



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Варгатюка Ивана Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 64¹ Трудового кодекса Российской Федерации, а также частями 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»

город Санкт-Петербург

14 октября 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

заслушав сообщение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина И.В.Варгатюка,

у с т а н о в и л :

1. Гражданин И.В.Варгатюк оспаривает конституционность следующих законоположений:

статьи 19.29 КоАП Российской Федерации, согласно которой привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность,

включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей;

статьи 64¹ Трудового кодекса Российской Федерации, а фактически – ее части третьей, устанавливающей, что работодатель при заключении трудового договора с гражданами, замещавшими должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», в соответствии с положениями которой работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), указанного в части 1 данной статьи, с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными

правовыми актами Российской Федерации (часть 4), а неисполнение работодателем обязанности, установленной частью 4 данной статьи, является правонарушением и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 5).

Из представленных материалов следует, что И.В.Варгатюк, являясь директором федерального казенного профессионального образовательного учреждения № 23 Федеральной службы исполнения наказания (далее – казенное образовательное учреждение), принял на должность мастера производственного обучения бывшего заместителя начальника федерального казенного учреждения «Исправительная колония № 31 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Коми», ограничившись предварительным согласованием его кандидатуры с вышестоящим органом, но не исполнив обязанность по уведомлению представителя нанимателя по последнему месту службы этого работника.

Постановлением мирового судьи Тентюковского судебного участка города Сыктывкара Республики Коми от 4 апреля 2023 года, оставленным без изменения решением судьи Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 12 мая 2023 года, постановлением судьи Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 10 октября 2023 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 года, заявитель привлечен к административной ответственности в качестве должностного лица за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП Российской Федерации, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере двадцати тысяч рублей. Мотивируя принятые акты, суды исходили из того, что обязанность уведомлять представителя нанимателя по последнему месту службы о заключении трудового договора с бывшим государственным служащим возлагается на работодателей любых организаций независимо от их организационно-правовой формы.

По мнению И.В.Варгатюка, оспариваемые нормы не соответствуют статьям 1, 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 45 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку ввиду своей неопределенности позволяют – в отсутствие коррупционных рисков, порождаемых осуществлением бывшим государственным служащим трудовой деятельности, – привлекать к административной ответственности руководителя (должностное лицо) казенного учреждения за нарушение порядка уведомления о заключении трудового договора с гражданином, ранее замещавшим должность государственной службы в той же ведомственной системе органов и учреждений, к которой относится работодатель.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив жалобу заявителя и представленные им материалы, не находит оснований для принятия его обращения к рассмотрению.

2.1. Специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость его специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих ограничения, запреты и обязанности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 года № 26-П). Вытекающие из природы публичной службы обязанности могут быть возложены и на иных субъектов, включая работодателей бывших государственных (муниципальных) служащих, в том числе для принятия адекватных мер противодействия коррупции, что согласуется с Конвенцией ООН против коррупции (ратифицирована Российской Федерацией 8 марта 2006 года), предусматривающей, в частности, что в целях предупреждения возникновения коллизии публичных и частных интересов государства вправе устанавливать ограничения в надлежащих случаях и на разумный срок в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая

деятельность или работа прямо связана с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор (подпункт «е» пункта 2 статьи 12).

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопросы о противодействии коррупции, в ряде своих решений ранее отмечал, что закрепление в части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и статье 64¹ Трудового кодекса Российской Федерации обязанности работодателя в установленных случаях сообщать о заключении трудового соглашения или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы, а также введение ответственности за ее невыполнение (статья 19.29 КоАП Российской Федерации) направлены на повышение эффективности противодействия коррупции и основываются на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением (определения от 25 февраля 2013 года № 334-О, от 27 октября 2015 года № 2432-О, от 28 сентября 2017 года № 1798-О, от 21 июля 2022 года № 1998-О, от 30 мая 2024 года № 1144-О и др.).

Это, по сути, означает, что установление предусмотренной оспариваемыми законоположениями соответствующей обязанности работодателей информировать представителя нанимателя (работодателя) в определенный законом срок о заключении трудового договора с бывшим государственным (муниципальным) служащим по последнему месту его службы, а также административной ответственности за ее неисполнение в равной мере адресовано всем категориям работодателей, имеет преимущественно профилактический характер, направлено на обеспечение безопасности государства, в связи с чем не может восприниматься как

выходящее за пределы законодательной дискреции и лишенное необходимого обоснования.

2.2. Статья 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего» КоАП Российской Федерации, как и многие иные нормы Особенной части названного Кодекса, является бланкетной, что само по себе, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не вступает в противоречие со статьей 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Тем не менее, используя соответствующий прием юридической техники, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости и соразмерности ограничения прав и свобод граждан, обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что состав административного правонарушения должен быть исчерпывающим образом определен непосредственно в законе, причем так, чтобы исходя из его текста (если нужно, с помощью толкования, данного судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия), а также проявлять надлежащую заботу об установлении достаточных признаков, позволяющих идентифицировать регулятивные нормы, содержащие правила поведения, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность (постановления от 18 января 2019 года № 5-П, от 16 октября 2020 года № 42-П, от 18 марта 2021 года № 7-П, от 21 июля 2021 года № 39-П, от 5 марта 2024 года № 9-П, от 6 ноября 2024 года № 50-П и др.).

Из этого следует, что при привлечении к административной ответственности по статье 19.29 КоАП Российской Федерации за действия (бездействие) работодателя, связанные с трудоустройством бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, с

нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции», необходимо (наряду с указанной статьей названного Кодекса) учитывать как регулятивные нормы действующего законодательства, так и их судебную интерпретацию, не допуская расширительного толкования оснований административной ответственности, распространяющегося на деяния, не запрещенные законом.

2.3. Согласно пункту 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2017 года № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – постановление Пленума № 46) при привлечении работодателей либо заказчиков работ (услуг) к административной ответственности требуется исходить из того, что ограничения, налагаемые на бывшего государственного (муниципального) служащего, установлены в целях противодействия коррупции при осуществлении данным лицом деятельности или выполнении работ (оказании услуг) в сфере, не связанной с обеспечением исполнения государственных или иных публичных полномочий. В связи с этим обязанность по направлению сообщения о заключении с бывшим государственным (муниципальным) служащим трудового (гражданско-правового) договора представителю нанимателя (работодателю) по последнему месту службы данного лица не распространяется на государственные (муниципальные) органы, в том числе в случае, когда бывший государственный (муниципальный) служащий трудоустраивается в данный орган на должность, не относящуюся к должностям государственной (муниципальной) службы, либо заключает с указанным органом гражданско-правовой договор (договоры).

Содержащееся в приведенном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации ограничительное толкование оспариваемых законоположений не предполагает, вопреки их буквальному смыслу, вменение обязанности сообщать о трудоустройстве бывшего

государственного служащего и установление ответственности за ее невыполнение работодателю, возглавляющему государственный (муниципальный) орган. При этом в силу статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» соответствующую обязанность несут все иные организации независимо от их организационно-правовой формы, в том числе казенные образовательные учреждения.

Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 января 2025 года № 2-П, толкование правоприменительными, прежде всего судебными, органами правовых норм должно быть разумно предсказуемым в силу его логической непротиворечивости, ясности и понятности, опоры правоприменителя на ранее высказанные и устойчивые позиции судов (при наличии таковых), сформулированные по аналогичным и (или) корреспондирующим вопросам при схожих обстоятельствах, и должно с учетом указанных условий исключать иное, противоречащее первоначальному толкование одной и той же нормы. Перечисленные требования приобретают особое значение при уяснении и интерпретации положений законодательства, устанавливающих юридическую, в том числе административную, ответственность.

Соответственно, вывод, к которому пришел Верховный Суд Российской Федерации в пункте 5 постановления Пленума № 46, не опровергается тем, что в пункте 3 Обзора судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 года (далее – Обзор), было дано более ограничительное толкование оспариваемых законоположений, поскольку в нем отмечалось, что необходимость соблюдения требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» не распространяется на случаи трудоустройства бывшего государственного (муниципального) служащего не только в государственные (муниципальные) органы, но и в государственное (муниципальное) казенное учреждение, а

потому их невыполнение со стороны его работодателя не образует объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП Российской Федерации.

Тот факт, что Верховный Суд Российской Федерации допустил различное толкование оспариваемых законоположений в постановлении Пленума № 46 и Обзоре, не может служить доказательством неоднородной судебной практики применения статьи 19.29 КоАП Российской Федерации. Во-первых, несмотря на то что утвержденные Президиумом Верховного Суда Российской Федерации обзоры имеют существенное ориентирующее значение для нижестоящих судов, по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 октября 2017 года № 24-П, они не обладают свойством неопровержимости, поскольку базируются на судебных актах, вынесенных коллегиями Верховного Суда Российской Федерации по конкретным делам, по которым не исключается возможность принятия иных судебных актов. Во-вторых, конкретное дело, которое в качестве примера было приведено в пункте 3 Обзора, касалось лишь муниципального органа – администрации городского округа, в связи с чем распространение высказанного в нем подхода к оценке статьи 19.29 КоАП Российской Федерации на казенные учреждения вызывает сомнения, что подтверждается последующим принятием постановления Пленума № 46, направленного на поддержание единообразия в толковании и применении судами в конкретных делах правовых норм, которое должно соотноситься с содержащимися в нем разъяснениями, так как иное может свидетельствовать о судебной ошибке (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2013 года № 29-П). В-третьих, в соответствии с пунктом 3 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение, в отличие от государственного (муниципального) органа, вправе при определенных условиях осуществлять приносящую доходы деятельность, что при трудоустройстве в него бывшего государственного или муниципального служащего может приводить к конфликту частных и публичных интересов,

чреватому рисками коррупционных проявлений. В-четвертых, различная трактовка Верховного Суда Российской Федерации соответствующей обязанности работодателя применительно к казенным учреждениям, допущенная им в постановлении Пленума № 46 и Обзоре, не повлекла за собой неоднозначного применения оспариваемых законоположений, которое последовательно основывается на разъяснениях, содержащихся в пункте 5 постановления Пленума № 46 (постановления Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2020 года № 29-АД20-8, от 24 июня 2021 года № 78-АД21-7-КЗ, от 13 июля 2021 года № 78-АД21-9-КЗ, от 19 мая 2022 года № 78-АД22-7-КЗ, от 22 июля 2022 года № 69-АД22-5-К7, от 18 ноября 2024 года № 46-АД24-21-К6 и др.).

При таких обстоятельствах положения статьи 19.29 КоАП Российской Федерации, статьи 64¹ Трудового кодекса Российской Федерации, а также частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», в том числе с учетом сложившейся судебной практики их применения, не содержат какой-либо неопределенности и не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя в обозначенном им аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Варгатюка Ивана Васильевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 2612-О