

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, являющихся генеральными подрядчиками, выполняющими работы по строительству объекта строительства на основании договора строительного подряда, на указанном объекте строительства и относящейся к нему строительной площадке², по обеспечению при допуске на объекты строительства иностранных граждан и лиц без гражданства³, выполняющих работы или оказывающих услуги на данных 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, являющимся генеральным подрядчиком по строительству объекта строительства на основании договора строительного подряда, обязанности по обеспечению при допуске на данный объект строительства иностранных граждан, выполняющих работы или оказывающих услуги на объекте строительства в рамках трудовых договоров или гражданско-правовых

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

² Далее – «объекты строительства».

³ Далее – «иностранцы».

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 тыс. чел., 2023 г. – 940 тыс. чел., 2024 г. – 763,5 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 (2020 г. – 80 тыс., 2021 г. – 93,5 тыс., 2022 г. – 83,9 тыс., 2023 г. – 76 тыс., 2024 г. – 87,5 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 ответственности. Так, в 2024 году из 10,4 тыс. мероприятий, в рамках которых установлены нарушения юридическим лицом правил привлечения к трудовой деятельности иностранных работников, только по итогам 7,7 тыс. проверок назначено административное наказание.

Анализ результатов проверочных мероприятий и выявленных административных правонарушений показывает, что одной из основных проблем противодействия распространенности нарушений, предусмотренных статьей 18.15 КоАП, является использование юридическими лицами, на объектах или в интересах которых иностранные граждане привлекаются

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

² Далее – «юридические лица».

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 2024 году не исполнено свыше 9 тыс. постановлений должностных лиц органов внутренних дел и судов о наложении административного штрафа за совершение правонарушения по статье 18.15 КоАП на общую сумму 1 479 млн рублей (наложено 2 855 млн рублей). При этом по частям 1, 2 и 4 статьи 18.15 КоАП не исполнено более 6,5 тыс. постановлений на сумму 1 165 млн рублей (наложено 2 230 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, являющимся генеральным подрядчиком, выполняющим работы по строительству объекта строительства на основании договора строительного подряда, обязанности по обеспечению при допуске на указанный 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 генеральных подрядчиков, 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

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

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 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.