

Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 13
Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан
в Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ подготовлен во исполнение пункта 18 плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026 – 2030 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2025 г. № 4171-р и направлен на противодействие нарушению требований законодательства к привлечению иностранных граждан и лиц без гражданства² к трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Ежегодно органами внутренних дел Российской Федерации пресекается порядка 80 тыс. правонарушений, связанных с незаконным привлечением к трудовой деятельности иностранных работников (*статья 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях*³). Вместе с тем юридические лица несут ответственность только в 30 – 40% случаев.

Справочно: Статистические данные о количестве протоколов, составленных по статье 18.15 КоАП, с разбивкой по годам

Период	Количество составленных протоколов по статье 18.15 КоАП	среднее значение – 83,7 тыс. протоколов	из них в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	Доля ЮЛ и ИП	среднее значение – 36,8%
2021 год	93,6 тыс.		35,9 тыс.	38%	
2022 год	83,9 тыс.		29,2 тыс.	35%	
2023 год	76 тыс.		21,7 тыс.	28,5%	
2024 год	87,5 тыс.		33,2 тыс.	38%	
2025 год	77,3 тыс.		34,4 тыс.	44,5%	

Предупреждение и пресечение нарушений мигрантами осуществляется в основном при проверке мест их концентрации, которые в подавляющем большинстве случаев принадлежат юридическим лицам (объекты строительства и торговли, промышленные предприятия).

При этом наблюдается диспропорция между количеством нарушений, выявленных в ходе внеплановых проверочных мероприятий в отношении юридических лиц, и случаев привлечения к административной ответственности.

¹ Далее – «проект федерального закона», «Федеральный закон» соответственно.

² Далее – «иностранцы», «иностранные граждане».

³ Далее – «КоАП».

Так, в 2025 году из 12,1 тыс. мероприятий, в рамках которых установлены нарушения юридическими лицами правил привлечения к трудовой деятельности иностранных работников, только по итогам 9,2 тыс. проверок назначены административные наказания.

Кроме того, нарушение непосредственно юридическими лицами обязательных требований в сфере миграции создает условия (либо является причиной) для незаконного пребывания иностранных граждан и (или) привлечения их к трудовой деятельности.

Правоприменительная практика по пресечению «теневой» занятости трудовых мигрантов показывает, что основной проблемой привлечения недобросовестных работодателей к административной ответственности является использование юридическими лицами различных незаконных схем – заключение трудовых договоров с иностранными гражданами через подрядчиков и субподрядчиков либо через фирмы – «однодневки».

Данное положение дел имеет место в связи с отсутствием у руководителя коммерческой организации либо индивидуального предпринимателя обязанности обеспечить соблюдение правил привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан теми работодателями и заказчиками работ (услуг), которые заключили договоры с возглавляемой указанным руководителем организацией, либо с третьими лицами – подрядными, субподрядными организациями или исполнителями по договорам на выполнение работ (оказание услуг) в интересах такой организации.

Также аналогичные требования, например, установлены статьей 14 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» для управляющей розничным рынком компании, которой вменена обязанность обеспечить соблюдение правил привлечения иностранных граждан лицами, заключившими с такой компанией договоры о предоставлении торговых мест, складских и иных помещений на рынке.

Следует отметить, что к видам экономической деятельности, в которых привлекается наибольшее количество иностранных работников¹, помимо торговли, относится строительство, где в среднем ежегодно задействовано порядка 30% иностранных работников от общей численности иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность (2022 г. – 879,2 тыс. чел., 2023 г. – 940,2 тыс. чел., 2024 г. – 763,6 тыс. чел., 2025 г. – 822 тыс. чел.).

Анализ отдельных положений законодательства в сфере миграции,

¹ Приказ Росстата от 31 марта 2017 г. № 220.

действующего регулирования деятельности розничных рынков, правоприменительной практики по статье 18.16 КоАП, статистических сведений о видах экономической деятельности, испытывающих потребность в иностранной рабочей силе, показывает, что в настоящее время:

сведения об иностранных гражданах, не имеющих правовых оснований для пребывания в Российской Федерации, в том числе незаконно осуществлявших трудовую деятельность и привлеченных в связи с этим к административной ответственности с административным выдворением за пределы Российской Федерации по статье 18.10 КоАП, подлежат включению в реестр контролируемых лиц, доступ к которому реализован на официальном сайте МВД России, а также на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) (статья 31² Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹);

выстраивание взаимных прав и обязанностей сторон в целях выполнения работ (оказания) услуг успешно обеспечивается гражданско-правовыми методами, которые позволяют в рамках договорных обязательств предусматривать обязанность исполнителей договора соблюдать правила привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности, уведомлять о намерении использовать труд иностранного гражданина, возмещать в полном объеме штрафные санкции, наложенные уполномоченными должностными лицами в связи с нарушением исполнителем договора правил привлечения к трудовой деятельности иностранных работников.

В связи с этим проектом федерального закона вводится обязанность по обеспечению руководителями юридических лиц или индивидуальными предпринимателями, выполняющими работы по договору строительного подряда, заключенному с застройщиком, техническим заказчиком в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, при допуске на объекты строительства и относящиеся к ним строительные площадки² иностранных граждан, выполняющих работы или оказывающих услуги на объектах строительства в рамках трудовых договоров или гражданско-правовых договоров, заключенных такими иностранными гражданами с иными лицами, привлеченными на объекты строительства в качестве субподрядчиков, ряда условий: соблюдение на строительных объектах ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (допустимая доля иностранных работников на объектах хозяйствования, ежегодно определяемая

¹ Далее – «Закон № 115-ФЗ».

² Далее – «объекты строительства».

Правительством Российской Федерации; запрет на привлечение иностранных граждан на основании патентов, устанавливаемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (высшим региональным органом власти), а также наличие в предусмотренных законом случаях у иностранного гражданина патента или разрешения на работу и отсутствие сведений об иностранном гражданине в реестре контролируемых лиц.

При этом проектом федерального закона в качестве дополнительных механизмов исполнения указанной обязанности предусматривается возможность проверки информации о наличии документов, дающих право осуществлять трудовую деятельность у иностранных граждан, посредством единого портала государственных и муниципальных услуг (функций), а также проверки данной категории иностранных граждан в реестре контролируемых лиц.

Соответствующие изменения предлагается внести в статью 13 Закона № 115-ФЗ.

Проект федерального закона соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе¹, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации. При реализации Федерального закона будут учитываться положения пункта 2 статьи 97 Договора о ЕАЭС, согласно которому государства-члены Евразийского экономического союза не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных Договором о ЕАЭС и законодательством государств-членов ЕАЭС в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.

Проект федерального закона направлен на установление обязательных требований для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оценка соблюдения которых обеспечивается в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции (часть 1 статьи 29² Закона № 115-ФЗ). При этом на правоотношения, связанные с осуществлением данного вида контроля, предписания федеральных законов от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (пункт 11 части 2 статьи 2) и от 31 июля 2020 г.

¹ Далее – «Договор о ЕАЭС», «ЕАЭС» соответственно.

№ 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹ (пункт 2 части 2 статьи 1) не распространяются.

В связи с этим предусмотренный проектом федерального закона отлагательный срок вступления в силу отличается от определенного Законом № 247-ФЗ особого порядка вступления в силу нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования (с 1 марта или 1 сентября года, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования).

Вместе с тем предлагаемый срок вступления Федерального закона в силу (180 дней после дня его официального опубликования) обусловлен необходимостью предоставления времени юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, являющимся выгодоприобретателями от трудовой деятельности иностранных граждан, для приведения заключенных ими гражданско-правовых договоров в соответствие с проектируемыми изменениями в законодательстве Российской Федерации.

Принятие Федерального закона потребует внесения корреспондирующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Федеральный закон не окажет влияния на достижение целей государственных программ Российской Федерации. Его принятие не приведет к увеличению расходных обязательств федерального бюджета.

¹ Далее – «Закон № 247-ФЗ».