

Проблемы квалификации правонарушений в сфере недропользования



Наумов А.В.,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института
государства и права РАН

Непростые реалии формирования рыночных отношений в области недропользования ставят перед правоприменителем не менее сложные вопросы квалификации соответствующих (в этой сфере) правонарушений. В последнее время правоохранительные органы столкнулись, например, с такой разновидностью экономическо-экологических правонарушений, как осуществление недропользователями добычи углеводородного сырья (нефти, газа) сверх уровней добычи, предусмотренных лицензионными соглашениями и проектными документами. При этом прежде всего возникает вопрос: как рассматривать такие правонарушения? Как незаконное предпринимательство, то есть правонарушение в сфере экономической деятельности (ст. 171 УК РФ, ст. 7.3, ст. 14.1 КоАП РФ) или же как экологическое правонарушение (например, ст. 255 УК РФ)?

Обвинение (следствие, прокурор) при квалификации таких деяний обычно склоняется к первому варианту, рассматривая указанные правонарушения как разновидность незаконного предпринимательства. Логика такого подхода, на первый взгляд, может показаться достаточно убедительной, соответствующей основополагающим положениям гражданского законодательства о предпринимательской деятельности. Действительно, в соответствии со ст. 2 ГК РФ «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке».

Согласно же ст. 50 ГК РФ к юридическим лицам в первую очередь относятся «организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации)».

Частные нефтяные компании, осуществляющие добычу нефти (газа), конечно же, являются коммерческими организациями, преследующими извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Существование таких компаний без достижения, а главное, без постановки такой цели — нонсенс.

Обычный юридический статус таких компаний — акционерное общество (как правило, открытое акционерное общество — ОАО). Федеральный закон об акционерных обществах 1995 г. (с последующими изменениями) в ст. 2 рассматривает (вполне естественно) акционерное общество как коммерческую организацию, то есть основной целью которой в соответствии с гражданским законодательством является извлечение прибыли из занятия соответствующей деятельностью. Это же положение, как правило, входит (чаще всего дословно) и в уставы таких ОАО. Таким образом, частные нефтяные компании выступают субъектами предпринимательской деятельности.

Однако быть субъектом предпринимательской деятельности и субъектом незаконного предпринимательства — это не одно и то же. Разумеется, что уголовная или административная ответственность за незаконное предпринимательство может быть возложена только на субъекта предпринимательской деятельности. При этом не всякое нарушение, допущенное субъектом предпринимательской деятельности, влечет за собой его ответственность за незаконное предпринимательство. Не образует незаконного предпринимательства осуществление недропользователями добычи углеводородного сырья (нефти) сверх уровней добычи, предусмотренных лицензионным соглашением и проектными документами.

Мы разделяем основные выводы на этот счет, содержащиеся в статье В. Комиссарова «Не всякая лицензируемая деятельность — предпринимательская»¹, но при этом приведем следующие, на наш взгляд, заслуживающие внимание аргументы.

¹ Комиссаров В. Не всякая лицензируемая деятельность — предпринимательская // Законность. 2005. № 11. С. 21–24.1

Невозможность применения некоторых положений законодательства при квалификации деяний в сфере недропользования

Начнем с обоснования невозможности применения к данным случаям ст. 14.1 КоАП РФ и ст. 171 УК РФ.

Неприменимость статьи 14.1 КоАП РФ. Часть 2 ст. 14.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно, а ч. 3 этой статьи — за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

В рассматриваемом случае для наступления административной ответственности необходимо, чтобы при наличии соответствующей лицензии на осуществление конкретного вида предпринимательской деятельности в ней либо в лицензионном соглашении, являющемся неотъемлемой частью лицензии, были прямо предусмотрены такие конкретные условия. Если же в лицензии (или лицензионном соглашении) предусмотрена: (а) возможность отклонения от лицензионных условий на протяжении определенного времени и (или) в определенных заранее пределах; а также (б) возможность пересмотра тех или иных условий по прошествии определенного времени либо при наличии определенных обстоятельств, то при наличии таких обстоятельств отступление от условий лицензии может и не являться нарушением условий лицензирования и не влечь за собой квалификацию по ч. 2 или ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

Неприменимость статьи 171 УК РФ. По этой же причине не применима к данному случаю и ст. 171 УК РФ. Она отличается от ст. 14.1 КоАП РФ одним (дополнительным) условием. Уголовная ответственность наступает за те же действия, прописанные в ст. 14.1 КоАП РФ, но повлекшие крупный ущерб гражданам, учреждениям, организациям или государству, либо если эти действия сопряжены с извлечением дохода в крупном размере. Естественно, что само по себе возможное причинение крупного ущерба либо

извлечение дохода в крупном размере при отсутствии нарушения лицензионного условия не образуют состава преступления, предусмотренного статьей 171 УК РФ.

Следует отметить, что и статья 14.1 КоАП РФ, и статья 171 УК РФ могли быть применимы лишь в случае отнесения недропользования к деятельности, предусмотренной Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2001 г. (с последующими изменениями). Такой вывод однозначно следует из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем». Раскрывая содержание осуществления предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных требований и условий в п. 4 постановления, Пленум сослался именно на этот закон.

Однако данный закон не упоминает деятельность по недропользованию в перечне видов деятельности, подлежащей лицензированию (ст. 17). Более того, в ст. 1 этого закона прямо указывается, что «действие настоящего Федерального закона не распространяется... на деятельность, связанную с использованием природных ресурсов, в том числе недр». Нарушение же порядка недропользования регулируется специальным законом — Законом Российской Федерации «О недрах» 1992 г. (с последующими изменениями). В ст. 49 этого закона дан исчерпывающий перечень нарушений, за которые наступает административная или уголовная ответственность.

И административное правонарушение, и преступление обязательно предполагают наступление вследствие совершения соответствующего деяния определенных вредных последствий (ст. 14 УК РФ говорит об общественной опасности деяния). Однако само превышение уровня добычи нефти еще не может свидетельствовать об опасности такого деяния.

С этой «сверхдобычи» в бюджет уплачиваются налоги, и, следовательно, соответствующие доходы не могут быть признаны незаконными. Более того, выполнение поставленной Президентом Российской Федерации задачи удвоения

...и статья 14.1 КоАП РФ, и статья 171 УК РФ могли быть применимы лишь в случае отнесения недропользования к деятельности, предусмотренной Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2001 г. (с последующими изменениями).

что «действие настоящего Федерального закона не распространяется... на деятельность, связанную с использованием природных ресурсов, в том числе недр». Нарушение же

ВВП реально связывается с увеличением добычи нефти (и газа) как основных поступлений в бюджет, и, следовательно, хотим мы или не хотим, но деятельность частных нефтяных компаний по увеличению добычи нефти является не только не преступной, но и необходимой для государства (разумеется, при открытости такого увеличения добычи и перечислении в казну соответствующих налоговых платежей).

Не стоит забывать и о том, что обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов полезных ископаемых является одним из требований, прямо предусмотренных в Законе РФ «О недрах» (ст. 23).

В принципе, за нарушение правил недропользования может быть применена административная (по ст. 7.3 КоАП РФ) либо уголовная (по ст. 255 УК РФ) ответственность; но и эти нормы не всегда применимы к деянию, заключающемуся в осуществлении недропользователями добычи углеводородного сырья (нефти) сверх уровней добычи, предусмотренных лицензионными соглашениями и проектными документами. Административная ответственность наступает за пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушениями условий, предусмотренных разрешением (лицензией). Однако, как уже отмечалось, превышение уровня добычи нефти может и не являться нарушением лицензии на право пользования недрами и, следовательно, об ответственности по ст. 7.3 КоАП РФ за такое деяние речи не идет.

Статья 255 УК РФ предусматривает ответственность за нарушение правил охраны и использования недр, если это повлекло причинение значительного ущерба (данный состав преступления отличается от административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.3 КоАП РФ еще и тем, что наступление уголовной ответственности не связывается с нарушением условий лицензирования либо отсутствием разрешения-лицензии). Само по себе превышение недропользователем предусмотренных лицензионными соглашениями уровней добычи нефти не может служить основанием ответственности по ст. 255 УК РФ.

Уголовная ответственность возможна лишь при доказанности того, что следствием этого было причинение значительного ущерба. Это понятие

И административное правонарушение, и преступление обязательно предполагают наступление вследствие совершения соответствующего деяния определенных вредных последствий... Однако само превышение уровня добычи нефти еще не может свидетельствовать об опасности такого деяния.

является оценочным; и вопрос о признании ущерба значительным решается в каждом конкретном случае исходя из возможных как экологических, так и экономических потерь (о том, что последнее, т.е. экономические, потери весьма сомнительны, было уже отмечено). Вместе с тем необходимо иметь в виду, что уголовно-процессуальный закон включает характер и размер вреда, причиненного преступлением, в предмет доказывания по каждому уголовному делу (п. 4 ч.1 ст. 73 УПК РФ). Таким образом, нарушение правил охраны и использования недр (в том числе и превышение недропользователем предусмотренных лицензионными соглашениями уровней добычи нефти) может влечь уголовную ответственность по ст. 255 УК РФ лишь при доказанности причинения вследствие таких нарушений значительного вреда и, разумеется, его конкретизации.

Юридическая квалификация возможных отступлений от лицензионных условий эксплуатации нефтегазовых производств

Вопрос о юридической квалификации возможных отступлений от лицензионных условий эксплуатации нефтегазовых производств требует специального рассмотрения. Дело в том, что до недавнего времени такая деятельность была включена в перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия. Данный перечень предусмотрен Законом Российской Федерации «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2001 г. (с последующими изменениями). Однако в связи со вступлением в силу Федерального закона от 02.07.2005 г. № 80-ФЗ данный вид деятельности из числа лицензируемых исключен.

Последнее кардинальным образом изменяет квалификации рассматриваемых деяний. И хотя ст. 171 УК РФ не подверглась изменениям, в силу бланкетности ее диспозиции можно категорически утверждать, что в этих случаях состав уголовно-наказуемого предпринимательства в связи с возможными нарушениями лицензионных условий деятельности по эксплуатации нефтегазовых производств отсутствует. На это прямо указывается в п. 17 уже упоминавшегося постановления № 23 Пленума Верховного Суда Российской

Федерации от 18 ноября 2004 г. «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем»:

«Если федеральным законодательством из перечня видов деятельности, осуществление которых разрешено только на основании специального разрешения (лицензии), исключен соответствующий вид деятельности, в действиях лица, которое занималось таким видом предпринимательской деятельности, отсутствует состав преступления, предусмотренный статьей 171 УК РФ».

То, что п. 17 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации необходимо толковать именно так, вытекает и из статьи заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.П. Верина «О некоторых вопросах судебной практики по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем»²:

«Разъяснение Пленума Верховного Суда РФ, содержащееся в п. 17 постановления, касалось конкретного случая, встречающегося в судебной практике. Судьи спрашивают, есть ли состав преступления, когда из видов деятельности, осуществление которых разрешено только на основании лицензии, исключен соответствующий вид деятельности?»

Пленум дал отрицательный ответ исходя из того, что диспозиция ст. 171 УК РФ является описательно-бланкетной, содержание данной уголовно-правовой нормы определяется, в том числе, и законодательством о лицензировании. Поэтому изменение указанного законодательства может влечь и изменение пределов действия уголовного закона, т.е. фактически декриминализировать деяние».

При этом важно отметить, что формулировка п. 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по поводу занятия предпринимательской деятельностью, исключенной из видов деятельности, требующей обязательного лицензирования, связывается с прошедшим временем («занималось таким видом предпринимательской деятельности»).

Это недвусмысленно свидетельствует о том, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации свой вывод о декриминализации соответствующего вида незаконного предпринимательства распространяет и на соответствующую деятельность, совершенную до принятия указанного Федерального закона 2005 г. (№ 80-ФЗ). Это полностью соответствует такому принципу действия закона во времени, как принцип обратной силы закона, являющийся не только уголовно-правовым (ст. 10 УК РФ), но и конституционным (ст. 54 Конституции РФ). Дело в том, что в контексте ст. 171 УК РФ осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, включено в диспозицию уголовного закона и является обя-

...за нарушение правил недропользования может быть применена административная (по ст. 7.3 КоАП РФ) либо уголовная (по ст. 255 УК РФ) ответственность; но и эти нормы не всегда применимы к деянию, заключающемуся в осуществлении недропользователями добычи углеводородного сырья (нефти) сверх уровней добычи...

зательным условием уголовной наказуемости незаконного предпринимательства. Следовательно, в этом случае фактическая декриминализация определенной разновидности незаконного предприни-

мательства, как уже отмечалось, произошла без внесения изменения непосредственно в текст уголовного закона, что обусловлено бланкетной формой диспозиции ст. 171 УК РФ.

В связи с этим можно категорически утверждать, что квалификация действий (например, руководителя соответствующего нефтедобывающего предприятия) как уголовно-наказуемого предпринимательства по признаку осуществления предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий лицензирования эксплуатации нефтегазодобывающих производств является незаконной.

По причине исключения эксплуатации нефтегазодобывающих производств из числа подлежащих обязательному лицензированию невозможна также квалификация таких деяний (такого вида предпринимательской деятельности) и по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ как осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). □

² Верин В.П. О некоторых вопросах судебной практики по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 2. С. 30.