

Недропользование и уголовный закон: тернистый путь к истине

В.В. Кловгант, кандидат исторических наук, адвокат Московской коллегии адвокатов «Де-Юре»

Автор привлекает внимание к некоторым наиболее существенным проблемам уголовно-правовой оценки нарушений в области недропользования. В статье поднимается проблема дефектов отраслевых правовых норм, к которым неизбежно приходится обращаться при разрешении уголовных дел в силу бланкетного характера норм УК РФ, предусматривающих ответственность за преступления в сфере недропользования. Анализ действий недропользователя, предшествовавших возбуждению уголовных дел, позволил автору указать типичные ошибки и неиспользованные возможности, облегчающие защиту.

В своем выступлении на семинаре по правовым проблемам недропользования весной 2006 г. и в последующей публикации¹ я постарался привлечь внимание к значительно возросшей актуальности уголовно-правовой оценки нарушений (реальных или мнимых) в области недропользования и к некоторым наиболее существенным проблемам в этой области. Напомню, что в числе таких проблем тогда были названы:

- резко усиливающаяся активность правоохранительных органов (в первую очередь прокуратуры и ФСБ) в сфере недропользования, результатом которой стало возбуждение серии уголовных дел в отношении руководителей нефтегазовых компаний;
- неверное толкование и применение закона при расследовании и судебном разбирательстве этих дел (разумеется, с явно выраженным обвинительным уклоном);
- отсутствие сложившейся судебной практики и неполнота разъяснений Пленума Верховного Суда и научно-практических комментариев.

За прошедшие полгода ситуация, к большому сожалению, только усугубилась. Это выражается в том, что репрессивные и контролирурующие органы, с одной стороны, усилили свою агрессивность в этом направлении. Уголовных дел стало еще больше, комментарии руководителей прокуратуры, а вслед за ними и органов исполнительной власти (МПР России, Росприроднадзора) становятся все более воинственными, а их действия — все более жесткими. Кажется, что они даже соревнуются между собой в жесткости и агрессивности этих заявлений и действий.

Как показывает практика работы по конкретным делам, следственные органы, игнорируя вполне единодушную (и невыгодную им) позицию ведущих ученых, высказанную в ходе развернувшейся

¹ Кловгант В. Проблемы уголовно-правовой оценки нарушений в области недропользования // Нефть, Газ и Право. 2006. № 3. С. 23–27.

в последнее время дискуссии², реагируют на нее весьма своеобразно. Не вступая ввиду отсутствия сколько-нибудь серьезных аргументов в открытую и публичную дискуссию, они приобщают к расследуемым уголовным делам некие «антизаклучения», выполненные по их заказам и с их участием от имени малоизвестных преподавателей различных учебных заведений не первого эшелона и представляющие по форме неубедительную попытку оппонирования, а по сути — повтор и пересказ позиции обвинения. Например, в одном из таких неопубликованных, но приобщенных к уголовному делу «антизаклучений» доцент кафедры уголовного права и криминологии Сургутского университета с завидной уверенностью рассуждает о таких далеких от уголовного права материях, как «аномальные пластовые давления», «высокий газовый фактор» и пр. Этот же текст содержит примечательный своим откровенным правовым цинизмом тезис о том, что если общественная опасность некоего деяния очевидна, то отсутствие доказательств характера и размера причиненного этим деянием вреда не должно останавливать сторону обвинения.

При этом открытым остается вопрос, для кого именно опасность должна быть очевидной и каковы могут быть критерии для такого вывода со стороны правоприменителя, если он не основан на конкретной норме закона. В этом тезисе (особенно с учетом того, что одним из авторов статьи является следователь, именно так и расследовавший дело и направивший его в суд), как в зеркале, отразилась суть отношения следственных органов к предмету доказывания по делам этой категории: что получится — докажем, а остальное и так сойдет. В этой ситуации суды поставлены в крайне сложное положение, особенно если учитывать открытое непроцессуальное давление на них по делам этой категории со стороны правоохранительных органов, в том числе и путем публичных выступлений руководителей высокого федерального уровня. К чести судей должен отметить, что они с большим интересом и вниманием следят за научной дискуссией по проблеме правовой оценки нарушений в области недропользования. Однако в сложившейся

ситуации и при отсутствии внятной позиции Верховного Суда Российской Федерации, в конкретных случаях суды иногда все же идут на поводу у стороны обвинения, пытаясь «компенсировать» ущербность правовой оценки мягкостью наказания. Разумеется, такие «компромиссы» не решают проблемы и являются ничем иным, как неправосудными судебными решениями.

Следует подчеркнуть, что в ходе расследования и судебного рассмотрения конкретных дел, в которых автору довелось участвовать, ни один из правовых тезисов, которыми я делился с участниками прошлого семинара и читателями журнала, не был аргументированно опровергнут. Наоборот, все они в ходе исследования доказательств нашли свое объективное подтверждение. Это касается и неприменимости статьи 171 УК РФ к лицензированию недропользования, поскольку лицензия на право пользования участком недр не является разрешением на ведение предпринимательской деятельности определенного вида, за отсутствие или нарушение требований которого может наступить уголовная ответственность по этой статье УК РФ. В равной степени это относится и к следующему:

- невозможности признания незаконным дохода от реализации нефти, если организация вела деятельность по добыче нефти и газа открыто, с указанием всего объема добычи и всех объектов добычи в государственной отчетности и с уплатой всех налогов с этой добычи;
- порочности позиции следственных органов, трактующих любое, даже самое незначительное, отклонение от требований лицензии на недропользование как нарушение правил пользования недрами или охраны недр, свидетельствующее о незаконности добычи полезных ископаемых;
- условности всех содержащихся в лицензионном соглашении и проектно документе геологических показателей и параметров, включая уровни отбора, стратиграфические индексы пластов и т. п., в силу их прогнозного, недетерминированного характера, априори предполагающего наличие погрешностей при их расчете и отклонений от этих показателей в ходе прак-

² См., например: *Комиссаров В.* Не всякая лицензируемая деятельность — предпринимательская // *Законность.* 2005. № 11; *Наумов А.* Проблемы квалификации правонарушений в сфере недропользования // *Нефть, Газ и Право.* 2006. № 1; *Толкаченко А.* Нефтедобыча и нарушение правил использования недр // *Уголовное право.* 2006. № 4.

тической работы на месторождении. Причем эти погрешности и отклонения сами по себе никак не свидетельствуют о совершении недропользователем каких-либо нарушений;

- выводу о том, что если право пользования участком недр в установленном законом порядке не прекращено, то реализация этого права не может расцениваться как незаконная деятельность;
- утверждению о том, что само по себе нарушение правил охраны и использования недр, независимо от его характера и независимо от наличия и отсутствия лицензии на право пользования участком недр, не образует состава какого-либо преступления. Применительно к статье 255 УК РФ должны быть также доказаны: причинение именно экологического, а не какого-либо вообще ущерба, поскольку данное преступление относится к числу экологических, а также характер и размер этого ущерба, определенный в измеримых количественных и стоимостных показателях по понятной и прозрачной методике, и, наконец, прямая причинно-следственная связь ущерба с допущенными нарушениями.

В тех (к счастью, пока двух) случаях, когда суд принял иное решение, никакие из этих тезисов в приговорах также не были опровергнуты. Они частично были подтверждены судом, а в другой части были просто проигнорированы, что также свидетельствует об отсутствии убедительных контраргументов. Разумеется, эти приговоры в обвинительной части нами обжалуются.

Вывод из сказанного только один: необходимо еще активнее отстаивать сформулированную позицию, опираясь в том числе и на мнение ученых, и тем самым добиваться формирования правильной судебно-следственной практики, несмотря на сопротивление стороны обвинения и вопреки ему. Никакой приемлемой альтернативы такому подходу, как представляется, не существует. Однако для того, чтобы добиться большей эффективности в этой важной работе, представляется целесообразной координация усилий, в том числе и информационный обмен, между «товарищами по несчастью» и коллегами по их защите. Отсутствие же такой координации и такого обмена, как показывает практика, способствует формированию практики, выгодной стороне обвинения, но не соответствующую

щей ни духу закона, ни действительным (а не ложно понимаемым некоторыми чиновниками) интересам общества и экономики.

Другой проблемой, выявившейся в ходе работы по делам рассматриваемой категории, являются дефекты (пробелы и противоречия) отраслевых правовых норм, к которым неизбежно приходится обращаться при разрешении уголовных дел в силу бланкетного характера норм УК РФ, предусматривающих ответственность за преступления в сфере недропользования. Это и ставшая уже «притчей во языцех» проблема неурегулированности статуса проектного документа и порядка его утверждения, и отсутствие законодательных определений ряда ключевых терминов, таких как «недропользование», «добыча», «геолого-промысловая документация», «соблюдение проектных решений» и других.

Пробелы и отсутствие четкости позитивных правовых норм в этих вопросах позволяют органам преследования произвольно, в выгодном для себя ключе трактовать эти понятия, например, смешивая добычу углеводородного сырья как вид недропользования и реализацию товарной нефти, являющуюся самостоятельным видом деятельности, который не относится к недропользованию. Опровергать же сделанные и сформулированные в предъявленном обвинении выводы следствия, не имея возможности сослаться на четкую норму отраслевого закона, — задача крайне тяжелая и неблагодарная. Представляется, что эта проблема в силу ее важности и неотложности должна и может быть решена на законодательном уровне, причем не дожидаясь нового закона о недрах. Однако какого-либо интереса к его решению и тем более действий в этом направлении пока, к сожалению, не заметно.

Анализ действий недропользователя, предшествовавших возбуждению уголовных дел, указывает на типичные ошибки и неиспользованные возможности, которые, не будучи допущены (будучи реализованы), могли бы либо опровергнуть обвинение, либо как минимум значительно облегчить защиту от него. Имеется в виду отношение недропользователя к действиям и решениям контролирующих и лицензирующих органов. Не секрет, что акты проверок, составляемые этими органами, и нарушения, указываемые в этих доку-

ментах, очень часто не основаны на законе, а порой и на здравом смысле и, значит, с хорошими перспективами могут быть обжалованы в суде и признаны незаконными.

Приведу только один, но далеко не единичный в этом ряду пример: в соответствии с актом проверки, составленным органами Росприроднадзора, в действиях недропользователя было усмотрено нарушение порядка предоставления участка недр в пользование, т. е. совершение действий, которые он просто по определению не мог совершить, поскольку сам себе участок недр предоставить в пользование никак не мог. Однако недропользователи в подобных случаях, руководствуясь кто соображениями целесообразности (не желая обострять отношения с контролерами), кто желанием быстрее добиться нужного результата, а с ценой уплаты относительно небольшого административного штрафа, кто просто не вникая в то, что написано в акте, и во всех случаях не задумываясь о последствиях, обычно не только не используют возможности судебного обжалования незаконных и необоснованных решений, но и добровольно признают несуществующие нарушения, да еще и делают об этом официальные заявления. В дальнейшем следствие, разумеется, приобщает такие акты к делу и ссылается на них, во-первых, как на доказательства вины, а во-вторых, как на факт признания этой самой вины самим недропользователем в лице его уполномоченных представителей. Последующие же объяснения, которые даются недропользователем уже в ходе уголовного расследования, трактуются следствием исключительно как уловки с целью избежать ответственности. Возможно, в предшествующую эпоху, до начала нынешней эпидемии уголовного преследования, такое компромиссное поведение недропользователей и можно было отчасти считать целесообразным, хотя и это совсем не очевидно. Однако не вызывает ни малейших сомнений, что в сложившейся ситуации подобное отношение иначе как легкомысленное, недальновидное и потому опасное расценить нельзя.

Активность применительно к рассматриваемой проблеме недропользователи могут и, как представляется, должны проявлять также путем использования еще одного способа защиты своих прав, а именно: путем судебного обжалования бездействия соответствующих органов управления и поощрения их к исполнению своих обязанностей.

Этот способ при грамотном использовании может быть весьма эффективным, например, в повсеместных случаях волокиты с рассмотрением и согласованием лицензионных или проектных документов. Недостаточная активность недропользователя в отстаивании своих прав и законных интересов в таких ситуациях потом неизбежно превращается в уголовные обвинения в непринятии мер (т. е. в невыполнении требований закона) по получению этих документов, либо по приведению их в соответствие с происшедшими изменениями, либо по их дополнению.

На этот аспект взаимоотношений с контрольными и лицензирующими органами хотелось бы обратить особое внимание еще и в свете недавно выдвинутого лозунга об изобличении коррумпированных и неэффективных чиновников именно в этих органах. Как показывает практика, самым первым и очевидным следствием реализации этого лозунга в формате кампаний станут (а кое-где уже становятся) полный паралич в работе этих органов и уклонение от принятия каких-либо вообще решений, за которые впоследствии, возможно, придется отвечать. И в этой ситуации спасение утопающих со всей определенностью и в полной мере становится делом самих утопающих.

Конечно, такую практику тоже еще предстоит создавать, как и практику защиты от уголовных обвинений. Конечно, потенциальные ответчики будут в ряде случаев ссылаться на отсутствие четких, законодательно установленных сроков принятия решений (что само по себе, безусловно, является проблемой, требующей решения, но, как представляется, не является препятствием для отстаивания своих прав в суде). Наконец, для того чтобы занимать такую активную, наступательную позицию, недропользователь в первую очередь должен тщательно, в ежедневном режиме, следить за состоянием своих разрешительных и проектных документов, вовремя и грамотно предпринимать необходимые действия по поддержанию их в актуальном состоянии (он, кстати, обязан это делать и независимо от возможной угрозы уголовного преследования). Но все это не меняет главного: упомянутые проактивные меры необходимы и, как представляется, безальтернативны для минимизации риска уголовного преследования. А такая цель, как представляется, стоит серьезных усилий. □