

Виктор Иванович МОРОЗОВ¹
Сергей Геннадьевич ЛОСЕВ²
Андрей Александрович ЧУКРЕЕВ³

УДК 343.35

ЭВОЛЮЦИЯ ПОНЯТИЯ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

¹ Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин,
Тюменский государственный университет
v.i.morozov@utmn.ru

² кандидат юридических наук, доцент
кафедры уголовно-правовых дисциплин,
Тюменский государственный университет
s.g.losev@utmn.ru

³ кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых дисциплин,
Тюменский государственный университет
a.a.chukreev@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-9502-8860

Аннотация

Определение в Уголовном кодексе Российской Федерации понятия и признаков публичного должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой и иной организации, в первую очередь, имеет значение для разграничения круга тех виновных, которые будут нести уголовную ответственность в соответствии с положениями главы 23 или главы 30 Уголовного кодекса Российской Федерации. Очевидно, что, расширяя или ограничивая признаки должностного лица или лица,

Цитирование: Морозов В. И. Эволюция понятия должностного лица в отечественном законодательстве: проблемы и перспективы / В. И. Морозов, С. Г. Лосев, А. А. Чукреев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 1 (29). С. 233-248.
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-233-248

выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, можно влиять на статистические показатели преступности. По данной теме имеется множество трудов, однако настоящая работа посвящена вопросу соотношения объема двух рассматриваемых понятий, которые за историю постсоветского развития уголовного законодательства России неоднократно изменялись.

Целью написания работы является сравнение понятий публичного должностного лица и выполняющего управленческие функции в отечественном уголовном праве, раскрытие эволюции содержания понятия должностного лица в Уголовном кодексе Российской Федерации и выработка предложений по наиболее оптимальному правовому регулированию уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей лицами, руководящими коммерческими организациями.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при уголовно-правовом регулировании ответственности за ненадлежащее исполнение или неисполнение своих обязанностей должностными лицами.

Предметом исследования является действующее российское и утратившее силу советское уголовное законодательство, регулирующее ответственность должностного лица или лица, выполняющего управленческие функции.

При написании работы использовались исторический и формально-юридический методы, посредством которых исследована эволюция понятия должностного лица в советский и постсоветский период.

По результатам исследования предлагаются изменения в действующее уголовное законодательство, сутью которых является четкое разграничение признаков должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческих организациях.

Ключевые слова

Должностное лицо, управленческие функции, коммерческая организация, должностное преступление, публично-правовая компания, уголовная ответственность.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-233-248

Введение

Необходимость проведения исследования обусловлена в первую очередь тем, что в феврале прошлого, 2021 г., в примечание к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) были внесены изменения, которые в очередной раз существенно сдвинули рамки объема понятия публичного должностного лица (далее — ПДЛ) за счет того, что к его признакам стали относить и признаки руководителей тех хозяйственных организаций, которые контролируются органами публичной власти. При этом подобный способ регулирования ответственности, на наш взгляд, весьма далек от совершенства просто в силу того, что игнорирует социальный и правовой статус лиц, которые осуществляют руководство коммерческой организацией, основной целью которой является извлечение прибыли, что коренным образом отличает их от обычных чиновников,

для которых основная задача — поддержание существующего административного порядка за счет воспроизводства установленных бюрократических практик в рамках бюджета. Между тем, как будет показано ниже, количество хозяйственных субъектов, которые тем или иным способом контролируются органами государства или местного самоуправления, неизменно растет — идея о том, что рынок сам всё отрегулирует, хороша только для академических споров. При отмеченном обстоятельстве существует необходимость урегулировать особенности уголовной ответственности руководителей, указанных юридических лиц, которая, несомненно, имеет место, однако учтя все юридически значимые особенности их статуса.

В целом по теме понятия должностного лица имеется обширная монографическая литература и статьи в научной периодике, однако по собственно теме библиография не так уж велика — можно отметить работы Д. В. Аксенова, А. С. Борисова, а также А. В. Дёмкиной, Е. И. Рождайкиной [1-2].

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся при регулировании уголовной ответственности за ненадлежащее исполнение или неисполнение своих обязанностей лицами, выполняющими руководящие и иные управленческие функции в хозяйственных субъектах, контролируемых публично-правовыми образованиями Российской Федерации, ее субъектами, муниципальными образованиями и создаваемыми ими органами управления (далее — публично-правовые образования).

Предметом исследования является действующее российское и утратившее силу советское уголовное законодательство, регулирующее ответственность должностного лица или лица, выполняющего управленческие функции.

Методы

При написании работы использовались традиционные для отечественной юридической литературы методы:

- во-первых, для описания эволюции отечественного уголовного законодательства, определяющего понятие ПДЛ, используется исторический метод, предметом анализа которого выступают тексты уголовных законов России советского периода — 1922, 1926 и 1960 гг.
- во-вторых, для описания правового статуса хозяйствующих субъектов используется догматический метод, заключающийся в анализе действующего законодательства методами лингвистики и компаративистики.

Результаты и обсуждения

В ходе проведенного исследования получены следующие выводы:

- действующая редакция примечания 1 к ст. 285 УК РФ не отвечает действующему гражданскому и административному законодательству, определяющему статус руководителей и иных управленцев в коммерческих юридических лицах, контролируемых органами публичной власти;
- предлагается собственная редакция указанного примечания;

- предлагается проект статьи уголовного закона, предусматривающей ответственность руководителей и иных управленцев в коммерческих юридических лицах, контролируемых органами публичной власти за неисполнение или не надлежащее исполнение своих обязанностей, повлекшее тяжкие последствия.

Обсуждение

Эволюция понятия публичного должностного лица (ПДЛ)

в отечественном уголовном законодательстве

Как представляется, понятие должностного лица, существующее в УК РФ 1996 г. [15], имеет свои корни в уголовном законодательстве России советского периода, в силу чего уместно проследить эволюцию данного понятия.

Уже в первом советском кодифицированном источнике — в Уголовном кодексе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (УК РСФСР) 1922 г. законодатель дал определение «ПДЛ». Оно определялось как лицо, занимающее должности в каком-либо учреждении (предприятии) (постоянно или временно). В качестве места работы ПДЛ выделялись:

- государственное/советское учреждение;
- предприятие;
- организация или объединения, наделенные полномочиями для реализации общегосударственных задач [4].

Редакция УК РСФСР 1926 г. [3] расширила круг должностных лиц за счет управленцев профсоюзов, которые должны были отвечать за совершенные ими должностные преступления только в том случае, если это было санкционировано постановлением профсоюза (отметим, что в УК 1996 г. появилась норма о согласии юридического лица или иной организации для привлечения к ответственности ее управленца).

На наш взгляд, советский законодатель изначально не пытался четко дифференцировать круг лиц, подпадающих под признаки ПДЛ, рассматривая в качестве таковых как лиц, занимающих должности в государственных и советских органах, так и лиц, занимающих должности в общественных организациях (профсоюзы), на предприятиях и иных организациях.

УК РСФСР, принятый в 1960 г., усовершенствовал определение должностного лица в части законодательной техники [16]. Во-первых, УК определял функции представителя власти, организационно-распорядительные или административно-хозяйственные. Во-вторых, в качестве места службы ПДЛ определялись государственные, общественные учреждения, организации или предприятия. И, наконец, в-третьих, законодатель указал порядок исполнения служебных обязанностей — постоянно, временно или при наличии особого полномочия, необходимого для исполнения таких функций.

Чем можно объяснить подобный подход к определению понятия ПДЛ? Как представляется, это объясняется тем, что те лица, которые исполняли функции руководителей предприятий, общественных организаций, мало отличались по своему

правовому статусу от государственных служащих. Особенностью советской системы было то, что все слои общества управлялись как части одной корпорации, без разделения сфер жизни общества на частное и публичное. Вследствие такой особенности фактически не было большой разницы между служащим собственно органов государственной власти и работниками иных организаций.

Существенное изменение социально-экономических условий жизни российского общества потребовало принятия нового уголовного законодательства. УК РФ, принятый в 1996 г., кардинально изменил вопросы уголовной ответственности лиц, выполняющих функции, связанные с управлением в организациях, обладающих признаками хозяйствующих субъектов, что было обусловлено возникновением корпоративного сектора управления экономикой.

УК 1996 г. был вполне консервативен, определив назначение деятельности ПДЛ, указав в качестве их функций: представителя власти, организационно-распорядительные (далее — ОРФ) или административно-хозяйственные (далее — АХФ). Главное нововведение заключалось в том, что было четко определено место службы ПДЛ — этим местом стали органы публичной власти, публичные учреждения, а также военизированные формирования РФ.

Но наиболее радикальным отличием от прежнего уголовного закона было появление категории лица, которое выполняет управленческие функции в коммерческой или иной организации, под которым понималось выполнение ОРФ или АХФ в коммерческой организации любой формы собственности, а также в иной организации, не исполняющей функции органа публичной власти.

Таким образом, авторы Уголовного закона России 1996 г. в его концепции изначально сформулировали две сферы деятельности лиц, выполняющих те или иные административные, управленческие функции — сферу публичного управления, которая относилась к деятельности органов государственной или муниципальной власти, и сферу деятельности частных организаций, чья деятельность изначально не была связана с осуществлением публично-правовых функций; при этом законодатель изначально не смешивал эти сферы деятельности, стараясь развести их признаки как можно дальше.

27 мая 1998 г. были внесены изменения в четвертое примечание к ст. 285 УК РФ, уточняющие ответственность служащих, не относящихся к ПДЛ, распространяющее действие норм главы 30 УК РФ на служащих органов МСУ.

Федеральный закон (ФЗ) от 01.12.2007 № 318-ФЗ расширил перечень субъектов должностных преступлений за счет лиц, выполняющих их функции в государственных корпорациях. Таким образом, можно сказать, что наметилась тенденция к переносу уголовной ответственности из норм, закрепленных в статьях главы 23, в главу 30 УК РФ.

На 2007 г. в России пришелся пик создания государственных корпораций [5-7, 11].

При этом государственные корпорации — это не только крупные хозяйствующие субъекты, нередко они наделяются публично значимыми функциями и даже полномочиями органа публичной власти.

Необходимо отметить, что Верховный суд РФ (ВС РФ) в своем постановлении от 10 февраля 2000 г. № 6 особо указал, что не являются субъектами получения взятки те работники органов публичной власти, которые исполняют обязанности, не связанные с осуществлением ОРФ или АХФ, а также работники, которые выполняют такие функции в организации, целью деятельности которой является извлечение прибыли, любой формы собственности, а также лица, которые представляют интересы государства в органах управления коммерческих организаций, часть акций, долей или вкладов которых контролируется федеральной собственностью. В том случае, если указанные сотрудники незаконно получали имущество или выгоды имущественного характера, то их действия необходимо было квалифицировать по статье 204 УК РФ.

Также в этом постановлении высшая судебная инстанция России повторила положения ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), указав, что государственное и муниципальное унитарное предприятие относится к коммерческим организациям.

Аналогично Пленум ВС РФ в своем постановлении от 16 октября 2009 г. № 19 отметил, что субъектами коммерческого подкупа являются только управленцы коммерческой, некоммерческой организации, которая не является органом публичной власти, государственной корпорацией.

Таким образом, до определенного момента в уголовном законодательстве России и судебной практике четко выдерживался принцип разделения сферы действия норм, предусматривающих ответственность должностных лиц, и норм, предусматривающих ответственность лиц, выполняющих функции управления в организациях, не выполняющих функции органов публичной власти, в том числе занимающихся предпринимательской деятельностью.

В связи с присоединением России к международным соглашениям по борьбе с коррупцией статья 285 УК РФ была дополнена пятым примечанием, согласно которому действие норм о должностных преступлениях было распространено на ПДЛ иностранных государств и публичных международных организаций. Указанное примечание привело содержание УК РФ в соответствие с международными обязательствами РФ. Впрочем, решением от 04.05.2011 № 97-ФЗ данное примечание было исключено, предусмотрев ответственность таких лиц только в случае получения взятки.

ФЗ от 05.05.2014 № 96-ФЗ текстуально откорректировал содержание статей главы 30 УК РФ, заменив словосочетание «служащие органов местного самоуправления» термином «муниципальные служащие».

ФЗ от 13.07.2015 № 265-ФЗ еще более расширил перечень тех организаций, в которых исполняют свои функции должностные лица за счет компаний и предприятий, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых принадлежит публично-правовым образованиям. Отметим, что, несмотря на то, что указанные организации (кроме государственных компаний), несомненно, являлись коммерческими, с учетом того, что они контролировались органами публичной власти, законодатель счел необходимым вывести лиц, выполняющих

функции управления и руководства этими организациями, из-под действия главы 23 УК РФ, отнеся их к ПДЛ.

Отметим, что изначально в примечании к ст. 285 УК РФ из числа собственно юридических лиц (и, соответственно, их «должностных лиц») упоминались только государственные и муниципальные учреждения (органы публичной власти только наделяются полномочиями юридического лица).

*Эволюция современного российского законодательства,
регулирующего деятельность хозяйственных субъектов
с публично-правовым участием*

Что же касается государственных компаний как места деятельности должностных лиц, то необходимо четко выделять *государственную компанию* как особую организационно-правовую форму некоммерческой организации, которую не стоит смешивать с компанией, принадлежащей или контролируемой государством.

Впервые положения о государственной компании были закреплены в ФЗ от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» путем его дополнения статьей 7.2 «Государственная компания» в 2009 г. Эти дополнения были внесены ФЗ от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании „Российские автомобильные дороги“ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Тогда же была создана первая (и единственная по сей день, насколько нам известно) государственная компания в России — «Российские автомобильные дороги».

В соответствии с положениями ст. 113-115 ГК РФ, государственные и муниципальные унитарные предприятия — организационно-правовая форма *коммерческих организаций*. Однако фактически такие предприятия в России обычно осуществляют публично значимые функции.

Кроме того, анализируемое примечание было дополнено упоминанием об акционерных обществах, «контрольный пакет акций» которых принадлежит тому или иному отечественному публично-правовому образованию.

Однако стоит заметить, во-первых, понятие *контрольного пакета акций* не определено в законодательстве РФ. Обычно такой пакет определяют как такое количество акций акционерного общества, которое дает их владельцу как минимум простое большинство голосов при голосовании на общем собрании акционеров, т. к. на этом собрании решения принимаются, по общему правилу, большинством голосов акционеров — владельцев голосующих акций. Хотя при этом, как правило, подчеркивается, что на практике в конкретном обществе, в одних случаях и меньший по количеству акций пакет может обеспечивать его обладателю возможность проводить свои решения на указанном собрании и, соответственно, считаться «контрольным». А в других случаях и пакет с количеством, скажем, 50-60% голосующих акций общества может не давать желаемого контроля над обществом его обладателю. Неслучайно ФЗ «Об акционерных обществах» вообще термин «контрольный пакет акций» не использует [13].

Во-вторых, дополнение анализируемого примечания *акционерными обществами* необоснованно оставило за скобками *общества с ограниченной ответственностью*. И, конечно, наши публично-правовые образования вправе по закону участвовать в таких обществах тоже, и участвуют в них на практике. Этот пробел был устранен законодателем только в 2021 г.

В феврале 2021 г. в примечание к ст. 285 УК РФ вновь были внесены существенные изменения федеральным законом от 24.02.2021 № 16-ФЗ, который отнес к местам службы ПДЛ хозяйственные общества, прямо или косвенно контролируемые органами публичной власти.

Таким образом, перечень юридических лиц в примечании 1 ст. 285 УК РФ был снова расширен за счет следующих организационно-правовых форм (разновидностей):

- 1) государственные внебюджетные фонды;
- 2) публично-правовые компании;
- 3) хозяйственные общества, в высшем органе управления которых публично-правовое образование имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами голосов либо имеет право назначать (избирать) единоличный исполнительный орган или более пятидесяти процентов состава коллегиального органа управления;
- 4) в акционерных обществах, в отношении которых используется специальное право на участие публично-правовых образований в управлении («золотая акция»).

Государственные внебюджетные фонды в России — Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Социально-экономическое значение данных фондов очевидно.

Термин «публично-правовая компания» появился в законодательстве РФ не так давно — с 1 сентября 2014 г. Тогда п. 3 ст. 50 ГК РФ, где закреплялся перечень организационно-правовых форм *некоммерческих организаций*, был изложен ФЗ от 05.05.2014 № 99-ФЗ, и в нем, в частности, впервые были упомянуты такие компании. Однако еще довольно долго существовала правовая неопределенность в вопросе о том, что собой представляет данная организационно-правовая форма, так как правовые нормы, определяющие ее статус, у нас отсутствовали. Ситуация прояснилась только с принятием ФЗ от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации». Данный закон дал определение публично-правовой компании, которое достаточно ясно характеризует предназначение такого рода юридических лиц (как, впрочем, уже само название этой организационно-правовой формы), там сказано следующее: «Публично-правовой компанией является унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества» [12].

Как уже было отмечено, прежняя редакция анализируемого примечания не охватывала общества с ограниченной ответственностью. Теперь этот пробел устранен. Действительно, российские публично-правовые образования выступают участниками не только акционерных обществ, но и обществ с ограниченной ответственностью. Собирательное понятие «хозяйственные общества» охватывает обе эти организационно-правовые формы юридических лиц.

Кроме того, отказ законодателя от использования термина «контрольный пакет акций» нельзя не приветствовать. Сегодня необходимые в анализируемом контексте критерии контроля публично-правовых образований над хозяйственными обществами описаны более точно и адекватно — через наличие у соответствующих субъектов права либо прямо или косвенно (через подконтрольных им лиц) распоряжаться более чем 50% голосов в высшем органе управления хозяйственных обществ (то есть в общем собрании акционеров), либо назначать (избирать) единоличный исполнительный орган и (или) более 50% состава коллегиального органа управления (наблюдательного совета или совета директоров).

Кроме того, появилась и такая категория юридических лиц, как акционерные общества, в отношении которых используется особое право на участие публично-правовых образований в управлении («золотая акция»). Такие «золотые акции» применяются в нашей стране еще с 90-х гг. XX в. для сохранения контроля государства над акционерными обществами, акции которых приватизируются, и такое специальное право прямо урегулировано у нас законодательно [8].

Таким образом, гражданское законодательство существенно изменилось за счет норм, расширяющих участие органов публичной власти в экономике. Подобные изменения отразились на содержании Уголовного закона, в связи с чем был внесен законопроект об изменении примечания 1 к ст. 285 УК РФ.

Проблемы определения ПДЛ в действующем уголовном законодательстве России

Авторы законопроекта о расширении признаков понятия ПДЛ в пояснительной записке указали, что, в соответствии с примечаниями к ст. 285 УК РФ, руководители дочерних организаций хозяйственных обществ, подконтрольных публично-правовым образованиям, не являются субъектами злоупотребления должностными полномочиями, получения взятки (очевидно, что они забыли про коммерческий подкуп), служебного подлога, халатности, и, кроме того, последствия от совершенных такими лицами преступных деяний сравнимы с последствиями от должностных преступлений, а уголовное преследование за преступления против интересов службы в организациях осложняется не обращением в правоохранительные органы пострадавших хозяйствующих организаций (что является скорее организационной, а не законодательной проблемой). Таким образом, авторы законопроекта в качестве способа решения отмеченных проблем выдвинули идею расширить перечень лиц, признаваемых должностными, что было рассмотрено выше.

Какие проблемы это порождает?

Во-первых, как представляется, подобные новации ставят в невыгодное положение членов руководящих органов коммерческих организаций, которые контролируются органами публичной власти, налагая дополнительные ограничения на их действия по сравнению с лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих организациях, которые не подвержены угрозе уголовного преследования за многие рискованные действия, неизбежные в условиях конкурентной экономики.

Во-вторых, рассматриваемые изменения игнорируют особенности правового статуса государственных служащих, служащих органов местного самоуправления и статус руководящих лиц в коммерческих и некоммерческих организациях, даже если данные организации и контролируются государством. По сравнению с советской эпохой в обществе имеется устойчивое деление на сферу публичной деятельности и сферу частной деятельности. Вследствие этого на служащих публичных органов власти налагаются дополнительные обязанности и ограничения, по сравнению с частными лицами. Указанные обременения содержатся в первую очередь в нормах административного права, но к ним обращаются и нормы уголовного права.

Наконец, в-третьих, вызывает сомнения применимость некоторых признаков составов должностных преступлений к деяниям руководителей крупных компаний. В первую очередь речь идет о халатности. В соответствии с примечанием к ст. 293 УК РФ, крупным ущербом при халатности является ущерб свыше полутора миллионов рублей, а особо крупным — свыше семи с половиной миллионов рублей. Многие российские корпорации, контролируемые государством, имеют обороты в миллиарды рублей, вследствие чего подобные мелочные ограничения, если их пытаться последовательно воплощать в правоприменительной практике (иначе зачем их надо было вводить в текст Уголовного закона?), неизбежно превратят управленческий аппарат компаний, контролируемых органами публичной власти, в чиновников, которые руководствуются принципом «как бы чего не вышло».

Наглядным примером могут служить положения ст. 289 УК РФ, которая предусматривает ответственность должностного лица в том случае, если он организует коммерческое юридическое лицо, или управляет им, или иным образом вовлечен в осуществление предпринимательской деятельности, при этом предоставляя руководимой организации льготы и преимущества. Для служащих публичных органов власти ограничение на занятие предпринимательской деятельностью естественно, вследствие чего вполне логичным выглядит установление уголовной ответственности за нарушение данного запрета. Из-за изменений в УК РФ от 24 февраля 2021 г. может возникнуть абсурдная ситуация, когда публичное должностное лицо, введенное в руководящие органы коммерческой организации и пытающееся «выбить» для нее какие-либо преференции, используя особенности своего социального положения, неизбежно подпадает под действие ст. 289 УК РФ, даже если оно преследовало общественно-полезные цели.

Отметив указанные недостатки, было бы неправильно ограничиться только их констатацией, не предложив пути их устранения.

Как способ решения проблемы можно вернуться к прежней концепции УК РФ, предусмотрев ответственность руководителей коммерческих организаций, контролируемых публичными органами власти, в главе 23 УК РФ. При этом необходимо дополнить данную главу положениями, расширяющими возможность привлечения к уголовной ответственности в случае совершения служебных преступлений в коммерческих организациях, о которых сейчас идет речь в примечании 1 к ст. 285 УК РФ.

Можно также рассмотреть способ регулирования ответственности должностных лиц, существующий в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ): согласно ст. 2.4 данного акта, установлена ответственность должностных лиц, при этом дифференциация ответственности определяется тем, что в статье выделяются подкатегории должностных лиц и указывается, за какие конкретно правонарушения они несут ответственность. В частности, указано, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением ОРФ или АХФ руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, совершившие правонарушения, предусмотренных статьями КоАП РФ, несут ответственность как должностные лица.

Наконец, можно выделить отдельную категорию «лица, выполняющие управленческие функции, в коммерческих и иных организациях в публичном секторе», указав перечень преступлений из глав 23 и 30 УК РФ, за которые они несут ответственность.

Таким образом, в заключение следует сделать некоторые выводы:

1. В редакции понятия должностного лица исключить признаки лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях, независимо от того, кто их контролирует.

При этом необходимо изменить порядок оценки материального ущерба, причиненного вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей. Можно принять во внимание положения примечания третьего к ст. 159 УК РФ, определяющего крупный и особо крупный размер ущерба.

2. Следует дополнить ст. 23 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ), регулиующую процедуру возбуждения уголовных дел в отношении управленцев коммерческих организаций, положениями о том, что уголовные дела в отношении лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях, контролируемых публичными органами власти, возбуждаются в общем порядке, без получения согласия руководителей таких организаций.
3. Необходимо главу 23 УК РФ дополнить статьей «Ненадлежащее исполнение служебных обязанностей в коммерческой организации» в следующей редакции:

Статья 201.2. Ненадлежащее исполнение служебных обязанностей в коммерческой организации

1. Неисполнение или ненадлежащее исполнение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой организации, своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к ним, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, —
наказывается... (санкция преступления небольшой тяжести).
2. То же деяние, повлекшее причинение особо крупного ущерба, —
наказывается... (санкция преступления средней тяжести).
3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека, —
наказывается... (санкция тяжкого преступления).

Примечание.

Крупным ущербом в настоящей статье признается ущерб, сумма которого превышает три миллиона рублей, а особо крупным — превышающая двенадцать миллионов рублей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аксенов Д. В. Понятие должностного лица в Уголовном праве / Д. В. Аксенов, А. С. Борисов // Проблемы защиты прав: история и современность: сб. трудов XV Международной науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 29 октября 2020 г.). СПб.: Ленинградский гос. ун-т им. А. С. Пушкина, 2021. С. 312-316.
2. Дёмкина А. В. К вопросу о понятии должностного лица в Уголовном праве / А. В. Дёмкина, Е. И. Рождайкина // Актуальные вопросы публичного права: материалы XIX Всероссийской науч. конф. студентов и молодых ученых (Екатеринбург, 12-13 ноября 2020 г.). Екатеринбург: Уральский гос. юрид. ун-т, 2020. Выпуск 19. С. 257-264.
3. О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР редакции 1926 года: Постановление ВЦИК от 22 ноября 1926 г. (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР») // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3274&dst=100001#KNGDJxS560mExbuC> (дата обращения: 27.01.2022).
4. О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР: Постановление ВЦИК от 1 июня 1922 г. (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР») // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901757375> (дата обращения: 27.01.2022).

5. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6078. URL: <https://base.garant.ru/12157441/> (дата обращения: 27.01.2022).
6. О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 48 (часть II). Ст. 5814. URL: <https://base.garant.ru/12157231/> (дата обращения: 27.01.2022).
7. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»: Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 22. Ст. 2562. URL: <https://base.garant.ru/12153549/> (дата обращения: 27.01.2022).
8. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251. URL: <https://base.garant.ru/12125505/> (дата обращения: 27.01.2022).
9. О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 435-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52 (часть I). Ст. 8581. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74998893/> (дата обращения: 27.01.2022).
10. О публично-правовой компании «Единый регулятор азартных игр» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 493-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1 (часть I). Ст. 32. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400056878/> (дата обращения: 27.01.2022).
11. О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4767. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71632782/> (дата обращения: 27.01.2022).
12. О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (часть I). Ст. 4169.
13. Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 1. URL: <https://base.garant.ru/10105712/> (дата обращения: 27.01.2022).
14. Сергеев А. П. Об ошибочном понимании гражданско-правовых норм в уголовном судопроизводстве / А. П. Сергеев // Закон. 2020. № 1. С. 139-148.
15. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954. URL: <https://base.garant.ru/10108000/> (дата обращения: 27.01.2022).
16. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2950/ (дата обращения: 27.01.2022).

Viktor I. MOROZOV¹
Sergey G. LOSEV²
Andrey A. CHUKREEV³

UDC 343.35

EVOLUTION OF THE CONCEPT OF AN “OFFICIAL” IN THE DOMESTIC LAW: PROBLEMS AND PROSPECTS

- ¹ Honored Lawyer of the Russian Federation,
Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,
Head of the Department of Criminal Law Disciplines,
University of Tyumen
v.i.morozov@utmn.ru
- ² Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,
Department of Criminal Law Disciplines,
University of Tyumen
s.g.losev@utmn.ru
- ³ Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,
Department of Criminal Law Disciplines,
University of Tyumen
a.a.chukreev@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-9502-8860

Abstract

Defining the concept and features of a “public official” and of a “person performing managerial functions in a commercial or other organization” in the Criminal Code of the Russian Federation, first of all, is important to distinguishing those offenders who will be held criminally responsible in accordance with the provisions of Chapter 23 or Chapter 30 of the Criminal Code. It is obvious that by expanding or limiting the features of a public official or a person performing managerial functions in a commercial or other organization, it is possible to influence criminal statistics. There is an extensive literature on this topic, but this paper is devoted to the issue of correlation between the scope of the two concepts under

Citation: Morozov V. I., Losev S. G., Chukreev A. A. 2022. “Evolution of the concept of an ‘official’ in the domestic law: problems and prospects”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 1 (29), pp. 233-248.
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-233-248

consideration, which has repeatedly changed in the history of the post-Soviet development of criminal legislation of Russia.

The purpose of this work is to compare the concepts of a “public official” and of a “person performing managerial functions in a commercial or other organization” in the domestic criminal law; to reveal the way how the content of the concept of an “official” evolved in the Criminal Code of the Russian Federation; to formulate proposals for the most optimal legal regulation of criminal liability for nonperformance or improper performance of duties by persons governing commercial organizations.

The object of the study is public relations arising during the criminal-legal regulation of responsibility for improper performance or non-performance of duties by officials.

The subject of the research is current Russian as well as null and void Soviet criminal legislation regulating responsibility of an official or a person performing managerial functions. While writing this paper the authors used historical and formal-legal methods, through which the evolution of the concept of an “official” in the Soviet and post-Soviet period was investigated.

Based on the results of the research, the authors propose changes to the existing criminal legislation, the essence of which is the clear distinction of features of an official and a person performing managerial functions in commercial organizations.

Keywords

Official, managerial functions, commercial organization, official malfeasance, public law company, criminal liability.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-233-248

REFERENCES

1. Aksenov D. V., Borisov A. S. 2021. “The concept of an ‘official’ in criminal law”. Proceedings of the 15th International Scientific and Practical Conference “Problems of rights protection: history and modernity” (29 October 2020, Saint Petersburg), pp. 312-316. Saint Petersburg: Pushkin Leningrad State University. [In Russian]
2. Demkina A. V., Rozhdaykina E. I. 2020. “To the question of the concept of an ‘official’ in criminal law”. Proceedings of the 19th All-Russian Scientific Conference of Students and Young Researchers “Current issues of public law” (12-13 November 2020, Yekaterinburg). Volume 19. Pp. 257-264. Yekaterinburg: Ural State Law University. [In Russian]
3. Collection of Laws of the RSFSR. 1926. No. 80. Art. 600. On enactment of the Criminal Code of RSFSR of 1926 edition: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee of 22 November 1926 (with the Criminal Code of RSFSR). Accessed 27 January 2022. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3274&dst=100001#KNGDJxS560mExbuC> [In Russian]
4. Collection of Laws of the RSFSR. 1922. No. 15. Art. 153. On enactment of the Criminal Code of RSFSR: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee

- of 1 June 1922 (with the Criminal Code of RSFSR). Accessed 27 January 2022. <https://docs.cntd.ru/document/901757375> [In Russian]
5. Collected Legislation of the Russian Federation. 2007. No. 49. Art. 6078. On the state atomic energy corporation “Rosatom”: Federal Law of 1 December 2007 No. 317-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://base.garant.ru/12157441/> [In Russian]
 6. Collected Legislation of the Russian Federation. 2007. No. 48 (part 2). Art. 5814. On state corporation for promotion of development, production and export of high-technology industrial products “Rostec”: Federal Law of 23 November 2007 No. 270-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://base.garant.ru/12157231/> [In Russian]
 7. Collected Legislation of the Russian Federation. 2007. No. 22. Art. 2562. On state development corporation “VEB.RF”: Federal Law of 17 May 2007 No. 82-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://base.garant.ru/12153549/> [In Russian]
 8. Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 4. Art. 251. On privatization of state and municipal property: Federal Law of 21 December 2001 No. 178-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://base.garant.ru/12125505/> [In Russian]
 9. Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 52 (part 1). Art. 8581. On the public law company “Edinyy zakazchik v sfere stroitelstva” and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 22 December 2020 No. 435-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74998893/> [In Russian]
 10. Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 1 (part 1). Art. 32. On the public law company “Edinyy regulyator azartnykh igr” and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 30 December 2020 No. 493-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400056878/> [In Russian]
 11. Collected Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 31 (part 1). Art. 4767. On a public law company to protect the rights of citizens — participants of shared construction in the case of insolvency (bankruptcy) of developers and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 29 July 2017 No. 218-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71632782/> [In Russian]
 12. Collected Legislation of the Russian Federation. 2016. No. 27 (part 1). Art. 4169. On public law companies in the Russian Federation and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 3 July 2016 No. 236-FZ. [In Russian]
 13. Collected Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 1. Art. 1. On joint stock companies: Federal Law of 26 December 1995 No. 208-FZ (rev. of 2 July 2021). Accessed 27 January 2022. <https://base.garant.ru/10105712/> [In Russian]
 14. Sergeev A. P. 2020. “Misinterpretation of civil law provisions in criminal proceedings”. *Zakon Journal*, no. 1, pp. 139-148. [In Russian]
 15. Collected Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954. Criminal Code of the Russian Federation of 13 June 1996 No. 63-FZ. Accessed 27 January 2022. <https://base.garant.ru/10108000/> [In Russian]
 16. *Vedomosti of the Supreme Soviet of the RSFSR*. 1960. No. 40. Art. 591. Criminal Code of the RSFSR (approved by the Supreme Soviet of the RSFSR on 27 October 1960). Accessed 27 January 2022. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2950/ [In Russian]