

ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Д.А. Катасонов*

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ЗА ДЕЙСТВИЯ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ (ПРОБЛЕМА СТРАХОВАНИЯ И ИНЫХ ЗАБЛАГОВРЕМЕННО ПРИНИМАЕМЫХ ФИНАНСОВЫХ ПРОГРАММ)

Ключевые слова: ответственность государств, страхование, иные заблаговременно принимаемые финансовые программы, Комиссия международного права, компенсация ущерба.

D.A. Katasonov. Liability of States for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law (Problem of Insurance and Other Anticipatory Financial Schemes)

This article considers the problem of reimbursement by way of insurance or other financial remedies and facilities of damages, loss or perils resulted from transboundary harm arising out of hazardous activities. The article reflects the research activity effected by the International Law Commission on this issue. Results of this project were submitted in the Report of the International Law Commission fifty-eighth session (2006). The Commission submit Text of the draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities with commentaries thereto. In this document is investigated problem of creation of international framework to guarantee compensation of damage, which was arisen by operators out of hazardous activities. The article also addresses treaty practice of states and raises certain theoretical and practical problems related to the matter of compensation: responsibility of states for the action of individuals; the adoption of a universal international treaty providing for international legal framework of insurance and other anticipatory financial schemes.

XX в. ознаменован беспрецедентным за всю историю скачком в развитии самых разных областей человеческой деятельности. Интенсификация отношений между государствами, их усложнение как в количественном, так и в качественном отношении, повлекло за собой развитие международного права и как следствие – права международной ответственности. Работа по изучению и кодификации норм об ответственности государств, начатая Комиссией международного права ООН (далее – КМП), продолжается до сих пор. В 1978 г. КМП на своей 30-й сессии включила в программу работ тему «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом»¹. Этот

* Аспирант Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [John-lord@yandex.ru]

¹ Напомним, что в 1996 г. КМП ООН завершила проект Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, который был одобрен резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 56/589 от 12 декабря 2001 г.

институт является относительно новым в международном праве. Нормы, регулирующие данные отношения, охватывают случаи, когда ущерб, причиненный участникам международного общения, связан с деятельностью, не запрещенной международным правом, как, например, использование ядерной энергии, перемещение опасных отходов, добыча минеральных ресурсов (прежде всего нефти), изучение и использование космического пространства, осуществление перевозок морскими судами и другие.

В случаях, когда принимается решение о реализации тех или иных видов деятельности, относительно которых известно, что они могут повлечь причинение ущерба, как правило, ставится и вопрос о необходимости предварительного страхования либо предоставления иных финансовых гарантий возмещения убытков потерпевшей стороне. При возникновении ситуаций, обуславливающих причинение трансграничного ущерба в рамках опасных видов деятельности, указанные инструменты способствуют оперативной компенсации потерпевшим понесенных убытков.

В 2006 г. Комиссией международного права в докладе Генеральной Ассамблеи ООН были представлены проекты принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности². В предложенном проекте вопрос страхования и иных финансовых программ увязан с проблемой предоставления оперативной и адекватной компенсации (Принцип 4), а именно: оператор или в соответствующих случаях другое лицо либо образование предусматривали для себя и поддерживали финансово-договорное обеспечение (такое, скажем, как страхование, залоговые обязательства или иные финансовые гарантии), для покрытия требований о компенсации (п. 3). В надлежащих случаях следует, чтобы эти меры включали требование о создании отраслевых фондов на национальном уровне (п. 4); в случае, если указанные меры недостаточны для обеспечения надлежащей компенсации, государству происхождения следует также обеспечивать, чтобы были доступны дополнительные финансовые ресурсы (п. 5). Цель данных требований – обеспечение наличия у оператора достаточных финансовых средств для удовлетворения требований о компенсации ущерба.

При страховании риска необходимо установить границы финансовой ответственности государств на достаточно высоком уровне, учитывая:

- масштабы риска, с которым сопряжен данный вид деятельности,
- разумную возможность страхового покрытия значительной части этого ущерба.

При этом при страховании такого риска перед оператором и страховщиком стоит проблема точной идентификации соответствующего риска, который зависит от многих факторов: присущий данному виду деятельности риск причинения ущерба, статистическая вероятность вида и числа требований, число предъявителей требований, заинтересованных в компенсации.

² Доклад Комиссии международного права о работе ее 58-й сессии (2006 г.) // Док. ООН A/CN.4/560.

Государства также могут формировать специальные фонды для компенсации нанесенного ущерба на национальном уровне, в том числе и на уровне субъектов федерации (в федеративных государствах). Подобного рода фонды могут быть созданы либо за счет средств государственного бюджета, либо при поощрении со стороны государства за счет взносов операторов того же вида опасной деятельности или образований, в непосредственных интересах которых осуществляются опасные или вредные виды деятельности, а кроме того, и благодаря мерам содействия государства – за счет особой формы налогообложения потребителей продукции и услуг, производимых и поддерживаемых данной отраслью.

В случае, если страховые выплаты и иные финансовые гарантии, ресурсы дополнительных фондов не в состоянии покрыть все понесенные потерпевшей стороной убытки, государство обязано обеспечить доступность дополнительных финансовых ресурсов за счет либо специально создаваемых государством фондов для этих целей, либо иных финансовых программ.

Таким образом, Комиссией международного права предложена «трехступенчатая система» компенсации ущерба, причиненного опасными видами деятельности:

- страхование, залоговые поручения, иные финансовые гарантии, предоставляемые операторами;
- специальные фонды компенсации убытков;
- государственное обеспечение компенсации.

Учитывая, что зачастую аварии, в результате которых возникает трансграничный ущерб, носят достаточно масштабный характер, вследствие чего причиняются колоссальные убытки большому числу лиц, представленная система служит удовлетворению максимально возможного числа требований со стороны потерпевших и наиболее полному устранению последствий катастрофы.

Кроме того, изложенные в проекте принципы носят достаточно общий характер, в них отсутствуют конкретные правила осуществления компенсации нанесенного ущерба. В результате государства имеют большую свободу выбора средств, форм и механизмов возмещения ущерба. Данные руководящие принципы призваны поощрять государства в применении самых оптимальных практических мер.

В настоящее время существует большое количество международных договоров, предусматривающих обязанность операторов, осуществляющих потенциально опасную деятельность, по страхованию либо предоставлению иных финансовых гарантий возмещения убытков. Так, в ст. 5 Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г.³ содержится требование о том, что собственник судна, зарегистрированного в одном из договаривающихся государств, должен осуществлять страхование или предоставлять другие виды финансового обеспечения в отношении судна по любому одному инциденту общей суммой, исчисляемой на основе тоннажа, начиная с 3 млн расчетных единиц для судна вместимостью не более 5 тыс. единиц.

³ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 97–106.

Согласно п. 3 этой же статьи собственник судна должен создать фонд, общая сумма средств которого равна пределу его ответственности, в суде или любом другом компетентном органе какого-либо одного из договаривающихся государств, в котором на основании ст. 9 предъявлен иск, или, если иск не предъявлен, в любом суде или другом компетентном органе любого одного из договаривающихся государств, в котором на основании ст. 9 может быть предъявлен иск. Этот фонд может быть создан либо путем внесения суммы в депозит, либо путем представления банковской гарантии или другого обеспечения, приемлемого согласно законодательству договаривающегося государства, в котором создается фонд, и признаваемого достаточным судом или другим компетентным органом. В силу ст. 7 этой Конвенции свидетельство, удостоверяющее наличие страхования или иного финансового обеспечения, имеющего силу в соответствии с положениями данной Конвенции, выдается каждому судну, и это свидетельство должно находиться на борту судна.

Другой международно-правовой документ – Конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г.⁴ – также предусматривает, что оператор обязан осуществлять страхование или любое другое финансовое обеспечение, покрывающее его ответственность за ядерный ущерб (ст. 3). Размер, вид и условия такого страхования или обеспечения определяются выдающим лицензию государством. Несмотря на то, что выдающее лицензию государство само по себе вовсе не обязано осуществлять страхование или предоставлять какое-либо другое финансовое обеспечение, оно тем не менее «должно обеспечивать» выплату по искам о возмещении ядерного ущерба в том случае, если страховое возмещение или финансовое обеспечение, имеющиеся у оператора, окажутся недостаточными.

Аналогичные требования предусматриваются в ст. 7 Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г.⁵ Оператор обязан осуществлять страхование или предоставлять другое финансовое обеспечение, требуемое отвечающим за установку государством. И хотя от отвечающего за установку государства не требуется осуществлять страхование или предоставлять другое финансовое обеспечение для покрытия его ответственности как оператора, оно обязано обеспечивать выплату возмещений по удовлетворенным исковым требованиям против оператора путем предоставления необходимых средств, если размер страхования или другого финансового обеспечения оказывается недостаточным. Статья 10 Конвенции об ответственности третьей стороны в области ядерной энергии 1960 г.⁶, в свою очередь, обязывает оператора ядерных установок осуществлять страхование или предоставлять иные гарантии финансового обеспечения в соответствии с Конвенцией.

Таким образом, обязательства рассматриваемого типа содержатся во многих международных соглашениях, но некоторые из них вводят в современную прак-

⁴ Brussels Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships // Public International Law.

⁵ Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г.

⁶ Конвенция об ответственности в отношении третьих лиц в области ядерной энергии (Париж, 29 июля 1960 г.).

тику международных отношений нетрадиционные подходы к решению проблем ответственности за действия, не запрещенные международным правом, в целях возмещения вреда. В частности, Протоколом 1992 г., дополняющим Международную конвенцию о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 г.⁷, и Протоколом о создании международного дополнительного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 2003 г.⁸ были учреждены механизмы дополнительного финансирования. Согласно ст. 4 последнего из упомянутых документов – Протокола 2003 г. – Дополнительный фонд создавался для выплаты возмещения любому лицу, потерпевшему ущерб от загрязнения, если такое лицо не имеет возможности получить полное и адекватное возмещение по доказанной претензии, связанной с причиненным ему ущербом, на основании Конвенции о Фонде 1992 г., поскольку общий размер ущерба превышает или может превысить предельные суммы возмещения, установленные в Конвенции о Фонде 1992 г. для каждого отдельного инцидента.

Статья 11 Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции 1992 г. по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции 1992 г. о трансграничном воздействии промышленных аварий (Киевского протокола от 21 мая 2003 г.) требует от оператора обеспечения такого положения, при котором его ответственность должна покрываться и продолжать оставаться покрытой такими видами финансового обеспечения, как страховые полисы, гарантии исполнения или другие финансовые гарантии, включая финансовые механизмы, предоставляющие компенсацию в случае неплатежеспособности, а также заявления о самостраховании в отношении государственных операторов. Иск в соответствии с этим Протоколом может быть предъявлен непосредственно любому лицу, предоставляющему финансовое покрытие. В этом случае страховщик или субъект, предоставляющий финансовое покрытие, имеет право требовать, чтобы лицо, несущее ответственность, было привлечено к участию в судебном разбирательстве. Страховщики и лица, предоставляющие покрытие, также имеют право ссылаться на обстоятельства, освобождающие от ответственности, на которые вправе было бы ссылаться лицо, несущее ответственность⁹.

Из приведенных выше примеров следует, что государства–участники договоров принимают на себя обязательства имплементировать данные нормы в свою национальную правовую систему и обеспечить контроль за их соблюдением со

⁷ Протокол 1992 г. об изменении Международной конвенции о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 г. (Лондон, 27 ноября 1992 г.).

⁸ Protocol of 2003 to the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992.

⁹ Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции 1992 г. по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции 1992 г. о трансграничном воздействии промышленных аварий.

стороны операторов, осуществляющих указанные виды деятельности. В случае неисполнения данных требований государство несет ответственность в соответствии с международным правом.

Вместе с тем в данной связи возникает вопрос: может ли государство нести ответственность за неисполнение операторами требований по страхованию или иным принимаемым финансовым программам, обеспечивающим гарантию возмещения убытков, либо неисполнения ими требования по компенсации нанесенного ущерба. Данная проблема активно обсуждается в научном сообществе на протяжении длительного периода времени¹⁰. По общему правилу, государство несет ответственность только за поведение своих органов и лиц, осуществляющих элементы государственной власти. Статьи об ответственности государств за совершение международно-противоправных деяний, принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 56/589 от 12 декабря 2001 г., не предусматривают возможности присвоения государству ответственности за поведение частных лиц. Однако это не устраняет необходимости задуматься о проблемах поисков путей эффективной реализации норм международного права.

Правовое регулирование страхования и иных финансовых программ лежит в плоскости национального правового регулирования в рамках присущего государству суверенитета. Именно государство устанавливает правила осуществления страхования, предоставления гарантий и обеспечивает исполнение данных требований. Иными словами, принимая на себя в соответствии с международным договором обязательства, государство должно имплементировать нормы международного права в правовую систему своего государства, создать соответствующий механизм контроля и надзора и в случае возникновения страхового случая обеспечить исполнение виновным оператором обязательств по выплате компенсации. Как отметил представитель Российской Федерации в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН на 62-й сессии ГА ООН по пункту повестки дня «Рассмотрение предотвращения трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределение убытков в случае причинения такого вреда», закрепление обязательства оператора создавать и поддерживать финансовое обеспечение «не полно без соответственного требования к государству оператора по принятию нормативных актов, делающих предоставление оператором финансового обеспечения обязательным условием осуществления любой деятельности, подпадающей под действие проекта принципов», разрабатываемого Комиссией международного права в рамках проекта о «Распределение убытков в случае причинения вреда от опасных видов деятельности»¹¹.

В этой связи государство несет ответственность только в случае, если оно не предприняло мер для принятия соответствующего национального законодательства, не обеспечило силой государственного аппарата страховые выплаты, испол-

¹⁰ Обзор разных точек зрения по этому вопросу см.: Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 142–147.

¹¹ Российская Федерация продолжает изучение проектов статей о дипломатической защите.

нения иных финансовых программ и получения соответствующих компенсаций потерпевшим.

Следует отметить, что практика принятия национальных нормативных правовых актов, причем вне зависимости от того, является ли принятие такого акта следствием заключения международного договора или собственной инициативой государства, принимает все большее распространение. Примером таких актов могут служить Закон о загрязнении нефтью и Всеобъемлющий закон о ликвидации экологического ущерба, компенсации и ответственности за его причинение (США), Закон об экологической ответственности (Германия), а также Директива Европейского союза 2004/35/ЕС.

Работа Комиссии международного права над проблемами ответственности государств за вредные последствия деятельности, не запрещенной международным правом, ведется уже более 30 лет. В настоящий момент Комиссия предложила проект руководящих принципов, в том числе принципа обеспечения оперативной и адекватной компенсации нанесенного операторами ущерба. Предложенные правила, как указывалось, носят самый общий характер, предоставляя государствам свободу выбора форм и механизмов финансовых программ. Кроме того, за последние пятьдесят лет накоплен большой опыт международно-правового регулирования возмещения трансграничного ущерба, нанесенного в результате опасных видов деятельности. Практика внутрисударственного правосотворчества также демонстрирует решимость государств обеспечить возможность компенсации ущерба, что объясняется «признанием со стороны деловых кругов, потребителей и правительств того, что продукция и услуги, которые могут быть предоставлены в результате опасных видов деятельности, заслуживают защиты с точки зрения общественного интереса. С тем чтобы можно было и дальше пользоваться этими товарами и услугами, убытки, которые могут повлечь за собой подобные виды деятельности, должны становиться предметом распределения и раздела между широким кругом лиц»¹².

Все приведенные факты свидетельствуют об общей тенденции к созданию разветвленного механизма компенсации ущерба, включающего в себя разнообразные финансовые средства и правовые инструменты. Возможно, следует говорить о назревшей необходимости создания не только руководящих принципов, но и универсального международного договора по вопросам компенсации ущерба, причиненного вредными последствиями деятельности, не запрещенной международным правом, в котором были бы урегулированы общие условия страхования риска операторов, обязательства по предоставлению иных финансовых программ, учреждению специальных фондов компенсации и участию в решении данных проблем самих государств. В данном договоре мог бы быть обобщен накопленный международный опыт в этой сфере и унифицированы общие правила обеспечения финансового возмещения лицам, понесшим убытки.

¹² Доклад Комиссии международного права о работе ее 58-й сессии (2006 г.) // Док. ООН A/CN.4/560. С. 164.