



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ — 33-Я СЕССИЯ

(Монреаль, 21 апреля – 2 мая 2008 года)

Пункт 3 повестки дня. Возмещение ущерба, причиненного воздушными судами третьим лицам в результате актов незаконного вмешательства или в связи с общими рисками

ПРОЕКТ КОНВЕНЦИИ О ВОЗМЕЩЕНИИ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ВОЗДУШНЫМИ СУДАМИ ТРЕТЬИМ ЛИЦАМ, В СЛУЧАЕ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

ДОКЛАД ДОКЛАДЧИКА

**ДОКЛАД ДОКЛАДЧИКА ПО ПРОЕКТУ КОНВЕНЦИИ О ВОЗМЕЩЕНИИ
УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ВОЗДУШНЫМИ СУДАМИ
ТРЕТЬИМ ЛИЦАМ, В СЛУЧАЕ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА**

(Представлено М.Б. Дженнисоном, Соединенные Штаты Америки)

1. Предыстория

1.1 Представьте себе следующую гипотетическую ситуацию, которая может иметь место в не столь отдаленном будущем: в государстве "Руритания" проводится финальный матч чемпионата мира по футболу. Террористы захватили коммерческий авиалайнер, вылетевший из соседней страны, и направили его на гигантский стадион, игра на котором только начиналась. Весь мир в ужасе наблюдал гибель пять тысяч болельщиков из 45 стран, а еще десять тысяч зрителей были ранены. Нанесен также и значительный имущественный ущерб. Весьма серьезные последствия этого преступления ощущаются в сфере политики и безопасности. Однако на экономическом фронте ничто не напоминает того ужасного потрясения, которое испытала гражданская авиация – и глобальная экономика в целом – после террористических нападений 11 сентября 2001 года.

1.2 Авиационная деятельность, приостановленная на непродолжительное время для корректировки мер по обеспечению безопасности, вновь возобновилась. Более того, восстановление экономических показателей до уровня, предшествовавшего террористическому нападению, идет гораздо более быстрыми темпами. Коллапса на рынке страхования не произошло. Авиакомпания, ставшая, естественно, одной из основных жертв этого преступления, не прекратила существования. Потерпевшие на земле и их близкие могут рассчитывать на полное упорядоченное и справедливое возмещение причиненного им ущерба. Почему? Международная организация, созданная международной конвенцией именно для таких целей, сразу же вступила в действие, готовая предоставить компенсацию жертвам террористической атаки, где бы они ни находились, сверх того уровня, который будет покрыт за счет страховых выплат перевозчику. О существовании этой организации мало кто знает. Ее руководство и персонал, которые в обычное время работают в эффективном и экономичном "режиме готовности", сразу же развернули работу по выявлению потерпевших и определению размеров исков, которые будут рассмотрены в совокупности и на единообразной основе в судах Руритании в соответствии с глобальным правовым режимом, созданным под эгидой Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

1.3 Авиаперевозчик в соответствии с законодательством Руритании производит предварительные выплаты потерпевшим для облегчения их бедственного положения и удовлетворения безотлагательных потребностей. Средства взяты из страховых выплат перевозчику, причем стоимость страхования стабилизировалась и даже не возросла благодаря усилиям этой компенсационной организации. Возмещение ущерба сверх уровня, обеспеченного за счет страхового покрытия, производится из международного фонда. Конвенция вступила в силу достаточно давно, так что совокупный уровень взносов авиаперевозчиков мира позволяет компенсировать за счет имеющихся средств убытки в размере почти 4 млрд специальных прав заимствования (СПЗ) (валютная единица Международного валютного фонда, корректируемая с учетом инфляции) или более 5 млрд долл. США.

1.4 Кроме того, фонд выплачивает возмещение гораздо быстрее, чем это было бы в рамках существовавшей ранее в Руритании системы состязательных исков, по графику, который считается нормальным в отрасли авиационного страхования. Конечно, штрафы от такого

преступления затянутся еще не скоро, но его жертвы смогут вновь обрести экономическую самостоятельность.

2. Введение и общие соображения

2.1 Цель настоящего доклада – представить проект *конвенции о возмещении ущерба, причиненного воздушными судами третьим лицам, в случае незаконного вмешательства* ("конвенция о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства") и дать Комитету дополнительную информацию, необходимую для выполнения его задачи – доработки проекта для вынесения его на рассмотрение дипломатической конференции. Настоящий вводный раздел расскажет о том, как проходила работа после 32-й сессии Юридического комитета в 2004 году. Будут изложены причины, по которым первоначальный проект был разбит на два документа, и последствия с точки зрения характера нынешнего документа. Далее, в документе будет кратко охарактеризована система выплаты возмещения потерпевшим, предусматриваемая конвенцией о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства. В докладе будет также описана связь этого документа с проектом *конвенции о возмещении ущерба, причиненного воздушными судами третьим лицам* ("конвенция об общих рисках"), которая также внесена на рассмотрение Комитета, и с другими смежными документами в сфере гражданской авиации. После краткого, но важного раздела, посвященного преступникам-террористам, в докладе будут рассмотрены основные особенности проекта конвенции о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства и обозначены самые важные вопросы, которые предстоит обсудить Комитету. Наконец, в докладе будут изложены основные критические замечания, высказанные в адрес проекта как в ИКАО, так и за ее рамками.

2.2 Смещение акцентов при пересмотре Римской конвенции: от реформы, затрагивающей только систему ответственности, к созданию механизма фонда возмещения

2.2.1 В документе Секретариата (LC/33-WP/3-1) кратко рассказывается о событиях, имевших место после включения Юридическим комитетом этого пункта в программу своей работы на его 31-й сессии в 2000 году. Этот шаг, возможно, был продиктован стремлением к упорядоченности после успешного завершения работы над безнадежно раздробленным режимом ответственности перед пассажирами в *Конвенции для унификации некоторых правил междуна-родных воздушных перевозок*, принятой в Монреале 28 мая 1999 года (Монреальская конвенция 1999 года). Эта Конвенция впервые заменила устаревшую Варшавскую систему, которая включала конвенцию, несколько протоколов и соглашения между перевозчиками, самостоятельным документом. Она уже вступила в силу и имеет широкий круг участников.

2.2.2 Начало нынешней работе положило проведение исследования по вопросу о модернизации *Конвенции об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности*, подписанной в Риме 7 октября 1952 года (Римская конвенция). Комитет посвятил свою 32-ю сессию в 2004 году обсуждению проекта пересмотренной Римской конвенции, однако сделал вывод о необходимости проведения дополнительной работы до того, как можно будет создать дипломатическую конференцию. Более подробно о начальном этапе работы и вопросах, обсуждавшихся на 32-й сессии Комитета, рассказывается в документах Секретариата (LC/32-WP/3-1 и LC/32-WP/3-2), первоначальном докладе докладчика (LC/32-WP/3-3) и докладе совещания (документ ИКАО Doc 9832-LC/192). Эти документы размещены на веб-сайте ICAO-NET.

2.2.3 На начальном этапе работы по пересмотру Римской конвенции в качестве модели использовалась Монреальская конвенция 1999 года. В результате был согласован ряд принципов, связанных с монреальским режимом, включая установку о том, что в отношении потерпевших из

числа третьих лиц, по существу произвольно выбранных террористами, будет использоваться не менее благоприятный режим, чем в отношении пассажиров, имеющих договорные связи с перевозчиком и принявших связанные с полетом риски. Вначале представлялось естественным использовать в качестве модели Монреальскую конвенцию 1999 года, однако постепенно выяснилось, что имеется ряд несоответствий, наиболее серьезное из которых – в случае акта незаконного вмешательства – заключается в том, что в ней зафиксирован принцип презумпции ответственности перевозчика, хотя он является одной из жертв.

2.2.4 Характер работы значительно изменился после террористических нападений 11 сентября 2001 года, когда стали известны гигантские масштабы ущерба. Стало ясно, что речь идет не только о количественных различиях между так называемыми "ограниченными" и "неограниченными" событиями. Итогом наихудшего сценария по категории общих рисков – столкновения двух широкофюзеляжных самолетов в воздухе над густонаселенным городским районом – станут иски на значительную сумму, которая, однако, может покрываться страхованием на текущем рынке, а крупнейшие авиационные державы устанавливают такие объемы страхования в качестве обязательных. В этой связи внимание обращается на постановление (ЕС) № 785/2004 Европейского парламента и Совета Европейского Союза (21 апреля 2004 года). С другой стороны, террористическое нападение может стать "неограниченным" событием, выходящим за рамки возможностей страхового рынка или по крайней мере не подлежащего страхованию по экономически доступным ценам. Попытки разрешить эту проблему до 32-й сессии Комитета и во время ее работы успеха не принесли.

2.2.5 После сессии Юридического комитета в 2004 году Совет учредил Специальную группу по модернизации Римской конвенции 1952 года (SG-MR). Работая при постоянном содействии со стороны Юридического управления, Специальная группа сосредоточила свои усилия на проектах двух самостоятельных документов, первый из которых посвящен общим рискам, а второй – случаям незаконного вмешательства. Совет вынес оба эти документа на рассмотрение нынешней сессии.

2.3 Краткое изложение конвенции о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства

2.3.1 В конвенции о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства использованы три уровня возмещения для предоставления потерпевшим полной компенсации при одновременной защите интересов других сторон в авиатранспортном секторе и содействии стабильному и долгосрочному финансовому благополучию отрасли. *Первый уровень*, соответствующий фиксированному объему доступного страхования, обеспечивается за счет страхования эксплуатанта воздушного судна от военных рисков в отношении третьих лиц. *Вторым уровнем* являются средства дополнительного механизма возмещения (ДМВ) с очень высоким пороговым пределом. В маловероятном случае превышения возможностей ДМВ заинтересованные правительства и, возможно, другие правительства в духе солидарности обеспечивают *третий неустановленный и не являющийся обязательным уровень* в соответствии собственными законами и политикой. ДМВ предназначен для событий, ставших возможными в свете нападений 11 сентября, а третий уровень рассчитан на события, которые невозможно предсказать и, скорее всего, маловероятны. Эти моменты в конвенции не раскрываются, но их можно затронуть в преамбуле или заключительном акте.

2.3.2 Для защиты интересов отрасли воздушного транспорта исключена ответственность участников в отрасли, а объем претензий к эксплуатанту ограничен фиксированными суммами, доступными на рынке страхования. ДМВ располагает фондом для выплаты возмещения сверх первого уровня. Этот фонд складывается из взносов пассажиров и грузоотправителей, взимаемых

перевозчиками. Как показали отраслевые исследования, фонд может быть жизнеспособным при взносе в размере всего одного СПЗ на пассажира и таком же небольшом взносе за груз, даже если конвенция не получит широкого международного признания. Положение об исключительной правовой защите рассматривается ниже.

2.4 Сравнение и контраст: проекты конвенций о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства и об общих рисках

2.4.1 Моему коллеге и содокладчику г-ну А. Мутти из Аргентины поручено подготовить документ о проекте конвенции об общих рисках. В его содержательном докладе (LC/33-WP/3-4) особое внимание уделено тем многочисленным положениям, которые являются общими для обоих документов. Однако сегодня обстоятельства для обоих документов существенно различаются, на чем следует остановиться особо. Для работы над конвенцией об общих рисках нет серьезных стимулов, т. к. этот режим еще не так "сломан" (в смысле известной поговорки – "если не сломано, не ремонтируй"). Как уже отмечалось, возможный ущерб вписывается в подлежащие страхованию рамки. Даже в отсутствие общепринятых обычных механизмов правовой режим в отношении большинства исков почти всегда будет предусматривать юрисдикцию суда места происшествия. Система исков будет почти всегда предусматривать неограниченную ответственность независимо от того, основана ли она на наличии или отсутствии вины. Наконец, по мнению представителей отрасли страхования, не может быть и речи о том, чтобы правомочным истцам было отказано в компенсации в случаях, предусмотренных конвенцией об общих рисках.

2.4.2 Совершенно иначе обстоит дело с конвенцией о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства. Как уже говорилось, ущерб в результате повторения, хотя и в существенно меньших масштабах, событий 11 сентября может значительно превзойти объемы допустимого страхования. Опять потребуется вмешательство правительств – возможно, в форме принятия законодательства с обратной силой, – для обеспечения компенсации потерпевших, а также с целью не допустить краха перевозчика, не располагающего большими активами, помимо страхования. Поэтому документ о незаконном вмешательстве из конвенции об ответственности в классическом смысле этого слова превратился в *документ о распределении затрат на управление рисками*. Об "ответственности" в смысле наказуемости речи по существу не идет. Это слово использовано в оперативных статьях, т. к. требуется для определения меры возмещения; в положениях о страховании также говорится об "ответственности", однако этого слова нет в названии документа, что не может не привлечь внимания. Предполагается, что одним из действующих лиц в любом случае будет перевозчик, и поскольку он застрахован, его выбрали из числа потерпевших для использования в качестве канала выплаты возмещения другим потерпевшим. При этом вина не подразумевается. Механизм возмещения является самостоятельным средством защиты, финансируемым за счет взносов пассажиров и грузоотправителей, которые взимают перевозчики.

2.5 Влияние других конвенций: Кейптаунская конвенция и фонды ИОРС

2.5.1 В число документов 32-й сессии Юридического комитета входил аннотированный текст проекта конвенции с указанием источников ее положений, большинство из которых взято из Римской конвенции 1952 года и Монреальской конвенции 1999 года (LC/32-WP/3-1, добавление, имеется в сети ICAO-NET). Отдельные положения взяты из других источников, а некоторые являются совершенно новыми. После 32-й сессии появилось еще два важных прецедента.

2.5.2 *Международные фонды компенсации за ущерб, причиненный загрязнением нефтью* (фонды ИОРС) и учредившие их конвенции стали моделью для ДМВ. Фонды ИОРС работают эффективно и действенно в деле обеспечения компенсации за ущерб, причиненный в результате

разлива нефтепродуктов из танкеров. Они занимаются взиманием взносов и выплатой возмещения по искам на постоянной основе, хотя в значительно меньших масштабах, нежели рассматриваемые в нашем документе. Затраты невелики и фонды жизнеспособны даже несмотря на то, что конвенции не были ратифицированы рядом ведущих государств в области транспортировки нефти.

2.5.3 Еще одним документом, с которым просматриваются определенные параллели (хотя и не реализованные), является *Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования* и ее авиационный протокол – *Протокол по авиационному оборудованию к Конвенции о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования*, оба из которых были подписаны в Кейптауне в 2001 году (Кейптаунские документы). Кейптаунские документы распространяются на все воздушные суда транспортной категории, что соотносимо с возможным включением в сферу действия рассматриваемого документа внутренних полетов, о чем говорится ниже. Кроме того, в основе деятельности международного регистра, созданного Кейптаунскими документами, лежит серия нормативных документов ниже уровня Конвенции, что аналогично подходу, рассматриваемому ниже в связи с полномочиями конференции сторон ДМВ (КС).

2.6 Удовлетворение потребностей как потерпевших, так и авиаперевозчиков

2.6.1 С самого начала работы по модернизации Римской конвенции одной из основополагающих задач стало обеспечение полного возмещения ущерба, причиненного потерпевшим, без дополнительного материального бремени для авиаперевозчиков. Было признано, что документ, в котором не будут зафиксированы эти два труднореализуемых принципа, вряд ли будет ратифицирован. Кстати, из-за недоработок в положениях по этому вопросу документ так и не получил достаточной поддержки на 32-й сессии Юридического комитета. Однако в рассматриваемом проекте обе цели достигнуты. Размер возмещения отдельным потерпевшим из числа третьих лиц не ограничивается, а ответственность является объективной, т. е. без необходимости доказательства вины. Все иски третьих лиц будут приниматься в полном объеме подтвержденного ущерба независимо от наличия страхования для покрытия требуемых сумм.

2.6.2 Стремясь гарантировать продолжение деятельности авиаперевозчика, проект конвенции устанавливает общий предел ответственности эксплуатанта воздушного судна, не ограничивая объемы индивидуальных исков. Глобальный предел принципиально необходим: он должен быть непревышаемым, за исключением самых крайних случаев; он должен также учитывать установленные на рынке пределы страхового покрытия. Предусмотренные затраты незначительны и перекладываются на пользователей коммерческого воздушного транспорта, которые во многих странах составляют значительную долю населения; эти расходы должны хотя бы частично компенсироваться обеспечиваемыми системой стабильностью и предсказуемостью на рынках страхования.

2.7 Несколько слов об исполнителях террористических актов

2.7.1 Рассматриваемая система не позволяет добраться до тех лиц, которые подлежат наказанию, да они и вряд ли располагают сколько-нибудь значительными активами. Было бы совершенно несправедливым рассчитывать, что потерпевшие будут заниматься поиском террористов. Тем не менее, террористы по-прежнему являются предметом документов по незаконному вмешательству. Программа работы Комитета также предусматривает совершенствование конвенций о борьбе с терроризмом по итогам их рассмотрения после нападений 11 сентября. 34-я сессия Юридического комитета, вероятно, рассмотрит протоколы об

изменении *Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации*, подписанной в Монреале 23 сентября 1971 года (Монреальская конвенция 1971 года), и *Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов*, подписанной в Гааге 16 декабря 1970 года (Гаагская конвенция).

3. Обзор основных функций и особенностей конвенции о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства

3.1 Вряд ли есть смысл резюмировать здесь все основные положения упомянутого проекта конвенции, т. к. Секретариат уже блестяще справился с этой работой. Краткое изложение положений обоих проектов содержится в документе Секретариата (LC/33-WP/3-1, добавление А). В предлагаемом обзоре рассматриваются основные моменты, которые были согласованы или вызвали разногласия.

3.2 Сфера применения

3.2.1 Термин "акт незаконного вмешательства" определен в статье 1 со ссылкой на Гаагскую 1979 года и Монреальскую 1971 года конвенции о незаконном вмешательстве, включая любые поправки или протоколы к ним, действующие в отношениях между соответствующими государствами-участниками. В это определение будут включены и другие акты, например правонарушения при перевозке, которые в настоящее время рассматриваются ИКАО, после того, как протоколы об изменении будут приняты дипломатической конференцией и вступят в силу. Комитету следует рассмотреть вопрос о любых последствиях – например, случаи невозможности выплаты потерпевшим компенсации из-за того, что государство – участник конвенции о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства не ратифицировало одну из упомянутых конвенций или поправки к ней.

3.3 Применение к внутренним перевозкам

3.3.1 В ходе работы над проектом большое внимание в дискуссиях уделялось вопросу о том, следует ли распространить режим возмещения на внутренние перевозки. Противники "внутреннего применения" считали, что конвенции по гражданской авиации традиционно действуют только в отношении международной авиации, начиная с *Конвенции о международной гражданской авиации*, подписанной в Чикаго 7 декабря 1944 года (Чикагская конвенция), и вплоть до Монреальской конвенции 1999 года. Кроме того, по их мнению, вопросы ответственности тесно связаны с основными функциями суверенного государства, в частности по защите здоровья и благополучия его граждан. С другой стороны, сторонники "внутреннего применения" заявляли, что государство может в любой момент распространить действие международно-правовых режимов на свои внутренние области. Они также отмечали, что внутренние рейсы не менее уязвимы для актов незаконного вмешательства и что их включение существенно расширит базу финансирования ДМВ. Кроме того, на рынках страхования гражданская авиация рассматривается как единый глобальный рынок, а документы Кейптаунской системы действуют в отношении всех воздушных судов транспортной категории.

3.3.2 Положения п. 2 статьи 2 проекта позволяют каждому государству-участнику сделать заявление депозитарию о том, что оно будет применять конвенцию в отношении случаев ущерба, причиненного его собственными воздушными судами. Комитет, возможно, пожелает еще более расширить это положение и разрешить государствам-участникам распространить режим на чисто внутренние перевозки. В любом случае, представляется целесообразным оставить возможность "внутреннего применения" факультативной. Поскольку правовой режим более не

ориентирован на наказание и не основан на вине, государствам при ратификации конвенции следует всесторонне проанализировать все "за" и "против" в экономической области, прежде чем принимать решение о предусмотренном в п. 2 статьи 2 заявлении о распространении действия конвенции на внутренних эксплуатантов или на внутренние перевозки.

3.4 Экологический ущерб

3.4.1 Согласно п. 3 статьи 3 экологический ущерб подлежит возмещению в той мере, в какой такое возмещение предусматривается законом государства-участника, на территории которого причинен ущерб. Законодательство об экологическом ущербе существенно различается в разных государствах, и вполне логично, что вопросы возмещения регламентируются нормами того государства, на территории которого причинен ущерб и в судах которого рассматриваются иски.

3.5 Психический ущерб

3.5.1 В Монреальской конвенции 1999 года не имеется прямого упоминания психического ущерба. Этот вопрос носит крайне противоречивый характер, и подходы к нему в разных государствах различаются. Пункт 5 статьи 3 нынешнего проекта конвенции, в котором затрагивается психический ущерб, был составлен по итогам дискуссии на эту тему на дипломатической конференции 1999 года (Doc 9775 – DC/2, том I, протокол 17 заседания Комиссии полного состава, п. 34) относительно того, почему этот ущерб прямо не упоминается. Это положение призвано укрепить связь между психическим ущербом и событием, при котором информация о террористическом нападении широко распространяется и возможна даже прямая трансляция (как, например, в гипотетической ситуации, рассматриваемой в начале настоящего документа). Положение распространяется не на тех, кто просто наблюдал события по телевизору, а на лиц, травмированных в результате непосредственного участия в событии. Как показывает европейский опыт, такой подход является приемлемым для страховщиков, однако неясно, уместен ли он в качестве международного стандарта и выдержит ли он испытание временем.

3.6 Незаконное вмешательство и пределы ответственности перевозчика, основанные на весовых категориях

3.6.1 Совокупные пределы исков в статье 4 указаны в единицах максимальных весовых категорий, что взято из Римской конвенции 1952 года. Цифры в нынешнем тексте – от 750 тыс СПЗ до 700 млн СПЗ – заключены в квадратные скобки, и это означает, что они приводятся только в порядке дискуссии. Представляется целесообразным оставить уточнение этих показателей на усмотрение дипломатической конференции. Такой предел ответственности может быть превышен только в исключительных обстоятельствах. Бесспорно, можно использовать и очень легкое воздушное судно для нанесения сравнительно большого ущерба в необычных обстоятельствах – например, при террористическом нападении на небольшой, но очень ценный и уязвимый объект. Вместе с тем вряд ли подлежит сомнению тот факт, что более крупные воздушные суда, как правило, способны нанести более серьезный ущерб. Кроме того, дифференциация пределов представляется обоснованной и с экономической точки зрения. Помимо более высокого потенциала в плане нанесения ущерба более крупные воздушные суда приносят больше дохода и могут обеспечить более высокие пределы страхового покрытия, являющегося для них обязательным. Проект положений о пределах в статье 4 также отражает нынешнюю экономическую и эксплуатационную ситуацию. Они основаны на требованиях к страховому покрытию для перевозчиков, выполняющих полеты в воздушное пространство европейских государств или через это воздушное пространство (см. постановление (ЕС) № 785/2004 Европейского парламента и Совета Европейского Союза, 21 апреля 2004 года). Эти цифры представляются обоснованными и реалистичными, а использование СПЗ позволяет избежать

уменьшения объема страхового покрытия в результате инфляции. Наконец, гораздо более высокие пределы ДМВ не основаны на весе воздушных судов.

3.7 Столкновения в воздухе

3.7.1 Рассматриваемый проект устраняет потенциально важный пробел, оставленный Монреальской конвенцией 1999 года: столкновения в воздухе. Согласно статье 5 в тех случаях, когда в событие вовлечены два или более воздушных судна, эксплуатанты несут солидарную ответственность за ущерб, причиненный третьим лицам, к которым относится и владелец техники. Таким образом, ДМВ может оплатить стоимость двух столкнувшихся воздушных судов. Ответственность перевозчиков перед своими пассажирами уже предусматривается Монреальской конвенцией 1999 года, однако в случае вины перевозчика сумма возмещения для пассажира по этой конвенции ограничивается 100 000 СПЗ.

3.8 Структура ДМВ и полномочия конференции сторон

3.8.1 Как уже отмечалось, в качестве модели при определении основных характеристик ДМВ использовались фонды ИОРС, хотя некоторые аспекты управления механизмом позаимствованы из Чикагской конвенции. Как и фонды ИОРС, ДМВ взимает сборы и производит выплаты по искам, компенсирует ущерб независимо от вины, восстанавливает экономическую состоятельность потерпевших, покрывает собственные расходы за счет взносов, выплачиваемых пользователями воздушного транспорта, и обходится без вмешательства со стороны правительств. Правила, регламентирующие действия фондов ИОРС, были скорректированы с учетом авиационной специфики, а также двух ключевых различий между этой отраслью и морским сектором: иски в связи с разливом нефтепродуктов предъявляются достаточно регулярно, а взносы поступают главным образом от крупнейших нефтяных компаний.

3.8.2 Текущей работой ДМВ будет заниматься секретариат, возглавляемый директором, которого назначает конференция сторон. КС наделена очень большими полномочиями (ее обязанности и полномочия перечислены в статье 9), однако не следует забывать о том, что она *состоит из государств-участников*. В отличие от ИКАО она объединяет в себе функции Совета и Ассамблеи, хотя может учреждать комитеты. Создание организации вне рамок ИКАО позволяет обеспечить сбалансированное участие государств в процессе принятия решений. КС может проводить внеочередные сессии для оперативного рассмотрения конкретных событий, не имея других функций, которые могли бы отвлечь внимание от основной задачи. Ее работа полностью ориентирована на возмещение. КС устанавливает размер взносов в ДМВ.

3.8.3 Группа SG-MR учредила целевую группу по ДМВ в виде неофициальной группы открытого состава по образцу аналогичной группы, которая разрабатывала регламентирующие рамки для документов Кейптаунской системы. Круг полномочий этой целевой группы включал подготовку проектов следующих документов: 1) правила процедуры КС; 2) регламент ДМВ; 3) основные принципы возмещения; 4) решение о взносах в ДМВ; 5) основные принципы инвестирования; 6) решение о применении "оговорки dropdown" (п. 3 статьи 19); 7) резолюция о превышении пределов (статья 24); 8) резолюция об инцидентах в государстве, не являющемся участником (статья 26); и 9) резолюция о кредитах от финансовых учреждений. Проекты этих документов разрабатываются и, естественно, будут учитывать итоги нынешней сессии Комитета. Ожидается, что члены целевой группы подготовят для нынешней сессии один информационный документ с информацией о проектах этих документов, а второй, – об аспектах финансирования ДМВ.

3.9 Ущерб, причиненный в государстве, не являющемся участником

3.9.1 Один из пунктов в круге полномочий КС заслуживает особого упоминания. Согласно статье 26 она может принять решение о предоставлении финансовой поддержки эксплуатанту государства-участника, которому причинен ущерб в результате акта незаконного вмешательства в государство, не являющемся участником, с целью поддержания его финансовой состоятельности. Хотя оно и не обязано делать этого, государству, не являющемся участником, гражданам которого будет предоставляться такая поддержка, может быть предложено соблюдать предусмотренные конвенцией меры защиты перевозчика. Другими словами, такое государство, не являющееся участником, должно будет ограничить ответственность перевозчика, как если бы оно было государством-участником, и предъявлять иски сверх предусмотренных пределов ответственности только ДМВ и лишь в пределах, установленных для ДМВ. Для этого требуется принять директивное решение. КС определяет, соблюдены ли эти условия. Если КС решит не предоставлять финансовой поддержки, то потерпевшие лица из государства, не являющегося участником, возможно, не получат полного возмещения в случае исчерпания страховых выплат и несостоятельности перевозчика. Помощи от ДМВ не поступит; придется полагаться на ресурсы государства, не являющегося участником.

3.10 Взносы: предварительное финансирование и финансирование после события

3.10.1 Некоторые члены SG-MR настаивали на том, что ДМВ должен функционировать на основе полного предварительного финансирования; другими словами, необходимо обеспечить полное финансирование ДМВ (сумма пока не определена), позволяющее произвести максимальные выплаты, еще до того, как произойдет событие. Другие члены группы считали, что взимание значительной доли сборов можно отложить до времени фактического инцидента ("финансирование после события").

3.10.2 Полностью оплаченный фонд ДМВ, представляющий собой крупную сумму практически бездействующих средств, собранных эксплуатантами воздушных судов со своих клиентов, трудно оправдать в условиях отрасли, постоянно испытывающей финансовые затруднения. Реализация принципа предварительного финансирования также может столкнуться с трудностями политического характера из-за достаточно малой вероятности риска. С другой стороны, 3 млрд СПЗ (такая цифра предложена для целей дискуссии) не является чрезмерно большой суммой, если сравнивать ее с оборотами крупных инвесторов на мировых рынках. Более того, риск инцидента не столь ничтожен, чтобы его не могли видеть на рынках страхования. Было время, когда страхование военных рисков включалось бесплатно и даже отдельно не указывалось в полисе, но такие времена ушли безвозвратно. Также существует мнение, что связанные с терроризмом риски приходятся главным образом на несколько государств, служащих своего рода "молниеотводом". Тем не менее, террористы нападают на авиационные цели десятков государств, а постоянное совершенствование мер безопасности вынуждает их искать слабое звено, которое может быть где угодно.

3.10.3 Концепция финансирования ДМВ после события ставит другие вопросы. Возможно, будет труднее убедить государство сделать взнос после инцидента, когда станут очевидными его геополитические рамки. Кроме того, объем взносов в виде сборов с пассажиров и груза будет уменьшаться по мере уменьшения объема перевозок после нападения, которое может быть значительным (как это было после 11 сентября).

3.10.4 Участники SG-MR согласовали приемлемый компромисс, зафиксированный в п. 2 статьи 15. Перевозчики государства взимают первоначальные взносы с пассажиров и груза, перевозимых международными рейсами, с момента вступления конвенции в силу для этого

государства. Они будут также взимать взносы с пассажиров и груза на внутренних рейсах, если сделано заявление о применении конвенции к внутренним перевозкам. КС устанавливает размер взносов для достижения установленной процентной доли от максимальной суммы выплат из фонда (в настоящее время для целей дискуссии установлен уровень в 3 млрд СПЗ) в течение четырех лет с момента вступления конвенции в силу. Первоначальные взносы будут взиматься в течение установленного периода до достижения согласованного уровня предварительного финансирования. После этого взимание сборов в отношении соответствующего государства-участника будет прекращено и возобновится лишь после какого-либо события. Новые государства-участники после ратификации должны будут выплачивать первоначальные взносы, чтобы не допустить появления "безбилетников". Выплата взносов является юридическим обязательством независимо от того, когда они взимаются – до или после события. Согласно статье 13 общая сумма взносов в ДМВ не может более чем в три раза превышать максимальную сумму возмещения, выплачиваемого ДМВ по одному событию (для целей дискуссии установлена на уровне 9 млрд СПЗ) за два года подряд. Комитету необходимо будет конкретизировать положения п. 2 статьи 15 и определиться относительно одного из двух заключенных в скобки процентных показателей.

3.10.5 Почему выбран четырехлетний цикл финансирования? Страховщики считают, что обычно на удовлетворение всех исков по конкретному событию уходит 10 лет, а основная часть средств расходуется в течение 3-4 лет после события. Как правило, потерпевшим будет оказана поддержка в форме предварительных компенсационных выплат. Таким образом, возмещение – это не вопрос жизни и смерти. Этот процесс предусматривает выявление потерпевших, проверку и установление правомочности претензий в установленном порядке. Следует помнить, что суды не должны устанавливать вину, а лишь устанавливать право потерпевших на возмещение.

3.11 **Взносы: авиация общего назначения**

3.11.1 Парк воздушных судов авиации общего назначения включает воздушные суда транспортной категории различного размера. Некоторые корпорации располагают десятками самолетов. По сообщениям средств массовой информации имеется по крайней мере один заказ на аэробус A380 от частного лица, намеревающегося использовать его в качестве личного транспорта. Предусмотренный в проекте конвенции механизм возмещения охватывает и авиацию общего назначения, т. к. речь идет только о "воздушных судах" и "эксплуатантах". Потерпевшие в результате инцидентов с участием воздушных судов авиации общего назначения получают возмещение за счет страховых выплат на первом уровне и из фондов ДМВ на втором. Вместе с тем проект конвенции не предусматривает взимания сборов в фонд ДМВ с эксплуатантов воздушных судов авиации общего назначения. Одно государство считает это серьезным недостатком. При обсуждении этого вопроса в Совете ИКАО это государство заявило, что воздушные суда авиации общего назначения пользуются защитой механизма, но не платят за нее. Кроме того, целевых уровней фонда можно достичь быстрее, если будет найдена обоснованная и справедливая формула взимания сборов с воздушных судов авиации общего назначения. Это государство предложило использовать в качестве критерия максимальный взлетный вес. Участники SG-MR обсудили вопрос об авиации общего назначения, включая возможность изыскания формы взимания сборов за корпоративную авиацию. Группа не приняла решения о прямом исключении авиации общего назначения, однако сочла целесообразным не ссылаться на них при описании схемы взимания сборов. Комитету необходимо будет рассмотреть вопрос о воздушных судах авиации общего назначения, включая возможность их участия в актах незаконного вмешательства наряду с авиаперевозчиками, и определиться в отношении их статуса.

3.12 Оговорка "dropdown" – меры защиты в случае краха рынка

3.12.1 Стабилизирующее влияние ДМВ на рынок должно облегчить получение эксплуатантами страхования на разумных и прогнозируемых условиях. Однако в случае отсутствия страхования или если страхование предоставляется только на условиях, которые ставят под угрозу экономическую жизнеспособность перевозчиков, конвенция разрешает ДМВ покрывать ответственность эксплуатантов на первом уровне. Решение об этом принимает конференция сторон. Такой подход, изложенный в п. 3 статьи 19, именуется "оговоркой dropdown". Она используется в тех случаях, когда рынок не может обеспечить покрытие на уровне пределов статьи 4 или гарантировать покрытие по всем рискам. Например, могут быть ограничения, связанные с ядерными рисками, или рынок может обеспечивать покрытие общих рисков, связанных с терроризмом, но не рисков, связанных с оружием массового уничтожения (ОМУ). КС может принять решение о покрытии рисков первого уровня не прямо, а опосредованно через эксплуатанта в определенное время и установить сбор за это. Директор может принять временное решение и созвать чрезвычайную сессию КС.

3.12.2 Комитету предстоит рассмотреть три вопроса. Во-первых, какими критериями следует руководствоваться при применении "оговорки dropdown"? Некоторые члены SG-MR считали, что "планка" в рассматриваемом проекте установлена слишком высоко и что необходимо исходить из наличия страхования на коммерчески доступных условиях. Именно такую точку отсчета использовали некоторые государства, предоставляя гарантии своим перевозчикам после нападений 11 сентября. Во-вторых, является ли "оговорка dropdown" средством финансовой поддержки потенциально ответственных лиц вместо страхования и затрагивает ли она аспекты ответственности? Этот вопрос приобретает актуальность прежде всего в периоды недостаточного финансирования ДМВ, но также связан с требованиями к обязательному страхованию и случаями несоблюдения контрактов. В-третьих, следует ли использовать "оговорку dropdown" в обязательном или дискреционном порядке, и если в обязательном, то должна ли она вступать в действие автоматически после образования применимых условий? Если считать "оговорку dropdown" автоматической характеристикой, национальные полномочные органы могут рассматривать это как недопустимое вмешательство в деятельность рынка страхования.

3.13 Исключительная правовая защита: комплексный подход для отрасли

3.13.1 Во время работы над проектом в группе SG-MR и на предыдущих форумах неоднократно вставал вопрос об исключении не связанных с эксплуатацией участников деятельности гражданской авиации. Этот вопрос был решен лишь недавно путем разработки положения об исключительной правовой защите в статье 27. Проект документа рассматривает режим возмещения ущерба третьим лицам с позиций общепромышленного комплексного подхода. Простое ограничение ответственности одного компонента сектора лишь повысит привлекательность предъявления исков для других участников за рамками режима, созданного конвенцией. Ключевые не связанные с эксплуатацией участники деятельности гражданской авиации – например, владельцы и арендаторы воздушных судов, изготовители, поставщики аэронавигационного обслуживания и эксплуатанты аэропортов, – не меньше эксплуатантов подвержены финансовым рискам. Кроме того, исключение этих сторон ослабит защиту, предоставляемую конвенцией эксплуатантам воздушных судов, в силу того, что такие другие участники могут получать возмещение от перевозчиков в рамках соглашений о взаимной компенсации, за счет суброгации и других средств. Соглашения о взаимной компенсации уже давно используются в авиационной отрасли. Даже перевозчик, интересы которого защищены конвенцией, может быть втянут в судебное рассмотрение посредством таких взаимных соглашений, если не будет положения об исключительной правовой защите. Конвенция устанавливает, что все иски должны быть предъявлены только к эксплуатанту воздушного судна и

ДМВ с оговоркой о возможности регрессного иска лишь в отношении лиц, умышленно совершивших акт незаконного вмешательства, в результате которого причинен ущерб. Положение об исключительной правовой защите также позволяет не допустить избыточного возмещения и уменьшить тем самым общие убытки страховой отрасли в результате катастрофического события. Это положение играет ключевую роль с точки зрения функционирования системы. Естественно, оно неприменимо в отношении лица, умышленно совершившего акт незаконного вмешательства.

3.14 Единая юрисдикция

3.14.1 Еще одним ключевым элементом является единая юрисдикция, предусмотренная в статье 30. В Монреальской конвенции оговорено несколько юрисдикций, тогда как в рассматриваемом документе их количество сокращено до одной, что соответствует базовым положениям Римской конвенции 1952 года и является одной из основных особенностей фондов ЮРС. Большинство потерпевших или оставшихся в живых лиц, скорее всего, будут отнесены к юрисдикции суда места происшествия, однако ДМВ будет работать с потерпевшими независимо от их местонахождения. С другой стороны, возможность выбора суда замедлит процесс возмещения из-за трудностей применения пределов в разных юрисдикциях.

3.15 Непревышаемый предел ответственности эксплуатанта воздушного судна

3.15.1 Максимальный предел ответственности эксплуатанта составляет 700 млн СПЗ (в рассматриваемом проекте эта цифра заключена в скобки, и это означает, что она приводится только в порядке дискуссии). Такой предел ответственности может быть превышен только в исключительных обстоятельствах. Перевозчики считают непревышаемый предел своего рода компенсацией за признание объективной ответственности на первом уровне. Если общая сумма ущерба превышает пределы двух первых уровней, т. е. предел эксплуатанта и сумма, подлежащая выплате через ДМВ, истцы могут претендовать на дополнительное возмещение от перевозчика, но лишь на жестких условиях, оговоренных в статье 24. Такие действия именуются "превышением предела". Для этого истец должен фактически доказать, что перевозчик (если он является физическим лицом) или его старшее руководство умышленно совершили акт незаконного вмешательства или способствовали его совершению конкретными целенаправленными действиями. Облегченный режим предлагается эксплуатантам, сертифицированным на использование так называемой передовой практики, признаваемой в качестве стандарта на уровне отрасли. В этой связи возникает важный вопрос о том, как определить надлежащую базу для сертификации на соответствие передовой практике. Комитет мог бы решить этот вопрос на данной сессии, предложить варианты для рассмотрения дипломатической конференцией или рекомендовать включить соответствующие положения в рабочий регламент, который будет принят конференцией сторон.

3.15.2 Положение о непревышаемом пределе относится к числу наиболее противоречивых положений проекта, однако оно обусловлено характером политической обстановки в период подготовки документа после 2004 года и должно стать одним из ключевых элементов успешного документа. Эта норма – серьезное отступление от режима Монреальской конвенции 1999 года, которая лишает перевозчика защиты в случае его халатности. Члены SG-MR пытались выйти на уровень вины, который был бы ниже преднамеренных действий, но значительно выше халатности. Эта работа была затруднена из-за различий между системами общего и гражданского права, а также того факта, что эксплуатанты воздушных судов обычно не бывают физическими лицами, а именно они были изначально субъектами нормы о халатности. Комитету предстоит, не вдаваясь в тонкости формулировок, попытаться определить поведенческий уровень, который необходимо зафиксировать. Этот вопрос также рассматривается ниже в разделе, посвященном критическим замечаниям по проекту.

3.16 Право регресса

3.16.1 Право регресса в статье 25 увязано с непревышаемым пределом. После выплаты возмещения ДМВ также получает право регресса против перевозчика, если его действия дают основания для превышения предела, как это предусмотрено в статье 24. Он также имеет право регресса против других лиц, которые совершили акт незаконного вмешательства.

3.16.2 Некоторые перевозчики хотели бы также иметь право регресса против других лиц, которые могут быть виновными, например операторов наземного обслуживания или руководства аэропорта, в тех ситуациях, когда предел не превышен. Такой подход будет равносителен распределению страховой ответственности по целевым искам в рамках первого уровня, а это, учитывая аспекты перекрестного возмещения, является внутренним вопросом отрасли. Требуется принять стандарт, согласованный основными участниками отраслевой деятельности, при условии, что это не ведет к изменению объемов или задержке возмещения ущерба потерпевшим.

3.17 Государственные воздушные суда

3.17.1 Статья 36 проекта исключает из сферы применения документа государственные воздушные суда, определение которых взято из Чикагской конвенции.

3.18 Вступление в силу

3.18.1 Один элемент заключительных положений заслуживает особого внимания. Чрезвычайно важно, чтобы ДМВ мог начать работу по инциденту в любой момент времени. Положения о вступлении в силу должны учитывать объем взносов, требуемый для обеспечения жизнеспособности системы, а также, возможно, увязывать объемы перевозок с размером взносов.

4. Критические замечания

4.1 Возражения по проекту конвенции о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства поступили от одного государства, ряда авиаперевозчиков и независимых наблюдателей. Некоторые возражения, как представляется, обусловлены главным образом различиями между отдельными правовыми системами, другие связаны с разными принципами государственной политики, а отдельные замечания касаются сбалансированного отражения в документе экономических интересов различных участников системы. В настоящем разделе доклада основное внимание уделяется аргументам тех, кто считает, что документ не может быть ратифицирован и что от этого проекта вообще следует отказаться.

4.2 Эксплуатанты воздушных судов не должны нести объективной ответственности за выплаты в связи с преступлением, в котором они входят в число потерпевших

4.2.1 Некоторые авиаперевозчики считают, что они – единственные из потерпевших – не только вынуждены платить за ущерб, но и подлежат объективной ответственности, при которой понятие "вины" вменяется. Это считается особенно несправедливым в связи с тем, что меры обеспечения безопасности в значительной степени определяются ИКАО и правительствами государств-членов. В настоящем докладе этот вопрос затрагивался несколько раз, в частности в контексте появления проекта конвенции о возмещении ущерба в случае незаконного вмешательства и отступления от принципов Монреальской конвенции 1999 года. В этой связи следует вновь подчеркнуть, что проект конвенции не определяет наказуемость, а является *инструментом управления рисками*. Возможно, этот момент был бы более наглядным, если бы в тексте вместо слова "ответственность" использовалась, к примеру, фраза "обязательство

предоставлять возмещение". Учитывая, что данный вопрос вызывает большой интерес у авиакомпаний, представляется целесообразным, чтобы Комитет подготовил соответствующий текст для включения в преамбулу или заключительный акт.

4.3 **Авиация – это не тот сектор, который должен заниматься выработкой мер противодействия терроризму**

4.3.1 Некоторые критики заявляют, что авиация – это не тот сектор, который должен заниматься выработкой мер противодействия терроризму, т. к. акты терроризма против авиации по существу направлены против государства, т. е. против правительства и общества в целом. Это "коллективное бремя, которое должны нести нация или другое политическое образование". Они считают, что авиационный терроризм является частью более крупной глобальной проблемы, которая требует конкретных глобальных, а не отраслевых решений. Преступники выбрали авиацию с учетом ее популярности и уязвимости. Совет ИКАО знаком с этими критическими замечаниями, но неоднократно подтверждал свою позицию в этом вопросе. Кроме того, насколько известно, других столь масштабных работ в этой области не ведется. Решение, предлагаемое в рассматриваемом проекте документа, не является бесспорным, но может быть принято уже сейчас. Конвенция снимет значительную часть проблемы – по крайней мере для авиационной отрасли – и может послужить образцом для продолжения работы в иных областях.

4.3.2 Критики также заявляют, что уже разработаны основные принципы обращения с жертвами преступлений, на которые можно ориентироваться в дальнейшей работе. В качестве примеров приводятся резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года "Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью" и директива Совета ЕС 2004/80/ЕС от 29 апреля 2004 года относительно компенсации жертвам преступлений. Эти документы не содержат рецептов полного устранения последствий преступления для его жертв. Даже если бы такие рецепты имелись, нет уверенности в том, что они сработали бы в случае авиационного происшествия катастрофических масштабов и что жертвам авиационной катастрофы не пришлось бы занимать очередь вслед за жертвами насилия или грабежа. Очевидно одно: в настоящее время нет глобального документа, который предусматривал бы возмещение доказуемого ущерба всем жертвам террористических атак. Тот факт, что ИКАО уже не первый раз задает тон в разработке документов, влияние которых далеко выходит за рамки авиационного и даже транспортного сектора – например, Кейптаунские документы, документы о маркировке взрывчатых веществ и о машиночитываемых паспортах, – является еще одним свидетельством эффективности Организации.

4.4 **Ответственность за обеспечение безопасности и компенсацию жертвам террористических актов должно нести только правительство государства**

4.4.1 Это критическое замечание связано с тезисом о том, что авиация не должна быть отправным пунктом в решении вопросов компенсации потерпевшим в результате актов терроризма, однако здесь используется иной подход. Некоторые перевозчики считают, что терроризм является нападением на государство, и поэтому все затраты должно нести правительство. Более того, перевозчики даже не должны платить за усиление мер безопасности, включая расходы по управлению рисками. Тем не менее, любая отрасль несет расходы на обеспечение безопасности независимо от того, в какой мере ее обязывают к этому регламентирующие документы правительства. Это часть деловой практики. Кроме того, перевозчики уже несут ответственность перед пассажирами, причем – что более важно – они несут *неограниченную* ответственность, объективную или основанную на вине, перед третьими лицами практически в каждом государстве мира независимо от того, имел ли место акт незаконного вмешательства. Один из критиков, выдвигавший именно такие аргументы, признал, тем не менее,

что без чрезвычайного вмешательства со стороны правительства перевозчик обанкротится и станет несостоятельным. Вопрос в том, каким образом обеспечить единообразные, экономически эффективные и практически осуществимые средства реализации принципа неограниченной ответственности (особенно если она является объективной), который уже провозглашен.

4.4.2 Еще один критик приравнивает акты терроризма к таким стихийным бедствиям, как ураганы, цунами, землетрясения и извержения вулканов, ответственность за последствия которых берут на себя правительства. Он считает неправомерным возлагать бремя на эксплуатантов воздушных судов, если компенсация жертвам является "общепризнанной обязанностью суверенных государств". Такая аналогия неудачна. Естественно, государства делают все возможное для оказания помощи потерпевшим в результате стихийных бедствий в рамках имеющихся у них средств, включая чрезвычайную помощь из специальных фондов или целевых ассигнований или помощь в натуральном выражении. Государства также предоставляют займы, облегчают нормативное и налоговое бремя и стремятся привлекать благотворительные учреждения к оказанию помощи потерпевшим. Обычно государство призывает граждан страховать от таких рисков, однако очень редки случаи, когда государство берет на себя заботу о восстановлении экономического благополучия каждой жертвы, не говоря уже о создании институциональных механизмов для единообразного и универсального рассмотрения исков пострадавших в стихийных бедствиях. Более того – и это одно из ключевых соображений, – в типичном стихийном бедствии уникальна роль эксплуатанта воздушных судов, в отношении которого местное законодательство уже устанавливает презумпцию ответственности по выплате компенсации за ущерб, причиненный потерпевшим, независимо от того, располагает ли он такими возможностями.

4.5 Меры, принимаемые правительством после инцидента, достаточны и не требуют дополнения

4.5.1 В отсутствие практических прецедентов и адекватного правового режима – внутреннего или международного – правительству США после террористических нападений 11 сентября пришлось изыскивать оптимальные возможные меры правовой защиты путем принятия законов с обратной силой. Нападения 11 сентября затрагивали внутренних перевозчиков, и правительство задействовало политические и налоговые механизмы для ограничения их ответственности и выплаты компенсации потерпевшим. Другие правительства оказали краткосрочную или долгосрочную поддержку свои перевозчикам, пострадавшим в результате дестабилизации страховых рынков. Однако национальное правительство гораздо меньше заинтересовано в ограничении ответственности иностранного перевозчика. Еще менее вероятной представляется возможность существенной экономической интервенции со стороны правительства, если инцидент имеет место в развивающейся стране. Проект конвенции ориентирован на подлинно международный сценарий: иностранное воздушное судно используется террористами в качестве оружия для причинения ущерба, объем которого далеко выходит за рамки возможного страхового покрытия перевозчика. Механизм ДМВ позволит добиться тех же результатов, что и меры, принятые правительством США, но на многосторонней основе за счет отраслевого финансирования, а невысокие удельные издержки будут переложены на плечи клиентов. Механизм ДМВ также свободен от дискриминации и любых проявлений конкуренции, которыми могут сопровождаться меры правительств.

4.6 Непревышаемый предел ответственности помогает потенциально виновным перевозчикам в ущерб потерпевшим

4.6.1 Некоторые критики конвенции считают, что одного лишь непревышаемого предела ответственности перевозчика достаточно для того, чтобы отказаться от работы по модернизации Римской конвенции. По их мнению, потерпевшие могут не получить возмещения, если перевозчик допустил неправильные действия, но все-таки воспользовался ограничением ответственности. Однако наиболее острые критические замечания в этой области, по-видимому, основаны на соображениях, связанных с конкретными национальными правовыми системами. Кроме того, они не учитывают смещения акцентов при переходе от наказуемости перевозчиков, которые сами являются потерпевшими, к полной компенсации по искам и распределению затрат. Критиков больше волнуют вопросы наказания предполагаемых правонарушителей, нежели аспекты возмещения ущерба потерпевшим, т. к. потерпевшие получают полную компенсацию (до очень высокого предела, установленного для ДМВ) в любом случае, независимо от статьи 24. Проблема превышения предела возникает лишь на уровне ДМВ. Речь идет не о том, *получит ли* потерпевший компенсацию, а о том, как распределяются взносы на выплату возмещения.

4.7 Авиации не нужен "еще один налог"

4.7.1 Некоторые критики считают, что нормативное и экономическое бремя, налагаемое на авиацию правительствами, и без того велико и что ИКАО не стоит пытаться увеличить его. Тем не менее, управление рисками является необходимым элементом деловой практики. Считалось, что все затраты применительно к незаконному вмешательству на отраслевом уровне учтены, однако события 11 сентября показали, что это не так. Рассматриваемый проект предлагает решение. Предусмотренные взносы, размер которых будет устанавливаться КС, не имеют ничего общего с налогом. Скорее, они представляют собой конкретную меру защиты от весьма реальной, хотя и не сиюминутной опасности. Поэтому вопрос, который нужно будет решить государствам при ратификации конвенции, в конечном итоге становится экономической выкладкой – оправдывают ли затраты получаемые выгоды.

4.8 Пассажиры не должны платить за защиту третьих лиц

4.8.1 Действительно пассажиры будут оплачивать систему компенсации, которой пользуются другие. Грузотправители также будут оплачивать эту систему в пропорции, которая еще не установлена. Ущерб третьим лицам является предсказуемой характеристикой отрасли, и она должна нести расходы, связанные с управлением рисками. Тем не менее, система обеспечивает разброс рисков, насколько это практически возможно. Члены SG-MR рассматривали возможность взимания сборов с других участников в секторе, которые могут воспользоваться исключительными средствами правовой защиты, однако им не удалось разработать простой и справедливый механизм для этого. Тем не менее, база клиентов авиакомпаний весьма обширна, особенно в развитых странах. Пассажиры, когда они не летают, являются потенциальными потерпевшими из числа третьих лиц. Благами авиации пользуется все общество, и все общество выиграет, если будет разработан механизм возмещения ущерба от возможных событий. Появление ДМВ означает, что даже если количество погибших и пострадавших в результате террористических атак превысит возможности эксплуатанта воздушных судов в части компенсации, система не разрушится. Отрасль сохранит страховое покрытие, а ущерб экономике в целом будет значительно ниже. Затраты должны быть небольшими, причем экономическую эффективность ДМВ смогут определить сами государства.

5. Заключение

5.1 Более широкие выгоды

5.1.1 Новая система не позволит избежать телесных повреждений, смерти и ущерба имуществу в случае нападения, однако значительно сократит общие экономические затраты в связи с террористическим нападением, сделав его последствия менее катастрофичными для отрасли и общества в целом. Создание системы может сделать страхование от таких событий более доступным по более стабильным расценкам для всех перевозчиков, независимо от предполагаемого уровня уязвимости того или иного перевозчика для актов терроризма. Система предоставит единообразные гарантии возмещения независимо от места происшествия и личности потерпевших. Такая предсказуемость компенсации поможет стабилизировать рынки в периоды чрезвычайных нагрузок. Также отпадет необходимость в поддержке со стороны правительств и ретроактивной интервенции после события. Кроме того, документ установит равные условия в судах для потерпевших и перевозчиков. Не исключено, что благодаря общей стабилизации хотя бы ненамного уменьшится привлекательность сектора для террористов.

5.2 Задача Комитета

5.2.1 Предстоит решить ряд сложных проблем и конкретизировать многие аспекты. Однако базовые принципиальные элементы пакета не должны вызывать сомнений. Рассматриваемый вариант находится на ином качественном уровне по сравнению с проектом, который Комитет обсуждал на последней сессии в 2004 году. Документ должен быть жизнеспособным, если мы сможем придерживаться трезвых подходов как по принципиальным вопросам, так и в деталях. Наиболее серьезную дилемму, стоявшую перед участниками предыдущей сессии Комитета – явно непреодолимое расхождение интересов потерпевших и перевозчиков – удалось разрешить благодаря введению ДМВ. Предполагается, что механизм позволит восстановить экономическое благополучие потерпевших и защитить перевозчиков от банкротства без существенного увеличения расходов перевозчиков. Более того, наблюдатели подсчитали, что конвенция должна быть жизнеспособной даже в том случае, если она не получит широкого признания (как в случае с фондами ИОРС).

5.2.2 Проект конвенции представляет собой сбалансированный пакет, однако для принятия на дипломатической конференции пригодного для ратификации документа он должен учитывать интересы всех сторон. Комитету предстоит в сжатые сроки проделать большую работу. Председателю и Секретариату потребуется максимальная помощь и сотрудничество всех участников.