



Международная
организация
труда



Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией

Российская Федерация и опыт зарубежных стран

Международная организация труда

**Регуляризация и санкции против
работодателей как инструменты
в деле эффективного управления
трудоустройкой мигрантами**

Российская Федерация и опыт зарубежных стран

Москва — 2009

© Международная организация труда, 2009

Первое издание 2009

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org

Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран, 2009.

ISBN 978-92-2-422320-4 (print);

ISBN 978-92-2-422321-1 (web pdf)

Также опубликовано на английском языке: *Regularization and Employer Sanctions as Means towards the Effective Governance of Labour Migration. Russian Federation and International Experience, 2009.*

ISBN 978-92-2-122320-7 (print)

ISBN 978-92-2-122321-4 (web pdf)

Библиографическое описание книги

International Labour Office

labour migration / international migration / irregular migrant / migrant worker / workers rights / migration policy / Russian Federation

14.09.2

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns

Предисловие

Поток трудовой миграции в Россию очень велик, в основном из стран Южного Кавказа и Средней Азии. В 2007 году в России было зарегистрировано два миллиона трудящихся-мигрантов. Однако легальная трудовая миграция представляет собой лишь часть общего миграционного потока. Большинство мигрантов, работающих в России, имеют неурегулированный статус. Наличие большого числа работников с неурегулированным статусом указывает на необходимость выработки лучшей политики, в том числе и потому, что вопрос соблюдения прав человека и трудовых прав самих работников стоит все острее. Миграционными властями Российской Федерации прилагаются значительные усилия к урегулированию статуса работников. В январе 2007 года вступили в силу новые законы, целью принятия которых являлось упрощение процедур регистрации и легального трудоустройства иностранцев, а также снижение числа иммигрантов с неурегулированным статусом на территории Российской Федерации. Благодаря упрощению и либерализации законодательства, регулирующего трудовую миграцию, число обращений за регистрацией выросло в три раза, число обращений за разрешением на работу — в два раза. Ужесточились санкции против работодателей в случае нелегального найма мигрантов. Несмотря на все эти усилия, большинство трудящихся-мигрантов в России все еще имеют неурегулированный статус и могут подвергаться трудовой эксплуатации и дурному обращению. Остается несколько вопросов, требующих дополнительной работы, в том числе очень короткий период после прибытия в страну, в течение которого трудящийся-мигрант должен зарегистрироваться, дефицит доступной информации о новых процедурах и недостаток урегулированных посреднических услуг для потенциальных работников и работодателей.

Крайне важно, чтобы работа по внедрению нового иммиграционного законодательства в России была эффективной; это необходимо для регуляризации работников с неурегулированным статусом, которые вносят значительный вклад в российскую экономику, а также для снижения объема нелегальной миграции в будущем. Не менее важны шаги по предотвращению найма работников с неурегулированным статусом. В связи с этим в первом исследовании, представленном в данном выпуске, рассматриваются проблемы регуляризации в контексте нового иммиграционного законодательства в Российской Федерации, а также меры, направленные на предотвращение найма работников с неурегулированным статусом. Второе исследование сфокусировано на международном опыте в данной области в части, имеющей отношение к законодательному процессу в России, к выработке миграционной политики и механизмов ее реализации.

Оба исследования выполнены в рамках проекта МОТ «На пути к устойчивому партнерству для эффективного управления трудовой миграцией в Российской Федерации, на Кавказе и в Центральной Азии», финансируемого Европейским Союзом (ЕС).

Исследования проводились национальными и международными экспертами (Елена Тюрюканова, Феруччио Пасторе и Йоррит Рипме) под руководством Нилима Баруа (МОТ). Левада-Центр (Москва) оказывал помощь в сборе данных. Проекты исследований обсуждались на национальном семинаре в Москве в мае 2008 года. Административную поддержку в организации исследований оказывали Наталья Щарбакова и Ольга Иванова.

Нилим Баруа

Международная организация труда, Москва



Исследование подготовлено в рамках проекта «Стабильное партнерство как средство обеспечения эффективного управления миграцией рабочей силы в Российской Федерации, на Кавказе и в Средней Азии», финансируемого Европейским Союзом (ЕС).

Точка зрения, выраженная авторами доклада, не обязательно отражает позицию МОТ или ЕС.

Содержание

Предисловие	III
Регуляризация работников-мигрантов и предотвращение найма трудовых мигрантов с неурегулированным статусом в Российской Федерации. Оценка и применение нового миграционного законодательства по регуляризации трудовых мигрантов в Российской Федерации, снижению незаконной миграции и противодействию найма работников с неурегулированным статусом	1
Введение.....	3
О понятии регуляризации мигрантов и особенностях его применения в России	4
Цели, задачи и методология исследования.....	5
1. Миграционное законодательство в Российской Федерации: расширение правового пространства трудовой миграции	6
2. Применение миграционного законодательства: нереализованные возможности регуляризации	9
2.1. Пересечение границы. Миграционная карта	9
2.2. Временное пребывание, проживание и регистрация	10
2.3. Разрешение на работу для мигрантов из стран СНГ	14
3. Информированность о новом законодательстве, ее влияние на работников-мигрантов, работодателей и на систему исполнения законов	17
3.1. Информирование и посреднические услуги.....	17
3.2. Права мигрантов	20
3.3. Подход работодателей	21
4. Санкции к работодателям как инструмент противодействия незаконной миграции..	24
Выводы и рекомендации	27
Приложения.....	33
Обзор существующих международных подходов в отношении регулирования и препятствий для занятости трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом.....	39
I. Введение: Регулирование и санкции против работодателей как средство управления международными рынками труда	41
II. Регулирование	43
1. Введение.....	43
1.1. Определение	43
1.2. Классификация	43
1.3. Аргументы за и против регулирования	44
2. Исследования по странам	47
2.1. Италия.....	47
2.1.1. Введение	47
2.1.2. Ранние программы регулирования	47
2.1.3. Закон Босси-Фини.....	50
2.1.4. Процедура	51
2.1.5. Результат и сравнение с предыдущими программами	52
2.1.6. Затраты.....	55
2.2. Испания	56
2.2.1. Введение	56
2.2.2. Предыдущие программы регулирования.....	57
2.2.3. Программа нормализации иностранных рабочих 2005 года.....	60
2.2.4. Критерии	60

2.2.5. Процедура	61
2.2.6. Результаты и сравнение с предыдущими программами	62
2.2.7. Затраты.....	64
2.3. Франция.....	66
2.4. Германия.....	69
2.5. Греция.....	72
2.6. Сравнение.....	75
2.6.1. Типы регулирования: экстраординарное и обычное; однократное и постоянное	75
2.6.2. Основания для регулирования: гуманитарный подход и экономические проблемы.....	76
2.6.3. Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом как субъекты экономики	77
2.6.4. Результаты	77
2.6.5. Требования.....	78
2.6.6. Процедура и организация.....	79
3. Рекомендации	80
3.1. Повышение легитимности программ регулирования	80
3.2. Планирование программы регулирования.....	80
3.3. Сопутствующие меры	82
III. Санкции против работодателей.....	83
1. Введение.....	83
2. Италия	85
2.1. Неофициальный рынок труда.....	85
2.2. Санкции за предоставление работы трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом.....	85
2.3. Инспекционные власти	86
2.4. Инспекционная деятельность	87
3. Испания.....	90
3.1. Неформальный рынок труда	90
3.2. Санкции за прием на работу мигрантов с неурегулированным статусом	90
3.3. Инспекционные власти	91
3.4. Инспекционная деятельность	92
4. Соединенные Штаты Америки	93
5. Великобритания.....	97
6. Инициативы на уровне ЕС.....	100
7. Сравнение и политически ориентированные выводы.....	103
Список экспертов-консультантов и лиц, давших интервью.....	106

***Регуляризация работников-мигрантов и
предотвращение найма трудовых мигрантов
с неурегулированным статусом
в Российской Федерации***

***Оценка и применение нового миграционного
законодательства по регуляризации трудовых
мигрантов в Российской Федерации, снижению
незаконной миграции и противодействию найма
работников с неурегулированным статусом***

Подготовлено для МОТ **Еленой Тюрюкановой**
под руководством **Нилима Баруа (МОТ)**

Май, 2008

Введение

Вопрос регуляризации ситуации с нелегальными мигрантами является настоящей дилеммой для принимающих стран. С одной стороны, регуляризация может послужить сигналом того, что нелегальный въезд в страну с целью незаконного найма или пребывания в ней сверх установленного законом срока может быть выгодным, и это лишь подстегнет дальнейшую нелегальную миграцию. На самом деле такое последствие зачастую предрекается, хотя достаточных оснований в его пользу немного. С другой стороны, особенно там, где нелегальные мигранты не могут быть выдворены из страны по правовым, гуманитарным или практическим причинам (например, те, кто установил экономические и социальные связи в принимающем обществе), регуляризация должна быть серьезно рассмотрена в качестве жизнеспособного подхода к политике миграции, предотвращающего дальнейшую маргинализацию и эксплуатацию мигрантов. Регуляризуя свою нелегальную рабочую силу, принимающая сторона извлекает очевидные экономические выгоды, увеличивая сбор налогов и отчислений на социальное обеспечение. Более того, регуляризация может быть использована в борьбе с неформальным рынком труда, предоставляя законный статус нелегальным мигрантам, занятым в теневой экономике¹. Регуляризация может также привести к росту занятости национальных работников, учитывая, что в условиях существования неформального рынка труда их конкурентоспособность подрывается низкой заработной платой мигрантов.

Российская Федерация — одна из крупнейших принимающих стран в мире. Трудовая миграция в Россию, преимущественно из стран СНГ и Восточной Азии — самый масштабный миграционный поток в регионе. По данным ФМС России, занятость официально работающих иностранных граждан в национальной экономике существенно возросла за последние 15 лет. Количество разрешений на работу, выданных иностранным гражданам, выросло с 129 тысяч в 1994 году до 460 тысяч в 2004, и до 670 тысяч в 2005 году. С момента принятия нового миграционного законодательства в 2007 году было зарегистрировано 1,1 миллиона работников-мигрантов. Однако, несмотря на этот рост, официальная трудовая миграция составляет лишь небольшую часть экономически активного населения страны. Большинство работников-мигрантов в стране находятся в неурегулированном положении. Общее число нелегальных мигрантов оценивается примерно в 10 миллионов.

Наличие значительного количества мигрантов с неурегулированным статусом является признаком существующей потребности в более эффективной миграционной политике — и не в последнюю очередь оттого, что возрастает озабоченность положением с правами человека и трудовыми правами самих мигрантов. Миграционные власти Российской Федерации прикладывают усилия для регулирования ситуации с мигрантами, имеющими неурегулированный статус. В марте 2005 года МОТ провела круглый стол по обсуждению вариантов политики в отношении нерегулируемой миграции в Российской Федерации. Был представлен проект концепции миграционной регуляризации в стране, а также освещен имеющийся международный опыт в данной сфере. Затем Правительство Российской Федерации начало проводить экспериментальную регуляризацию незаконно нанятых трудовых мигрантов, въехавших в Россию на безвизовой основе (сентябрь — декабрь 2005 года). И, наконец, новые законы, направленные на упрощение процедуры регистрации и легального найма иностранцев, а также на сокращение числа мигрантов с неурегулированным статусом на территории России, вступили в силу в январе 2007 года.

Эффективность разработки и применения новых законов жизненно важна для регуляризации статуса работников, вносящих существенный вклад в российскую экономику, а также и для сокращения нерегулируемой миграции в будущем. В этой связи, и шаги по предотвращению найма трудовых мигрантов с неурегулированным статусом приобретают равнозначную актуальность и вес. В исследовании рассматриваются меры по регуляризации работников-мигрантов в контексте нового иммиграционного законодательства в Российской Федерации, а также планируемые меры по предотвращению найма работников с неурегулированным статусом.

¹ Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. Вена, Женева: ОБСЕ-МОМ-МОТ, 2006.

О понятии регуляризации мигрантов и особенностях его применения в России

Регуляризация, или легализация, часто называемая амнистией, в общем виде определяется как «процесс/процедура, с помощью которой принимающая страна позволяет иностранным гражданам с неурегулированным статусом получить легальное положение в этой стране»². На практике это в основном означает выдачу разрешений на временное или постоянное проживание иностранному гражданину, который уже некоторое время нелегально находился на ее территории³. Наиболее принятая классификация (Де Брикер и др., 2000) выделяет программы регуляризации, основанные на постоянно действующих нормативных документах, и одноразовые акции; программы, основанные на индивидуальном подходе и коллективные (для целых групп мигрантов); программы, требующие инициативы работодателя или работника; и т.п.

Таким образом, под регуляризацией чаще всего понимается государственная программа, направленная на то, чтобы определенные категории незаконных мигрантов могли перейти на легальное положение. Как правило, такая программа включает *специальные* законодательные решения и административные процедуры, отличные от общего миграционного законодательства, устанавливающего порядок легальной трудовой миграции. Программа регуляризации может быть разовой (или повторяющейся) и постоянно действующей. Если программа регуляризации является постоянно действующей акцией, то регулирующие ее нормы могут быть вписаны в общее миграционное законодательство. Однако они отличаются от общих норм, описывающих порядок прохождения установленных процедур для всех прибывающих мигрантов тем, что обращены к нелегальным мигрантам, то есть тем, которые по тем или иным причинам оказались в принимающей стране без легального статуса, подтвержденного соответствующими документами.

В России термины *легализация* и *регуляризация* часто используются в двух значениях: 1) урегулирование положения нелегальных мигрантов, 2) процесс прохождения всеми мигрантами, прибывающими в страну, установленных процедур. В данном исследовании принят более узкий подход, в соответствии с которым термины *регуляризация* и *легализация* применяются по отношению только к нелегальным мигрантам для обозначения процесса получения ими легального положения.

На момент вступления в силу нового российского законодательства, устанавливающего общий более либеральный миграционный режим для вновь приезжающих трудовых мигрантов (15 января 2007 г.), на территории страны находилось значительное число мигрантов без урегулированного статуса. Амнистия для таких мигрантов проведена не была, за исключением вышеупомянутого пилотного эксперимента, ограниченного по времени и по масштабам охвата. Принимая новое законодательство, правительство решило, что оно заменит запланированную ранее амнистию, и отменило ее проведение. В новом законодательстве для незаконных мигрантов, находящихся на российской территории, была предусмотрена (правда, с опозданием) возможность легализации статуса, не покидая страны, но большинство мигрантов по разным причинам (штраф, недоверие к официальным структурам и др.) не смогли или не захотели воспользоваться этой возможностью. Они либо сохранили свое нелегальное положение, либо вынуждены были выехать из страны, чтобы затем въехать по новым правилам. Из-за трудностей легализации официальным путем, возникло довольно много неофициальных агентств, предлагающих нелегальным мигрантам услуги по легализации. Особенность России состоит в том, что большая часть трудовых мигрантов приезжает из «безвизовых» стран СНГ, поэтому возможность выезда из страны и въезда по новым правилам здесь облегчена и зачастую воспринимается мигрантами как предпочтительная по сравнению с регуляризацией через предусмотренную законодательную процедуру.

Эффективность разработки и применения новых законов крайне важна для регуляризации массы нелегальных трудовых мигрантов, вносящих значительный вклад в российскую экономику, так же как и для сокращения дальнейшей нелегальной миграции. В связи с этим чрезвычайно важны предпринимаемые шаги по предотвращению найма работников с неурегулированным статусом.

² Международный миграционный словарь. Женева: МОМ, 2004.

³ Де Брикер и др. Регуляризация нелегальных иммигрантов в Европейском Союзе. Брюссель, 2000; Левинсон. Регуляризация незаконных мигрантов: обзор литературы и практического опыта различных стран. Центр миграции, политики и общественным вопросам, Оксфордский университет, 2005; Сундерхаус. Регуляризационные программы для незарегистрированных мигрантов — международный обзор более 60 случаев на всех континентах. Нью-Йорк, 2006.

Цели, задачи и методология исследования

Цель исследования состояла в оценке разработки и применения нового миграционного законодательства в Российской Федерации по регуляризации трудовых мигрантов, сокращению нелегальной миграции и предотвращению найма работников с неурегулированным статусом, а также в разработке рекомендаций по политике и процедурам регуляризации по закону и предотвращению найма нелегальных мигрантов.

Целевые группы исследования:

- трудовые мигранты из стран СНГ в России;
- работодатели, нанимающие иностранную рабочую силу;
- представители структур, участвующих в осуществлении миграционной политики (работники ФМС, ее территориальных управлений, органов труда и занятости, МВД и др.).

В исследовании рассматриваются две группы трудовых мигрантов: те, которые приехали в Российскую Федерацию *после введения нового законодательства*, и те, которые приехали и начали работать *до введения нового законодательства*. Главной задачей было выяснить, насколько сложно или легко прошел для них переход на новую систему, предоставила ли она им достаточные возможности регуляризации своего статуса. Следовало также выявить различия в процессе регуляризации мигрантов в зависимости от *модели миграции и срока их пребывания* в Российской Федерации (сезонные, краткосрочные, долгосрочные).

Отраслевой разрез исследования. В исследовании проанализированы особенности процедур трудовой иммиграции в тех секторах экономики, где занято большинство мигрантов:

- строительство,
- сельское хозяйство,
- промышленность,
- торговля и сфера услуг⁴.

Региональный разрез исследования. Исследование проводилось на примере трех пилотных регионов: Москва, Волгоград и Тамбовская область. Москва — пример мегаполиса с сильным притоком мигрантов и относительно развитой инфраструктурой управления миграцией. Волгоград — средний по размерам город на юге страны, с относительно неразвитой инфраструктурой управления миграцией. Тамбовская область — пример принимающего сельскохозяйственного региона.

Источники данных:

- анализ нормативных документов (перечень документов см. в Приложении 1);
- экспертные интервью с представителями следующих организаций (список экспертов см. в Приложении 4):
 - ФМС и ее территориальные управления,
 - Роструд и его территориальные органы (службы занятости),
 - Министерство здравоохранения и социального развития,
 - Министерство экономического развития и торговли,
 - МВД и его территориальные органы,
 - местные органы власти в пилотных регионах,
 - бизнес-структуры и организации работодателей,
 - НПО,
 - профсоюзы,
 - опросы МОМ ;
- интервью с мигрантами, занятыми в указанных секторах экономики (описание выборочной совокупности см. в Приложении 2);
- материалы фокус-групп с работодателями, привлекающими мигрантов и работающими в разных секторах экономики⁶.

⁴ Исследование охватывает сферы массовой занятости трудовых мигрантов и не распространяется на проблемы регуляризации топ-менеджеров, ученых, преподавателей и прочих высококвалифицированных специалистов.

⁵ В докладе использованы результаты исследования «Мониторинг применения нового миграционного законодательства в Российской Федерации», осуществленного в 2007 г. Бюро Международной организации по миграции в Москве при поддержке БДИПЧ ОБСЕ.

⁶ В ходе проекта Левада-Центром были проведены 4 фокус-группы с работодателями, привлекающими иностранную рабочую силу в разных отраслях — строительстве, торговле и услугах, сельском хозяйстве, транспорте, промышленности.

1. Миграционное законодательство в Российской Федерации: расширение правового пространства трудовой миграции

После 2002 года, когда был принят Закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации⁷, вся система регулирования миграции была ориентирована на сохранение жесткого контроля над численностью и составом мигрантов, приезжающих как на постоянное жительство, так и на временную работу. Контроль должен был осуществляться с помощью многочисленных, часто дублирующих друг друга административных процедур и барьеров. Система показала свою неэффективность. Бюрократические барьеры оказались практически непроходимыми для большинства мигрантов и только спровоцировали рост коррупции и нелегальной миграции.

К середине десятилетия старый курс миграционной политики стал тормозить дальнейшее развитие и приводить к серьезным конфликтам, связанным с дефицитом трудовых ресурсов в отдельных отраслях, распространением нелегальной миграции, коррупции, массовыми нарушениями прав мигрантов, ростом ксенофобии и т.д. Назрела потребность в смене курса миграционной политики. С 15 января 2007 года вступил в силу ряд новых законодательных и нормативных документов, существенно меняющих режим управления миграцией в России. Основные изменения были введены поправками в Закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и новый Законом о миграционном учете иностранных граждан в Российской Федерации⁸. В первую очередь изменения коснулись мигрантов из стран СНГ, приезжающих в Россию на безвизовой основе для временной работы. Основным направлением этих изменений является упрощение процедур приема иностранных граждан на работу, выдачи разрешений на временное проживание/пребывание и регистрации. Принятие законов, параллельно упрощающих многие административные процедуры, которые представляли до 2007 года серьезные барьеры на пути легализации мигрантов, позволяет говорить о введении нового более либерального режима управления миграцией.

Изменения коснулись следующих основных сфер:

(1) Режим временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации:

Установлен срок временного пребывания иностранных граждан в России, который составляет 90 дней (может быть продлен до 1 года). Правительство может увеличить его до 180 дней или сократить по своему усмотрению для отдельных субъектов Российской Федерации или в отношении отдельных категорий временно пребывающих иностранных граждан. Если мигрант приезжает на срок, не превышающий этого периода, то он проходит миграционный учет по упрощенной процедуре (см. ниже).

(2) Режим временного проживания иностранных граждан в Российской Федерации:

Разрешение на временное проживание выдается в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации⁹. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Для получения разрешения на временное проживание иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, подает в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции:

⁷ Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?Req=doc;base=LAW;n=74057>).

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”»; Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

⁹ На 2008 г. квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации составила 140790 против 52723 в 2007 г. (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2006 г. № 1636-р).

- 1) заявление о выдаче разрешения на временное проживание;
- 2) документ, удостоверяющий личность;
- 3) миграционную карту;
- 4) квитанцию об уплате государственной пошлины.

Кроме того, мигрант обязан представить:

- 1) документы, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией, некоторых инфекционных заболеваний и ВИЧ, — в течение *тридцати суток* со дня подачи им заявления о выдаче ему разрешения на временное проживание;
- 2) свидетельство (уведомление) о постановке данного иностранного гражданина на учет в налоговом органе — в течение *одного года* со дня его въезда в Российскую Федерацию.

Срок выдачи разрешения иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, составляет *шестьдесят суток* со дня принятия заявления.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин ежегодно обязан подавать в орган ФМС уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода за очередной год.

(3) Режим осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы:

Иностранец, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, подает заявление о выдаче ему разрешения на работу лично либо через посредническую организацию, либо через своего представителя.

Одновременно с заявлением иностранным гражданином представляются:

- 1) документ, удостоверяющий личность;
- 2) миграционная карта;
- 3) квитанция об уплате государственной пошлины;
- 4) документы об отсутствии заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний.

Орган ФМС направляет информацию о выданных иностранным гражданам разрешениях на работу в орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Орган ФМС рассматривает заявление иностранного гражданина о выдаче ему разрешения на работу с учетом установленных квот¹⁰. Не позднее десяти рабочих дней со дня принятия от иностранного гражданина заявления ему выдается разрешение на работу или уведомление об отказе.

Работодатели или заказчики работ (услуг) вправе привлекать и использовать для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу. Они должны уведомить ФМС и орган труда и занятости о таком привлечении специальным уведомлением.

Таким образом, теперь сам мигрант получает разрешение на работу (а не работодатель, как раньше). Ликвидирована правовая основа для «крепостной зависимости» мигранта от работодателя.

(4) Порядок регистрации иностранных граждан:

Иностранцы, временно проживающие в Российской Федерации (если срок их пребывания превышает 90 дней) должны регистрироваться по месту жительства. Регистрация включает фиксацию адреса конкретного жилого помещения в виде на жительство или в разрешении на временное проживание.

При подаче иностранным гражданином или лицом без гражданства заявления о регистрации по месту жительства предъявляются:

- а) документ, удостоверяющий его личность;
- б) вид на жительство или разрешение на временное проживание;
- в) документы, подтверждающие право пользования жилым помещением.

¹⁰ Подробнее о квотах см. раздел 2.3.

Орган миграционного учета, осуществляющий регистрацию иностранного гражданина по месту жительства, в тот же день проставляет соответствующую отметку в виде на жительство или в разрешении на временное проживание данного иностранного гражданина.

Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания. Постановка иностранных граждан на учет по месту пребывания осуществляется при получении органом миграционного учета уведомлений об их прибытии в место пребывания, представляемых принимающей стороной лично в орган ФМС либо в установленном порядке почтовым отправлением.

Процедура регистрации существенно упростилась. Регистрация и миграционный учет имеют уведомительный характер.

(5) Механизмы управления количеством и качеством привлекаемой рабочей силы:

Правительство Российской Федерации ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации. Правительство устанавливает квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, разрешений на работу как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации. Квоты могут устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранных граждан (устанавливается с 2008 г.)¹¹, страны их происхождения (в настоящее время не устанавливается), а также в зависимости от иных экономических и (или) социальных критериев с учетом региональных особенностей рынка труда. Указанные квоты не распространяются на иностранных граждан — квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности) в соответствии с перечнем профессий (специальностей, должностей).

Правительство Российской Федерации вправе ежегодно с учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации. На 2008 год предельно допустимая доля использования иностранной рабочей силы на ряд специальностей в розничной торговле алкогольными и фармацевтическими товарами и торговле вне магазинов (продавец, кассир и др.) составляла 0 процентов, то есть являлась запретом на использование иностранной рабочей силы в данной сфере, а в спорте была установлена на уровне 25 процентов¹².

¹¹ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18 февраля 2008 г. № 73н «О распределении утвержденной Правительством Российской Федерации на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

¹² Постановления Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 г. № 683 и от 29.12.2007 г. № 1003.

2. Применение миграционного законодательства: нереализованные возможности регуляризации

В данном разделе дается обзор практики применения миграционного законодательства Российской Федерации, касающегося процессов регуляризации правового положения мигрантов, включая вопросы пребывания и занятости в Российской Федерации. Законодательные нормы и практика их применения оцениваются с позиций того, какие возможности и/или препятствия они создают для того, чтобы вновь прибывающие трудовые мигранты могли пройти все установленные процедуры и не оказаться «вне закона», а также для регуляризации мигрантов, находящихся и работающих без урегулированного правового статуса.

2.1. Пересечение границы. Миграционная карта

Прохождение установленных законом процедур оформления правового положения мигрантов в Российской Федерации начинается с момента пересечения границы. Для законного пересечения границы необходимы действующие документы, удостоверяющие личность (паспорт), и миграционная карта, которая выдается на границе¹³. Наличие этих документов — первое условие успешной легализации для вновь прибывших мигрантов. Отсутствие миграционной карты практически лишает мигранта возможности зарегистрироваться и получить разрешение на работу, автоматически делая его «нелегалом».

Опрос МОМ 2007 года показал, что 7 процентов мигрантов, приехавших до 15 января, и 5 процентов, приехавших после 15 января, не имеют миграционной карты, что является причиной непостановки на миграционный учет и дальнейшей «цепочки» нелегитимных отношений.

Источник: опрос МОМ, 2007 г.

Для тех трудовых мигрантов, которые по той или иной причине не имеют миграционной карты и, таким образом, являются нелегальными, действующее законодательство предусмотрело возможность регуляризации, то есть получения новой миграционной карты, а затем — постановки на миграционный учет и получения разрешения на работу. Штраф за незаконное пребывание составляет 2000 рублей. При этом государство гарантирует неприменение других репрессивных санкций (задержание, арест, депортация). Однако это законодательное решение о своего рода «амнистии» было принято гораздо позже введения в действие нового миграционного законодательства, и многие мигранты вынуждены были либо выехать из страны, либо к тому времени уже пострадали от административных санкций за нелегальное пребывание. К тому же «амнистия» часто бойкотировалась на местах либо проходила в урезанной форме. Так, в Москве «амнистия» была объявлена только с марта 2008 года, а ее продолжительность ограничивалась одним месяцем, причем мигрант получал новую миграционную карту и ставился на миграционный учет также сроком лишь на один месяц, в течение которого должен был найти работу и продлить свое легальное пребывание. Если этого не происходило, он должен был покинуть Москву. Широкой информационной кампанией, чтобы заранее оповестить мигрантов о готовящейся акции, проведено не было, поэтому многие «нелегалы» просто не знали о возможности регуляризации своего статуса или об условиях акции.

В целом процедура «амнистии» в том виде, в котором она проводилась, на практике оказалась непопулярной среди мигрантов. Как показали интервью с мигрантами, проведенные

¹³ В данном исследовании рассматривается только миграция в Россию из стран СНГ в порядке, не требующем получения визы.

в ходе этого проекта МОТ, одни вовсе не знали о такой возможности; другие боялись «сдаваться» милиции, не веря, что дело ограничится штрафом; третьих смущал размер штрафа; четвертых не устраивали условия легализации. Многие настолько привыкли оставаться в тени, что уже не понимали необходимости регуляризации.

А зачем мне легализация, я уже давно работаю без всяких формальностей, и меня это устраивает. А так — дадут миграционную карту, каждые три месяца надо выезжать на родину...

Придешь в милицию или миграционную службу, а они тебя быстренько и депортируют или оштрафуют на десять тысяч, а не на две, или взятку надо будет давать...

Я не имею права работать там, где работаю (продавцом на рынке. — Прим. Е. Г.), поэтому мне все равно не поможет легализация, все равно я не смогу получить разрешение на работу.

Выдержки из интервью с нелегальными мигрантами¹⁴

Таким образом, отношение мигрантов к объявляемым государством акциям по регуляризации показывает: чтобы такие акции привлекали значительное число мигрантов, они должны тщательно прорабатываться, следует проводить информационную поддержку и консультирование в целях обеспечения мигрантов необходимыми знаниями и формирования их мнения, а также подготовку работодателей и населения. В равной степени вопрос подготовки (информационной и тренинговой) важен и для государственных служащих, ответственных за проведение легализации.

2.2. Временное пребывание, проживание и регистрация

Новым законодательством, вступившим в силу с 2007 года, процедура регистрации разделена на две процедуры: миграционный учет по месту пребывания и регистрация по месту проживания (для тех, кто намеревается остаться на более продолжительный срок). Процедура миграционного учета значительно облегчена по сравнению с регистрацией. Продолжительность временного пребывания составляет 90 дней и может быть продлена на срок действия контракта, но не более чем на 1 год.

Постановка на миграционный учет и регистрация. Второй правовой шаг для мигранта после пересечения границы и получения миграционной карты — постановка на миграционный учет или регистрация временного пребывания мигранта в Российской Федерации. С 15 января 2007 года режим регистрации иностранных граждан существенно упростился. Эти процедуры регулируются Федеральным законом № 109-ФЗ от 18.07.2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Введена новая упрощенная процедура постановки на миграционный учет для мигрантов, приезжающих менее чем на 90 дней. В течение этого времени мигрант может заниматься поиском работы. Для того чтобы встать на миграционный учет, теперь достаточно послать по почте или лично передать в ФМС заполненный бланк уведомления о прибытии. Снята и проблема регистрации для мигрантов, которые живут по месту работы («на объекте»): работодатели могут регистрировать таких мигрантов по юридическому адресу их фирмы.

Однако еще сохраняется ряд проблем, мешающих быстрой и необременительной процедуре учета и регистрации. Один из основных административных барьеров на пути легализации пребывания — трехдневный срок с момента прибытия в пункт назначения, в течение которого принимающая сторона должна послать по почте или лично передать в ФМС заполненный бланк уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания. Как показали проведенные интервью, большинство опрошенных мигрантов испытывали трудности с тем, чтобы уложиться в этот срок; а более половины — так и не уложились.

Приехал в Москву. Неделю искал работу, жил у знакомых. Они сами купили регистрацию. Через неделю устроился коттеджи строить. Работодатель дал аванс, говорит: купи регистрацию, а то потом тебя выкупать дороже будет. Сейчас уже три месяца прошло, надо новую покупать.

¹⁴ Здесь и далее — интервью взяты в рамках данного проекта МОТ.

Никто не может за три дня сделать регистрацию законно. Даже если найдешь принимающую сторону, все равно три дня — очень мало. Люди занятые, а на почте очереди.

Выдержки из интервью с нелегальными мигрантами

Мигранты, не сумевшие встать на учет в трехдневный срок, понимая, что они просрочили установленный законом срок, после этого уже не регистрируются, опасаясь наказания.

По данным МОМ, 17 процентов мигрантов, приехавших в Российскую Федерацию после 15 января и не вставших на миграционный учет, в качестве причины отмечают просроченный трехдневный срок и боязнь «засветиться» (всего с этой проблемой сталкиваются 4 процента от общего количества опрошенных мигрантов). Эта причина находится на втором месте после отсутствия миграционной карты и других необходимых документов (23 и 34 процента соответственно).

Источник: опрос МОМ, 2007 г.

Таким образом, правило «трех дней» постоянно вносит свой вклад в пополнение рядов нелегальных мигрантов.

Еще один блок проблем, мешающих быстрой легализации пребывания мигрантов в Российской Федерации, это так называемая *проблема поиска принимающей стороны*. По действующему законодательству, для того чтобы встать на миграционный учет, мигранту нужна принимающая сторона, в качестве которой может выступать собственник арендуемого мигрантом жилья, работодатель, посредническая фирма и др. Многие мигранты сообщили в интервью, что они вообще (а не только в течение трех дней) не могут найти принимающую сторону, которая согласится оформить регистрацию или поставить мигранта на учет. Так или иначе большинство мигрантов сталкиваются с проблемой принимающей стороны.

Живу на стройке в теплушке. Работодатель говорит: что я тебя домой к себе попрошу, что ли?

Снимаю комнату. Хозяйка квартиры, бабушка, боится меня зарегистрировать. Думает, наверное, вдруг я ребенка привезу, вытесню ее.

Выдержки из интервью с нелегальными мигрантами

Причин трудностей с принимающей стороной несколько. Только небольшая часть мигрантов приезжают, заранее зная, где будут жить и работать, то есть зная конкретного работодателя. Единицам удается найти принимающую сторону, работу и жилье еще до выезда и, таким образом, гарантировать себе удовлетворительное положение с первых дней пребывания в Российской Федерации. В большинстве случаев это образовавшиеся устойчивые связи между мигрантами и работодателями, то есть «повторные» приезды к уже известному работодателю. Многие мигранты приезжают, зная, что на первое время могут устроиться у родственников или знакомых. Однако это временное состояние не предполагает их постановку на учет.

Официальная инфраструктура миграции, в том числе различные посреднические сервисы, помогающие мигранту найти принимающую сторону, пока развита недостаточно. Зачастую мигранты лучше осведомлены о различных теневых услугах, рекламу которых можно встретить на любом заборе, в транспорте, в других общественных местах, чем о зарегистрированных фирмах. Развитие миграционных сервисов и посредничества при поиске жилья и работы могут если не решить, то хотя бы ослабить эту проблему.

Однако даже если мигрант сразу по прибытии нашел жилье и работу, то есть формально имеет «принимающую сторону», он часто продолжает испытывать трудности с постановкой на учет. По свидетельству опрошенных мигрантов, многие работодатели и собственники жилья по разным причинам, которые будут рассмотрены далее, отказываются проходить официальные процедуры. Сам же мигрант практически не имеет права голоса в данной ситуации:

...Я не могу потребовать, чтобы работодатель пошел на почту или в ФМС и оформил миграционный учет. Он тут же меня выгонит и возьмет другого — более сговорчивого...

Из интервью с трудовым мигрантом

Эту проблему можно охарактеризовать как «теневая принимающая сторона». Для решения этой проблемы, то есть вывода из тени реально существующей принимающей стороны (будь то работодатель или собственник жилья), следует предпринять в первую очередь меры информационного воздействия (информационная кампания в СМИ с целью разъяснения последствий теневого найма и сдачи жилья) с одновременным налаживанием контрольных механизмов.

Необходим также механизм восстановления нарушенных прав мигрантов. Мигрант, нанятый на работу, должен иметь возможность потребовать, чтобы работодатель поставил его на учет и оформил трудовые отношения (подписание трудового договора); соответственно, мигрант также должен иметь возможность потребовать постановки на учет от арендодателя. В случае неисполнения одной из сторон своих обязанностей мигрант должен иметь возможность обратиться в соответствующую инстанцию для их восстановления. Ни один из опрошенных мигрантов не имел представления, куда можно обратиться в подобной ситуации. Причем подобные случаи, когда и работодатель, и хозяин жилья отказывают мигранту в регистрации, весьма многочисленны. Необходимо четко обозначить эти ситуации как нарушение прав мигранта. Вряд ли прямые обращения в суд могут быть эффективны в данном случае. Чтобы создать эффективный механизм восстановления прав в данной ситуации, необходимо создавать специальную структуру по рассмотрению жалоб мигрантов и других сторон. Этот механизм должен быть прозрачным и о нем должны знать мигранты.

Продление срока временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Срок временного пребывания, целью которого является поиск работы, сегодня составляет 90 дней и может быть продлен на срок действия трудового договора, но не более чем на один год с момента въезда. Законодательство также предусматривает возможность по усмотрению правительства Российской Федерации сокращения или увеличения срока временного пребывания до 180 дней.

Для большого числа мигрантов, как показывают исследования, трудовая миграция носит характер долгосрочной жизненной стратегии, и большую часть года они проводят в России.

Распределение трудовых мигрантов по срокам пребывания в Российской Федерации, %

До 3 месяцев включительно	5
4–6 месяцев	24
7–12 месяцев	37
13–24 месяцев	10
25–36 месяцев	12
Не могут указать срока	12

Источник: опрос трудовых мигрантов МОМ, 2006 г. (опубликовано: Предотвращение и противодействие распространению рабства и торговли людьми в Российской Федерации. Итоговый доклад по исследовательской части проекта ЕС, реализуемого Бюро МОМ в Российской Федерации. Москва, 2008, с. 41).

Предусмотренное законодательством продление срока временного пребывания (в случае наличия трудового договора) сверх 90-дневного срока требует участия принимающей стороны, что часто вызывает сложности. Большинство из опрошенных мигрантов сталкивались с проблемами при попытке продления срока временного пребывания. Многие отметили, что вынуждены выезжать, чтобы встать на учет заново.

Исходя из этого, рекомендуется упростить процедуру продления временного пребывания: ФМС официально уведомляется о требуемом трудовом договоре без необходимости подачи персональной заявки и присутствия работника-мигранта или работодателя.

Остановимся на путях регуляризации для мигрантов, не имеющих отрывного талона миграционного учета (отрывная часть уведомления о прибытии), без которого их пребывание становится незаконным. Причины отсутствия этого документа описаны выше:

- не соблюдено правило «трех дней»;
- нет принимающей стороны или она отказывается ставить на учет;
- отрывной талон утрачен, а дубликат не получен;
- срок временного пребывания просрочен.

Все эти причины, по свидетельству опрошенных мигрантов, достаточно распространены. Пути регуляризации для таких мигрантов те же, что и для не имеющих миграционной карты (см. выше). Заплатив штраф 2 тысячи рублей, мигрант может вместе с получением миграционной карты встать на миграционный учет и получить разрешение на работу. При этом государство гарантирует неприменение других репрессивных санкций (задержание, арест, депортация). Как сказано выше, хотя правовая возможность легализации в данном случае существует, она по указанным причинам пока не достигает своей цели, то есть существенно не влияет на численность нелегальных мигрантов и практически не отражается на их положении.

Разрешение на временное проживание. Чтобы оставаться в стране более длительное время, мигрант может получить разрешение на временное проживание на срок до трех лет. Многие мигранты, как подтвердил опрос, очень заинтересованы в получении этого статуса. Эта заинтересованность объясняется несколькими причинами. Во-первых, «большим местом» для мигранта является период окончания срока временного пребывания (в том числе и продленного), когда мигрант обязан выехать из страны, чтобы потом, въехав заново, получить новый срок временного пребывания. Естественно, это отрицательно сказывается на работе и заработках: рабочее место может быть потеряно, мигрант может не получить свои даже уже заработанные деньги. Во-вторых, мигранты, которые заинтересованы в том, чтобы оставаться долгое время в Российской Федерации или переехать в перспективе на постоянное жительство, заинтересованы в получении вида на жительство (то есть разрешения на постоянное проживание), который может быть получен только после разрешения на временное проживание.

По данным опроса МОМ 2006 года, около трети трудовых мигрантов хотели бы остаться в России на постоянное жительство, и еще около четверти — намерены оставаться в России долгое время. Менее 40 процентов мигрантов отметили, что их цель — как можно быстрее заработать денег и вернуться на родину.

Источник: опрос трудовых мигрантов МОМ (2006 г.) в ходе проекта ЕС «Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации».

Кроме того, мигранты, работавшие до 2007 года в розничной торговле на рынках и других «торговых точках» вне магазинов в качестве продавцов, кассиров и тому подобных работников, с апреля 2007 года утратили право работать в торговле в соответствии с принятым Постановлением Правительства Российской Федерации. А в 2008 году к торговле добавилась еще и «прочая деятельность в области спорта» (код 92.62 по ОКВЭД), где доля иностранных работников должна составлять не более 50 процентов на период с 1 января до 1 апреля 2008 года и 25 процентов — на период с 1 апреля по 31 декабря 2008 года (подробнее см. далее)¹⁵. Как показал опрос в данном исследовании, многие мигранты, чтобы сохранить занятость, вынуждены были обратиться в ФМС или к теневым посредникам за получением вида на жительство, дающего право работать, в том числе и в торговле, наравне с российскими гражданами.

Однако прохождение этой процедуры и получение в документе, удостоверяющем личность, отметки о разрешении на временное проживание, связано со сбором ряда документов и сложностями (ограниченная квота, необходимость предоставления свидетельства о постановке данного иностранного гражданина на учет в налоговом органе, необходимость ежегодно подтверждать свое проживание с предоставлением справки о доходах и копии налоговой декларации, злоупотребления местных органов, которые зачастую незаконно требуют предоставить «лишние» документы, большое количество оснований для отказа в выдаче разрешения). В то же время некоторых из мигрантов смущает необходимость заплатить госпошину в размере 1000 рублей и двухмесячный срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения на временное проживание.

Для мигрантов, прибывающих на срок более 90 дней и желающих получить временный вид на жительство, законодательство предлагает еще более сложную процедуру, нежели

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1003 «Об установлении на 2008 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации».

процедура получения разрешения на временное проживание. В случае получения временного вида на жительства принимающая сторона должна лично являться в органы ФМС для продления данного разрешения.

Многие мигранты, «боясь» трудностей прохождения официальной процедуры получения разрешения на временное проживание, обращаются к посредникам, предлагающим за определенную плату оформить разрешение. Такие сервисы предлагаются многими фирмами, оказывающими услуги мигрантам. Среди официально действующих зарегистрированных организаций часто попадаются теневые посредники, которые часто либо используют коррупционные каналы для оформления документов, либо предлагают мигрантам фальшивые разрешения.

Несмотря на эти проблемы, в целом новое законодательство в области регулирования пребывания и проживания иностранных граждан дает результат: в 2007 году существенно возросла численность зарегистрированных и вставших на миграционный учет по сравнению с предшествующим годом.

Санкции за нарушение правил пребывания и миграционного учета

Для иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания в Российской Федерации устанавливаются штрафы в размере от 2000 до 5000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Теоретически в рамках оставленной в действующем законодательстве узкой «лазейки» для регуляризации мигрантов, незаконно находящихся на территории Российской Федерации (с просроченным сроком временного пребывания, без миграционной карты, без постановки на миграционный учет/регистрации), уплатив штраф, мигрант может легализовать свое пребывание, то есть получить новую миграционную карту и встать на миграционный учет.

Однако, во-первых, это не всегда соблюдается. А во-вторых, для этого необходимо, чтобы причины, заставляющие мигранта оставаться в тени, прекратили существовать, то есть чтобы появилась, например, «принимающая сторона», которая его регистрирует. В итоге даже после уплаты штрафа шансы на регуляризацию у мигрантов невелики. Поэтому в области миграционных нарушений достаточно часты «рецидивы», которые чреваты выдворением и, по последним нововведениям, пятилетним запретом на въезд в страну.

*Пока у меня не было регистрации, штраф платил по несколько раз в неделю.
Потом купил регистрацию.*

Выдержка из интервью с нелегальным мигрантом

Административная ответственность устанавливается и для принимающей стороны за неисполнение обязанностей по постановке мигранта на миграционный учет и регистрации: для граждан — в размере от 2000 до 4000 рублей, для должностных лиц — от 40000 до 50000 рублей, для юридических лиц — от 400000 до 500000 рублей. При этом для юридических лиц этот штраф устанавливается за каждого иностранного гражданина или лицо без гражданства в отдельности. Хотя такие существенные штрафы, безусловно, несколько сократили теневую сторону миграции, однако, как показывают интервью с мигрантами, репрессивные меры не могут полностью решить эту проблему. Работодатели и владельцы жилья, сдаваемого в аренду мигрантам, по-прежнему отказывают мигрантам в постановке на учет и регистрации. Ситуация изменится, если правительство предоставит мигрантам альтернативу аренды жилья с гарантированной регистрацией; установит механизм сбора информации о недобросовестных работодателях и владельцах жилья. Пока такой механизм предусмотрен только для работодателей, которые должны информировать ФМС о случаях нарушений со стороны мигрантов.

2.3. Разрешение на работу для мигрантов из стран СНГ

Действующее законодательство освободило работодателя от обязанности получать разрешение на привлечение иностранной рабочей силы и разрешение на работу для мигрантов из «безвизовых» стран СНГ¹⁶. В отличие от мигрантов из дальнего зарубежья, теперь ответ-

¹⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «Об изменениях и дополнениях в Федеральный закон «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании недействительными некоторых положений Федерального закона «Об изменениях и дополнениях к некоторым актам Российской Федерации».

ственность за регуляризацию занятости мигрантов из безвизовых стран СНГ целиком ложится на них самих. Мигрант теперь самостоятельно должен обратиться в отделение ФМС для получения разрешения на работу в Российской Федерации. Работодатель при найме иностранного гражданина обязан только проверить наличие разрешения на работу. Таким образом, только с принятием нового законодательства мигрант стал равноправным субъектом правовых отношений в области оформления занятости.

Эти нововведения нанесли серьезный удар по незаконной занятости мигрантов. Число выданных разрешений на работу увеличилось в 1,7 раз в 2007-м по сравнению с 2006 годом. Эксперты отмечают, что этот рост произошел не за счет увеличения потока, а за счет изменения соотношения между легальной и нелегальной занятостью в пользу первой. Если в середине 2000-х годов доля работающих законно среди мигрантов оценивалась не более чем в 5–10 процентов¹⁷, то теперь она приближается к 1/3, что, конечно, тоже недостаточно.

Отметив правильность основной концепции, заложенной в новое миграционное законодательство, остановимся на конкретных процедурах правового оформления занятости мигрантов в Российской Федерации, проблемах и препятствиях для эффективной легализации. Это могут быть барьеры, оставшиеся с прошлых времен или появившиеся в результате принятия нового законодательства.

Упрощение порядка оформления занятости иностранных граждан¹⁸. Действующим законодательством установлен достаточно простой порядок оформления разрешения на работу: обратившись с заявлением в ФМС, мигрант через 10 дней получает разрешение на работу. Причем для обращения в ФМС мигранту не требуется иметь трудовой контракт и конкретного работодателя. К заявлению прилагаются только документ, удостоверяющий личность, миграционная карта, квитанция об уплате госпошлины (1000 рублей). Таким образом, приехав в Российскую Федерацию, мигрант из стран СНГ может сразу подать заявление о получении разрешения на работу и, ожидая решения, заниматься поисками работы. С заявлением в ФМС вместо мигранта могут также обратиться работодатель, посредническая фирма или иной уполномоченный представитель мигранта по нотариально заверенной доверенности.

Таким образом, относительная простота действующего порядка оформления занятости определяется небольшим набором необходимых документов, быстрыми сроками рассмотрения заявлений, приемлемым размером госпошлины, возможностью привлечения посредника для оформления документов. Все это существенно способствовало увеличению законной занятости иностранных граждан в Российской Федерации в 2007 году.

Механизм квотирования. Законодательством установлен квотный механизм регулирования привлечения иностранной рабочей силы. Квота устанавливается ежегодно Правительством Российской Федерации отдельно для «визовых» и «безвизовых» стран¹⁹. В 2007 году квота для мигрантов из безвизовых стран СНГ составляла 6 миллионов разрешений и не носила ограничительного характера, то есть позволяла выдать разрешения на работу всем желающим (для мигрантов из визовых стран квота составляла 318 752). Однако уже в 2008 году эта квота была сокращена более чем в 3 раза и составила, в соответствии с рассчитанной потребностью в привлечении иностранной рабочей силы²⁰, 1 828 245 разрешений, в том чис-

¹⁷ Тюрюканова Е. О влиянии миграции на рынок труда // «Отечественные записки», № 37 (4) 2007, с. 59.

¹⁸ Федеральный закон № 115 от 25.07.2002 г. «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации» (в Собрании федеральных законов: от 30.06.2003 г. № 86-ФЗ, от 11.11.2003 г. № 141-ФЗ, от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, от 02.11.2004 г. № 127-ФЗ, от 18.07.2006 г. № 110-ФЗ (версия от 06.01.2007 г.), от 18.07.2006 г. № 121-ФЗ, от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ).

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 984 «Об определении на 2008 год потребности в привлечении в Российской Федерации иностранных работников». Согласно этому постановлению, на 2008 год потребность в привлечении иностранных работников в целом по Российской Федерации составляет 1 828 245 (+ резерв в размере 492588 разрешений) человек, из них посредством выдачи иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности составляет 672 304 единицы, а посредством выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, составляет 1 155 941 единицу.

ле 1 155 941 разрешений для мигрантов из безвизовых стран СНГ и 672 304 для визовых²¹. По итогам первых трех месяцев 2008 года эта квота не является достаточной, и во многих субъектах Российской Федерации к апрелю она уже подошла к концу. Квота на 2008 год, даже с учетом ее предусмотренной корректировки в большую сторону, значительно ниже численности выданных разрешений на работу в предыдущем году и практически равна этому показателю за 2006 год, когда еще действовали старые законы и большая часть трудовой миграции была загнана в теневую и нелегальную область.

МОТ заказала исследование современных методов оценки спроса на иностранную рабочую силу в Российской Федерации одновременно с исследованием возможных путей по улучшению ситуации в данном вопросе.

Квотный механизм не должен быть тормозом для легализации занятости мигрантов, для которых есть работа в Российской Федерации. Скорее всего, такие мигранты не уедут из Российской Федерации, а будут продолжать работать незаконно (без разрешения) у теневых работодателей. Соответственно, такая ситуация может привести к увеличению нелегальной составляющей занятости мигрантов и создать благоприятный климат для роста теневого сектора экономики. В то же время в долгосрочной перспективе должны предприниматься шаги по снижению чрезмерной зависимости от иностранной рабочей силы.

Таким образом, недостаточно развитая миграционная инфраструктура препятствует прохождению всех установленных процедур оформления пребывания и занятости иностранных граждан. Мигрантам и работодателям зачастую легче найти теневых посредников, чем обратиться к помощи официальных структур. К тому же мигранту часто трудно отличить официально работающую фирму от теневой. Необходим мониторинг деятельности фирм, оказывающих услуги мигрантам. Также в дальнейшей проработке нуждается вопрос о целесообразности введения аккредитации таких фирм в ФМС или подобного механизма для контроля над этой деятельностью. Развитие официальных и «белых» сервисов в области миграции — это альтернатива теневой деятельности в данной области. Обращаясь к официальным посредникам, мигранты делают первый шаг к регуляризации своего положения (см. далее более подробно).

Другая проблема — это ситуация, когда «теневым» работодателям выгодно держать мигрантов на нелегальном положении; и они искусственно консервируют его, предъявляя спрос именно на такой неформальный труд.

Санкции за нелегальную работу. Как и в случае с временным пребыванием и проживанием, существует механизм штрафов. Осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового (статья 18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина без разрешения на работу влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток (статья 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

После уплаты штрафа за работу без соответствующего разрешения мигранты (если они не выдворяются из страны за повторные нарушения) могут обратиться на общих основаниях с заявлением о выдаче разрешения на работу. Однако по данным, указанным в заявлении, легко обнаружить бывшего «нарушителя», что может явиться причиной отказа в выдаче разрешения.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 982 «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу»; Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 г. № 983 «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

3. Информированность о новом законодательстве, ее влияние на работников-мигрантов, работодателей и на систему исполнения законов

3.1. Информирование и посреднические услуги

Исследования показали, что большинство мигрантов в общих чертах знакомы с основными требованиями российского миграционного законодательства. Однако эти сведения, как правило, очень общие и приблизительные.

*Знаю, что должен зарегистрироваться, получить разрешение на работу...
Знаю, что должен явиться в миграционную службу с паспортом и миграционной [миграционной картой], и вроде с работодателем...
Ну, знаю, что надо получить пластиковую карту и чтобы работодатель поставил на учет, а что толку от этих знаний, если это не выполняется...*

Выдержки из интервью с нелегальными мигрантами

Практически никто из мигрантов не знает, куда можно обратиться за помощью, кроме посольства своей страны (и то только в случае утери паспорта и тому подобных случаях). Вопрос: «Куда вы обратитесь, если принимающая сторона отказывается ставить вас на миграционный учет или работодатель отказывается заключать с вами письменный контракт?», вызывал скептическую улыбку у мигрантов. Ответы на него были следующие:

*Никуда (самый массовый ответ).
Пойду в фирму и куплю все.*

Мигранты получают информацию о миграционном законодательстве и своих обязанностях в основном неформальным путем — от друзей и знакомых. Очень немногие мигранты обращались за консультацией в официальные организации или читали специальную литературу (памятки, законы и т.п.). Информирование мигрантов — как о деталях миграционного законодательства, так и о возможных организациях, куда можно обратиться за информационной справкой или консультацией, — это первый шаг к успешной легализации и выходу из тени.

Многие мигранты предпочитают обратиться в посредническую структуру для постановки на учет или регистрации, для оформления разрешений на работу, заполнения необходимых документов и т.п. Это происходит по многим причинам: из-за недостатка времени (многие мигранты уже работают или подрабатывают на случайных работах и одновременно оформляют документы и разрешения); недостаточно хорошего знания русского языка; из-за неуверенности в общении с официальными органами и др.

По данным опроса МОМ 2006 года, в среднем 15 процентов трудовых мигрантов, работающих в России, сегодня плохо знают русский язык. В разных регионах этот показатель составляет от 5 до 20 процентов и продолжает расти с течением времени. Культурная дистанция между местным населением и мигрантами постоянно растет.

Источник: опрос МОМ, 2007 г.

Поэтому необходимость посреднических и иных услуг, связанных с миграционными процессами, так называемой инфраструктуры миграции, не подлежит сомнению и доказана многими исследованиями.

Доля мигрантов и работодателей, нуждающихся в различных посреднических услугах, %

Услуги для мигрантов	Доля нуждающихся	Услуги для работодателей	Доля нуждающихся
Услуги, помогающие в трудоустройстве	66	Государственные услуги по поиску и найму ИР	39
Услуги, помогающие мигрантам в аренде жилья с регистрацией	52	Официальные частные услуги (фирмы) по поиску и найму ИР	22
Справочная служба для мигрантов	46	Услуги по оформлению регистрации	54
Службы правового консультирования	43	Фирмы по поиску жилья	33
Приемлемые услуги медицинского страхования	27	Справочные услуги по правовому обеспечению найма ИР	30
Краткосрочные курсы профессионального обучения	16	Службы контроля над соблюдением условий договора	7
Более удобные банковские услуги для пересылки денег	15	Юридические услуги по восстановлению прав работодателя	13
Курсы русского языка	15		
Курсы по ознакомлению с культурой Российской Федерации	10		

Источник: опрос МОМ, 2006 г. (в рамках проекта МОМ-БДИПЧ/ОБСЕ «Информационная поддержка разработки программы легализации (иммиграционной амнистии) трудовых иммигрантов в Российской Федерации»).

С позиции тематики данного доклада вопрос состоит в том, насколько такие сервисы помогают увеличить долю легальных мигрантов и сделать более эффективной регуляризацию положения мигрантов, в том числе их занятости. По нашему мнению, развитие инфраструктуры миграции — это путь к более эффективной регуляризации как вновь прибывших мигрантов, так и тех, кто находится на территории на нелегальном положении. Чем более развитой будет официальная («белая») инфраструктура миграции, тем менее соблазнов у мигрантов и работодателей будет для обращения к теневым посредникам. Однако необходимо, чтобы эта инфраструктура была разнообразна как по видам предлагаемых услуг, так и по формам оказания, по их ориентации на определенную группу мигрантов. Проведенные интервью с мигрантами показали, что потребность в таких услугах высока, но она выражена в разных формах. Кто-то согласен платить за услуги, кто-то — нет; кто-то хочет получить весь пакет услуг сразу, другому нужна только информация; кому-то нужен посредник, кому-то — консультант и т.д.

Я согласен заплатить деньги одной фирме, чтобы она нашла мне жилье, работодателя, оформила документы. Хорошо бы, чтобы это можно было сделать еще до выезда (мигрант из Киргизии).

Я все могу сделать сам: договориться с работодателем, заполнить документы, снять комнату, только мне нужна информация: где есть работа, кто сдает жилье или где есть общежития, куда идти, чтобы подать документы и т.д. Ну да, если бы были такие базы данных доступны. Можно даже и деньги заплатить за такую информацию небольшие. Но государство может предлагать это бесплатно, ведь оно заинтересовано, чтобы мы работали там, где нужны люди (мигрант из Таджикистана).

Когда я приехал, мне некуда было пойти. Ночевал на вокзале. Потом, дня через три устроился у таких же, как я. На вокзале познакомился. Они приехали уже третий раз и знали, где будут работать. Потом нашел работу, оформил документы. С работой даже легче, чем с жильем. Жилье нужно, а то живем, как свиньи. Регистрация есть, а все равно, как свиньи. Вот, когда я только приехал, мне нужно было место, куда можно пойти спать и вещи оставить безопасно — дешевая койка на первое время, пока не устроишься.

Вопрос некому задать, информацию получить трудно. Надо или в очереди стоять в миграционной службе, либо говорят: «Смотри на стенку, там все на-

писано, разъяснено», а там ничего не понятно. Вот и приходится к «жучкам» обращаться.

Из интервью с нелегальными мигрантами

Ниже перечислены основные виды услуг, которые нужны мигрантам и работодателям на стадии прохождения установленных процедур по оформлению или регуляризации их пребывания и занятости:

- информационные и справочно-консультационные услуги (в форме печатной продукции, информационной кампании в СМИ, личных консультаций и др.);
- услуги по оформлению различных документов (заполнение бланков, заявлений и т.п.);
- посредничество в поиске работы (трудоустройстве);
- посредничество в поиске/аренде жилья;
- юридические/адвокатские услуги и помощь в восстановлении прав;
- услуги по переобучению и профессиональной подготовке.

Кроме перечисленных необходимы также другие разнообразные услуги: социальные, культурные, финансовые, страховые и другие.

Задача сегодняшнего дня — найти эффективные организационные формы для различных сервисов. Услуги могут предоставляться государственными организациями (службами занятости, миграционными службами, специально созданными миграционными центрами и т.д.) или частными фирмами (агентствами занятости, риэлтерскими фирмами, другими посредническими организациями), а также общественными организациями. Это могут быть и организации, оказывающие весь комплекс услуг (например, миграционные центры), и специализированные (например, агентства по подбору персонала, службы по аренде временного жилья). В России есть примеры создания подобных структур — как государственных, так и частных. Например, в Екатеринбурге действует Областное государственное учреждение «Свердловский областной миграционный центр»²². В Москве находятся Международная ассоциация «Трудовая миграция» (МАТМ), объединяющая частные фирмы, занимающиеся вопросами трудовой миграции из России и в Россию²³; Ассоциация консультантов по подбору персонала²⁴. Все они активно работают в направлении создания в Российской Федерации регулируемого рынка привлечения ИРС.

Для того чтобы миграционная инфраструктура (то есть предоставление перечисленных услуг) реально «работала» на решение проблемы регуляризации, необходимы специальные усилия. Во-первых, эти сервисы, то есть организации, которые их предоставляют, должны быть официальными, а не теневыми (последние только закрепляют теневое положение мигрантов). То есть они должны быть официально зарегистрированными, вести «белую» отчетность и бухгалтерию, подлежать государственным проверкам в установленном порядке. Некоторые эксперты считают, что частные организации, оказывающие такие услуги (например, ЧАЗы), должны лицензироваться государством, что позволит избежать нарушений и более эффективно контролировать их. Конвенция МОТ 181 «О Частных агентствах занятости», так же как и «Руководство МОТ для частных агентств занятости: регулирование, контроль и исполнение», предлагает рекомендации относительно лицензирования подобных агентств.

Во-вторых, деятельность этих организаций (будь то государственные или частные) должна быть организована таким образом, чтобы стимулировать регуляризацию положения нелегальных мигрантов. Например, фирмы, оказывающие различные услуги (например, посреднические услуги по трудоустройству мигрантов), могут предлагать также услуги по прохождению предусмотренных законодательством процедур регуляризации для нелегальных мигрантов. Эти же фирмы могут отслеживать регуляризацию пребывания и занятости мигрантов после трудоустройства, например, контролировать заключение контракта и постановку на миграционный учет работодателем. Такой опыт уже есть в Российской Федерации. Так, Красноярская организация «TS consult», оказывающая услуги по трудоустройству, и общественная организация «Миграция. Интеграция. Развитие» берут на себя не только непосредственно «сведение» работодателя и работника, но и вопросы заключения контракта, защиты прав обеих сторон.

Некоторые эксперты предлагают развивать посреднические сервисы, предлагающие специальную услугу «принимающая сторона». Есть также предложение лицензировать та-

²² <http://migraciaural.ru/>

²³ <http://www.ialm.ru/>

²⁴ <http://www.apsc.ru/>

кие посреднические фирмы, которые могут зарегистрировать (поставить на учет) мигранта по своему юридическому адресу. Это сложное решение. С одной стороны, оно кажется разумным, потому что многие мигранты с помощью таких фирм могли бы легализовать свое пребывание. Однако посмотрим, кто вероятнее всего окажется потребителем таких услуг? Это, во-первых, «неконкурентоспособные» на рынке труда мигранты, которые не могут найти постоянного работодателя и перебиваются случайными заработками, время от времени находясь вовсе без работы; во-вторых, этой услугой, скорее всего, воспользуются теневые работодатели и арендодатели жилья, чтобы снять с себя необходимость регистрировать («засвечивать») мигранта по своему адресу. Таким образом, подобная услуга может провоцировать теневые отношения на рынке труда и жилья и «покрывать» теневых участников этих рынков. Поэтому вопрос о компетенции посреднических фирм в области регистрации мигрантов нуждается в дальнейшей проработке. При этом само посредничество в области миграции необходимо развивать. Но основной услугой таких посреднических сервисов, все-таки должен быть поиск работодателя и жилья для мигранта, помощь в оформлении документов и т.п., а не регистрация как таковая по адресу посреднической фирмы.

3.2. Права мигрантов

Многие исследования, проведенные в Российской Федерации в последние годы, показывают, что трудовые и иные права многих мигрантов грубо нарушаются²⁵. Причем это касается как «легальных», так и «нелегальных» мигрантов.

Характеристики мигрантов	Легальные	Нелегальные
Не знают официальных каналов поиска работы в России, %	36	56
Имеют письменный контракт (от числа работающих по найму), %	51	3
Получают зарплату без оформления («черным налом»), %	52	90
Число рабочих часов в неделю (часов)	61	64
Зарплата в месяц (USD)	499	336
Имеют медицинскую страховку	50	6
Работодатель может уволить в любой момент, %	40	76
Паспорт изъят работодателем и используется как средство удержания работника	8 / 8	27 / 19
Принуждались работать сверхурочно без оплаты, %	24	43
Принуждались делать часть работы без оплаты, %	13	17
Принуждались делать работу без всякой оплаты (полностью не оплаченный труд), %	6	4
Принуждались работать «на износ», %	24	29
Принуждались работать в нечеловеческих условиях, %	22	14
Ограничена свобода передвижения, %	7	19
Полная изоляция и отсутствие свободы перемещения, %	9	9
Испытывали физическое насилие на работе, %	6	11
Психологическое насилие (угрозы, шантаж, обман, т.п.)	10	23
Знают организацию, куда можно обратиться за помощью, %	15	8
Обращались за помощью, %	9	6
Обратятся в полицию в случае попадания в рабские условия, %	38	9

Источник: опрос трудовых мигрантов МОМ, 2006 г. (опубликовано в: Предотвращение и противодействие распространению рабства и торговли людьми в Российской Федерации. Итоговый доклад по исследовательской части проекта ЕС, реализуемого Бюро МОМ в Российской Федерации. Москва, 2008, с. 54–55).

²⁵ Тюрюканова Е. Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми. Женева: МОТ, 2006. С. 115–119.

Необходим более совершенный механизм восстановления нарушенных прав мигрантов. Мигрант, нанятый на работу с нарушением действующего законодательства (отсутствие контракта или его неподобающее содержание, несогласие зарегистрировать мигранта, и др.), должен иметь возможность обратиться в соответствующую инстанцию для восстановления своих нарушенных прав (потребовать заключения контракта, постановки на учет и др.). Ни один из опрошенных мигрантов не имел представления, куда можно обратиться в такой ситуации.

Как уже было отмечено, подобные нарушения прав имеют массовый характер. Чтобы создать эффективный механизм восстановления прав в подобных ситуациях массовых нарушений, необходимо создавать специальную структуру по рассмотрению жалоб мигрантов, например при ФМС. Это может быть одна или несколько государственных или общественных организаций, работающих под эгидой ФМС. Кроме непосредственной правовой и иной помощи мигрантам и другим сторонам миграционного взаимодействия (работодатели, арендодатели) в защите их прав этот механизм способствовал бы достижению профилактического эффекта. Зная, что существует такой механизм, теневые работодатели не чувствовали бы себя такими безнаказанными, как сейчас.

Действующее законодательство создает механизм получения сведений о нарушениях трудового договора и трудовой дисциплины *со стороны мигранта*, в том числе и о досрочном расторжении договора. Работодатель обязан сообщать о таких случаях в территориальный орган ФМС. Также работодатель обязан сообщать в ФМС или в орган, отвечающий за вопросы безопасности, о случаях «исчезновения» мигрантов, то есть самовольного оставления ими места работы или места пребывания. Многие работодатели жалуются, что они вкладывают свои деньги и время в оформление мигранта, а он в любой момент может уйти к другому работодателю, что многие и делают (см. результаты фокус-групп с работодателями далее).

...С новым законодательством стало, конечно, легче — не надо ходить по инстанциям. Но контроля меньше. Я его [мигранта] регистрирую, оформляю ему пластиковую карту, трачу свое время, деньги. А он, когда все уже оформлено, бежит к частнику, в соседний коттеджный поселок, где больше платят. Вот и приходится паспорт у него брать. А как иначе...

Из интервью с руководителем строительной фирмы

«Мигранты-нарушители», на которых поступили жалобы ФМС, затем заносятся в «черный список», и в последующие годы разрешение на работу им выдаваться не будет. Жалобы же мигрантов в ФМС на работодателей не предусмотрены.

Вопросы регуляризации и защиты прав тесно связаны между собой. Создание эффективного механизма восстановления прав (включая компенсационные схемы) мигрантов и других участников миграционного взаимодействия (работодателей, посредников) будет способствовать возрастанию стимулов к регуляризации положения мигрантов, так как преимущественный доступ к защите прав в этом случае получают именно легальные мигранты. Сегодня нарушаются права как легальных, так и нелегальных мигрантов (см. таблицу выше), и доступа к защите прав нет ни у тех, ни у других. Работодатели, нарушающие трудовые права мигрантов, и в первом, и во втором случае остаются безнаказанными. Поэтому стимулы к легализации сегодня ослаблены.

3.3. Подход работодателей

Для сбора информации по данному блоку вопросов применялась техника фокус-групп с работодателями, привлекающими мигрантов. В январе-феврале 2007 года в Москве с помощью ведущей российской социологической группы «Левада-Центр» было проведено три фокус-группы (две — в Москве и одна — в Волгограде) со смешанным составом работодателей, представляющих частный бизнес в тех секторах экономики, где в основном заняты мигранты: в строительстве, торговле, сфере услуг, на транспорте, в промышленности. К участию в фокус-группах приглашались руководящие работники компаний и фирм, привлекающих мигрантов, в частности: владельцы компаний, директора, менеджеры по персоналу или их заместители. Участники представляли бизнес разного масштаба — мелкие фирмы, средние и крупные. Программа и списки участников фокус-групп приведены в Приложении.

Кроме того, для анализа ситуации в сельскохозяйственной отрасли был проведен ряд телефонных интервью с работодателями Тамбовской области.

В данном случае мы предлагаем взглянуть на права мигрантов глазами работодателей. Этот ракурс зачастую не учитывается в исследованиях и опросах. С одной стороны, именно работодатели чаще всего нарушают права мигрантов, в первую очередь — трудовые права. С другой стороны, во многих случаях в ситуации конфликтов работодатели не меньше, чем мигранты, заинтересованы в объективной оценке и разрешении ситуации.

- *Если ваши работники чем-то недовольны, условиями труда, к примеру?*
- *Недоволен, пишу заявление и увольняйся.*

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

Таков самый распространенный подход работодателей к данным вопросам. Как правило, работодатели избавляются от «несговорчивых» иностранных работников.

Из высказываний, приведенных ниже, видно, что корни бесправия мигрантов следует искать как в поведении работодателей, так и в поведении самих мигрантов. Так, согласно ответам некоторых из основных опрошенных лиц, попытки мигрантов защитить свои права единичны даже среди официально работающих. Цель мигрантов — заработать деньги; и пытаться защищать свои права, даже когда это возможно, означает для них потерю времени и денег.

- ...Вообще они очень непривередливые.*
- ...Серьезные трудовые конфликты работников и работодателей — вещь редкая. Потому что мигранты стараются не возмущаться и не доводить до конфликта.*
- ...Случаев, что они борются за свои права, нет, пока каждая диаспора набирает критическую массу, а когда наберет, они будут диктовать и цены, и качество.*

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

Однако все же работодатели перечислили несколько моделей разрешения конфликтов между работником и работодателем с помощью третьей стороны:

- обращение к диаспоре, в консульство
- обращение в правозащитное НПО (например, для мигрантов из Таджикистана)

Люди отработали определенное количество времени и должны были получить деньги. Но они ничего не делали, я это доказал, и им не заплатили. Они связались с диаспорой. Был наезд. Мне пришлось подключать людей.

У каждой диаспоры есть своя такая служба безопасности, которая выбивает деньги из любого; есть сильная армянская диаспора, есть азербайджанская.

Каждый таджик (я часто бываю в «Доме национальностей» и знаю, что это не только у нас такие ситуации), если его не взяли на работу, идет в организацию или в консульство... И эта организация будет вас терроризировать и полоскать по всем инстанциям — почему вы не берете человека из Таджикистана? Они ему все документы сделают и будут добиваться, чтобы вы его взяли.

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

- обращение в суд (очень редкий случай)

Украинка была официально оформлена и получала 30 тысяч рублей. Ее уволили. Она оказалась беременна и с помощью адвоката добилась того, что ей выплачивали эту зарплату в период декрета.

На стройке человек упал, и его просто унесли куда подальше, чтобы никто не видел. Его семья и возбудила дело. Расследование было, но никого не привлекли.

Управляющая в моем магазине [респондент — владелица магазина. — Е. Т.] была сама из Украины, у нее постоянно были дикие недостачи в магазине, и она постоянно подавала в суд на своих работниц. Но мне кажется, что она сама воровала из кассы.

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

Как видим, большинство моделей защиты прав мигрантов носит внеправовой характер. Диаспоры и НПО стараются использовать, как правило, внесудебные методы, вероятно, счи-

тая их более эффективными. Правовые же пути защиты интересов мигрантов практически не работают.

Почти ничего не известно работодателям об обращении мигрантов в профсоюзную организацию для защиты прав, хотя в этой области есть огромный потенциал.

Заявка на квоту на следующий год

Согласно законодательству, работодатели должны в срок до 1 мая подать в орган ФМС *заявку о потребности в иностранной рабочей силе* на следующий год и указать численность необходимых работников. На основе этих заявок, которые рассматриваются как «заявленный спрос на иностранных работников», формируется региональная и общая квота на следующий год²⁶.

В соответствии с российским законодательством национальные работники имеют приоритет при занятии вакантных рабочих мест перед иностранными гражданами. Хотя это положение не обеспечено 100-процентной правовой гарантией, но все же при рассмотрении заявок работодателей они проверяются «на целесообразность». Это происходит во время заседаний межведомственных региональных комиссий по привлечению ИРС. В некоторых случаях, чтобы получить квоту, работодатель должен доказать целесообразность найма иностранцев, то есть отсутствие местных работников, подходящих для данной вакантной должности. Если он не сможет доказать необходимость найма иностранного работника, в квоте может быть отказано, либо она может быть уменьшена.

На практике, как уже упоминалось, связь между подачей заявки и реальным наймом работников пока законодательно не установлена. То есть те работодатели, которые не подали заявок, могут так же нанимать мигрантов из стран СНГ, как и те, кто заявил об этой необходимости в установленном порядке. Поэтому очень немногие работодатели участвуют в заявочной кампании, видя в этом ненужную формальность, пустую трату времени либо желая сохранить в тени масштабы привлечения ИРС.

Мы попытались подать заявку в Роструд и получили только головную боль: нужно рекламировать вакансии, проверки отовсюду ...

...Пока мы не оформляли официально, то есть не делали запроса, у нас никаких проверок не было. Как только мы сделали запрос, у нас пошла проверка за проверкой. Два года. Доходило до смешного, у нас была проверка ОБЭП, изъяли все документы. Они еще не ушли, приходит еще одна проверка, они, естественно, за деньгами пришли. В это время одни стоят и еще одни заходят, и они начинают дико хохотать.

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

Большинство работодателей положительно оценили новые законодательные нормы — их жизнь значительно облегчилась. Однако, несмотря на существенную либерализацию миграционного законодательства, практически любой контакт работодателей с властями превращается в бюрократическую волокиту и часто — в коррупционные сделки. Первый такой контакт происходит во время подачи заявки на квоту на следующий год.

...Когда пошел квоту делать на этот год (у меня было 150 человек), знаете, сколько я порогов оббил? Там подписей 18. Каждый хочет что-то получить. Ладно, подписал я, а мне говорят, сколько за это заплатишь?

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

4. Санкции к работодателям как инструмент противодействия незаконной миграции

Работодатели являются второй, после мигрантов, стороной в миграционном взаимодействии, и от них зависит, в частности, ряд вопросов, связанных с регуляризацией работников-мигрантов. В данном разделе вопросы создания благоприятных условий для расширения легитимной составляющей миграции рассматриваются с точки зрения работодателя. Анализируются установленные российским законодательством санкции к работодателям за незаконный наём иностранных граждан и роль этих санкций в сокращении нерегулируемой миграции.

С 2007 года роль работодателя в процессе регуляризации мигрантов и отношений занятости существенно изменилась. Если раньше мигрант практически не был субъектом права в этом вопросе и весь процесс регуляризации занятости зависел только от работодателя, то сейчас это не так. Новое законодательство освободило работодателя от необходимости получать разрешение на привлечение иностранных граждан и вместе с ним разрешение на работу для мигрантов и возложило ответственность за прохождение всех процедур регуляризации на самих мигрантов. Пока это касается только «безвизовых» стран СНГ (кроме Грузии и Туркменистана).

«Обязательное» (то есть закрепленное в законе) участие работодателя в процедурах регуляризации мигрантов из «безвизовых» стран может включать следующее:

- 1) согласно законодательству работодатели должны в срок до 1 мая подать заявку на привлечение ИРС в следующем году (правда, взаимосвязь между заявочным механизмом и реальным привлечением/наймом в случае «безвизовых» мигрантов пока не отработана);
- 2) при найме работника работодатель обязан удостовериться в наличии у мигранта разрешения на работу (работодатель не имеет права нанимать на работу иностранного работника без такого разрешения — пластиковой карты);
- 3) работодатель обязан заключить с работником трудовой или гражданско-правовой договор в письменной форме;
- 4) работодатели — физические лица, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, обязаны регистрировать договоры в органах местного самоуправления, а также снимать с регистрации при расторжении договора;
- 5) приняв на работу иностранного работника и заключив с ним договор, работодатель обязан послать уведомление установленного образца в территориальные органы ФМС и Роструда;
- 6) если работодатель обеспечивает мигранта временным жильем, то он обязан поставить его на миграционный учет по адресу проживания или по юридическому адресу фирмы.

Кроме того, работодатель может (но не обязан, в отличие от вышеперечисленного): проверить у мигранта наличие сертификата об образовании и профессии/квалификации; обратиться в официальные структуры за верификацией дипломов и сертификатов; проверить достаточно ли знание русского языка для выполнения работы; обратиться в посредническую фирму для оформления необходимых документов.

За нарушение перечисленных обязанностей работодатели могут быть подвергнуты административному наказанию (см. Приложение). Ниже мы анализируем санкции, установленные к работодателям за отдельные нарушения, и их эффективность.

Санкции за наём нелегальных мигрантов

Работодатель не имеет права нанять мигранта, не имеющего разрешение на работу (пластиковой карты). Беря на работу иностранного гражданина из стран СНГ, работодатель обязан проверить у него наличие разрешения на работу.

Законодательство Российской Федерации устанавливает жесткие санкции, которые могут применяться к работодателю за наём мигранта из стран СНГ, не имеющего разрешения на работу.

Согласно статье 18.5 (часть 1) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КОАП), наём в Российской Федерации иностранного гражданина при отсутствии у него разрешения на работу влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати пяти тысяч

до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. Санкции применяются за каждого мигранта, нанятого с нарушением законодательства.

Санкции были существенно повышены в 2008 году. Прежние санкции были в 10 раз ниже (максимальный штраф составлял 8 тысяч рублей) и при этом не учитывалось количество работающих нелегалов. По утверждению экспертов, новые санкции могут разорить довольно крупную фирму.

Поскольку законодательство устанавливает довольно большой разброс санкций, многое зависит от их применения на практике. В 2008 году государственные структуры, ответственные за контроль над соблюдением законодательства в сфере миграции (ФМС и МВД), увеличили количество проверок работодателей, нанимающих мигрантов. В Москве объем штрафов, наложенных на работодателей за использование труда нелегальных мигрантов, в первом квартале 2008 года превысил 329 миллионов рублей. При этом за весь 2007 год объем штрафов за использование нелегальных работников составил около 73 миллионов рублей. За январь – март 2008 года в общей сложности было оштрафовано около десяти тысяч работодателей. За весь 2007 год их число составило около шести тысяч. В бюджет России за первый квартал 2008 года поступило более 3 миллиардов рублей от штрафов, заплаченных работодателями за незаконное использование труда нелегальных мигрантов.

В ходе фокус-групп многие работодатели отмечали, что, боясь жестких санкций, они стараются соблюдать закон, однако часто добавляли, что иногда это сделать бывает очень трудно. Жалуются работодатели на обилие проверок и давление со стороны различных инстанций, но в основном речь идет не об официальных санкциях, а о «неуставных» отношениях с властями.

...Работало сто человек моих ребят на объекте, приехал ОМОН, всех повязал, всех увез. Думаешь — что делать? Кому звонить? Едешь к тому, кто забирал. Они мне говорят: давай денежку. Там сумма приличная, думаешь, отдать или бог с ними, по большому счету. Приезжаешь: того, того, того я забирала, остальные — как хотите. Так выкупаешь четверых, а остальных они все равно отпускают через какое-то время. Вот вам бизнес, пожалуйста.

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

Трудовой договор

Работодатель обязан заключить с мигрантом трудовой или гражданско-правовой договор в письменном виде. Отказ в подписании договора является нарушением законодательства о труде, то есть Трудового кодекса Российской Федерации, нормы которого распространяются и на иностранных работников.

Согласно статье 5.27 КОАП нарушение законодательства о труде влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 50 МРОТ (от 500 до 5000 рублей). Нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от 1 до 3 лет.

Несмотря на высокие штрафы, норма законодательства, которая требует обязательного подписания контракта, нарушается в массовом порядке в случае мигрантской занятости. Работодатели, исходя из собственного опыта, по-разному оценивают уровень неформальной занятости среди иностранных работников. Однако эти оценки не опускаются ниже 20 процентов.

...Наверное, всего лишь двадцать процентов гастарбайтеров оформлены полностью юридически правильно... (промышленность).

...Не более пяти процентов... (транспорт).

...Официально вообще никто не оформляет. Отработали, деньги получили и уехали. Получается, что это взаимовыгодно. А если официально оформляешь, то сразу человек пятнадцать приходят с проверками — милиция, налоговая, пожарные, санэпидемстанция... (строительство).

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

В ходе групповой беседы с работодателями выявилось несколько основных моделей найма иностранных работников:

- с подписанием трудового договора и социальным пакетом (очень редко встречается, практически никогда);

- с подписанием трудового договора, но без социального пакета (только крупные фирмы — крупные торговые сети, транспортные компании, промышленные предприятия и т.д.);
- устные договорные отношения (большинство работодателей).

Нередко руководство оформляет договоры только на часть занятых работников, предъявляя их в случае проверок и скрывая остальную «черную» рабочую силу.

...Мы оформляем не всех, типовые договоры есть на пятерых из тридцати работников — на случай проверок... (мелкое производство).

Выдержки из материалов фокус-групп с работодателями

Ни один из работодателей, участвовавших в фокус-группах, не упомянул о наличии санкций за отказ в заключении трудового договора с мигрантами.

Уведомление контрольных органов о привлечении иностранного работника

Приняв на работу иностранного работника и заключив с ним договор, работодатель обязан послать уведомление установленного образца в территориальные органы ФМС и Роструда.

Санкции за нарушение этого требования такие же, как и за привлечение мигранта без разрешения на работу. Согласно статье 8.16 (часть 3) КОАП неуведомление этих органов работодателем о привлечении иностранного гражданина влечет наложение административного штрафа на физическое лицо в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от тридцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на организации — от четырехсот тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

В российской практике неуведомление органов о принятии на работу мигранта расценивается как сокрытие трудовых отношений, то есть как теневая занятость. Обычно это связывают с отсутствием контракта. Поэтому санкции за неуведомление косвенно можно рассматривать как санкции за теневую занятость.

По итогам статистики, за 2007 год только 40–45 процентов работодателей прислали уведомление. В Москве этот показатель еще ниже — менее трети. Таким образом, ФМС подчеркивает, что только 30 процентов мигрантов в этом году в Москве устраивались на работу официально по договору²⁷.

Жилье и регистрация

Если работодатель обеспечивает мигранта временным жильем, то он обязан поставить его на миграционный учет по адресу проживания или по юридическому адресу фирмы.

В соответствии со статьей 18.9 (часть 4) КОАП неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета влечет наложение административного штрафа на физических лиц в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на организации — от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Новое законодательство дает работодателю больше возможностей для регистрации мигрантов. Некоторые работодатели предоставляют мигрантам жилье и оказывают помощь в регистрации. Работодатель может зарегистрировать мигранта по адресу строящегося объекта или квартиры, которая ремонтируется, или снять для них жилье, предоставить общежитие. В данном случае работодатель берет на себя ответственность как принимающая сторона. Однако фокус-группы показали, что не все работодатели знают о нововведениях и понимают свою новую роль. Мигрант может быть также зарегистрирован и по любому другому адресу. Поэтому мера ответственности работодателя за прохождение этой формальной процедуры не вполне ясна. Многие работодатели не знают и о возможности регистрации по почте. Мигрант, находясь в зависимом положении, часто не может потребовать от работодателя поставить его/ее на учет и отдать ему отрывной талон, как предусмотрено законом. Поэтому регистрация по-прежнему представляет проблему для мигрантов, несмотря на предельно либеральный порядок ее оформления.

²⁷ http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=9420

Выводы и рекомендации

1. Основным результатом либерализации миграционного законодательства России стало *расширение легальной составляющей трудовой миграции и соответствующее «сжатие» нелегальной или незаконной миграции*. Это касается всех основных компонентов процесса легализации трудовых мигрантов: регуляризации пребывания/проживания и занятости. Численность мигрантов, регуляризовавших свое пребывание/проживание в Российской Федерации в 2007 году, увеличилась по сравнению с 2006 годом более чем в 3 раза и составила 7 855 774 человека. Что касается регуляризации занятости, то этот показатель увеличился более чем в 2 раза, и численность легально трудоустроенных мигрантов достигла 2 259 823 человек, в том числе 1 846 071 — из стран СНГ. Административные барьеры стали более «преодолимыми» как для мигрантов, так и для работодателей. От работодателей получено 835 тысяч уведомлений о привлечении ИРС из стран СНГ. Легальный компонент трудовой миграции вырос по сравнению с предыдущим периодом времени. Если в середине 2000-х годов доля работающих законно среди мигрантов оценивалась не более чем в 5–10 процентов, то теперь она приближается к трети, что, конечно, тоже недостаточно. Таким образом, в целом, новое миграционное законодательство достигло своей цели и показало свою эффективность: облегчение процедур регуляризации привело к сокращению незаконной трудовой миграции и установлению лучшего контроля над миграцией.

2. Вместе с тем остаются еще существенные *проблемы, мешающие эффективной регуляризации пребывания и занятости мигрантов*. Исследование выявило главные законодательные, административные и иные барьеры на основных стадиях процесса регуляризации: при пересечении границы, при регистрации/постановке на учет, при регуляризации занятости (получении разрешений на работу). Кроме этих трех основных этапов регуляризации можно выделить также этап оформления трудовых отношений с работодателем, а также этап возможного восстановления нарушенных прав. На всех этих этапах наряду с существенной либерализацией процедур регуляризации сохраняются старые и возникают новые препятствия, осложняющие прохождение этих процедур.

3. На этапе *пересечения границы* мигрант получает миграционную карту, наличие которой является условием доступа к следующим официальным процедурам регуляризации. На этом этапе сложности могут возникнуть у мигрантов, пересекающих границу в неустановленном порядке (в обход установленных пунктов пропуска, нелегально и т.п.). Однако и у тех мигрантов, которые пересекают границу законно, могут возникать сложности с заполнением миграционной карты. Это касается нескольких моментов. Во-первых, сложности могут быть связаны с указанием в миграционной карте цели визита и предполагаемых сроков пребывания. Часто указывается частная цель даже теми, кто едет на работу, из-за чего у мигранта могут возникать проблемы в дальнейшем ввиду «несоблюдения указанной цели визита». Далее, многим трудовым мигрантам, рассчитывающим найти работу по приезду в Россию, трудно бывает указать в миграционной карте сведения, касающиеся принимающей стороны (название организации, ее месторасположение, ФИО лица и т.п.). И наконец, у части мигрантов возникают трудности при заполнении карты на русском языке.

Серьезные проблемы, связанные с отсутствием миграционной карты, возникают у мигрантов, находившихся в Российской Федерации до приема нового законодательства, вследствие чего у них либо нет карты, либо она устарела. Предусмотренная законодательством процедура получения новой миграционной карты с уплатой штрафа в 2000 рублей по разным причинам непопулярна среди мигрантов: одни не знают о такой возможности; другие боятся «сдаваться» милиции, не веря, что дело ограничится штрафом; третьи не могут заплатить такой штраф.

Рекомендации

- Распространение информации и перед выездом в страну назначения ознакомление мигрантов с правилами заполнения миграционных карт и последующими процедурами.
- Проведение в странах выезда мероприятий по информированию мигрантов о необходимости указания в миграционной карте истинной цели визита.

- На границе при оформлении миграционной карты выявление мигрантов, не имеющих принимающей стороны в пункте прибытия и нуждающихся в информации об агентствах занятости, временных центрах проживания, курсах изучения русского языка и т.п.
- Обсуждение в кругу специалистов не вполне ясных на сегодняшний день вопросов, связанных с «последствиями» указания в миграционной карте неверной цели визита и сроков пребывания, а также ложных сведений о принимающей стороне.
- Ведение статистики миграционных карт по следующим показателям: пол, возраст, цель визита, срок пребывания
- Упрощение механизма «амнистии» для мигрантов, давно находящихся и работающих в Российской Федерации: он должен быть достаточно простым и ясным. Необходимо информировать мигрантов о возможности получения новой миграционной карты в случае ее отсутствия без дальнейших правовых последствий.

4. *Регуляризации пребывания/проживания* предполагает постановку на миграционный учет (для мигрантов, приезжающих менее чем на 90 дней) или регистрацию по месту проживания (для получивших разрешение на временное проживание или вид на жительство). Режим миграционного учета является строго уведомительным и существенно упрощен с 2007 года по сравнению с прежними годами (возможность послать документы по почте, регистрация по юридическому адресу работодателя и т.д.). Практика реализации этих правил в целом показала правильность новой политики; для эффективной регуляризации пребывания процедура учета и регистрации должна быть быстрой и необременительной.

Несмотря на это, сохраняются некоторые барьеры, не позволяющие мигрантам легко легализовать свое пребывание на территории Российской Федерации. Существует несколько основных препятствий, мешающих эффективной регистрации, что приводит к тому, что многие мигранты, даже легально работающие, продолжают находиться на территории без регистрации, то есть фактически на нелегальном положении, и являются «правонарушителями» с точки зрения правоохранительных органов. Основные трудности связаны с нежеланием принимающей стороны регистрировать мигранта. Особенно это касается собственников жилья, сдаваемого в аренду мигрантам, и работодателей, не желающих «засвечивать» мигранта перед контролирующими органами. Закон сегодня не обязывает работодателя регистрировать мигранта или ставить его на миграционный учет, хотя дает ему такую возможность.

Еще одним законодательным/административным барьером на пути регуляризации пребывания является трехдневный срок регистрации с момента прибытия в пункт назначения, в течение которого принимающая сторона должна поставить мигранта на миграционный учет. Этот срок должен быть увеличен.

Многие мигранты просто не могут сразу найти стабильную работу и, таким образом, не имеют так называемой принимающей стороны. Это относится к тем мигрантам, которые приехали не к конкретному работодателю, а в надежде найти работу, уже будучи в России. Первое время такие мигранты часто «перебиваются» временными или разовыми заработками; временно проживают «у друзей». В этом случае мигрантов практически никогда не регистрируют. Это массовая ситуация, учитывая, что только немногие мигранты приезжают, заранее зная работодателя.

Даже если мигрант находит более или менее постоянную/долгосрочную работу, работодатель часто использует испытательный срок и не желает легализовать мигранта, который может не пройти испытание.

Сейчас большинство мигрантов не имеют представления, куда можно обратиться для восстановления нарушенных прав, например, если им отказали в регистрации, в заключении трудового договора, не выплатили зарплату и т.п.

Рекомендации

- Процедура учета и регистрации должна оставаться простой, быстрой и необременительной, то есть легко проходимой.
- Обязательность постановки на учет (или регистрации) мигранта принимающей стороной должна быть более четко прописана в законодательстве. Так, если у иностранного работника нет регистрации в момент приема на работу, то обязанность по его регистрации должна быть возложена на работодателя.
- Необходимо информировать собственников жилья, сдающих его в аренду иностранным гражданам, и работодателей о необходимости регистрации мигрантов. Такая ин-

формационная кампания может быть проведена, например, в СМИ или через агентства, занимающиеся арендой жилья или трудоустройством.

- Срок постановки на учет/регистрации должен быть увеличен до 10 календарных дней.
- Необходимо развитие инфраструктуры услуг для мигрантов. В комплект услуг должны входить и сервисы по регистрации. Например, фирмы, специализирующиеся на посреднических услугах по аренде жилья для мигрантов, могут предоставлять услуги и по регистрации в арендуемом жилье. Такие же услуги по регистрации, только на юридический адрес работодателя, могут предоставлять агентства занятости, оказывающие услуги мигрантам по подбору работы. Требуется профессионального обсуждения вопрос о целесообразности введения регистрации на юридический адрес посреднической фирмы и о лицензировании таких посреднических агентств, оказывающих услуги по регистрации, трудоустройству и пр., так как, с одной стороны, подобная услуга может решить для мигрантов проблему принимающей стороны, а с другой — спровоцировать рост теневых отношений на рынке труда и жилья и «покрывать» теневых участников этих рынков. В любом случае законодательно контролируемые посреднические сервисы в области поиска работы для мигрантов и связанных с этим областях необходимо развивать.
- Одновременно с информационной кампанией и развитием сервисов для мигрантов, необходимы эффективные механизмы контроля. Мигрант, которому отказали в регистрации, должен иметь право и возможность обжаловать этот отказ, получить регистрацию и восстановить свои права. Соответствующие контрольные органы (ФМС, МВД, Госинспекция труда, ГНИ, Уполномоченный по правам человека, др.), а также общественные организации должны осуществлять мониторинг отказов в регистрации и решать эту массовую проблему.

Необходимо создать эффективный механизм восстановления прав в ситуациях отказа принимающей стороны от регистрации, от заключения договора, трудового контракта и т.п. Для этого необходимо создавать специальную структуру по рассмотрению жалоб мигрантов и других сторон. Такая структура, помимо восстановления нарушенных прав, могла бы оказывать и превентивный эффект: зная, что существует такой механизм, недобросовестные работодатели и арендодатели не чувствовали бы себя такими безнаказанными, как сейчас. Механизм восстановления прав должен быть создан в рамках судебной и административной практики. Необходимы открытые и гласные судебные слушания и процессы по делам нарушителей трудовых прав, эксплуатирующих рабский труд и т.п.

5. Цель упрощения процедуры учета по месту пребывания и срока временного пребывания, ограниченного 90 днями, — дать возможность мигрантам найти работу и оформить трудовой договор. Пока большинство мигрантов не в состоянии регулировать свое пребывание и занятость в течение этого периода времени.

Рекомендации

- Чтобы избежать подобного неудобства, фактически влекущего за собой нарушения, рекомендуется упростить процедуру продления временного пребывания. ФМС официально уведомляется о требуемом трудовом договоре без необходимости подачи персональной заявки и присутствия работника-мигранта или работодателя.

Значительная группа мигрантов ориентирована на долговременное пребывание на территории России и заинтересована в получении *разрешения на временное проживание*, которое выдается на срок до трех лет. Учитывая краткосрочность «предыдущего» статуса — временного пребывания, «нагрузка» на статус временно проживающего очень велика. К тому же этот статус открывает дорогу к виду на жительство для тех мигрантов (примерно 1/3), которые хотели бы остаться в России на постоянное жительство.

Однако процедура получения разрешения на временное проживание связана с трудностями и шагами (наличие квот, необходимость предоставления свидетельства о постановке данного иностранного гражданина на учет в налоговом органе, необходимость ежегодно подтверждать свое проживание с предоставлением справки о доходах и копии налоговой декларации, злоупотребления местных органов, которые зачастую незаконно требуют предоставить «лишние» документы, большое количество оснований для отказа в выдаче разрешения), любой из которых должен контролироваться или осознаваться работником-миг-

рантом. Трудности, безусловно, отрицательно сказываются на процессе регуляризации долгосрочных трудовых мигрантов в Российской Федерации и порождают теневой рынок миграционных услуг (многие мигранты, «боясь» трудностей прохождения официальной процедуры, обращаются к теневым посредникам, предлагающим за определенную плату оформить разрешение на временное проживание).

Рекомендации

- Реализовать несколько предлагаемых экспертами способов решения проблемы «узкого горлышка», которое представляет собой статус временного проживания, закрывая для мигрантов не только натурализационный коридор, но и путь к легализации своего пребывания в стране. Первый — расширение «емкости» временного пребывания путем увеличения его сроков до 180 дней или до 1 года. Второй — расширение емкости временного проживания путем увеличения квот, облегчения процедур выдачи разрешения, сокращения оснований для отказа и пр.
- Информировать трудовых мигрантов о правах и обязанностях, связанных со статусом временного проживания.

6. *Регуляризация занятости мигрантов* была существенно облегчена с введением нового законодательства, что выражается в небольшом наборе необходимых документов, быстрых сроках рассмотрения заявлений, приемлемом размере госпошлины, возможности привлечения посредника для оформления документов. Ответственность за регуляризацию занятости мигрантов из безвизовых стран СНГ теперь целиком ложится на них самих.

Остающиеся барьеры для регуляризации связаны со следующими механизмами и процедурами.

Расчет потребности в ИРС и квотный механизм. В настоящее время расчеты потребности в ИРС становятся все более сложными. С 2008 года оценки разбиваются по профессиям и квалификации. В дальнейшем законодательство предусматривает также разбиение по странам выхода. Сложность данных расчетов должна быть подкреплена соответствующими методиками и повышением уровня знаний персонала управленческих структур, обеспечивая надлежащее качество оценок.

В настоящее время существует опасность того, что заниженные квоты или несбалансированная структура квот могут стать реальной силой, ограничивающей регуляризацию мигрантов и искусственно удерживающей массу мигрантов во внеправовом поле (квота на 2008 год значительно ниже численности выданных разрешений на работу в предыдущем году и практически равна этому показателю за 2006 год, когда еще действовали старые законы и большая часть трудовой миграции была загнана в теневую и нелегальную область). Такая ситуация не только приведет к увеличению нелегальной составляющей занятости мигрантов, но и будет благоприятной для развития теневого сектора экономики.

7. Регуляризации занятости иностранных граждан препятствует также *неразвитая миграционная инфраструктура*. Мигрантам и работодателям зачастую легче найти теневых посредников, чем обратиться к помощи официальных структур. Потребность мигрантов и работодателей в различных сервисах довольно высока и различна по формам выражения: кто-то согласен платить за услуги, кто-то — нет; одному хочется получить весь пакет услуг сразу, другому нужна только одна услуга (например, консультация) и т.д. Поэтому необходимо, чтобы эта инфраструктура была разнообразна как по видам предлагаемых услуг, так и по формам их оказания.

Рекомендации

- Необходимо разработать методики оценки потребности в ИРС, адекватные сложности задачи и требованиям законодательства (включая разбивку на категории мигрантов, механизмы расчета квот на основе потребности, методы экспертных оценок, оценку эффективности использования ИРС и «работу» квоты в отчетном году и т.п.).
- Разработанные показатели потребности по профессионально-квалификационным группам и соответствующие квоты не должны быть «тормозом» для легализации мигрантов, имеющих возможность занять вакантные места на рынке труда. Поэтому пока методология расчета потребности не отработана (2007 год — первый год ее использования, а по профессионально-квалификационным группам — 2008 год), целесообразно использовать этот механизм как справочно-рекомендательный, а не как директивный.

- Обращаясь к официальным посредникам даже за консультацией, мигранты делают первый шаг к регуляризации своего положения. Поэтому развитие официальных сервисов в области миграции в виде государственных, частных и общественных организаций может облегчить мигрантам путь к регуляризации и составить альтернативу теневой деятельности в данной области. Такие организации должны представлять различные услуги, ориентированные на потребности мигрантов, членов их семей и работодателей, включая как комплекс (пакет) услуг, так и отдельные сервисы, платные и бесплатные, такие как посреднические услуги по трудоустройству, аренде жилья, оформлению документов.
- Мигранты все хуже знают русский язык, что становится одним из факторов, сдерживающих эффективную регуляризацию. Хотя в настоящее время обсуждаются проекты введения тестирования по русскому языку при выдаче разрешений на работу и при приеме на работу, на данном этапе это может затруднить регуляризацию, а не наоборот. Для того чтобы ослабить этот барьер, необходимо предоставить мигрантам возможность обучения русскому языку по разным схемам (для временных мигрантов, для долгосрочных мигрантов и рассчитывающих на постоянное жительство), а также возможность для работодателя послать своего работника на обучение русскому языку. Основные услуги, которые нужны мигрантам:
 - информационные и справочно-консультационные услуги (в форме печатной продукции, информационной кампании в СМИ, личных консультаций и др.);
 - оформление различных документов (заполнение бланков, заявлений и т.п.);
 - посредничество в поиске работы (трудоустройстве);
 - посредничество в поиске/аренде жилья;
 - юридические/адвокатские услуги и помощь в восстановлении прав.

Кроме перечисленных необходимы также другие разнообразные услуги: социальные, культурные, финансовые, страховые и другие.

Услуги могут предоставляться как государственными организациями (службами занятости, миграционными службами, специально созданными миграционными центрами и т.д.), так и частными фирмами (агентствами занятости, риэлтерскими фирмами, другими посредническими организациями), а также общественными организациями. Это могут быть организации, оказывающие весь комплекс услуг (например, миграционные центры), или специализированные (например, агентства по подбору персонала, или службы по аренде временного жилья).

Деятельность этих организаций (будь то государственные или частные) должна быть налажена так, чтобы стимулировать регуляризацию положения мигрантов. Например, фирмы, оказывающие посреднические услуги по трудоустройству мигрантов, могут отслеживать также регуляризацию их пребывания и занятости, например, контролировать заключение контракта и постановку на миграционный учет работодателем.

8. Трудовые и иные права многих мигрантов часто грубо нарушаются. Доступ к защите прав и правосудию — важная составляющая процесса регуляризации мигрантов. Создание эффективного механизма защиты и восстановления прав (включая компенсационные схемы) мигрантов и других участников миграционного взаимодействия (работодателей, посредников) будет способствовать возрастанию стимулов к регуляризации положения мигрантов и трудовых отношений, так как доступ к защите прав в этом случае получают именно легальные мигранты, а для нелегальных он будет затруднен. Хотя положение нелегальных работников, естественно, гораздо хуже и степень эксплуатации их очень высока, но легальные мигранты сегодня также подвергаются довольно существенным нарушениям прав и эксплуатации. Полноценного доступа к защите прав не имеют ни легальные, ни нелегальные мигранты. Поэтому стимулы к легализации ослаблены.

Рекомендации

- Необходим эффективный механизм восстановления нарушенных прав мигрантов. Мигрант, ставший жертвой нарушения прав (отсутствие контракта или его неподобающее содержание, невыплата зарплаты или неоплата сверхурочных, несогласие регистрировать и др.) должен иметь возможность обратиться в соответствующую инстанцию для восстановления своих нарушенных прав и получения компенсации за понесенный ущерб.

- Необходим механизм получения информации не только от работодателя о нарушениях закона со стороны мигранта (как предусматривает действующее законодательство), но и наоборот — от мигранта о нарушениях его прав со стороны работодателя или иных лиц.

Освещенный в следующей главе международный опыт (в основном на примере Италии и Испании) и некоторые рекомендации по регуляризации вполне применимы и к ситуации в России, в частности это:

- 1) повышение легитимности программ регуляризации через достижение консенсуса (в отношении желательности регуляризации статуса, по крайней мере, части незаконных мигрантов) как на политическом уровне, так и между социальными партнерами;
- 2) тщательная разработка программ регуляризации с целью увеличения административных мощностей, обеспечения широкой популяризации требований и процедур, установления баланса между потребностью управлять условиями признания пригодности к участию в программе (и избегать обмана) и необходимостью не исключать незаконных иммигрантов на основе простого факта их неспособности предоставить доказательство такой пригодности, а также с целью учета интересов работников-мигрантов и работодателей.

И международный, и российский опыт показывают, что мошенничество (со стороны работников, работодателей и чиновников) является препятствием для регуляризации.

Один из способов борьбы — сделать иммиграционные процедуры по возможности максимально простыми и прозрачными, разъяснять работникам и работодателям, а также их представительным органам их права и не замалчивать случаи злоупотреблений.

Что касается санкций к работодателям как инструмента против незаконной занятости, то во всем мире наблюдается четкая тенденция к ужесточению наказаний, росту взаимодействия между различными правительственными агентствами, использованию компьютеризации и для облегчения работы по проверке статуса работников-мигрантов передача этих полномочий бизнес-структурам.

Усиление контроля с помощью сбора данных (оценка рисков) и современные технологии способны исправить наиболее существенные на сегодняшний день недостатки санкций к работодателям.

Сопутствующие меры

Возможно, наиболее важной рекомендацией, которая может быть сделана, является то, что регуляризация и санкции к работодателям не должны рассматриваться в изоляции. Тот факт, что регулирование является мерой «после случившегося» (ex-post), означает необходимость использования и других мер, которые позволят избежать такой ситуации, когда потребность в регуляризации возникает снова, хотя практика показывает, как трудно это сделать.

Цели регуляризации обычно в большой мере накладываются на цели иммиграционной и социальной политики. Чтобы достигнуть этих целей, усилия по регуляризации должны сопровождаться другими инструментами. Наиболее важными являются инструменты по борьбе с теневой экономикой, такие как проверки условий труда, но можно также указать на визовую политику страны, пограничный контроль и повышение количества лучше функционирующих каналов регулярной миграции.

И наконец, регуляризация и санкции к работодателям — это инструменты, которые должны использоваться в рамках общего контекста национальной миграционной политики.

Приложения

Приложение 1

Основные нормативные документы, регулирующие вопросы трудовой миграции в Российской Федерации

Федеральные законы

№ 115-ФЗ от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

№ 2-ФЗ от 03.01.2006 «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации».

№ 109-ФЗ от 18.07.2006 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

№ 110-ФЗ от 18.07.2006 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

№ 121-ФЗ от 18.07.2006 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции».

№ 189-ФЗ от 05.11.2006 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

№ 266-ФЗ от 30.12.2006 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную Границу Российской Федерации».

№ 2-ФЗ от 06.01.2007 «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

№ 43-ФЗ от 08.03.2008 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

Постановления Правительства Российской Федерации

№ 665 от 11.11.2006 г. «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

№ 681 от 15.11.2006 г. «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации».

№ 682 от 15.11.2006 г. «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы».

№ 683 от 15.11.2006 г. «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации».

№ 779 от 20.12.2006 г. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828».

№ 783 от 22.12.2006 г. «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

№ 10 от 15.01.2007 г. «Об установлении размера платы за услуги организаций федеральной почтовой связи по приему уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания на территории Российской Федерации».

№ 91 от 09.02.2007 «О порядке определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства».

№ 97 от 17.02.2007 «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)».

№ 982 от 29.12.2007 г. «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

№ 983 от 29.12.2007 г. «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

№ 984 от 29.12.2007 г. «Об определении на 2008 год потребности в привлечении в Российской Федерации иностранных работников».

№ 1003 от 29.12.2007 г. «Об установлении на 2008 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации».

№ 183 от 18.03.2008 «Об утверждении правил подачи работодателем или заказчиком работ (услуг) уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу».

Другие федеральные нормативные акты

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.11.2006 г. № 1636-р.

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18.02.2008 г. № 73н «О распределении утвержденной Правительством Российской Федерации на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

Приложение 2

Литература

Де Брикер и др. Регуляризация нелегальных иммигрантов в Европейском Союзе. Брюссель, 2000 (De Brycker et al, Regularization of Illegal Immigrants in the European Union, Brussels, 2000; Levinson, The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005).

Левинсон. Регуляризация незаконных мигрантов: обзор литературы и практического опыта различных стран. Центр миграции, политики и общественным вопросам, Оксфордский университет, 2005.

Международный миграционный словарь. Женева: МОМ, 2004 (IOM, Glossary on International Migration, Geneva, 2004).

Меморандум Совета Европы СоЕ, 2007.

Мониторинг применения нового миграционного законодательства в Российской Федерации, БДИПЧ ОБСЕ и МОМ. М., 2007.

Опрос трудовых мигрантов, МОМ, 2006 г. // Предотвращение и противодействие распространению рабства и торговли людьми в Российской Федерации. Итоговый доклад по исследовательской части проекта ЕС, реализуемого Бюро МОМ в Российской Федерации. Москва, 2008.

Рялма Дж., Пасторе Ф. Обзор современных международных подходов к регуляризации и предотвращению использования труда нелегальных мигрантов, 2008, по заказу МОТ // Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран, 2009.

Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ-МОМ-МОТ, 2006.

Сундерхаус. Регуляризационные программы для незарегистрированных мигрантов — международный обзор более 60 случаев на всех континентах. Нью-Йорк, 2006 (Sunderhaus, Regularization Programmes for Undocumented Migrants — A Global Survey on more than 60 Legalizations in all Continents, New York, 2006).

Тюрюканова Е. О влиянии миграции на рынок труда // «Отечественные записки». № 37, (4) 2007.

Тюрюканова Е. Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми. Женева: МОТ, 2006.

Сайты

Свердловский областной миграционный центр — <http://migraciaural.ru/>

Международная ассоциация «Трудовая миграция» — <http://www.ialm.ru/>

Ассоциация консультантов по подбору персонала — <http://www.apsc.ru/>

Приложение 3

Характеристики опроса незаконных мигрантов

Место опроса: Москва

Время опроса: январь 2008

Размер совокупности опрошенных: **50** незаконных и неформально занятых мигрантов, из них:

6 мигрантов не имели регистрации/миграционного учета,

10 мигрантов не имели разрешения на работу,

12 мигрантов не имели ни регистрации, ни разрешения на работу,

22 мигранта не имели трудового договора.

Характеристики опрошенных:

Пол: женщины — **11**, мужчины — **39**.

Возраст: от **18** до **55** лет.

Образование: профессиональное образование (высшее и среднее специальное) — **20**;
общее среднее и ниже — **30**.

Страны происхождения: Таджикистан — **12**, Украина — **10**, Узбекистан — **8**, Молдова — **8**, Кыргызстан — **5**, Армения — **4**, Азербайджан — **3**.

Сферы занятости: строительство — **18**, торговля — **14**, ремонт в частных домохозяйствах — **3**, пошивочный цех — **4**, услуги (уборка помещений, охрана, складские услуги, рекламные агенты, авто-сервис и т. п.) — **11**.

Знание русского языка: хорошо — **24**, плохо — **22**, очень плохо — **4**.

Живут в Российской Федерации с семьей — **4**.

Ожидаемые сроки пребывания: до трех месяцев — **0**, от 3 до 6 месяцев — **6**, от 6 месяцев до 1 года — **15**, более 1 года — **20**, срок не определен («может быть, не вернемся назад», «как получится») — **9**.

Приложение 4

Список экспертов, принявших участие в исследовании

Власова Наталья Ивановна — заместитель начальника Управления внешней трудовой миграции ФМС России.

Болдырев Сергей Иванович — заместитель начальника Управления внешней трудовой миграции ФМС России.

Фролов Артем Максович — заместитель начальника УФМС России по городу Москве.

Азаров Николай Петрович — начальник отдела иммиграционного контроля УФМС России по городу Москве.

Волох Владимир Александрович — председатель Общественного совета при ФМС России.

Жарова Наталия Викторовна — начальник отдела политики занятости Департамента трудовых отношений и государственной гражданской службы Минздравсоцразвития России.

Малаха Ирина Александровна — начальник Управления комплексных проблем занятости и трудовой миграции ФСТЗ России (Роструд).

Эксперт ГУВД Москвы.

Зайончковская Жанна Антоновна — научный директор Центра миграционных исследований.

Графова Лидия Ивановна — журналист.

Джураева Гавхар Кандиловна — директор Регионального общественного фонда «Таджикистан».

Профсоюз работников строительства и промышленности строительных материалов ФНПР.

Приложение 5

Принятые сокращения

ВИЧ	— Вирус иммунодефицита человека
ГНП	— Государственная налоговая полиция
ЕС	— Европейский Совет
ИР	— иностранный работник
ИРС	— иностранная рабочая сила
МАТМ	— Международная ассоциация «Трудовая Миграция»
МВД	— Министерство внутренних дел
МОМ	— Международная организации по миграции
МОТ	— Международная организация труда
НПО	— Неправительственные организации
СЕ	— Совет Европы
СНГ	— Содружество Независимых Государств
США	— Соединенные Штаты Америки
ФМС	— Федеральная Миграционная Служба
ЦИМП	— Центр изучения международной политики

**Обзор существующих международных подходов
в отношении регулирования и препятствий
для занятости трудящихся-мигрантов
с неурегулированным статусом**

Подготовлено для МОТ **Джоррит Джелле Ряпма**
и **Ферручио Пасторе (CeSPI, Рим)**

Апрель, 2008

I. Введение: Регулирование и санкции против работодателей как средство управления международными рынками труда

Все страны заинтересованы в достижении равновесия между: 1) удовлетворением потребностей в рынках труда через облегчение вербовки иностранных рабочих и 2) управлением притоком иммигрантов в страну. В последние годы в странах Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) все больше отмечается эффект старения обществ, приводящего к сокращению доли населения работоспособного возраста (ОЭСР, 2007). Влияние этого эффекта все же неясно, во-первых, потому, что в каждой стране имеются источники поступления неиспользованной рабочей силы, а во-вторых, иммиграционная политика, даже в странах с высоким уровнем незаконной миграции, остается полностью ограничительной и продолжает существенно воздействовать на размеры потоков (ОЭСР, 2007).

Несмотря на сопротивление многих принимающих стран, миграционные потоки, начиная с 1980-х — начала 1990-х годов, увеличились во всем мире (ОЭСР, 1999). Международные мигранты в 2005 году насчитывали 191 млн. человек, из которых 115 млн. жили в развитых странах. Между 1990-м и 2005 годом страны с высоким уровнем дохода в целом зарегистрировали самый высокий прирост числа международных мигрантов (41 млн.) (ООН, 2006а). Маловероятно, чтобы этот рост замедлился в ближайшем будущем.

Некоторые из промышленных государств удовлетворили часть своей потребности в дополнительной рабочей силе, закрывая глаза на занятость мигрантов с незаконным статусом. Наблюдающаяся на практике терпимость, а также введение периодических программ регулирования для трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом могут в некоторых отношениях расцениваться де-факто как либерализация всемирного рынка труда (GCIM, 2005). Всемирная Комиссия по международной миграции (GCIM, 2005) сочла, что такое обращение к программам регулирования демонстрирует недостаток слаженности действий между национальной политикой в области миграции и политикой рынка труда.

Регулирование едва ли может считаться предпочтительным политическим инструментом. Скорее оно представляет собой средство последней надежды, к которому обращаются, когда присутствие трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом уже не поддается контролю. Программы регулирования почти все без исключения являются сомнительными. В общественных и политических дебатах, связанных с ними, можно сделать различие между теми, кто поддерживает достоинства регулирования в ответ на реальность увеличения незаконных миграционных потоков и расширение теневой экономики, и теми, кто следует традиционному подходу к праву государства управлять их въездом и пребыванием и динамикой международного рынка труда.

Отсутствие единого подхода к регулированию обсуждается и на международном уровне. В Диалоге ООН высокого уровня по миграции некоторые участники приводили доводы в пользу расширения юридических путей для миграции и регулирования мигрантов в незаконной ситуации (ООН, 2006b). Парламентское Собрание Совета Европы недавно объявило себя сторонником введения правил управления миграцией как наиболее широкого набора политических инструментов (СоЕ, 2007). Всемирная Комиссия по международной миграции (GCIM 2004) рекомендует государствам в их интересах гарантировать, чтобы их спрос на иностранную рабочую силу удовлетворялся разрешенным и организованным способом, а не через крупномасштабное регулирование. Этот постулат напоминает о тяжелом положении тех трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые нашли место в экономике и обществе принявших их стран, и предлагает государствам найти разумное применение двум конкретным решениям — возвращению и регулированию — как путям выхода из ситуации трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом на их территории (GCIM, 2004). Более скептически настроена Европейская Комиссия, в ее Сообщении об общей миграционной политике: «Законодательная иммиграционная политика и меры по борьбе с незаконной иммиграцией потеряли многое из того, чего они хотели добиться, когда государства-члены учредили крупномасштабные действия по легализации» (Европейская

Комиссия, 2007). Она призывает к открытым дебатам по вопросам регулирования. В этом отношении важно признать, как это сделала Парламентская Ассамблея Совета Европы, что каждой стране придется разработать программу, удовлетворяющую ее собственные нужды. Европейский Парламент поддержал Европейскую Комиссию в ее скептицизме относительно крупномасштабных легализаций, аргументируя тем, что это «не является решением проблемы незаконной иммиграции» и «будет являться единовременным событием, так как такие меры не решают основные реальные проблемы» (ЕР, 2006).

Приводились аргументы, что для борьбы с незаконной миграцией регулирование должно сочетаться с более строгим пограничным контролем, санкциями против работодателей и деятельностью правоохранительных органов (Papadopoulou, 2005). Действительно, одной из преобладающих политических мер, принятых в тандеме с программами регулирования, является наложение санкций на работодателей (Levinson, 2005). Политики рассматривают санкции против работодателей как важнейшее дополнение к регулированию. Идея состоит в том, что, если вы хотите начать с вошедшего в поговорку «чистого листа», работодателям нужно дать стимул участвовать в регулировании положения своих рабочих и предотвратить замену легализованных рабочих новыми незаконными рабочими.

В более общем плане, ограничение возможностей незаконной занятости направлено на исключение одного из первичных стимулов (незаконной) иммиграции (ОЭСР, 2000). И в Соединенных Штатах, и в государствах-членах Европейского Союза имеется ясная тенденция к усилению санкций против работодателей как части более широкой политической цели борьбы с незаконной миграцией. В Конвенции МОТ № 143, принятой в 1975 году, в статье 6(1) говорится, что «в национальных законах или постановлениях должно быть принято положение для эффективного обнаружения незаконной занятости мигрирующих рабочих и для определения и применения мер административного, гражданского и уголовного наказания, которые включают среди прочих мер тюремное заключение за незаконную занятость рабочих-мигрантов».

Literature:

- CoE, 2007: Resolution 1568 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Regularization programmes for irregular migrants, 1 October 2007 [online].
- EP, 2007: European Parliament resolution of 26 September 2007 on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals (2006/2250(INI)), 26 September 2007 [online].
- European Commission, 2007: Communication from the Commission — Towards a Common Immigration Policy, COM(2007) 780 final, 5 December 2007 [online].
- GCIM, 2005: Migration in an interconnected world. Directions for new action. Report by the Global Commission for International Migration, October 2005 [online].
- Levinson, 2005: The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005 [online].
- Martin and Millar, 2000: Employer Sanctions: French, German and US experiences, ILO International Migration Papers 36, 2000 [online].
- OECD, 1999: Trends in International Migration, SOPEMI 1999.
- OECD, 2007: International Migration Outlook, SOPEMI 2007.
- OECD, 2000: Combating the Illegal Employment of Foreign Workers, Paris, 2000.
- Papadopoulou, 2005: Regularization programmes: an effective instrument of migration policy? Global Migration Perspectives, No. 33, May 2005 [online].
- UN, 2006a: International migration and development, Report of the Secretary-General, 18 May 2006. Doc. No. A/60/871 [online].
- UN, 2006b: Summary of the High-level Dialogue on International Migration and Development, Note by the President of the General Assembly, 13 October 2006, Doc. No. A/61/515 [online].

II. Регулирование

1. Введение

1.1. Определение

Регулирование, также упоминаемое как амнистия, нормализация или легализация, в наиболее общем виде определяется как «любой процесс, которым страна позволяет иностранцам в незаконной ситуации получить в стране законный статус» (ИОМ, 2004). На практике это в целом означает предоставление разрешения на пребывание, постоянное или временное, иностранному гражданину, который уже проживает незаконно на данной территории (De Bruycker et al., 2000; Sunderhaus, 2006; Levison, 2005).

В Европе регулирование обычно связывалось с обеспечением временными видами на жительство и разрешениями на работу, тогда как в Америке тот же самый тип программ описывается термином «легализация» и обычно облегчает приобретение разрешений на постоянное жительство на более позднем этапе (Papadopoulou, 2005).

В деле использования крупномасштабных программ регулирования как инструмента политики вся европейская территория делится на южные государства и остальную часть Европы. Около 85% из примерно 4 миллионов иностранцев, легализованных в Западной Европе в течение последних трех десятилетий, получили право остаться в одной из трех стран Средиземноморья (Греция, Италия и Испания) (Pastore, 2006). Хотя это нелегко объяснить, но можно предположить, что в каждой стране на формирование миграционной политики влияют такие разные факторы, как глубокие культурные различия в концепции права, различные позиции национальных профсоюзов по отношению к недокументированному труду иностранных рабочих, разные роли, которые играют неправительственные организации (включая церкви) (Pastore, 2006).

Хотя типом регулирования, который первым приходит в голову, является широко рекламируемая крупномасштабная программа, нацеленная на легализацию большого числа иностранцев без документов, существуют и другие программы регулирования, даже в странах, которые, на первый взгляд, кажутся сопротивляющимися такой политике.

1.2. Классификация

Наиболее распространенной классификацией программ регулирования является классификация Де Брюкера и др. (De Bruycker et al. 2000), основанная на следующих параметрах:

a. Постоянное или одноразовое регулирование

Постоянное регулирование не имеет никаких сроков и осуществляется на непрерывной основе. Продолжительность постоянного проживания часто является определяющим фактором для успешного регулирования.

Наиболее распространенным является одноразовое или однократное регулирование. Это одноразовые программы с ограниченной процедурой применения, ориентированные на трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые на определенную дату выполняют набор условий. Группа потенциальных бенефициаров поэтому ограничена и исключает будущих иммигрантов.

Модель периодически повторяющихся одноразовых регулирований может придавать им в некоторых странах более постоянный характер.

b. Совершившийся факт (Fait accompli) или защита

Это разные по мотивам способы регулирования. Хотя мотив защиты сам по себе свойственен регулированию, регулирование по совершившемуся факту направлено на легализацию фактической ситуации, чаще всего социального (проживание на территории) и экономического характера (занятость). Регулирование с целью защиты проводится из гуманитарных соображений (например, семья, медицинское обслуживание).

с. Индивидуальное или коллективное регулирование

Разграничение индивидуального и коллективного регулирования проводится теми, кто уполномочен принимать решения о регулировании. Коллективное регулирование применяется к большим группам мигрантов по объективным критериям. Процедуры индивидуального регулирования чаще всего связаны с целями защиты (Sunderhaus, 2006).

д. Целесообразность или обязанность

Хотя право регулировать или в целом право контролировать миграцию вообще считается прерогативой государства, можно говорить о регулировании как обязанности, когда государство обязано легализовать иммигрантов на основе решений судов или международных обязательств.

Некоторые права, содержащиеся в Европейской Конвенции по правам человека, могут эффективно предотвращать выдворение иностранцев (например, право на семейную жизнь). Это, конечно, не равносильно полностью сложившемуся регулированию, но может послужить основанием для временной легализации пребывания иностранца в стране проживания (Sunderhaus, 2006).

е. Организованное или неофициальное регулирование

Неофициальное регулирование может происходить при отсутствии ясных процедур и критериев со стороны государства, что заставляет людей подавать индивидуальные и произвольные по форме прошения об урегулировании их статуса. Множество таких ходатайств может в конечном счете привести к появлению более организованной программы.

Понятно, что изложенная классификация не рассматривается как исчерпывающая и ее категории не являются исключительными. Часто программы регулирования представляют собой комбинации вышеупомянутых категорий (Levinson, 2005). Кроме того, каждое регулирование имеет уникальную комбинацию особенностей (Van Kessel, 2006). Дополнением к вышеупомянутым категориям, хотя, возможно, это скорее подклассификация, может быть регулирование, осуществляемое работодателями или рабочими в зависимости от того, кто инициирует процедуру регулирования. То же самое относится и к случаям, когда члены семей могут легализоваться вместе с основным заявителем, или когда регулирование рабочих по принципу трудовых отношений ограничено, или когда оно осуществляется вольнонаемными рабочими.

В качестве общей классификации программ регулирования предложена нижеследующая схема, которая также помогает проиллюстрировать вышеупомянутое внутриевропейское деление. Как будет показано в исследованиях по странам, эта схема является упрощенной, хотя она все же отражает наиболее важные различия в программах регулирования, наблюдаемых на сегодня в Европе.

Таблица 1. Стандартная классификация видов регулирования в Европе

	Постоянное	Одноразовое
Гуманитарное	Франция	Нидерланды, Германия
Экономическое	Великобритания	Испания, Италия, Греция

1.3. Аргументы за и против регулирования

В пользу регулирования было выдвинуто множество доводов. Причины, по которым проводится регулирование, можно разделить на социальные, экономические, политические и информационные (Levinson, 2005b). Как заметил Сандерхаус (Sunderhaus), в решениях начать программу регулирования часто отсутствовала расчетная оценка вероятных результатов программы регулирования или ее административной выполнимости (2006).

а. Социальные причины

Регулирование трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом может улучшить их социальные условия, положив конец юридической неопределенности, в которой оказались эти люди. Эта юридическая неопределенность не только ставит трудящихся-мигрантов

с неурегулированным статусом в такие условия жизни и труда, в которых они, скорее всего, будут подвергнуты эксплуатации, но и способствует их общей маргинализации внутри общества. Регулирование по гуманитарным причинам, таким как медицинские или семейные причины либо (стихийные/вызванные человеком) бедствия, также может подходить под это название.

b. Экономические причины

Во многих странах существует реальная потребность, если не суровая необходимость, в трудовых ресурсах, предлагаемых мигрантами. Но каналы легальной миграции расцениваются как неэффективные и сложные, и работодатели прибегают к незаконному найму трудовых мигрантов. Это может закончиться недобросовестной конкуренцией между предпринятиями, нанимающими и не нанимающими незаконную рабочую силу. Труд трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом может составить недобросовестную конкуренцию и внутренней рабочей силе.

Государство может извлечь из регулирования пользу, в результате увеличения в будущем налоговых поступлений и социальных вкладов, а также путем взыскания их задним числом, когда это является условием регулирования.

Наконец, регулирование может быть более реальной и дешевой альтернативой депортациям (Sunderhaus, 2006), которые могут социально и экономически подрывать государство (MPI, 2004).

c. Политические причины

Основой программы регулирования могут быть политические мотивы.

Во-первых, участие в программах регулирования по социальным и/или экономическим причинам может осуществляться в связи с давлением со стороны общественности, прессы или заинтересованных групп неправительственных организаций, таких как церковь и иммигрантские организации

Во-вторых, регулирование очень часто представляется как благоприятная возможность «начать с чистого листа» и в этом качестве нередко объединяется с введением (ограничительных) коррективов в иммиграционную политику.

Программа регулирования может также служить инструментом достижения целей внешней политики страны, если существуют специальные связи со странами, отправляющими мигрантов, в частности, когда это бывшие колонии (например, программы между Португалией и Бразилией, и Испанией и различными латиноамериканскими странами).

d. Информационные причины

Важным преимуществом программ регулирования является то, что они могут предоставлять ценную информацию о предполагаемой численности трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в стране, их демографических данных и участии в рынке труда. Эта информация может быть сообщена лицам, ответственным за будущее принятие решений в области миграции. Следует заметить, однако, что, с тех пор как программы регулирования стали часто ориентироваться на выборочные категории мигрантов, данные, полученные из процедур регулирования, в значительной степени ограничиваются этими категориями. Это также препятствует важному сбору информации в целях обеспечения безопасности в мире после 11 сентября.

Регулирование как форма управления иммиграцией редко используется в качестве лучшего политического средства. Программы регулирования могут снижать доверие к иммиграционной политике страны. Во-первых, регулирование явно подразумевает неэффективность существующих иммиграционных законов. Во-вторых, когда регулирование становится повторяющейся чертой иммиграционной политики страны и каждая из них обозначается как последняя программа этого вида, способность правительств управлять иммиграцией легко ставится под сомнение.

Главное беспокойство вызывает то, что регулирование все больше привлекает трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом (эффект затягивания), которые либо надеются извлечь выгоду из регулирования и действуют обманным путем, либо прибывают в страну в надежде, что они в конечном счете будут легализованы. Хотя надежных данных недостаточно, исследования в США показали, что крупномасштабная амнистия 1986 года создала

новые потоки миграции через семейные связи и сети миграции. Внутри зоны без границ, такой как ЕС, это опасение, оправданное или нет, может привести к напряженным отношениям с другими странами.

И последнее, недостаточность доступных данных мешает определить, успешно ли программы регулирования достигли ожидаемых улучшений. Приводятся доводы, что, несмотря на временно легализованное большое количество мигрантов, большинство программ относительно незначительно повлияли на сокращение долгосрочной незаконной занятости (Papadopoulou, 2005). Это можно частично объяснить проблемами, связанными скорее с выполнением или разработкой программы регулирования, чем с политическим инструментом самого регулирования. Одновременно выдвигаются аргументы, что скорее экономические причины, чем сама программа регулирования, непосредственно формируют главный привлекающий фактор для непрерывной незаконной миграции.

В исследовании, выполненном для Комиссии, сделан вывод, что регулирование само по себе не изменяет основ национальной, социальной и экономической структур. Хотя оно действительно может открыть дверь на официальный рынок занятости, это имеет небольшое значение для малоквалифицированных иммигрантов, если структурные факторы препятствуют появлению рабочих мест для работы низкой квалификации: как следствие, и местные, и другие (законные) рабочие-иммигранты остаются без работы (Papademetriou et al., 2004).

Literature:

- De Bruycker et al., 2000: Regularizations of Illegal Immigrants in the European Union, Bruylant, Brussels, 2000.
- EP, 2008: European Parliament, Policy Department C (Citizens' Rights and Constitutional Affairs), Briefing Paper Trends on Regularization of third country nationals irregular situation of stay across the European Union, January 2008.
- IOM, 2004: International Migration Law, No. 1, Glossary on Migration (2004), IOM [online].
- Levinson, 2005: The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005 [online].
- MPI, 2004: Dutch Presidency Conference on Asylum, Migration and Frontiers, Policy Brief No. 4, September 2004 [online]. MPI with assistance of Patrick Weil.
- Papademetriou et al., 2004: Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants, Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, MPI, July 2004 [online].
- Papadopoulou, 2005: Regularization programmes: an effective instrument of migration policy? Global Migration Perspectives, No. 33, May 2005 [online].
- Pastore, 2006: Italian modes of migration regulation, paper presented at the IMISCOE Cluster A 1 Workshop on "Regular and irregular flows: quantities, processes and types of regulations in Europe II", Istanbul, 10–12 March 2006.
- Sunderhaus, 2006: Regularization Programmes for Undocumented Migrants – A Global Survey on more than 60 Legalization in All Continents, VDM Verlag Dr. Müller, Köln/New York, 2006.
- Van Kessel, 2006: Immigration Regularization, presentation at the UN Key Migration Issues Workshop Series, No. 1 on "Irregular Migration", New York, 30 August 2006 [online].

2. Исследования по странам

2.1. Италия

2.1.1. Введение

Италия, исторически страна эмиграции, стала страной иммиграции в 1980-е годы. На сегодня это одна из самых больших стран иммиграции в Европе, с точки зрения чистой миграции (Pastore, 2007). Притоку иммигрантов способствуют спрос на их труд, особенно низкоквалифицированный, большая теневая экономика страны, старение населения и географическое расположение на границе европейской иммиграции.

Различия Севера и Юга с точки зрения экономического развития также отражаются на распределении миграционных потоков по стране (Paparella и Rinolfi, 2002). В частности на Севере, иммигранты, как законные, так и незаконные, относительно легко внедряются в промышленную деятельность. На Юге, труд мигрантов используется главным образом в сельскохозяйственном и строительном секторах. Кроме того, многие граждане стран, не входящих в ЕС, в частности женщины, работают по уходу за детьми, пожилыми и инвалидами в частных домашних хозяйствах (*badanti*). Наиболее важными, не входящими в ЕС странами происхождения мигрантов прибывающих в Италию являются Албания и Марокко, за которыми следуют Китай, Украина и Филиппины (ISTAT, 2007).

Несмотря на ежедневную реальность миграции и спроса на труд иммигрантов, общественное мнение враждебно к иммиграции, и иммиграционное законодательство по своему характеру становилось все более ограничительным. Миграция все еще рассматривается как новое явление, и юридические, институциональные и административные инфраструктуры Италии, имеющие дело с миграцией, остаются слабо развитыми (Pastore, 2007).

Использование крупномасштабных регулирований — постоянный фактор иммиграционной политики Италии с 1980-х годов (Carfagna, 2002). Большая часть видов на жительство выдана на основе программ регулирования. Например, 60 % увеличения числа видов на жительство между 1992-м и 2000 годами может быть отнесено на программы регулирования, выполненные в 1995-м и 1998 годах (ISTAT, 2005).

Некоторые рассматривают обращение к программам регулирования как признак неспособности правительств эффективно воздействовать на приток иммигрантов и считают, что в основе принятия решений в Италии в этом отношении лежит «логика критического положения» (Zucchetti, 2004). Чалофф (Chaloff, 2003) доказывает, что легкость, с которой такие программы запускаются, отражает общую тенденцию в Италии к объявлению амнистий всех видов, если уровень несоблюдения достигает критического уровня. И это несмотря на то, что каждое регулирование было объектом острых политических споров. Программы регулирования начинались только ввиду их объяснения как корректирующего механизма неудач предыдущих правительств и с обещания, что это регулирование должно быть последним (Chaloff, 2003). Регулирование в целом связывалось с более общими реформами иммиграционной политики, которые влекли за собой ужесточение позиции по незаконной миграции.

2.1.2. Ранние программы регулирования

Первый опыт применения регулирования в качестве политического инструмента имел место в 1970-х и 1980-х годах, регулирование проводилось на основе четырех министерских циркуляров. Относительно небольшое количество удовлетворенных заявителей (около 5000) можно отнести на счет тех фактов, что эти программы регулирования широко не разглашались и не освобождали работников от уплаты взносов социального обеспечения и от возможных санкций.

Первое крупномасштабное регулирование прошло в 1986 году на основе Закона № 943/1986. Этот закон реализовал Конвенцию МОТ № 143/1975 по правам рабочих-мигрантов. Он представлял собой часть более крупного законодательного пакета, который ввел более строгие правила для въезда и постоянного проживания, а также санкции для работодателей (Carfagna, 2002). Закон применялся к мигрантам, находившимся в Италии до 27 января 1987 года. Он требовал от трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, а также

от их работодателей сообщать о фактах незаконной занятости в местные представительства Министерства труда (*Ufficio Provinciale del Lavoro*), которые выдавали разрешения на работу тем, кто уже работал, и регистрировали тех, кто не имел работы, в списках занятости, организованных для этой цели. Как рабочие, так и работодатели получили амнистию за нарушения, связанные с незаконным въездом и проживанием, а также с уплатой налогов и социальных взносов, но работодатели, несмотря на это, были обязаны внести минимальные взносы за период занятости, предшествовавший регулированию.

Программа первоначально работала до 27 апреля 1987 года, но этот конечный срок был несколько раз продлен законодательными декретами, и, наконец, закон установил последний срок — 30 сентября 1988 года. С помощью этого закона были легализованы 105 000 человек. Несмотря на продление конечного срока, количество мигрантов, воспользовавшихся преимуществами закона, считалось небольшим относительно оценочного количества незаконно проживающего на тот момент населения. Это может быть отнесено, во-первых, на счет строгих условий, которые применялись, в частности, в отношении доказательства присутствия на территории, и опасений трудящихся-мигрантов с нерегулированным статусом возможного отказа на их заявления. Во-вторых, повлияло отсутствие общего регулирования в отношении проживания и въезда. В-третьих, на результат подействовала и уверенность работодателей в том, что они смогут продолжать незаконно нанимать рабочих-иммигрантов после регулирования. И наконец — недостаточная популяризация программы и организационные проблемы (Dei, 2002; Levinson, 2005).

Закон № 39/1990 (Закон Мартелли) преобразовал Законодательный декрет № 416/1989 и установил права на въезд в Италию, ввел систему ежегодной квоты въезда и предусмотрел новую программу регулирования. Эта программа была адресована всем иностранцам, присутствующим в Италии на 31 декабря 1989 года. Чтобы как можно больше людей могли избавиться от своего незаконного состояния, в законе отсутствовала зависимость легализации от трудового договора и ее единственным ограничительным условием было отсутствие судимости в последней инстанции. Иностранцы должны были подать заявления до 30 июня 1990 года в квестуру (местное отделение Министерства внутренних дел на уровне областей). Заявления затем направлялись в Министерство внутренних дел. Как рабочие, так и работодатели получили амнистию за нарушения, связанные с незаконным въездом и проживанием, а также с уплатой налогов и социальных взносов. Не было никакой обязанности оплаты задним числом взносов в систему социального обеспечения. При этом для социального фонда была не важна работа, которую выполнял работник до вступления в силу декрета, если он вместо работодателя выплатил требуемые взносы задним числом. Иммигранты, которые не имели бы права на страхование на случай болезни на любом другом основании, были включены в национальную систему здравоохранения, для чего бюджет Национального фонда здравоохранения был увеличен на 22 880 миллионов лир.

Около 218 000 заявок были удовлетворены. Наибольшая часть видов на жительство в целях занятости была предоставлена иммигрантам, ищущим работу. Это можно частично объяснить тем фактом, что многими из этих ищущих работу были женщины, которые по условиям закона не могли быть легализованы как члены семей (Carfagna, 2002).

Законодательный декрет № 489/1995 (Декрет Дини), преобразованный в Закон № 617/1996, внес поправки в Закон Мартелли в частях, касающихся условий депортации и санкций, въезда и проживания, сезонной работы и определения въездных потоков (Nascimbene, 2000). Он также включил новую программу регулирования, применяемую к тем незаконным иммигрантам, которые находились в Италии на 18 ноября 1995 года. Условия программы были более ограничительными, чем по Закону Мартелли. Хотя программа позволяла легализацию членов семей, она ограничивалась иммигрантами, находящимися в отношениях занятости (или даже теми, кто имел предложение работы на момент подачи заявления). Иммигрант, ищущий работу, который подтверждал, что он работал, по крайней мере, 4 месяца в предыдущем году, также имел право и мог быть включен в список устройства на работу.

Заявления должны были быть поданы иностранцем в квестуру. Квестура направляла заявление для дальнейшего контроля в Инспекцию местного Управления по труду INPS (Национальный институт социального обеспечения). В зависимости от характера отношений занятости (открытые/определенные), квестура выдавала вид на жительство максимальной продолжительностью на два года с возобновлением.

Чтобы воспрепятствовать ложным заявлениям, от работодателей требовалось выплатить в INPS аванс за четыре или шесть месяцев в зависимости от характера отношений занятости

(открытый договор/фиксированный срок). Работники, внесенные в списки на получение работы, должны были заплатить сумму, соответствующую взносам за четыре месяца. Закон предусмотрел амнистию легализованным иностранцам за нарушения, связанные с незаконным въездом и проживанием. Работодатели могли содействовать легализации их положения, оплачивая взносы социального обеспечения за период их работы задним числом с годовой процентной ставкой 5%.

Последний срок подачи заявлений, первоначально составлявший три месяца после вступления в силу законодательного декрета, был установлен 31 марта 1996 года. Последние виды на жительство были предоставлены в 1998 году. Несмотря на более жесткие условия этой программы, 244 000 иммигрантов были легализованы.

В том же году было завершено регулирование на основе Декрета Дини, и итальянские законодатели приняли первый объединенный закон по иммиграции, Закон № 40/1998 (Закон Турко-Наполитано). Кроме того, по закону планировалась новая программа регулирования.

Закон № 40/1998 направлен на плановое управление иммиграцией, освобождая систему от въездных квот. Каждый год декретом премьер-министра устанавливается общий «потолок» объема миграции. Это делается на основе широких и комплексных консультаций (включая регионы, местные органы власти и компетентные парламентские Комиссии) (Pastore, 2007)¹. Так называемый Декрет Флюсси (буквально, Декрет Поток) является продолжением многолетних руководств, введенных с помощью трехгодичного документа по планированию миграционной политики, принятого Председателем Совета и опубликованным как декрет премьер-министра. Такие руководства обычно расплывчаты и не обладают существенным обязательным воздействием на ежегодные декреты (Pastore, 2007).

Первый Декрет Флюсси от 16 октября 1998 года зарезервировал квоту в размере 38 000 для рабочих-иммигрантов, уже присутствовавших в Италии на 27 марта 1998 года, включая работающих не по найму (самозанятых) и членов семей. Податели заявлений должны были представить доказательства наличия подходящего жилья и трудового контракта, который проверялся местным Управлением труда (в отличие от предыдущего регулирования, предложения работы было недостаточно), или обладать необходимыми навыками, чтобы вести деятельность в качестве самозанятого. Условия договора не могли опускаться ниже стандартов, установленных в соответствии с коллективными договорами. Виды на жительство выдавались с максимальной продолжительностью на два года с возобновлением или на время действия договора, в случае если он был заключен на ограниченный срок, превышающий два года. В Декрете ничего не говорилось о санкциях в отношении нарушений, связанных с незаконным въездом и проживанием, неуплатой взносов социального обеспечения и налогов.

Квота была скоро заполнена, и, поскольку деятельность велась вне квестур, по Законодательному Декрету № 113/99 от 13 апреля 1999 года регулирование распространилось на всех, кто подал заявление в пределах сроков, установленных в соответствии с Декретом, и кто выполнил условия регулирования. Карфагна (Carfagna, 2002) отметил, что это регулирование характеризовалось постепенным смягчением условий посредством министерских циркуляров. Например, трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом, получившим приказ на депортацию, вначале запрещалось подавать заявления. Позже это было изменено: податель заявления мог просить префекта аннулировать приказ. Хотя это было исключительным полномочием префекта, большинство приказов действительно были аннулированы.

Конечным сроком программы было 31 декабря 1998 года. Программа привела в результате к 217 000 легализаций. Обработка заявлений занимала много времени, и последние решения по этой программе были выданы уже в 2001 году. От этих мер выиграли главным образом иммигранты, въехавшие в Италию незаконно и, в гораздо меньшей степени, иммигранты, чьи виды на жительство истекли («иностранцы с просроченной визой» составили 18% от общего количества в 1990-м, 13% в 1995-м и 9% в 1998 году. (EMN, 2005)). Из этих цифр Карфагна (Carfagna, 2002) делает вывод, что число людей, которые вернулись в незаконное состояние после регулирования, ограничилось и что итальянские программы регулирования предоставили достаточно выгод недавно прибывшим иммигрантам. Однако он замечает, что люди, находившиеся в Италии в течение более длительного периода времени, в большинстве своем уже воспользовались предшествующей амнистией, но вернулись в незаконное состояние (между 5 и 10 процентами).

¹ См. статью 3(4) Унифицированного Текста (Testo Unico) законодательства, касающуюся иммиграции и юридического состояния иностранцев (включая также Закон 40/1998), Законодательный Декрет 286/1998.

В 2001 году к власти пришло правоцентристское коалиционное правительство. Сделав управление иммиграцией одним из приоритетов своей политики, правительство предложило важные изменения в *Testo Unico*, которые были приняты как Закон Босси-Фини (Legge 189/2002). Закон не только обозначил как преступление незаконную миграцию и облегчил (высылку), он также отменил визу для поиска работы, вновь делая принцип номинативного спроса единственным механизмом соответствия спроса и предложения на итальянском рынке иностранной рабочей силы. Закон снова ввел рыночное испытание рабочей силы для рабочих-иммигрантов, попадающих в рамки квоты, чтобы было видно, что на эту работу нет претендентов из собственных граждан, граждан стран ЕС/Европейской экономической зоны (выполняется через местное Представительство занятости)².

Законом дополнительно вводились концепции «договора на проживание» (*contratto di soggiorno*) и трудового договора, в котором работодатель обязуется обеспечить рабочего подходящим жильем и оплатой обратного проезда.

Закон Босси-Фини также ввел самую современную программу регулирования в Италии. Это обсуждается в следующем разделе.

2.1.3. Закон Босси-Фини

Несмотря на сопротивление правоцентристской оппозиции проведению предыдущих регулирований, Закон Босси-Фини снова ввел программу регулирования. Это можно объяснить наличием сильных защитников регулирования внутри коалиции как по гуманитарным (Католический центр), так и по прагматическим причинам (Forza Italia) (Chaloff, 2003).

Непосредственно Законом Босси-Фини в статье 33 предусмотрено регулирование только для домашних рабочих и нянь/сиделок (прислуги). На деле начальные дебаты сильно ограничивались рамками семейных ценностей и важной роли *badanti* в уходе за престарелыми. Однако дополнительный Закон-Декрет № 195/2002, преобразованный в Закон № 222/2002, распространил программу регулирования на всех иммигрантов, имеющих отношения занятости.

Организации работодателей в целом отнеслись благожелательно к программам регулирования как средству удовлетворения спроса на рабочую силу. Первоначально программа регулирования по существу исключала рабочих-мигрантов, которые получили приказ на высылку. Организации работодателей выдвигали аргументы, что это может сделать для них невозможным регулировать большую часть их трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые могут попасть в эту категорию.

Профсоюзы также были настроены положительно к программам регулирования. Но признавая важность иммиграции для удовлетворения потребности в рабочей силе, они особо подчеркивают проблемы прав и социальной реабилитации (Pedersini, 2003). Программы регулирования позволяют рабочим-мигрантам лучше защищать свои права и облегчать интеграцию.

Таблица 2. Критерии регулирования 2002 года

	Домашние работники/прислуга	Занятость, отличная от домашних работников/прислуги
	Закон 189/2002, Статья 33 (с поправками согласно Закону 222/2002)	Закон-Декрет 195/2002, преобразованный в Закон 222/2002
Заявитель	Работодатель	
Период занятости	Для продолжительности, по крайней мере, три месяца до вступления в силу Закона (26 августа 2002 г.)	Для продолжительности, по крайней мере, три месяца до вступления в силу Закона-Декрета (10 сентября 2002 г.)
Кто может участвовать в регулировании?	Незаконные рабочие из стран, не входящих в ЕС/Европейскую экономическую зону, которые: <ul style="list-style-type: none"> — выполняют домашнюю работу — ухаживают за престарелыми или инвалидами 	Незаконные рабочие из стран, не входящих в ЕС/Европейскую экономическую зону
Крайний срок подачи заявления	11 ноября 2002 г.	

² Статья 22(4) из *Unified Text*.

Максимальное число рабочих, которые могут быть легализованы	Один в случае домашних рабочих	Нет ограничения	
Вид на жительство	1 год с возобновлением (срочный договор), 2 года (бессрочный договор) на условиях продолжения отношений занятости и уплаты взносов социального обеспечения	1 год с возобновлением продолжения отношений занятости при условии, что по меньшей мере в течение одного года уплачивались взносы в систему социального обеспечения	
Заявление должно содержать:	1) Данные работодателя, включая декларацию итальянского гражданства или регулярного пребывания в Италии	1) Данные работодателя или компании и юридического представителя.	
	2) Данные работника, включая национальность		
	3) Данные о типе и характере работы		
	4) Данные о жаловании (не ниже предусмотренного в действующих коллективных договорах)		
Требуемые подтверждающие документы:	1) Доказательство выплаты общей суммы за три месяца заявленной работы	1) Доказательство выплаты общей суммы 700 евро на каждого работника	
	2) Копия договора занятости (сроком — не менее года)		
	3) в случае прислуги: медицинское свидетельство болезни или инвалидности члена семейства, для которого он/она нанимается		
Амнистия работодателя	За нарушение правил проживания, труда, налогообложения и социального обеспечения до дня выдачи вида на жительство		
Оплата задним числом взносов социального обеспечения	Общая сумма за три месяца заявленной работы (см. выше). Для работы, заявленной до этих трех месяцев: обычные взносы социального обеспечения + законные проценты (возможность оплаты 24/36 взносами)		
Регулирование не применяется к следующим лицам:	Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом, которые: 1) получили приказ на выдворение, если его аннулирование не оправдано на основе объективных критериев, связанных со степенью интеграции; 2) были занесены в (международные) базы данных как лица, которым не разрешен въезд в Италию; 3) были осуждены за определенные преступления		

2.1.4. Процедура

Программа регулирования 2002 года осуществлялась через работодателей. Работодатель должен был обратиться в префектуру, территориальное государственное представительство³. Один или более работодателей могли легализовать работников совместно, в частности в случае частичной занятости домашних работников.

Чтобы избежать длинных очередей, было принято соглашение с итальянской почтой, которая зарезервировала специальные конторы для этой цели. Был создан специальный комплект, содержащий следующие формы:

- инструкции;
- квитанция оплаты общей суммы; (для домашних рабочих/прислуги: 290 евро (из которых 268 для INPS и 22 на административные расходы Министерств внутренних дел и труда, исключая 40 евро на почтовые расходы); для других рабочих: 700 евро (из которых 669 — для INPS и 31 — на административные расходы Министерств внутренних дел и труда, исключая 100 евро на почтовые расходы);
- конверт для декларации работы, которая должна быть легализована, и документов, которые должны быть поданы;
- квитанция, которая после простановки штампа почтового отделения является доказательством, что заявление было подано, с указанием фамилии работодателя и рабочего.

³ В Италии префектура является государственным органом, представляющим государство в провинции.

В пределах 20 дней по Закону Босси-Фини и 60 дней по Закону-Декрету № 195/2002 префектура должна принять решение о приемлемости заявления, проверив его комплектность. Квестура должна проверить, имеются ли какие-либо причины, препятствующие выдаче вида на жительство на один год.

В пределах 10 дней, после того как префектура была информирована, что нет причин, препятствующих выдаче вида на жительство, она вызывала рабочего и работодателя для подписания договора проживания и выдачи вида на жительство (административные затраты: 10,33 евро) в так называемую службу «одного окна».

В службе «одного окна» нижеследующие агентства должны быть представлены своими должностными лицами:

- Налоговое агентство (Agenzia delle Entrate), по вопросу финансового кода;
- Префектура, для окончательной проверки заявления;
- Квестура, по вопросу выдачи вида на жительство;
- Местное Управление труда для заключения «договора проживания».

В некоторых случаях должен присутствовать представитель INPS. Работодатель в любом случае должен зарегистрировать рабочего в INPS, а также в INAIL (Национальный Институт страхования от несчастных случаев на производстве). Это могло быть сделано по специальному телефонному номеру, факсом, по Интернету или лично в одном из представительств.

Неявка могла приводить к процедуре сдачи документов в архив. 20 и 60 дней были обязательными, 10 дней — ориентировочными и могли изменяться в зависимости от количества поданных заявлений. Если за это время рабочий терял работу, его должны были занести в распределительные списки и предоставить шесть месяцев для поиска работы. Ложная декларация могла быть наказана максимум двумя годами и девятью месяцами тюремного заключения.

Как исключение из правил, содержащихся в Testo Unico, декларация работодателей в отношении подходящего жилья могла быть подана до 11 ноября 2002 года, и отпечатки пальцев рабочего-иммигранта могли приниматься в пределах года или, в любом случае, в момент возобновления вида на жительство. Дети до 14 лет могли быть зарегистрированы в виде на жительство родителя. Для детей старше 14 лет и других членов семей должна была подаваться отдельная просьба о воссоединении семьи.

До окончания процедуры регулирования никакие приказы о выдворении трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, участвовавших в процедуре, не выдавались, если эти люди не представляли угрозы для безопасности государства. Выдача вида на жительство подразумевала отмену ранее существовавших приказов о выдворении. На случай задержания полицией рабочий-мигрант с неурегулированным статусом должен был тщательно хранить квитанцию оплаты гербового сбора и квитанцию, подтверждающую, что заявление было послано.

Важную (неофициальную) роль в процедуре играли благотворительные и церковные организации, а также профсоюзы, оказывавшие поддержку и иммигрантам, и работодателям. Их роль простиралась от предоставления консультаций по процедуре до оказания помощи в составлении всех необходимых документов, переводе и заполнении бланков. Они также были посредником между рабочими-иммигрантами и работодателями, когда, например, последние не желали или не принимали решения о легализации своего незаконного рабочего (Ambrosini и Erminio, 2004).

Система подачи заявлений через почтовое отделение и организация системы «одного окна» были оценены положительно и разрешены для оформления большинства случаев в пределах года. Однако на стадии возобновлений квестуры оказались переполненными и столкнулись с серьезными организационными проблемами. Эти проблемы усугублялись тем, что один и тот же орган власти должен был иметь дело с сопутствующим ростом просьб о воссоединении семей.

2.1.5. Результат и сравнение с предыдущими программами

В целом было представлено около 702 000 заявлений на легализацию: приблизительно 190 000 из них касались домашних рабочих, 140 000 — прислуги и около 372 000 — других рабочих. Всего 646 829 рабочих были легализованы, из которых 316 489 домашних рабочих и 330 340 других рабочих. Это почти столько, сколько в трех предыдущих программах вместе.

81,2% домашних рабочих были женщины со средним возрастом 37,3 лет. Из других рабочих 87,3% были мужчины со средним возрастом 30,8 лет. Средний возраст легализованных рабочих в целом был почти 37 лет. Из общего числа легализованных 40% были женаты/замужем.

Большинство заявлений было подано в двух регионах: Ломбардия (около 160 000) и Лаззио (около 125 000). Большинство заявлений (52%) было подано на Севере страны, подтверждая его статус экономического сердца Италии.

Что касается национальности подателей заявлений, то больше всего их прибыло из Румынии (20,4%), затем идут Украина (15,2%), Албания (7,7%), Марокко (7,7%), Эквадор (5,2%) и Китай (5,1%). В целом свыше 50% заявлений были поданы рабочими европейских национальностей (Восточная Европа или Балканы).

Таблица 3. Результаты основных итальянских схем регулирования

Программа	Дата окончания	Количество регулированных (процент удовлетворенных заявлений)		Категории (проценты)		Индекс незаконности ⁴
Закон 913/86	30/9/1988	105 000	—	Занятость Поиск работы	35% 65%	—
Закон Мартелли	30/6/1990	218 000	—	Занятость Без родственников Поиск работы	10% 4% 86%	120.9
Декрет Дини	31/3/1996	244 000	93%	Занятость Поиск работы Семья	73% 21% 6%	45.9
Декрет Проди	31/12/1998	217 000	63%	Занятость Без родственников Поиск работы Семья	78% 14% 5% 3%	24.9
Закон Босси-Фини	11/11/2002	647 000	93%	Домашняя/Прислуга Занятость	49% 51%	47.8

Источник: ISTAT, 2005; Levinson, 2005, Anastasia et al., 2004.

Основным отличием от предыдущих программ регулирования было то, что работодатель теперь должен был подать заявление. Интересно отметить значительное количество иностранных работодателей, регулирующих своих трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Это особый случай для китайских работодателей с 23 000 заявлений.

Регулирование 2002 года широко рекламировалось. Предварительное объявление амнистии, а также ограничений, наложенных Законом Босси-Фини, могло иметь эффект привлечения новых иммигрантов. Как и в предыдущих программах регулирования, регулирование 2002 года принесло пользу прежде всего иммигрантам, которые прибыли недавно. В некоторых случаях процедура регулирования домашних рабочих использовалась, чтобы легализовать членов семей, которые не могли квалифицироваться как подлежащие воссоединению.

Почти так же, как и в предыдущих программах регулирования, было необходимо большое количество циркуляров участвующих министерств и организаций социального обеспечения, чтобы разъяснять и истолковывать условия. Это не обязательно приводило к смягчению условий. Например, требование работать 3 месяца до подачи заявления истолковывалось строго. Неуверенность в правильном толковании закона в некоторых случаях становилось причиной неконтролируемого применения правил вовлеченными властями или более мягкого применения правил в одних местах и более строгого в других, приводя в результате к поиску мест с более благоприятным подходом.

Тот факт, что заявление должно было быть подано работодателем и за его счет, в некоторых случаях привел к проблемам. Только на относительно позднем этапе программы был выпущен дополнительный Декрет, который позволил рабочим жаловаться на своего работодателя за отказ их легализовать, что закончилось запоздалым, но относительно малым походом работодателей на почтовые отделения и некоторым числом судебных разбирательств (Ambrosino и Erminio, 2004).

⁴ Индекс незаконности, используемый Итальянским статистическим бюро (ISTAT), показывает процент легализованных мигрантов от общего количества постоянных мигрантов из стран с сильным миграционным давлением на Италию.

Во многих случаях на самих мигрантов была возложена ответственность за заполнение заявления и составление необходимых документов. Часто работодатели заставляли иммигрантов самих оплачивать затраты на легализацию. Некоторые работодатели могли просить целых 4000 евро, чтобы указать в заявлении фиктивный трудовой договор. Фиктивные трудовые договоры также заявлялись, хотя в относительно малом масштабе. Приблизительно 3% респондентов в исследовании 2006 года, проведенном итальянским Министерством труда, указали, что они прибегали к мошенничеству, чтобы получить легализацию. Обращение к фиктивному договору может объяснить относительно высокое количество домашних рабочих, которые были легализованы (Zanfrini, 2006). Наиболее распространенная незаконность состояла в заявлении о трудовом договоре, срок которого был короче, чем фактическая продолжительность отношений занятости, чтобы предотвратить плату задним числом взносов социального обеспечения.

Глядя на результаты регулирования с точки зрения его влияния на рынок труда, в исследовании 2006 года был сделан вывод, что 74% легализованных рабочих все же работали постоянно. Через год после легализации 98,5% рабочих получили возобновление вида на жительство. Приблизительно 48,3% все еще находились в тех же самых отношениях занятости, на основе которых он(она) были легализованы, 40% возобновили свой вид на жительство на основе нового договора.

Относительно высокий процент людей, получивших возобновление вида на жительство на основе новых отношений занятости, можно объяснить тем фактом, что для многих иммигрантов проблема состоит не столько в устройстве на работу, сколько в ее сохранении. В некоторых случаях иммигрант прибегали к уловкам, чтобы сохранить договор и продолжить работать незаконно, экономя на взносах социального обеспечения, только для того, чтобы снова попасть в списки непосредственно перед датой возобновления вида на жительство.

Другим объяснением может быть желание рабочего улучшить свое социальное положение. Это характерно для южной части страны, где были легализованы рабочие, продлившие договор с целью найти лучше оплачиваемую работу в экономически более развитых областях на Севере. Некоторые иммигранты, которые ввиду своей незаконченной легализации принимали невыгодные условия труда, пользовались благоприятной возможностью, чтобы найти лучшую работу в другом месте. Также Анастасия и др. (Anastasia et al. (2004) пришли к выводу, что регулирование 2002 года принесло пользу спросу на рынке труда больше в целом, а не конкретным работодателям, которые инициировали процесс легализации.

Хотя, начиная с Декрета Флюсси 1998 года, было сделано различие между прибытием рабочих, предусмотренных квотами (предупредительный механизм) и возвращением рабочих, заинтересованных в легализации (механизм возвращения) (EMN, 2005), некоторые выдвигают аргументы, что система Декрета Флюсси все еще служит средством скрытого регулирования. Теоретически будущие работодатели обращаются за разрешением на въезд и видом на жительство по ежегодной установленной квоте для своего будущего работника, который физически находится за пределами итальянской территории. Однако возникла мысль, что многие заявления подаются для рабочих-иммигрантов, уже незаконно работающих в Италии.

Это вероятный сценарий. Считается, что по нему соответствие предложения и спроса гораздо труднее устанавливается за пределами Италии, чем внутри нее, в особенности в случае предложения и спроса прислуги. Это так называемое скрытое регулирование может приводить к весьма сюрреалистической картине, когда незаконные рабочие-мигранты должны вернуться в страну выезда, чтобы получить въездную визу и вернуться в Италию. На деле количество двойных заявлений возрастает, так как люди, исключенные по квоте предыдущих лет, не возвращаются в страну выезда, а обращаются с заявлением снова. Кроме того, система, по-видимому, все больше используется как средство для воссоединения семей.

В последние годы в ответ на огромное количество заявителей правительство поднимает квоту. В 2007 году впервые заявления могли подаваться в диалоговом режиме (интерактивно), в течение так называемого «*click-day*». Относительная простота этого процесса может привести к еще большему спросу.

Италия, в отличие от некоторых других европейских стран, не знает постоянной процедуры легализации индивидуальных рабочих. Это обсуждалось при подготовке реформы *Testo Unico*, но не было включено в Закон Амато-Ферреро⁵.

⁵ Этот закон был отложен из-за краха правительства Проди в январе 2008 г.

2.1.6. Затраты

Итальянским судом аудиторов (2003) было выполнено подробное исследование стоимости регулирования для Министерств внутренних дел и труда. Общая стоимость мероприятий была оценена в 40,65 млн. евро, из которых примерно половина (приблизительно 21,3 млн.) была потрачена на оплату работы временного персонала. Затраты для Министерства внутренних дел были оценены в 24,5 млн. евро. Министерство труда потратило 8,1 млн. евро. Эти затраты были оплачены из нескольких источников: во-первых, частью общей суммы, зарезервированной для этой цели (всего 18 567 591 евро, из которых 2/3 — для Министерства внутренних дел и 1/3 — для Министерства труда); во-вторых, деньгами, зарезервированными в соответствии с финансовыми положениями Закона-Декрета № 195/2002, преобразованного в Закон № 222/2002; в-третьих, в соответствии с Постановлением премьер-министра (3242/2002). Наконец, Министерство внутренних дел покрыло часть затрат из своего обычного бюджета.

Literature:

- Ambrosini and Erminio, 2004: Il punto sulla regolarizzazione del 2002. Modalità ed esiti del processo di regolarizzazione in provincial di Genova [online].
- Anastasia et al. (2004): Dopo la “grande regolarizzazione” del 2002. Percorsi lavorativi degli immigrati e impatto sul mercato del lavoro, in: Barbagli, Colombo and Sciortino (Eds), I sommersi e i sanati — Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Carfagna, 2002: I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia, in: Colombo and Sciortino, Assimilati ed Esclusi, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Chaloff, 2003: EU and US Approaches to Migration Management: Italy, MPG, 2003 [online].
- Codini, 2006: Obiettivi e risultati della regolarizzazione italiana nel 2002, in: Cesaro and Codini (Eds), Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione, l'esperienza Italiana nel contesto internazionale, Fondazione ISMU, Franco Angeli, Milan, 2006.
- Court of Auditors, 2003: Programma di controllo 2003 — Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestine, Corte dei Conti, Rome, 2003 [online].
- Dei, 2002: La politica dell'immigrazione in Italia attraverso le sanatorie, 2002 [online].
- EMN, 2005: Illegally resident Third Country Nationals in Italy: State approaches towards them and their profile and social situation, EMN National Contact Point, Rome, December 2005 [online].
- ISTAT, 2005: Gli stranieri in Italia: gli effetti dell'ultima regolarizzazione, ISTAT, 15 December 2005 [online].
- ISTAT, 2007: La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2007, ISTAT, 2 October 2007 [online].
- Levinson, 2005: The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005 [online].
- Nascimbene, 2000: The regularization of Clandestine Immigrants in Italy, European Journal of Migration and Law 2: 337–359, 2000.
- Paparella and Rinolfi, 2002: New Law seeks to regularise irregular work, European Industrial Relations Observatory On-line, May 2002 [online].
- Pastore, 2007: La politica Migratoria Italiana a una svolta: Ostacoli immediati e dilemmi strategici, May 2007, CeSPI, Rome [online].
- Pedersini, 2003: EIRO comparative study on migration and industrial relations — the case of Italy, March 2003 [online].
- Zanfrini, 2006: L'utilizzo delle regolarizzazioni tra legalità e illegalità, in: Bichi, Zanfrini and Zucchetti, Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione, la domanda di lavoro immigrato e il ruolo degli attori locali, Fondazione ISMU, Franco Angeli, Milan, 2006
- Zucchetti, 2004: I caratteri salienti della regolarizzazione in Italia, in: Zucchetti (Ed), La regolarizzazione degli stranieri: nuovi attori nel mercato del lavoro italiano, Fondazione ISMU, Franco Angeli, Milan, 2004.

2.2. Испания

2.2.1. Введение

Подобно Италии, Испания прошла преобразование от страны эмиграции к стране иммиграции, хотя здесь этот процесс начался примерно на десять лет позже. Количество мигрантов быстро росло в период с 1980-го до 1985 года, с еще более быстрым увеличением с 1986-го до 1991 года (Reuneri, 2001). Период более медленного роста сопровождался быстрым увеличением с конца 1990-х годов и далее. Это увеличение видно как по числу иностранных резидентов, имеющих вид на жительство, так и по числу лиц, зарегистрированных в реестре местного населения (который включает большую часть незаконного населения мигрантов) (Kostova, 2006). 4,8 миллионов международных мигрантов в стране, законных и незаконных, составляют 11% населения Испании (ООН, 2006).

К настоящему времени Испания является одной из ведущих стран иммиграции в Европейском Союзе, если не главной (Serra и другие, 2005). На это влияет множество факторов, прежде всего спрос в Испании на низкоквалифицированный труд, подпитываемый ее растущей экономикой и старением ее населения. Ограниченные средства для законной миграции, а также значительный сектор теневой экономики повлияли на незаконный характер большинства входящих миграционных потоков. (Sandell, 2006). Наконец, имеются исторические связи Испании с Латинской Америкой и географическая близость с Северной Африкой. Следствием последнего является доминирование латиноамериканских и марокканских иммигрантов. Начиная с 2000 года, однако, значительно увеличился процент мигрантов из Восточной Европы, особенно из Румынии и Украины.

Во многих отношениях испанская ситуация может быть сравнена с ситуацией в Италии. Испанские юридические, институциональные и административные инфраструктуры долго игнорировали реальность иммиграции как постоянной особенности социальной действительности. В первом испанском законе о миграции 1985 года, потребовавшемся в связи с вступлением в Европейское экономическое сообщество, миграция рассматривалась как временное явление (Gortázar, 2002). Только в середине 1990-х годов миграция становится центром общественных и политических дебатов, и только в 2000 году было проведено всестороннее обновление закона 1985 года. Двухпартийное политическое согласие, при котором был принят закон 2000 года, представляет резкий контраст с условиями реформы этого закона в 2004 году, вскоре после того, как левоцентристское правительство Запатеро сменило правоцентристское правительство Азнара.

Испания постоянно обращалась к крупномасштабным программам регулирования (также называемым «нормализациями»), каждая из которых представлялась в качестве «последней», что отчасти отражалось в их определении как «экстраординарных процедур регулирования». Обращение к ним объяснялось неспособностью обеспечить достаточно вместительные и эффективные каналы для законной иммиграции и неспособностью, а также и нежеланием осуществлять принудительные действия. Часто эти программы регулирования сопровождалась более широкими иммиграционными реформами или вводились для устранения неудач предыдущих программ. Начиная с 1993 года испанское правительство использовало систему ежегодных квот въезда, которая, однако, не смогла стать эффективным инструментом согласования предложения и спроса на труд мигрантов. Эти квоты не дифференцировались между теми, кто уже присутствовал в Испании, и теми, кого в ней не было на текущий момент, так что мигранты, уже живущие в Испании, могли обращаться за проживанием и разрешением на работу после того, как находили предложение постоянной работы от работодателя. В таком виде система квот служила дополнительным путем регулирования⁶. Несмотря на то что с 2002 года система квот официально исключила уже присутствующих иммигрантов, выдвигались аргументы, что система все еще служит способом регулирования, хотя теперь «скрытого».

⁶ Следует сказать, что в годы, когда осуществлялись экстраординарные программы регулирования, никакие квоты не устанавливались.

В начале можно указать на два важных отличия испанской ситуации от итальянской. Первое — это наличие постоянной схемы регулирования, позволяющей легализацию лиц, которые находились в Испании в течение многих лет и соответствовали некоторым критериям, доказывающим их интеграцию в испанское общество. Второе — тот факт, что как законные, так и незаконные иммигранты пользуются почти всеми основными благами социального обеспечения, включая образование, проживание и здравоохранение, в более широкой степени, чем в итальянском случае. Это, возможно, предотвратило социальный кризис, но наложило существенное бремя на систему благосостояния также и потому, что незаконные рабочие вообще не вносят взносы в систему соцобеспечения (Sega и другие, 2005). Оба эти фактора, вероятно, должны были повысить готовность трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом регистрироваться в реестре местного населения (*padrón municipal*), что делает реестр местного населения важным источником данных. Регистрация в реестре местного населения является, во-первых, предварительным условием (кроме Андалузии и Каталонии) для пользования медицинским обслуживанием и, во-вторых, может быть средством доказательства присутствия в Испании с целью индивидуальной легализации⁷.

2.2.2. Предыдущие программы регулирования

Первый иммиграционный закон Испании, Основной Закон № 7/1985, предусматривал возможность легализации в течение трех месяцев для тех трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые присутствовали в Испании во время вступления закона в силу (24 июля 1985 г.). Процесс начался 1 августа 1985 года и был в конечном счете прерван до 31 марта 1986 года.

Было подано только 44 000 заявлений, из которых только 23 000 были удовлетворены, по ним предоставлен вид на жительство на год с последующим возобновлением. Главными причинами неудачи этой программы были недостаток гласности и административных возможностей, неуверенность и недостаток доверия среди иммигрантов и работодателей в отношении возможности санкций при просьбе о легализации, а также проблемы языка.

Иммигранты должны были обращаться за регулированием в Главное полицейское управление провинции по работе с иностранцами и документацией (Управление по документацией). Чтобы получить вид на жительство с целью работы, рабочий с неурегулированным статусом должен был заявить, что имеет достаточные финансовые средства и предъявить один из следующих документов: трудовой договор, карту социального обеспечения или расчетный листок. Эти документы направлялись Управлением по документации в Управление труда провинции, которое принимало решение по предоставлению разрешения на работу, после чего полицейское Управление по документации провинции должно было принять решение по предоставлению вида на жительство. Этот процесс мог занимать месяцы, если не годы.

Мало того, что эта программа урегулировала только меньше половины количества трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, но еще и значительно количество уже легализованных, снова стали незаконными мигрантами (Reynegí, 2001). К концу 1980-х годов ситуация с незаконными иммигрантами привела к широко поддержанной кампании (неправительственные организации, профсоюзы, политические партии) по легализации их положения. В результате независимо от какой-либо законодательной реформы в 1991 году была принята программа регулирования. Она была конкретно направлена на тех, кто снова стал незаконным мигрантом после легализации в кампании 1985 года, а также на более широкое сообщество трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Программа регулирования проводилась с 10 июня до 10 декабря 1991 года. Она применялась к следующим категориям лиц:

- законно присутствовавшие в Испании до 24 июля 1985 года;
- присутствовавшие с 15 мая 1991 года на одном из следующих условий:
 - уже имели работу и вид на жительство;
 - работали в качестве служащего или на условиях самозанятости не менее 9 месяцев в предыдущие 2 года;

⁷ Однако при толковании данных, полученных из реестров местного населения, требуется некоторая осторожность. С одной стороны, не все иммигранты с неурегулированным статусом могли быть зарегистрированы. С другой стороны, некоторые такие иммигранты могли уже оставаться в стране, поскольку обязанность по обновлению регистрации каждый второй год была введена только в 2003 г., вступив в силу со 2 декабря.

- имели трудовой договор или предложение работы на срок не менее 6 месяцев;
- имели реальный проект самозанятости;
- искали убежища, но их заявления были отклонены или ожидали рассмотрения.

Дополнительное положение к Соглашению по регулированию разрешало легализацию находящихся на незаконном положении членов семей легализованных рабочих. По этому конкретному направлению процедуры были легализованы 5 889 человек.

Процедура была бесплатной, и администрация и неправительственные организации приложили большие усилия к преданию кампании гласности. Процедура контролировалась специальной комиссией, составленной из представителей участвующих министерств (иностранных дел, внутренних дел, занятости и социального обеспечения), которые могли обеспечивать руководящие указания и разъяснения по мере прохождения процесса. Заявления подавались в Управления Министерства труда провинций или в Генеральное представительство испанского Института миграции (оба иерархически находятся под контролем Министерства труда), и, следовательно, больше не было необходимости в участии полицейских властей. Заявления направлялись в Управления занятости провинций, которые принимали решения по предоставлению разрешений на работу, после чего окончательное решение принималось Генеральным директором испанского Института эмиграции. Разрешения на работу и виды на жительство могли собираться в полицейском Управлении по документации. Только на этой стадии рабочий-мигрант с неурегулированным статусом должен был предстать перед полицейскими властями, чтобы проверили его личность и взяли отпечатки пальцев. Виды на жительство были действительны один год с последующим возобновлением независимо от срока трудового договора.

Хотя в рамках программы были успешно легализованы 109 135 мигрантов (исключая членов семей), но тремя годами позже примерно третья часть легализованных иммигрантов не возобновили свой вид на жительство, и большая часть из них, возможно, снова попала в незаконное положение (Codini, 2005; Reyneri, 2001).

Третья программа регулирования действовала с 23 апреля до 23 августа 1996 года. Она была введена вместе с принятием правил осуществления к Закону 1985 года, в которых впервые признаны не только постоянный характер миграции, но и права мигрантов, связанные с этим. Программа была специально нацелена на законных мигрантов, которые снова стали незаконными. Она применялась к трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом, удовлетворяющих одному из следующих требований:

- a) пребывание в Испании до 1 января 1996 года;
- b) наличие некоторого права на проживание до 26 мая 1986 года (когда были выданы последние виды на жительство по программе 1985 г.);
- c) член семьи рабочего-мигранта с неурегулированным статусом, удовлетворяющий двум первым условиям;
- d) незаконные члены семей законных иммигрантов.

Заявители, которые обращались только за видом на жительство, должны были показать, что они имеют достаточные финансовые средства и страхование на случай болезни в течение периода, охваченного видом на жительство. Заявитель на получение разрешения на работу/вида на жительство должен был показать предложение занятости или представить заявление о двух видах деятельности, которыми он намеревался заниматься. В разрешении могло быть отказано, если существовали преобладающие мотивы типа общественной безопасности.

В зависимости от того, было ли заявление подано на предоставление вида на жительство или на разрешение на проживание/работу, оно должно было быть зарегистрировано у властей, подотчетных Министерству внутренних дел (Управление по делам иностранцев или полицейское Управление документации) или Министерству занятости (Управления занятости провинций), соответственно. В случае заявления на предоставление разрешения на проживание/работу решение в отношении разрешения на работу должно было принимать Управление занятости провинции, а по виду на жительство — власти, подотчетные Министерству внутренних дел.

Программа легализовала 21 300 иностранцев, большинство из которых получили разрешение на работу/вид на жительство (13 800), из них только 7500 разрешений на проживание. Из обратившихся 59 процентов были люди, прежде имевшие вид на жительство и разрешение на работу, и 34 процента — члены семей иммигрантов, имевших разрешение (Reyneri, 2001). Виды на жительство были действительны два года с последующим возоб-

новлением. Для членов семей они были действительны один год с последующим возобновлением.

В 2000 году был принят новый комплексный миграционный закон. Закон № 4/2000 характеризовался своим исчерпывающим характером с акцентом на интеграцию и подходом к миграции, в основе которого находилось соблюдение прав. На основе этого закона был принят Королевский Декрет № 239/00, который предусмотрел уже другую программу регулирования, действовавшую с 21 марта до 21 июля 2000 года. Программа применялась к тем рабочим, которые присутствовали в Испании до 1 июня 1991 года и могли доказать определенную степень *arraigo laboral* («трудова укорененность/интеграция»). Так как только 6 процентов от заявлений было подано незаконными иммигрантами, которые ранее имели разрешения, можно сделать вывод, что количество иммигрантов, вернувшихся в состоянии незаконности после программы 1996 года, было меньше, чем по предыдущим программам (Kostova, 2006). Другое возможное объяснение состоит в том, что система квот дала трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом альтернативные средства для легализации их статуса.

Программа 2000 года закончилась примерно 163 900 легализациями, хотя большая часть заявлений была отклонена из-за отсутствия доказательства присутствия в Испании до 1 июня 1991 года.

Хотя этап составления Закона № 4/2000 демонстрировал значительное согласие между партиями, вскоре после его принятия правоцентристская «Партидо Популар» (*Partido Popular*, (PP)) выступила против закона, сочтя его слишком разрешительным. С приходом к власти она имела возможность ввести ограничения в новый закон (через Закон № 8/2000). Тем не менее некоторые из новшеств Закона № 4/2000 сохранились, и правительство Азнара Королевским Декретом № 142/01 даже ввело дополнительную программу регулирования. Программа 2001 года имела по существу те же самые требования, что и предшествующая программа, за исключением того, что иммигранты должны были доказать присутствие в Испании с 21 января 2001 года (то есть десятью годами позже, чем крайний срок предшествующей программы). Это закончилось 234 600 легализациями.

В программе 2000-го и 2001 года выданные разрешения были действительны на один год с последующим возобновлением. Компетенции для принятия решений по заявлениям, по сути, соответствовали программе 1996 года (Gortázar, 2000). Важным отличием было то, что заявления могли быть зарегистрированы в гораздо большем числе правительственных органов и учреждений, включая бюро регистрации различных государственных представительств и субпредставительств, а также в почтовых отделениях. Хотя нет никаких данных, связанных с показателем обновления разрешений, выданных в рамках программ регулирования 2000-го и 2001 года, увеличение первых возобновлений в целом в 2002-м и 2003 годах могло быть непосредственно связано с этими программами (Arango и другие, 2008).

Важным новшеством Закона № 4/2000, которое сохранилось после Закона № 8/2000, была постоянная схема регулирования. Согласно этой схеме незаконный иммигрант, способный доказать непрерывное присутствие в Испании, мог просить временный вид на жительство на год и разрешение на работу (Gortázar, 2002) на основе *arraigo laboral* или *arraigo social* — буквально, укоренения на рынке труда или в испанском обществе, соответственно.

Последующее изменение закона 2004 года (Закон № 14/2003), принятое PP и поддержанное социалистической партией (PSOE), было нацелено на облегчение и упрощение законной иммиграции и укрепление пограничного контроля. Изменение не сопровождалось программой регулирования, но определяло в своем третьем заключительном положении, что правительство должно принять постановление по выполнению Закона № 4/2000 с поправками.

В 2004 году к власти пришло социалистическое правительство Запатеро, сменив правоцентристское правительство Азнара. Оно создало должность Государственного секретаря по иммиграции и эмиграции внутри Министерства труда и социального обеспечения. С принятием Королевского Декрета № 2393/2004 для выполнения Закона № 4/2000, центр испанской иммиграционной политики сместился к интеграции.

Королевский Декрет изменил условия предоставления разрешения на основе *arraigo*. По этим новым правилам, *arraigo laboral* требует непрерывного присутствия в течение двух лет, отношений занятости не менее одного года и отсутствия криминальных данных в Испании или стране выезда. *Arraigo social* вместо этого требует период непрерывного присутствия в течение трех лет, трудовой договор в течение не менее одного года и доказательство се-

мейных связей с другими иностранцами-резидентами или интеграции в месте постоянного проживания. Третья возможность получения временного вида на жительство и разрешения на работу существует для детей родителей испанского происхождения. Имеется доказательство, что режим *arraigo social* скорее, чем режим *arraigo laboral*, стал важным путем регулирования состояния иммиграции в Испании (Arango и другие, 2008). В 2006 году сообщено о 7427 случаях *arraigo*, из которых 7204 были основаны на *arraigo social*, 585 — на основе положения о детях испанских родителей и 223 — на *arraigo laboral*.

Декрет № 2394/2004, кроме того, предусматривал наиболее обширное в испанской истории регулирование. Это обсуждается в следующем разделе.

2.2.3. Программа нормализации иностранных рабочих 2005 года

Третье временное условие Королевского Декрета № 2394/2004 установило программу урегулирования, осуществляемую через работодателей для незаконных работников, а также предоставило возможность домашним рабочим с частично занятостью или с прерывистой трудовой ситуацией легализовать собственное положение. Подробные правила были разработаны в приказе Министерства PRE/140/2005 от 2 февраля 2005 года. Программа была представлена как последняя программа такого вида.

К концу марта 2005 года количество иностранцев с видом на жительство из стран, не входящих в ЕС, составляло 1 291 285 человек. К концу января 2005 года количество иностранцев, зарегистрированных в реестре местного населения, из стран, не входящих в ЕС, составило 2 955 712 человек. Хотя при сравнении таких разных статистических данных необходимо проявлять осторожность, очень большая разница между этими двумя данными указывает на массовое незаконное присутствие мигрантов на территории.

Министр иммиграции и эмиграции Конуэло Рамн поставил двойную цель для программы нормализации: регулирование рабочих мест с уходом из теневой экономики и увеличение присоединений к системе социального обеспечения. Рост числа трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом не только означает возрастающую нагрузку на систему социального обеспечения, но и подпитывает теневую экономику с сопутствующими случаями трудовой эксплуатации. Легализация трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом должна в конечном счете способствовать их интеграции в Испании.

Отмечено, что новое направление иммиграционной политики при правительстве Запато также было нацелено на создание как можно более широкого согласия в этой области политики (Arango и другие, 2008). Это отражается в названии программы регулирования — скорее «нормализация», чем «легализация» (Levinson, 2005). За исключением РР, которая полагала, что программа регулирования должна оказать важное влияние на спрос, можно было наблюдать действительно широкое согласие. Поддержка программы регулирования была высказана политическими партиями, организациями иммигрантов и другими частями гражданского общества, а также организациями работодателей и профсоюзами. Последние с самого начала демонстрировали положительное отношение к миграции рабочей силы и действовали как борцы за интеграцию рабочих-мигрантов и равные условия труда.

2.2.4. Критерии

Работодатели или юридические представители компании могли обращаться за легализацией своих работников, если выполнялись следующие условия:

Таблица 4. Критерии для регулирования 2005 года

Работодатель
Обращающаяся компания должна быть зарегистрирована службой социального обеспечения и не должна иметь просроченных платежей. От работодателя может потребоваться доказательство того, что он обладает финансовыми, материальными и личными средствами для выполнения договора.
Работник
Регистрация в реестре местного населения, по крайней мере, за шесть месяцев до 7 февраля 2005 года (последний день регистрации 7 августа 2004 г.) и непрерывное присутствие в стране в течение этих шести месяцев.

<p>Обладание необходимым правом для выполнения работы (где требуется) или необходимыми навыками.</p> <p>Отсутствие обвинительного приговора за преступление в Испании или в странах, где он жил в предыдущие 5 лет.</p> <p>Отсутствие отказа на въезд в Испанию, например, на основании государственной безопасности, но не на основании невыполненного приказа о выдворении за нарушение правил проживания и/или работы согласно иммиграционному закону.</p>
<p>Трудовой договор</p> <p>Договор должен быть подписан не менее чем на шесть месяцев вперед, за исключением следующих секторов:</p> <ul style="list-style-type: none"> — в сельскохозяйственном секторе: 3 месяца — в строительстве и гостиничном секторе: 6 месяцев в пределах 12 месяцев — в секторе домашнего обслуживания, в случае одиночного работодателя: 80 или более часов в месяц и 40 или меньше часов работы в неделю <p>В случае договоров частичной занятости сумма рабочих дней по этим договорам должна равняться условиям по одному из упомянутых выше трудовых договоров.</p> <p>Условия труда, установленные в договоре, должны соответствовать действующим правилам.</p>

Домашний рабочий в ситуации частичной или прерывистой занятости мог обращаться за своей легализацией, если выполнял те же самые условия с необходимыми изменениями. Ему должна была быть гарантирована работа на будущий период не менее шести месяцев, и он должен был выполнять условия социального обеспечения домашних рабочих. Это подразумевало, что с необходимыми изменениями совокупная продолжительность работы не могла быть меньше 30 часов в неделю, и она должна выполняться в течение, по крайней мере, 12 дней в месяц.

2.2.5. Процедура

Заявления должны были подаваться лично в течение трех месяцев с 7 февраля 2005 года (вступление в силу Приказа). Обязательная бесплатная форма заявления была размещена во всеобщем доступе на веб-сайте и в различных государственных органах власти, составляя часть информационной сети.

Заявления должны были подаваться в институты социального обеспечения, определяемые областью (Генеральное казначейство социального обеспечения, Национальный институт социального обеспечения, Социальный институт моря, подчиненные Министерству социального обеспечения). Заявления должны были сопровождаться документами, удостоверяющими выполнение условий, такими как свидетельства, выданные посольством/консульством страны предыдущего места проживания об отсутствии обвинительных приговоров за преступления. При отсутствии трудового договора, доказательства регистрации в реестре местного населения или документов, удостоверяющих личность рабочего, заявление могло считаться как явно необоснованное; для других случаев срок мог быть продлен на 15 рабочих дней. Для подтверждения отсутствия обвинительных приговоров за преступления заявитель должен был представить доказательство того, что соответствующий запрос был направлен в адрес компетентных властей страны предыдущего проживания. Когда процесс уже находился в стадии реализации, 14 апреля в результате трехстороннего диалога между исполнительными властями, организациями работодателей и профсоюзами было решено позволить незаконным рабочим исполнять условие регистрации в реестре местного населения до 7 августа 2004 года путем «умолчания». Был разработан список подлинников государственных документов, на основе которых незаконный рабочий мог доказать свое непрерывное присутствие и получить от муниципалитетов задним числом регистрацию в реестре местного населения (например, больничная карта, приказы о выдворении, заявление о регистрации в реестре). Это привело к значительному увеличению числа запросов, причем отмечалось, что многие документы в конечном счете не оказались ни государственными, ни подлинными (Kostova, 2006).

Обработка заявлений и принятие окончательного решения по ним выполнялись делегацией (на уровне автономных областей) или субделегацией (на уровне провинций)

правительства, подчиненных Министерству внутренних дел. Они должны были получать в пределах 10 дней и по их собственному обращению информацию, необходимую для принятия решения, от налогового агентства, реестра уголовных преступлений, компетентных служб Главного полицейского управления, Общего казначейства социального обеспечения и Национального института статистики. Решение должно было приниматься в срок до трех месяцев, считая со дня, когда компетентные власти зарегистрировали заявление в своем реестре. Если после трех месяцев никакое уведомление не было подано, это расценивалось как отказ.

В случае благоприятного решения соответствующие документы выдавались при условии уплаты административного налога за предоставление вида на жительство и разрешения на работу и последующей регистрации рабочего в течение одного месяца в органах социального обеспечения. С момента регистрации в органах социального обеспечения начинался отсчет годового (возобновляемого) срока вида на жительство и разрешения на работу. Если платежи не были сделаны, срок действия решения истекал, и только после подтверждения уважительных причин, по которым рабочие отношения не начались, можно было подать новое заявление. Положительное решение аннулировало предыдущие нарушения правил и инструкций, касающиеся незаконного пребывания и работы, а также любой приказ о выдворении.

В пределах месяца после вступления в силу вида на жительство и разрешения на работу законный мигрант должен был запросить удостоверение личности иностранца, которое выдавалось на срок продолжительности вида на жительство и разрешения на работу. Запрос должен был делаться лично в компетентные органы власти (представительство для иностранцев или, при его отсутствии, полицейский комиссариат в месте проживания). После получения удостоверения личности иностранца законный рабочий должен был оплатить еще один административный налог.

Вся работа поддерживалась сетью из 761 информационного пункта, эту сеть обслуживали представители гражданского общества, в том числе члены мигрантских организаций, профсоюзов и других неправительственных организаций, которые не только информировали о процессе, но и действовали как «посредники» между администрацией и заявителями.

2.2.6. Результаты и сравнение с предыдущими программами

Всего было подано 690 679 заявлений, что значительно больше чем при осуществлении предыдущих программ. Большинство запросов подано в Мадриде, Барселоне и Валенсии. Более 50 % иммигрантов прибыли из трех стран: Эквадор (20 %), Румыния (17 %) и Марокко (13 %). Заявления поступали прежде всего от рабочих сектора домашних услуг (31,67 %), за ними следовали строительство (20,76 %) и сельское хозяйство (14,61 %). Более 40 % заявителей были женщины, которые работали главным образом в секторе домашних услуг или туризма.

Всего получили разрешения 578 375 заявителей (84 %). Из удовлетворенных заявлений 97 % выполнили требование регистрации в органах социального обеспечения в пределах месяца. Действительно, хотя количество иностранцев, интегрированных в систему социального обеспечения, увеличивалось начиная с 2000 года, в 2005 году по сравнению с 2004-м отмечен (явный и резкий рост их численности, в особенности рабочих из стран, не входящих в ЕС. В некоторых провинциях это количество в 2006 году несколько уменьшилось, что может указывать на то, что некоторые рабочие вернулись в состояние незаконности или переехали в другую провинцию (Arango и другие, 2008). Кроме того, в 2006 году можно заметить некоторое уменьшение в системе социального обеспечения численности рабочих в сфере домашних услуг. Это могло быть связано с сомнительным характером этого типа работы, связанной с высоким риском возврата в состояние незаконности или с изменениями в секторе занятости; последнее вполне вероятно, так как некоторые рабочие могли легализоваться как домашние рабочие, не найдя работодателя (Arango и другие, 2008). Вместе с тем 81 % из общего числа рабочих, легализованных по результатам 2005 года, интегрировались в систему соцобеспечения в 2006 году. Сравнение числа иммигрантов, имевших удостоверение личности иностранца в 2005-м и 2006 годах, не подтверждает их массового возврата в состояние незаконности (Arango и другие, 2008).

Помимо количества легализованных иммигрантов программа 2005 года отличается от предыдущих тем, что работодатели являлись ее движущей силой.

Таблица 5. Результаты основных испанских схем регулирования

Про-грамма	Дата окон-чания	Количество регулирований (про-цент удовлетворенных заявок)		Категория трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом
1985	31/3/1986	23 000	52 %	Все
1991	10/12/1991	109 135	81 %	Предыдущее разрешение до 24 июля 1985 г.: все Присутствуют до 15 мая 1991 г.: предыдущее разрешение занятость соискатель без родственников члены семьи
1996	23/8/1996	21 300	86 %	Все (с предыдущим разрешением)
2000	21/7/2000	163 900	66 %	Все
2001	1/8/2001	234 600	69 %	Все
2005	7/5/2005	578 375	82 %	Занятость

Источник: Levinson, 2005; Gortázar, 2000; Cangiano and Strozza, 2006.

С организационной точки зрения процесс реализации программы 2005 года должен быть оценен положительно. Она отличается скоростью выполнения задач (в целом прошло приблизительно двенадцать месяцев от первых переговоров до принятия последних решений). Сокращению времени от подачи заявления до принятия решения способствовало то, что примерно 200 центров социального обеспечения были равномерно распределены по всей территории. Среднее время принятия решения составляло около 4 недель (Arango и другие, 2008). Внутренняя координация облегчалась за счет электронных досье, к которым имели доступ все участники процесса (SILCON). Конечно, были значительные очереди, о которых сообщалось при открытии и в завершение программы, но этого вообще-то следовало ожидать.

С точки зрения рабочих, двумя наиболее важными проблемами были затраты на легализацию и сбор всех требуемых документов. Испанская организация беженцев *Consejo de Apoyo a los Refugiados* (CEAR) оценила стоимость легализации для незаконного рабочего из Кубы в Парла (Мадрид) следующим образом:

Таблица 6. Пример затрат на легализацию 2005 г. для мигранта

Свидетельство о регистрации в реестре местного населения (муниципалитет Парла)	15 €
Свидетельство об отсутствии обвинительных приговоров за преступление (кубинское консульство в Испании)	300 €
Налоги за разрешение на работу	344.02 €
Налоги за вид на жительство	5.62 €
Налоги за удостоверение личности иностранца	6.31 €
Итого	670.95 €

Источник: <http://www.migrantesenlinea.org/enlinea.php?c=435>

Несмотря на то что затраты на получение разрешения на работу в соответствии с законом должны оплачиваться работодателем, они часто перекадываются на рабочих. В отличие от Италии, в случае если работодатель отказывается легализовать рабочего, у последнего нет никаких средств судебной защиты. Нет никакой информации о частоте подобных случаев. Профсоюзы, однако, заявляли, что они будут сообщать о компаниях, которые проводили увольнения, полагая, что смогут нанять других, незаконных рабочих к концу процесса, загружая тем самым работой трудовые инспекции (Lobo, 2005). Наиболее проблематичный документ, который нужно было получить, — это свидетельство об отсутствии обвинительных приговоров за преступления. Для многих стран такое свидетельство может выдаваться только в самой стране, а это подразумевает, что рабочий должен будет обратиться к контактам

по месту предыдущего проживания, чтобы получить документ. У тех, кто запрашивал такие свидетельства в странах, не имеющих дипломатического представительства в Испании, возникла проблема. Что касается регистрации в реестре местного населения по умолчанию, то сообщалось о случаях, когда муниципалитеты не принимали некоторые документы, тогда как другие их принимали.

Имелись сообщения о ложных отношениях занятости, о которых давались сведения для легализации. Одна испанская газета писала, что инспекция охраны труда, которой было поручено следить за этим, подозревала мошенничество в одном случае из трех (Cinco Dias, 20 апреля 2004). Инспекция охраны труда работала на основе «системы сигнализации», при которой дальнейшего расследования требуют следующие ситуации: 1) семья пыталась легализовать более трех домашних рабочих, 2) компания, существующая меньше полугода, подает документы на легализацию более 10 рабочих, 3) компания удвоила, утроила или пятикратно расширила свой постоянный штат путем приема легализованных рабочих.

Одним из основных аргументов, выдвинутых РР, основной оппозиционной партией, против программы регулирования, был так называемый «эффект спроса» (или «губки», или «эффект магнита»), возникающий при ее реализации. Тот же самый аргумент лежал в основе действительно серьезной критики, высказанной на европейском уровне, что привело к введению механизма консультаций по таким действиям в будущем. Критика была связана с тем, что Испания, составляя часть безвизовой Шенгенской зоны, воспринимается как открытые ворота к остальной части Европы. Это в конце концов привело к учреждению (необязательного) механизма «взаимной информации» о мерах государств-членов, принимаемых ими в отношении иммиграции (Решение Совета, 2006/688/ЕС от 5 октября 2006 г.).

Есть ли действительно эффект спроса в результате программы регулирования, установить всегда трудно из-за недостатка статистических данных или их надежности. Ситуация осложняется еще и тем, что на миграционный выбор оказывает влияние много других факторов, таких как характеристики иммигрантского населения, экономические события в странах выезда и въезда, правила получения визы, средства контроля иммиграции. Несколько исследований, выполненных в связи с программой нормализации 2005 года, не являются убедительными. Rajares (2006) показал, что в 2006 году наблюдалось значительное снижение незаконного въезда в Испанию, тогда как количество законных въездов увеличилось. По сравнению с предыдущими годами в 2005 году не было заметного общего роста испанской иммиграции, даже если и существовало увеличение спроса на рабочую силу (Rajares, 2006 и 2007, Sandell, 2006). Исследование *Arango et al.* (2008) не находит доказательства *“tout court”* для эффекта спроса по результатам регулирования 2005 года. Kostova (2006) полагает, что здесь имеет место такой эффект, и отрицательно расценивает, в частности, регистрацию в реестре местного населения по умолчанию.

Программа регулирования привела к значительному сокращению количества незаконных рабочих, большинство из которых были в состоянии поддержать свой статус при первом возобновлении. Несмотря на эти положительные эффекты регулирования, многие незаконные иммигранты остались за пределами процесса. В результате Испания продолжает иметь большое количество трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которое, хотя и более медленным темпом, но продолжает увеличиваться.

2.2.7. Затраты

Нет никаких ясных и публично доступных данных относительно затрат на программу 2005 года. В Соглашении о сотрудничестве от февраля 2005 года между Государственным секретариатом по иммиграции и эмиграции, Государственным секретариатом по социальному обеспечению и Субсекретариатом Государственной администрации по реализации регулирования 2005 года зафиксировано, что каждая сторона из собственных средств финансирует свою долю участия, включая, например, обучение персонала и занятость временных сотрудников. Одни только органы социального обеспечения в ходе выполнения программы временно наняли 1639 человек имея 1231 человек постоянного персонала), что стало одной из главных статей расходов. В Соглашении было установлено, что органы социального обеспечения, учитывая ожидаемое увеличение взносов, должны зарезервировать 800000 евро на общие расходы.

С точки зрения полученных выгод нет сомнения, что (в связи с ростом численности участвовавших в программе рабочих увеличились взносы в систему социального обеспечения. Вскоре после завершения программы, испанское правительство оценило дополнительный

доход в 750 миллионов евро в 2005 году и почти 1500 млн. в 2006-м, то есть 1,6% от общей суммы (Monde, 12 января 2006; El País, 7 июня 2005). Фактическая выгода не может быть, однако, установлена, поскольку она рассчитывалась скорее относительно компаний, чем физических лиц (Arango и другие, 2008). В официальном сообщении для печати испанского Министерства социального обеспечения говорилось, что в период с августа 2004-го по август 2005 года в систему социального обеспечения было дополнительно интегрировано 905 884 рабочих. В Генеральном режиме один из трех новых присоединившихся рабочих мог быть связан с программой регулирования. В августе 2005 года общая сумма взносов впервые была выше 800 миллионов евро (MTAS, 2005).

Литература:

- Arango et al., 2008: Evaluación del proceso extraordinario de normalización de 2005, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía., Madrid, (forthcoming, 2008).
- Cangiano and Strozza, 2006: Le procedure straordinarie di regolarizzazione: regole e risultati delle diverse tornate, in: Strozza and Zucchetti (Eds), Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria, Fondazione ISMU, Franco Angeli, Milan, 2006.
- Cinco Dias, 20 April 2004: Trabajo ve señales de fraude en la regularización de inmigrantes.
- Codini, 2006: La regolarizzazione in Spagna, in: Cesaro and Codini (Eds), Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione, l'esperienza Italiana nel contesto internazionale, Fondazione ISMU, Franco Angeli, Milan, 2006.
- El País, Caldera dice que los inmigrantes regularizados aportarán 750 millones a la Seguridad Social, 7 June 2005.
- Gortázar, 2002: Spain: Two Immigration Acts at the End of the Millennium, European Journal of Migration and Law 4: 1–21, 2002.
- Gortázar, 2002: The Regularization of illegal immigrants in Spain, in: De Bruycker et al., Regularizations of Illegal Immigrants in the European Union, Bruylant, Brussels, 2000.
- Izquierdo, 2006: El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral, Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales 63, 2006, 175–195 [online].
- Kostova, 2006: Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después, Working Document 15/2006, Instituto Real Elanco, August 2006 [online].
- Le Monde, En Espagne, la régularisation des sans-papiers remplit les caisses de la Sécurité sociale, 12 January 2006.
- Levinson, 2005: The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005 [online].
- Lobo, 2005: Spain: The normalisation of immigrants in 2005, European Industrial Relations Observatory On-line, March 2003 [online].
- MTAS, 2005a: Balance del proceso de normalización de trabajadores extranjeros, Spanish Ministry of Labour and Social Affairs, press release, 5 July 2005 [online].
- MTAS, 2005b: La afiliación a la Seguridad Social creció en 905.884 personas en los últimos doce meses, Spanish Ministry of Labour Work and Social Affairs, press release, 2 September 2005 [online].
- Pajares, 2006: La inserción laboral de la población inmigrada en Cataluña. Efectos del proceso de normalización 2005, estudis 15, Barcelona, Ceres, 2006 [online].
- Pajares, 2007: Inmigración y mercado de trabajo, Documentos del Observatorio del Inmigración 14, Madrid, 2007.
- Reyneri, 2001: Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union, ILO, Geneva, 2001 [online].
- Sandell, 2006: Spain's Immigration Experience: Lessons to be Learned from Looking at the Statistics, Working Paper 30/2006, Real Instituto Elcano, 1 December 2006.
- Serra et al., 2005: Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue — Spain, MPG, 2005 [online].
- UN, 2005: World Population Policies 2005, Population Studies, No. 254, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York, October 2006.

2.3. Франция

Уже будучи страной иммиграции с конца девятнадцатого столетия и после окончания Второй мировой войны, вследствие деколонизации и активной вербовки иностранной рабочей силы Франция снова стала важным импортером рабочей силы. В 1974 году в результате ухудшающихся экономических условий вслед за нефтяным кризисом Франция закончила свою программу по работе с иностранными рабочими и ввела санкции против работодателей, чтобы препятствовать заключению договоров с иностранцами (Weil, 2005). С тех пор вопрос о незаконных мигрантах постоянно просматривается в политических и общественных дебатах. В 1993 году «законы Паскуа» (по имени министра внутренних дел того периода), введенные правоцентристской коалицией, инициировали политику нулевой терпимости к незаконной миграции. В результате этих законов большое количество трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, включая ищущих убежища и иностранных родителей французских детей, не могли быть выдворены, но они не могли получить ни вида на жительство, ни разрешения на работу. Это привело к широко поддержанной общественной кампании *sans-papiers* (человек без документов) и акциям ее сторонников (выступления церкви, голодовки и марши протеста).

Подобно своим южным соседям, Франция прибегает к экстраординарным кампаниям по регулированию. Первое регулирование имело место в сочетании с закрытием границ в 1973 году и легализовало около 400 000 иностранных рабочих (Poelemans and De Sèze, 2000). Далее программы имели место в 1981, 1991, 1998 и 2006 годах. За исключением последней, эти программы были инициированы левыми правительствами. Все они в большей мере были мотивированы гуманитарными соображениями, чем ощущением бесконтрольности ситуации в отношении трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в стране. Как указано в исследовании 2004 года, проведенном Европейской Комиссией, регулирование, в основе которого лежат семейные связи, дает программе дополнительных сторонников, так как оно поддерживает законно проживающих и направлено на таких трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, для которых из-за наличия семейных связей, как считается, маловероятно, что они покинут территорию, и скорее всего именно благодаря семейным связям они будут лучше интегрироваться (Papademetriou et al., 2004).

В дополнение к однократным программам регулирования закон Дебре 1997 года (по имени министра внутренних дел в правоцентристском правительстве Юппе) ввел процедуру постоянного регулирования иммигрантов после 15 лет их непрерывного присутствия во Франции. Этот период был позже сокращен до 10 лет в соответствии с Законами Шевеньемента 1998 года (по имени министра внутренних дел), введенными в действие левоцентристским правительством премьер-министра Жоспэна год спустя. Однократная программа регулирования 1997 года может рассматриваться как «прелюдия» к ослаблению требований для постоянных легализаций. Фактически обсуждалось, что многие решения по программе 1997 года были отложены, чтобы в конечном счете иметь дело с исправленным законом (Sénat, 1997).

В 2005 году, после десяти лет постоянного роста приток иммигрантов стабилизировался. Воссоединение семей остается наиболее важной причиной постоянных въездов. Иммиграция рабочей силы увеличилась. Франция остается государством-членом ЕС с самым большим количеством заявлений с просьбой об убежище (ОЭСР, 2007). В 2006 году количество трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, по оценке Министерства внутренних дел, достигло 200 000–400 000 с ежегодным прибавлением от 80 000 до 100 000 человек (Sénat, 2006).

24 июля 2006 года был принят новый закон об иммиграции (Закон 2006-911, включен в Кодекс въезда и пребывания иностранцев и права на убежище), который коренным образом изменил систему иммиграции во Франции, давая правительству новые полномочия, чтобы поощрять высококвалифицированную миграцию («выборочная миграция»), ограничивать иммиграцию по семейным обстоятельствам и более эффективно бороться с незаконной миграцией. Новый закон упрощает высылку трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, и количество высылки повысилось уже перед его вступлением в силу (Mugrhu, 2006). Кроме того, закон отменил систему постоянного регулирования, вместо этого статус

постоянного резидента предоставляется на разовой основе и в значительной степени основывается на новых критериях интеграции (СоЕ, 2007).

Программу регулирования 2006 года можно рассматривать как реакцию на государственный произвол по высылке семей трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом с детьми школьного возраста.

Таблица 7. Основные французские схемы регулирования

Программа	Дата окончания	Количество регулирований (процент удовлетворенных заявителей)	Критерий пригодности для выбора	Предоставленное разрешение
Министерский циркуляр от 11 августа 1981 г.	15/1/1982 (29/1/1982 — сезонные рабочие)	130,000 (87%)	— Присутствие до 1.1.1981 г. — Доказательство устойчивой занятости или трудового договора на один год (в конечном счете, с продлением, чтобы включить многие другие категории)	Постоянное местожительство
Министерский циркуляр от 23 июля 1991 г.	—	15,000 (30%)	Ищущие убежища, чье заявление было отклонено и кто: — въехал во Францию до 1.1.1989 г. — ждал ответ в течение минимум 3 лет (2 года, когда семейные связи) — имеет работу в течение минимум 2 лет	Постоянное местожительство
Министерский циркуляр от 24 июня 1997 г.	31/10/1997	150,000 (58%)	Устойчивое присутствие во Франции и семейные связи с французом или иностранцем, регулярно присутствующим во Франции; семьи в незаконной ситуации, доказывающие степень интеграции во Франции	1 год с возобновлением
Министерский циркуляр от 13 июня 2006 г.	13/8/2006	6924 (23%)	Ребенок зарегистрирован и посещает школу с сентября 2005 г. и до сего дня и непрерывное присутствие одного из родителей в течение, по крайней мере, двух лет до 13.8.2006 г.	1 год с возобновлением

Источник: Levinson, 2005; Poelemans and De Sèze Poelemans, тексты циркуляров.

Нынешний Президент Франции Саркози ясно высказался по случаю испанского регулирования 2005 года против массовых однократных программ подобного рода. Тем не менее последняя программа регулирования, несмотря на ограниченность ее результатов, является важным примером продолжающейся французской традиции регулирования по гуманитарным причинам и в то же самое время показывает озабоченность интеграцией мигрирующего населения (в частности, после широких волнений 2005 года во французских предместьях), поскольку в ней сформулировано условие «искреннее желание интегрироваться во французское общество». Эта озабоченность, по-видимому, также лежит и в основе подобного требования к индивидуальной легализации.

Закон об иммиграции от 20 ноября 2007 года ввел новую процедуру для постоянного регулирования незаконных рабочих. Министерский циркуляр от 7 января 2008 года налагает следующие условия:

- диплом или опыт работы в одной из профессий, входящей в список открытых рабочих вакансий, которые не могут легко быть заполнены в регионе, где рабочий подает заявление;
- доказательство предложения работы по бессрочному договору или, как исключение, договору с ограниченной продолжительностью сроком не менее одного года.

Как исключение, заявление могут подавать также рабочие со специальностями, которые не включены в список, но по которым имеются трудности набора.

Однако представляется, что эта процедура не достаточно хорошо понята работодателями, которые боятся просить о легализации, в том числе из-за санкций против работодателя, и в некоторых случаях предпочитают избавиться от своих незаконных рабочих. Французские репрессии трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, несмотря на то что продолжается возможность предоставления им легализации, были описаны Патриком Вейлом как своего рода политически-административная шизофрения, причиняющая бизнесу много вреда (Monde, 28 февраля 2008 г.).

В рамках прецедентного права французского Государственного совета признал, что правительство имеет единоличное право на регулирование (Poelemans and De Sèze, 2000). Программы регулирования выполнялись на основе министерских циркуляров, адресованных префектам, главам Департаментов, и подпадали под юрисдикцию Министерства внутренних дел, которое ответственно за выполнение закона об иммиграции и принятие решений в процедурах регулирования.

Литература:

- CoE, 2007: Memorandum, Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Population, AS/Mig(2007) 05, 13 February 2007 [online].
- Le Monde, 28 February 2008: Les patrons et le casse-tête des travailleurs sans papiers.
- Murphy, 2006: France's New Law: Control of Immigration Flows, Court the Highly Skilled, MPI Backgrounder, November 2006 [online].
- OECD, 2007: International Migration Outlook, SOPEMI 2007.
- Papademetriou et al., 2004: Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants, Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, MPI, July 2004 [online].
- Poelemans and De Sèze, 2000: The Regularization of Clandestine Immigrants in France, European Journal of Migration and Law 2: 309–336, 2000.
- Sénat, 1998: Commission d'enquête sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière, Rapport 470 (97–98) [online].
- Sénat, 2006: Commission d'enquête sur l'immigration clandestine, Immigration clandestine: une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine, Rapport 300 (2005–2006) [online].
- Weil, 2005: La France et ses étrangers, Paris, Gallimard, 2005.

2.4. Германия

После многолетнего периода активной вербовки трудовых ресурсов в послевоенный период, Германия в 1973 году наложила юридический запрет на вербовку как квалифицированной, так и неквалифицированной рабочей силы в ответ на нефтяной кризис и последующий экономический спад. С 1990-х годов нехватка рабочей силы в некоторых секторах, а также старение населения Германии привели к более широкому обсуждению необходимости экономической миграции. В 2001 году правительственная комиссия (Комиссия Шюсмута) опубликовала обширный отчет, который включал в качестве одной из ключевых рекомендаций активный отбор квалифицированных иммигрантов.

В 2004 году Германия приняла новый общий закон (вступил в силу с 1 января 2005 г.) по иммиграции (Zuwanderungsgesetz), центральной частью которого является Закон о пребывании (Aufenthaltsgesetz). Начальное предложение, которое во многом следовало рекомендациям отчета Шюсмута, было значительно изменено в процессе согласования между двумя палатами парламента. В результате запрещение вербовки остается в силе, хотя подлежит дополнительным исключениям.

В начале и в середине 1990-х годов вследствие Балканских войн и либеральных законов о предоставлении убежища Германия приняла беспрецедентное количество лиц, просивших об убежище. Немецкое правительство отреагировало на их приток, реформировав в 1992 году соответствующий закон, в котором сохранялось право на убежище в Германии по гуманитарным причинам и была введена концепция «безопасной третьей страны» и «безопасной страны выезда». Количество заявлений с просьбой об убежище с тех пор устойчиво снижалось (Oczan, 2004; ОЭСР, 2007).

В немецком законодательстве никогда не было положений по регулированию нелегальных иммигрантов, и немецкие правительства никогда не обращались к программам однократного регулирования. Мало того что такие действия, по-видимому, противоречат традиции законности, заложенной в немецкой политической и социальной культуре, противодействуя любому виду амнистии, но верно также и то, что Германия имеет намного меньшую неофициальную экономику, чем средиземноморские государства-члены ЕС. Не вызывает удивления, что именно Германия наряду с Францией высказала серьезное возражение на уровне ЕС в ответ на испанскую программу регулирования 2005 года.

Вместе с тем стоит отметить, что в значительной степени игнорируется тот факт, что крупномасштабные меры по регулированию серьезно рассматривались правительством Брандта (1969–1974 гг.) (Schönwälder et al., 2006). Они принимались главным образом в отношении тех лиц, обратившихся за предоставлением убежища, чьи заявления были отклонены, но высылка или возвращение которых невозможны или недопустимы, в связи с чем им был предоставлен статус толерантности (Duldung). Власти земель имеют единоличное право легализовать таких иностранцев, будь то индивидуум или конкретная группа (Hailbronner, 2000).

Возможность (предоставлять специальный вид на жительство использовалась властями земель в 1996 году, чтобы легализовать тех, кто, обратившись за предоставлением убежища, въехал в Германию до 1 июля 1990 года и прожил там больше восьми лет. Ограниченное количество бенефициариев этой программы привело к реализации в 1999 году второй программы, регулировавшей положение иммигрантов которые после предоставления им убежища въехали в Германию до 1 июля 1993 года. Кроме того, имело место регулирование иммигрантов этой категории из конкретных стран. Тем не менее немецкое правительство в ответ на призывы к программам регулирования явно отвергало эти идеи из-за административных проволочек на стадии обработки заявлений (Hailbronner, 2000). Регулирование в таких случаях должно применяться только как последнее средство и только из гуманитарных соображений.

Хотя предыдущий иммиграционный закон Германии предусматривал максимальную продолжительность статуса толерантности один год, он мог быть возобновлен, приводя в результате к «цепи толерантности» (Geyer, 2007). Сам по себе статус толерантности не означает предоставление мигрантам права на проживание. Более того, он препятствует их регулярной занятости, свободному перемещению в Германии и дает доступ только к мини-

мальным выгодам социального обеспечения. Новый немецкий иммиграционный закон должен был отменить систему толерантности, но сохранил ее в статье 60а, ограничив шестью месяцами с возможным возобновлением. Для более длительных периодов власти земель могут в соответствии с международными обязательствами или на гуманитарных основаниях принимать решения о предоставлении вида на жительство (статья 23). В индивидуальных случаях имеется возможность легализации с предоставлением социального пособия (статья 23а). В конце октября 2006 года приблизительно 178 326 человек жили в Германии, имея статус толерантности, из которых 100 000 человек с тех пор живут в Германии, по крайней мере шесть лет, и 70 000 человек — больше восьми лет (ВМІ, 2007).

В ноябре 2006 года министры внутренних дел немецких земель согласились предоставлять виды на жительство части лиц со статусом толерантности, обращающихся за предоставлением убежища. Идея, стоящая за этим, заключалась в уменьшении финансового бремени обеспечения этих лиц минимальными пособиями социального обеспечения и желании покончить с неопределенностью, в которой эти люди оказались (Leise, 2007).

В статье 104а, вставленной в Aufenthaltsgesetz, предусмотрена возможность предоставления права временного проживания лицам которые до 1 июля 2007 года прожили в Германии 8 лет, а имеющим детей — 6 лет.

От них требовалось проявить необходимый минимум желания к интеграции, иметь соответствующее жилье, знать разговорный немецкий язык и не иметь случаев преднамеренного введения в заблуждение властей, криминального досье, не участвовать ни в какой террористической или экстремистской организации. (Право временного проживания имеет силу до 31 декабря 2009 года и включает право на труд. Его можно возобновить еще только на два года, если иностранец доказывает, что он обеспечивает самого себя и, как можно предположить, сможет это делать в будущем. Если иностранец со статусом толерантности будет способен доказать возможность самообеспечения посредством работы, на основании статьи 23 ему с самого начала будет предоставлен вид на жительство.

Статья 104b предусматривала независимое право на временное проживание для интегрированных детей иностранцев, имеющих статус толерантности, которые к 1 июля 2007 года достигли возраста 14 лет. Им необходимо было представить доказательства пребывания не менее шести лет, способности говорить на немецком языке, гарантированного обеспечения и интеграции в Германии.

По данным на последний день подачи заявлений, 30 сентября 2006 года, 71 857 человек обратились за правом Bleiberecht (право остаться)⁸. Заявления должны были быть поданы не позднее 30 сентября 2007 года. Ожидалось, что приблизительно 50 000 из более чем 170 000 человек, обратившихся за предоставлением убежища, могут отвечать критериям для получения статуса временного проживания. На основе ответов немецкого правительства на вопросы от левой партии Линке (Linke) 13 ноября 2007 года, можно сделать предварительную оценку программы. Из 71 857 заявлений, 19 779 были успешно удовлетворены (28%). Еще 29 834 лицам предоставили дополнительный период «терпимости», чтобы они могли доказать, что способны обеспечить самих себя работая. 7 885 заявлений были окончательно отклонены (ВМ, 2007).

Строгие требования к процедуре регулирования и относительно небольшое количество бенефициариев этой программы привели к ее критике со стороны левых оппозиционных партий, а также организаций иммигрантов, требующих более открытой и постоянной легализации для иностранцев со статусом толерантности. Поскольку статус толерантности является предварительным условием для допуска к программе регулирования, встает вопрос, должен ли он рассматриваться вообще как функциональный эквивалент других программ регулирования, обсуждающихся в этом исследовании. Дело в том, что регулирование 2006 года не применяется к трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом, не имеющим даже статуса толерантности⁹, которых находится в Германии, по разным оценкам, от 500 000 до 1 000 000 человек.

⁸ Хотя правительство предупреждало, что не все Земли пока еще предоставили свои данные.

⁹ Благодарим Барбару Лаубенталь за то, что она указала на этот факт.

Литература:

- BMI, 2007: Press Release, Federal Ministry of the Interior (BMI), Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble: "Reform des Zuwanderungsrechts fördert Integration in unserem Land", 27 May 2007 [online].
- Geyer, 2007: Germany's regularization of November 2006: Committed to an EU immigration policy, CEPS Commentary, 9 February 2007 [online].
- Hailbronner, 2000: The Regularization of Illegal Immigrants in Germany, in: De Bruycker et al., Regularizations of Illegal Immigrants in the European Union, Bruylant, Brussels, 2000.
- Leise, 2007: Germany to Regularize "Tolerated" Asylum Seekers, MPI, April 2007 [online].
- MB, 2007: Deutschland: Erste Bilanz zur Bleiberechtsregelung, Migration und Bevölkerung, Number 10, December 2007 [online].
- OECD, 2007: OECD, 2007: International Migration Outlook, SOPEMI 2007.
- Oezcan, 2004: Germany: Immigration in Transition, MPI Country Report, July 2004 [online].
- Schönwälder et al., 2006: Migration and Illegality in Germany, AKI Research Review 1, February 2006 [online].

2.5. Греция

После распада коммунистической системы в 1989 году миграция в Грецию, долгое время считавшуюся страной эмиграции, резко возросла и превратилась в явление, плохо поддающееся контролю (Kasimis и Kassimi, 2004). В 1990-е годы, будучи одним из наименее развитых государств-членов ЕС, эта страна приняла самый высокий процент иммигрантов по отношению к количеству ее собственной рабочей силы (Kasimis и Kassimi, 2004).

Экономический рост Греции, начиная с ее вступления в ЕС, большая доля в хозяйстве страны теневой экономики и спрос на неквалифицированную рабочую силу в секторах, характеризующихся сезонностью (Cavounidis, 2006) — все это вносит вклад в приток мигрантов. Кроме того, географическое местоположение Греции и характер ее границ (острова, длинная береговая линия) делают эту страну пунктом въезда в ЕС для иммигрантов и лиц, ищущих убежища. Структуры управления миграцией показали здесь, возможно даже больше, чем в Италии и Испании, свою неспособность к регулированию миграционных потоков. Хотя в последние годы появились признаки улучшения, государственное обсуждение проблем иммиграции ведется слабо, а гражданские силы общества к формулировке иммиграционной политики практически причастны (Pavlou et al., 2005). Первый, в значительной мере ограничительный закон, пресекающий кроме всего прочего предоставление коммунального обслуживания незаконным иммигрантам, был принят в 2001 году. Миграция регулируется «через сложную систему виз и квот, основанную на несуществующих статистических данных занятости и вакансий, управляемую властной бюрократией, неспособной эффективно реализовать никакую политику» (Pavlou et al., 2005).

Перепись населения 2001 года выявила 762 191 иностранцев, то есть 7,5% населения Греции. Отсутствие точной статистики, однако, делает трудным установление истинного размера мигрирующего населения Греции. Tryandafillidou и Maroufouf (2008) оценивают, что в Греции присутствуют около 1 миллиона иммигрантов, исключая тех, кто имеет греческое происхождение, а общее количество мигрантов без документов достигает приблизительно 167 000 человек.

Подобно другим южно-европейским странам, Греция обращалась к крупномасштабным однократным программам регулирования, с целью легализации массы незаконных резидентов (к середине 1990-х годов их число, по оценкам специалистов, достигло полумиллиона человек) (Tryandafillidou и Maroufouf, 2008). Причем это делалось, несмотря на сильное общественное возражение в целом против таких программ и миграции (Levinson, 2005). Профсоюзы и организации работодателей были настроены в пользу таких действий, хотя владельцы мелких и средних предприятий и фермеры достаточно сильно колебались в их поддержке (Fakiolas, 1997).

Первая программа регулирования была начата в конце 1997-го и выполнена в 1998 году. Второе регулирование было включено в иммиграционный закон 2001 года. Третья программа сопровождалась введением в 2005 году нового миграционного закона, который сам по себе уже упростил процедуру получения вида на жительство и разрешения на работу. Возможно, Закон № 3536/2007, больше чем введение какой бы то ни было другой программы регулирования, облегчил условия внесения платежей в систему социального обеспечения, предусмотренные законом 2005 года, за выдачу и возобновление разрешений. Таким образом, он способствует трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом, которым все еще отказано в удовлетворении заявлений, легализоваться, а легализованным ранее — препятствует вернуться в состояние незаконности (Tryandafillidou и Maroufouf, 2008; ОЭСР, 2007) [см. Таблицу 8 на с. 71].

Программы регулирования Греции сильно критикуются за плохую организацию выполнения, некомпетентный правительственный надзор, недостаток данных, а также за отсутствие соответствующей политики, нацеленной на регулирование миграционных потоков (Levinson, 2005). Как программа 1998-го, так и программа 2001 года разрешали относительно короткий период легализации (белая карта, шесть месяцев действительности разрешения, соответственно), после чего мигрант должен был просить постоянный статус. Административные задержки, однако, приводили к выдаче временных разрешений только к моменту истечения их срока. Несмотря на частые продления конечных сроков и сроков

Таблица 8. Главные схемы регулирования в Греции

Программа	Конечный срок подачи заявлений	Количество заявителей	Критерий пригодности для выбора	Предоставленное разрешение
Регулирование 1997 г. Президентский Декрет 358/1997 (Белая карта)	1.06.1998	370 000	Непрерывное присутствие с 28/11/1997 г.	Временная работа/вид на жительство, действительный до 30.4.1998 г. (приблизительно 14 месяцев)
Президентский Декрет 359/1997 (Зеленая карта)	31.10.1998	228 000 (удовлетворены 96%, то есть 59% начальных заявителей)	Законная занятость с 1 января 1998 г. на минимум 40 дней за минимальную заработную плату (= 40 марок социального обеспечения)	Один, два или пять лет, возобновимое
Закон 2910/2001	1.08.2001	368 000 (удовлетворены 62%)	Истек срок разрешения и непрерывное присутствие или постоянное присутствие с 2.6.2000 г. и занятость в течение 250 дней	Два года с возобновлением
Закон 3386/2005	31.12.2006	200 000	Истек срок разрешения до 23.8.2005 или непрерывное присутствие с 1.1.2005 г. и занятость в течение 150 дней (200, если разные работодатели)	Два года с возобновлением
Закон 3536/2007	30.09.2007	—		

Источники: Skordas, 2000; Fakiolas, 2003; Levinson, 2005; Savounidis, 2006; Tryandafillidou and Maroufouf, 2008.

действия предоставленных разрешений, это (рост числа законных мигрантов, вернувшихся в состояние незаконности (Fakiolas, 2003). Наложение одной программы на другую как по времени, так и по бенефициариям, возможно, оправдывает разговор о процессах регулирования, а не о конкретных программах.

В самой последней программе была сделана попытка избавиться от некоторых предыдущих недостатков, связанных, в частности, с обучением персонала, консультированием участниками гражданского общества и широким освещением деятельности. Тем не менее многие проблемы остались (Savounidis, 2006).

Несмотря на то что начиная с программы 2001 года основное внимание сосредоточивалось на легализации незаконных рабочих (как вкладчиков в систему социального обеспечения), ответственность за реализацию программ возлагалась на Министерство внутренних дел, а не на Министерство труда. Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом в соответствии с программой 2005 года сначала подавали заявления на предоставление разрешений на работу в управления труда провинций, после чего — на предоставление вида на жительство в местный муниципалитет. Муниципалитет затем направлял проект решения в префектуру для принятия окончательного решения. Местные органы власти получали 30% дохода от сборов за заявления, что позволяло им покрывать свои управленческие затраты и, кроме того, сделать доступными обучение и бесплатное программное обеспечение для организации сбора данных (Savounidis, 2006).

Программа регулирования 2005 года имела двойную цель — сокращение теневой экономики и улучшение уязвимого положения трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом (Savounidis, 2006). Кроме подтверждения присутствия в Греции до января 2005 года нужно было представить свидетельство о состоянии здоровья, выданное государственной больницей, 150 марок социального страхования (эквивалент 150 рабочих дней) и произвести оплату за заявление (150 евро). В ответ на широко распространенную подделку необхо-

димых по программе 2001 года документов о месте жительства, программа 2005 года разрешила только публичные документы, которые могли быть легко проверены. В отличие от программы 2001 года, марки социального обеспечения не могли быть куплены, что еще раз подчеркивает концентрацию внимания на легализации незаконных рабочих.

Ввиду малого количества заявлений (145 000) по причине строгих требований Закон № 3536/2007 разрешил дополнительные документы, такие как свидетельства о рождении детей, рожденных в Греции. Мигрантам, которые не могли представить доказательство полных 150 дней занятости, давалась возможность купить до 20 % от требуемого количества марок. Для ряда специальностей требуемое количество дней было уменьшено вдвое (ОЭСР, 2007)¹⁰.

Успех греческих программ регулирования сомнителен. Занятость в теневой экономике остается широко распространенной, причем и среди национальных кадров. При отсутствии проверок условий труда эту ситуацию, по-видимому, маловероятно изменить. Выгоды греческого казначейства трудно оценить: хотя Греция явно намеревалась увеличить сбор налогов, она не предоставила эту информацию (СоЕ, 2007). Как Savounidis (2006), так и Fakiolas (2003) отмечают, что регулирование необязательно означает конец неофициальным отношениям занятости.

Также сомнительно и то, насколько далеко программы преуспели в улучшении положения трудящихся-мигрантов с нерегулированным статусом. Ожидается, что даже после ослабления в 2007 году требований программы 2005 года многие мигранты останутся исключенными из нее. Кроме того, наблюдалось, что многие из работодателей предпочитают нанимать рабочих законно, вынуждая их под угрозой увольнения работать за минимальную заработную плату и в плохих условиях труда (Tryandafillidou и Maroufouf, 2008). Законный рабочий остается в уязвимом положении, поскольку непрерывная оплата марок социального обеспечения, доказывающих официальные трудовые отношения, является предпосылкой возобновления его/ее разрешения.

Литература:

- Savounidis, 2006: New Elements of Greek Policies concerning Irregular Migrants: The Policy of Regularization of Unauthorised Migrants, Paper presented to the Ad hoc meeting of CDMG experts on policies on irregular migrants, Council of Europe, 30 November – 1 December 2006 [online].
- СоЕ, 2007: Memorandum, Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Population, AS/Mig(2007) 05, 13 February 2007 [online].
- Fakiolas (2003): Regularising undocumented immigrants in Greece: procedures and effects, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29(3): 535-561, May 2003.
- Fakiolas, 1997: Recent Efforts to Regularise Undocumented Immigrants — Greece, EUROFOUND Working Paper WP/97/40/EN, April 1997 [online].
- Levinson, 2005: The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005 [online].
- OECD, 2007: International Migration Outlook, SOPEMI 2007.
- Pavlou et al., 2005: Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue — Greece, MPG, September 2005 [online].
- Skordas, 2000: The Regularization of illegal immigrants in Greece, in: De Bruycker et al., *Regularizations of Illegal Immigrants in the European Union*, Bruylant, Brussels, 2000.
- Tryandafillidou and Maroufouf, 2008: Immigration towards Greece at the eve of the 21st Century — A critical assessment, Report prepared for the IDEA project on immigration in Mediterranean countries, Athens, ELIAMEP, 2008 forthcoming.
- Kasimis and Kassimi, 2004: Greece: A History of Migration, MPI, June 2004 [online].

¹⁰ Следует отметить, что по греческому трудовому законодательству марки социального обеспечения должны оплачиваться работодателем и рабочим совместно. Разрешение незаконным рабочим покупать марки социального обеспечения делает их более независимыми от работодателя, который отказывается нанимать их официально, в результате, однако, финансовое бремя перешло на незаконного рабочего.

2.6. Сравнение

2.6.1. Типы регулирования: экстраординарное и обычное; однократное и постоянное

Все страны, обсуждаемые в этом исследовании, хотя и в различных формах, в различные периоды и в очень разной степени, избрали путь регулирования трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. В 2006 году, однако, Испания и Франция объявили, что они больше не будут обращаться к крупным однократным программам регулирования. Испанский премьер-министр подтвердил это обещание в марте 2008 года во время избирательной кампании по выборам в парламент (*El País*, 7 марта 2008). Итальянский проект миграционного закона 2006 года не предусматривал новую программу. Таким образом, можно отметить схожесть взглядов, по крайней мере выраженных публично, в этих южно-европейских странах относительно отказа обеих стран от возможности новых крупномасштабных регулирований. Германия всегда воздерживалась и воздерживается от таких программ. Следует, однако, напомнить, что во многих случаях проведения регулирования государства-члены ЕС утверждали, что такая программа должна стать последней; и все же для многих стран, в частности для Италии, Испании и Греции программы регулирования де-факто стали миграционной политикой.

За исключением Франции, программы однократного регулирования основаны на законодательных мерах. Это увеличивает общую прозрачность и законность процесса. Однако, придание регулированию законной основы одновременно увеличивает продолжительность предварительной стадии, вызывает общественные дебаты и может поэтому производить эффект спроса для опоздавших, которые затем получают возможность посредством мошеннических уловок войти в программу.

В целом законодательные меры разработаны при реализации декретов и дополнены пояснительными циркулярами от компетентных органов власти. Часто эти пояснительные комментарии выпускались в ходе процесса и в ответ на вопросы органов власти, занимающихся реализацией программы, или по практическим проблемам, возникших в ходе их выполнения.

Крупномасштабные программы регулирования проводятся не в юридическом вакууме, а представляют собой часть более широкой миграционной политики и часто предназначены для того, чтобы привести положение трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в соответствие с общими законами миграции. Вовсе не без причины программы регулирования не раз проводились в рамках общих законодательных миграционных реформ.

Здесь стоит ожидать (мы возвратимся к этому аспекту в выводах), что большинство программ регулирования вставляются в секторные стратегии миграционной политики, которые нацелены на иностранную рабочую силу, не имеющую документов, без обращения к более глубоким экономическим корням такого явления. Большинство схем регулирования имеют дело с признаками гораздо более широко распространенной «болезни» передовых экономических систем (нелегальная занятость, то есть подпольный труд, включающий и своих граждан), структурные причины которой (как международные, так и внутренние) редко решаются. Поэтому и до тех пор пока не возникнет другой подход, программы регулирования могут смягчить, но уж, конечно, крайне маловероятно — решить, проблему, на которую они, как предполагается, нацелены. Вместе с тем отказ заниматься проблемой и проводить любое регулирование не является решением ни в каких случаях, в том числе и там, где нелегальный труд иностранцев, возможно, менее широко распространен, но все же существует.

Хотя большинство государств-членов ЕС допускает возможность индивидуальной легализации по единоличному решению компетентных властей, настоящую систему постоянной легализации можно найти в Испании (*arraigo*) и относительно недолго функционирующую автоматически во Франции. Очевидным недостатком такой системы является то, что вводимая напрямую, она приводит нелегальных трудящихся-мигрантов к нарушению закона. Однако если она основана на укорененности рабочего-мигранта с неурегулированным статусом в принимающем обществе и его/ее способности обеспечивать самого/саму себя, регулирование приносит выгоды как иммигранту, так и принимающей стране. Хорошее функционирование индивидуальной, конкретной и постоянной системы легализации предполагает хороший уровень социального единства и доверия между различными социальными и экономическими сторонами. В противном случае каналы индивидуального регулирования могут быть парали-

зованы недостатком информации, недоверием к администрации, опасением последствий правоприменительной деятельности со стороны работодателей и т.д. (эти препятствия возникли на начальной стадии реализации нового французского механизма индивидуальной легализации, основанного на экономических причинах (Le Monde, 26 февраля 2008)).

Все страны, обсуждаемые в этом исследовании, хотя и в различных формах, в различные периоды и в очень разной степени, избрали путь регулирования трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. В 2006 году, однако, Испания и Франция объявили, что они больше не будут обращаться к крупным однократным программам регулирования. Испанский премьер-министр подтвердил это обещание в марте 2008 года во время избирательной кампании по выборам в парламент (El País, 7 марта 2008). Итальянский проект миграционного закона 2006 года не предусматривал новую программу. Таким образом, можно отметить схожесть взглядов, по крайней мере выраженных публично, в этих южно-европейских странах в плане отказа от новых крупномасштабных регулирований. Германия всегда воздерживалась и воздерживается от таких программ. Следует, однако, напомнить, что во многих случаях проведения регулирования государства-члены ЕС утверждали, что такая программа должна стать последней; и все же для многих стран, в частности для Италии, Испании и Греции программы регулирования де-факто стали миграционной политикой.

За исключением Франции, программы однократного регулирования основаны на законодательных мерах. Это увеличивает общую прозрачность и законность процесса, однако одновременно увеличивает продолжительность предварительной стадии, вызывает общественные дебаты и может поэтому производить эффект спроса для опоздавших, которые затем получают возможность посредством мошеннических уловок войти в программу.

В целом законодательные меры были разработаны при реализации декретов и дополнены пояснительными циркулярами от компетентных органов власти. Часто эти комментарии выпускались в ходе процесса и в ответ на вопросы органов власти, занимающихся реализацией программ, или на практические проблемы, возникавшие по мере ее выполнения.

Крупномасштабные программы регулирования проводятся не в юридическом вакууме, а представляют собой часть более широкой миграционной политики и часто предназначены для того, чтобы привести положение трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в соответствие с общими законами миграции. Вовсе не без причины программы регулирования не раз проводились в рамках общих законодательных миграционных реформ.

Здесь стоит ожидать (мы возвратимся к этому аспекту в выводах), что большинство программ регулирования вставляются в секторные стратегии миграционной политики, которые нацелены на иностранную рабочую силу, не имеющую документов, без обращения к более глубоким экономическим корням такого явления. Большинство схем регулирования имеют дело с признаками гораздо более широко распространенной «болезни» передовых экономических систем (нелегальная занятость, то есть подпольный труд, включающий и своих граждан), структурные причины которой (как международные, так и внутренние) редко решаются. Поэтому и до тех пор пока не возникнет другой подход, программы регулирования могут смягчить, но уж, конечно, крайне маловероятно — решить, проблему, на которую они, как предполагается, нацелены. Вместе с тем отказ заниматься проблемой и проводить любое регулирование не является решением ни в каких случаях, в том числе и там, где нелегальный труд иностранцев, возможно, менее широко распространен, но все же существует.

2.6.2. Основания для регулирования: гуманитарный подход и экономические проблемы

В то время как в Германии и во Франции (хотя и с некоторыми недавними изменениями) в основе программ регулирования лежит гуманитарный подход, в Италии, Испании и Греции можно выделить двойную цель таких программ. Во-первых, это выявление теневой экономики и обеспечение выгод для налоговой системы и системы социального обеспечения. Во-вторых, дополнительной целью является покончить с сомнительной ситуацией трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Наряду с тем, что во Франции и Германии недавние программы регулирования были мотивированы прежде всего гуманитарными соображениями, имеется совсем другая распространенная точка зрения на положение трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом — как на участников экономики и вкладчиков в систему социального обеспечения. В этом отношении программы регулирования можно рассматривать в качестве средства фактического согласования соответствующего предложения и спроса на рабочую силу. Кроме того, официальная система, которую

такие страны, как Италия, Испания и Греция, применяют для этой цели, а именно, въездные квоты, рассматривается либо как функционирующая крайне плохо, либо как служащая средством скрытого регулирования рабочих, уже присутствующих на территории. Испания и Франция используют схемы постоянного регулирования трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, укоренившихся в основном обществе, но экономическая независимость является важным фактором в оценке такого применения.

Во всех государствах-членах ЕС существует растущее внимание к интеграции мигрирующего населения в основное общество. В Германии и Франции, однако, «желание интеграции» было явной предпосылкой для регулирования. В последние годы требование интеграции включено в иммиграционную политику этих стран форме ужесточения условий при въезде и дальнейших бюрократических шагов, таких как доступ к более долгосрочному статусу или натурализации.

2.6.3. Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом как субъекты экономики

Сосредоточенность на незаконных иммигрантах как на участниках экономики отражается в программах регулирования, осуществляемых работодателями в Италии и Испании. При сравнении миграционной политики этих стран можно отметить заметные расхождения.

Роль работодателя как инициатора процесса регулирования несет в себе некоторые гарантии подлинного характера отношений занятости. В то же самое время она влечет за собой риск для незаконного иммигранта, положение которого работодатель откажется легализовать. В Италии на относительно поздней стадии процедуры незаконные иммигранты, работодатель которых отказался легализовать их положение, могли выдвинуть против него обвинение и инициировать свое собственное регулирование. Известны здесь и случаи, когда работодатели не сообщали о полной продолжительности отношений занятости, возможно стараясь избежать необходимости легализовать их положение в органах социального обеспечения на весь срок договора. В Греции работодателям и трудящимся-мигрантам разрешили покупать часть марок социального обеспечения, необходимых для самостоятельного доказательства отношений занятости. Во Франции в ранней программе регулирования была разрешена декларация от третьего лица, чтобы противостоять этой проблеме. В Испании домашнему рабочему было разрешено самому начать свою легализацию, что может быть эффективно, учитывая фрагментированный характер отношений занятости в этом секторе. В Италии та же самая проблема решалась более трудоемким способом: несколькими работодателям позволялось совместно легализовать одного общего домашнего рабочего или работника-прислуги.

Следует напомнить, что там, где программы регулирования обязывали работодателей нести расходы по процедуре регулирования, включая отношения с налоговыми органами и органами социального обеспечения, эти затраты часто перекладывались на иммигранта.

2.6.4. Результаты

Оценка результатов регулирования часто затруднительна из-за отсутствия статистических данных по позициям, которые в связи с их характером трудно измерить, — таким как теневая экономика и незаконное присутствие иммигрантов. Однако, по-видимому, мы не ошибемся, если скажем, что регулирование ни в одной из исследованных стран не обеспечило окончательного решения проблемы незаконной иммиграции или теневой экономики. В Италии и в Испании самые последние программы регулирования закончились значительным уменьшением общего числа трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом (и соответствующим увеличением общего числа законных мигрантов и поэтому: а) ростом административной рабочей нагрузки на государственные учреждения, управляющие их положением, и б) ростом прав на доступ к системам здравоохранения и социального обеспечения. Тем не менее осталось большое количество трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые не могли быть признаны пригодными для регулирования и число которых пополнилось вновь прибывшими. Кроме того, там, где теневая экономика прочно пустила корни в экономическое развитие страны, как в случае большинства южных государств-членов ЕС, одним только регулированием невозможно ни уничтожить спрос на труд трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в этом секторе, ни искоренить существование самого статуса. Тем не менее общая оценка самых последних итальянской и испанской программ положительна.

Во всех изученных странах предоставленный вид на жительство имел обычно временный характер, и возобновление его подчинялось условию продолжения выполнения условий регулирования, в частности, отношений занятости. Это несет в себе опасность возвращения в незаконное состояние. Однако в более поздних программах в Испании и Италии из первых возобновлений видов на жительство мог быть сделан вывод, что количество людей, возвращающихся в состояние незаконности, должно быть ограниченным. В Испании это могло быть объяснено, по крайней мере частично, системой въездных квот. В Греции проблема с людьми, возвращающимися в состояние незаконности, явно связана с бюрократическими проволочками, которые часто заканчивались выдачей вида на жительство, когда срок его действия истек.

Тот факт, что большинство бенефициариев итальянских программ регулирования прибыли только недавно, по-видимому, подтверждает «эффект спроса». Однако в случае Испании такой эффект явно отсутствует. Тем не менее этот вопрос отражает характерную особенность процесса и постоянно обсуждается в горячих политических дебатах между испанскими партиями — правоцентристской Partido Popular и левоцентристской PSOE (El País, 19 февраля 2008 г.).

Какую пользу программы регулирования приносят системам социального обеспечения вовлеченных стран, в целом оценить трудно. Эти данные либо недоступны (Греция), либо не могут быть подсчитаны (Испания). Конечно, законный статус может повлечь за собой право на определенные пособия социального обеспечения, недоступные ранее. Однако, имея в виду связи между отношениями занятости и регулированием, можно предположить, что регулирование в свою очередь вносит значительный вклад в налоговый доход и в фонды социального обеспечения рассматриваемых государств. Так, в частности, происходит в Италии, где от работодателей потребовали урегулировать их собственные отношения с органами социального обеспечения через выплату единовременной суммы, или как это имеет место в Испании, где право на важные пособия социального обеспечения не связаны с законностью статуса.

2.6.5. Требования

Критерии, требующие, чтобы мигранты доказывали свое прошлое поведение, законность которого невозможно проверить по государственным документам, могут создавать стимулы для мошенничества (Paradopoulos, 2005). Большое беспокойство в программах регулирования вызывает характер документов, необходимых для доказательства законности отношений занятости или присутствия на территории. Разработчики политики регулирования должны соблюдать достаточное равновесие. Если требования к документам сделать слишком строгими, это может привести к исключению трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые обычно имели бы право на легализацию, но не могут обеспечить убедительных доказательств, что они выполняют требования. Во многих программах требования к документам были смягчены в ходе программы. Однако подлинность документов должна подвергаться проверке. Во время реализации некоторых программ регулирования имелись сообщения о торговле документами, а также о коррумпированности правительственных должностных лиц (Levinson, 2005).

Когда предусмотрена выдача документов официальными властями, препятствием может стать их стоимость. Если необходимы документы от иностранных властей, то их получение может быть затруднительно, как это показала программа 2005 года в Испании. Хотя в самых последних программах в Испании и в Италии требования к документам были строгими, результатом, отличающим их от других программ, оказалась легализация наибольшего количества трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Этот парадоксальный результат может объясняться большей численностью на тот момент трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Беседа, на которую работодатель и рабочий приглашались одновременно, как это было в последней итальянской программе, могла давать дополнительную возможность проверки подлинного характера отношений занятости.

Во всех изученных странах отсутствие криминального прошлого, кроме нарушений, связанных с незаконным въездом и пребыванием, служило предпосылкой для легализации. В некоторых странах требовалось медицинское свидетельство, подтверждающее состояние здоровья (Греция, Франция). Там, где такое требование выдвигается, структуры, созданные для выдачи медицинских свидетельств, должны справляться с временным увеличением объема работы.

2.6.6. Процедура и организация

С точки зрения процедуры можно отметить явное сближение между получением заявлений и их обработкой. Чтобы избежать парализации работы административной системы, как Испания, так и Италия в своих последних программах для обработки заявлений использовали уже существующие административные структуры. Кроме того, имеется смещение в сторону использования системы «одного окна», которая значительно облегчает применение программы и вынуждает правительственные агентства более тесно работать вместе. Конечно, во всех случаях координация и информационный обмен между различными участвующими правительственными агентствами был чрезвычайно важен. В Испании обязанность информировать *ex officio* (по долгу службы) была записана в приказе о регулировании. В Италии все агентства были физически представлены на беседе, на которую приглашались рабочий и работодатель, и процесс подачи заявления на этом завершался. Кроме того, в Греции и в Испании использовалась единообразная компьютерная система с доступом всех участвующих агентств.

В некоторых странах, например в Испании, общая ответственность за процесс легализации была возложена на Министерство труда и социального обеспечения, однако во всех изученных странах окончательное решение по заявлениям принималось Министерством внутренних дел.

Несмотря на острый характер обсуждения всех без исключения программ регулирования, во всех случаях они получали одобрение социальных партнеров. В Южной Европе профсоюзы обычно смотрят на регулирование как на средство отстаивания прав рабочих (мигрантов). В отличие от традиционно протекционистской позиции, занимаемой профсоюзами Центральной Европы, и их негативного отношения к найму иностранных рабочих (особенно когда их труд недокументирован). Организации работодателей подчеркивали существующий спрос на рабочую силу и указывали на недобросовестную конкуренцию со стороны экономических секторов, получающих большую прибыль от недокументированного труда иностранных рабочих. Сети профсоюзов, мигрантские организации и другие неправительственные организации во всех странах играют важную роль, создавая пункты предоставления информации и поддержки для заявителей (работодатели и рабочие). Однако ни в одной из современных программ такая роль не была формализована.

В большинстве стран для постоянного и временного персонала проводилось (ограниченное) обучение технологиям обработки заявлений. Резкое увеличение объема работы правительственных учреждений является важным фактором, который необходимо учитывать при оценке выполнимости программы регулирования. Во всех изученных программах наибольшая часть расходов была связана с наймом дополнительного временного персонала. Не следует также забывать, что по окончании сроков временных видов на жительство неизбежен рост заявлений на обновление, которое должно делаться своевременно, чтобы избежать задержек по административным причинам, приводящих к тому, что законные мигранты вновь становятся незаконными.

Литература:

- EP, 2008: European Parliament, Policy Department C (Citizens' Rights and Constitutional Affairs), Briefing Paper Trends on Regularization of third country nationals in irregular situation of stay across the European Union, January 2008.
- Le Monde, 26 February 2008: Les patrons perdus face aux travailleurs sans papiers.
- Levinson, 2005: The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005 [online].
- Papadopoulos, 2005: The "Regularization" Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective, MPI Policy Brief, No 4, September 2005 [online].
- El País, 19 February 2008: ¿Hay un millón de 'sin papeles'?
- El País, 7 March 2008, Interview with José Luis Rodríguez Zapatero, p. 1 and 13–17.

3. Рекомендации

3.1. Повышение легитимности программ регулирования

Все без исключения программы регулирования принимаются на фоне острых политических дебатов. Все принятые программы являются, однако, результатом некоторой степени согласия в отношении желательности урегулирования статуса, по крайней мере, части трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, находящихся в стране. Согласие на политическом уровне, а также между социальными партнерами сильно увеличивает легитимность (и, возможно, эффективность) программ регулирования. Консультации заинтересованных сторон и на стадии составления проекта, и на стадии выполнения имеют большое значение. Практическое участие социальных партнеров, как и других заинтересованных сторон, в выполнении программы регулирования может внести большой вклад в ее успех.

В некоторых странах программы регулирования выполнялись при противостоянии сильной общественной оппозиции. Эта оппозиция может быть вызвана общим недоверием к «иностранцам» или опасением потери национальных рабочих мест. В этом случае концентрация внимания на трудовых отношениях вообще, а не на трудящихся-мигрантах с неурегулированным статусом может добавить легитимности программе регулирования. Возвращение теневых рабочих мест в официальную экономику позволяет взимать налоги и взносы социального обеспечения и способствовать равной конкуренции на рынке труда.

Гуманитарный компонент программ регулирования, а именно, цель покончить с эксплуатацией трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом и членов их семей, может послужить для дальнейшего обеспечения легитимности таких программ; это особенно применимо в контекстах, где тяжелое положение трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом было обнародовано и стало предметом общественных дебатов. Регулирование может далее рассматриваться как предварительное условие успешной интеграции в принимающих обществах, снижающее напряженность отношений между мигрирующими сообществами и населением страны. В этом отношении аргументом в споре, который недавно занимал ведущее положение, является важность регулирования как средства улучшения понимания, знания и усиления контроля над присутствием трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Это может не только дать информацию тем, кто принимает решения в области управления миграцией, но и повысить отдачу от усилий по обеспечению безопасности.

Однако вывод о важности общего культурного и политического климата можно сделать из сравнения хода регулирования в исследуемых нами странах, где большая часть успеха связана с тщательной разработкой программы. В этом смысле правительства могут учиться и действительно учатся на опыте предыдущих программ и программ других стран.

Недавно наблюдался большой интерес к использованию регулирования в качестве политического инструмента. В этом отношении примером является меморандум Совета Европы (СоЕ, 2007). Ниже приводятся некоторые из рекомендаций по вопросам, поднятым в этом меморандуме.

3.2. Планирование программы регулирования

Тщательная разработка программы регулирования может помочь смягчить некоторые проблемы предыдущих программ регулирования. Большинство этих проблем имеет административный характер.

а. Нехватка административных мощностей

Программы регулирования означают резкое и значительное увеличение работы для государственной бюрократии. Координация и дополнительное финансирование, в частности найма временного персонала и его обучения, являются обязательными, чтобы избежать длинных очередей перед офисами по принятию заявлений, задержек в обработке заявлений, потери времени, а следовательно, и потери денег незаконными иммигрантами и их работодателями. В Италии и в Испании сокращение разрыва между принятием заявлений и принятием решений и учреждение процедур «одного окна» были оценены положительно. Ис-

пользование электронных досок, к которым все участники процесса имеют доступ, может значительно облегчить работу администрации. Также должны быть доступны ресурсы, чтобы справляться с увеличением рабочей нагрузки после программы регулирования, связанным, в частности, с ростом числа заявлений о воссоединении семей и возобновлении разрешений на работу и проживание, выданных в ходе программы.

b. Недостаток популяризации и опасение иметь дело с властями

Во время первых программ регулирования недостаток популяризации часто приводит к невысокому количеству их участников. Правительства сделали из этого вывод, и высокое количество заявлений в последних итальянских и испанских программах может быть частично объяснено широким предоставлением информации о программе. Обеспечение информацией на различных языках, конечно, очень важно. Хотя Интернет может сыграть здесь важную роль, следует понимать, что многие незаконные иммигранты не могут иметь к нему свободный доступ. Роль профсоюзов, организаций иммигрантов и других неправительственных организаций является инструментальной, поскольку они могут быть в контакте и пользоваться доверием сообщества трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. У них должна иметься ясная информация о требованиях для легализации и доступных амнистиях, чтобы трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом не опасались обращаться в органы власти.

Наиболее реальными по своему характеру являются проблемы, связанные с условиями пригодности для участия в программе, документами, которые необходимо представить, затратами и продолжительностью выдачи разрешений.

c. Возвращение к статусу без документов

Хотя, как было отмечено ранее, в самых последних программах в Испании и Италии количество законных иммигрантов, возвращающихся в незаконное состояние, сократилось, следует, тем не менее, напомнить, что многие программы регулирования вводятся (даже частично) для того, чтобы повторно легализовать иммигрантов, которые уже получили какую-либо форму разрешения по предыдущим программам. Это можно объяснить, прежде всего, слишком короткой продолжительностью действия предоставленного разрешения и/или слишком длительными процедурами выдачи и возобновления разрешений. И то и другое приводит к тому, что мигранты получают свои разрешения тогда, когда истекает срок их действия, и им сразу приходится снова начинать процедуру подачи заявления/обновления. Это можно также объяснить сомнительным характером многих работ, обычно выполняемых рабочими-мигрантами. Часто проблемой является не то, как найти работу, а то, как ее сохранить до момента возобновления вида на жительство.

d. Требования и мошенничество

Необходимо установление баланса между потребностью управлять условиями признания пригодности к участию в программе и необходимостью не исключать трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом на основе простого факта их неспособности представить доказательство своей пригодности к участию в программе. Как было замечено, критерии, требующие от мигрантов представления доказательства своего прошлого поведения, которое не может быть подтверждено официальными документами, а также слишком строгие требования могут подстрекать мигрантов к мошенничеству (Paradourlou, 2005). Когда программа осуществляется работодателями, рабочий-мигрант с неурегулированным статусом, которому работодатель отказывает в легализации его положения, должен иметь дополнительные пути решения вопроса, не подвергающие опасности его право на легализацию, в виде заявлений третьих лиц либо разрешений для ищущих работу. Требование представить официальные документы не должно быть категоричным в виду трудности получения некоторых из них в странах выезда и стоимости их получения.

e. Потребности рабочих и работодателей

В проекте программы следует учитывать потребности рабочих и работодателей. Во-первых, это повышает легитимность деятельности. Во-вторых, анализ ситуации трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, а также спроса на национальном рынке труда

может дать информацию для решения вопроса о продолжительности и типе разрешения, которое должно быть предоставлено легализованному мигранту. Здесь нужно учитывать возможную фрагментацию национального рынка труда и региональные экономические различия, поскольку регулирование потенциально обеспечивает доступ ко всей территории.

3.3. Сопутствующие меры

Возможно, наиболее важной рекомендацией, которая может быть сделана, является то, что регулирование не должно рассматриваться в изоляции. Тот факт, что регулирование является мерой «после осуществившегося факта» (ex-post), означает, что требуются и другие меры, чтобы попытаться избежать такой ситуации, когда необходимость в регулировании возникает снова, хотя практика показывает, как трудно это сделать.

Цели регулирования обычно в большой мере накладываются на цели иммиграционной и социальной политики. Чтобы достигнуть этих целей, усилия по регулированию должны сопровождаться другими инструментами. Наиболее важными являются меры по борьбе с теневой экономикой, такие как проверки условий труда, но это также могут быть и визовая политика страны, пограничный контроль и увеличение числа лучше функционирующих каналов постоянной миграции.

Регулирование может быть первым шагом в процессе постепенного вживания легализованного мигранта в принимающее общество и его/ее натурализации. Это является призывом уделять внимание интеграции этих мигрантов в принимающее общество и окончательному осуществлению их права на семейную жизнь.

Литература:

- Papadopolou, 2005: The “Regularization” Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective, MPI Policy Brief, No 4, September 2005 [online]
- CoE, 2007: Memorandum, Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Population, AS/Mig(2007) 05, 13 February 2007 [online]

III. Санкции против работодателей

1. Введение

Теневая экономика не только привлекает трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, но и укрепляется ими (MPI, 2004). В Европе, начиная с конца 1980-х годов, незаконная занятость иностранцев рассматривалась как аспект более широкой проблемы — роста теневой экономики (Castles and Miller, 2003). Здесь следует указать на важное различие рынков труда Соединенных Штатов и Европы. Соединенные Штаты имеют менее обширную теневую экономику по той причине, что там относительно легко по документам предприятия провести незарегистрированных иммигрантов как зарегистрированных, тогда как на более регулируемых рынках труда стран-членов ЕС это сделать намного труднее (Papademetriou, 2004).

Одним из путей борьбы с незаконной миграцией в развитых странах было наложение санкций на работодателей, которые сознательно принимают на работу трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Риск быть подвергнутым санкциям ведет к тому, что работодатели учитывают их размер при начислении заработной платы незаконным работникам (ОЭСР, 1999). С введением санкций ответственность перекладывается на тех, кто разрешает или поощряет незаконную занятость (ОЭСР 2000).

Санкции к работодателям имеют двойную цель. Во-первых, они повышают доверие к другим инструментам миграционной политики, таким как регулирование, атакуя одну из главных причин миграции — занятость. Во-вторых, создают добросовестную конкуренцию на рынке труда, так как наем трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом позволяет работодателям уклоняться от налогов и социальных взносов, а часто и эксплуатировать рабочих, пользуясь их уязвимым положением.

Санкции против работодателей являются относительно новым инструментом в трудовом и иммиграционном законодательстве демократических стран. В странах ЕС эти санкции существуют с середины 1980-х годов, что, по мнению Snow (1998), частично объясняется потребностью во внутреннем контроле, который должен был компенсировать утрату контроля на внешних границах в связи с образованием Шенгенской зоны. В США они введены с конца 1980-х годов, а в Великобритании — только в 1997-м.

Понятие «санкции против работодателей» включает в себя множество различных мер. Первыми и наиболее важными являются штрафы, налагаемые на прямого работодателя. Санкции могут иметь административный характер (штрафы, закрытие бизнеса) или уголовный (штрафы, тюремное заключение). Это отразилось в решении Европейского Суда по правам человека, где указано, что подобные санкции, несмотря на отнесение их к «административным», имеют сдерживающий и карательный характер, а поэтому могут рассматриваться как уголовные, что соответствует Европейской Конвенции по правам человека и гарантиям, приведенным в ней в отношении надлежащей законной процедуры (*Öztürk против Германии*, решение от 21 февраля 1984 г., серия А, № 73, параграф 54).

В некоторых странах к лицам, способствующим косвенной занятости (то есть через посредника) и/или помогающим в организации незаконной занятости, применяются такие же санкции, как за отдельное нарушение или прямую занятость. В отдельных правовых системах, административные и гражданские санкции объединены с гражданской ответственностью работодателя за трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом (Robin and Vargas, 2000).

Принудительное осуществление санкций против работодателя является обязанностью целого ряда разных государственных учреждений, куда входят полицейские силы, иммиграционные службы, а также органы, подчиняющиеся Министерству труда и социального обеспечения. Это может вызывать проблемы разграничения компетенции и эффективной координации.

Использование санкций против работодателей как инструмента обуздания незаконного труда не является бесспорным. Санкции против работодателя часто рассматриваются как создающие необоснованные трудности для работодателей или как косвенное наказание трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом и несут риск дискриминации рабочих, которые могут быть легализованы. Главное бюджетно-контрольное управление Соединен-

ных Штатов (GAO) признало, что наложение санкций на работодателей в 1986 году в США привело в результате к «широкомасштабной дискриминации», вызванной, главным образом, недостатком понимания требований закона к работодателям в отношении найма рабочих-мигрантов (GAO, 1990). Исследование в секторе оранжерейного фермерского хозяйства в Нидерландах показало, что повышенные санкции против работодателей привели к росту мошенничества при идентификации личности, более низкой заработной плате рабочих-иммигрантов, поскольку работодатели стремятся перенести риск на трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, к сокращению периодов занятости и обращению к теневым агентствам по трудоустройству в качестве посредников (OKIA, 2004).

Относительно новой особенностью является вознаграждающее законодательство, предоставляющее незаконному рабочему некоторую степень защиты при сотрудничестве с властями против его работодателя. Подобное законодательство первоначально было введено для защиты жертв торговли людьми, но стало использоваться и в отношении незаконной занятости.

Эффективность и действенность санкций против работодателей часто подвергались сомнению. Уже с 1982 года GAO США на основании исследования, проведенного по 19 странам, пришло к выводу, что санкции в значительной степени неэффективны по двум причинам:

- 1) работодатели либо уклонялись от ответственности за незаконную занятость, либо принимали незаконных мигрантов, игнорируя возможность наказания, слишком слабого, чтобы удержать их от таких действий,
- 2) законы обычно приводились в исполнение малоэффективно из-за строгих юридических ограничений на расследования, из-за отсутствия связей между правительственными учреждениями, недостатка решений об осуществлении принудительных действий и нехватки сотрудников (GAO, 1982).

Papademetriou и др. (1991) отметили что «эффективность усилий по борьбе с незаконной иммиграцией тесно связана с возможностью государства выделить достаточные ресурсы, чтобы в судебном порядке осуществлять все положения закона». Martin и Miller (2000) сделали замечание в том же ключе: «...при наличии мощных и часто общих для рабочего и работодателя стимулов нарушить закон должны настойчиво приводиться в исполнение санкции и постоянно отслеживаться изменения в поведении работодателя и рабочего в ответ на законы о санкциях и усилия по осуществлению принудительных действий». Распространенная плохая координация и недостаточные ресурсы, выделяемые на осуществление принудительных действий, по-видимому, препятствуют этому. Причиной этого является рассредоточение компетенций по различным правительственным агентствам, а также то, что, несмотря на политическое согласие, лежащее в основе применения санкций против работодателей, незаконная занятость часто рассматривается как относительно безвредное преступление.

Литература:

- Castles and Miller, 2003: *The age of migration, International Population Movements in the Modern World*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 2003.
- GAO, 1982: *Information on the Enforcement of Laws regarding the Employment of Aliens in Selected Countries.* GAO/GGD-82-86. Washington DC.
- GAO, 1990: *Immigration Reform: Employer Sanctions and the Question of Discrimination*, Report to Congress, GAO/GGD-90-62. Washington DC [online].
- Martin and Miller, 2000: *Employer Sanctions: French, German and US experiences*, ILO International Migration Papers 36, 2000 [online].
- MPI, 2004: *Dutch Presidency Conference on Asylum, Migration and Frontiers*, Policy Brief No. 4, September 2004 [online]. Migration Policy Institute with assistance of Patrick Weil.
- OECD, 1999: *Trends in International Migration*, SOPEMI 1999
- OECD, 2000: *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Paris, 2000.
- OKIA, 2004: *Onzichtbaar achter glas — Illegale arbeid in de glastuinbouw van het Westland*, 15 December 2004 [online].
- Papademetriou et al., 1991: *Employer Sanctions: Expectations and Early Outcomes*, in: Fix (Ed), *The Paper Curtain*, Washington DC, The Urban Institute Press, 1991.
- Papademetriou et al., 2004: *Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants*, Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, MPI, July 2004 [online].
- Robin and Barros, 2000: *Review and Evaluation of the Measures Implemented in OECD Member Countries*, in: OECD, *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Paris, 2000.

2. Италия

2.1. Неофициальный рынок труда

Незаконный труд в Италии составляет 15,9–17,6% валового национального продукта (ISTAT, 2005), хотя менее консервативные оценки говорят о 27–30% (Schneider и Frey, 2000). Исследование, охватившее в 2005 году INPS (Национальный институт социального обеспечения) более 100000 компаний, выявило незаконность в различных формах в более чем 78 000 из них, которая затронула почти 50 000 рабочих (Galetto и Lombardia, 2006).

Незаконный труд особенно широко распространен в секторе строительства (Graziani, 2006), а также в секторе обслуживания (домашняя работа) и в сельском хозяйстве. В этих же секторах работает больше и законных иностранных рабочих (Caritas, 2006), что связано с большими объемами малоквалифицированной работы, низкой производительностью, минимальной прозрачностью и другими факторами (Reyneri, 2004). Здесь же наблюдается непропорционально высокое количество несчастных случаев со смертельным исходом на производстве, жертвами которых большей частью являются иностранные рабочие (Pastore, 2006). В одном только секторе строительства, один из шести зарегистрированных несчастных случаев приходится на долю рабочего-иммигранта (Fillea Cgil, 2007).

INPS отметил нарастающую тенденцию теневой занятости среди рабочих-иммигрантов (Caritas, 2006). Согласно данным Reyneri (2004) в результате частых программ регулирования одни и те же факторы обуславливают рост численности в теневой экономике Италии как иммигрантов, так и итальянцев. Однако в 2005 году 2% рабочих, проверенных инспекцией охраны труда не имели действующего разрешения на пребывание в стране, что составило 8% от всех контролируемых рабочих из стран, не входящих в состав ЕС (данные, предоставленные итальянским Министерством труда).

2.2. Санкции за предоставление работы трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом

Статьей 20(8) первого объединенного иммиграционного закона Италии, Закона 40/1998 (Закона Турко-Наполитано), были впервые введены санкции за предоставление работы трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом. Использование иностранного рабочего, не имеющего действующего разрешения на пребывание в стране, могло наказываться тюремным заключением от 3 месяцев до года или штрафом от 2 до 6 миллионов лир (приблизительно 1032–3098 евро).

Статьей 22(12) Закона Босси-Фини (Закон 89/2002) сохранены сроки тюремного заключения, но увеличены штрафы, подлежащие уплате, до 5000 евро за каждого нанятого незаконного рабочего. Закон дополнительно ввел административный штраф (статья 22(7)) от 500 до 2500 евро для работодателя, который отказывается сообщать о любых изменениях в отношении занятости иностранных рабочих в службу «одного окна» по иммиграции (sportello unico) префектуры, территориального представительства правительства.

Кроме того, итальянское правительство в рамках борьбы с теневой экономикой и несоблюдением трудовых правил и инструкций приняло ряд дальнейших санкций. Статья 36-бис (7) Закона 248/06 (Декрет Берсани) предусматривает административный штраф в размере от 1500 до 12000 евро за каждого рабочего, документы которого не в порядке, то есть по 150 евро за каждый рабочий день. Тот же самый закон устанавливает и гражданские санкции (штраф — минимум 3000 евро), связанные с неуплатой взносов в систему социального обеспечения, независимо от продолжительности нелегальной занятости, которые не применяются к незаконным рабочим-мигрантам, так как их незаконный статус подразумевает прежде всего, что они не заявлены в службе социального обеспечения. Кроме того, в секторе строительства инспекционные власти, подчиняющиеся Министерству труда, имеют полномочие приостанавливать деятельность, когда количество выявленных ими рабочих без необходимых документов равно или превышает 20 процентов от общего количества законно нанятых рабочих, а также в случае постоянных нарушений трудовых законов, касающихся рабочего времени. Циркуляр Министерства труда от 4 июля 2007 года уточняет, что наложение сан-

кций по статье 22 Testo Unico (Объединенный текст законов по иммиграции и статусу иммигрантов) не препятствует одновременному наложению санкций по статье 36-бис Закона 248/06, так как они относятся к разным нарушениям.

Несоблюдение правил охраны труда в отношении здоровья и безопасности рабочих и постоянное освещение в печати несчастных случаев на работе (так называемые «белые смертельные случаи») привели, кроме того, к пятикратному увеличению административных санкций, введенных Законом 296/2006 (Закон о бюджете 2007 г.). Статья 5 Закона 123/2007 дополнительно распространила возможность приостановки деятельности, первоначально принятую для строительного сектора, на всю производственную сферу.

Законопроектом Амато-Ферреро предусмотрено внесение в итальянский уголовный кодекс нового преступления — эксплуатации рабочих-иммигрантов. Это преступление может быть наказуемо тюремным заключением от трех до восьми лет и штрафом 9000 евро за каждого рабочего. Хотя принятие этого законопроекта на сегодня отложено, итальянский Кассационный суд уже принял решение, что эксплуатация рабочих-иммигрантов может рассматриваться как уголовное преступление, а именно — «отягченное и длительное вымогательство» (Решение 36642/07 от 5 октября 2007 г., Второй криминальный раздел).

Законопроектом Амато-Ферреро предполагается повышение штрафа за занятость трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом от 5000 до 9000 евро за каждого рабочего и в качестве возможной санкции добавлен запрет на государственные договоры и государственные субсидии. В случае выявления на предприятии более трех трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом предлагается приостановка его деятельности на месяц. Административные штрафы за нарушения, связанные с нелегальной занятостью, могут быть удвоены.

Другой законопроект (Atto Camera n. 2784, XV Legislatura), утвержденный Сенатом в июне 2007 года, но не вступивший в силу из-за преждевременного прекращения деятельности законодательного органа, может внести поправки в итальянский иммиграционный закон, касающиеся обеспечения легализации рабочего-иммигранта с неурегулированным статусом, который является жертвой «серьезного злоупотребления и эксплуатации». В статье 18 действующего закона предусмотрена выдача разрешения на пребывание на основе гуманитарных соображений, но это применялось только к жертвам торговли людьми для сексуальной эксплуатации.

2.3. Инспекционные власти

Как и во многих других странах, в Италии компетенции охраны труда разделены между множеством правительственных органов. Основная ответственность возложена на инспекторов региональных и провинциальных управлений, которые осуществляют контроль условий труда и имеют права полиции в отношении своих компетенций (являются частью *Polizia Giudiziaria*). Эти управления подчинены Министерству труда и социального обеспечения.

Подобными функциями инспекторов проверки условий труда, но при владении общими правами полиции наделены члены специальной жандармерии (карабинеры). В каждом провинциальном управлении труда имеется *Nucleo Ispettorato dei Carabinieri* (инспекционный центральный пункт жандармерии). С 1997 года эти пункты подчиняются *Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro* (Команда жандармерии по охране труда). В Сицилии есть дополнительный региональный центральный пункт, координирующий работу 9 центральных пунктов провинций. Команда имеет штаб-квартиру в Риме в Министерстве труда и социального обеспечения.

Институты социального обеспечения, такие как INPS и INAIL (Национальный институт страхования от несчастных случаев на работе), имеют собственные инспекционные службы с полномочиями, подобными полномочиям инспекторов охраны труда. Их задача выявлять уклонение от уплаты платежей социального обеспечения. Контроль исполнения правил и инструкций, связанных со здоровьем и безопасностью работы на предприятиях, за исключением строительной отрасли, относится к ответственности региональных центров здоровья.

Инспекции проверки условий труда традиционно являются очень слабоармизированным инструментом правоприменительной деятельности с неравномерным распределением (и степенью эффективности) на национальной территории (Pastore, 2006). В настоящее время существует правило, что каждая фирма может быть инспектирована один раз в 12 лет. В течение многих лет наблюдалось снижение численности инспекторов. Их количество уменьшилось с 2083 инспекторов в 2003 году до 1356 в 2007-м. (Italia Oggi, 20 декабря 2007 г.).

Цифры, представленные министерством в январе 2008 года, указывают, что по сравнению с ситуацией на 30 апреля 2006 года такая тенденция полностью изменилась. Это обусловлено ростом числа инспекторов проверки условий труда Министерства труда на 58,8% и увеличением карабинеров Команды жандармерии по охране труда на 13,5%. Закон 123/2007 выделил 4 250 000 евро для найма дополнительного персонала и такую же сумму на укрепление инспекционной деятельности.

Важным событием стало принятие Законодательного декрета 124/2004 с целью рационализировать инспекционные функции в области труда и социального обеспечения. Декретом учреждено Главное управление по инспекционной деятельности в Министерстве труда и социального обеспечения в Риме, которому были поручены надзор и координация инспекционной деятельности. Министерский Декрет от 20 апреля 2006 года учредил Кодекс поведения, направленный на гармонизацию осуществления деятельности различных инспекционных властей.

Таблица 9. Итальянские власти по контролю условий труда

Инспекционные органы власти	Задачи и полномочия	Прогнозируемый персонал на 1.01.2008
Инспекторы охраны труда региональных и провинциальных управлений труда (подчиненность Министерству труда и социального обеспечения, координируются Главным инспекционным управлением)	Закон 628/1961 и законодательный Декрет 124/2004: – общие права инспекции в отношении правил и инструкций охраны труда; – инспекции охраны здоровья и техники безопасности на работе (только в секторе строительства); – права полиции в рамках своей компетенции.	3761
Карабинерский корпус (жандармерия) по охране труда	Закон 608/1996: – права по проверке условий труда, подобные правам инспекторов – общие права полиции	503
INPS, INAIL и другие институты социального обеспечения	Закон 638/83 и Законодательный Декрет 124/2004: – инспекционные полномочия по контролю выплаты взносов в систему социального обеспечения, без прав полиции – право доступа, инспекции и конфискации, без прав полиции	INPS: 1735 INAIL: 404
AA.SS.LL. (региональные центры здоровья)	Инспектирование охраны труда и техники безопасности на работе (статья 21, Закон 833/1978)	—

2.4. Инспекционная деятельность

Как заявил в прессе один инспектор охраны труда, инспекционная деятельность была в некоторой степени парализована правительством Берлускони. Количество проведенных инспекций уменьшилось с 147 410 в 2003 году до 102 227 в 2007-м (Italia Oggi, 20 декабря 2007 г.). Однако с 2007 года эта деятельность возобновилась благодаря, в том числе, бюджетным ассигнованиям, предусмотренным в соответствии с Законом 123/2007 (La Repubblica, 15 сентября 2007 г.; Il Sole-24Ore, 11 декабря 2007 г.). Декрет, в котором для *Testo Unico* (Объединенный текст) предлагалось составление и исправление законов по охране труда и технике безопасности на работе, включая большее количество инспекционных проверок и более серьезные санкции, был принят Советом министров 6 марта 2008 года (La Repubblica, 4 марта 2008 г.)¹¹.

¹¹ Подробно см.: <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=38510>

Сокращение количества проверок можно частично объяснить смещением центра внимания с количественных на качественные показатели. Так, министр труда правительства Проди Чезаре Дамиано указал на увеличение в 2006 году количества обнаруженных нарушений (Министерство труда, 2007а), хотя это может рассматриваться и как признак увеличения незаконной рабочей силы. В 2007 году, однако, значительно выросло как число проверок, так и количество обнаруженных нарушений (Министерство труда, 2008).

Стратегические цели регулярной деятельности были намечены в начале 2008 года под руководством Главного управления инспекционной деятельности. Годовая программа работы принята в начале года (первый раз, однако, в 2008 г.). Инспекционная деятельность, координируемая Главным управлением, состоит из специализированных операций, которые проводятся на основании предварительно собранных сведений. Примерами такой деятельности являются операции по проверке китайского бизнеса в нескольких итальянских областях (операции «Марко Поло» I и II в мае и ноябре 2005 г.; операция «Великая стена» в ноябре — декабре 2007 г.). Как отмечает Pastore (2006), эти операции, по крайней мере частично, могли быть политически мотивированными ввиду глубокой обеспокоенности большого сектора итальянских малых и средних предприятий предположительно недобросовестной конкуренцией китайских фирм, включая межнациональные, базирующиеся в Италии.

Операция «10 000 строительных площадок» (июнь — сентябрь 2007 г.) — еще один пример кампании под руководством Главного управления инспекционной деятельности, на сей раз по проверке определенного производственного сектора. Главная цель этой операции состояла в борьбе с нарушениями правил охраны труда и техники безопасности в строительной промышленности, что не исключало, конечно, обнаружение трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые, как было указано прежде, часто бывают жертвами несоблюдения правил охраны труда и техники безопасности.

Стоит отметить, что Министерство труда и социального обеспечения разрабатывает диалоговую информационную систему, которая позволяет обмениваться данными между инспекционными властями, а также создает систему уведомления о новых отношениях занятости, уже действующую в нескольких регионах и провинциях. Одной из трудностей для инспекторов охраны труда было обнаружение полуправильных рабочих, само появление которых говорит о наличии нарушения правил в отношении лиц с постоянной занятостью. Это делалось, например, с помощью договоров частичной занятости при фактической полной занятости, при содействии посреднических агентств по трудоустройству и при заключении контрактов с ними по сотрудничеству (Интервью с должностным лицом Министерства труда, январь 2008 г.).

Дополнительные инициативы предприняты в борьбе против теневой экономики на региональном уровне. Одним из наиболее известных примеров является региональный закон Апулиана (Закон № 28 от 26 октября 2006 г.), принятый после предварительной консультации с социальными партнерами и стимулирующий усиление контроля. Одной из главных введенных им мер является обязательство компаний, обращающихся за любым видом финансирования, подтвердить легальную занятость всех своих рабочих (Galetto и Lombardia, 2006). Повышенное количество инспекций охраны труда имели место в провинциях Апулиана Таранто и Бари в январе и феврале 2007 года в связи с урожаем винограда (Министерство труда, 2007b).

Кроме региональных законов, есть и другие местные инициативы, такие как координация инспекционных властей на местном уровне, создание местных систем сбора данных, а также организация оперативных групп, включающих не только инспекционные управления, но и местные органы власти и префектуру (см., напр., BresciaOggi, 10 ноября 2007).

Литература:

- 24 Ore, 11 December 2007: Sicurezza sul lavoro: più ispettori, lotta al sommerso e subito i decreti attuativi
- Brescia Oggi, 10 November 2007: Lavoro nero: irregolare un'azienda su due — Caritas, 2006: Regolarità, normalità, tutela: il rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS [online].
- Fillea Cgil, 2007, Monitoraggio Fillea Cgil, Infortuni Mortali nel Settore delle costruzioni: 235 vittime nel 2007, Press Release 14 January 2008 [online].
- Galetto and Lombardia, 2006: Efforts to combat illegal work intensified, EIRO, December 2006 [online].
- Graziani, 2006: Il lavoro non regolare in edilizia: considerazioni e stime statistiche, Fillea Cgil study, July 2006 [online].

- ISTAT, 2005: La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anno 2003 [online], 22 September 2005.
- Italia Oggi, 20 December 2007: Ispezioni, irregolarità a quota 80%.
- La Repubblica, 15 September 2007: Senza caschi a trenta metri d'altezza così si lavora nei cantieri in nero.
- La Repubblica, 4 March 2007: Morti bianche, sul decreto scontro Damiano-Confindustria.
- Ministry of Labour, 2007a: Conferenza Stampa con il Ministro Cesare Damiano sui risultati della attività ispettiva, Rome, 1 February 2007 [online].
- Ministry of Labour, 2007b: Vigilanza straordinaria in Puglia [online].
- Ministry of Labour, 2008: Risultati dell'attività ispettiva per l'anno 2007 [online].
- Pastore, 2006: Italian modes of migration regulation, paper presented at the IMISCOE Cluster A 1 Workshop on "Regular and irregular flows: quantities, processes and types of regulations in Europe II", Istanbul, 10–12 March 2006.
- Reyneri, 2004: Immigrants in a segmented and often undeclared labour market, *Journal of Modern Italian Studies* 9(1), 71–93, 2004.
- Schneider and Frey, 2000: Informal and Underground Economy, Johannes Kepler University, Economics working papers 4/2000, Linz [online].

3. Испания

3.1. Неформальный рынок труда

В Испании в 1970-е и особенно в 1980-е годы существенно вырос сектор теневой экономики (Namkee and De La Rica, 1997). Хотя с вступлением Испании в Европейский Союз неофициальная экономика сократилась, в 2000 году она все еще составляла от 20,9% до 26,2% по отношению к валовому национальному продукту (Dell'Anno et al., 2007).

Ситуацию с иностранцами на рынке труда в Испании во многом можно сравнить с ситуацией в Италии. В 2005 году большинство законных иностранных рабочих, 65% от общего количества, были заняты в сфере обслуживания (в частности, туризм и домашняя работа), затем — в производственном секторе (17,3%), строительстве (12,4%) и сельском хозяйстве (5,3%). Самый большой процент иностранных рабочих по отношению к местным наблюдается в последних двух секторах (Issusi and Coral, 2007). Это частично объясняется потребностью в рабочих с низкой квалификацией, тяжелыми условиями труда и временным характером работы. В этих же секторах много трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом (Cornelius, 2004). В 2006 году их насчитывалось 7296 человек (ГНК, 2007). Так же как в Италии, иностранные рабочие в Испании чаще местных становятся жертвами несчастных случаев на производстве. В 2006 году 1 из 10 сообщенных несчастных случаев приходился на долю рабочих из стран, не входящих в ЕС (Министерство труда, 2007а).

3.2. Санкции за прием на работу мигрантов с неурегулированным статусом

Санкции против работодателей, сознательно нанимающих трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, были включены в первый иммиграционный закон Испании (Основной закон 7/1985, статья 28). Законом были предписаны административные, но не уголовные штрафы в размере до 100 000 песет за каждого рабочего (приблизительно 600 евро). Статьей 35 Закона 8/1988 максимальный размер штрафа был повышен до 500 000 песет (немного более 3005 евро).

В статье 54 Закона 4/2000, являющегося юридической основой для санкций против работодателя, наём трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, не имеющих разрешения на работу, определен как «серьезное нарушение». В соответствии со статьей 55(1)(с) он наказывается административным штрафом в размере от 6001 до 60 000 евро за каждого рабочего. Закон устанавливает, что при назначении штрафов компетентные власти должны учитывать принцип пропорциональности и особенно принимать во внимание экономическую способность работодателя заплатить штраф. Срок давности нарушения — три года, а санкции могут быть наложены в течение пяти лет после его выявления.

Уголовные санкции возможны по статье 311 Уголовного кодекса за эксплуатацию рабочих независимо от их статуса (от шести месяцев до трех лет тюремного заключения или денежный штраф). Статья 312 Уголовного кодекса предписывает наказание в виде тюремного заключения от двух до пяти лет и/или денежного штрафа, для любых поставщиков незаконной рабочей силы. Та же самая санкция налагается статьей 313 на тех, кто продвигает незаконную иммиграцию рабочих в Испанию или Европейский Союз. Уголовные и административные санкции взаимно исключают друг друга.

Хотя никакой оценки действенности санкций нет, было выражено мнение, что штрафы эффективны, несмотря на тот факт, что некоторые компании ежегодно подвергаются штрафу (ГНК, 2007). Санкции за нарушение правил и инструкций по социальному обеспечению и охране труда и технике безопасности установлены в статье 40 Законодательного декрета 5/2000. В соответствии с параграфом 4 санкции, связанные с нарушениями правил по социальному обеспечению, делятся пополам в случае одновременного применения с другими санкциями против работодателя по статье 54 Закона 4/2000. Статья 45(5) Королевского декрета 2393/2004 по выполнению Закона 4/2000 позволяет выдачу вида на жительство/разрешения на работу рабочему-мигранту с неурегулированным статусом, который сотрудничает с административными, полицейскими, финансовыми или судебными властями.

3.3. Инспекционные власти

Органом власти в Испании, ответственным за принудительное применение санкций к работодателю, является Инспекция охраны труда и социального обеспечения, подчиняющаяся заместителю министра труда и социального обеспечения и образующая Главное управление в Министерстве труда и социального обеспечения. Первая испанская инспекционная служба охраны труда была организована в 1906 году, юридической основой для ее функционирования является Закон 42/1997, дополненный Королевским декретом 138/2000 (с поправками, внесенными Королевским декретом 125/2001). В отличие от Италии испанская Инспекция охраны труда несет ответственность за обнаружение нарушений трудового закона в целом, включая неуплату взносов в систему социального обеспечения, несоблюдение инструкций по охране труда и технике безопасности и/или незаконную занятость рабочих.

Главное управление состоит из четырех подразделений, среди которых подразделение по борьбе с теневой экономикой наиболее тесно связано с проблемой занятости рабочих-мигрантов с неурегулированным статусом. Специальное управление ответственно за координацию деятельности по инспектированию, в которую вовлечено более одного автономного региона. В каждом автономном регионе имеется территориальный директор, в каждой провинции — руководитель инспекции провинции. Управления выполняют координационные функции, если в инспектировании участвует более одного автономного сообщества. Функционально инспекционная деятельность подпадает под компетенцию национального министерства или автономного сообщества, в зависимости от разделения компетенций в каждом конкретном случае.

В 2005 году в Инспекциях охраны труда насчитывалось 1650 должностных лиц, в том числе 806 инспекторов и 844 младших инспектора. Первые почти исключительно работали в инспекциях, контролирующих охрану труда и выполнение правил техники безопасности и отношений занятости, то есть в областях вне компетенции младших инспекторов. Однако и старшие, и младшие инспекторы правомочны иметь дело с нарушениями миграционного закона. В частности, после регулирования 2005 года в Инспекции охраны труда в результате слияния с системой социального обеспечения и растущего числа инспекций значительно вырос объем работы. Общая численность персонала инспекций повысилась, в частности, во времена левоцентристского правительства премьер-министра Запатеро. В 2006-м и 2007 годах были вновь приняты на работу 175 инспекторов и 100 младших инспекторов (Министерство труда, 2007b). В течение 2008 года правительство объявило увеличение кадрового состава на 200 инспекторов и 50 младших инспекторов (Министерство труда, 2007c). Высокие квалификационные требования, предъявляемые к инспекторам и, в меньшей степени, к младшим инспекторам, привели к тому, что в 2006 году не все вакансии были заполнены (Arango et al., 2008).

3.4. Инспекционная деятельность

До недавнего времени Инспекция охраны труда в Испании выявляла путем проверки рабочих мест только часть нарушений миграционного закона (Cornelius, 2004). На практике штрафовали работодателей, которые наиболее явно нарушали закон. Cornelius (2004) привел множество примеров и косвенных свидетельств неправильного принудительного применения санкций против работодателей, особенно в секторе теневой экономики и в области взаимодействия бизнеса с правительством. Подобные примеры приведены и для сектора домашних услуг, так как инспекторы не имеют права заходить в частные дома, если не поступали жалобы или не произошел несчастный случай во время работы.

Но вслед за принятием программы регулирования в 2005 году правительство решило значительно увеличить количество инспекционных проверок. В феврале министр труда Косе Кальдерон заявил в Сенате о проведении к концу года 500 000 инспекций (El País, 31 марта 2005). Это заявление вызвало критику со стороны инспекторов охраны труда. В одном из двух своих профсоюзов инспектора устно заявили о том, что они не располагают необходимыми средствами и не имеют достаточных и адекватных ресурсов, чтобы должным образом выполнять свою ежедневную работу, потому что необходимая модернизация информационных систем не закончена и нет доступа к новым технологиям (Unions, 2005). Учитывая, что общее количество инспекций в 2004 году не достигло даже 35000, такой критический анализ представляется оправданным. Высказанные Кальдероном намерения означали, что каждому инспектору пришлось бы сделать в 2005 году 100 посещений только по контролю иммиграции. Инспекторы,

по-видимому, вынуждены были бы обращаться к таким статистическим уловкам, как учет каждого обнаруженного незаконного рабочего-мигранта в качестве отдельной инспекционной проверки (El Mundo, 27 мая 2005).

Младшие инспекторы потребовали увеличения оплаты труда. Кроме того, они неодобрительно отозвались об информационной системе стоимостью 7 миллионов евро, введенной в действие в мае 2006 года и добавлявшей к их работе некоторые бюрократические процедуры, которые они вынуждены выполнять за счет деятельности по расследованиям (Cinco Oras, 25 сентября 2007).

Любой человек, знающий о нарушениях, может сообщить о них в письменной форме в провинциальное представительство Министерства труда и социального обеспечения или в соответствующие органы власти на уровне автономных областей. Стандартизированная форма для этой цели предлагается в диалоговом режиме. В последние годы Инспекция охраны труда изменила подход к планированию инспекционной деятельности, переходя от макроисследований к учету информации «с мест», предоставляемой индивидуальными инспекторами и передаваемой территориальными директорами и руководителями провинциальных инспекций охраны труда (Arango et al., 2008).

Количество проведенных инспекций увеличилось с 30 409 в 2003 году до 71 343 в 2006-м. В то же время число обнаруженных нарушений выросло незначительно (с 10 152 в 2003 г. до 10 893 в 2006 г.). Это может частично объясняться программой регулирования 2005 года (Arango et al., 2008). На 2008 год было запланировано 228 000 инспекционных проверок, тогда как в 2007 году их было проведено 208 000 и обнаружено 25 813 трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, санкции были наложены на общую сумму в 78 миллионов евро (Министерство труда, 2007с). Сообщалось, что увеличение числа инспекций действительно оказало сдерживающее действие на работодателей (Arango et al., 2008).

Литература:

- Cornelius, 2004: Spain: The uneasy transition from labor exporter to labor importer, in: Cornelius et al., *Controlling Migration — A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 2004.
- El Mundo, 27 May 2005: Los inspectores y subinspectores de Trabajo, en pie de guerra.
- Ahn and De La Rica, 1997: The underground economy in Spain: an alternative to unemployment?, *Applied Economics*, 29:6, 733–743, 1997.
- Arango et al., 2008: Evaluación del proceso extraordinario de normalización de 2005, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía., Madrid, (forthcoming, 2008).
- Cinco Oras, 25 September 2007: Subinspectores de Trabajo amenazan con ir a la huelga si no aumenta la plantilla.
- Dell’Anno et al., 2007: The shadow economy in three Mediterranean countries: France, Spain and Greece. A MIMIC approach, *Empirical Economics* 33, 51–84, 2007.
- El País, 31 March 2005: Trabajo deberá hacer cada día 3.000 inspecciones tras la regularización.
- GHK, 2007, Impact Assessment on a Community instrument laying down sanctions for employers of third-country nationals with no or limited rights to work that are exceeded, 29 April 2007 [online].
- Issusi and Coral, 2007: Employment and working conditions of migrant workers — Spain, EWCO Comparative Report, 30 May 2007 [online].
- Ministry of Labour, 2007a: Estadística de Accidentes de Trabajo, 2006 [online].
- Ministry of Labour, 2007b: El número de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social se incrementará en 200 durante 2008 30 January 2008 [online].
- Ministry of Labour, 2007c: El número de plazas para la Inspección de Trabajo ha aumentado en 400 durante la legislatura, 29 February 2008 [online].
- Unions, 2005: Press Release of the Sindicato de inspectores de trabajo y seguridad social and the Unión progresista de Inspectores de trabajo, Encierro de la Inspección de Trabajo de 9 Junio de 2005: “Por la seguridad jurídica, dignidad profesional y eficacia de la Inspección de trabajo, 9 June 2005 [online].

4. Соединенные Штаты Америки

В Соединенных Штатах, стране иммиграции, ограниченного государственного регулирования и коммерческой культуры, подход к занятости трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом долгое время был снисходительным. Хотя Закон об иммиграции и гражданстве 1952 года определил укрытие или предоставление крова иностранцам как преступление, сельскохозяйственные работодатели выиграли от включения в него статьи, которая устанавливает, что ни занятость, ни «обычная и нормальная практика, свойственная занятости», не подпадают под определение «предоставление крова». Эта статья стала известна как «условие штата Техас» — по названию штата, где особенно часто используются нелегальные рабочие на сезонных работах в сельскохозяйственном секторе.

Огромное увеличение незаконной миграции в Соединенные Штаты из Мексики в 1970-х и 1980-х годах привело к принятию Закона об иммиграционной реформе и иммиграционном контроле (IRCA) 1986 года. IRCA предусматривал легализацию трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, присутствовавших в США на 1 января 1982 года, и впервые подразумевал санкции против работодателей, пытаясь оградить рынок труда от незаконных лиц, ищущих работу.

IRCA обязывает всех работодателей, которые нанимают новых работников, проверять их юридические права работать в США и заполнять одностороннюю форму проверки пригодности для занятости («Форма I-9»), которая должна быть подписана как работодателем, так и работником. Согласно IRCA сознательный наём или продолжение использования трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом является преступлением.

Отказ заполнить формы проверки занятости I-9 влечет за собой штраф от 100 до 1000 долларов США за каждого работника. От работодателя требуется только «обязательство честных намерений и не требуется выполнения никакой проверки подлинности предъявленного ему документа». Инструкции по выполнению этого правила определяют, что знание должно включать «конструктивное знание», то есть знание, которое, как можно обоснованно ожидать, работодатель должен иметь.

Работодатели, сознательно нанимающие трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, подвергаются гражданским штрафам от 250 до 2000 долларов США за каждого незаконного рабочего при первом нарушении, от 2 000 до 5 000 долларов США за каждого незаконного рабочего при втором нарушении и от 3 000 до 10 000 долларов США за каждого незаконного рабочего при выявлении каждого следующего нарушения¹². Уголовное наказание предусматривается в виде тюремного заключения максимум до 6 месяцев и штрафа в размере 3000 долларов США за каждого незаконного рабочего, в случае когда существует пример или практика нарушений, которые инструкции INS определяют как «регулярные, повторяющиеся и намеренные действия».

С 27 марта 2008 года гражданские штрафы повышены приблизительно на 25%. Большинство штрафов последний раз пересматривались в 1999 году, их увеличение, как считают, должно быть регулируемым, учитывающим инфляцию. Согласно механизму округления по закону США самое большое увеличение повышает максимальный гражданский штраф за многократные нарушения до 16 000 долларов США. Кроме того, неуплата налогов и взносов в систему социального обеспечения и уклонение от выплаты пособий по безработице могут привести к существенным штрафам в размере до 100 процентов начисляемого налога социального обеспечения (High, 1993).

Незаконные рабочие в США в принципе имеют те же трудовые права, что и законные рабочие, хотя постановление Верховного суда 2002 года по делу *Hoffman Plastics (Hoffman Plastic Compounds v. NLRB, 535 США 137, 2002)*, по-видимому, должно поколебать эти права: в постановлении указывается, что при незаконном положении рабочего, который был уволен за профсоюзную деятельность, невыплата задолженности по заработной пла-

¹² По законам США административные финансовые штрафы налагаются административным органом за нарушение законов, контролируемых таким административным органом, тогда как гражданские финансовые штрафы налагаются судом при судебном разбирательстве, инициированном административным органом против лица за нарушения законов, контролируемых этим органом.

те оправдана. Правда, это постановление широко критиковалось, в том числе Комитетом МОТ по свободе собраний, что привело к значительной юридической неопределенности (TUC, 2007).

Главным эффектом положений о санкциях явилось быстрое увеличение подложных или поддельных документов, требуемых IRCA для установления права на труд (High, 1993). Закон об иммиграции 1990 года добавил статью 274С, в которой объявлены незаконными подделка, подлог или изменение документов, требующихся для доказательства личности и права на занятость, и определены размеры штрафов — от 250 до 2000 долларов США за каждый документ и от 2000 до 5000 долларов США при совершении повторных нарушений.

Система санкций против работодателей в Соединенных Штатах с самого начала рассматривалась как отличающаяся серьезными недостатками. Она, конечно, не могла перекрыть приток трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. В 2005 году численность трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в США, по оценкам экспертов, была между 11,5 и 12 миллионами человек (Passel, 2006). Ryan (2007) выделяет три важных недостатка законодательства и политики в этой области.

- A. Во-первых, санкции против работодателей в США рассматриваются главным образом как инструмент принудительного обеспечения условий иммиграции. В результате осуществление принудительных действий выполняется главным образом Службой иммиграции и натурализации (INS) и в настоящее время — Службой принудительного обеспечения иммиграции и таможни (ICE). Должностным лицам Министерства труда отведена ограниченная роль, и они должны направлять сведения о нарушениях в ICE.
- B. Второй главный недостаток — низкий уровень приоритета, придаваемый осуществлению принудительных действий (см. также: Brownell, 2005). Это приводит к малому количеству инспекций и низкой численности персонала ICE, используемого для принудительного осуществления санкций против работодателей, в частности по сравнению с финансовыми и человеческими ресурсами, выделяемыми для пограничного контроля (Martin and Miller, 2000). В результате санкции против работодателей, предусмотренные IRCA, в мексиканских общинах, откуда берутся мигранты, рассматриваются как раздражающий, но преодолимый барьер для въезда в США (Perotti, 1994). Вместе с тем отмечают признаки, что ICE прикладывает все больше усилий к осуществлению принудительных действий. Между 1 октября 2006-го и 30 сентября 2007 года за нарушения иммиграционных законов ICE оштрафовала работодателей более чем на 30 миллионов долларов США, арестовала 92 работодателей и 771 работника и начала судебные процессы по высылке против свыше 4000 трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом (Associated Press, 22 февраля 2008 г.). В центре внимания службы ICE крупномасштабные действия (Ryan, 2007).

Рост уровня политического приоритета, придаваемого санкциям против работодателей, засвидетельствован также важными документами планирования политики, такими как последняя «Национальная стратегия безопасности страны» (2007), где говорится: «...мы будем повышать внутренние усилия по осуществлению принудительных действий, включая программы мероприятий на рабочих местах. От работодателей необходимо требовать проверки права на работу всех принимаемых лиц, не допуская получения незаконными иммигрантами рабочих мест через мошенничество или использование украденных документов, удостоверяющих личность, включая личные номера по системе социального обеспечения. Чтобы выполнить это, мы должны расширить использование электронной системы проверки права на занятость, которая является своевременной, точной и простой для использования работодателями [подробности см. ниже]. Мы будем продолжать строго наказывать работодателей, которые сознательно нанимают трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, применяя уголовные штрафы к тем, кто обходит закон» (Homeland Security, 2007).

- C. Третьим недостатком санкций является большое количество документов, которые могут служить доказательством пригодности для получения разрешения на работу. Хотя в соответствии с Законом об иммиграционной реформе и иммиграционном контроле 1996 года их число было снижено до 27, на многих нет фотографий, поэтому происходит быстрое увеличение количества ложных документов.
- D. Четвертый недостаток — отсутствие внешней проверки, в частности связи с Управлением социального обеспечения. Недостоверная информация о взносах в систему социального обеспечения приводит к так называемому письму о несоответствии, на-

правленному работодателю, но обычно никакие последующие действия не предпринимаются. Правило, устанавливающее работодателям определенный срок на устранение несоответствий, выпущено в августе 2007 года, но его действие было приостановлено на неопределенное время постановлением Федерального окружного суда в Сан-Франциско, обнаружившего, что база данных службы социального обеспечения, которая предназначена для проверки правительством статуса рабочих, содержала много ошибок и ее использование могло бы закончиться увольнением тысяч рабочих, имеющих право на труд (New York Times, 8 августа 2007 г.). Администрация сообщила, что планирует выпустить пересмотренное постановление к концу марта 2008 года, учтя вызвавшие беспокойство суда недостатки (New York Times, 25 ноября 2007 г.).

Дополнительная слабость системы, на которую необходимо здесь указать, — это «дискриминация по широко распространенному образцу», существование которой было отражено в отчете Главного бюджетно-контрольного управления (GAO, 1990; Briggs, 1990). Было обнаружено, что такой образец существует, несмотря на тот факт, что ICRA содержал несколько положений, направленных на предотвращение дискриминационных методов найма, включая организацию представительства внутри Министерства юстиции для исследования подобной практики занятости иммигрантов и возможности налагать гражданский штраф в размере 1000 долларов США за человека, в отношении которого допущена дискриминация.

В июне 2007 года законопроект администрации Буша «О всесторонней иммиграционной реформе» был направлен в сенат США. Одним из элементов, который, скорее всего, будет введен отдельно, является учреждение «электронной системы проверки пригодности для получения разрешений на работу» (EEVS). Эта система основана на Basic Pilot, Интернет-программе, которая позволяет работодателям с помощью электронных средств проверять пригодность рабочих для получения разрешений на работу путем непосредственной сверки с записями, ведущимися DHS и SSA. Программа Basic Pilot была введена в соответствии с Законом об иммиграции 1996 года в 6 штатах, распространена на все 50 штатов в 2004 году и применялась работодателями на добровольной основе, хотя работодателям, признанным виновными в использовании трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, может быть предъявлено требование принимать в ней участие (Moran and Friedland, 2006, см. также Westat, 2007).

Важным юридическим событием в Соединенных Штатах является введение в законодательства штатов положений о санкциях против работодателей в ответ на отсутствие действий на федеральном уровне. В 2007 году 19 штатов успешно ввели в действие 26 иммиграционных законов, связанных с занятостью (Proskauer Rose, 2007). Один из самых строгих законов принят в Аризоне: Закон Аризоны о законных рабочих, вступивший в силу с 1 января 2008 года (Chishti и Bergeron, 2008). В этом штате использование EEVS обязательно, и за занятость трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом налагаются жесткие санкции. Первое нарушение может закончиться приостановкой на 10 дней лицензии на ведение бизнеса и трехлетним испытательным периодом. Первое «намеренное» нарушение приводит к обязательной приостановке, по крайней мере, на 10 дней и пятилетнему испытательному периоду. Если предприятие признано виновным в нарушениях в течение испытательного периода, оно может быть совсем лишено лицензии. Закон Аризоны в настоящее время оспорен в Федеральных судах группами иммигрантов и работодателей. Просьба о судебных запретах была отклонена, и 7 февраля 2008 года Федеральный окружной суд поддержал закон (Arizona Contractors Ass'n v Candelaria (Arizona Contractors II), DAriz, Nos CV07-02496-PHX-NVW & No CV 07-02518-PHX-NVW). Появились публикации, что в ответ на этот закон предприятия Аризоны уволили трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом и заморозили расширение своей деятельности (Wall Street Journal, 14 декабря 2007 г.). Также сообщалось, что иммигранты стали уезжать в другие штаты.

Литература:

- Associated Press, 22 February 2008, Administration toughening sanctions for illegal immigrant hiring.
- Briggs, 1990, Employer Sanctions and the Question of Discrimination: The GAO Study in Perspective, IMR, International Migration Review, xxiv(4), 1990, 803–815.

- Brownell, 2005: The Declining Enforcement of Employer Sanctions, Migration Policy Institute, Washington DC, September 2005 [online].
- Chishti and Bergeron, 2008: Arizona Employer Sanctions Law Takes Effect, Migration Policy Institute, Washington DC, 16 January 2008 [online].
- Fragomen, 1997: The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996: An Overview, *International Migration Review*, 31(2), 1997, 438–460.
- GAO, 1990: Immigration Reform: Employer Sanctions and the Question of Discrimination, Report to Congress, GAO/GGD-90-62. Washington DC [online].
- High, 1993: Facing the Issues? Employer Sanctions, Tax Violations and Household Workers, May 1993 [online].
- Homeland Security Council, 2007, National Strategy for Homeland Security, October 2007 [online].
- Martin and Miller, 2000: Employer Sanctions: French, German and US experiences, *ILO International Migration Papers* 36, 2000 [online].
- New York Times, 25 November 2007: Revised Rule for Employers That Hire Immigrants.
- New York Times, 8 August 2007: U.S. Readies Tough Rules on Employers of Immigrants.
- Perotti, 1994: Employer Sanctions and the Limits of Negotiation, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 534, *Strategies for Immigration Control: An International Comparison*, 1994, 31–43.
- Proskauer Rose, 2007: Dealing With Immigration Issues: What Does the Future Hold For an Employer? United States, Law Update Immigration And Nationality, 2 October 2007 [online].
- Ryan, 2007: Revisiting Employer Sanctions in the United States and Europe, Institute for the Study of International Migration, Georgetown University, July 2007 [online].
- TUC, 2007: Response to the Home Office Prevention of Illegal Working, Don't penalise, regularise!, July 2007 [online].
- Westat, 2007: Findings of the Web Basic Pilot Evaluation, Report submitted to the US Department of Homeland Security, Washington, DC, September 2007, prepared by Westat, Rockville, September 2007 [online].
- Moran and Friedland, 2006: Summary and analysis: The electronic employment eligibility verification system proposed by the Senate's Comprehensive Immigration Reform Act of 2006 (S 2611), *Immigrants' Rights Update*, 20(3), 2006 [online].
- Passel, 2006: The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U. S. — Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey, Pew Hispanic Centre, Research Report, March 7, 2006.
- Wall Street Journal, 14 December 2007: Arizona squeeze on immigration angers business.

5. Великобритания

Правительственные исследования, а также сообщения профсоюзов свидетельствуют о том, что незаконная занятость в Великобритании, часто с элементами эксплуатации, в последние годы стала более значимой (Ryan, 2006 и 2007). Это можно объяснить широким спросом на иностранную рабочую силу по всем квалификациям и общим слабым регулированием рынка труда в стране (Ryan, 2006).

Контроль иммиграции в Великобритании всегда был гораздо больше сосредоточен на контроле въезда и выезда, чем на контроле внутри территории. Великобритания, будучи противником ликвидации пограничного контроля, отказывается войти в Шенгенскую зону, и Закон о введении национальных удостоверений личности был принят только в 2006 году. Всегда была и сильная оппозиция в отношении санкций против работодателей. Предприятия выдвигали аргументы, что эти санкции накладывают неблагоразумное бремя на работодателей, тогда как иммигрантские организации боялись дискриминационных методов найма.

Однако в 1996 году санкции были введены Законом об иммиграции и предоставлении убежища. В статье 8 Закона прием на работу мигрантов с неурегулированным статусом квалифицирован как уголовное преступление, наказуемое штрафом до 5000 фунтов стерлингов за каждого рабочего. Законом установлено, что работодатель не привлекается к ответственности, если он проверил и скопировал один из документов, представленных в списке для легализации. Эта норма не действовала в случае сознательного найма работодателем незаконного рабочего. Бремя доказательства при этом возлагалось на работодателя. Закон об иммиграции и предоставлении убежища 2002 года разрешил работодателю в целях своей защиты требовать от работника при найме более одного документа и утвердил полномочия представителей иммиграционных властей осуществлять принудительные действия при выявлении преступлений, предусмотренных статьей 8. В законе 2004 года уточнено, что дела по этим преступлениям должны рассматриваться в суммарном производстве (по упрощенной процедуре) и количество возможных штрафов неограниченно (Ryan, 2006). Одновременно был сокращен первоначально очень широкий список документов, доказывающих право рабочего на трудоустройство.

В Великобритании нет никакого единого органа власти, ответственного за охрану труда. Действия принудительного характера в отношении соблюдения требований по минимальной заработной плате осуществляются Управлением налоговых сборов, а в отношении здоровья и соблюдения правил техники безопасности и рабочего времени — Комиссией по охране труда и технике безопасности (Neyses, 2001). Нарушениями правил иммиграции занимается Министерство внутренних дел. И хотя это министерство не вовлечено в принудительное осуществление санкций против работодателей, оно обязано расследовать преступления, о которых ему становится известно. Согласно сообщениям Министерства внутренних дел осуществление его подразделениями принудительных действий возросло с 390 операций в 2003-м до 1098 в 2004 году. Показатели судебного преследования и наложенных штрафов долгое время оставались низкими. В течение 2001–2003 годов только 3 человека успешно преследовались по суду, но уже в 2004–2005 годах это количество составило 2135 (Министерство внутренних дел, 2006).

В 2005 году, в рамках пятилетней стратегии по иммиграции и предоставлению убежища, правительство Великобритании, определив рамки реформирования общей структуры регулирования иммиграции, вновь обратило внимание на санкции против работодателей. Оно объявило среди прочего и финансовые гражданские штрафы, так называемые штрафы «на месте» (Министерство внутренних дел, 2005). В статье 15 Закона об иммиграции и предоставлении убежища 2006 года министру внутренних дел предоставлено право направлять «штрафные уведомления» на сумму до 10 000 фунтов стерлингов работодателям трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Штрафные уведомления предъявляются через представителей Агентства по пограничным вопросам и иммиграции, исполнительного органа, подотчетного Министерству внутренних дел. Работодатель, получивший уведомление, может подать апелляцию в течение 28 дней. Если такое возражение не подавалось или осталось неудовлетворенным, штраф взыскивается Госсекретарем как долг через гражданский суд.

Новым элементом в Законе 2006 года является то, что для сохранения установленного законом права на защиту работодатель обязан проверять легитимность рабочих-мигрантов для приема на работу не только при найме, но и каждые 12 месяцев после этого. Снижение штрафов возможно в случае частичной проверки, когда, например, работодатель проверил и скопировал только один из документов, требующихся по закону, или не сумел провести последующую проверку. Положения по санкциям против работодателей вступили в силу с 29 февраля 2008 года.

В феврале 2008 года опубликован процессуальный кодекс, описывающий, как будут рассчитываться гражданские штрафы (см. таблицу 10)

Таблица 10. Расчет гражданских штрафов по Закону 2006 года

		Характер проведенной проверки					
		Полная	Частичная		Не проводилась		
Случай, по которому было выдано предупреждение/взыскан штраф	3-й и далее	Никакого штрафа	Максимальный штраф 10 000 фунтов стерлингов за каждого рабочего		Максимальный штраф 10 000 фунтов стерлингов за каждого рабочего		
			Уменьшается на сумму до 1250 фунтов стерлингов за каждого задокументированного рабочего	Уменьшается на сумму до 1250 фунтов стерлингов за каждого рабочего, при сотрудничестве			
			Минимальный штраф 7500 фунтов стерлингов за каждого рабочего				
	2-й	Никакого штрафа	Максимальный штраф 7500 фунтов стерлингов за каждого рабочего		Максимальный штраф 10 000 фунтов стерлингов за каждого рабочего		
			Уменьшается на сумму до 1250 фунтов стерлингов за каждого задокументированного рабочего	Уменьшается на сумму до 1250 фунтов стерлингов за каждого рабочего при сотрудничестве		Уменьшается на сумму до 1250 фунтов стерлингов за каждого задокументированного рабочего	Уменьшается на сумму до 1250 фунтов стерлингов за каждого рабочего при сотрудничестве
			Минимальный штраф 5000 фунтов стерлингов за каждого рабочего			Минимальный штраф 7500 фунтов стерлингов за каждого рабочего	
	1-й	Никакого штрафа	Максимальный штраф 5000 фунтов стерлингов за каждого рабочего		Максимальный штраф 7500 фунтов стерлингов за каждого рабочего		
			Уменьшается на сумму до 2500 фунтов стерлингов за каждого задокументированного рабочего	Уменьшается на сумму до 2500 фунтов стерлингов за каждого рабочего при сотрудничестве		Уменьшается на сумму до 2500 фунтов стерлингов за каждого задокументированного рабочего	Уменьшается на сумму до 2500 фунтов стерлингов за каждого рабочего при сотрудничестве
			Никакого штрафа, выдается письмо с предупреждением			Минимальный штраф 2500 фунтов стерлингов за каждого рабочего	

Источник: Министерство внутренних дел, 2008а

Согласно статье 21 закона 2006 года сознательное предоставление занятости незаконному рабочему-мигранту является уголовным преступлением. В отличие от Закона 1996 года за его совершение теперь возможно тюремное заключение сроком до двух лет. Для обвинительного приговора, поддержанного в порядке суммарного производства (в упрощенном порядке), назначается тюремное заключение на двенадцать месяцев в Англии и Уэльсе и на шесть месяцев в Шотландии и Северной Ирландии (Ryan, 2006). Штраф в таком случае может быть неограниченным.

Правительство Великобритании заявило, что в связи с новым положением по санкциям против работодателя оно усилит осуществление принудительных действий, откроет новый шлюз данных по Закону о границах Великобритании 2007 года в налоговой службе и таможне, чтобы обеспечить обмен разведывательной информацией, и расширит сотрудничество с другими органами по осуществлению принудительных действий на рабочих местах (Министерство внутренних дел, 2007).

Экспериментальная служба проверки занятости для работодателей была образована между Агентством по пограничным вопросам и вопросам иммиграции и паспортной службой. Эта служба должна охватить широкий круг документов, включая паспорта и визы, с помощью которых можно подтвердить право на работу (Министерство внутренних дел, 2007).

В отличие от США в Великобритании по закону не существует общего требования о проверке соответствия статуса всех будущих работников при предоставлении им работы. В развитие законов 1996-го и 2006 годов правительство Великобритании выпустило руководство по данному вопросу в форме Процессуального кодекса, советуя работодателям «обращаться со всеми заявителями одинаково на каждой стадии процесса вербовки», чтобы избежать незаконной дискриминации (Министерство внутренних дел, 2008b). О возникновении в Великобритании дискриминационных методов найма в результате введения санкций против работодателя нет никаких сведений. Закон 2006 года не предусматривает специальных процедур внесения исправлений в процедуру в случае выявления дискриминации

Литература:

- Heyes, 2001: Labour Administration in the United Kingdom, ILO, Geneva, 2001 [online].
- Home Office, 2005: Controlling our borders: Making migration work for Britain, Five year strategy for asylum and immigration, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department, February 2005 [online].
- Home Office, 2006: Control of Immigration: Statistics 2005, Command Paper [online].
- Home Office, 2007: Border and Immigration Agency, Shutting down illegal working in the UK, Illegal working action plan update and next steps, results of the consultation on the implementation of new powers to prevent illegal migration working in the UK in the Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, November 2007 [online].
- Home Office, 2008a: Border and Immigration Agency, Prevention of illegal working, Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, Civil penalties for employers, Code of Practice, February 2008 [online].
- Home Office, 2008b: Border and Immigration Agency, Prevention of illegal working, Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, Guidance for employers on the avoidance of unlawful discrimination in employment practice while seeking to prevent illegal working, Code of Practice, February 2008 [online].
- Ryan, 2006: The evolving legal regime on unauthorized work by migrants in Britain, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 27, (2006), 27–58.
- Ryan, 2007: Revisiting Employer Sanctions in the United States and Europe, Institute for the Study of International Migration, Georgetown University, July 2007 [online].

6. Инициативы на уровне ЕС

Амстердамский договор предоставил Европейскому Союзу важные наднациональные полномочия в области управления миграцией. Эти полномочия установлены в Титуле IV Договора ЕС. Три государства-члена по этой части закона ЕС имеют особое положение: Великобритания и Ирландия, имеющие возможность присоединиться к мерам по этому титулу, и Дания, которая не имеет такой возможности¹³. После Амстердамского договора появилось большое количество законодательно принятых инструментов, относящихся к миграции. Поскольку объем долгосрочной законной миграции остается в руках государств-членов ЕС, большинство этой законодательной деятельности было направлено на приостановку миграции в ЕС.

В мае 2007 года Европейская Комиссия, осуществляя свое эксклюзивное право законодательной инициативы в этой сфере, выступила с проектом Директивы по обеспечению санкций против работодателей, незаконно допускающих пребывание подданных третьих стран, «как части усилий ЕС по разработке всесторонней политики миграции» (Европейская Комиссия, 2007). После ее принятия государства-члены будут обязаны реализовывать положения, содержащиеся в Директиве, в своих национальных правовых системах. Предложение основано на статье 63(3)(b) Титула IV ЕС, поскольку Комиссия, по ее утверждению, обеспокоена политикой иммиграции, а не трудовой или социальной политикой. Великобритания пока еще не решила, примет ли она участие в предложении. Специальный комитет Палаты общин Европейского Союза придерживается мнения, что, поскольку основное законодательство уже введено как на национальном, так и на европейском уровне, необходимо, чтобы это предложение было полностью проверено путем осуществления принудительных действий, прежде чем будет согласовано дальнейшее изменение законодательства (Палата общин, 2007).

Предложение содержит общее обязательство государств-членов запретить незаконную занятость «граждан третьих стран, которые незаконно пребывают на территории государств-членов». Поскольку, по крайней мере, 26 из 27 государств-членов (информация по Кипру отсутствовала) уже ввели санкции против работодателей, это условие не накладывает на государства-члены никаких новых обязательств.

Согласно предложению работодатели обязаны копировать вид на жительство или другое разрешение рабочего и, по крайней мере, хранить эти копии в течение всего периода отношений занятости. От бизнеса или юридических лиц далее может требоваться сообщать компетентным властям государств-членов о начале и прекращении таких отношений. Когда работодатели выполняют это обязательство, они защищены от наложения санкций, если рабочий оказывается незаконным. Но это не относится к случаям, когда документы были заведомо неправильными.

От государств-членов требуется накладывать на работодателя эффективные, пропорциональные и убедительные санкции, что является стандартной формулировкой в законодательстве ЕС, которое в целом предоставляет широкую свободу действий по собственному усмотрению в отношении характера и формы санкций в ответ на нарушения. Предложение, однако, ограничивает эту свободу, добавляя, что такие санкции должны в любом случае включать: финансовые штрафы в отношении каждого незаконного гражданина третьей страны и оплату затрат на возвращение. Директива упоминает в качестве необязательных санкций: исключение возможности пользоваться государственными пособиями и участия в государственных договорах, возвращение государственного финансирования, предоставленного в течение года до обнаружения нарушения, временное или постоянное закрытие бизнеса.

Предложение обязывает государства-члены считать противозаконным незаконную занятость в случаях, если нарушение является третьим за два года, если обнаруживаются, по крайней мере, четыре трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, если заня-

¹³ Это упрощенная картина сложной юридической реальности, достаточно отметить, что согласно Шенгенскому договору при отмене внутреннего пограничного контроля применяются другие правила.

тость имеет место наряду с эксплуатацией или если рабочие являются жертвами торговли людьми. В таких случаях незаконная занятость должна наказываться эффективными, пропорциональными и убедительными санкциями, которые должны включать уголовные или неуголовные штрафы. Они могут включать другие санкции, такие как отказ в предоставлении государственных пособий и заключении государственных договоров или изъятие лицензий на ведение бизнеса.

Относительно субподрядного договора предложение определяет, что основной подрядчик и любой промежуточный субподрядчик солидарно ответственны за наложенные санкции и задержанную причитающуюся заработную плату. Предложение обязывает государства-члены «срывать корпоративную завесу» (статья 12) в отношении людей, которые, будучи наделенными юридическими полномочиями, допускали нарушения в ходе принятия решений по правам представления, принятия решения или контроля незаконной занятости.

Учитывая, что недостаточность осуществления принудительных действий во многих странах была фактором, снижающим эффективность санкций против работодателей, Комиссия предложила, чтобы государства-члены на основе оценки риска контролировали собственными силами, по крайней мере, 10% всех компаний на своей территории. Можно, однако, подвергнуть сомнению, способно ли такое обязательство решить какие-либо организационные и практические трудности, с которыми государства-члены сталкиваются при осуществлении инспекционных действий.

Директива о возвращении (Европейская Комиссия, 2005 г.) сама по себе не должна накладывать на государства-члены обязательство выпускать решение о принудительном возвращении в страну постоянного проживания. Согласно директиве государства-члены обязаны обеспечить «эффективный механизм», разрешающий незаконным рабочим регистрировать жалобы. При отсутствии вознаграждающего законодательства может, однако, возникнуть вопрос, насколько эффективен любой механизм жалоб. Предложение имеет несколько элементов по защите обнаруженного незаконного рабочего-мигранта, но объем этих положений представляется ограниченным.

Государства-члены обязуются заставлять работодателя выплатить незаконному рабочему заработную плату за весь срок задержки. Если продолжительность отношений занятости неясна, такая выплата должна делаться, по меньшей мере, за 6 месяцев. Приостанавливать выполнение решения о возвращении незаконного рабочего в страну постоянного проживания, пока он не получит причитающуюся задержанную заработную плату, государство-член должно только в отношении лиц, совершивших уголовные преступления (статья 7(4)). Что касается преступлений, то от государств-членов требуется предоставлять виды на жительство с ограниченной продолжительностью только на время соответствующих национальных судебных слушаний и только для трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые были подвергнуты эксплуатации и участвуют в слушаниях против работодателя (Статья 14(3)).

Подробный и обязательный характер директивы может стать проблемой для правительств государств-членов. Наиболее спорными ее пунктами, вероятно, будут обязанность признать преступлением определенное поведение и предписание штрафов (см., напр., *BuZa, 2007*). Более того, некоторые элементы предложения, такие как обязательство сообщать о начале и прекращении отношений занятости, могут рассматриваться как ненужное бремя в тех государствах-членах, где это пока не предусмотрено законом. Так, европейские группы, представляющие бизнес, высказались против солидарной ответственности в отношении субподрядчиков (*UEAPME, 2007; BDA, 2007*). Они указали на более широкую ситуацию на рынке труда, где есть незаконная занятость (*BDA, 2007*). Иммигрантские группы подчеркнули важность положений о защите трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые сообщают о своем положении властям (*ETUC, 2007*).

Carrega и Guild (2007) доказывают, что фактически действия в области незаконной иммиграции являются вторичными по отношению к более широким сферам действий, охваченным законом, и что было бы более правильно, если бы в инициативе учитывался контекст занятости и социального обеспечения. Здесь компетенции Сообщества, однако, ограничены. Можно выдвинуть аргумент, отражающий также точку зрения Комиссии, что директива создает более ровное игровое поле для бизнеса, а регулирование внутреннего рынка ЕС возможно на общей законодательной компетенции. Основывая предложение на статье 63(3)(b), Комиссия считает санкции против работодателя первым и самым главным политическим инструментом в борьбе против незаконной миграции, нацеленным на сокращение незакон-

ного труда как фактора напряженности, и не предполагает использование его потенциала для борьбы с неофициальной экономикой или гарантии соблюдения трудовых стандартов. Это мало чем отличается от ситуации в США и Великобритании.

Литература:

- BDA, 2007: Association of German Employers, Initiativen der Kommission zur europäischen Zuwanderungspolitik, Berlin, 24 May 2007 [online]
- BuZa, 2007: Dutch Ministry of Foreign Affairs, sanctierichtlijn illegaal verblijvende onderdanen [online].
- Carrera and Guild, 2007: An EU Framework on Sanctions against Employers of Irregular Immigrants Some Reflections on the Scope, Features & Added Value, CEPS Policy Brief 104, August 2007 [online].
- Commission, 2005: COM(2005) 391 final, Proposal for a Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.
- Commission, 2007: COM(2007) 249 final, Proposal for a Directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals.
- Dawes and Lynskey, 2008: 'The ever-longer arm of EC Law: The extension of community competence into the field of criminal law, Common Market Law Review 45, 2008, 131–158.
- ETUC, 2007: Joint Comments of European Trade Union Confederation, PICUM and SOLIDAR on expected commission proposals to fight "illegal" employment and exploitative working conditions, Brussels, 26 April 2007 [online].
- House of Commons, 2007: Select Committee on European Union, Thirty-Seventh Report [online].
- UEAPME, 2007: European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises position paper on the proposal for an EU directive for Sanctioning employers employing illegal immigrants, Brussels, 19 September 2007 [online].

7. Сравнение и политически ориентированные ВЫВОДЫ

Что касается наложения санкций за занятость трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, существует явное различие между двумя странами Средиземноморья, с одной стороны, и Великобританией и США, с другой. Как в Италии, так и в Испании, цель снизить занятость трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом формирует часть более широкой политики борьбы с теневой экономикой в целом. Обе страны имеют значительную неофициальную экономику, в которой незаконная занятость касается как (незаконных) рабочих-мигрантов, так и своих рабочих. Поэтому важно направлять борьбу против труда трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в этих странах в контексте более общей борьбы против мошенничества в сфере социального обеспечения, уклонения от налогов и несоблюдения охраны труда и правил техники безопасности. Важно напомнить, что существование большой неофициальной экономики может на деле облегчать и быть привлекательным для занятости трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом. Кроме того, хотя в неофициальной экономике положение всех рабочих уязвимо, это особенно относится к (незаконным) рабочим-мигрантам.

В США и Великобритании санкции против работодателей и осуществление принудительных действий гораздо автономнее и связаны почти исключительно с борьбой против незаконной миграции. По причинам компетенции, такой же подход принят на Европейском уровне в связи с предложением о директиве по санкциям против работодателей.

С точки зрения осуществления принудительных действий, Испания отличается от Италии в том, что испанская инспекция охраны труда правомочна инспектировать соответствие правилам охраны труда в целом, тогда как в Италии инспекционная деятельность, включающая то, что относится к занятости трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, разделена между множеством различных правительственных учреждений. В США и Великобритании включение санкций против работодателей в борьбе с незаконной миграцией означает, что принудительное осуществление различных комбинаций правил охраны труда делится по различным агентствам и только одно из этих агентств компетентно в области занятости незаконной миграции. При централизованном принудительном соблюдении общих правил охраны труда можно меньше заниматься вопросами разделения компетенции или координации действий. Кроме того, занятость трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом часто связана с несоблюдением правил социального обеспечения и правил охраны труда и техники безопасности. Однако с разделением компетенции между различными агентствами повышается специализация и профессионализм инспекционных действий.

По ситуации в изученных странах можно выявить множество тенденций в отношении использования санкций против работодателя в индустриальных странах западного мира. Прежде всего, имеется явная тенденция к более серьезным штрафам. Во всех странах используются административные штрафы¹⁴. Со времени их введения максимальные штрафы были увеличены в соответствии с последующими законами, по крайней мере, в трех из изученных стран. Теперь они накладываются во всех странах за каждого обнаруженного рабочего. Кроме того, во всех странах есть понимание возможности применять к правонарушителям в области трудовых отношений уголовные санкции. С 2006 года, после введения строгих мер Великобританией, во всех странах они включают тюремное заключение. Интересно заметить, что последняя страна, которая ввела санкции против работодателей — Великобритания — как известно, сейчас налагает и самые высокие штрафы.

¹⁴ Хотя по законодательной системе США и Великобритании они называются гражданскими, т.к. они принудительно осуществляются в гражданских судах, в частности, в странах гражданского права, по своему характеру они должны считаться административными.

Таблица 11. Краткий обзор максимальных штрафов/сроков тюремного заключения

Страна	Максимальный гражданский/ административный штраф за каждого рабочего	Тюремное заключение (уголовная санкция)
Италия	5000 евро	3 месяца — 1 год
Испания	60 000 евро	2 — 5 лет
Великобритания	10 000 фунтов стерлингов (около 13 038 евро)	2 года
США	16 000 долларов (около 10 345 евро)	6 месяцев

Наложение штрафов за каждого рабочего обеспечивает их автоматическое регулирование в соответствии с серьезностью нарушения. В Великобритании и США штрафы могут ограничиваться в случае смягчающих обстоятельств, например сотрудничество с властями. В большинстве законодательств повторное или особенно серьезное нарушение автоматически попадает в более высокую категорию штрафов. Предложение Европейской Комиссии о Директиве по санкциям против работодателей предлагает, чтобы такие нарушения по национальным законам государств-членов ЕС квалифицировались как уголовные преступления.

С точки зрения осуществления принудительных действий наблюдается тенденция к усилению аппарата контроля и росту количества действий принудительного характера. В отношении этой тенденции возникает вопрос, чем она вызвана и насколько долгосрочна и структурирована. В Испании, например, усиление деятельности может рассматриваться как политически мотивированное программой регулирования 2005 года, в Великобритании обусловлено введением в действие гражданских штрафов с 2008 года, а в Италии — всплеском трудовых инцидентов, часто затрагивающих иностранцев без документов.

Во всех странах, даже тех, где борьба против незаконной занятости непосредственно не связана с принудительным соблюдением более широкого трудового законодательства, существует тенденция к укреплению сотрудничества между агентствами. Важно, что это сотрудничество включает связь и обмен информацией. Имеется, кроме того, заметное смещение в направлении компьютеризации инспекционных действий. Сотрудничество между агентствами и компьютеризация позволяют проводить целевое осуществление принудительных действий на базе полученных сведений и анализе рисков.

Компьютеризация важна и на уровне профилактики. Как в США, так и в Великобритании, где проверка соответствия статуса для предоставления работы будущим работникам обязательна или является предварительным условием для установленной законом защищенности работодателя, были осуществлены экспериментальные проекты по электронной проверке рабочих. Хотя использование баз данных часто страдает от технических трудностей или ошибок содержащихся в них данных, у таких систем имеется серьезный потенциал, чтобы облегчить бремя проверки статуса рабочих, которое может быть возложено на их предприятие.

Интересно отметить, что в ответ на (кажущийся) недостаток действия в США на федеральном уровне, законодательные органы штатов играют активную роль в наложении санкций на работодателей. Однако пределы, в рамках которых власти штата, региона или местная власть могут принимать (дополнительные) правила в отношении занятости трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом определяются национальным конституционным правом. Усиление деятельности на уровне местных властей не должна подразумевать обязательное принятие законодательных мер, оно может ограничиваться углублением сотрудничества между территориальными компетентными правительственными агентствами. Здесь следует отметить, что разница в санкциях против работодателей внутри одной страны, а также их асимметричное принудительное осуществление могут вести к вытеснению из отдельных регионов бизнеса и рабочих-иммигрантов. Недавняя инициатива с директивой ЕС по санкциям против работодателей упоминает необходимость установить для бизнеса поле равных возможностей, даже если сама директива основана на компетенции Союза в отношении миграции, а не на нормах договора, регулирующих внутренний рынок.

Важной проблемой, которая характерна, в частности, для Соединенных Штатов и послужила аргументом при введении санкций против работодателей в Великобритании, является опасность дискриминационных методов найма, вытекающих из наложения таких санкций. Особенно остро она стоит в странах иммиграции со смешанным этническим составом и/или

большим количеством законных иммигрантов, так как этим лицам могут необоснованно отказывать в трудоустройстве из опасения санкций. Запрет дискриминации, ясное руководство для работодателей и активная реакция властей в ответ на жалобы являются важными инструментами против дискриминации.

Относительно новой концепцией является «вознаграждающее законодательство» за незаконных рабочих, которые сообщают о своей ситуации и сотрудничают с властями. Здесь нужно подумать о предоставлении временных видов на жительство. Сейчас такое «защитное» законодательство существует главным образом для жертв торговли людьми. В испанском законодательстве уже внесена возможность предоставления вида на жительство незаконным мигрантам, которые активно сотрудничают с властями. Предложение с этой целью было сделано в Италии, и Директива ЕС по санкциям против работодателей в случае ее принятия предусматривает временный вид на жительство для лиц, сообщающих об особенно серьезных нарушениях.

Полезность санкций против работодателя не признается бесспорной, и во всех изученных странах занятость трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом скорее увеличилась, чем уменьшилась после их введения. Несмотря на это, санкции против работодателей недавно вновь завоевали благосклонность политиков как инструмент управления иммиграцией *stricto sensu* и в более общем смысле — как средство принудительного регулирования рынка труда. Возобновившийся интерес к санкциям против работодателей может рассматриваться, как составная часть политической воли покончить с незаконной миграцией. В то же время появление вознаграждающего законодательства свидетельствует о том, что незаконная занятость все меньше воспринимается как относительно безопасное преступление. Усиление принудительного осуществления действий с помощью сбора сведений и современных технологий может ускорить устранение некоторых из наиболее значительных существующих пока недостатков санкций против работодателей.

Список экспертов-консультантов и лиц, давших интервью

- **Хоакино Аранджл**, профессор социологии, Политический университет Мадрида; директор Instituto Universitario Ortega y Gasset, Мадрид.
- **Кристоф Бертосси**, старший научный сотрудник и руководитель программы «Миграция, тождественность, гражданство»; Французский институт международных отношений (Ifri), Париж.
- **Анна Сетранголо**, Министерство труда и социального обеспечения Италии, Главное управление по инспекционной деятельности, Рим.
- **Джонатан Чалофф**, Отделение экономики государств — не членов ЕС и международной миграции, Управление занятости, труда и социального обеспечения, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Париж.
- **Люка Эйнауди**, главный экономист, Президентская служба Совета министров Италии, Рим.
- **Дженнаро Гадди**, Министерство труда и социального обеспечения Италии, вице-директор Главного управления инспекционной деятельности, Рим.
- **Джулия Генри**, Главное управление «Справедливость, Свобода и Безопасность», Европейская Комиссия, Брюссель.
- **Барбара Лаубентал**, Университет Бочум, Рур, отдел социальных наук, Бочум, Германия.
- **Даниэла Паризе**, вице-префект, Министерство внутренних дел Италии, Управление общественной безопасности, Рим.

