

Минимизация уголовно-правовых рисков при использовании недр



В.С. Петров,
партнер Адвокатского бюро
«Егоров, Мазавина, Петров
и партнеры», кандидат
юридических наук

Автор обосновывает необходимость внедрения определенной стратегии как способа минимизации рисков привлечения к уголовно-правовой ответственности при осуществлении деятельности при использовании недр. В статье описываются иные правовые действия, которые рекомендуется применять на практике, по предотвращению аварий и минимизации вероятности наступления уголовно-противоправных действий.

Отдельно рассматриваются способы минимизации уголовно-правовой ответственности на стадиях ликвидации аварии и ликвидации последствий аварии.

Ключевые слова: уголовная ответственность, промышленные аварии, ликвидация аварии, последствия ликвидации аварии, нарушение правил производственной безопасности и охраны труда.

Minimizing the criminal-legal risks in subsoil use

Petrov V.S.

The author substantiates the need to implement a certain strategy as a way to minimize the risks of criminal-legal liability when carrying out activities in subsoil use. The article describes other legal actions that are recommended to be used in practice, to prevent accidents and to minimize the likelihood of criminal and illegal actions.

Separately, the ways are considered to minimize criminal-legal liability in the process of the accident elimination and its aftermath mitigation.

Keywords: criminal liability, industrial accidents, accident elimination, aftermath mitigation, violation of the rules of industrial safety and labor protection.

В апреле 2016 г. впервые в истории США был вынесен приговор с реальным сроком собственнику угольной шахты за нарушение правил техники безопасности при проведении горных работ, что повлекло гибель 26 горных рабочих. Приговор был вынесен против Дона Бланкеншипа, генерального директора и владельца компании «Мэсси Энерджи», которой принадлежала шахта. Дон Бланкеншип был приговорен к 1 году тюремного заключения. В дополнение компания «Мэсси Энерджи» была оштрафована примерно на 210 млн долл. США. При этом 48,5 млн долл. подлежали выплате семьям жертв взрыва и пострадавшим горным рабочим.

Аналогичные аварии и схожие трагедии с определенной периодичностью происходят и в России. В качестве примеров можно привести взрывы на шахтах «Ульяновская», «Комсомольская», «Распадская», «Воркутинская», «Северная». И хотя уголовные дела в данных ситуациях возбуждались по различным статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) — последствия преступлений одинаковые: нарушение правил, повлекшее по неосторожности причинение смерти одного или более лиц. С точки зрения субъективной стороны, преступления не умышленные, а неосторожные. Субъект преступления, как правило, не определен. Различия в квалификации действий по статьям 216 и 217 УК РФ заключаются в том, что статью 217 УК РФ легче подвести под понятие умышленного, а не неосторожного преступления, что увеличивает срок давности привлечения к ответственности с 6 до 10 лет. Поэтому в ситуации, когда 6-летний срок давности истекает, а у следствия есть желание возобновить расследование, то дело переквалифицируется по части 3 статьи 217 УК РФ, как было в случае с «Распадской», за пределами 6-летнего срока давности.

Ответственность за нарушения, совершенные компанией

Несмотря на неопределенность субъекта преступления, т.е. отсутствие прямого указания в статьях УК РФ, кто же должен считаться потенциальным

обвиняемым, определенные сотрудники виновной компании становятся фигурантами уголовного дела. Существуют объективные причины, почему сотрудники компаний привлекаются к уголовной ответственности за нарушения, которые фактически совершены самой компанией. Дело в том, что в отличие от ряда западноевропейских юрисдикций, российское уголовное право хотя и признает уголовно-противоправным определенное поведение организации, но не предусматривает возможности привлечения к уголовной ответственности организации как отдельного субъекта. Поэтому российские правоохранительные органы стараются найти ответственных физических лиц, чтобы иметь возможность привлечь их к уголовной ответственности.

Существует большое количество примеров, когда при виновном поведении компании достаточно сложно указать, какое же физическое лицо действительно является ответственным за определенное нарушение. Несомненно, несовершенство российского уголовного права, которое не четко определяет субъект преступления, если преступное действие фактически совершено в рамках деятельности компании, тоже вносит свою лепту в такое положение дел. К совершению преступления может, в конечном счете, привести совокупность действий большого количества сотрудников компании, и вина каждого конкретного сотрудника будет не очевидна. Классическим примером являются промышленные аварии на шахтах, где в качестве причин аварии выдвигается, как правило, несколько версий, и вероятность реализации каждой версии основана на действиях более десятка человек — горнорабочих, сотрудников службы аэрогазового контроля, технических директоров и даже проектировщиков исследовательских институтов.

Исходя из анализа осужденных и привлеченных к уголовной ответственности за последнее время лиц в связи с наиболее резонансными авариями следственные органы не привлекают собственников бизнеса, а ограничиваются работниками шахт. Так, при взрыве на шахте «Ульяновская» к уголовной ответственности были привлечены директор шахты, бригадир участка лавы, механик участка вентиляции и техники безопасности (далее — ВТБ), бригадир участка, электрослесари; при взрыве на шахте «Воркутинская» обвинения предъявлены начальнику добычного участка, начальнику участка ВТБ и главному инженеру шахты; при взрыве на шахте «Распадская» обвинения предъявлены техническому директору управляющей компании, директору шахты, главному инженеру шахты, начальнику службы ВТБ. Несмотря на это, не следует исключать возможности

и стремления следственных органов в будущем попытаться привлечь владельцев шахт к уголовной ответственности по аналогии с привлечением к уголовной ответственности собственника аэропорта «Домодедово» по результатам произошедшего террористического акта.

Вывод о возможности привлечения к ответственности собственников предприятий, владеющих шахтами, сделан на том основании, что, по всей видимости, это может стать единственным действенным способом уменьшить аварийность и трагические случаи на шахтах. Несмотря на любые меры предосторожности и соблюдение мер промышленной безопасности, горнорудное оборудование стало настолько совершенным, что позволяет добывать такие объемы угля, которые существенно превышают предельные нагрузки на забой, предусматриваемые проектом разработки шахтных полей и паспортами лавы. Очевидно, что в такой ситуации метан выделяется в огромных объемах, и никакие меры по вентиляции и дегазации не могут исправить это положение. Таким образом, взрывы метана с угольной пылью или без нее будут происходить и в будущем. Как следствие, либо закрытие шахты (что во многих городах невозможно в силу социально-экономических условий), либо персональная уголовная ответственность собственников бизнеса может замедлить или остановить серию аварий на угольных шахтах.

Нерабочая стратегия: принцип «распределенной ответственности»

Нет универсального средства для избежания риска привлечения к уголовной ответственности, но применительно к конкретной группе нарушений может быть предложена наиболее жизнеспособная стратегия, которая если не предотвратит, то уменьшит вероятность привлечения к уголовной ответственности. Так, при промышленных авариях, пожарах и террористических актах достаточно сложно найти конкретных людей, которые несут персональную ответственность за противоправные действия. Ответственность, как правило, распределена среди определенного круга лиц, которые отвечают за определенные действия, нарушение которых в совокупности приводит к преступлению. Такой принцип «распределенной ответственности» создает ложное ощущение коллективной безопасности или безответственности. Поэтому его повсеместное внедрение в деятельность компаний не должно считаться правильной стратегией для минимизации вероятности привлечения к уголовной ответственности.

Суть принципа распределенной ответственности в основном заключается в том, чтобы минимизировать потенциальную ответственность за счет как можно большего количества вовлеченных в процесс принятия или реализации решения людей — сотрудников компании или привлеченных консультантов. Очень часто компании нанимают внешних консультантов для подготовки заключения по важному вопросу не для того, чтобы использовать в своей работе их рекомендации, а для того, чтобы закрыться таким заключением в случае потенциального нарушения. Иногда уполномоченное или ответственное по определенному вопросу лицо пытается нанять подрядчиков на выполнение работ или оказание услуг, полагая, что тем самым перекладывает ответственность на плечи подрядчиков. Визирование, например, важных положений или документов по сложной сделке различными и многочисленными службами/департаментами компании тоже создает иллюзию того, что с каждой новой подписью ответственность уменьшается. На самом деле для следователей по уголовному делу такое распределение ответственности не имеет значения, и к ответственности привлекается тот, кто в силу своих полномочий несет наибольшую ответственность.

Рабочая стратегия: принцип «локализованной ответственности»

Для предотвращения или минимизации вероятности привлечения к уголовной ответственности большого количества лиц, в том числе и собственника, существенно более правильным представляется внедрение стратегии «локализованной ответственности». Суть такого принципа проста: сформировать потенциально «расстрельные» должности, которые будут обладать всеми полномочиями для предотвращения серьезных нарушений, но при наступлении таких нарушений будут нести ответственность, вплоть до уголовной. Например, на шахтах такими должностями, ответственными за нарушения правил производственной безопасности и охраны труда, могут быть главный инженер, технический директор и начальник службы вентиляции и техники безопасности/аэрогазового контроля. Результатом реализации такой стратегии станет четкое определение должностей и их полномочий, настолько важных, что их несоблюдение с большой долей вероятности приведет к уголовной ответственности для таких должностей.

Очевидным следствием реализации стратегии также станет минимизация риска привлечения к уголовной ответственности собственников бизнеса/директоров компании за действия сотрудников компании, которые фактически привели к трагедии. При этом собственники, тем не менее, могут быть привлечены к уголовной ответственности. Например, в случае если собственник не одобрил бюджет на проведение необходимых мероприятий на обеспечение безопасности условий труда.

Для реализации на практике принципа локализованной ответственности необходимо вносить изменения в ряд корпоративных и внутренних документов компании. Так, например, потенциально опасными

Российское уголовное право хотя и признает уголовно-противоправным определенное поведение организации, но не предусматривает возможности привлечения к уголовной ответственности организации как отдельного субъекта.

для собственников бизнеса могут быть участие в процедурах согласования бюджета и финанси-

рования вопросов промышленной безопасности или безопасности стратегического объекта; принятие решений по финансированию управленческого и технического консалтинга вместо финансирования вопросов промышленной безопасности; участие в процедурах согласования бизнес-плана компаний с опасными производственными объектами. Потенциально опасно совмещение собственниками и высшим руководством должностей в управляющих компаниях и компаниях с опасными производственными объектами; совмещение управленческих или технических должностей в компании с опасными производственными объектами.

В связи с указанным выше реализация принципа локализованной ответственности на практике будет заключаться во внесении изменений в уставные документы компании и договоры на управление (например о том, что управляющая компания не отвечает за промышленную и пожарную безопасность, а также за функционирование службы внутренней безопасности стратегического объекта). Также необходимо изменять должностные инструкции и доверенности в части уточнения и упорядочения полномочий для того, чтобы генеральный директор или собственник бизнеса не отвечал, например, за вопросы производственного контроля и пожарной безопасности.

В дополнение к реализации принципа локализованной ответственности возможно совершать действия по минимизации вероятности наступления уголовно-противоправных действий. Так, по результатам уже совершенных нарушений и для предотвращения их наступления в будущем

возможно проводить внутренний аудит и выявлять системные нарушения, которые привели к возможности совершения теракта, аварии, пожара, неуплаты налогов. При этом системность нарушений должна выявляться, как правило, техническими и правовыми консультантами. В рамках аудита консультанты должны анализировать не просто достаточность необходимых документов компании по определенным вопросам и правомерность их содержания, но, прежде всего, как содержание этих документов реализуется на практике.

Следует также разработать политики, четко регламентирующие процесс одобрения бюджетов и бизнес-планов и участие собственников бизнеса в таком одобрении. Эти процедуры особенно важны, если бюджеты одобряются для определенной компании со структурными подразделениями, имеющими опасные производственные объекты. Другим приме-

ром могут стать положения о производственной или промышленной безопасности, которые должны содержать несколько уровней ответственных лиц. Если в самой компании нет опасных производственных объектов, а они находятся на балансе только структурных подразделений, то положение о промышленном контроле должно содержать отдельный уровень ответственности для компании и отдельный для структурных подразделений. Наконец, отдельное внимание необходимо обратить на трудовые договоры и положения об оплате труда, чтобы они не стимулировали сотрудников компании к нарушениям, например, в погоне за премиями либо стремлением сохранить заработную плату на приемлемом уровне.

Минимизация уголовной ответственности на стадиях ликвидации аварии и ликвидации последствий аварии

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 2 июня 2016 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» обязанность по ликвидации аварии относится к компании-собственнику опасного производственного объекта. Как следствие, именно уполномоченные сотрудники компании несут полную ответственность за действия, совершаемые в рамках ликвидации аварии.

Несомненно, что определенные обязанности в рамках ликвидации аварии, например спасение людей, относятся к компетенции военизированной горно-спасательной службы. Однако это не снимает с ответственного руководителя ликвидации аварии, являющегося сотрудником компании, общую ответственность за организацию и проведение ликвидационных мероприятий.

При ликвидации некоторых аварий иногда формируются специальные комиссии, как правило, для решения социально-экономических последствий ликвидации аварии. Например, это могут быть специальные правительственные комиссии. Однако статус таких комиссий четко не определен. На практике руководитель или заместитель руководителя такой комиссии могут выезжать на мес-

то ликвидации аварии и начинать, по сути, руководить ликвидацией аварии. При этом необходимо четко понимать, что такие

комиссии и их руководители не обладают законными полномочиями осуществлять руководство ликвидацией аварии, не несут ответственности за выдаваемые распоряжения или рекомендации, а самое главное, не снимают ответственности с сотрудника компании, являющегося ответственным руководителем ликвидации аварии.

Аналогично исключительно с рекомендательной точки зрения необходимо воспринимать решения технического совета, который также зачастую создается при ликвидации аварии. В технический совет входят как специалисты компании, так и независимые специалисты, которые, как предполагается, обладают значительным опытом в горном деле и в совокупности могут принимать наиболее правильные для ликвидации аварии решения. Однако если руководитель, ответственный за ликвидацию аварии, последует таким решениям, но в итоге они окажутся неверными и приведут к гибели людей, то именно этот руководитель будет нести уголовную ответственность. Такая ответственность наступает даже несмотря на то, что этот руководитель действовал бы в соответствии с рекомендациями технического совета.

Руководителю, ответственному за ликвидацию аварии, также не следует подписывать документы, которые ни он, ни компания-собственник опасного производственного объекта не обязаны готовить и подписывать. Например, на практике

при ликвидации аварии в шахте горноспасатели производят расчет безопасной зоны ведения спасательных и ликвидационных работ с помощью программы «Ударная волна».

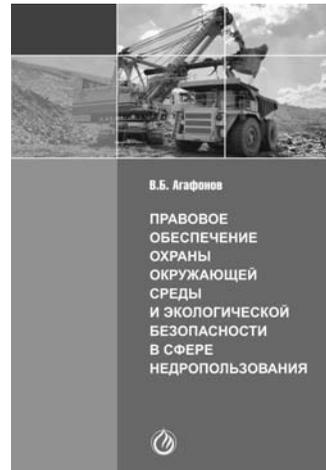
Среди прочих показателей, которые служат для расчета безопасной зоны, принимаются во внимание такие показатели, как расчет загазованности выработок после взрыва и количество завалов. Очевидно, что такой информацией руководитель, ответственный за ликвидацию аварии, не обладает хотя бы в силу того, что он не участвует в обследовании выработок после аварии. Это обязанность воензированных горно-спасательных служб. Поэтому такому руководителю не следует, даже в спешке мероприятий по ликвидации аварии, подписывать документы с расчетами, которые он не может подтвердить, поскольку опять же ответственность за такие расчеты будет возложена на него.

Наконец, помимо ликвидации самой аварии на компанию-собственника опасного производственного объекта возложена обязанность по ликвидации последствий аварии. Как правило, ликвидация последствий заключается в том, чтобы прекратить, например, пожар и возместить ущерб недрам. А поскольку самым распространенным способом тушения крупных подземных пожаров является затопление необходимых выработок шахты, то впоследствии перед компанией встает вопрос, может ли компания законсервировать соответствующую часть шахты, чтобы не нести дополнительные затраты на ее осушение, и не будут ли такие действия компании восприняты как воспрепятствование следствию.

Очевидного ответа на поставленные выше вопросы нет. Несомненно, что для консервации шахты компания должна подготовить проект консервации с убедительным технологическим и экономическим обоснованием того, что осушение части шахты невозможно или крайне нежелательно.

Разумным должно считаться обоснование, что к моменту, когда следственные органы начнут требовать доступ в шахту, будет сохраняться, например, вероятность активного подземного пожара. При таком обосновании следственные органы не должны воспринять действия сотрудников компании, прежде всего технического директора и главного инженера, как воспрепятствование следствию. □

© Петров В.С., 2016, e-mail: petrov@empp.ru



Агафонов В.Б.

Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования

МОНОГРАФИЯ

Москва, ПравоТЭК,
2014. – 480 с.

В монографии исследуются нормативные правовые акты федерального законодательства, а также законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, выявляются основные правовые пробелы и коллизии, формулируются конкретные практические рекомендации, направленные на повышение эффективности правового регулирования данных общественных отношений.

Сформулированные научно-обоснованные выводы, предложения и рекомендации возможно использовать в качестве основы для разработки новых теоретических моделей совершенствования экологического законодательства, а также для проведения иных научных исследований в области правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

Практическая значимость исследования обусловлена возможностью использования полученных выводов и рекомендаций в правотворческой деятельности, в правоприменительной практике органов государственной власти, правоохранительных органов, а также в учебном процессе при изучении учебных дисциплин «Экологическое право», «Горное право» на юридических факультетах высших учебных заведений Российской Федерации.

Монография предназначена для широкого круга юристов-практиков, работников органов исполнительной и законодательной власти, специалистов в сфере недропользования, менеджмента нефтегазовых компаний, а также для студентов юридических специальностей высших учебных заведений.

Приобрести книгу можно в группе изданий «ПравоТЭК»:

115054 Москва, ул. Зацепы, 23

Тел.: +7 (499) 235-47-88

E-mail: order@lawtek.ru

<http://media.lawtek.ru/>

РЕКЛАМА