

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

СЕРИЯ «НОВОЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И
ПРАКТИКЕ»

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЯДЕРНЫЙ УЩЕРБ

*Ответственный редактор серии
академик Б. Н. Топорнин*

МОСКВА, 1997

Работа подготовлена авторским коллективом в составе: *доктор юридических наук, профессор А.И. Иойрыш* — раздел первый; *старший научный сотрудник Института государства и права РАН Е.Н. Васильева* — раздел второй; *кандидат юридических наук О.А. Супатаева* — раздел третий

Ответственность за ядерный ущерб. — М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. — 47 с. ISBN 5-201-01354-6

Предлагаемая вниманию читателя работа посвящена анализу наиболее актуальных проблем гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб. Исследованы международно-правовые нормы, привлечено обширное зарубежное законодательство. Анализ российского законодательства сопровождается рекомендациями по его дальнейшему развитию и унификации с законодательством мирового сообщества.

© Институт государства и права РАН, 1997 г.

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА
ЯДЕРНЫЙ УЩЕРБ**

Редактор *Н.К. Воеводенко*
Корректор *М.М. Сапожникова*

ЛР№ 061639 от 29.09.92.
Подписано в печать 23.06.97. Формат 60 x 90 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 3,0.
Уч.-изд. л. 3,1. Тираж 1000 экз. Заказ № 974

Институт государства и права
Российской Академии наук
Москва, ул. Знаменка, 10

Отпечатано в Щербинской типографии
113623, Москва, ул. Типографская, 10

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время атомная энергия играет важную роль в экономике многих стран.

Несмотря на то что использование атомной энергии может быть выгодно, оно связано с определенным риском. Если случится авария, то ущерб, нанесенный людям, недвижимости и окружающей среде, может быть очень значительным. Примером этому служит авария в Чернобыле, которая вскрыла существенные несоответствия в вопросах ядерной безопасности, в системе срочных мер по ликвидации аварии, в ответственности за причинение ядерного ущерба.

В системе мер по ликвидации последствий ядерной аварии отдельные страны и международные организации, ответственные за их применение, пересмотрели свои программы в области ядерной безопасности. На международном уровне основными организациями такого рода являются: МАГАТЭ, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Агентство по ядерной энергии (АЯЭ) и Европейский Союз. После Чернобыльской аварии все эти организации особо подчеркивают важность ядерной безопасности и системы мер по ликвидации последствий аварии. И АЯЭ, и МАГАТЭ удалось улучшить и скорректировать свои программы по вопросам безопасности. В частности, МАГАТЭ значительно расширило свои услуги в этой области в ответ на возросший спрос на них со стороны стран-членов. В 1994 г. страны — члены МАГАТЭ приняли новый документ — Конвенцию по ядерной безопасности, для того чтобы свести уже существующие во многих странах нормы об атомных электростанциях (АЭС) в единый международный акт и распространить обязательства государств по атомной безопасности на те страны, где подобной практики еще не существует.

Не меньшую актуальность в настоящее время приобретают вопросы, связанные с совершенствованием системы гражданской ответственности за ядерный ущерб, которая давно уже сложилась в большинстве развитых зарубежных стран, где принятие законов о такой ответственности предшествовало развитию гражданской атомной промышленности. Это особая, отличная от традиционной деликтной ответственности система, характеризующаяся определенной новизной и сложностью.

Режим гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб базируется на принципах, которые можно разделить на две группы. К одной из них относятся принципы, характерные и для других, традиционных типов гражданско-правовой ответственности, например для ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности (принципы абсолютной ответственности, ограничения ответственности по объему и по времени), к другой — специфические принципы, воспринятые национальным законодательством многих стран из заключенных в 60-х годах международных конвенций о гражданской ответственности за ядерный ущерб (принципы «канализирования» ответственности, участия государства в возмещении ущерба и др.). Кроме того, составной частью режима гражданской ответственности за ядерный ущерб является система финансового обеспечения, представляющая собой финансово-правовой (страховой и т.д.) механизм, посредством которого реализуются цели этого режима.

Основы правового регулирования в рассматриваемой области в России были заложены принятием Федерального закона «Об использовании атомной энергии» от 20 декабря 1995 г. В нем сделана попытка трансформировать в национальное законодательство основные международно-правовые принципы ответственности за ядерный ущерб. Однако в Законе имеется и ряд существенных несогласованностей с международным регулированием анализируемых отношений. Есть два способа их преодоления: 1) дальнейшее развитие российского законодательства и принятие закона об ответственности за ядерный ущерб и о ее финансовом обеспечении; 2)

ратификация Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб и участие в проводимой международным сообществом работе по ее пересмотру и по развитию международного режима гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб.

Окончательное присоединение России к действующему международному режиму привело бы к установлению для страны такого же механизма возмещения ущерба, какой существует практически во всех других промышленно развитых странах, использующих атомную энергию в мирных целях, и открыло бы более широкие перспективы международного сотрудничества (в том числе ядерного экспорта и импорта) в области использования атомной энергии.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЯДЕРНЫЙ УЩЕРБ

Первые шаги по международно-правовому регулированию вопросов ответственности за ядерный ущерб были предприняты в 1960 г., когда разрабатывалась и была принята Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии.

В 1963 г. эту Конвенцию дополнила Брюссельская дополнительная конвенция, обеспечивающая пострадавшим от ядерных инцидентов дополнительную компенсацию из государственных фондов стран — участниц Парижской конвенции.

В том же 1963 г. под эгидой МАГАТЭ была принята Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, целью которой явилось установление системы международно-правовой ответственности, базирующейся на тех же принципах, что и региональная Парижская конвенция.

Немного раньше, в 1962 г., появилась Конвенция об ответственности операторов судов с ядерно-энергетическими установками, в которой содержатся положения, аналогичные положениям Парижской и Венской конвенций.

Позднее, в 1971 г., была заключена Конвенция о гражданской ответственности в области морских перевозок ядерных материалов, направленная на то, чтобы при их транспортировке применялся режим ответственности за ядерный ущерб¹. Принятый в 1988 г. Совместный протокол объединил Парижскую и Венскую конвенции и определил режим получения адекватного возмещения ядерного ущерба для стран — участниц этих Конвенций.

Для правильного понимания всех аспектов гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб необходимо четко определить основные понятия этого института. Одно из них — *ядерный риск*, под которым понимается возложение всей полноты ответственности за случайно происшедший ущерб на какое-либо лицо, риск быть признанным ответственным за ядерный ущерб, причиненный ядерным инцидентом. К этому следует добавить, что должна существовать причинная связь между вредом, за который установлена ответственность, и деятельностью атомных установок определенного рода.

Другое часто используемое понятие — это *атомные установки*, т.е. установки для производства, деления и переработки ядерных материалов, а также для их хранения.

Ключевыми являются понятия «ядерный инцидент» и «ядерный ущерб». Ядерный инцидент — это обстоятельство, в результате которого причинен ущерб; ядерный ущерб — это ущерб, причиненный таким инцидентом.

Специальный режим гражданско-правовой ответственности применяется далеко не ко всем видам ядерной деятельности. Его цель — обеспечить надлежащее возмещение ущерба, причиненного серьезным ядерным инцидентом, происшедшим в ходе мирного использования атомной энергии.

Ядерный ущерб (смерть, любое телесное повреждение, любая потеря имущества или любой ущерб имуществу) — это ущерб, который:

1) связан с эксплуатацией установок определенного типа (ядерных реакторов, заводов по изготовлению ядерного топлива и переработке облученного топлива, газодиффузионных заводов, установок по хранению ядерных материалов и т.д.) либо с транспортировкой ядерных материалов;

2) является результатом либо радиоактивных свойств, либо их сочетания с токсическими, взрывными и иными опасными свойствами ядерного топлива, или

¹ Подробно о содержании международных конвенций в области ответственности за ядерный ущерб см.: Международное атомное право. М., 1987; *Иойрыш А.И., Супатаева О.А., Чапорняк А.Б.* Ответственность за ядерный ущерб. М., 1993.

радиоактивных продуктов, или отходов на ядерной установке. Поэтому ущерб, причиненный инцидентом, происшедшим на ядерной установке, но не являющийся результатом радиоактивных свойств или сочетания таких свойств с другими опасными свойствами, не охватывается данными Конвенциями и возмещение за такой ущерб должно осуществляться в соответствии с обычными нормами гражданского права.

Ядерным инцидентом следует считать событие, которое: 1) сопряжено с эксплуатацией ядерных установок либо с операциями, связанными с ядерным топливом, радиоактивными продуктами или отходами; 2) имеет ядерное происхождение, т.е. возникает или является результатом радиоактивных свойств либо их сочетания с другими опасными свойствами радиоактивных материалов; 3) причинило ядерный ущерб.

Ущерб будет считаться ядерным лишь в том случае, если он причинен ядерным инцидентом, т.е. событием, являющимся отклонением от нормального функционирования ядерной установки, либо событием, являющимся результатом нарушения правил и порядка обращения с радиоактивными отходами.

Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области атомной энергии (Парижская конвенция) от 29 июля 1960 г. Участниками этой региональной Конвенции являются страны Западной Европы: Бельгия, Великобритания, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Норвегия, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Турция.

Конвенция разрабатывалась с учетом необходимости обеспечения достаточной и справедливой компенсации пострадавшим в результате ядерного инцидента и устранения ограничений на дальнейшее развитие использования атомной энергии в мирных целях. Однако из сферы ее действия исключен ущерб, причиненный имуществу, находящемуся в ведении оператора, под его охраной или контролем в месте расположения установки или в связи с эксплуатацией установки, а также в случае транспортировки ядерных материалов, за исключением ущерба, причиненного транспортными средствами, на которых находился ядерный материал в момент ядерного инцидента, причинившего ущерб (ст. 3).

В Парижской конвенции впервые были разработаны следующие основные принципы, на которых в настоящее время базируются все международные соглашения и большинство национальных законодательных актов в рассматриваемой области:

— абсолютная и исключительная ответственность оператора (организации, эксплуатирующей ядерную установку);

— материальные и временные пределы ответственности эксплуатирующей организации;

— обязательство обеспечить финансовое покрытие своей ответственности в виде страховки или другого финансового обеспечения;

— гарантия вмешательства государства для удовлетворения исков, превышающих финансовые возможности эксплуатирующей организации.

Протокол № 1 (16 ноября 1982 г.), дополняющий Парижскую конвенцию, предусматривает изменения, связанные с заменой денежной единицы, основанной на официальной цене золота, на новую денежную единицу, учрежденную Международным валютным фондом и не имеющую денежного содержания.

На базе Парижской конвенции была разработана Брюссельская дополнительная конвенция (31 января 1963 г.), предусматривающая дополнительную компенсацию в случае, если компенсация, предусмотренная Парижской конвенцией, окажется недостаточной для возмещения ущерба, причиненного ядерным инцидентом.

Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (Венская конвенция). В 1963 г. под эгидой МАГАТЭ была принята Венская конвенция, целью которой явилось установление международно-правовой системы ответственности за ядерный ущерб и которая базировалась на тех же принципах, что и Парижская конвенция. Число участников Венской конвенции существенно выросло за последние несколько лет в основном в связи с присоединением к ней восточноевропейских стран. В настоящее время участниками этой Конвенции являются: Аргентина, Боливия, Бразилия, Камерун, Чили, Хорватия, Куба, Египет, Венгрия, Литва, Мексика, Нигер, Перу, Филиппины, Польша, Румыния, Словения, Тринидад, Тобаго, Югославия, Болгария, Чехия, Армения, Эстония, Республика Македония. Учитывая значимость вопросов ответственности за ядерный ущерб в общем контексте безопасности, Россия присоединилась в 1996 г. к Венской конвенции.

Конвенция предусматривает, что государство может ограничить ответственность эксплуатирующей организации за каждый ядерный ущерб суммой не менее 5 млн. долл. США (по курсу доллара на 1963 г.). В отличие от стран, объединенных Парижской конвенцией, страны — участницы Венской конвенции не могут рассчитывать на дополнительную компенсацию ядерного ущерба, предусмотренную Брюссельской конвенцией. Срок исковой давности по Венской и Парижской конвенциям установлен в 10 лет.

Венская конвенция после вступления ее в силу в 1963 г. ни разу не пересматривалась, в определенной степени устарела и нуждается в модернизации. Прежде всего это касается размеров компенсации. По мнению многих стран, существующий размер компенсации явно недостаточен и должен быть значительно увеличен. Конвенцию целесообразно дополнить соглашением о дополнительной компенсации при крупной аварии из специального фонда, образуемого за счет взносов государств — участников соглашения. Имеются и другие предложения по ее модернизации.

В связи с этим в феврале 1990 г. в рамках МАГАТЭ был образован Постоянный комитет по ответственности за ядерный ущерб. Комитету поручено подготовить доработанный текст Венской конвенции, разработать проект Конвенции о дополнительном финансировании компенсации при крупной ядерной аварии для вынесения их на рассмотрение и утверждение Дипломатической конференции. Комитет работает уже более семи лет и достиг большого прогресса в деле пересмотра Венской конвенции. Им приняты тексты поправок к Конвенции. В целом это несомненно крупный шаг вперед. После одобрения поправок главным в переговорах стало оформление на их базе проекта Протокола о пересмотре Венской конвенции.

В отношении дополнительного финансирования Постоянный комитет взял за основу для дискуссии проект Конвенции, подготовленный в сентябре 1995 г. на неофициальной встрече экспертов, в котором нашли отражение многие элементы, содержащиеся в американском проекте «зонтичной» Конвенции. Проект Конвенции представляет собой самостоятельное соглашение, открытое как для участников Венской и Парижской конвенций, так и для государств, которые хотя и не являются участниками этих Конвенций, но имеют законодательство об ответственности за ядерный ущерб, соответствующее положениям, отражающим важнейшие требования Конвенций.

Результаты последних сессий по пересмотру Венской конвенции, несмотря на то что они не являются еще завершающими, дают основание считать, что договоренность вполне может быть достигнута. Что касается Конвенции о дополнительном финансировании, то и здесь результаты носят промежуточный характер. Однако работа вошла в ту стадию, когда представляется возможность подготовить как поправки к Венской конвенции, так и Конвенцию о дополнительном финансировании для внесения их на рассмотрение Дипломатической конференции.

Совместный протокол о применении Парижской и Венской конвенций. В сентябре 1988 г. в Вене на международной конференции, созванной совместно ОЭСР и МАГАТЭ, был принят Совместный протокол, объединяющий Парижскую и Венскую конвенции. Протокол расширяет применение обеих Конвенций, обеспечивая защиту пострадавших, проживающих на территории государств — участников одной или другой из них. Для вступления Совместного протокола в силу необходимо, чтобы его ратифицировали пять стран — участники Парижской конвенции и пять стран — участниц Венской конвенции

Конвенция об ответственности операторов судов с ядерными энергетическими установками была принята в Брюсселе 25 мая 1962 г. Она предусматривает для судов с ядерными энергетическими установками (ЯЭУ) систему правил, основанных на принципах, аналогичных принципам Парижской и Венской конвенций для наземных ядерных установок. Конвенция вступит в силу после того, как ее ратифицирует по крайней мере одно государство, эксплуатирующее или санкционировавшее эксплуатацию судна с ЯЭУ, и еще одно государство.

Конвенция о гражданской ответственности в области морских перевозок ядерных материалов разработана под эгидой ОЭСР, МАГАТЭ и Международной морской консультативной организации. Она исходит из приоритета ядерного права над морским правом и исключительной ответственности оператора ядерной установки за ущерб, причиненный в результате ядерного инцидента при перевозке ядерных материалов, освобождая владельцев судов от ответственности за такой ущерб, предусмотренный морским правом. Конвенция вступила в силу 15 июля 1975 г.

26 апреля 1986 г. на блоке № 4 АЭС в Чернобыле произошла большая ядерная авария. Она вскрыла существенные пробелы в вопросах ядерной безопасности, в системе срочных мер по ликвидации аварии и в ответственности по компенсации ядерного ущерба. Системы срочных мер по ликвидации последствий аварий отдельными странами и международными организациями, ответственными за это, были пересмотрены. На международном уровне основными такими организациями являются МАГАТЭ, ОЭСР, Агентство по ядерной энергии (АЯЭ) и Европейский Союз. После аварии в Чернобыле все они стали особо подчеркивать важность безопасности и системы срочных мер по ликвидации последствий аварии; при этом МАГАТЭ и АЯЭ сконцентрировали свои усилия на работе по улучшению международного режима ответственности за ядерный ущерб. И АЯЭ, и МАГАТЭ удалось улучшить и скорректировать свои программы в области безопасности. В частности, МАГАТЭ значительно расширило услуги по безопасности в ответ на возросший спрос на них со стороны стран — членов МАГАТЭ. В 1994 г. страны — члены МАГАТЭ приняли новый документ — *Конвенцию по ядерной безопасности*, которая стала единым международным законом и распространила свое действие на страны, где подобной практики безопасности еще не существует.

Чернобыльская катастрофа заставила всех почувствовать, что международное сотрудничество очень важно для улучшения системы мер по немедленной ликвидации последствий ядерной аварии, поэтому тексты двух Конвенций были подготовлены и приняты в рекордно короткие сроки. То же чувство неотложности явилось причиной необычайно быстрого процесса их ратификации. Речь идет о *Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии*, вступившей в силу 27 октября 1986 г., и *Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или аварийной радиационной ситуации*, вступившей в силу 26 февраля 1987 г.

Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии охватывает вопросы неконтролируемых выбросов радиоактивных веществ из любого источника, независимо от его происхождения и местонахождения, если эти выбросы с точки зрения радиационной безопасности могут иметь значение для другого государства. О

любой ядерной аварии, где бы она ни произошла (на земле, на море или в космосе), в соответствии с данной Конвенцией необходимо оповестить все заинтересованные страны.

Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или аварийной радиационной ситуации — важный элемент режима безопасного развития ядерной энергетики. Эта Конвенция определяет условия, на которых может быть оказана помощь, порядок руководства оказываемой помощью и контроля за ней, систему компетентных органов и пунктов связи, функции МАГАТЭ, порядок возмещения затрат, привилегии, иммунитеты и льготы, предоставляемые персоналу оказывающего помощь государства, порядок рассмотрения претензий и оплату компенсаций.

Первостепенной задачей эффективных срочных мероприятий по ликвидации последствий ядерной аварии является предотвращение или смягчение любого потенциального вреда или ущерба, связанного с ней. Принятие мер сразу же после аварии влияет также на рассмотрение вопроса об ответственности за ущерб: во-первых, своевременные и эффективные меры по ликвидации последствий должны уменьшить размеры ущерба, который подлежит компенсации; во-вторых, стоимость превентивных и защитных мероприятий, предпринимаемых в ответ на аварию, согласно Конвенциям, может быть компенсируемой для того, чтобы у потенциальных жертв создать стимул для смягчения ущерба и покрытия расходов, связанных с такими действиями.

Печальный опыт аварий продемонстрировал, что международный режим, регулирующий ответственность за ядерный ущерб, нуждается в существенных улучшениях. Это и неудивительно: ведь международные Конвенции разрабатывались, когда атомная промышленность переживала период «детства» и возможные последствия ее работы еще полностью не осознавались. В настоящий момент, чтобы решить существующие проблемы, государства активно занимаются модернизацией и расширением системы ответственности за ядерный ущерб.

2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ ЯДЕРНОГО УЩЕРБА В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Ядерный потенциал различных государств неодинаков: есть крупные ядерные державы (в США в настоящее время 112 ядерных электростанций, во Франции — 53), а есть и такие, как Австрия, где возведена одна атомная электростанция, которая так и не вступила в действие. Референдум, прошедший в Австрии в 1978 г., ввел в действие закон, запрещающий использование ядерной энергии для производства электричества. В некоторых государствах имеются только исследовательские ядерные реакторы. И тем не менее в разработке национального законодательства заинтересованы все государства, в том числе и те, которые вообще не имеют крупных ядерных установок. Мотивация та же, что и в случае присоединения (участия) к международным соглашениям: насущная необходимость обезопасить себя на случай причинения ядерного ущерба, в том числе ущерба, причиненного вследствие ядерного инцидента трансграничного характера.

Национальное регулирование, как правило, осуществляется двумя способами: либо в рамках базового закона об использовании атомной энергии, который содержит специальные разделы о гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда, либо в рамках специального закона о ядерной ответственности за причинение ядерного ущерба, принятого в развитие закона об атомной энергии. Регулирование ответственности на основе норм, включенных в законы об использовании атомной энергии, осуществляется, в частности, в Венгрии (Закон 1996 г.), Германии (Закон 1959 г. с поправками 1992 г.), Испании (Закон 1964 г.), Италии (Закон 1962 г. с поправками 1974, 1975 и 1991 гг., 1975 г.), Коста-Рике (Закон 1969 г.), Филиппинах (Закон 1968 г. с поправками 1987 г.), Чили (Закон 1984 г.), Швеции (Закон 1968 г. с поправками 1974, 1982, 1986, 1988 и 1991 гг.), в ЮАР (Закон 1982 г. с поправками 1985 и 1988 гг.). Специальные законы о гражданско-правовой ответственности приняты в таких странах, как Австрия (1964 г. с поправками 1976 г.), Бельгия (1985 г.), Бразилия (1977 г.), Великобритания (1965 г. с последующими поправками), Дания (1964 г. с поправками 1988 г.), Мексика (1974 г.), Нидерланды (1979 г. с поправками 1991 г.), Франция (1968 г. с поправками 1990 г.), Швейцария (1983 г.), Южная Корея (1966 г. с поправками 1975 г.), Япония (1961 г. с поправками 1988 г.) и некоторые другие.

Наряду с названными источниками в большинстве государств принимаются специальные акты в развитие законов. В Германии в 1977 г. издан Ордонанс о финансовом обеспечении ответственности. В Японии действует Закон о соглашениях по возмещению компенсации ядерного ущерба 1961 г. (с последующими поправками, последняя из них принята в 1988 г.), по которому государство может выступать в качестве гаранта ответственности оператора ядерной установки. В Испании механизм правореализации Закона об атомной энергии разработан в ряде декретов и ордонансов 1967-1968 гг.

В тех государствах, где нет специального регулирования ответственности за ядерный ущерб, регулирование таких отношений осуществляется в рамках общего гражданского законодательства. Иногда отдельные принципы международно-правового регулирования непосредственно закрепляются в нормах гражданских кодексов (например, в ГК Аргентины отражены отдельные положения Венской конвенции).

Особые сложности вызывает отсутствие специальных законов в государствах — участниках многосторонних международных соглашений об ответственности за ядерный ущерб (например, в Греции, Египте, Португалии, Аргентине, Марокко, Турции и др.). В ряде таких стран разработаны проекты соответствующих законов,

но они либо до сих пор не приняты парламентом (например, в Португалии такой проект был представлен в парламент еще в 1982 г.), либо вообще не были представлены в законодательный орган государства (в Аргентине проект, подготовленный Комиссией по атомной энергии еще в 1974 г., до сих пор даже не представлен в парламент). Некоторые государства-участники не представили официальных данных в международные организации о состоянии своего законодательства в области возмещения ядерного ущерба. Там, видимо, нет и специального регулирования на национальном уровне. В то же время не всегда возможно прямое действие международного акта, в ряде случаев для этого требуется его имплементация в нормы национального права.

Еще одна проблема — несоответствие национальных норм нормам международного права. Это характерно для бывших социалистических стран, которые являются участниками Венской конвенции, однако их специальные законы об использовании атомной энергии или об ответственности за причинение ядерного ущерба в целом не отвечают международно-правовым принципам, закрепленным этой Конвенцией.

В то же время многие государства, которые не являются участниками многосторонних международных соглашений в этой области, формулируют свои нормы, ориентируясь на международно-правовые принципы (например, Канада, США, Бразилия).

Международное право, вбирая в себя образцы наиболее прогрессивного, оптимального регулирования, накопленные в национальных системах права, в результате этого вырабатывает международные (мировые) стандарты для всех остальных государств. Поэтому основные начала, принципы, выработанные в международном праве в области регулирования ответственности за причинение ядерного ущерба, являются критериями адекватности национального законодательства мировым стандартам.

В то же время международно-правовые принципы воплощаются в национальных нормах с учетом правовых традиций, специфики законотворческой и правоприменительной деятельности и иных особенностей конкретной национальной системы права.

Поэтому можно выделить различия в регулировании, проистекающие из традиций разных правовых систем — континентальной и англо-американской. В первой группе стран, куда входят прежде всего страны материковой части Европейского континента, а также ряд стран других континентов — Азии, Африки, Латинской Америки, которые восприняли в силу исторических причин те же системы, сложился однородный институт права — деликт, восходящий к общим для этих стран традициям римского права. В большинстве этих стран регулирование опирается на принцип генерального (общего) или сингулярного (частного) деликта. В первом случае решение о наступлении ответственности за причинение вреда выносится исходя из общего понятия противоправного действия (деликта), применимого к любым фактическим составам гражданских правонарушений, во втором определении частного деликта должно включать указание на специфический характер правонарушения.

В странах с традициями англосаксонского права (современная англо-американская правовая система) основу регулирования таких отношений составляет судебный прецедент. Англо-американское право не оперирует понятиями генерального или сингулярного деликта, но в то же время имеет черты, сходные с последним, ибо устанавливает ряд самостоятельных фактических составов гражданских правонарушений (torts). Важнейшим из них является trespass, охватывающий причинение вреда как личности, так и имуществу — движимому и недвижимому (соответственно trespass to person, trespass to goods). Отдельный состав,

занимающий особое место в регулировании отношений по возмещению ядерного вреда, образует небрежность (negligence). Это нарушение обязанности проявлять «разумную осмотрительность» в отношении личных и имущественных прав других лиц, в результате чего последним наносится вред.

Для случаев причинения вреда, связанных с владением источником повышенной опасности, в целом применяется общее право и специальное законодательство (статуты), которое предусматривает строгую ответственность (strict liability) независимо от вины причинителя вреда. основополагающим прецедентом, общим образом формулирующим правило ответственности без вины, является решение по делу *Rylands v. Fletcher* (1868 г.).

В США, например, к числу источников правового регулирования ответственности за причинение ядерного ущерба можно отнести статутный закон федерального уровня. Это Федеральный закон об атомной энергии 1954 г. с последующими поправками, один из разделов которого (170-й), также впоследствии неоднократно дополнявшийся и изменявшийся и получивший наименование «Поправка Прайса — Андерсона», служит основой законодательного регулирования отношений по возмещению ядерного ущерба. Важная особенность регулирования основных принципиальных моментов ответственности за ядерный ущерб состоит в том, что оно относится к компетенции штатов, а на федеральном уровне решается вопрос о характеристиках понятия «ядерный инцидент». Поскольку регулирование в США опирается на комбинацию как статутных источников, так и прецедентов, там также используется решение по делу *Rylands v. Fletcher*. Таким образом, в полномочия штата входит решение вопроса о том, применять ли к случаю причинения вреда вследствие радиационного воздействия строгую ответственность в соответствии со статутным правом исходя из факта ядерного инцидента или выносить решение опираясь на вышеуказанный прецедент. Кстати, такая дуалистичность в подходе к решению вопросов ответственности служит одной из причин неприсоединения США ни к одной из международных многосторонних Конвенций в рассматриваемой области.

Сходное регулирование очень часто наблюдается в государствах, относящихся к одному географическому региону и имеющих одинаковые исторические традиции. В этом смысле сходное регулирование существует в Скандинавских странах, в ряде стран Юго-Восточной Азии и др. Это позволяет иногда с достаточной степенью точности толковать правовые акты одной страны, опираясь на правовую практику другой страны, имеющей с ней схожие образцы регулирования. Этот подход, например, помогает толковать норму закона Южной Кореи, касающуюся установления пределов ответственности, сравнивая ее с аналогичной нормой закона Японии. Поскольку южнокорейский Закон о компенсации ядерного ущерба 1969 г. не устанавливает пределов ответственности за такой ущерб, но и не содержит указания на неограниченную ответственность оператора ядерной установки, суждение о ее именно неограниченном характере некоторые авторы выносят опираясь в целом на общие подходы эти двух стран к регулированию данных отношений, проводя аналогию с подразделом 22 японского Закона о компенсации ядерного ущерба, устанавливающим неограниченную ответственность оператора ядерной установки.

Определенный научный и практический интерес представляет регулирование этих отношений в федеративных государствах, поскольку эта форма государственного устройства предполагает решение проблемы соотношения компетенции федерации и ее субъектов в этом вопросе. Это прежде всего влияет на характеристику самих источников правового регулирования, определяя, является ли законодательство в данной сфере прерогативой федеральных законодательных органов или предметом совместного ведения.

В Канаде в соответствии с положениями Конституции правовое регулирование вопросов использования атомной энергии, равно как и ответственности за причинение ядерного ущерба, является предметом ведения федерального законодательного органа. Соответственно на всей территории страны действует единый Закон о гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного ущерба 1969 г. В США это, напротив, предмет совместной компетенции Федерации и штатов. При этом основное регулирование осуществляется на базе правовых источников штатов, что вносит различия в такое регулирование на территории разных штатов. Таким образом, применительно к США нельзя говорить о едином регулировании вопросов такой ответственности в пределах всего суверенного государства.

Не менее важно урегулировать также отношения по распределению бремени финансовых расходов по реализации указанных законов между федеральным правительством и правительствами субъектов федерации. Этот вопрос решается, как правило, путем распределения этого бремени между ними. Так, согласно ст. 36 германского Закона об атомной энергии, союзное государство несет расходы по возмещению 75% ущерба, а остальное возмещается из бюджета той земли, где расположена ядерная установка, на которой произошел ядерный инцидент, явившийся причиной такого ущерба.

Для сравнительного анализа национальных норм, регулирующих отношения по возмещению ядерного ущерба, в целях выявления общего и особенного необходимо опираться на степень адекватности этих норм международным принципам, положенным в основу международных многосторонних Конвенций в области ответственности за причинение ядерного ущерба. Немаловажное значение имеет и юридическая характеристика основных категорий и понятий, используемых в национальном праве, с точки зрения их соответствия аналогичным категориям и понятиям международного права.

И международные акты, и национальные источники содержат определения, касающиеся основных элементов регулирования, такие, как «ядерный инцидент», «ядерная установка», «оператор ядерной установки», «ядерный ущерб» и др. При этом для понимания данных терминов иногда в национальном законодательстве государств — участников многосторонних международных Конвенций дается только отсылка к соответствующим международным актам.

Ключевую роль в регулировании играет определение *ядерного инцидента*, так как ядерный инцидент является необходимым элементом фактического состава, порождающим ответственность за причинение ядерного ущерба. Наличие этого элемента в составе требует обращения не к общегражданскому, а к специальному законодательству при рассмотрении вопросов ответственности. В ряде случаев, как уже отмечалось, законодатель повторяет конвенционное определение или дает к нему отсылку. Однако иногда дается более детальная расшифровка международного термина с включением в него дополнительных данных. Так, в германском Законе дается определение ядерного инцидента путем отсылки к Парижской конвенции, где есть официальное юридическое определение, а также к приложению к самому Закону (п. 3 ст. 2). Это приложение дополняет трактовку международно-правового определения, указывая, что, кроме перечисленных в нем фактов, ядерный инцидент включает также ионизирующую радиацию, имеющую своим источником другие, помимо перечисленных в конвенционном определении, источники радиации, находящиеся в пределах ядерной установки.

Под *ядерной установкой* законодатели различных государств, как правило, понимают достаточно однородные объекты, объединенные в отдельные группы. В первую группу входят ядерные реакторы. В этом качестве рассматриваются только стационарные установки, прежде всего на АЭС, поскольку ядерные реакторы,

установленные на транспортных средствах, регулируются отдельно. Так, Парижская конвенция указывает, что ядерная установка означает любые реакторы, за исключением тех, которые входят в состав транспортных средств. В то же время некоторые государства-неучастники, например Канада, включают все реакторы в данную группу ядерных установок. Вторую группу объектов составляют предприятия по изготовлению или переработке ядерных веществ, по выделению изотопов из ядерного топлива, переработке отработавшего ядерного топлива, по хранению ядерных веществ (за исключением случаев их временного хранения в целях перевозки). В третью группу входят все иные объекты, где имеются ядерное топливо либо радиоактивные продукты или отходы, перечень которых определен и регулярно пересматривается соответствующим комитетом Европейского агентства по атомной энергии.

Такое определение ядерной установки само включает в себя понятия, которые нуждаются в дальнейшей расшифровке. Это такие понятия, как «*ядерное топливо*», «*радиоактивные продукты*», «*радиоактивные отходы*», «*ядерные вещества*» и др. Техническая характеристика ядерных реакторов в зависимости от их типа и мощности существенно влияет на установление пределов ответственности оператора ядерной установки. При этом также важна техническая характеристика иных источников ионизирующего излучения — ядерного топлива, веществ, материалов, отходов, их количество и состояние.

Более того, некоторые международно-правовые акты содержат указание на такие характеристики источников радиационного излучения или способов их применения, которые выводят их за пределы определения ядерной установки (см., например, решение Комитета Европейского агентства по атомной энергии 1964 г. об исключении ядерных веществ малого количества из сферы применения Парижской конвенции). В национальном праве ответственность за причинение вреда такими источниками регулируется общегражданскими нормами, а не специальными нормами о возмещении ядерного ущерба.

Одно из ключевых понятий — *ядерный ущерб*, так как регулирование отношений по его возмещению осуществляется на основании специальных норм. Под ядерным ущербом понимается ущерб жизни, здоровью и имуществу физических лиц, а также имуществу юридических лиц, причиненный вследствие ядерного инцидента. В законах ряда государств указывается при этом, что их действие не распространяется на случаи возмещения вреда, причиненного в результате медицинских процедур с использованием изотопов в лечебных и некоторых иных целях (см., например, п. 4 ст. 26 германского Закона). Таким образом, понятие ядерного ущерба неразрывно связано с понятием ядерного инцидента, который в свою очередь связан с понятием ядерной установки.

Нормы специального регулирования определяют *субъектный состав* участников обязательства. В обычном деликтном правоотношении стороны именуется как потерпевший и причинитель вреда (делинквент). Законодательство всех государств объединяет всех потерпевших единой правовой категорией «лица». Это могут быть как физические лица, так и организации. Под физическими лицами понимаются граждане государства, а также иностранцы, лица без гражданства, если на них в этой части распространяется национальный режим общегражданского регулирования. Под организациями понимаются товарищества, лица частного или публичного права в форме организаций со статусом юридического лица или без такового, а также международные организации, получившие статус юридического лица по законодательству данного государства. Понятие «лица» толкуется законодателем расширительно, так как оно охватывает и таких субъектов, как государство или любая его составная часть. Это определение совпадает с конвенционным, хотя иногда законодатель дополняет его. Так, по филиппинскому

Закону 1969 г. в число таких лиц включаются также любой правопреемник, представитель, агент или агентство, представляющее интересы всех тех лиц, которые перечислены в конвенционном определении.

Поскольку это определение общее, надо уяснить, все ли эти лица могут выступать в качестве потерпевшего или только национальные. Круг потерпевших не всегда ограничивается лишь национальными лицами государства, на территории которого произошел ядерный инцидент. В ряде случаев в число потерпевших включаются иностранные лица — организации, ведущие предпринимательскую или иную деятельность на территории такого государства. В случае трансграничного причинения ядерного вреда обязанность его возмещения возникает только в том случае, если это предусмотрено международным актом, участником которого является как государство, на территории которого произошел ядерный инцидент, так и государство, на территории которого причинен ядерный ущерб. Такая обязанность может проистекать также из национальных норм.

Согласно Парижской конвенции, она не применяется к инцидентам, возникшим на территории государств-неучастников, или к возмещению вреда, возникшего на территории таких государств, если только национальным законодательством государств-участников не установлено иное. Такое регулирование предусматривается, если страна опирается в своих отношениях с другой страной на принцип взаимности. Так, в п. 4 ст. 33 Закона о ядерной ответственности Канады указывается, что «если другое государство располагает организационными и иными возможностями для компенсации вреда, причиненного вследствие производства, переработки, перевозки, хранения, использования или обращения с ядерными материалами на ее территории, включая возмещение такого вреда и на территории Канады, то, исходя из принципа взаимности, на данное государство можно с помощью специальных правил распространить действие норм канадского закона о возмещении ядерного вреда».

Принцип взаимности используется и другими государствами, например Германией, Нидерландами, Швейцарией. Безусловно, его использование носит ограниченный характер. Так можно регулировать только отношения между ядерными государствами; в отношениях между ядерным и неядерным государствами этот принцип использовать невозможно.

Другой субъект обязательства — причинитель вреда. Его специфика определяется принципом канализирования ответственности за причинение ядерного ущерба. Этот принцип предполагает сосредоточение ответственности на одном лице. Таким лицом признается оператор ядерной установки.

Оператор ядерной установки — категория не собственно гражданско-правовая, а административно-правовая, ибо в определении нет указания на то, что это собственник или иной титульный владелец ядерной установки или лицо, обладающее возможностью непосредственного ее контролирования как источника повышенной опасности по нормам гражданского права. В определении, содержащемся в международных актах, на которые ссылаются или которые цитирует большинство законов, указывается, что оператор ядерной установки — это лицо, признанное в качестве такового или назначенное таковым компетентным государственным органом. Тот же смысл вложен в это определение в законах государств-неучастников. Так, согласно п. 1 ст. 1 бразильского Закона, оператор — это юридическое лицо, должным образом уполномоченное действовать (обращаться) с ядерной установкой.

Такое уполномочие, как правило, имеет форму лицензирования. Однако некоторые операторы признаются таковыми на основании закона. В частности, на Филиппинах если ядерная установка действует и управляется непосредственно филиппинской Комиссией по атомной энергии, т.е. соответствующая лицензия не

была выдана какому бы то ни было лицу, то эта Комиссия признается оператором ядерной установки.

Статус оператора ядерной установки распространяется и на оператора ядерного судна, хотя здесь возможно специальное регулирование (см., например, ст. 25а германского Закона).

Принцип канализирования ответственности, таким образом, состоит в том, что в законе совершенно определенно указывается лицо, которое является обязанной стороной в деликтном правоотношении, — оператор ядерной установки. Иными словами, ни к какому иному лицу (физическому или юридическому) невозможно предъявлять иски о возмещении ядерного вреда. Использование этого принципа объясняется следующими причинами. Во-первых, стремлением избежать проволочек и трудностей, связанных с вчинением встречных исков; во-вторых, такое канализирование ответственности устраняет необходимость для всех иных лиц, таких, например, как поставщики продукции для использования на ядерной установке, осуществлять страхование своей ответственности за причинение ядерного вреда. Единственное исключение делается для лиц, выступивших финансовыми гарантами оператора в том случае, если закон допускает прямое обращение потерпевшего с требованием о возмещении ядерного ущерба к гаранту, в частности к страховщику, у которого оператор застраховал свою ответственность перед третьими лицами за причинение ядерного ущерба.

Использование в законодательстве принципа канализирования ответственности ведет к установлению общего правила, согласно которому оператор не имеет права на регрессный иск к кому бы то ни было, за исключением лиц, четко указанных в законе. Предъявление такого иска допускается к лицу, чьи действия или бездействие при наличии вины в форме умысла явились причиной ядерного инцидента, повлекшего ядерный ущерб. Что касается регресса в силу договорных отношений с поставщиками товаров, производителями работ, услуг, ненадлежащее качество которых явилось причиной ядерного инцидента, то здесь вопрос решается по-разному. В одних странах такие иски прямо признаются законодателем, в других они допускаются только в случае, если стороны в договоре прямо предусмотрели такое право, в третьих странах такой регресс прямо запрещен законом.

Вчинение регрессного иска возможно как непосредственно оператором, так и его гарантом, когда такое право переходит к нему в порядке суброгации.

Принципиальным является определение характера ответственности оператора. Согласно международным принципам, она является строгой, т.е. наступает независимо от вины оператора. В терминах Венской конвенции и законов ряда государств это абсолютная ответственность. Она наступает тогда, когда ядерный вред причинен в результате ядерного инцидента, произошедшего на ядерной установке оператора.

В то же время международно-правовые акты перечисляют *случаи освобождения оператора от ответственности*, хотя перечень таких юридических фактов короче, чем для владельцев иных источников повышенной опасности. Такими обстоятельствами при регулировании ответственности за ядерный ущерб являются только обстоятельства непреодолимой силы в форме тяжелых природных или социальных катаклизмов. Однако не все государства следуют международно-правовой норме, фиксируя в своих законах оба основания, освобождающих от ответственности. Так, согласно бельгийскому Закону 1985 г., природные стихийные явления не освобождают оператора от ответственности и только тяжелые социальные конфликты (военные действия, гражданская война, мятежи и т.п.), результатом которых явилось причинение ядерного ущерба, служат основанием освобождения оператора от ответственности. Кроме того, оператор может быть полностью или

частично освобожден от ответственности перед лицом, которое своими действиями способствовало причинению ядерного вреда.

Иной образец регулирования существует в некоторых странах-неучастницах. Так, англо-американское право предполагает возможность использования как виновной, так и безвиновной ответственности. В частности, канадский Закон о ядерной ответственности сначала формулирует обязанность оператора обеспечить безопасное функционирование ядерной установки, т.е. гарантировать, что он не причинит ни личного, ни имущественного вреда другим лицам вследствие эксплуатации своего имущества, имеющего радиоактивные и расщепляющиеся свойства, а также в их сочетании с токсичными, взрывчатыми или иными опасными свойствами других объектов. Таким образом, ответственность оператора вытекает в данном случае из нарушения этой обязанности. Аналогичная юридическая техника использована в Законе Великобритании о ядерных установках 1965 г., ст. 7—10 которого возлагают такую же обязанность на оператора. В ряде штатов США также предполагается использование этой модели, а не принципа строгой, безвиновной ответственности, вытекающей из прецедента *Rylands v. Fletcher*.

Действительно, в этом есть небольшое противоречие принципу строгой, абсолютной ответственности за причинение ядерного вреда, так как законодатель устанавливает ответственность, не опираясь на деликт или «tort», а рассматривая в качестве противоправного поведения нарушение оператором обязательства по непричинению вреда. Именно с нарушением этого обязательства связывается его абсолютная ответственность. Так, канадский Закон указывает, что оператор несет ответственность за нарушение обязательства. Эта ответственность имеет абсолютный характер и не требует доказательств вины или небрежности (ст. 4).

Еще один международно-правовой принцип определяет ограниченную ответственность оператора по сумме возмещения, т.е. устанавливает верхний предел, «потолок» его ответственности в денежном выражении. Единицами измерения этих предельных сумм выступают национальные валюты, хотя некоторые страны определяют их величину в эквиваленте к международной условной денежной единице, принятой Международным валютным фондом, — СПЗ (специальные права заимствования).

Предполагается, что для стран — участниц международных соглашений этот предел, установленный национальным законом, не должен быть ниже конвенционного, но может его превышать¹. В то же время есть государства, которые устанавливают более высокий «потолок» ответственности, а некоторые государства его вообще не устанавливают, признавая неограниченную ответственность оператора ядерной установки (Германия, Япония, Швейцария). Есть государства, которые, напротив, не выдерживают международных стандартов (например, Мексика). Пределы ответственности устанавливаются из расчета на один инцидент (см. табл. 1).

Ответственность оператора носит ограниченный характер не только по сумме но и по времени. Законодатель устанавливает временные пределы для вчинения исков о возмещении вреда. Исковая давность в большинстве стран равна трем годам, исходя из принципа относительности (правило открытия «discovery»), когда в основу исчисления кладется субъективный фактор. В этом случае течение срока начинается с даты, когда потерпевший узнал или должен был узнать о причинении вреда и об операторе (лице), на которого возлагается ответственность.

Иной способ исчисления сроков исковой давности опирается на принцип абсолютности, когда в основу кладется не субъективный, а объективный фактор. При этом течение срока начинается с даты ядерного инцидента и в большинстве стран этот срок равен 10 годам. В Австрии, Германии, Нидерландах (в случаях причинения

¹ Так, Парижская конвенция в отличие от Венской устанавливает как минимальный, так и максимальный пределы.

вреда здоровью или смерти), в Швейцарии временной предел для предъявления исков оператору установлен в 30 лет. Иногда предусматриваются более длительные сроки — при причинении вреда радиоактивными материалами, которые были похищены, утеряны, выброшены или оставлены, но это лишь в том случае, если срок начинает течь не с даты инцидента, а с даты похищения, потери, выбрасывания или оставления ядерных материалов. В ряде государств устанавливаются сроки, в течение которых отдаленный вред компенсируется государством. Это, как правило, 30 лет (Бельгия, Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция). Во Франции установлен 5-летний срок для обращения к государству за пределами 10-летнего срока исковой давности.

Таблица 1. Пределы ответственности оператора ядерной установки²

Государство	Максимальный предел в национальной валюте	Максимальный предел,
Австрия	500 млн австр. шилл.	30 млн.
Бельгия	4 млрд. белы. фр.	90 млн.
Венгрия	—	100 млн.
Великобритания	20 млн. англ. фунтов	27 млн.
Дания	—	60 млн
Испания	850 млн. песет	6,23 млн.
Италия	7500 млн. лир	5 млн.
Канада	75 млн. канадск. долл.	44 млн.
Малайзия	50 млн. ринггит	12 млн
Мексика	100 млн. песо	25 тыс.
Нидерланды	500 млн. гульденов	206 млн.
Норвегия	—	60 млн.
США	Около 7 млрд. долл.	4,85 млрд
Тайвань	70 млн. серебр. долл.	6 млн.
Филиппины	Эквивалент к 5 млн. ам.	3,5 млн.
Финляндия	—	100 млн.
Франция	600 млн. франц. франков	83 млн.
Чили	Эквивалент к 75 млн. ам.	52 млн.
Швеция	1200 млн. шв. крон	150 млн.

Юридическая техника некоторых стран предполагает использование одновременно обоих принципов определения сроков исковой давности — и абсолютного, и относительного.

В качестве меры, призванной защитить права потерпевших, национальное законодательство вслед за международным правом рассматривает обязанность оператора в обязательном порядке иметь финансовое обеспечение ответственности. Такое обеспечение может осуществляться в различных формах, но чаще всего это обязательное страхование ответственности оператора ядерной установки за причинение ядерного вреда. Такие гарантии может предоставить также государство, заключив соответствующий договор с оператором. Например, согласно ст. 10 японского Закона, оператор ядерной установки заключает договор с правительством, которое берет на себя обязательство возместить оператору убытки, понесенные им в результате компенсации ядерного ущерба, не покрытые по договору страхования

² Основные данные представлены в докладе Н. Пельцера (университет Геттингена), подготовленном им в 1993 г. для Департамента юстиции Канады.

ядерной ответственности или иным финансовым обеспечением, а оператор обязан уплачивать правительству соответствующие взносы. Эти отношения более детально регулируются специальным Законом 1961 г. с последующими поправками.

Обязательность и непрерывность финансового обеспечения ядерной ответственности в ряде случаев прямо связаны с лицензированием или иными формами признания статуса оператора ядерной установки. Нарушение этой обязанности в ряде государств влечет уголовную ответственность.

Определенные сложности в регулировании вызывает установление предельной суммы финансового обеспечения. Наиболее часто употребляется способ, который базируется на принципе конгруэнтности (соответствия). Этот принцип предполагает полное соответствие (совпадение) суммы финансового обеспечения с максимальным пределом ответственности оператора по сумме возмещения ядерного вреда. Однако его нельзя использовать в тех государствах, где установлена неограниченная ответственность оператора, поскольку здесь отсутствует основной критерий — предел ответственности. В этом случае необходимо опираться на иные критерии, в частности на критерий возможного риска. Такой подход отражен в германском Законе, где сумма финансового обеспечения ответственности соотносится с возможным риском, который зависит от мощности ядерной установки. Более детальное регулирование этого вопроса содержится в Ордонансе о финансовом обеспечении 1977 г., устанавливающим следующий порядок: если мощность реактора не превышает 1 мегаватта, то сумма обеспечения составляет 5 млн. марок; за каждый дополнительный мегаватт сумма увеличивается на 1 млн. марок, и так до 500 млн. марок — верхнего предела финансового обеспечения. Другие ядерные установки и другая деятельность с использованием иных ядерных объектов имеет свои критерии, но сумма обеспечения также не превышает 500 млн. марок. Финансовое обеспечение транспортировки ядерных веществ ограничено 50 млн. марок, хотя в случаях международных перевозок компетентным властям дано право устанавливать более высокий предел финансового обеспечения.

Принцип возможного риска лежит в основе установления пределов финансового обеспечения в Японии. Здесь Ордонансом о введении в действие Закона о возмещении ядерного вреда 1962 г. с поправками 1989 г. суммы финансового обеспечения также определяются в зависимости от мощности реактора, хотя существует более жесткая система, чем в немецком Законе. Установлены только три предела: 1 млрд. йен, если мощность реактора не превышает 100 квт; 6 млрд. йен, если мощность реактора превышает 10 квт, но не достигает 100 тыс. квт; 30 млрд. йен, если мощность реактора превышает 10 тыс. квт.

Существенным показателем защищенности прав потерпевших является участие государства в отношениях, связанных с возмещением ядерного ущерба. Это участие выражается в том, что государство берет на себя обязательство компенсировать ущерб в случае, если он не может быть возмещен из финансовых средств оператора.

Строго говоря, основные международные акты не формулируют точного принципа обязательного участия государства в покрытии ядерного ущерба на своей территории и не дают образцов соответствующего регулирования. Предполагается, что нет необходимости предусматривать положения о дополнительном участии государств, поскольку они имеют общее обязательство предпринимать такие шаги в случае катастроф (чрезвычайных ситуаций).

Венская конвенция, как и Парижская, не содержит указаний на обязанность государства полностью возместить ядерный ущерб за пределами финансовых возможностей оператора, однако некоторые варианты участия государства в таком возмещении обозначены.

Так, в ст. 15(в) Парижской конвенции имеется отсылка к неким общественным фондам, которые используются в целях компенсации, но здесь речь не идет об участии государства с обозначением основных элементов механизма такого участия, а лишь указывается, что если за пределами ответственности в 5 млн. СПЗ компенсация осуществляется за счет публичных (государственных) средств, то она может выплачиваться на условиях, частично отменяющих положения Конвенции.

Венская конвенция также предполагает, что государство, на территории которого находится ядерная установка, должно обеспечить выплаты по искам о возмещении ядерного вреда, обращенным к оператору ядерной установки, путем создания необходимых фондов на тот случай, если страховка или иные гарантии оператора не смогут покрыть суммы этих исков. Однако такое участие государства также ограничено пределами ответственности оператора.

Брюссельская конвенция (дополнительная к Парижской конвенции) 1963 г. с поправками Дополнительного Протокола 1964 и 1982 гг. устанавливает в ст. 3 трехуровневую систему компенсации:

— в пределах суммы не менее 5 млн. СПЗ — из средств, предусмотренных страхованием или иным финансовым обеспечением, осуществляемым оператором. Этот предел устанавливается законодательством государств-участников, на территории которых находится ядерная установка;

— в пределах разницы между вышеуказанной суммой и 175 млн. СПЗ — из публичных фондов (средств), которые предоставляются государством-участником, на чьей территории находится ядерная установка;

— в пределах разницы между 300 и 175 млн. СПЗ — из средств, предоставляемых всеми государствами-участниками в соответствии с положениями ст. 12.

Третий уровень, который предполагает систему взаимных гарантий (страхования) государств-участников, также имеет свой предел. Этот способ часто именуют возмещением «по брюссельской схеме».

Используя созданный Брюссельской конвенцией механизм, некоторые государства ограничивают свое участие этим третьим уровнем, а ряд стран участвуют в возмещении ядерного ущерба и за его пределами.

Что касается государств-неучастников, то их участие в компенсации ущерба также предполагается, хотя законодатель не всегда дает четкий механизм такого участия, а лишь намечает путь решения проблемы. Так, согласно канадскому Закону, в случае, если ущерб превышает страховую сумму оператора, в целях защиты общественного интереса применяются специальные меры по компенсации. В соответствии с официальным заявлением компетентного государственного органа ответственность оператора прекращается и вместо него ее несет государство, причем оно участвует в пределах, установленных для оператора, если иное не предусмотрено актом парламента. Иначе говоря, участие государства носит восполняющий характер; для того чтобы оно участвовало в компенсации ущерба за пределами ответственности оператора, требуется специальное решение законодательного органа.

Участие государства может носить субсидиарный характер, восполняющий нехватку средств у оператора в пределах его ответственности, а может быть дополнительным — за пределами ответственности оператора. *Субсидиарная ответственность государства* — в целом обычная гражданско-правовая конструкция, но иногда ее правовая природа определяется тем, что государство выполняет функцию гаранта, так как оно в ряде случаев имеет право регресса к оператору в порядке суброгации, если непосредственно компенсировало потерпевшему ущерб. Наряду с прямыми выплатами компенсации потерпевшим

государство может использовать и иной способ — обеспечение необходимыми финансовыми средствами самого оператора, который за этот счет возмещает ущерб потерпевшим.

Когда государство участвует в возмещении ущерба за пределами ответственности оператора, такое участие носит характер *дополнительного* (вспомогательного), близкого по своей юридической природе к государственной функции социальной защиты потерпевших. Такое участие в каждом конкретном случае может иметь свой особый механизм, учитывающий классификацию ущербов по видам, устанавливающий систему приоритетов и очередности компенсации и т.п.

Сравнительная таблица (табл. 2) свидетельствует об использовании различных способов участия государства в возмещении ущерба и о пределах такого возмещения.

Таблица 2 Участие государства в возмещении ядерного ущерба³

Государство	Способ участия	Пределы по суммам	
		национальная валюта	СПЗ
Австрия	Субсидиарная ответственность (государство возмещает вред за иных лиц, несущих ответственность помимо оператора)	500 млн. австр. шилл.	30 млн
Бельгия	Субсидиарная ответственность		
Великобритания	Участие по Брюссельской схеме ⁴	4 млрд. белы фр.	90 млн.
Венгрия	Участие по Брюссельской схеме	-	300 млн.
Германия	<u>Дополнительное участие</u>		300 млн.
Дания	Субсидиарная ответственность	-	300 млн.
Испания	Дополнительное участие	500 млн. марок	235 млн.
Италия	Участие по Брюссельской схеме	500 млн. марок	235 млн.
Канада	Участие по Брюссельской схеме	--	60 млн.
	Дополнительное участие. Участие по Брюссельской схеме	-	300 млн.
Малайзия	Субсидиарная ответственность	43 750 млн. лир	29 млн
	<u>Дополнительное участие</u>	75 000 млн. лир	45 млн.
Нидерланды	Субсидиарная ответственность.	75 млн. кан. долл.	44 млн.
	Дополнительное участие	Цифры не указаны	
Норвегия	Субсидиарная ответственность	50 млн. ринггит	12 млн.
	Участие по Брюссельской схеме	Цифры не указаны	
Республика Корея	Дополнительное участие	500 млн. гульденов	206 млн.
	Субсидиарная ответственность.	5 млрд. гульденов -	300 млн.
США	Участие по Брюссельской схеме	--	2,07
	Субсидиарная ответственность		60 млн.
США	Дополнительное участие		300 млн.
	Дополнительное участие по ущербам, превышающим 7 млрд. ам. долл.	3 млрд. вонов	3 млн.
		Цифры не указаны	
		Цифры не указаны	

³ Основные данные представлены в докладе Н. Пельцера (университет Геттингена), подготовленном им в 1993 г для Департамента юстиции Канады.

⁴ Брюссельская схема предполагает выплаты всеми участниками, которые определены по формуле ст. 12 Брюссельской дополнительной конвенции и зависят от *gnp*-фактора (50%) и мощности реактора (50%).

Тайвань	Субсидиарная ответственность Дополнительное участие	70 млн. серебр. долл. Цифры не указаны	6 млн.
Филиппин	Субсидиарная ответственность	Эквивалент к 5 млн.	-
Финляндия	Субсидиарная ответственность Участие по Брюссельской схеме	- -	100 млн. 300 млн.
Франция	Субсидиарная ответственность Участие по Брюссельской схеме	600 млн. франц. фр. -	100 млн. 300 млн.
Швейцария	Субсидиарная ответственность Дополнительное участие Дополнительное участие по ущербам, превышающим 1 млрд. швейц. фр.	500 млн. швейц. фр. 500 млн. швейц. фр. Цифры не указаны	264 млн. 264 млн.
Швеция	Субсидиарная ответственность Участие по Брюссельской схеме Дополнительное участие	1 200 млн. шв. крон - 3 млрд. шв. крон	150 млн. 300 млн. 375 млн.
Япония	Субсидиарная ответственность Дополнительное участие	30 млн. йен Цифры не указаны	150 млн.

В тех случаях, когда дополнительная помощь государства точно не определена законом, предполагается, что механизм такой помощи должен быть выработан правительством (Япония, Корея, Тайвань) или парламентом (Малайзия, ЮАР, США). Указание на это содержится в соответствующих положениях национальных законов об использовании атомной энергии.

Таким образом, возмещение ядерного вреда предполагает многоуровневую систему с участием государства, которое в этом случае должно разработать специальный механизм такого участия. Наиболее эффективным может оказаться механизм, позволяющий привлекать к участию другие государства, создавая систему взаимного межгосударственного обеспечения. Что касается финансового обеспечения в форме страхования ответственности оператора, то здесь также невозможно обойтись без использования механизма международных страховых организаций в форме страховых пулов, поскольку активы национальных страховых организаций не всегда могут обеспечить высокий уровень ответственности оператора. Все это приобретает особую актуальность в свете того, что современная тенденция международно-правового регулирования предполагает дальнейшее повышение пределов такой ответственности, а следовательно, пересмотр национального законодательства и поиск более эффективных путей финансового обеспечения при возмещении ядерного ущерба в целях защиты прав и законных интересов потерпевших.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЯДЕРНЫЙ УЩЕРБ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В течение многих лет законодательство России не соответствовало международно-правовому режиму гражданской ответственности за ядерный ущерб. Несмотря на связанные с этим трудности, особенно в области осуществления международного сотрудничества по использованию атомной энергии, ядерного экспорта и импорта, в российском атомном праве не были закреплены те единые принципы гражданской ответственности за ядерный ущерб, на которых базируется ядерное законодательство стран Западной Европы и Америки. До последнего времени в стране вообще отсутствовали законодательные нормы, регулирующие специфику этого вида деликтной ответственности, а также финансовый и страховой механизмы, обеспечивающие возмещение ядерного ущерба.

При отсутствии специального регулирования отношения, связанные с возмещением ущерба, причиненного при использовании атомной энергии, регулировались нормами гражданского законодательства: Основ гражданского законодательства и Гражданского кодекса РСФСР 1964 г., а с 1995 г. — Гражданского кодекса РФ (нормами об ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности). Однако эти нормы, не учитывающие полностью особенности ядерного ущерба, не обеспечивали в достаточной мере защиту потерпевших и не могли служить основой для разрешения комплекса возникавших в связи с этим вопросов. Особенно сложными были вопросы, связанные с определением ответственного лица и источников финансового покрытия затрат по возмещению ядерного ущерба, размеры которого превышают финансовые возможности причинителя, а также с ролью государства в возмещении ядерного ущерба, причиненного в особо крупных размерах, «позднего ущерба» и т.д.

Опыт ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы ясно показал, что возмещение огромного по своему размеру ядерного ущерба не может быть обеспечено в рамках традиционных норм гражданского права, созданных в целях покрытия рисков обычного рода. Поэтому за годы, прошедшие после катастрофы на Чернобыльской АЭС, было принято новое законодательство, связанное с возмещением ущерба, причиненного этой и другими радиационными катастрофами. Однако это законодательство не регулирует отношения в области гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб, им закреплена государственная система льгот и компенсаций ущерба, нанесенного здоровью и имуществу людей катастрофой. Такой характер возмещения ущерба, естественно, относится не к гражданско-правовой сфере, а к сфере социальной защиты, функции которой осуществляет Российская Федерация как социальное государство (ст. 7 Конституции РФ).

В настоящее время вопросы гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный радиационным воздействием, в общем виде регулируются гл. XII Федерального закона «Об использовании атомной энергии», который вступил в силу 23 ноября 1995 г. Закон заложил основы правового регулирования в этой области. Кроме того, в 1996 г. Правительство России приняло решение о подписании Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб (Постановление от 12 апреля 1996 г.). Хотя Конвенция в силу ее ст. XXII и ст. 15 Закона РФ «О международных договорах Российской Федерации» подлежит ратификации, но она пока еще не ратифицирована Государственной Думой РФ. Остается надеяться, что, ратифицировав ее в ближайшее время, Россия наконец-то присоединится к действующему международно-правовому режиму гражданской ответственности в ядерной области.

Переходя к анализу норм Закона об использовании атомной энергии, о гражданской ответственности за вред, причиненный радиационным воздействием, следует отметить, что в большинстве своем они соответствуют принципам, заложенным в международных Конвенциях. Однако некоторые положения Закона существенно отличаются от положений Конвенции. После ратификации Венской конвенции эти различия должны быть устранены, поскольку, согласно ст. 15 Конституции РФ, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные Законом, то применяются правила международного договора.

В ст. 53 Закона установлена ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием юридическим и физическим лицам. Понятие вреда, причиненного таким воздействием, в Законе не раскрывается, очевидно, потому, что понятие «ответственность за вред» традиционно для российского гражданского права и используется ГК РФ при регулировании отношений в области ответственности за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. В то же время ГК не содержит юридического определения вреда. В теории гражданского права под вредом понимается всякое умаление охраняемого законом имущественного или личного права (например, жизни, здоровья, чести, достоинства, деловой репутации и т.д.). Это наиболее широкое по своему объему понятие. Что же касается термина «убытки», то он употребляется для обозначения способов возмещения вреда наряду с возмещением вреда в натуре (ст. 15, 1082 ГК РФ). Использование в Законе понятия «убытки» наряду с понятием «возмещение вреда» представляется явно избыточным.

Гражданскому праву известны два способа возмещения вреда: возмещение вреда в натуре (предоставление вещи того же рода и качества, исправление вещи самим причинителем вреда и т.д.) и возмещение убытков в денежной форме. При причинении вреда жизни и здоровью прямое возмещение в натуре невозможно и все отношения преследуют цель восстановления косвенных имущественных утрат (утраченный заработок, потеря средств к существованию вследствие смерти кормильца, расходы на погребение и т.д.). В большинстве случаев причинения имущественного вреда особый характер радиационного воздействия также делает невозможным возмещение вреда в натуре. Возможны, конечно, случаи, когда суд обязывает ответчика предоставить участок земли или жилое помещение взамен утраченных вследствие радиационного загрязнения. Однако основной способ возмещения вреда, причиненного радиационным воздействием, — это возмещение убытков.

Убытки — сложное понятие, включающее в себя два блока: 1) реальный ущерб — стоимость утраченного имущества или часть стоимости, на которую уменьшилась его цена вследствие повреждения, а также расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для его восстановления. Сюда входят, в частности, любые накладные и иные расходы (транспортные, на экспертизы, судебные издержки и т.д.); 2) упущенная выгода — неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (и на которые оно могло бы рассчитывать исходя из предпринятых для их получения мер и сделанных с этой целью приготовлений) — ст. 15, 393 и 1082 ГК РФ.

По действующему российскому законодательству вред, причиненный личности или имуществу физического лица, а также имущественный вред, причиненный юридическому лицу, подлежат возмещению в полном объеме, если иное не установлено законом (ст. 1064 ГК РФ). В соответствии с этим принципом осуществляется и возмещение вреда, причиненного радиационным воздействием (ст. 15 Закона об использовании атомной энергии), в который должны быть включены

все понесенные пострадавшим лицом потери и произведенные им затраты, включая затраты по предупреждению и предотвращению вреда, а также расходы, произведенные в целях уменьшения его размера после возникновения угрозы причинения такого вреда. В объем возмещения должны быть включены и затраты на восстановление ранее существовавшего нарушенного положения.

При определении величины вреда, причиненного здоровью физических лиц, кроме уже названных факторов должны учитываться: степень утраты потерпевшими трудоспособности, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья, затраты на уход за больными, иные расходы, в том числе связанные с необходимостью изменения места жительства, образа жизни и профессии, потери, связанные с упущенными профессиональными возможностями, а также с моральными травмами, с невозможностью иметь детей или с риском рождения детей с врожденной патологией.

При определении объемов вреда, причиненного имуществу, учитывается прямой ущерб, связанный с разрушением и снижением его стоимости, сюда же включается и упущенная выгода, в том числе от потери урожая, снижения плодородия почв и иных вредных последствий. Определение точного размера вреда в ряде случаев представляет серьезную трудность, что связано со многими факторами, в том числе с длительностью ущерба («поздний ущерб») и с трудностью доказывания причинной связи.

Хотя законодатель при определении размеров ответственности исходит в целом из принципа полноты ответственности за причиненный вред, он может допускать, как уже отмечалось, некоторые исключения из этого общего правила (ст. 15 ГК). Такое исключение закреплено и ст. 55 Закона «Об использовании атомной энергии», которая вслед за международными нормами установила пределы ответственности эксплуатирующей организации. Конкретные размеры пределов ответственности должны быть определены в другом законодательном акте. В то же время конституционное право лиц, пострадавших от радиационного воздействия, на полное возмещение причиненного вреда обеспечивается Правительством РФ, которое в силу ст. 57 Закона берет на себя выплату сумм за пределами ответственности эксплуатирующей организации вплоть до полного возмещения вреда. В этом проявляется одна из функций социального государства — функция социальной защиты. Правда, пока положения этой статьи носят декларативный характер; в законодательстве должен быть решен комплекс конкретных вопросов: порядок и источники таких выплат, организационная структура, осуществляющая выплаты, и т.д.

Венская конвенция достаточно узко трактует понятие ядерного ущерба (ограничиваясь в основном только положительным, материальным ущербом и не включая в его состав затраты, произведенные в целях предотвращения или уменьшения убытков, неполученную прибыль, моральный ущерб и т.д.). В то же время она оставляет на усмотрение внутреннего законодательства решение вопроса о включении в это понятие «любой другой потери или ущерба, возникающих таким образом или являющихся результатом этого» (опасных свойств ядерного топлива, ядерных материалов, радиоактивных продуктов или отходов). Поэтому содержащаяся в ст. 53 Закона формулировка об объеме возмещаемого ущерба не противоречит международно-правовой норме. Однако есть другая проблема, которая, видимо, возникнет после ратификации Венской конвенции. Она связана с установлением специфики понятия «ядерный ущерб» по сравнению с другими видами ущерба (в том числе ущерба от радиационного воздействия). В соответствии с Конвенцией возмещению подлежит только ядерный ущерб, т.е. ущерб, причиненный ядерным инцидентом (происшествием или серией происшествий), произошедшим на ядерной установке или связанным с ядерным материалом (понятие

детализируется в ст. II Конвенции). Ущерб, возникший при нормальном функционировании ядерной установки, не считается ядерным и подлежит возмещению по общим нормам гражданского права¹.

В соответствии с Законом об использовании атомной энергии возмещению подлежит вред, причиненный радиационным воздействием при выполнении любых работ в области использования атомной энергии. Анализ ст. 3 и 4 Закона, определяющих виды деятельности в области использования атомной энергии и объекты применения Закона, показывает, что российский законодатель связывает опасность причинения особого по своему характеру вреда не только с ядерными установками и ядерными материалами, но и с радиационными источниками и радиоактивными веществами (в том числе с радиоактивными изотопами, используемыми в научных, медицинских, сельскохозяйственных и иных коммерческих или промышленных целях). Кроме того, Закон не разделяет концепцию обусловленности ядерного ущерба наличием ядерного инцидента. В соответствии с Законом возмещению должен подлежать вред, причиненный в процессе эксплуатации либо в ходе выполнения любых работ, связанных с эксплуатацией ядерной установки или радиационного источника, а также любых иных работ в области использования атомной энергии, подпадающих под виды деятельности, перечисленные в ст. 4. Сформулированная таким образом норма намного шире аналогичной нормы Венской конвенции. Она исходит из того, что если вред причинен радиационным воздействием, то гражданско-правовая ответственность за него не должна дифференцироваться в зависимости от конкретных обстоятельств его возникновения, если только такие обстоятельства вообще не исключают ответственности. Поскольку Конвенция содержит императивное требование к государствам-участникам («ни одно лицо не несет ответственности за потерю или ущерб, не являющийся ядерным ущербом...» — п. 6 ст. II), то после ее ратификации перед российским законодателем встанет задача устранения указанных несогласованностей.

В остальном понятие вреда от радиационного воздействия совпадает с понятием ядерного ущерба, которым считается ущерб, полностью или частично причиненный ионизирующей радиацией. Вред, причиненный иными опасными свойствами объектов использования атомной энергии, в частности их токсичностью и взрывоопасностью, охватывается понятием «вред от радиационного воздействия», если его возникновение обусловлено этими свойствами в сочетании с радиоактивностью. Вред, причиненный только токсическими свойствами ядерных материалов или радиоактивных веществ либо только взрывом на ядерной установке (без выброса радиоактивности), должен возмещаться по общим нормам гражданского законодательства об ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности, устанавливающим более «мягкий» режим ответственности (в частности, право регресса к виновному лицу).

Если наряду с вредом от радиационного воздействия причинен иной вред, который не может быть обоснованно исключен или отделен от него, то весь причиненный вред подлежит возмещению в соответствии с Законом об использовании атомной энергии. Если нерадиационный вред может быть отделен от радиационного, то он также возмещается в соответствии с общими нормами ГК РФ.

В соответствии с требованиями международных Конвенций вред, причиненный радиационным воздействием, понимается в Законе как вред, причиненный третьим лицам, т.е. из него исключается вред, причиненный самим объектам использования атомной энергии, а также их работникам в связи с

¹ Эта концепция разделяется и некоторыми отечественными авторами. См., напр.: *Малинин С.А.* Мирное использование атомной энергии. М., 1971. С. 134

исполнением ими своих трудовых обязанностей. Статья 60 Закона устанавливает, что отношения, возникающие в связи с причинением вреда жизни и здоровью указанной категории лиц, а также работников, занятых на каких-либо других работах с ядерными материалами или радиоактивными веществами, регулируются действующим гражданским и трудовым законодательством РФ. К такому законодательству следует отнести ГК РФ, КЗоТ РФ, а также Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими своих трудовых обязанностей, в редакции, утвержденной Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. Последний акт применяется в той мере, в которой он не противоречит нормам ГК, не ухудшает положения потерпевших и содержит специальные нормы, не предусмотренные гл. 59 ГК РФ. Перечисленными актами установлены объем, размер и характер возмещения вреда, порядок определения заработка (дохода), утраченного в результате повреждения здоровья, определен круг лиц, имеющих право на возмещение вреда в результате смерти кормильца, и размер возмещаемого вреда. Правилами возмещения вреда регламентируется также конкретный механизм возмещения причиненного вреда, в том числе порядок рассмотрения заявлений о возмещении вреда и процедура принятия и обжалования решений по рассмотренным вопросам. В частности, предусмотрена досудебная процедура урегулирования споров (ст. 40¹). Кроме уже упомянутых, вопросы возмещения вреда работникам регламентируются также другими не противоречащими им нормативными правовыми актами. Так, применяется утвержденное Правительством РФ 23 апреля 1994 г. Положение о порядке установления врачебно-трудовыми экспертными комиссиями степени утраты профессиональной трудоспособности в процентах работниками, получившими увечье, профессиональное заболевание либо иное повреждение здоровья, связанные с исполнением ими трудовых обязанностей.

В то же время содержащаяся в Законе об использовании атомной энергии отсылка к действующему законодательству не исключает необходимости учета специфики отношений в области возмещения вреда, причиненного радиацией, и разработки в будущем отдельных законодательных норм, направленных на их регулирование. Как показывает опыт ликвидации последствий различных радиационных аварий, потребовалось принятие значительного количества нормативных актов, регламентирующих организацию работы по установлению статуса граждан, подвергшихся радиационному воздействию, и особенно порядка определения причинной связи заболеваний, инвалидности и смерти с последствиями радиационных аварий.

Обязанность возместить причиненный вред, как правило, возлагается на самого причинителя вреда (ст. 1064 ГК РФ). Однако ГК допускает, что закон может возложить обязанность возмещения вреда на лицо, не являющееся причинителем вреда. Так, ответственность за вред, Причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, возлагается на владельца источника повышенной опасности (ст. 1079 ГК). Субъектом же ответственности за вред от радиационного воздействия является эксплуатирующая организация — организация, созданная для эксплуатации ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и осуществления другой деятельности в области использования атомной энергии; признанная в качестве таковой компетентным органом управления в области использования атомной энергии; имеющая лицензии на право ведения работ, связанных с использованием атомной энергии, выданные органами государственного регулирования безопасности (ст. 34 Закона об использовании атомной энергии).

Понятие «эксплуатирующая организация» соответствует понятию «оператор ядерной установки», используемому в международных конвенциях. Его введение в Закон было необходимо, поскольку ответственность за причиненный вред должно нести лицо, не просто владеющее ядерной установкой или другим объектом использования атомной энергии на любом законном основании, но признанное соответствующим органом управления и имеющее специальное разрешение (лицензию) органов регулирования безопасности. Это одно из основных требований международно-правового режима ответственности за ядерный ущерб.

Установление принципа «направленной», или «канализированной», ответственности эксплуатирующей организации самым тесным образом связано с введением более строгой безвиновной (абсолютной, по терминологии Венской конвенции, или исключительной, объективной) ответственности. Закрепленный в ст. 54 Закона принцип абсолютной ответственности предполагает, что эксплуатирующая организация несет ответственность независимо от вины, что обусловлено характером ядерного ущерба, представляющего огромную опасность для населения и окружающей среды.

Как и международно-правовые нормы, российское законодательство знает исключения из указанного принципа. Обстоятельствами, однозначно исключаящими ответственность эксплуатирующей организации, является причинная обусловленность ядерного инцидента вооруженным конфликтом, военными действиями, гражданской войной или восстанием (п. 3 ст. IV Венской конвенции, ст. 54 Закона). Что касается других обстоятельств непреодолимой силы (которая в соответствии со ст. 202 ГК РФ определяется как чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях обстоятельства), то их наступление, по Закону об использовании атомной энергии, также является основанием, освобождающим эксплуатирующую организацию от ответственности. Здесь мы опять обнаруживаем несогласованность с Венской конвенцией, которая установила, что «оператор не несет ответственности за ядерный ущерб, причиненный ядерным инцидентом, возникшим непосредственно в результате тяжелого стихийного бедствия исключительного характера» (п. 3(b) ст. IV), причем окончательное решение этого вопроса оставлено на усмотрение национального законодательства.

Таким образом, содержащийся в ст. 54 Закона перечень исключений из принципа абсолютной ответственности, включающий в себя все обстоятельства непреодолимой силы, носит слишком широкий характер. Представляется, что при приведении этой нормы в соответствие с международно-правовыми требованиями было бы целесообразно предусмотреть в Законе ответственность более строгую, чем та, которая возлагается на владельцев других источников повышенной опасности в силу ст. 1079 ГК РФ. Ядерные объекты — это источники повышенной опасности особого рода, способные причинить ущерб, значительно превышающий убытки от обычного источника повышенной опасности. Поэтому эксплуатирующие организации должны нести ответственность независимо от вины и даже за ущерб, причиненный действием непреодолимой силы, за исключением военных действий и вооруженных конфликтов, а также (по усмотрению законодателя) тяжелых стихийных бедствий исключительного характера. Следует напомнить, что российскому законодательству известны случаи полной ответственности за вред, причиненный и при непреодолимой силе, — ответственность владельца воздушного транспорта согласно ст. 101 Воздушного кодекса РСФСР.

Беспорным основанием полного или частичного освобождения эксплуатирующей организации от ответственности является также вина в форме умысла потерпевшего. Но на ответственность такой организации не распространяется действие нормы, содержащейся в п. 2 ст. 1079 ГК, согласно которому владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред,

причиненный этим источником, если докажет, что источник выбыл из его обладания в результате противоправных действий других лиц. Эксплуатирующая организация отвечает за причинение вреда и в случае выбытия объекта использования атомной энергии в результате противоправных действий из ее владения. В отношении эксплуатирующей организации не действуют и некоторые другие нормы ГК РФ, например п. 2 и 3 ст. 1083.

Освобождение эксплуатирующей организации полностью или частично от ответственности производится в судебном порядке. На нее возлагается бремя доказывания того, что вызванный радиационным воздействием вред причинен полностью или частично вследствие умысла самого потерпевшего.

Абсолютная, исключительная ответственность не должна предусматривать право эксплуатирующей организации на обратные (регрессные) иски к кому бы то ни было, в том числе и к фактическому причинителю вреда (за исключением умышленного причинения вреда и некоторых специально оговоренных законом случаев причинения вреда вследствие нарушения контрагентами эксплуатирующей организации своих договорных обязательств). Этого требует специфика «канализирования» ответственности эксплуатирующей организации, покрытой в силу ст. 56 Закона обязательным страхованием или иным финансовым обеспечением. Но, к сожалению, Закон не содержит никаких специальных указаний относительно отсутствия права регресса; в этом он отстает от положений Венской конвенции (ст. X). Поэтому до ее имплементации в российское законодательство подлежит применению общая норма гражданского законодательства, в соответствии с которой лицо, возместившее вред, причиненный другим лицом, имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения (ст. 1081 ГК РФ). Однако это противоречит принципу «канализирования» ответственности в международно-правовом регулировании.

Обязательным элементом «направленной» ответственности является ее финансовое обеспечение. В ст. 56 Закона это положение закреплено как обязанность эксплуатирующей организации и как необходимое условие для получения ею разрешения (лицензии) на эксплуатацию ядерного объекта. Документальное подтверждение требуемого финансового обеспечения должно быть представлено вместе с перечнем необходимых документов для получения лицензии в соответствующий орган государственного регулирования безопасности.

Финансовое обеспечение должно быть непрерывным. Это выражается в том, что лицо, предоставившее такое обеспечение, не имеет права приостановить или прекратить его действие, не уведомив о том за три месяца органы государственного регулирования безопасности. Когда финансовое обеспечение касается ответственности, связанной с транспортированием ядерного материала и радиоактивных веществ, оно должно действовать непрерывно в течение всего периода транспортирования. В этот период приостановление или прекращение финансового обеспечения запрещается.

Сумма финансового обеспечения должна быть не меньше (равна) пределу гражданско-правовой ответственности эксплуатирующей организации, устанавливаемому в соответствии с правилами ст. 55 Закона об использовании атомной энергии.

Законодатель предусматривает следующие способы (формы) финансового обеспечения: а) государственная или иная гарантия, б) наличие собственных финансовых средств, в) страхование ответственности, подтверждаемое страховым полисом или договором. При этом в ст. 55 Закона указывается на необходимость иметь одновременно все перечисленные формы обеспечения. Однако представляется, что обязательное использование всех форм обеспечения вряд ли целесообразно. Не вызывает сомнения необходимость иметь собственные финансовые средства,

поскольку это общее требование для всех субъектов предпринимательской деятельности и не является специальной мерой обеспечительного характера. Это необходимая предпосылка платежеспособности юридического лица, гарантия стабильности экономических отношений в обществе. Но если ответственность эксплуатирующей организации может быть обеспечена только, например, страхованием, то нет смысла дублировать ее также государственной либо иной гарантией.

Вообще страхование как основная форма финансового обеспечения ответственности эксплуатирующей организации наиболее распространена в зарубежных странах. В России же такой вид страхования, как ядерное страхование, практически отсутствует. Это связано с рядом причин как экономического, так и организационно-правового характера. В числе последних следует назвать отсутствие специального правового регулирования в данной области. Страхование гражданско-правовой ответственности достаточно подробно регулируется нормами ГК РФ (гл. 48 «Страхование» в целом и ст. 931 «Страхование ответственности за причинение вреда» в особенности), а также нормами Закона РФ «О страховании». Однако для регулирования отношений в сфере использования атомной энергии необходимы разработка и принятие специального законодательного акта по вопросам возмещения вреда, причиненного радиационным воздействием, и ядерного страхования, который определил бы условия и порядок страхования гражданско-правовой ответственности, порядок и источники образования страхового фонда как формы взаимного страхования эксплуатирующих организаций, особенности страхования крупных рисков и т.д. Отсылку к такому будущему закону счел необходимым сделать законодатель в ст. 56 Закона об использовании атомной энергии.

В заключение следует еще раз отметить, что Закон «Об использовании атомной энергии» закрепил только основные положения в области ответственности за вред, причиненный радиационным воздействием. Конкретный механизм возмещения вреда и его финансового обеспечения, позволяющий создать систему финансовой безопасности при использовании атомной энергии, в Законе не определен. Он должен явиться предметом регулирования нового законодательного акта, обеспечивающего детальную регламентацию всего комплекса отношений, возникающих в этой сфере. Действие такого закона должно быть направлено на уточнение и конкретизацию оснований, пределов и других характеристик ответственности, приведение их в соответствие с требованиями Венской конвенции, а также на создание механизма (определение конкретных условий и порядка проведения) обязательного страхования ответственности и дополнительных финансовых гарантий возмещения вреда.

Следует особенно подчеркнуть, что соответствующее международным требованиям законодательное решение вопросов возмещения вреда, причиненного радиационным воздействием, составляет необходимое условие дальнейшего развития равноправных отношений России с другими странами в области ядерного экспорта и импорта. Отсутствие специального законодательства, а также неучастие России в действующих международных Конвенциях о гражданской ответственности за ядерный ущерб перед третьими лицами до последнего времени представляло собой серьезную опасность для международного сообщества, уже пострадавшего в определенной мере от Чернобыльской катастрофы, и, кроме того, существенно затрудняло международное сотрудничество в сфере использования атомной энергии. Да и в настоящее время зарубежные партнеры России в ядерной области предъявляют к российскому Правительству требования о предоставлении специальных гарантий возмещения ядерного ущерба и освобождения их от ответственности в случае любого ядерного инцидента на территории России или связанных с ней договорными отношениями третьих стран. Предоставление таких

гарантий противоречит и российскому законодательству, и действующим международно-правовым нормам. Дальнейшее развитие национального законодательства в этой области, основные положения которого будут соответствовать международным Конвенциям о гражданской ответственности за ядерный ущерб, позволит России присоединиться к существующему международно-правовому режиму и тем самым создаст необходимые предпосылки для полноправного выхода России на международный ядерный рынок.

В настоящее время разработаны несколько проектов закона о гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный радиационным воздействием, и о финансовом обеспечении такой ответственности. Они находятся на стадии согласования и рассмотрения. В подготовке одного из них принимали участие и авторы данной работы.