

# Незаконная миграция населения: опыт зарубежных стран (часть II) Illegal migration of the population: the experience of foreign countries. (Part II)

Д. К. Нечевин,  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры административного права и процесса  
Московского государственного  
юридического университета  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)  
nechevin@mail.ru

D. K. Nечевин,  
Dr. Sci. (Law), Professor,  
Professor of Department of Administrative Law and Process,  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
nechevin@mail.ru

© Нечевин Д. К., 2022

DOI: 10.17803/2587-9723.2022.5.175-186

**Аннотация.** В статье рассматриваются главные проблемы миграционных процессов зарубежных стран, их история и опыт.

**Ключевые слова:** миграция, незаконная миграция, незаконные мигранты, иммиграция, беженцы, транзитные мигранты, иностранные граждане, лица без гражданства, криминальная миграция, международные миграционные процессы, экономическая миграция, миграционные потоки, национальный визовый центр, американские консулы, служба иммиграции и натурализации.

**Abstract.** The article examines the main problems of migration processes in foreign countries, their history and experience.

**Keywords:** migration, illegal migration, illegal migrants, immigration, refugees, transit migrants, foreign citizens, stateless persons, criminal migration, international migration processes, economic migration, migration flows, national visa center, American consuls, immigration and naturalization service.

Три вещи делают нацию великой и благоденствующей:  
плодородная почва, деятельная промышленность  
и легкость передвижения людей и товаров.

Pacta servanda sunt<sup>2</sup>.

I. Для России управление миграционными процессами представляет чрезвычайно актуальную и сложную комплексную проблему. По масштабам миграции из-за рубежа Россия первенствует в мире вместе с США.

Влияние миграции на жизнь нашего общества многообразно и неоднозначно. Она оказывает воздействие на экономическую, политическую и социальную стороны, на нее возлагают-

ся надежды на преодоление демографического кризиса. С другой стороны, вырисовывается опасность этноконфессионального «размыва» общества нарастающей миграцией, возникает угроза территориальной целостности и суверенитету России.

Наблюдается мощный приток эмигрантов из Центральной Азии — людей, существенно отличающихся менталитетом от большей части на-

<sup>1</sup> Часть I см.: Нечевин Д. К. Незаконная миграция населения: причины и условия // Юридическая наука в Китае и России. 2017. № 1. С. 263—278.

<sup>2</sup> Договоры должны соблюдать (лат.).

селения России. Избыточная миграция создает угрозу межэтнических конфликтов. Возрастает опасность совершения преступлений на почве национальной нетерпимости.

В мировом масштабе рост миграции связывают с глобальными экономическими процессами. В российских условиях миграция также связана с экономикой нашей страны и ее соседей, но не с процессом экономической глобализации, модернизацией, инновационным развитием, а с «пробуксовыванием» при переходе от экстенсивной к интенсивной форме экономики. Массовая миграция неквалифицированных работников позволяет нам удерживаться на плаву при сырьевой экономике.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года отмечены несоответствие характера миграции потребностям экономического, социального и демографического развития общества, преобладание в миграционных потоках временных иностранных работников с низким уровнем образования и профессионально-квалифицированной подготовки. При этом усиливается приток мигрантов из государств Центральной Азии со слаборазвитой экономикой и сокращается приток мигрантов с западного направления — из Беларуси, Молдовы и Украины, население которых обладает относительно более высокой профессионально-квалифицированной подготовкой. Жители этих государств все больше ориентируются в трудовой миграции на страны Европейского Союза.

В Концепции миграционной политики<sup>3</sup> не заостряется внимание на негативных последствиях миграции. Из всех негативных социальных явлений, сопровождающих международную миграцию, в Концепции выделяется незаконная миграция и ставится задача борьбы с ней. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года неконтролируемая и незаконная миграция обозначается как угроза национальной безопасности. Угроза национальной безопасности, исходящая от незаконной миграции, в значительной степени связана с преступностью незаконных мигрантов.

Очевидно, что проблема миграции выходит за рамки правового регулирования только одного государства — она носит транснациональный характер.

Учет традиций, психологии и культуры народов, гуманизм в отношении соотечественников

требуют от законодателей разных стран регулировать вопросы миграции сообща, исходя из интересов всех и каждого конкретного человека вне зависимости от его национальности. Поэтому использование международного опыта правового регулирования миграционных процессов стран с различными правовыми системами и традициями будет особенно полезно для совершенствования российского миграционного законодательства.

*Межгосударственная миграция* затронула страны в различной степени. В некоторых странах иммигранты и сегодня составляют значительную часть трудоспособного населения и его ежегодного прироста.

Как правило, международная трудовая миграция возникает при наличии значительного контраста в уровнях экономического развития и темпах естественного прироста стран, принимающих и отдающих рабочую силу. Поэтому географическими центрами иммиграции являются наиболее экономически развитые страны, такие как США, Канада, Австралия, большинство западноевропейских стран, а также страны, где в связи с бурным экономическим ростом в результате высоких доходов от продажи нефти, наблюдается массовая иммиграция рабочей силы (Бахрейн, Катар, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты).

Хотя само явление миграции существует очень давно, оно лишь в последнее время стало рассматриваться как важнейшая проблема внутренней и международной политики, особенно в развитых странах, где все более заметен приток незаконных иммигрантов. Стремление получить работу толкает граждан развивающихся государств на самые изощренные способы проникновения в богатые страны. Однако даже успешное преодоление границ не дает гарантию на получение рабочего места.

*Незаконная иммиграция*, как и миграция в целом, оказывает на развитые общества неоднозначное воздействие. Прием иммигрантов, даже незаконных, приносит немалую выгоду экономикам развитых стран. Восполняя нехватку рабочей силы, особенно в периоды демографических спадов и усиления структурных диспропорций на рынке труда, выступая производителями и потребителями национальной продукции, иммигранты в какой-то мере способствуют решению экономических задач, стоящих перед принимающими обществами.

<sup>3</sup> См.: Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // СПС «Гарант» ; Конвенция Международной организации труда относительно принудительного или обязательного труда № 29 1930 г. ; Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся — мигрантов (принята 24.11. 1977) ; Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012) // СПС «Гарант».

Применение дешевого низкоквалифицированного труда незаконных иммигрантов стало важным фактором функционирования ряда отраслей, таких как сельское хозяйство, добывающая промышленность, строительство. Без использования труда незаконных иммигрантов многие производства переместились бы, например, из США за их пределы.

*Предпринимательская деятельность иммигрантов* — так называемый этнический бизнес, даже «черный» и «серый», — вносит вклад в расширение производства и создание рабочих мест. Однако незаконная иммиграция делает экономику более ориентированной на услуги и трудоинтенсивной, и наверняка замедляет процесс механизации, особенно в сельском хозяйстве и в сфере переработки его продукции. Иными словами, применение труда незаконных иммигрантов негативно влияет на модернизацию и конкурентоспособность отраслей, в которых он широко используется.

Не менее противоречивый характер имеют и социально-экономические последствия *незаконной миграции*. С одной стороны, незаконные иммигранты, готовые работать на любых условиях, подрывают социальные гарантии, завоеванные местными тружениками (минимальный уровень заработной платы, максимальная продолжительность рабочего дня и др.). С другой стороны, иммигранты, за исключением высококвалифицированных специалистов, не способствуют дополнительной безработице среди коренного населения. Напротив, с учетом их вклада в развитие экономики они, возможно, сохраняют и создают больше рабочих мест, чем занимают.

Кроме того, заполняя вакансии на непrestижных, тяжелых и монотонных работах, не пользующихся спросом у местных жителей (прежде всего в строительстве и сфере услуг), нелегалы объективно содействуют улучшению социально-статусной структуры занятости национальных кадров. В развитых странах Европы и Азии, в США и Канаде проблема нелегальной занятости иммигрантов занимает существенное место, если не в национальном масштабе, то на уровне отдельных отраслей и регионов<sup>4</sup>.

В то же время незаконная иммиграция отнимает у развитых стран немалые финансовые средства. Так, ежегодные расходы американского государства, обусловленные незаконной иммиграцией, достигают 4 млрд долларов, из которых 3 млрд направляются на школьное обучение детей иммигрантов, 0,5 млрд — на прочие социальные услуги, в первую очередь медицинские, а остальное — на содержание задержанных под стражей, депортацию и пограничный контроль.

Незаконные иммигранты обладают доступом к государственной системе некоторых социальных услуг, причем даже тогда, когда это не закреплено официально. Например, в Японии нелегальные рабочие могут рассчитывать на компенсацию при несчастных случаях. Хотя формально бесплатные медицинские услуги не должны предоставляться таким иммигрантам, на практике милосердие сильнее закона. Около 60 % иностранцев, обращающихся в японские больницы, не имеют медицинских страховок, тем не менее в большинстве случаев им оказываю помошь.

Для детей незаконных иммигрантов, родившихся в США (и, соответственно, являющихся гражданами этой страны), даже предусмотрены специальные пособия, выдаваемые малоимущим семьям, продовольственные талоны, бесплатные медицинская помощь и школьное образование. Хотя в национальном масштабе незаконные иммигранты, не претендующие ни на образование, ни на пенсионное обеспечение, возможно, даже способствуют определенной экономии социальных расходов по сравнению с коренным населением, в районах их сосредоточения на местные бюджеты ложится серьезное бремя.

Например, в Калифорнии незаконно проживающие иностранцы создают дополнительную нагрузку на каждую семью коренных налогоплательщиков в размере 1 тыс. долларов в год. Расходы штата, связанные с нелегальной миграцией, составили в 1995—1996 гг. 3,6 млрд долларов (правда, из этой суммы 0,8 млрд долларов поступило и казну в качестве налогов и прочих сборов от самих нелегальных иммигрантов). Так, начальное и среднее образование детей нелегальных иммигрантов (355 тыс., или 6,5 % всех учеников государственных школ, финансировавшихся местными органами власти) обходилось налогоплательщикам в 1,7 млрд долларов, медицинские услуги — в 1,8 млрд долларов. Только в 1993 г. бесплатная медицинская помощь была оказана более чем 300 тыс. иностранцев, не имеющих документов. В частности, в округе Санта-Барбара, согласно исследованию 1993 г., каждые пятые роды, оплачивавшиеся по системе Медикэйд, были приняты у нелегальных иммигрантов. Кроме того, значительная часть средств, выделяемых на программы для бездомных, адресуется опять-таки нелегальным иммигрантам. В той же Санта-Барбаре 40 % обитателей приютов для бездомных — недавние иммигранты из Мексики.

Незаконные иммигранты из развивающихся стран, не прошедшие необходимого медицинского осмотра, могут представлять опасность для санитарно-эпидемиологической ситуации в стране

<sup>4</sup> Так, по имеющимся оценкам, в Нидерландах, одной из основных европейских принимающих стран, занятость нелегалов составляет 0,5 % общей занятости в стране, в то время как в легкой промышленности этот показатель составляет почти 50 %, в сельском хозяйстве — примерно 17 %, в ресторанном и гостиничном сервисе — до 7 %.

их иммиграции. Обследование, проведенное в США в 1993 г., выявило, что 50—60 % больных туберкулезом в округе Санта-Барбара были иностранцами без документов. А за иммигрантами из Гаити прочно закрепилась репутация коллективных носителей СПИДа.

Незаконная миграция неотделима от преступности<sup>5</sup>. Криминогенный характер незаконной миграции серьезно затрагивает и сферу национальной безопасности.

Как отмечалось на конференции по проблемам международной миграции населения (Рабат, 1993 г.), массовые стихийные перемещения могут угрожать безопасности не только стран приема и исхода, но даже субрегионов и целых регионов. Рост незаконных перемещений и контрабанда людей, рассматриваемая преступными синдикатами как новый перспективный мировой рынок, ведут к расширению международной преступной деятельности. Незаконная миграция тесно связана с контрабандой наркотиков и оружия, с организованной преступностью и терроризмом.

В то же время незаконные иммигранты в силу своей юридической бесправности нередко сами становятся жертвами преступлений и грубых нарушений прав человека<sup>6</sup>.

Незаконная миграция оказывает дестабилизирующее воздействие и на межэтнические отношения. Представленная в основном людьми малообразованными и низкоквалифицированными, сопровождающаяся многочисленными негативными явлениями, она дискредитирует образ мигранта в развитом обществе.

В результате нынешняя незаконная миграция способствует усилинию ксенофобии, распространению расизма и обострению социально-политических конфликтов.

В этой связи рассмотрим, какие же существуют механизмы противодействия незаконной миграции в мировой практике. Обратимся к опыту Соединенных Штатов Америки.

II. *Модель иммиграционной политики США* — одна из самых прагматичных: выставляя жесткие кордоны против нежелательных иммигрантов, власти не склоняются на помощь тем категориям беженцев, прием и обустройство которых в США могли бы, пусть даже потенциально, быть полезными для страны, ее экономики, социальной инфраструктуры или внешней политики.

Америка — страна иммигрантов. В 2015 г. число жителей США, которые являются иммигрантами в первом поколении или детьми таких иммигрантов, достигло рекордного уровня за всю историю страны<sup>7</sup>.

Американцы с иностранными корнями составляют большинство населения среди жителей США в возрасте 25—54 лет<sup>8</sup>, при этом они предпочитают селиться в крупных городах<sup>9</sup>. В стране живет около 9 млн незаконных иммигрантов. Большинство из них (52 %) прибыли из Мексики, 25 % — из других государств Латинской Америки, 10 % — из Азии, 7 % — из Европы, 6 % — из Африки. В 2000 г. в США проживало 11 % людей, родившихся в ином государстве (для сравнения: 10 лет назад их было всего 8 %). В то же время в среднем по стране в 17,6 % семей дома не говорят по-английски (в 1990 г. таких семей было чуть менее 14 %)<sup>10</sup>.

Иммиграция в США обусловлена целым рядом причин. В обширной специальной литературе названы среди прочих следующие: наличие социальных сетей, способствующих миграции<sup>11</sup>, недостаток рабочих мест на родине иммигрантов<sup>12</sup>, потребность американской экономики в дешевой

<sup>5</sup> Например, в южной Калифорнии более 20 % подозреваемых в ограблениях и угонах автомобилей — нелегальные иммигранты.

<sup>6</sup> Известно, что в случае какой-либо угрозы многие контрабандисты, особенно морские перевозчики, стремятся избавиться от своего «груза». Женщины часто становятся жертвами сексуальной эксплуатации: в Западную Европу, например, специально завозят с подобными целями нелегальных иммигранток из стран Азии, Латинской Америки, Африки, а в последние годы — и из Восточной Европы.

<sup>7</sup> Каждый пятый американец (почти 56 млн) родился в другой стране (28,4 млн) или имеет одного (12,7 млн) или двух (14,8 млн) родителей, эмигрировавших в США. Более четверти таких «новых американцев» составляют уроженцы Мексики. Кроме того, в первой пятерке самых крупных диаспор — Филиппины, Китай, Куба и Вьетнам. Уроженцы стран бывшего СССР составляют меньшинство — в общей сложности их не более 4 млн.

<sup>8</sup> «Новых американцев» среди этой наиболее социально активной группы населения почти 59 % (на 16 % больше, чем коренных жителей США).

<sup>9</sup> 43 % жителей Нью-Йорка родились за пределами США и еще 9,2 % — в семьях эмигрантов. Для сравнения: только 23 % ньюйоркцев могут считать себя коренными американцами.

<sup>10</sup> Более всего американцев, не знающих английского, проживает в Калифорнии — почти 40 % (много выходцев из стран Азии и Латинской Америки), в Нью-Йорке их более 27 %. Менее всего «новых американцев» в Западной Вирджинии — всего 2,2 %. Более 4 % американцев практически не знают английского языка. В Калифорнии таких жителей почти 11 %, в Техасе — более 8 %, в Нью-Йорке — более 6 %.

<sup>11</sup> См.: Massey D. S., Alarcon R., Gonzalez H., Durand J. Return to Atzlan : The Social Process of International Migration from Western Mexico. Berkeley and Los Angeles, 1987.

<sup>12</sup> См.: Sassen S. The Mobility of Labor and Capital. New York, 1994.

рабочей силе<sup>13</sup>. Кроме того, иммиграция является результатом политики экономической экспансии, проводимой Соединенными Штатами.

Чрезвычайно позитивным аспектом иммиграции в США считают «приток умов». В современной экономике, где человеческий капитал приобретает особую значимость, иммигранты становятся одним из важных факторов роста и успехов в конкурентной борьбе<sup>14</sup>. Национальные системы образования не успевают удовлетворять растущие потребности в кадрах для новых высокотехнологичных отраслей экономики.

Как показал опрос, проведенный компанией Gallup, американцы считают, что иммигранты позитивно воздействуют на состояние культуры и экономики США, но негативно на уровень преступности и безработицы, общественную мораль и т.д. К иммигрантам, прибывшим из разных регионов мира, американцы относятся по-разному. Они считают, что в США приехало слишком много выходцев из арабских стран, стран Латинской Америки и Азии, но слишком мало европейцев и африканцев.

В целом иммиграционная политика США находится под воздействием ряда факторов, мешающих выработке эффективных стратегических решений в этой области. К таким факторам относятся, в частности, влияние переменчивых общественных настроений, непонимание социальной и экономической природы иммиграции, сложившаяся практика благоприятствования коренному населению страны в ущерб приезжим иностранцам (нативизм), а также различные узкополитические соображения.

*Четких идеологических или откровенно предвзятых установок в отношении незаконной иммиграции не существует.* Неопределенность в стане политиков и политических партий США делает вопрос о реформе иммиграционного законодательства еще более запутанным для избирателей, поскольку представители обоих полюсов политического спектра апеллируют к их эмоциям и пользуются популистскими аргументами. При такой размытости политических решений отсутствует и ясное понимание возможностей, которыми располагает Служба иммиграции и национализации для решения возложенных на нее задач. Тем не менее последние 20 лет показали, что в сравнении с демократами республиканцы в большей степени поддерживают идею ужесточения иммиграционной политики.

Данные о количестве незаконных иммигрантов никогда не бывают точными. Однако, по наиболее авторитетным оценкам, доля незаконных иммигрантов от общего населения страны составляет примерно 2—3 % (причем половина из них — выходцы из Мексики). Большинство незаконных иммигрантов составляют лица, на законных основаниях пересекшие границу США либо с деловой целью, либо для отдыха и развлечений, но не покинувшие страну по истечении визового срока<sup>15</sup>.

III. Для того, чтобы понять, как на протяжении американской истории вплоть до настоящего времени влияние общественных настроений, экономической конъюнктуры, а также свойственного обществу враждебного отношения к чужим культурным и экономическим влияниям порождало неэффективные иммиграционные программы, проведем небольшой исторический обзор становления подходов к миграционной политике США.

Прежде всего следует отметить, что Конституция США не содержит никаких положений, ограничивающих иммиграцию, она лишь уполномочивает Конгресс США принимать законы об иммиграции, поскольку относит этот вопрос к компетенции федеральной власти, а также устанавливает, что иммигранты должны вносить определенную плату за въезд в страну. В первые 100 лет существования американского государства иммиграция в США не представлялась проблематичной, поскольку американское общество целиком состояло из переселенцев и обладало обширными возможностями для трудоустройства приезжих. До начала XIX в. не существовало никакого специального закона, касающегося иммиграции, и не велись официальные списки прибывающих. В XVIII в. вопрос об ограничении иммиграции не возникал.

В 1798 г. были приняты законы об иностранцах и подстрекательстве к мятежу. Эти законы не преследовали цель контролировать иммиграцию, скорее, они были направлены на выбор людей, достойных стать гражданами Америки. Федералисты, бывшие у власти в 90-х гг. XVIII в., считали, что иммигранты из Европы в большинстве своем являются сторонниками оппозиции, т.е. демократических республиканцев. Стремясь закрепиться у власти, федералисты увеличили срок пребывания в стране, необходимый для получения гражданства, до 14 лет. В 1802 г. эти законы были отменены.

<sup>13</sup> См.: Cornelius W. A. The Structural Embeddedness of Demand for Mexican Immigrant Labor: New Evidence from California» / M. M. Suarez-Orozco (ed.) // Crossings: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives, 113—115. Cambridge, MA. 1998.

<sup>14</sup> Число временных работников-иностранцев, включая членов их семей, возросло с 275 тыс. в 1990 г. до 1,2 млн в 2003 г. В США годовая квота на визу H1B [специалисты] увеличилась с 65 тыс. человек в 2013 до 195 тыс. в 2017 г.

<sup>15</sup> См.: Immigration and Naturalization Statistical Yearbook, 1997.

В 50-х гг. XIX в. была весьма популярна так называемая Партия «незнаек», известная также как Орден звездно-полосатого флага, которая возглавила националистическую политику, направленную против рабочих-иммигрантов и католиков. Она выступала за увеличение срока натурализации, всячески стараясь воспрепятствовать всем, кроме выходцев из западноевропейских государств, в получении гражданства США. Члены партии были убеждены, что восточные европейцы и католики своим присутствием подрывают культурные устои Америки. С началом Гражданской войны это движение утратило силу.

С 1870 по 1920 г. в США иммигрировало около 26 млн человек, что, по данным на 1850 г., превышало все население страны. Большинство переселенцев были уроженцами европейских стран. Иммигрантский контингент резко изменился (заодно изменив демографический состав всей Америки) лишь в XX в., когда большую часть приезжих составили выходцы из Азии и Латинской Америки.

В штатах западного побережья росло недовольство наплывом китайских иммигрантов. В 1881 г. власти Калифорнии объявили выходной для проведения антикитайских митингов. В Конгресс США стали поступать многочисленные петиции с требованием «предпринять меры в отношении китайцев».

В 1882 г. был принят закон об «исключении китайцев», по которому прекращались иммиграция из Китая и предоставление прав гражданства уже приехавшим в Америку китайцам. Историки считают, что попытки запрета китайской иммиграции были вызваны желанием ослабить конкуренцию на рынке труда в период экономического кризиса. Закон существенно снизил число китайских иммигрантов в США<sup>16</sup>.

В начале XX в. в США вновь стали расти антииммигантские настроения. Во время Первой мировой войны усилилось враждебное отношение американцев к выходцам из стран Южной и Восточной Европы. Закон об иммиграции 1917 г. упрочил уже существовавшие ограничения и определил контингент лиц, которым был запрещен въезд в страну (в первую очередь неграмотные, физически неполноценные, проститутки, хронические алкоголики, безбилетные пассажиры, бродяги, люди с психическими расстройствами). Кроме того, закон не давал права на въезд в США жителям ряда стран (в основном Азии и островов Тихого океана).

К 1918 г. в США стала ощущаться нехватка рабочих рук. В интересах делового мира Америки

Конгресс и Иммиграционное бюро выработали меры по обеспечению рынка труда дешевой рабочей силой. Была принята программа, которая позволила Иммиграционному бюро напрямую наймать мексиканских рабочих для нужд сельского хозяйства и строительства железных дорог. Служба иммиграции и натурализации стала практиковать гибкий подход для привлечения дешевой рабочей силы, что привело к снижению социального напряжения, связанного с европейской иммиграцией<sup>17</sup>.

По окончании Первой мировой войны антииммигантские настроения снова дали о себе знать. Опросы общественного мнения выявили опасения многих американцев, что приток европейских иммигрантов из разоренных войной государств приведет к возрастанию конкуренции на рынке труда. Кроме того, снова усилились антииммигантские настроения в отношении определенных групп выходцев из Европы.

Исходя из экономических мотивов и соображений нативизма, в 1921 и 1924 гг. Конгресс США принял так называемые постановления об ограничении квот, ознаменовавшие начало особых ограничений на въезд в США определенных групп иммигрантов. В эти группы входили выходцы из Восточной Европы, Африки, Австралии и Азии. На представителей западного полушария ограничения не распространялись.

Принятие этих законов поставило перед Службой иммиграции и натурализации новую непредвиденную задачу. Дело в том, что все моряки прибывающие в США судов имели право сходить на берег, и многие из тех, кому по закону въезд в страну был запрещен, пользовались этим, чтобы инсценировать дезертирство с корабля. Кроме того, все больше европейцев, которым не удавалось получить право на въезд из-за отсутствия необходимых документов или из-за неграмотности, перебирались в США через мексиканскую границу. В 1922 г. через Мексику в США проникло 309 556 человек, а в 1923 г. их число почти удвоилось, достигнув 600 тыс.<sup>18</sup>.

В помощь пограничным пропускным пунктам по решению Конгресса было организовано патрульное подразделение, члены которого стали верхом на лошадях регулярно объезжать мексиканскую и канадскую границу. Нужно отметить, что в этот период не существовало строгих ограничений на въезд из Мексики, поскольку мексиканцы, как правило, не оставались в США надолго. Мексиканская миграция была явлением двусторонним и относительно сбалансированным. Однако революция, произошедшая в Мексике, вызвала в 1911 г. первый приток мексиканцев в страну<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> См.: Ong Hing B. Making and Remaking Asian America through Immigration Policy. 1850—1990. Stanford, CA, 1993.

<sup>17</sup> См.: Ong Hing B. Op. cit. ; Calavita K. Inside the State : The Bracero Program. Immigration and the IMS. New York, 1992.

<sup>18</sup> См.: 96th Congress, 1980.

<sup>19</sup> По имеющимся данным, в Соединенные Штаты въехало тогда на легальной основе приблизительно 250 тысяч мексиканцев.

В годы Великой депрессии без работы оказалась треть населения США. Прошли выступления против этнических мексиканцев. Президент Герберт Гувер был убежден, что мексиканские иммигранты отнимают работу у американцев и что они являются причиной наступившего упадка. Власти Калифорнии приняли закон, запрещающий нанимать на работу нелегальных мексиканских иммигрантов.

Враждебное отношение общества к последним привело к тому, что треть всех мексиканцев, живших в США, покинули страну или были депортированы в принудительном порядке. Всего из страны было изгнано примерно 500 тыс. человек<sup>20</sup>. Позднее, в 50-е гг. XX в., массовая депортация мексиканцев и граждан Америки мексиканского происхождения повторилась с еще большим размахом.

Во время Второй мировой войны неприязненное отношение американцев стали вызывать переселенцы из Азиатско-Тихоокеанского региона. В 40-е гг. XX в. многим казалось, что японские иммигранты представляют серьезную угрозу национальной безопасности США, и Служба иммиграции и натурализации, входившая в состав Министерства труда, была вновь передана в ведение Министерства юстиции, где и остается по сей день. В дополнение к принятым мерам был издан Закон о регистрации иностранцев, который предписывал этому ведомству регистрировать всех приезжих, подозреваемых в подрывной деятельности, и снимать у них отпечатки пальцев.

По мере дальнейшего вовлечения США в войну и роста неприязни к японским иммигрантам и этническим японцам расширялся круг обязанностей Службы иммиграции и натурализации: теперь в него входили задержание, интернирование, содержание в условном заключении и депортация «неблагонадежных» иммигрантов.

Вторая мировая война опять вызвала в США острую нехватку трудовых ресурсов, вновь возникла необходимость привлечения иностранной рабочей силы. В документах значится, что в 1946 г. Служба иммиграции и натурализации при содействии Министерства труда США трудоустроила в сельском хозяйстве и тяжелой промышленности 82 тыс. рабочих<sup>21</sup>.

Начиная с 1942 г. в аграрном секторе появилась возможность сезонного найма дешевой рабочей силы. Правительство Соединенных Штатов в со-

трудничестве с мексиканским правительством разработало упрощенную систему заключения трудовых договоров, получившую название «программа брасеро». Эта программа предоставляла мексиканцам статус сезонных сельскохозяйственных рабочих. Вместе с тем она была подвергнута критике за чрезмерную эксплуатацию мексиканских рабочих. Наниматель имел право по собственному усмотрению назначать размер их заработной платы, определять условия труда, отдыха, питания. Положение бесправных сезонных рабочих сравнивали с рабским. В начале 60-х гг. XX в. программа была остановлена обоими государствами. Тяжелые условия труда, созданные «программой брасеро», привели к тому, что иммигранты предпочитали въезжать в страну на заработки нелегально.

Во время Корейской войны (начало 50-х гг. XX в.) вновь стала ощущаться острая нехватка рабочих рук. Вскоре почти единогласно был восстановлен закон, позволявший нанимать на работу мексиканцев. Служба иммиграции и натурализации приступила к найму рабочих и отсылке их на сельскохозяйственные предприятия. К 1964 г., когда этот закон прекратил свое действие, Служба иммиграции и натурализации обеспечила работой на юго-западных плантациях и ранчо около 3 млн иммигрантов<sup>22</sup>.

IV. В 1952 г. по новому иммиграционному плану большие преимущества получили иммигранты-специалисты. Разрешение на въезд давалось в зависимости от квалификации иммигранта и текущих нужд экономики. В 1954 г. в условиях экономического спада в обществе вновь усилилось недовольство мексиканскими иммигрантами.

Изменения отношения к мексиканцам можно проследить по статистике Службы иммиграции и натурализации: в 1954 г. число задержанных и депортированных достигло 1,3 млн; к 1959 г. было депортировано примерно 3,8 млн мексиканцев<sup>23</sup>. Это наглядный пример того, к каким тяжелым и опасным последствиям могут приводить националистические настроения в обществе. Действия Службы иммиграции и натурализации вызвали критику по обе стороны границы. В итоге Конгресс США по согласованию с Мексико принял Миграционные трудовые соглашения, в которых предусматривалось сотрудничество правительств обеих стран в организации найма рабочих, а также смягчение политики по отношению к нелегальным иммигрантам.

<sup>20</sup> Sanchez G. J. *Becoming Mexican American*. New York, 1993 ; Ruiz V. *From Out of the Shadows*. New York, 1998 ; Sanchez G. J. Op. cit.

<sup>21</sup> Было зарегистрировано 43 088 мексиканцев, 9 589 ямайцев, 5 052 жителя Багамских островов, 2 187 жителей Барбадоса, 669 жителей Ньюфаундленда и 160 гондурасских рабочих. См.: Calavita K. Op. cit.

<sup>22</sup> См.: Calavita K. Op. cit.

<sup>23</sup> Можно утверждать, что эти данные были сильно завышены Службой иммиграции и натурализации для создания видимости успешной работы (см.: Garcia J. R. *Operation wetback. The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954*. Westport, CT, 1980).

В 50-е гг. XX в. произошел отток иммигрантской рабочей силы из сельскохозяйственного сектора в легкую и тяжелую промышленность с их более высокооплачиваемыми рабочими местами. В крупных городах, где было сосредоточено промышленное производство, создавались окружные иммиграционные центры, в работе которых не последнее место занимали всяческие рейды и облавы.

Наряду с другими законами, принятыми в 60-е гг. XX в. («О гражданских правах», «Об избирательном праве», «О равноправии при трудоустройстве»), Закон об иммиграции 1965 г. предоставлял права въезда в страну лицам, которым ранее было отказано в допуске по этническим признакам. Был также снят запрет, касающийся некоторых других групп иммигрантов и созданы льготные условия для воссоединения семей иммигрантов. Жители стран Азии и Латинской Америки, ранее не имевшие права на въезд в США, теперь хлынули в огромном количестве. Неудивительно, что сотрудникам Службы иммиграции и натурализации пришлось работать с удвоенной энергией.

Общественные и политические беспорядки в странах Восточной Азии и Центральной Америки вызвали большой поток беженцев. В 60-е гг. и начале 70-х гг. XX в. США приняли многих выходцев из этих стран сверх существовавших норм. В 1980 г. в дополнение к системе льгот, введенных в 1965 г., Законом о беженцах была установлена особая процедура допуска последних в страну. В этом Законе давалось определение статуса данной категории мигрантов и были введены правила подсчета количества беженцев, которое в состоянии принять государство.

В 80-е гг. XX в. число нелегальных иммигрантов в США значительно возросло. Правительство постаралось снизить экономическую привлекательность работы в США. Политики рассчитывали, что, создав препятствия для трудоустройства иммигрантов, они смогут существенно снизить их приток. В 1986 г. был принят Закон об иммиграционной реформе и контроле. Главной целью этого Закона было уменьшение числа нелегальных иммигрантов в США.

Для этого предстояло реализовать два положения: «О санкциях в отношении работодателей» и «Легализация иммигрантов». Первое должно было лишить иммиграцию привлекательности для тех, кто стремился в США в поисках работы, второе узаконивало пребывание нелегальных иммигрантов, уже находящихся в США, с тем чтобы снизить общее их количество. В результате этих нововведений около 3 млн человек смогли оформить документы для получения легального статуса.

В 1990 г. национальная миграционная политика снова была подвергнута коренному пере-

смотрю. Согласно Закону об иммиграции 1990 г. число иммигрантов, работающих в стране по так называемой гибкой схеме (flexiblecap), увеличилось до 675 тыс. человек, были выделены средства на увеличение числа патрульных нарядов, для чего была нанята дополнительно 1 тыс. пограничников. Основные направления деятельности Службы иммиграции и натурализации были пересмотрены, больший удельный вес стали занимать мероприятия по ограничению въезда и натурализации, а также по депортации нелегальных иммигрантов.

Уже через 10 лет после принятия Закона об иммиграционной реформе и контроле нелегальная иммиграция снова стала объектом реформаторских инициатив, получивших поддержку в обществе, прежде всего в таких штатах, как Калифорния, Техас, Аризона и Флорида, где особенно сильно разрослись иммигрантские сообщества. Эти штаты обратились в суд с требованием, чтобы федеральное правительство возместило ущерб, наносимый, по их мнению, присутствием большого числа иммигрантов, ставя в вину правительству то, что оно не справляется с задачей иммиграционного контроля.

В. После сокращения почти полумиллиона ставок на предприятиях, связанных с оборонно-промышленным комплексом, экономика Калифорнии стала приходить в упадок. Многие калифорнийцы сочли проблемы штата результатом присутствия нелегальных иммигрантов<sup>24</sup>. В 1994 г. в Калифорнии был выдвинут законопроект № 187 — один из самых спорных законопроектов, направленный на сокращение убытков, причиняемых нелегальной иммиграцией. Этот нормативный правовой акт вменял в обязанность директорам учебных заведений проверять легальность статуса учащихся, принятых после 01.01.1995, равно как и статус их родителей. Сведения о тех, кто не смог подтвердить таковой, предполагалось отправлять в Службу иммиграции и натурализации и в калифорнийское Министерство юстиции. Руководителям медицинских учреждений, как государственных, так и частных, согласно этой инициативе запрещалось предоставлять медицинскую помощь нелегальным иммигрантам (за исключением неотложной).

Несмотря на то, что этот законопроект в конце концов был признан неконституционным (так как вопросы иммиграционной политики решаются только на федеральном уровне), он определил механизм сокращения обоих видов иммиграции, легальной и нелегальной, и тем самым положил начало реформе всей системы социального обеспечения.

В 1996 г. был принят Закон о личной ответственности, который ограничивал для легальных

<sup>24</sup> См.: Latinos in a Changing U. S. Economy / Morales R., Bonilla Fr. [eds.]. 1993.

иммигрантов возможность пользования услугами социальных служб и продовольственными талонами. Нелегальные иммигранты лишились доступа к большинству государственных льгот на федеральном и местном уровнях, а также на уровне штата. Кроме того, в 1996 г. Конгресс США ужесточил наказания за правонарушения, совершаемые иммигрантами.

Одни из последних поправок к иммиграционному законодательству вступили в силу с 01.04.1997. Закон 1996 г. «О реформе нелегальной миграции и ответственности иммигрантов» существенно ужесточил ответственность за нарушение условий визового статуса, а также затронул многие вопросы миграционной политики — от въезда в страну до предоставления социальных льгот иностранцам. В августе того же года Президент подписывает Закон «О личной ответственности и предоставлении возможности занятости», значительно сокративший социальную и финансовую помощь иммигрантам.

Наряду с этим, меры по усилению пограничного контроля, особенно жесткие в штатах Техас и Калифорния, привели к тому, что умножилось число нелегальных переходов через менее охраняемую аризонскую границу.

Но в целом либерализм иммиграционной политики в Америке приводит к тому, что ужесточение контроля фактически не отражается на объемах иммиграционных потоков. С 1990 по 2000 г. США приняли 9,5 млн новых постоянных жителей, не считая миллионов иностранцев, приезжавших в эту страну временно на работу или учебу.

VI. Террористическая атака 11.09.2001 на Международный торговый центр и Пентагон повлекла за собой необходимость абсолютно новых политических решений.

Сразу после терактов пограничные службы получили распоряжение перекрыть границы и разместить агентов в аэропортах, что в очередной раз продемонстрировало чисто реактивный характер американской иммиграционной политики<sup>25</sup>. Внимание общества переключилось с нелегальных иммигрантов на «засидевшихся», т.е. иммигрантов,

оставшихся в стране после окончания действия визы. Общество потребовало ответа на вопрос, как могло произойти, что нескольким террористам удалось въехать в страну «легально». Политики, чутко реагирующие на перемены общественного настроения, подготовили ряд инициатив экономического характера для решения проблемы «засидевшихся». И хотя специалисты по иммиграции говорили об этой проблеме задолго до совершения терактов, лишь в настоящее время вводится новая система оформления статуса студентов-иностранцев и участников программы обмена<sup>26</sup>.

Как уже отмечалось, основным законодательным актом, определяющим статус лиц, въезжающих в Соединенные Штаты, является Закон от 27.06.1952 «Об иммиграции и гражданстве». Этот Закон с многочисленными поправками и дополнениями и в настоящее время устанавливает правовой режим в этой области. Закон регулирует нормы иммиграции, условия допуска в страну, правила получения разрешений на въезд, порядок высылки иностранцев, а также вопросы натурализации, т.е. предоставления гражданства иностранцам.

Закон исключает 33 категории иностранцев, которым по тем или иным причинам, в том числе идеологическим, запрещается въезжать в США на временное или постоянное пребывание<sup>27</sup>.

Согласно американскому иммиграционному законодательству любое лицо, не являющееся гражданином США, считается иностранцем. В зависимости от своего правового статуса иностранцы делятся на три категории:

- лица, которым разрешено временное пребывание на территории США (неиммигранты)<sup>28</sup>;
- постоянные жители США (легальные иммигранты)<sup>29</sup>;
- незаконные иностранцы (незаконные иммигранты).

Основным различием между неиммигрантами и иммигрантами является характер полученного ими разрешения на пребывание в США. Неиммигранты получают разрешение на временное, а иммигранты — на постоянное пребывание на территории США.

<sup>25</sup> В США ныне действует Система предварительной информации о пассажирах (Advance Passenger Information System, APIS), из которой паспортные данные пассажиров поступают в иммиграционную и таможенную службы.

<sup>26</sup> Число обладателей студенческой визы увеличилось с 330 тыс. в 1990 г. до 625 тыс. в 2003 г. Доля россиян среди обладателей студенческой визы в 1998—1999 гг. составляла лишь 1,1 %.

<sup>27</sup> К ним относятся анархисты, «приверженцы противодействия любому организованному правительству», лица, связанные с партиями тоталитарного характера в США, и т.д. На иммиграционную визу не имеют права страдающие различными видами психических заболеваний, наркоманы и хронические алкоголики, лица с опасными инфекционными заболеваниями, профессиональные нищие, бродяги, проститутки, все, кто может стать бременем для службы социального обеспечения, осужденные за совершенные преступления (кроме чисто политических), и некоторые другие.

<sup>28</sup> См.: Иванов М. М. Неиммиграционные визы США. М., 1997.

<sup>29</sup> См.: Иванов М. М. Статус постоянного жителя США: условия и процедуры приобретения. М. : Русская деловая литература, 1997. С. 25.

VII. Исходя из предмета исследования необходимо более подробно проанализировать понятие «незаконный иммигрант»<sup>30</sup>. Нелегальными в широком смысле считаются иностранцы, находящиеся в США в нарушение иммиграционного законодательства. К этой категории относятся лица:

- нелегально пересекшие границу (без прохождения процедуры контроля со стороны Службы иммиграции и натурализации);
- въехавшие легально, но оставшиеся в США дольше разрешенного срока;
- въехавшие легально, но нарушившие условия неиммиграционного статуса (например, работавшие по найму без соответствующего разрешения)<sup>31</sup>;
- проникшие на территорию США по подложным документам, под чужим именем или иным мошенническим путем;
- не имеющие права на въезд в США и въехавшие в результате сокрытия информации (например, в прошлом депортированные и вернувшиеся ранее разрешенного времени).

Первые три категории считаются находящимися на территории США незаконно (*unlawfully present*) или «вне статуса» (*out of status*). Оставшиеся категории переходят в этот разряд, как только обнаруживается факт нарушения закона<sup>32</sup>.

Контроль за недопущением в США незаконных иммигрантов, а также их обнаружение возложен, в том числе и на американских работодателей. Последние обязаны нанимать на работу только имеющих на это право. В случае нарушения для работодателей установлена как гражданская, так и уголовная ответственность.

VIII. В целом иммиграционную политику американского государства определяет Конгресс США. Рядом полномочий в решении вопросов иммиграции и руководстве государственными органами, непосредственно осуществляющими иммиграционную политику, обладает Президент.

Основными федеральными органами исполнительной власти, занимающимися вопросами иммиграции, являются:

- Государственный департамент (Department of State);

- Служба иммиграции и натурализации (Immigration and Naturalization Service);
- Министерство труда (Department of Labor).

Особыми функциями наделен Национальный визовой центр (National Visa Center), управляемый частной компанией по контракту с Государственным департаментом.

Государственный департамент — американское Министерство иностранных дел. Он, в частности, занимается делами иностранцев, желающих въехать в США и находящихся за пределами этой страны. Через посольства и консульства Государственный департамент осуществляет большую часть международно-правовых функций США за рубежом. В функции посольств и консульств США за границей входит выдача въездных иммиграционных и неиммиграционных виз. Данные функции Государственный департамент начал выполнять в 1917 г., когда впервые была установлена полномасштабная визовая система. Введенная первоначально как временная мера в связи с обстоятельствами военного времени, эта система впоследствии стала постоянной. Желающие получить неиммиграционную визу могут обращаться и в посольства США в других странах. Однако всегда есть вероятность того, что в рассмотрении вопроса будет отказано и заявителю для подачи заявки будет предложено выехать в свою родную страну.

Американские консулы на местах наделены безусловным правом окончательного принятия решений по всем вопросам выдачи виз. Для вынесения решения об отказе во въезде достаточным основанием может служить наличие подозрений в том, что пребывание данного заявителя в США может оказать негативное влияние на благосостояние и безопасность страны.

Служба иммиграции и натурализации (СИН)<sup>33</sup> является подразделением Министерства юстиции. В ее функции входит непосредственное претворение в жизнь иммиграционного законодательства. Только СИН занимается делами иностранцев, находящихся на территории США. Она проверяет всех иностранцев, въезжающих в США. Несмотря на имеющуюся у въезжающего визу, законно по-

<sup>30</sup> Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности // Десятый конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями : сборник документов. М., 2001. С. 478–493.

<sup>31</sup> См.: Закон 1996 г. «О реформе нелегальной иммиграции и ответственности иммигрантов» (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) дал детальное толкование термина «нелегально присутствующий», включив в него, в частности, не только лиц, допустивших пребывание в США сверх разрешенного периода времени, но и лиц, иным образом нарушивших условия временного пребывания.

<sup>32</sup> За подобные нарушения иммиграционного законодательства предусмотрены депортация, наказания в виде штрафов и лишения свободы (от шести месяцев до двух лет в случае повторных нарушений), а также запрет на въезд в будущем.

<sup>33</sup> СИН стала частью Министерства юстиции в 1940 г. До этого с 1882 г. функции СИН выполняли различные органы в составе Министерства труда и Министерства финансов.

лученную им в посольстве США в родной стране, СИН может отказать во въезде. Она также следит за законностью пребывания иностранцев на территории США, рассматривает их заявки на продление сроков пребывания, изменение категории визы, получение статуса постоянного жителя и гражданина США.

СИН представлена четырьмя региональными центрами и 60 отделениями, расположенными на всей территории США. Все дела, не требующие собеседования с чиновником СИН, проходят через один из региональных центров, в зависимости от места жительства заявителя. Многие ходатайства простейшего характера (например, о продлении срока пребывания по деловой или туристической визе) можно подавать самостоятельно.

В функции *Национального визового центра* входит значительная часть работы по обработке прошений на получение «гринкард». Национальный визовой центр<sup>34</sup> был открыт Государственным департаментом в 1991 г. и управляет частной компанией. Он занимается заявками на «гринкард», подаваемыми иностранцами за пределами США и подлежащими окончательному рассмотрению в консульствах США.

Министерство труда определяет, не лишит ли въезжающий работник в США рабочего места кого-либо из постоянных жителей или граждан этой страны, не явится ли потенциальный иммигрант обузой для общества, и выносит решения. Американский работодатель должен доказать, что, прежде чем отдать предпочтение иностранцу, он предпринял необходимые усилия по поиску необходимого работника среди американцев. Этот процесс называется трудовой сертификацией.

IX. В целом следует отметить, что проблема иммиграции в США, как законной, так и незаконной, чрезвычайно сложна. Специалисты высказывают мнение, что относительно благополучное состояние американской экономики в настоящее время позволяет привлечь в нее больше иностранных рабочих, несмотря на мнение тех, кто боится потерять работу из-за иммигрантов или полагает, что последние отнимают у них льготы.

И действительно, представители деловых кругов требуют новой «программы брасеро» для по-

полнения рынка рабочей силы. Мексиканским рабочим предоставляются временные разрешения на работу в США в сфере услуг. Они нужны в гостиничном бизнесе, в сельском хозяйстве, в сфере обслуживания пенитенциарных заведений.

Таким образом, можно сказать, что в периоды экономической стабильности политики более радикально решают вопросы, связанные с иммиграцией.

Опыт Соединенных Штатов Америки представляет собой уникальный пример попытки устроить благополучную жизнь общества. В этом опыте можно увидеть также попытку совершенствования гуманистических идеалов западной цивилизации. В становлении Соединенных Штатов был элемент не только развития, но и отрицания европейской традиции государственности. В основу изначально был положен принцип политического и гражданского равенства, причем понимаемого формально и излишне — прямолинейно.

С одной стороны, граждане США получали права и свободы, немыслимые в то время в Европе; правительство не воплощало собой коллективную волю нации, а служило инструментом согласования индивидуальных интересов. С другой стороны, решительность, с какой были заявлены принципы индивидуализма и частной собственности, не укладывались в европейские традиции.

Приведенный исторический анализ подходов к формированию американской национальной иммиграционной политики позволил сделать вывод о том, что такие факторы, как изменчивость общественных настроений, предубежденность населения по отношению к иммигрантам, объясняемая неосведомленностью в социальных и экономических вопросах, распространенные нативистские предрассудки, а также столкновение различных интересов постоянно приводят к появлению несовершенных и неэффективных иммиграционных программ. Пока нет никаких оснований предполагать, что такое положение дел изменится в будущем.

Прав был И. Кант, сказавший, что два человеческих изобретения можно считать самыми трудными, а именно: искусство управлять и искусство воспитывать.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Иванов М. М. Неиммиграционные визы США. — М., 1997.
2. Иванов М. М. Статус постоянного жителя США: условия и процедуры приобретения. — М. : Русская деловая литература, 1997.
3. Calavita K. Inside the State : The Bracero Program. Immigration and the IMS. — New York, 1992.
4. Cornelius W. A. The Structural Embeddedness of Demand for Mexican Immigrant Labor: New Evidence from California» / M. M. Suarez-Orozco [ed.] // Crossings: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives, 113–115. — Cambridge, MA. 1998.

<sup>34</sup> Национальный визовый центр назывался до 1994 г. Центром по обработке иммиграционных виз.

5. *Garcia J. R.* Operation wetback. The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954. — Westport, CT, 1980.
6. Latinos in a Changing U. S. Economy / Morales R., Bonilla Fr. (eds.). — 1993.
7. *Massey D. S., Alarcon R., Gonzalez H., Durand J.* Return to Atzlan : The Social Process of International Migration from Western Mexico. — Berkeley and Los Angeles, 1987.
8. *Ong Hing B.* Making and Remaking Asian America through Immigration Policy. 1850—1990. — Stanford, CA, 1993.
9. *Ruiz V.* From Out of the Shadows. — New York, 1998.
10. *Sanchez G. J.* Becoming Mexican American. — New York, 1993.
11. *Sassen S.* The Mobility of Labor and Capital. — New York, 1994.