



В. В. Міщук*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНОГО ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЯДЕРНУ ШКОДУ

З самого початку промислового використання ядерної енергії в центрі уваги співтовариства ядерних держав і відповідних міжнародних організацій (Міжнародного агентства з атомної енергії (МАГАТЕ) та ін.) постало питання розробки та забезпечення правових гарантій захисту інтересів потерпілих від ядерних інцидентів, вирішення цивільно-правових проблем відшкодування ядерної шкоди. Тому на міжнародному, а згодом і на національному рівнях було прийнято спеціальні акти щодо цивільної відповідальності за ядерну шкоду, започатковано розробку глобального правового механізму відшкодування такої шкоди.

Проблеми формування міжнародно-правового режиму цивільної відповідальності за ядерну шкоду досліджувались здебільшого фахівцями в галузі ядерного права країн Заходу (У. Магнус, Н. Пельцер — Німеччина, Н. Хорбах — Нідерланди, О. Браун, Дж. Міллер — США, А. Гюйя — Італія, У. Лейг — Велика Британія, П. Рейнерс — Франція та ін.). У вітчизняній літературі окремі аспекти цієї проблематики розглядалися у працях Ю. М. Крупки¹ і Г. І. Балюк². Проте в сучасній вітчизняній юридичній науці відсутні дослідження проблеми формування механізму додаткової компенсації за ядерну шкоду як складової глобального режиму відповідальності за ядерну шкоду, що і спонукало автора цієї статті проаналізувати основні положення Конвенції про додаткову компенсацію за ядерну шкоду, акцентуючи увагу на дискусійних питаннях, які потребують подальшого вирішення.

Правовий фундамент міжнародного цивільно-правового механізму відшкодування ядерної шкоди складають: Паризька конвенція про відповідальність перед третьою стороною у сфері ядерної енергії (29 липня 1960 р.), Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду (21 травня 1963 р.), Брюссельська конвенція — додаткова до Паризької конвенції (31 січня 1963 р.), Спільний протокол про застосування Паризької і Віденської конвенцій (21 вересня 1988 р.), Протокол про доповнення Віденської конвенції про відповідальність за ядерну шкоду та Конвенція про додаткову компенсацію за ядерну шкоду (12 вересня 1997 р.). 12 лютого 2004 р. було прийнято Протоколи про внесення змін до Паризької конвенції і Брюссельської конвенції³.

Важливе місце серед зазначених міжнародно-правових документів займає Конвенція про додаткову компенсацію за ядерну шкоду⁴ (Україна підписала Конвенцію 29 вересня 1997 р.), яка має слугувати базисом для формування глобального режиму відшкодування ядерної шкоди. Створення і ефективне функціонування цього режиму значною мірою залежатиме від прихильності до нього як з боку держав, що використовують ядерну енергію у промислових цілях, так і з боку держав, що не використовують ядерну енергію.

В основу Конвенції покладено принцип наступності, за яким нова конвенція має бути інтегральним компонентом правової системи, встановленої Паризькою і Віденською конвенціями, поєднаних Спільним протоколом. Відповідно до цього у преамбулі Конвенції проголошується, що Сторони, які домовляються, погодилися прийняти цю Конвенцію, визнаючи значення заходів, передбачених у Віденській конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду і Паризькій конвенції про відповідальність перед третьою стороною в галузі ядерної енергії, а також у національному законодавстві про

© Міщук В. В., 2008

* доцент кафедри правового забезпечення діяльності водного транспорту Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

¹ Крупка Ю. М. Відшкодування ядерної шкоди (міжнародний і національний аспекти): Монографія. — К.: Фенікс, 1999. — С. 78-96.

² Балюк Г. І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні: Монографія. — К., 1997. — С. 101-118.

³ Multilateral Agreements // Nuclear Law Bulletin. — 2004. — № 73. — P. 108.

⁴ Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage (1997) // Nuclear Law Bulletin. — 1997. — № 60. — P. 107.



відшкодування ядерної шкоди, що відповідає принципам цих конвенцій; бажаючи створити такий всесвітній режим відповідальності, який дозволить доповнити і зміцнити ці заходи з метою збільшення суми відшкодування за ядерну шкоду; визнаючи, що такий всесвітній режим відповідальності буде сприяти регіональному і глобальному співробітництву з метою досягнення більш високого рівня ядерної безпеки відповідно до принципів міжнародного партнерства і солідарності.

Відповідно до Конвенції про додаткове фінансування, компенсація буде виплачуватись особам, які зазнали ядерної шкоди, за яку несе відповідальність оператор згідно з Паризькою або Віденською конвенцією у випадках, коли позовні вимоги переважають межі відповідальності оператора.

Розробниками Конвенції пропонувалось застосувати триступеневу систему формування фондів, передбачену Брюссельською конвенцією (фінансове забезпечення оператора, публічні фонди держави, де знаходиться ядерна установка та колективні внески усіх членів Конвенції). Крім того, деякі країни (США, ФРН, Швейцарія), виходячи із власної практики, а також існуючих механізмів колективного відшкодування шкоди навколишньому середовищу, пропонували додати до цієї системи ще один ступінь — обов'язкові внески підприємств ядерної промисловості усіх держав-учасниць Конвенції. Проте деякі учасники переговорного процесу заперечували проти обов'язкового для операторів характеру внесків. Замість цього пропонувалось встановити такий порядок формування компенсаційного фонду, який би базувався на комерційних угодах між операторами. На думку деяких фахівців, було б несправедливим примушувати операторів, які зобов'язані згідно з національним законодавством забезпечувати високі стандарти безпеки, платити за шкоду, за яку несе відповідальність оператор установки іншої країни, де рівень ядерної безпеки є незадовільним. Це не буде спонукати держави та операторів експлуатувати ядерні установки відповідно до найвищих стандартів безпеки, що врешті не відповідає як інтересам потерпілих, так і загальноприйнятому принципу "забруднювач платить". Враховуючи це, пропонувалось покладати на операторів обов'язок виплачувати компенсаційні внески тільки в тому випадку, якщо оператор, відповідальний за ядерну шкоду, є членом "пулу ризику", що являє собою комерційну угоду між операторами щодо порядку і розмірів внесків до страхового фонду для забезпечення виплати компенсації потерпілим у разі виникнення ядерного інциденту на ядерній установці, на яку поширюється пул. Добровільний характер організації пулу ризику дозволяє передбачити, що деякі оператори не зможуть (чи не схочуть) приєднатися до пулу внаслідок того, що вимоги стандартів ядерної безпеки, які застосовуються на їх ядерній установці, є неадекватними загальноприйнятим стандартам. У цьому випадку держава має гарантувати відповідний розмір компенсації і таким чином нести підвищений фінансовий тягар у разі виникнення ядерного інциденту порівняно з тими державами, чії оператори є членами пулів. Це, безперечно, має позитивне значення, оскільки спонукає держави підвищувати стандарти безпеки. Разом із тим висловлювалось побоювання, що держави, оператори яких не приєдналися до пулів, будуть утримуватися від ратифікації Конвенції, оскільки це вимагатиме від них додаткових витрат на забезпечення режиму ядерної безпеки. В цьому випадку є загроза, що держави, які не дотримуються міжнародних стандартів ядерної безпеки і в яких через це ризик ядерного інциденту є високим, будуть виключені із системи додаткового фінансування що, безумовно, негативно позначиться на міжнародному режимі ядерної безпеки.

Отже, ідея колективних внесків операторів ядерних установок, всупереч загальному її сприйняттю, ще не набула свого втілення, оскільки учасники переговорного процесу ще не визначились щодо конкретного механізму формування колективних фондів.

У результаті переговорів було вирішено зафіксувати у Конвенції лише два рівня компенсації ядерної шкоди. Відповідно до ст. III Конвенції відшкодування ядерної шкоди за кожний ядерний інцидент забезпечується наступними коштами:

а) i) відповідальна за установку держава забезпечує наявність 300 млн. СПЗ⁵ або більшої суми, яку вона могла конкретно вказати Депозитарію в будь-який час до ядерного інциденту або перехідної суми відповідно до наступного підпункту; ii) Сторона, що

⁵ СПЗ — спеціальна грошова одиниця, запроваджена Міжнародним валютним фондом для власних розрахунків. 1 СПЗ дорівнює 1,4 дол. США.



домовляється, може встановити на 10 років від дня відкриття для підписання цієї Конвенції перехідну суму не менше 150 млн. СПЗ.

b) понад суми, що надаються відповідно до підпункту а), сторони, що домовляються, виділяють у державні фонди відповідно до формули, наведеної у статті IV.

Отже, перший рівень компенсації передбачає не менш як 300 млн. СПЗ, які має забезпечити держава, що відповідає за ядерну установку. Зазначена сума має використовуватись як для відшкодування шкоди, заподіяної на території держави, де розташована ядерна установка, так і шкоди, яка виникла за межами цієї держави.

Безпосередня участь держави у відшкодуванні ядерної шкоди у цьому випадку не означає, що тут йдеться про застосування концепції міжнародної відповідальності держави, оскільки на державу не покладається зобов'язання забезпечити повну компенсацію ядерної шкоди. Проте зобов'язання держави нести основний фінансовий тягар відшкодування має певні передумови. По-перше, держава, що відповідає за ядерну установку, зобов'язана вжити усіх заходів для запобігання виникненню ядерного інциденту, а у разі настання такого інциденту — мінімізувати його наслідки. По-друге, можна передбачити, що навіть у разі ядерного інциденту з транскордонними наслідками, ця держава зазнає найбільшої шкоди.

Другий рівень компенсації складається з міжнародного фонду, який формується державами-учасниками Конвенції. Формула внесків, згідно з якою сторони, що домовляються, виділяють державні фонди, визначається таким чином:

a) i) сума, що є добутком встановленої ядерної потужності цієї сторони на 300 СПЗ на розрахункову одиницю встановленої потужності; i ii) сума, що визначається шляхом застосування співвідношення між ставкою часткових внесків цієї країни до Організації Об'єднаних Націй і загальною сумою ставок таких внесків всіх країн-учасниць до 10 % від сукупності сум, що розраховуються для всіх країн-учасниць згідно з підпунктом i) (ст. IV).

Ст. XI Конвенції передбачено, що зазначені фонди розподіляються наступним чином:

1. a) 50 % коштів надаються для задоволення позовів про відшкодування ядерної шкоди, заподіяної у межах або за межами держави, що відповідає за установку;

b) 50 % коштів надаються для задоволення позовів про відшкодування ядерної шкоди в тій мірі, у якій такі позови не задовольняються відповідно до підпункту а).

c) У тому випадку, якщо сума менше 300 млн. СПЗ:

i) сума, що вказана в п. 1 а), зменшується на стільки ж відсотків, наскільки відсотків сума менше 300 млн. СПЗ; i ii) сума, передбачена в п. 1 б), збільшується на суму скорочення, розраховану відповідно до підпункту i).

2. Якщо сторона, що домовляється, забезпечила наявність суми не менше 600 млн. СПЗ, усі кошти, зазначені у ст. III. 1, надаються для відшкодування ядерної шкоди, заподіяної у межах або за межами держави, що відповідає за установку.

З метою встановлення прийняттого балансу інтересів держав-учасниць і уникнення ситуації, за якої країна, яка має великий ядерний потенціал, мала б вносити надто велику частку до загального фонду, особливо на початковому етапі з невеликою кількістю держав-учасниць, запроваджується відсоткове обмеження для внесків окремих країн. Максимальний внесок, який може бути встановлений на один інцидент для будь-якої держави-учасниці, що не є державою, відповідальною за ядерну установку, не може перевищувати певний відсоток від внесків усіх держав-учасниць. Для кожної країни цей відсоток відповідає ставці внесків цієї країни до ООН плюс 8 %. При цьому його буде збільшено на 1 %, якщо загальна потужність ядерних установок держав-учасниць перевищуватиме рівень у 625 000 умовних одиниць і буде збільшуватись на один додатковий відсоток з кожним збільшенням потужності на 75 000 одиниць.

Формула внесків застосовується для кожного ядерного реактора, розташованого на території Сторони, що домовляється, при цьому 1 одиниця приходить на кожний МВт теплової потужності. Формула розраховується на основі теплової потужності ядерних реакторів, вказаної на дату ядерного інциденту.

Дискусійним виявилось питання про те, чи зобов'язані держави, які не мають ядерних установок, платити внески до компенсаційних фондів. Відповідно до Брюссельської конвенції вони мають це робити. Останнє аргументується тим, що система додаткового фондування є своєрідною формою страхування, виявом міжнародної солідарності. Обґрунтовується це також тим, що усі країни (ядерні та неядерні) мають користь від ядерної енергетики (пряму через споживання ядерної енергії чи непряму через економію



і зменшення спалення викопного палива). Разом із тим, більшість неядерних держав вважають невинуватим покладання на них обов'язку вносити внески до додаткового фонду, оскільки вони не створюють ядерного ризику. Остання точка зору не знайшла загальної підтримки і гору взяв принцип міжнародної солідарності.

Дискусія виникла також під час обговорення питання щодо сфери дії Конвенції. Загальноприйнятим є правило, що дія міжнародного договору поширюється тільки на держави, які є його учасниками. Брюссельська конвенція, наприклад, слідує цьому підходу і передбачає виплату компенсації лише за шкоду, заподіяну на території держави-учасниці або у випадку шкоди у (чи над) відкритому морі, на борту судна чи літака, зареєстрованих в державі-учасниці. Саме такий підхід, на думку більшості учасників переговорного процесу, потрібно використати у новій Конвенції. Розглядався також інший варіант вирішення цього питання, за яким (на зразок ревізованої Віденської конвенції) Конвенція може поширюватися і на держави, які не є її учасниками. Проте ця пропозиція не одержала підтримки і, отже, було прийнято "Брюссельський" варіант.

Відповідно до статті V Конвенції фонди, що забезпечуються відповідно до неї, застосовуються до ядерної шкоди, яка спричинена:

а) на території Сторони, що домовляється; або

б) в морських районах за межами територіального моря сторони, що домовляється, або над ними:

і) на борту судна або судну, що плаває під прапором сторони, що домовляється, або на борту літального апарату або літального апарату, зареєстрованому на території сторони, що домовляється, або на штучному острові, установці, або спорудженні, або штучному острові, установці або спорудженні, які знаходяться під юрисдикцією сторони, що домовляється; або громадянину сторони, що домовляється, за виключенням шкоди, спричиненої в територіальному морі держави, що не є стороною цієї Конвенції, або над цим морем; або

с) у виключній економічній зоні сторони, що домовляється, або над нею, на континентальному шельфі сторони, що домовляється, у зв'язку з розробкою або розвідкою природних ресурсів цієї виключної економічної зони або континентального шельфу; за умови, що суди сторони, що домовляється, мають юрисдикцію відповідно до цієї Конвенції.

В аспекті географічних рамок дії зазначена Конвенція буде доповнювати Паризьку і Віденську конвенції, сприяючи створенню єдиного універсального інструмента відповідальності за ядерну шкоду.

У Конвенції поряд з імперативними нормами, які стосуються організації додаткового фінансування відшкодування ядерної шкоди, містяться диспозитивні норми, які, зокрема, стосуються права вибору варіантів поведінки, передбачених цією та іншими ядерними конвенціями. Так, ст. XII Конвенції передбачено, що за виключенням випадків, коли у цій Конвенції передбачено інше, кожна сторона, що домовляється, може здійснювати повноваження, надані їй в силу Віденської конвенції або Паризької конвенції. Ніщо у цій Конвенції не перешкоджає тому, щоб будь-яка сторона приймала положення, які виходять за сферу дії Віденської конвенції або Паризької конвенції та цієї Конвенції за умови, що такі положення не тягнуть яких-небудь додаткових зобов'язань з боку інших сторін, які домовляються, і за умови, що шкода у стороні, яка не має на своїй території ядерних установок, не виключається з такого додаткового відшкодування на якій-небудь підставі відсутності взаємності.

Доволі гнучкий характер правового інструментарію Конвенції виявляється також у положенні, за яким сторони мають право вступати у регіональні або інші угоди з метою здійснення своїх зобов'язань згідно з цією Конвенцією або надання додаткових коштів для відшкодування ядерної шкоди за умови, що це не тягне яких-небудь додаткових зобов'язань для інших сторін. Крім того, Конвенція не зачіпає прав і зобов'язань сторони, що домовляється, згідно із загальними нормами міжнародного публічного права.

Щодо питання юрисдикції, то Конвенція в цілому відтворює відповідні положення, передбачені Протоколом про внесення змін до Віденської конвенції. Отже, як правило, юрисдикцію стосовно позовів про відшкодування ядерної шкоди в результаті ядерного інциденту мають тільки суди сторони, на території якої виник ядерний інцидент. Це стосується також випадків, коли ядерний інцидент виникає в межах району виключної (морської) економічної зони сторони. Якщо ядерний інцидент відбувся поза територією сторони або



якщо місце ядерного інциденту не може бути точно визначено, юрисдикцію мають тільки суди держави, що відповідає за установку. Якщо юрисдикцію мають суди більш ніж однієї сторони, ці сторони на підставі угоди визначають, які суди сторони, що домовляється, мають юрисдикцію.

Після прийняття Конвенції відбулись дискусії щодо інтерпретації основних її положень⁶. Результатом цих дискусій стало більш глибоке розуміння концептуального і нормативного змісту Конвенції, що, безумовно, сприятиме розширенню кола її держав-учасниць цієї Конвенції. Зокрема зазначалось, що суттєвою перевагою Конвенції є те, що вона як самостійний правовий інструмент надає державам можливість набути членства у глобальному режимі відшкодування ядерної шкоди без обов'язкового членства у Паризькій конвенції чи Віденській конвенції.

Зверталась увага і на таку позитивну рису Конвенції як закріплення принципу, за яким застосування передбачених Конвенцією правових положень та дефініцій, які стосуються відшкодування ядерної шкоди (поняття ядерної шкоди, компенсації, юрисдикції тощо), має бути однаковим у всіх держав-учасниць, що забезпечуватиме ефективний режим відшкодування ядерної шкоди.

Конвенція, закріплюючи загальне правило, за яким перший рівень компенсації застосовуватиметься щодо ядерної шкоди незалежно від місця її заподіяння, водночас надає право державі, де розташована ядерна установка, не використовувати кошти першого рівня для компенсації шкоди, що була завдана в державі, яка не є учасником Конвенції. Такий підхід підсилює стимули для прихильного ставлення до Конвенції усіх держав (включаючи держави, які не мають ядерних установок).

Конвенція також обмежує можливості використання коштів міжнародного фонду (другий рівень компенсації) для відшкодування ядерної шкоди, що була завдана в державі, яка не є учасником Конвенції. Такий підхід буде спонукати держави до приєднання до Конвенції.

Система відшкодування ядерної шкоди, передбачена Конвенцією, дозволяє вирішити проблему адекватного розміру компенсації. Як зазначалось вище, згідно з Конвенцією перший рівень компенсації передбачає не менш як 300 млн. СПЗ, які має забезпечити держава, що відповідає за ядерну установку. Другий рівень компенсації складатиметься з міжнародного фонду, який формується державами-учасницями Конвенції за певною формулою. Сумарно (за умови достатньо широкого кола учасників Конвенції) ці рівні компенсації забезпечують наявність більш як 600 млн. СПЗ, які призначені для відшкодування ядерної шкоди в державах-учасницях Конвенції. Отже, участь якомога більшої кількості держав у Конвенції є гарантією адекватної компенсації ядерної шкоди.

Конвенція дає чітку відповідь на питання про те, проти кого (оператора чи держави) має подаватися і в якому порядку (окремо чи в одній судовій справі) розглядатися позов про відшкодування ядерної шкоди у разі, якщо держава, де розташована ядерна установка, обмежує відповідальність оператора розміром компенсації, що є меншим від розміру ядерної шкоди. Відповідно до ст. X.2 Конвенції кожна держава-учасниця забезпечує, щоб особи, які зазнали шкоди, мали можливість здійснити свої права на компенсацію без порушення окремих судових справ відповідно до походження коштів, що надаються для такої компенсації, і щоб держави-учасниці мали змогу вступати в судові справи, що порушені проти відповідального оператора.

З метою захисту інтересів потерпілих від ядерного інциденту Конвенція закріплює імперативну норму, згідно з якою судове рішення, винесене судом держави-учасниці, що володіє юрисдикцією, має обов'язкову силу для іншої держави-учасниці, так якби воно було рішенням суду цієї держави-учасниці. При цьому суть позову, за яким винесене таке судове рішення, не підлягає наступному розгляду.

У процесі дискусії щодо географічної сфери дії Конвенції про додаткову компенсацію за ядерну шкоду переважала думка (яка і знайшла свій відбиток у тексті Конвенції), що вона повинна мати глобальний за складом своїх учасників характер. Разом з тим ряд країн (наприклад, Бразилія і Польща) висловили думку, що досягнення цієї мети нині є нереальним за умов суттєвих відмінностей між економічним потенціалом і ядерними

⁶ Ben McRae. The Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage: Catalyst for a Global Nuclear Liability Regime // Nuclear Law Bulletin. — 2007. — № 79. — P. 17-35.



стандартами різних країн. Натомість пропонується регіональний підхід, який дозволяє державам, виходячи з їх економічних та інших можливостей, укласти угоди з окремими сусідніми державами. Такі угоди можуть доповнювати глобальну Конвенцію, зв'язуючи відповідними зобов'язаннями держави-учасниці Конвенції з державами, які не приєдналися до неї. До речі, така можливість передбачена Брюссельською конвенцією, якою, наприклад, скористалися ФРН і Швейцарія, уклавши договір про компенсацію ядерної шкоди⁷.

Як видно з викладеного вище, розглядувана Конвенція в багатьох аспектах є компромісним документом, який з тих або інших міркувань не повною мірою влаштовує учасників процесу її творення, що може стати на заваді реалізації мети створення глобального режиму відповідальності за ядерну шкоду. Зокрема, виникають сумніви щодо приєднання до нової Конвенції держав-учасниць Брюссельської конвенції, враховуючи деяку подібність передбачених ними механізмів компенсації ядерної шкоди.

Проте, незважаючи на ці та інші проблеми, прийняття Конвенції про додаткову компенсацію за ядерну шкоду є, безумовно, ще одним важливим кроком до створення глобального режиму цивільної відповідальності за ядерну шкоду, що сприятиме повній реалізації переваг використання ядерної енергії у вирішенні глобальних проблем енергозабезпечення економічного розвитку, захисту довкілля тощо.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою правого забезпечення діяльності
водного транспорту Київської державної академії водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного
(протокол № 2 від 24 вересня 2007 року)*



⁷ Agreement with Switzerland on third party liability in the nuclear field (1986) // Nuclear Law Bulletin. — 1986. — № 39.