

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ разработан одновременно с проектом федерального закона «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 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.

Так, проектом федерального закона «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривается установление обязанности руководителей юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, выполняющих 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 и лиц без гражданства³, 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 Правительством Российской Федерации; запрет на привлечение иностранных граждан на основании патентов, устанавливаемый 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.

Необходимость установления административной ответственности за неисполнение руководителем юридического лица или индивидуальным предпринимателем, выполняющим работы по договору строительного подряда,

¹ Далее – «законопроект», «Федеральный закон», «КоАП» соответственно.

² Далее – «объекты строительства».

³ Далее – «иностранные граждане».

заключенному с застройщиком, техническим заказчиком в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, обязанности по обеспечению при допуске на объект строительства иностранных граждан, выполняющих работы или оказывающих услуги на объекте строительства в рамках трудовых договоров или гражданско-правовых договоров, заключенных с иными лицами, привлеченными на объект строительства в качестве субподрядчиков, указанных условий подтверждается результатами практической деятельности органов внутренних дел по пресечению административных правонарушений со стороны недобросовестных работодателей и статистическими данными по видам экономической деятельности, в которых привлекается наибольшее количество иностранных граждан.

Так, 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.).

В целом количество правонарушений в связи с незаконным привлечением иностранной рабочей силы, ответственность за совершение которых наступает по статье 18.15 КоАП, на протяжении последних пяти лет не имеет тенденции к снижению. По указанному составу органами внутренних дел ежегодно составляется порядка 80 тысяч протоколов об административных правонарушениях (2021 г. – 93,5 тыс., 2022 г. – 83,9 тыс., 2023 г. – 76 тыс., 2024 г. – 87,5 тыс., 2025 г. – 77,3 тыс.). Каждый второй протокол фиксирует нарушение в связи с привлечением работодателем или заказчиком работ (услуг) иностранных работников в отсутствие у иностранных граждан разрешения на работу или патента либо у работодателя и заказчика работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников, когда такие разрешения или патент требуются в соответствии с федеральным законом (части 1, 2 и 4 статьи 18.15 КоАП). Вместе с тем из общего числа лиц, совершивших такие нарушения, доля недобросовестных работодателей – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей² составляет всего от 30% до 40%.

Одновременно наблюдается диспропорция между количеством внеплановых проверочных мероприятий в отношении юридических лиц, в ходе которых выявлены правонарушения, и проверок, приведших к привлечению работодателей и заказчиков работ (услуг) данной категории к административной

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

² Далее – «юридические лица».

ответственности. Так, в 2025 году из 12,1 тыс. мероприятий, в рамках которых установлены нарушения юридическим лицом правил привлечения к трудовой деятельности иностранных работников, только по итогам 9,2 тыс. проверок назначено административное наказание.

Анализ результатов проверочных мероприятий и выявленных административных правонарушений показывает, что одной из основных проблем противодействия распространности нарушений, предусмотренных статьей 18.15 КоАП, является использование юридическими лицами, на объектах или в интересах которых иностранные граждане привлекаются к трудовой деятельности, различных схем, позволяющих избежать административной ответственности:

привлечение иностранных граждан через подрядные, субподрядные и иные организации (например, предоставляющие услуги по подбору персонала);

привлечение иностранных граждан через организации, имеющие минимальный уставной капитал, возглавляемые номинальными руководителями, что позволяет переложить на такие фирмы – «однодневки» всю ответственность за допускаемые на объектах хозяйствования нарушения миграционного законодательства.

Кроме того, значительное количество постановлений о наложении административного штрафа за совершение указанных правонарушений остаются неисполненными.

Так, например, в 2025 году не исполнено свыше 7 тыс. постановлений должностных лиц органов внутренних дел и судов о наложении административного штрафа за совершение правонарушения по статье 18.15 КоАП на общую сумму 1 639 млн рублей (наложено 3 587 млн рублей). При этом по частям 1, 2 и 4 статьи 18.15 КоАП не исполнено более 4,5 тыс. постановлений на сумму 1 136 млн рублей (наложено 2 560 млн рублей).

В целях повышения прозрачности процесса привлечения юридическими лицами к трудовой деятельности иностранных работников и эффективности противодействия различным схемам «теневой» занятости иностранных граждан на объектах строительства законопроектом предлагается установление персональной административной ответственности индивидуальных предпринимателей и руководителей юридических лиц за:

неисполнение руководителем юридического лица или индивидуальным предпринимателем, выполняющим работы по договору строительного подряда, заключенному с застройщиком, техническим заказчиком в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, обязанности по обеспечению при допуске на объект строительства иностранных граждан,

выполняющих работы или оказывающих услуги на объекте строительства в рамках трудовых договоров или гражданско-правовых договоров, заключенных с иными лицами, привлеченными на объект строительства в качестве субподрядчиков, условий, предусмотренных законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации;

повторное совершение данного административного правонарушения.

В этих целях предлагается дополнить статью 18.15 КоАП двумя новыми составами административных правонарушений (проектируемые части 2¹ и 2²).

Для усиления профилактической направленности административной ответственности и повышения уровня взыскания штрафов законопроектом предлагается особый порядок назначения административного наказания, предполагающий поэтапное усиление ответственности:

не применять установленный статьей 18.15 КоАП особый порядок привлечения к ответственности путем вынесения постановления за каждого иностранного гражданина в отдельности, выносить только одно постановление независимо от количества иностранных граждан, допущенных на строительные объекты с нарушением условий к привлечению иностранных работников;

установить высокие размеры штрафов, которые повысят заинтересованность юридических лиц, являющихся фактическими выгодоприобретателями от трудовой деятельности иностранных граждан на объектах хозяйствования, в обеспечении соблюдения лицами, заключившими с соответствующими организациями договоры субподряда, правил привлечения к трудовой деятельности иностранной рабочей силы;

предусмотреть исключительно судебный порядок рассмотрения дел по новым составам в целях обеспечения максимальной объективности и прозрачности привлечения к административной ответственности руководителей организаций (*в настоящее время дела об административных правонарушениях по статье 18.15 КоАП рассматриваются должностным лицом органов внутренних дел либо судом в случае передачи материалов дела в суд*).

Размеры штрафных санкций за совершение правонарушения впервые (проектируемая часть 2¹ статьи 18.15 КоАП) для руководителей организаций и индивидуальных предпринимателей предлагается установить от 500 тыс. до 800 тыс. рублей (*соответствует верхнему пределу штрафа по части 2 статьи 18.16 КоАП для индивидуальных предпринимателей за схожее нарушение, допущенное управляющей рынком компанией*).

Штрафы за повторность деяния предлагается предусмотреть в размере от 1,5 млн до 2,5 млн рублей (проектируемая часть 2² статьи 18.15 КоАП).

Производство по новым составам административных правонарушений не приведет к росту нагрузки на сотрудников органов внутренних дел и не повлечет дополнительных затрат, связанных с производством по делам административных правонарушений, поскольку привлечение фактического работодателя к административной ответственности будет являться результатом административного расследования, изначально возбуждаемого в отношении непосредственного (формального) работодателя или заказчика работ (услуг) по частям 1, 2 и 4 статьи 18.15 КоАП.

Законопроект 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.

Принятие Федерального закона не окажет влияние на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

В законопроекте отсутствуют положения, устанавливающие обязательные требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы, о соответствующем виде государственного контроля (надзора), виде разрешительной деятельности и предполагаемой ответственности за нарушение обязательных требований или последствиях их несоблюдения.

Вместе с тем законопроект направлен на установление административной ответственности за нарушение обязательных требований в сфере миграции, выявление которых обеспечивается в ходе проведения внеплановых проверочных мероприятий в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции и которые предлагаются к введению проектом

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

федерального закона «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Предлагаемый срок вступления Федерального закона в силу (180 дней с момента 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 не потребует внесения изменений в иные федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также не повлечет увеличения расходных обязательств федерального бюджета.

Учитывая, что данным документом вводится административная ответственность за противоправное деяние, совершение которого влечет наложение административного штрафа, прогнозируются дополнительные поступления от его уплаты в федеральный бюджет.