

Е.Е. Луцкая

**ИММИГРАЦИЯ В США: ЕЕ РОЛЬ В ЭКОНОМИКЕ
И ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
АМЕРИКАНСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Иммиграция в США была главным источником роста населения и культурных изменений на протяжении всей истории страны. О росте иммиграции в США свидетельствуют следующие данные. В 2006 г. страна приняла большее число легальных иммигрантов на постоянное местожительство, чем все другие страны мира вместе взятые. После отмены в 1965 г. этнических запретов на иммиграцию число жителей США – эмигрантов первого поколения – резко возросло: с 9,6 до 37 млн., т.е. в четыре раза. За период 1965–1970 гг. число иммигрантов удвоилось. Затем темпы роста несколько сократились – новое удвоение произошло уже за 20-летний период (1970–1990). В последние десятилетия число приезжих увеличивается в основном за счет «новых иммигрантов» – лиц из «испано-язычных» стран, а также из Индии, Филиппин и Китая. За период 2000–2005 гг. в США приехали почти 10 млн. иммигрантов, т.е. больше, чем за какой-либо другой пятилетний период в истории США, причем примерно половина этого количества – нелегальные иммигранты (4, с. 4) Классификация иммигрантов по основным категориям выглядит следующим образом: въезжающие в страну для воссоединения семей составляют примерно две трети от общего ежегодного количества легальных иммигрантов; остальная треть приходится на долю лиц, ищущих работу, беженцев и др. категорий.

Отношение американской общественности к феномену иммиграции заметно изменилось после террористической атаки 11 сентября 2001 г. Согласно опросам Института Гэллапа, число американцев, рассматривающих иммиграцию как положительное явление для страны, сократилось с 62% в 2000 г. до 52% в конце

2001 г. Половина опрошенных заявили, что для обеспечения безопасности страна нуждается в более жестком контроле за иммиграцией (4, с. 2). В настоящее время экономические, социальные и политические последствия иммиграции, проявляющиеся, в частности, в сокращении рабочих мест для неиммигрантов, изменениях этнического состава населения и его поведения в период избирательных кампаний, увеличении показателей преступности и т.д., являются источником противоречий и предметом острых дискуссий в обществе.

Демографические последствия иммиграции

Иммиграция играет решающую роль в изменении этнического состава и демографических показателей США. Согласно статистическим прогнозам Бюро переписей США население США возрастет с учетом иммиграции с 281 млн. в 2000 г. до 397 млн. в 2050 г., и только до 328 млн. без учета иммиграции. Данные исследовательского центра (Pew Research Center) несколько отличаются. Общая численность населения должна увеличиться к 2050 г. до 438 млн., причем на 82% за счет иммигрантов. Число белых испаноязычных жителей составит к 2050 г. 47% от общей численности населения, что существенно ниже, чем в 2005 г. – 67% и в 1960 г. – 85%. При этом доля «испанского населения» вырастет с 14% в 2005 г. до 29% в 2050 г., а доля азиатского за соответствующий период утроится. В 35 из 50 крупнейших городов США «не испанские» белые уже сейчас или в ближайшем будущем окажутся в меньшинстве. В Калифорнии, например, доля этой категории упала с 80% населения штата в 1970 г. до 42,3% в 2008 г. (4, с. 4).

Уровень сегрегации иммигрантов является существенной характеристикой их ассимиляции в американское общество. В первой половине XX в. этот уровень сокращался, тогда как в последние десятилетия он возрастал. Данная тенденция дает основание поставить под вопрос корректность представления о США как о «плавильном котле». Одна из причин заключается в различном социально-экономическом статусе приезжающих иностранцев. Группы иммигрантов с более низким статусом обычно поселяются в городах с большой плотностью населения, тогда как группы с более высоким статусом – в пригородных зонах. Другое объяснение кроется в большем культурно-лингвистическом отличии групп иммигрантов последнего времени от тех, что приехали несколько десятилетий тому назад. «Новые» иммигранты предпочитают жить

вместе (т.е. не рассредоточиваясь среди основного населения), что позволяет им снизить коммуникативные издержки. В целом, как считают специалисты, недостаточная ассимиляция «новых» иммигрантов усиливает противоречия и раскол американского общества по расовым и культурным признакам (3).

Воздействие иммиграции на экономику

В исследованиях конца 80-х годов экономисты в своем большинстве рассматривали иммиграцию (включая нелегальную) как позитивное явление для экономики. Согласно расчетам Дж. Смита (J. Smith), старшего экономиста RAND Corporation и главного автора исследования, посвященного экономическим, демографическим и фискальным последствиям иммиграции и осуществленного US National Research Council (NRC), ежегодный вклад иммигрантов в ВВП страны составляет 10 млрд. долл. (4, с. 5). Хотя социальные расходы на иммигрантов, особенно приехавших из Латинской Америки, превышают уплачиваемые ими налоги, в целом иммиграция дает США чистый экономический выигрыш благодаря более низкой оплате труда иммигрантов, а также благодаря большей эффективности некоторых владельцев капитала. Несмотря на то что рабочие-иммигранты конкурируют с отечественными рабочими на рынке низкоквалифицированного труда, некоторые иммигранты специализируются в таких областях бизнеса, которые вообще не существовали в стране, и, следовательно, их деятельность выгодна для всех резидентов страны.

В структуре рабочей силы США 21 млн. иммигрантов составляют 15%. Число безработных относительно невелико, что подтверждает положение о том, что рабочие-иммигранты не отнимают работу у отечественных рабочих, а в большей мере создают новые рабочие места, которых ранее в стране не существовало, или они заняты на такой работе, которую американцы не хотят выполнять. Таким образом, согласно имеющимся исследованиям, растущий уровень иммиграции не влияет отрицательно на перспективы занятости американских рабочих.

Согласно исследованию частного института Cato Institute (2009), легализация низкоквалифицированных нелегальных рабочих обеспечит чистый прирост ВВП США за десять лет в размере 180 млрд. долл. (в основном за счет уплаты налогов). Во всяком случае, обычный иммигрант и его дети за всю свою жизнь выплатят на

80 тыс. долл. больше, чем они получают бесплатных государственных пособий (4, с. 5).

Еще один положительный аспект иммиграции – индекс предпринимательской активности (индекс Kauffman Foundation) иммигрантов на 40% выше, чем у «коренных» жителей. Иммигранты участвовали в создании многих известных американских высокотехнологичных компаний, таких как Google, Yahoo, Sun Microsystems и др.

Вместе с тем исследователи отмечают негативные последствия иммиграции, проявляющиеся, прежде всего, в значительной нагрузке на бюджеты всех уровней. 31% взрослых иммигрантов не имеют среднего образования и примерно у такого же количества отсутствует медицинская страховка. Как отмечает Р. Самуэлсон (R. Samuelson), в течение периода 2000–2006 гг. 41% увеличения числа лиц, не имеющих медицинской страховки, приходился на долю мексиканских иммигрантов. Среди тех, кто живет в нищете, большая часть относится именно к этой категории иммигрантов. По данным Heritage Foundation, за период 1990–2006 гг. число бедных испаноязычных приезжих возросло на 3,2 млн. – с 6 до 9,2 млн.

Кризис ипотечных ценных бумаг в США в 2008–2009 гг. особенно тяжело сказался на «испанских» иммигрантах. В период ипотечного бума банки зачастую выдавали кредиты незарегистрированным иммигрантам, не имеющим документального подтверждения кредитоспособности. По некоторым источникам, 5 млн. нелегальных иммигрантов приобрели дома по ипотеке, оформленной с помощью фальсифицированных документов. В итоге, когда грянул кризис, в районах проживания этих иммигрантов отмечался особенно высокий уровень арестов собственности за неуплату долгов (4, с. 6).

Как отмечается в исследовании Американского института предпринимательства (American Enterprise Institute), сравнение европейских иммигрантов более ранних десятилетий с «испанскими» иммигрантами последнего времени не в пользу последних. Будучи бедными по приезду в США, «европейцы» к третьему поколению становились полностью экономически ассимилированными таким образом, что их нельзя было отличить от основного населения. Что же касается «испанцев», то процесс их экономического становления обычно заканчивается на втором поколении, и третье поколение по-прежнему остается значительно более бедным, чем белое население.

Иммиграционное законодательство США

Иммиграционная политика США формализуется в законодательстве, которое, по мнению специалистов, является весьма сложным, плохо структурированным и плохо исполняемым. Закон об иммиграции и натурализации (INA) устанавливает ежегодный лимит постоянных иммигрантов – 675 000. Конгресс и Президент определяют отдельное число беженцев. Исторически иммиграционная политика США базируется на трех принципах: воссоединение семей, поощрение въезда в страну квалифицированных работников, содействующих экономическому процветанию страны, и защита беженцев.

Принцип воссоединения семей. Закон разрешает американским гражданам и легальным постоянным резидентам (lawful permanent residents – LPRs) приглашать в США на жительство членов своих семей. Ежегодный лимит для «семейных» иммигрантов – 480 тыс. В это число входят как близкие родственники (супруги американских граждан, их неженатые дети в возрасте до 21 года и родители американцев), так и иммигранты, охватываемые «системой семейных предпочтений» (family preference system). Данная система включает в себя следующие категории: 1) взрослые дети (женатые и неженатые) американских граждан, их братья и сестры, причем подающий прошение американец должен быть не моложе 21 года; 2) супруги и неженатые дети LPR. Количественных ограничений для предоставления виз близким родственникам американских граждан не существует. Однако для лиц, приезжающих согласно «системе семейных предпочтений», они есть – ежегодно Конгресс проводит сложный подсчет потенциального количества таких виз (по закону их не может быть меньше, чем 226 тыс.).

Иммиграция, основанная на *принципе занятости*, включает в себя две основные категории: 1) приезжающие по временным визам. США приветствуют въезд в страну на временной или постоянной основе лиц, обладающих полезной квалификацией. Существует 20 типов виз для *временных рабочих*, в числе которых: визы для перемещающихся в рамках одной компании; для атлетов, антрепренеров и талантливых исполнителей; для религиозных деятелей; для дипломатических работников, а также визы для ищущих работу в таких специфических видах деятельности, как уход за престарелыми и детьми; 2) постоянные иммигранты. Квота на иммигрантов, заинтересованных в постоянной занятости, состав-

ляет в настоящее время 140 тыс. виз в год. Данная группа иммигрантов подразделяется на следующие пять категорий, каждая из которых подлежит численному ограничению: 1) лица с выдающимися способностями в искусстве, науках, образовании, бизнесе, менеджменте – 40 тыс.; 2) имеющие высшие степени отличия в своих профессиях – 40 тыс.; 3) высококвалифицированные рабочие редких профессий, специалисты, окончившие колледж, а также некоторые неквалифицированные рабочие, ищущие работу не на временных или сезонных работах – 40 тыс.; 4) некоторые особые иммигранты – религиозные деятели, бывшие госслужащие США и т.п. – 10 тыс.; 5) лица, въезжающие в США как инвесторы с намерением вложить от 0,5 до 1 млн. долл. в предприятие с числом занятых (полное рабочее время) не менее десяти человек.

Защита беженцев и других ущемленных лиц. Законодательством США предусмотрен ряд категорий допуска в страну беженцев, т.е. лиц, подвергающихся преследованию в своей стране или не могущих вернуться домой из-за страха преследования по причинам принадлежности к определенной расе, членства в той или иной социальной группе, политических и религиозных взглядов и другим причинам. Ежегодно Президент, консультируясь с Конгрессом, определяет количественный лимит для иммигрантов-беженцев (с разбивкой по регионам мира). После 11 сентября 2001 г. число разрешений для въезда беженцев резко упало, однако в последние годы оно снова увеличилось. В 2010 финансовом году число официальных разрешений для беженцев составило 80 тыс.

Другие формы гуманитарной помощи включают в себя следующее.

- *Временный защитный статус* (Temporary Protected Status – TPS) предоставляется лицам, временно находящимся в США и не могущим вернуться в свою страну из-за «стихийного бедствия», «чрезвычайных временных обстоятельств» или «продолжающегося вооруженного конфликта». Этот статус предоставляется на срок до 18 месяцев, но при необходимости может быть продлен.

- *Отсроченный вынужденный отъезд* обеспечивает защиту от депортации для тех лиц, в чьих странах наблюдается нестабильная обстановка, обуславливающая опасность возвращения. Данный статус предоставляется в гуманитарных целях тем лицам, которые не в полной степени соответствуют требованиям, предъявляемым к беженцам.

- *Визовая лотерея (Diversity Visa Lottery).* Это программа, обеспечивающая допуск в страну лиц из стран, характеризующихся

низким уровнем эмиграции вообще и в том числе в США. Ежегодно правительством США выделяется 50 тыс. виз этой категории. Для получения данной визы иммигрант должен иметь среднее образование или два года стажа работы по профессии (требующей по меньшей мере два года обучения). Визы распределяются среди шести регионов мира, причем предпочтение отдается странам с наименьшим числом эмигрантов в США. Ни одна из стран не может получить более 7% от общего числа виз.

Американское гражданство. Для получения гражданства индивид должен обладать статусом LPR («зеленая карта») в течение не менее пяти лет (или трех лет, если он/она является супругом жителя США). Исключения существуют также для военно-служащих, несущих службу в военное время. Претендующие на гражданство должны быть не моложе 18 лет, иметь характеристики оседлости, «доброго нрава», а также сдать экзамены по английскому языку, истории США, основам гражданского права и уплатить взнос за прошение о гражданстве (1; 2).

Последние иммиграционные законы. По мере того, как с увеличением притока в страну иммигрантов различных рас и культур этнический состав населения США изменялся, все в большей степени проявлялась общественная потребность законодательно ограничить иммиграцию. Начиная с конца XX столетия американское правительство начало ограничивать приток в страну иммигрантов, в частности беженцев (Акт о беженцах 1980 г.). С целью приостановить нелегальную иммиграцию из Латинской Америки в 1986 г. был принят закон, налагающий санкции на работодателей, нанимающих нелегальных иностранцев. В 1996 г. Конгресс принял три закона, которые не только усиливали контроль за иммигрантами, но и регулировали их права. Закон о защите границ, анти-терроризме и контроле за нелегальной иммиграцией 2005 г. (Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act) направлен против нелегального пересечения границы мексиканскими иммигрантами, а Закон о всесторонней реформе иммиграции 2006 г. (Comprehensive Immigration Reform Act – CIRA) преследует цель реформировать многие ее аспекты, в частности поощряется въезд в страну временных рабочих (помимо тех, которые уже находятся в стране в соответствии с новой визовой программой «blue card») (1; 3).

Проблемы взаимодействия органов власти разных уровней в реформировании и проведении в жизнь иммиграционной политики.

При обсуждении реформирования законодательства об иммиграции на первое место выдвинулись проблемы взаимодействия органов власти разных уровней – федерального правительства, правительств штатов и органов власти на местах. Местные правительства первыми сталкиваются с приемом и обустройством приезжих; они же первыми вынуждены бороться с преступностью, особенно среди нелегальных иммигрантов. Штаты зачастую несут издержки, связанные с интеграцией иммигрантов (при весьма ограниченной федеральной поддержке), особенно те, что касаются образования, здравоохранения, реализации законодательных норм. Вот почему, подчеркивают специалисты, реформирование федерального законодательства не будет полным без учета фактора воздействия иммиграции на жизнь и политику штатов.

Эти дебаты свидетельствуют об отсутствии в США стабильной иммиграционной политики с четко заданными целями. Выработка правил «настройки» этой политики и разработка новых реформ являются первоочередными задачами правительства.

Вопросам взаимодействия органов власти разных уровней была посвящена, в частности, конференция Национальной ассоциации законодательных органов штатов (National Conference of State Legislatures – NCSL), состоявшаяся в июле 2010 г. в Филадельфии. На конференции было подчеркнуто, что федеральная иммиграционная политика должна придерживаться основополагающих принципов демократии США: обеспечение благополучия и безопасности нации, содействие экономическому процветанию штатов и местных общин, признание американской нации как исторически сложившейся нации иммигрантов. Разграничение параметров юрисдикции федерального и местных правительств определяется конституцией страны. Разработка и формирование иммиграционной политики является функцией общенациональных органов власти. Решения последних непосредственно воздействуют на политику штатов. Штаты и местные органы реализуют программы, предусмотренные федеральным законодательством; проводят в жизнь решения судов; инициатируют программы, нацеленные на удовлетворение нужд иммигрантов; содействуют интеграции последних в экономическую и социальную жизнь конкретных общин. На конференции были намечены основные области реформирования иммиграционного законодательства и методы взаимодействия органов власти разных уровней.

Обеспечение безопасности границ. Ответственность за безопасность американских границ, портов и аэропортов возложена на

федеральное правительство; его же обязанностью является налаживание кооперации между службами федерации и штатов в борьбе против нелегального трафика людей и контрабанды наркотиков. NCSL поддерживает необходимость адекватного финансирования центральным правительством мер по усовершенствованию безопасности границ, особенно в том, что касается новейшей технологии и инфраструктуры. Поскольку штатам традиционно принадлежит лидирующая роль в реализации усилий по борьбе с криминалом на границах, федеральное правительство должно финансировать их деятельность в этой сфере.

Роль штатов и местных общин в реализации законов об иммиграции. NCSL придерживается уже устоявшихся принципов и правовых норм относительно роли органов власти штатов и местных общин. Согласно Меморандуму о соглашении (Memorandum of Understanding – MOU), штаты не обладают «неотъемлемым правом» проводить в жизнь федеральный гражданский закон об иммиграции. Однако органы власти штатов и на местах проводят всю работу (по просьбе федерального правительства, но без финансовой помощи с его стороны), связанную с задержанием, заключением под стражу и транспортировкой нелегальных иммигрантов, совершивших преступления.

По мнению руководства этой ассоциации, в рамках реформирования законодательства необходимо развивать широкую кооперацию и партнерские отношения между органами власти федерации и штатов, которые давали бы возможность последним вступать в добровольные формальные соглашения с соответствующими федеральными агентствами. Что касается финансовой поддержки со стороны федерального правительства, то оно должно полностью финансировать обучение юридического персонала штатов, а также полностью компенсировать затраты штатов по выполнению программы борьбы с криминалитетом (в настоящее время компенсируется лишь 25% расходов штатов на эти цели) (7, с. 1).

Реализация законодательства о создании рабочих мест. Контроль за созданием и обустройством рабочих мест является важным компонентом федеральных реформ в сфере занятости. Поскольку правительства штатов являются такими же нанимателями рабочей силы, как и частный сектор, они настаивают на применении к ним равных требований и равных возможностей, предоставляемых федеральным правительством в процессе контроля за занятостью.

Нефинансируемые полномочия и компенсация расходов штатов. Затраты штатов на цели образования и здравоохранения иммигрантов оцениваются Бюджетным управлением при Конгрессе как весьма значительные. В 1996 г. федеральным законом был введен запрет на предоставление различных видов помощи легальным иммигрантам, проживающим в США менее пяти лет. Тем не менее правительства штатов остаются гарантом последней инстанции в обеспечении общественной безопасности и предоставлении иммигрантам чрезвычайной медицинской помощи. Местная власть также несет ответственность за начальное обучение (в том числе английскому языку) вновь прибывших в страну, что имеет большое значение для интеграции последних в жизнь общин. Учитывая эти обстоятельства, предлагаемые реформы в сфере иммиграции должны предусматривать федеральное субсидирование расходов местных органов власти.

Кроме того, NCSL настаивает на принятии Конгрессом США реформы, предусматривающей полное финансирование налоговой нагрузки на штаты, связанной с выполнением программ по приему и легализации иммигрантов. Финансирование должно учитывать специфические потребности органов власти штатов, а также отдельных институтов, включая неприбыльные институты.

Программы стимулирования временной иммиграции. Ассоциация поддерживает создание легальных каналов для приезда в страну лиц, ищущих временную работу. Программы временных рабочих на практике будут способствовать сокращению нелегальной иммиграции и обеспечению безопасности границ. Приток наемных работников в отрасли, нуждающиеся в рабочей силе, скажется и на многих других отраслях экономики.

Поскольку реализация программ помощи временным рабочим сопряжена с проблемой предоставления услуг в сфере образования и здравоохранения, NCSL предлагает Конгрессу рассмотреть вопрос об участии стран, являющихся родиной иммигрантов, в финансировании расходов США.

Программы «заслуженной легализации» и натурализации. NCSL считает, что федеральное правительство должно нести ответственность за формирование и продвижение этих программ. Содействие получению законного гражданства и натурализации должно рассматриваться как национальный приоритет. Массовая депортация нелегальных иммигрантов, равно как и полная их амнистия, неприемлемы, поскольку могут нанести ущерб жизнедеятельности общин. Программа «законной легализации» должна

предусматривать штрафы и другие виды наказаний для иммигрантов в соответствии с их преступлениями. Правительства штатов, которые несут значительные издержки, связанные с получением гражданства рабочими семьями, выступают за ускорение процесса натурализации. В настоящее время отсрочка в рассмотрении заявки на натурализацию с момента ее подачи составляет период от 18 месяцев до семи лет (в зависимости от региона). Федеральное правительство должно оказывать финансовую помощь штатам в их усилиях по содействию процессу натурализации.

Реформирование законодательства, касающегося нелегальных иммигрантов, также вызывает разногласия как среди специалистов, так и органов власти разных уровней. Этому аспекту законодательства посвящает свое исследование Дж.Б. Макнейл, аналитик Американского исследовательского центра по вопросам иностранной политики (Douglas and Sarah Allison Center for Foreign Policy Studies, The Heritage Foundation) (6). Поводом для его работы послужило отклонение сенатом США в декабре 2010 г. законопроекта «Об обустройстве и предоставлении субсидий и образовательных услуг иностранным подросткам» (Development, Relief and Education for Alien Minors – DREAM). Данный законопроект, будь он принят, предоставлял бы легальный статус постоянного резидента нелегальным иммигрантам, прибывшим в США в возрасте до 16 лет и согласившимся обучаться в колледже или поступить на военную службу, т.е. он давал бы амнистию 2,8 млн. нелегальных иммигрантов. Автор присоединяется к точке зрения специалистов, отрицающих целесообразность этого закона. Использование иммиграции в качестве орудия для завоевания голосов избирателей (посредством амнистии), равно как и перекладывание решения проблем на будущие поколения, представляет собой политику не только безответственную, но и не адекватную задачам национальной безопасности, экономического процветания и правилу закона.

Число нелегальных иммигрантов в США в настоящее время перевалило за 12 млн. (в период недавней рецессии это число несколько сократилось – до 10,8 млн.). В 1986 г. американское правительство попыталось решить вопрос путем предоставления амнистии 2,7 млн. нелегальных иммигрантов. Однако эта мера, на практике поощряющая иностранцев нелегально пересекать границу и оставаться в США, лишь усугубила проблему нелегальной иммиграции (6, с. 1). Отсутствие суровой и действенной иммиграционной политики превратилось в политическую проблему. Последствия такой политики в США следующие: во-первых, бю-

рократический стиль и неэффективность работы легальной иммиграционной системы стимулируют работодателей нанимать нелегальных иммигрантов в ущерб легальным. Во-вторых, южная граница страны становится все более нестабильной; она отличается растущим числом преступлений, потоком незаконной контрабанды, наркотиков и нелегальной рабочей силы. В-третьих, обостряются противоречия между Администрацией и правительствами штатов в проведении иммиграционной политики: в то время как штаты продолжают затрачивать ежегодно миллиарды долларов на образование и социальные услуги нелегальным иммигрантам, Администрация открыто критикует их за самостоятельные действия по проведению в жизнь иммиграционных законов США (например, случай штата Аризона).

Рассматривая действенные пути решения проблемы нелегальной иммиграции, автор дает свои рекомендации относительно первоочередных реформ в этой сфере: во-первых, обеспечение безопасности границ, в частности южной границы США. Необходимо повысить технологическое и инфраструктурное обеспечение систем безопасности, а также усилить кооперацию между службами безопасности США и Мексики с целью повышения контроля за границей. Во-вторых, проведение в жизнь иммиграционных законов. Администрация страны не проявляет настойчивости в реализации законодательных норм, способствующих снижению уровня нелегальной иммиграции и занятости. Напротив, недавнее объявление правительства о том, что оно не будет настаивать на реализации закона, направленного против «некриминальных» нелегалов, свидетельствует о его пренебрежении к существующим в США законам. Необходимо, чтобы Конгресс настаивал на реализации законов. В-третьих, упор на легальную иммиграцию. Въезд в страну легальных иммигрантов должен быть справедливым, упорядоченным и эффективным; нужно приветствовать и предоставлять привилегии только тем иммигрантам, которые твердо придерживаются законов. Большую роль в достижении этой цели будут играть реформы в области визового обслуживания.

В контексте противоречий между федеральным правительством и правительствами штатов по вопросу нелегальной иммиграции весьма репрезентативным представляется случай штата Аризона, законодательное собрание которого приняло в апреле 2010 г. Иммиграционный закон (S.B.1070), вызвавший острые дебаты среди законодателей и общественности США.

Данный закон, изначально нацеленный на активизацию проведения в жизнь иммиграционного законодательства США и взаимодействие органов власти федерации и штатов, неожиданно стал предметом нападок со стороны левого крыла законодателей, обвинивших Аризону в проведении «угрожающего полицейского режима». Более того, под нажимом Министерства юстиции против Закона S.B.1070 был начат судебный процесс. Как считает профессор права университета штата Миссури К. Кобач (5), атака на Аризону со стороны федеральных властей нарушила баланс власти между правительствами федерации и штатов, а также баланс между исполнительной и законодательной властью. В этой атаке автор усматривает лоббистские интересы определенных групп в Конгрессе и ангажированность окружения президента.

Ошибочные толкования S.B.1070. Мало какой закон в США был столь ложно и предвзято истолкован, как данный закон. К. Кобач выделяет следующие обвинения со стороны критиков. Во-первых, закон якобы содействует дискриминации населения по расовому признаку. Эти обвинения прозвучали со стороны некоторых представителей республиканской партии и, что удивительно, со стороны министра юстиции, который позднее, однако, признал, что он «закона не читал». На самом деле, отмечает автор, в отдельном пункте закона подчеркивается недопустимость определения иммиграционного статуса «на основе расового признака, цвета кожи или национального происхождения» (5, с. 2). Во-вторых, утверждают, что закон Аризоны требует от въезжающих в страну иностранцев иметь при себе регистрационные документы, которые в других штатах от них не требуются. Между тем законодательство штата в данном вопросе идентично федеральному: отсутствие у иммигранта регистрационных удостоверений рассматривается как преступление. Речь идет о «гринкарте» (green card) для иммигрантов, въезжающих на постоянное местожительство; регистрационной расписке в паспорте – для тех, кто намерен оставаться в стране в течение короткого периода (жители 36 стран имеют право жить в США без визы в течение не более 90 дней). Последствия нарушения закона Аризоны те же, что и последствия нарушения федерального закона – штраф до 100 долл. и/или тюремное заключение сроком до 30 дней. Схожие требования к американским гражданам относительно регистрационных документов существуют практически во всех странах мира. В-третьих, критики обвиняют новый закон в том, что он дает право офицерам полиции задерживать людей с целью выяснения их иммиграционного статуса. На самом

деле поводом для задержания того или иного лица может служить нарушение последним какого-либо другого (не иммиграционного) закона, что дает полиции основание заподозрить, что она имеет дело с нелегальным иммигрантом. Только в этом случае задержанное лицо может подвергнуться допросу по поводу его иммиграционного статуса. «Обоснованное подозрение» – это устоявшаяся концепция, широко используемая в судебных разбирательствах, связанных с нарушениями законов об иммиграции. Таким образом, Закон Аризоны S.B.1070 не содержит ничего нового и не является дополнением к федеральному законодательству в области противодействия нелегальной иммиграции. Он только еще раз подчеркивает обязанность правоприменительных органов не проходить мимо нарушений федеральных законов.

Судебное преследование штата Аризона со стороны Министерства юстиции США. Никогда раньше министерство не преследовало тот или иной штат, стремившийся наладить более тесную кооперацию с федеральным правительством и чей закон являлся зеркальным отражением федерального закона. Судебные иски министерства против штатов весьма редки и немногочисленны – как правило, они касаются необычных ситуаций, когда штат оказывает открытое неповиновение федеральному закону, и вмешательство госоргана необходимо как единственно эффективное средство.

Однако данный случай совершенно иной. Как считает автор, главную роль в решении министерства начать тяжбу играли не законодательные мотивы, а сугубо политические соображения. Причем, как стало известно из заявления официального лица, президент Б. Обама лично давал указания на этот счет.

Примечательно, что судебный иск не содержит претензий к штату относительно принципа расовой дискриминации. Главный аргумент министерства юстиции заключается в том, что закон Аризоны является неконституционным, поскольку он нарушает преимущественное право Конгресса на законотворчество. Действительно, Конституция США предоставляет Конгрессу неограниченные полномочия и преимущественное право принимать законы, однако она не запрещает и штатам разрабатывать и принимать законы в контексте федерального законодательства. Более того, Верховный суд США уже давно признал тот факт, что законодательным собраниям штатов разрешено вводить законы, запрещающие нелегальную иммиграцию (если данные законы не упреждают и не противоречат федеральным).

Как подчеркивается исследователями, S.B.1070 не только не противоречит, но напротив, содействует реализации федерального законодательства. Данное положение относится ко всем параграфам закона, будь то требование о предъявлении документов или задержание на основании «обоснованного подозрения». Как Верховный суд, так и Конгресс США неоднократно подтверждали полномочия органов власти штатов и на местах производить задержания и аресты нелегальных иммигрантов. S.B.1070, таким образом, «не формирует новые полномочия местных властей, а лишь систематизирует их и повышает эффективность» (5, с. 5).

Не найдя реальных противоречий между S.B.1070 и федеральными иммиграционными законами, Министерство юстиции США в своем обвинении Аризоны выдвинуло весьма опасный аргумент: если Конгресс почему-либо не реализует упреждающее право в принятии и применении законов, то это может сделать исполнительная власть. В частности, министерство открыто высказывает свое нежелание проводить в жизнь федеральный закон, согласно которому отсутствие у иммигранта регистрационных документов считается преступлением.

Данный аргумент, подчеркивается исследователями, противоречит Конституции и сложившейся юридической практике по двум причинам: 1) нарушается предусмотренная Конституцией обязанность президента «осуществлять надзор за точным соблюдением законов»; 2) нарушается принцип, согласно которому только Конгресс США, а не исполнительные органы государства имеют преимущественное право наделить или лишить полномочий законодательные собрания штатов.

Администрация США утверждает, что ее собственный отказ выполнять закон подразумевает автоматическое устранение соответствующего полномочия штата. Если суды встанут на сторону министерства юстиции, считает автор, то это будет означать, что впредь президенты по своей воле смогут лишать штаты права принятия любых политических решений (5, с. 6).

В заключение К. Кобач отмечает, что США приблизились к весьма опасной черте, когда Администрация нападает на штат, который «просто пытается помочь федеральному правительству восстановить правило закона». Тревожным фактом является и то, что президент и министерство юстиции пытаются узурпировать преимущественное право Конгресса. Единственная надежда Америки на то, что апелляционные суды подтвердят конституционные основания S.B.1070.

Новые попытки стимулировать реформы в области иммиграционной политики

В настоящее время проблема иммиграции приобрела серьезную социальную значимость и стала предметом острых дискуссий. Все большее число специалистов и простых американцев высказываются в пользу более жестких ограничений иммиграции, считая, что приезжие отнимают рабочие места у граждан страны, «перетягивают» на себя социальные блага и угрожают национальной безопасности. Некоторые другие отмечают, что Америка несет историческую ответственность перед иммигрантами, и что последние повышают экономическую и культурную жизнеспособность США. Наиболее жаркие дебаты развернулись по поводу ограничения притока в страну нелегальных иммигрантов. По этому вопросу выдвигаются два рода предложений: 1) необходимо более жестко проводить в жизнь имеющиеся законы; 2) принять новые законопроекты, включая такие экзотические, как строительство заградительной стены вдоль всей границы между США и Мексикой. Некоторые из новых законопроектов были одобрены Конгрессом США в апреле 2010 г. Однако в целом, как отмечают специалисты, попытки реформирования иммиграционного законодательства, начатые в 2006–2007 гг., были не закончены и во многом неудачны – законодателям не удалось сформулировать принципы всеобъемлющей реформы, отвечающей задачам сегодняшнего времени и перспективам на будущее.

Общественная значимость проблемы иммиграции и ее последствий для будущего развития Америки нашла отражение в трудах созданной Институтом миграционной политики (Migration Policy Institute – MPI) «группы специалистов особого назначения» (task force), призванной осуществить «мозговой штурм» данной проблемы. В группу, возглавляемую бывшим сенатором А. Спенсером (A. Spencer) и бывшим конгрессменом Л. Хамилтоном (L. Hamilton), вошли законодатели обеих политических партий, эксперты в области иммиграции, официальные лица, а также представители общественности и специалисты из Мексики, Канады и ЕЭС. Во многих докладах и, в частности, в итоговом труде «Иммиграция и будущее Америки: Новая глава» (Immigration and America's Future: A New

Chapter), дан тщательный анализ экономических, социальных и демографических факторов, определяющих перспективы иммиграции и ее роль в жизни США. Группа выработала конкретные рекомендации для американского правительства, имеющие целью более эффективно использовать преимущества иммиграции и в то же время минимизировать связанную с притоком иммигрантов напряженность в обществе. Другими словами, сделаны выводы о том, как сделать иммиграционную политику более адекватной реалиям настоящего времени.

Основные рекомендации специалистов следующие: во-первых, упростить и перестроить иммиграционную систему путем существенного сокращения классификационных категорий виз и установления новой категории – «условных» (*provisional*) виз, обеспечивающих легальную занятость рабочим всех уровней квалификации. Условные визы помогут преодолеть надуманное разделение между временной и постоянной иммиграцией и устраним потребность в программе «рабочий-гость». Во-вторых, ввести новый вид иммиграционной визы – *визы стратегического роста*, способствующей привлечению в страну талантов международного уровня. В-третьих, создать независимое федеральное агентство – Постоянную комиссию по иммиграции и рынкам труда (Standing Commission on Immigration and Labor Markets), в задачи которой должно входить систематическое отслеживание и анализ рынка труда, экономических и демографических тенденций, а также выработка рекомендаций Конгрессу относительно норм допуска в страну временных, «условных» и постоянных иммигрантов. В-четвертых, ввести набор документов, необходимых для получения работы: законное подтверждение мандата нанимателя на создание рабочего места и новая биометрическая карта иммигранта (вместо карты социальной безопасности). Эти новые документы вместе с уже существующей «зеленой картой» станут основными и достаточными документами, подтверждающими право иммигранта на работу. В-пятых, ускорить применение суровых мер наказания за незаконное пересечение границы США и более эффективно применять законы, касающиеся иммигрантов с визами, приезжающих в страну через законные пункты въезда. В-шестых, интенсифицировать сотрудничество с канадскими и мексиканскими властями по вопросам безопасности, сокращения незаконной миграции и облегчения легального движения людей и товаров. По мнению авторов, данные рекомендации позволят создать основу для американской иммиграционной политики, отвечающей вызовам XXI в.

Список литературы

1. How the United States immigration system works: A fact sheet / Immigration Policy Center. – Nov. 04. 2010. – Mode of access: <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/how-united-states-immigration-system-works-fact-sheet>
2. Immigration policy in the United States: A CBO paper. – Febr., 2006. – Mode of access: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/70xx/doc7051/02-28-Immigration.pdf>
3. Immigration policy USA. – Mode of access: <http://www.mapsofworld.com/usa/immigration/immigration-policy-usa.html>
4. Immigration to the United States. – Mode of access: http://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_to_the_United_states#Demographics
5. *Kobach K.* The Arizona immigration law: What it actually does, and why it is constitutional. – Mode of access: <http://www.heritage.org/Research/Lecture/2010/12/The-Arizona-Immigration-Law-What-It-Actually-Does-and-Why-It-Is-Constitutional>
6. *McNeil J.B.* Beyond dream: Getting immigration reform right. – Mode of access: http://www.heritage.org/Research/Reports/2010/12/Beyond_DREAM-Getting-Immigration-Reform-Right
7. Immigration and the States. – Mode of access: <http://www.ncsl.org/default.aspx?TabId=22785>
8. US Immigration Borders and Security. MPI (Migration policy institute) research project. – May 18, 2011. – Mode of access: <http://www.migrationpolicy.org/research/usimmigration.php>