

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

П.Ю. Овсянников

**ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В США
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ.:
ВОПРОСЫ ПРИЕМЛЕМОСТИ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Красноярск
СибЮИ МВД России
2018

УДК 325.14
ББК 67.3

Рецензенты А.А. Кондрашев – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета (г. Красноярск);
Е.В. Суверов – доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории права и государства ФГКОУ «Барнаульский юридический институт МВД России».

Овсянников, П.Ю.

Опыт правового регулирования иммиграционных процессов в США во второй половине XX – начале XXI вв.: вопросы приемлемости для Российской Федерации : монография / П.Ю. Овсянников. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2018. – 96 с. – ISBN 978-5-7889-0269-2.

Монография посвящена исследованию содержания нормативных правовых актов США, регулировавших иммиграционные правоотношения во второй половине XX – начале XXI вв. Именно в рассматриваемый период сформировались правовые основы современной иммиграционной политики США, выражающиеся в установлении запретов для иностранных граждан из «нежелательных» стран, системе преференций для иммигрантов, способах правового противодействия нелегальной иммиграции и др. На основе разграничения правовых статусов иностранных граждан «иммигрант» и «неиммигрант» обозначены соответствующие юридические основания для получения таких статусов. Определены институты иммиграционного права США, приемлемые для Российской Федерации.

Предназначена для практических работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, а также тех, кто интересуется вопросами миграционного права.

ISBN 978-5-7889-0269-2

© П.Ю. Овсянников, 2018
© СибЮИ МВД России, 2018

Оглавление

Введение	4
1. Иммиграционная политика и модернизация имми- грационного законодательства США в 1950-1960-е гг.....	5
2. Развитие иммиграционного законодательства США в 1970-1990-е гг.	25
3. Совершенствование федерального иммиграци- онного законодательства США и законодательства штатов в начале XXI в.	55
4. Вопросы приемлемости правового регулирования иммиграционных процессов США для Российской Федерации	68
Заключение	80
Библиографический список.....	82

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях глобализации экономики, развития интеграционных процессов и социальных коммуникаций проблема иммиграции населения приобретает особую важность для большинства стран. Государственная власть заинтересована в эффективном правовом регулировании в рамках осуществления иммиграционной политики. С целью регулирования иммиграционных процессов в большинстве стран разработаны правовые нормы, позволяющие ограничить въезд «нежелательных» иностранцев и привлечь высококвалифицированные кадры из других государств.

Исторически на протяжении существования государства в США вопросы иммиграции были сложными. В результате это позволило накопить опыт в правовом регулировании иммиграционных процессов, а также выработать способы государственного противодействия нелегальной иммиграции. Поэтому исследование иммиграционного законодательства рассматривается на примере США в период с середины XX до начала XXI вв. Разработанная в это время нормативно-правовая база стала основой для регулирования правовых отношений между органами исполнительной власти и лицами, въезжающими в страну, благодаря чему в США сформировалась отрасль иммиграционного законодательства, вобравшая в себя выработанные на тот момент институты иммиграционного права.

Для современной практики регулирования иммиграционных правоотношений в США характерны во многом те же признаки, которые имели место в середине XX в. Социально-экономические, демографические и иные аспекты проблемы нелегальной иммиграции становятся все более ощутимыми не только для американского общества, но и для других экономически развитых стран и требуют принятия адекватных согласованных мер с их стороны.

1. ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И МОДЕРНИЗАЦИЯ ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США В 1950-1960-Е ГГ.

Анализируя содержание действующих законов США, можно справедливо сделать вывод о том, что законодательство, регулирующее иммиграционные процессы в США, является одним из наиболее разработанных отраслей права. Учитывая это и разделяя точки зрения других авторов¹, США можно назвать самой иммиграционной страной в мире. Такому становлению иммиграционного законодательства США предшествовали политические события, происходящие в тот или иной период времени, а также экономическое положение не только США, но и других стран, преимущественно тех, из которых люди стремились иммигрировать в США.

В научной литературе, посвященной изучению иммиграции в США, исследователи практически не уделяли внимания понятию иммиграционного права США. Исследуя правовые основы иммиграционной политики, необходимо уточнить данное понятие. Доктор юридических наук В.М. Шумилов под иммиграционным правом США понимает «совокупность норм, регулирующих условия и процедуры приобретения, сохранения и лишения статуса постоянного жителя (иммигранта) и гражданина США, а также условия и процедуры въезда и временного пребывания иностранцев в США».² Представляется, что последнюю часть определения стоит дополнить процедурой выезда, т.к. данный процесс, наряду с въездом и времен-

¹ Иванов М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя США). М. : «Международ. отношения», 1998. С. 20.

² Шумилов В.М. Правовая система США: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. доп. М. : Международ. отношения, 2006. С. 117.

ным пребыванием, находится в рамках нормативно-правового регулирования.

Иммиграционные законы США в конце XIX – первой половине XX вв. были направлены в сторону ограничения въезда иммигрантов с целью обеспечения внутренней безопасности страны. В.А. Тен¹ и О.А. Иванов² указанный период времени в американской истории иммиграции называют политикой рестрикционизма³. С данной точкой зрения трудно поспорить, ведь законы, принятые в период с 1875 по 1965 гг., сначала ввели качественные ограничения (1875-1921 гг.), связанные с состоянием здоровья, уровнем образования, политическими взглядами, национальностью. Затем появились и количественные рамки (1921-1965 гг.) – введение системы национальных квот.⁴

Государственные события, происходившие в США до конца 50-х гг. XX в., олицетворяли политику маккартизма, названную в честь сенатора В. Дж. Маккарти. 9 февраля 1950 г. он сделал заявление о том, что располагает списком 205 коммунистов, работающих в Государственном департаменте США. Тем самым он привлек к себе пристальное внимание многочисленных средств массовой информации, в том числе и телевидения, становившегося популярным в то время. Заручившись поддержкой стремящихся к власти республиканцев, Маккарти призвал страну покончить с «двадцатилетием измен» – так был назван период пребывания демократов у власти.

К. Филлипс, автор одного из трудов о работе администрации Г. Трумена, отмечал, что «маккартизм был злобной демагогией, которая разлагала жизнь нации в течение двадцати лет. Он подкреплялся в одинаковой степени теми циничными людьми, которые могли его уничтожить, но не сделали этого. Маккартизм достиг полного размера раковой опухоли уже по-

¹ Тен В.А. Иммиграционная политика США в XVII-XX вв. Краткий исторический очерк. М. : Диалог-МГУ, 1998. С. 68, 79.

² Иванов О.А. Иммиграция и иммиграционная политика в США: 1990-е годы: дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. М., 2005. С. 1.

³ Рестрикционизм: с англ. restriction – ограничение.

⁴ Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство (политика и законодательство). М., 1973. С. 10.

сле того, как окончился срок пребывания Трумэна на посту президента, но болезнь началась и вышла из-под контроля в те дни, когда он был в Белом доме»¹.

Сложившаяся антикоммунистическая обстановка повлияла на принятие 22 сентября 1950 г. закона «О внутренней безопасности»², автором которого являлся председатель сенатского подкомитета по вопросам внутренней безопасности П. Маккарэн. «Многие из тех, кто критиковал его (закон) в ходе дебатов, проголосовали за утверждение при окончательном голосовании. На Капитолийском холме, по-видимому, считают политически рискованным голосовать против антикоммунистического закона в этом году промежуточных выборов», – комментировала газета Нью-Йорк Таймс.³

Основные положения закона «О внутренней безопасности» являлись законодательной реализацией иммиграционной политики США 50-х гг.:

- существующее или прежнее членство в Коммунистической партии или любой другой тоталитарной партии или ее филиалах являлось основанием для отказа в праве на въезд в США;

- если иностранцы, находящиеся в США, не соответствовали положениям Закона «О внутренней безопасности», то они подлежали депортации, независимо от продолжительности их пребывания в стране. Данное положение показывает, что закон имел обратную силу;

- министр юстиции лишен свободы действий в допуске на короткий или длительный срок «нежелательных» иностранцев;

- министр юстиции имеет право не допускать и депортировать без рассмотрения дела иностранца, въезд которого мог бы нанести ущерб государственным интересам, если реше-

¹ Иванян Э.А. Белый дом: президенты и политика. М. : Политиздат, 1975. С. 270.

² Internal Security Act of September 22, 1950 (64 Statutes-at-Large 987). URL: http://tucnak.fsv.cuni.cz/~calda/Documents/1950s/Inter_Security_50.html (дата обращения: 08.05.2018).

³ Иванян Э.А. Указ. соч. С. 273.

ние первого было основано на конфиденциальной информации, разглашение которой могло бы нанести ущерб государственным интересам США;

- министр юстиции уполномочен контролировать депортацию иностранцев, находящихся в ожидании высылки, а также ему предоставлялась свобода в выборе страны депортации. Однако депортация иностранцев была запрещена в страны, в которых они могли быть подвергнуты физическому гонению;

- любой иностранец, подлежащий депортации как нарушитель уголовного закона или аморальное лицо, который умышленно не покинул Соединенные Штаты в течение шести месяцев после издания приказа о депортации, привлекался к уголовной ответственности и мог быть лишен свободы на срок свыше десяти лет;

- каждый иностранец, проживающий и зарегистрированный в Соединенных Штатах, был обязан сообщать о своем месте жительства в Службу иммиграции и натурализации по месту проживания в течение десяти дней после 1 января каждого года.

Действующие положения указанного выше закона сводились к тому, что «нежелательные» иммигранты подвергались депортации из страны, а в случае уклонения подлежали уголовной ответственности. Кроме того, министру юстиции был предоставлен достаточно широкий круг полномочий, а именно: право определения «нежелательных» иммигрантов и решения вопроса о стране их депортации.

А.Н. Шлепаков отмечал, что нормы данного закона создали «почву для всякого рода произвола». В подтверждение этого исследователь приводит список «находившихся тогда под арестом и подлежащих депортации 160 лиц. Среди них оказались 30 профсоюзных деятелей, 2 афроамериканских лидера, 3 представителя еврейской общины и более 100 активных деятелей национальных меньшинств. Всего было выслано 12 253 иммигранта».¹ С точкой зрения А.Н. Шлепакова можно согла-

¹ Шлепаков А.Н. Иммиграция и американский рабочий класс в эпоху империализма. М. : Мысль, 1966. С. 380-381.

ситься лишь частично, т.к. арест и депортация такого количества лиц не могут говорить о произволе власти в стране. Это достаточно небольшое количество лиц, арестовав которых и выслав за пределы страны, можно укрепить внутреннюю безопасность государства.

Итоговым для первой половины XX в. явился Закон США от 27 июня 1952 г. «Об иммиграции и гражданстве»¹ (далее – Закон 1952 г.), известный как «Закон Уолтера-Маккарена». Он включил в себя основные положения нормативно-правовых актов, принятых в первой половине XX в., а также внес изменения в процедуру допуска иностранцев на территорию страны. На второй сессии Конгресса 82 созыва юридические комитеты обеих палат из всех предложенных отобрали законопроект Уолтера-Маккарена. В апреле 1952 г. он был одобрен Палатой представителей большинством в 206 голосов против 68. В мае того же года законопроект получил одобрение Сената.

Президент Г. Трумэн 25 июня 1952 г. направил в Конгресс письмо, в котором сообщил, что накладывает на законопроект вето, обосновав свое решение тем, что предлагаемая система национальных квот не соответствует современным реалиям.² В своем вето он заявлял: «Страны Восточной Европы попали под коммунистический хомут – их заставили замолчать, отгородили колючей проволокой и минными полями – никто не пересекает их границ, т.к. это связано с риском для жизни. Мы не должны находиться под защитой от иммигрантов из этих стран, наоборот, мы хотим протянуть руку помощи, спасти тех, кому удалось сбежать в Западную Европу, помочь тем, кто достаточно храбр, чтобы избежать варварства, принять и восстановить их к моменту, когда их страны, как мы надеемся, будут свободны снова... Это только несколько примеров его нелепости, жестокости, перенесенных в этот 1952 г. из закона изоляционистских

¹ Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 (INA) (66 Statutes-at-Large 163). URL: <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/66%20stat%20163.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

² United States. President's Commission on Immigration and Naturalization. Whom we shall welcome; report. –Wash.: U.S. Govt. Print Off., 1953. P. 275-284.

ограничений 1924 г.». ¹ Тем самым Трумэн пытался доказать, что предлагаемая система национальных квот не отвечает жизненным реалиям 1950-х гг., традициям США и внешнеполитическим интересам. Во-первых, вето президента было обращено к многочисленным национальным меньшинствам, права которых явно ущемлялись. Во-вторых, положения закона могли вызвать недружелюбную реакцию от стран союзников США по НАТО, таких как Италия, Греция, Турция. Трумэн заявлял: «С помощью этого законопроекта мы говорим населению этих стран: вы не менее достойны того, чтобы въехать в нашу страну, чем англичане и ирландцы; вы, итальянцы, которым необходимо найти сотни тысяч укрытий над головой за рубежом, должны иметь квоту в 5 645 человек; вы, греки, помогая беззащитным жертвам коммунистической гражданской войны, вы должны иметь квоту в 308 человек; и вы, турки, вы храбрые защитники восточного фланга, но вы должны иметь квоту только в 225 человек». ² Вето президента преодолено повторным голосованием в Палате представителей – за принятие закона высказалось 278 депутатов, против – 113 депутатов. Сенат утвердил его 57 голосами против 26. ³

Президент продолжал отстаивать свою точку зрения. После того, как Закон 1952 г. вступил в силу, Г. Трумэн 4 сентября 1952 г. создал Комиссию по вопросам иммиграции и натурализации с целью изучения и оценки иммиграционной политики США и выработки рекомендаций для законодательной и исполнительной ветвей власти, выполнение которых может благоприятным образом сказаться на экономике и безопасности страны. Комиссии было поручено подготовить доклад к 1 января 1953 г., незадолго до созыва 83-го Конгресса США. В состав Комиссии вошли: Ф.Б. Перлман – председатель, Заместитель министра юстиции США, К.Г. Харрисон – вице-председатель, Специальный уполномоченный по вопросам им-

¹ United States. President's Commission on Immigration and Naturalization. Whom we shall welcome; report. P. 279.

² Ibid. P. 278.

³ Иванов О.А. Иммиграция и иммиграционная политика в США: 1990-е годы : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. М., 2005. С. 44.

миграции и натурализации, Т.Г. Финукейн – председатель Комиссии по иммиграционным жалобам, А.С. Фишер – юрисконсульт Государственного Департамента, Преподобный Т.Ф. Галликсон – президент Лютеранской Теологической Семинарии Святого Павла, Дж. О’Грейди – секретарь Национальной Конференции католических Благотворительных учреждений, К.Э. Пикетт из Американского комитета Друзей на службе обществу.

Работа комиссии проходила достаточно быстро, ее членам удалось провести слушания в 11 городах и собрать письменные и устные доказательства против норм Закона 1952 г.¹ К указанному сроку комиссией подготовлен доклад, получивший название «Кого мы будем приветствовать?»², содержание которого усилило и поддержало вето президента. Рекомендации комиссии сводились к следующим положениям:³

- отменить систему национальных квот, заменив ее едиными квотами, на основании которых будут выделяться визы независимо от национального происхождения, расы, вероисповедания или цвета кожи;

- установить максимальную годовую иммиграционную квоту на уровне одной шестой от 1% населения США в соответствии с результатами последней переписи населения. Например, в соответствии с переписью 1950 г., иммиграционная квота должна равняться 251162 иммигрантам ежегодно, а не 154657, как есть на самом деле;

- все функции по иммиграции и натурализации, осуществляемые Государственным департаментом и Министерством юстиции, должны быть объединены в новое агентство, возглавляемое Комиссией по вопросам иммиграции и натурализации, члены которой должны назначаться Президентом и утверждаться Сенатом;

¹ Hutchinson E.P. Legislative history of American Immigration policy, 1798-1965 / E.P. Hutchinson. Philadelphia, 1981. P. 314-315.

² United States. President's Commission on Immigration and Naturalization. Whom we shall welcome; report. Wash. : U.S. Govt. Print Off., 1953. 319 p.

³ Ibid. P. 263-266.

– максимальную годовую квоту виз должна определять Комиссия по вопросам иммиграции и натурализации на основе права убежища, воссоединения семей, потребностей США, специальных потребностей в свободном мире, общего уровня иммиграции.

В количественном ограничении Закон 1952 г. продолжил политику 1920-х гг. – за основу взяты данные переписи 1920 г. Ежегодная квота составила менее 0,17% лиц национальности, уже проживавшей в стране в 1920 г. Такие меры были направлены прежде всего на сохранение определенного национально-расового состава населения страны. С 1 января 1953 г. устанавливалась ежегодная квота в размере 154657 человек для стран Восточного полушария.¹

В распределении квот приоритеты расставлены следующим образом. Странам Западной и Северной Европы отдавалось не менее 85% от общей ежегодной квоты, из которой 60% получили Великобритания, Германия и Ирландия, а для Италии, Греции и Испании выделено менее 4%.² Страны Южной и Восточной Европы получили 15% от всей европейской квоты.

Для количественного сравнения приведем пример. В 1963 г. общий размер ежегодной квоты был установлен на уровне 156987 человек. Доля Великобритании из этого количества составляла 65361, Германии – 25814, Ирландии – 17756. В то же время Италии было отдано 5655 человек, Греции – 308, Турции – 225 человек.³

Существенным нововведением стала система преференций, включающая в себя 4 категории иностранцев, которым отдается предпочтение при разрешении вопроса об их допуске в страну.

Первой категории предназначалось 50% квоты, выделяемой для отдельной страны. Самое высокое предпочтение было

¹ Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство (политика и законодательство). М., 1973. С. 56.

² Шамшур О.В. «Золотые двери» иммиграции: что кроется за ними? Харьков : Прапор, 1987. С. 37.

³ Annual Report of the Immigration and Naturalization Service. Washington, D.C. 1963. P. 30.

отдано иммигрантам с «высоким уровнем образования, технической подготовкой, профессиональным опытом или исключительными способностями, которые могли бы быть полезными для Соединенных Штатов».¹ Исходя из этого, становится видно, что такой «инструмент» иммиграционной политики был предназначен для получения человеческих ресурсов и удовлетворения потребностей рынка труда, т.к. половину виз необходимо было предоставить на этой основе.

Вторая категория включала родителей граждан США и устанавливалась в размере 30% квоты плюс визы, не использованные в первой и третьей категориях.

К третьей категории принадлежали супруги и дети постоянных жителей США. Им отданы 20% квоты плюс визы, не использованные первыми двумя категориями.

Четвертую категорию представляли состоящие в браке дети граждан США, дети старше 21 года, братья и сестры граждан США. Они могли получить 25% виз, не использованных первыми тремя категориями. Следовательно, въезд на территорию США иностранцев, отнесенных к данной категории, был маловероятен.

Кроме этого, Законом 1952 г. была введена еще одна группа, которой также выделялось 25% виз, не использованных всеми четырьмя группами преференций. Соответственно, у лиц, принадлежащих к данной группе, шансов на иммиграцию в США было еще меньше, чем у четвертой категории системы преференций.²

В период с 1952 по 1965 гг. использован только 61% квотных виз.³ В США стремились иммигрировать десятки тысяч людей из «неподходящих» стран. Конгресс был вынужден принять ряд временных специальных программ для различных групп беженцев, чтобы обойти ограничения, установленные законом об иммиграции. Большинство тех, кто иммигрировал

¹ Briggs V.M. Mass Immigration and the National Interest. N.Y. : M. E. Sharpe, Inc., 1992. P. 100.

² United States Immigration Laws. General Information. United States Department of Justice: Immigration and Naturalization Service, 1952. P. 8-9.

³ Briggs V.M. Mass Immigration and the National Interest. P. 101.

таким способом, являлись беженцами из Западной Европы, континентального Китая или беглецами из различных государств Восточной Европы с коммунистическим режимом. Кроме того, иммиграция неквотированных лиц из западного полушария быстро приближалась к уровню общей иммиграции из восточного полушария. Таким образом, примерно один из трех иммигрантов легально пересекал границу Соединенных Штатов с 1952 по 1965 гг.¹

Для стран «Азиатско-Тихоокеанского треугольника»² ежегодная квота была установлена в размере 100 человек и в дальнейшем не могла превысить 2000. Разрушение «азиатской запретной зоны» являлось шагом к улучшению американских отношений с азиатскими государствами. В то же самое время закон только выделил новые азиатские квоты, основанные на расе, а не национальности. Это ограничение распространялось и на иммигрантов, родившихся вне «треугольника», если кто-либо из их родителей происходил оттуда.³ Небольшое количество квот и однозначное расовое толкование гарантировали то, что общее количество выходцев из Азии после 1952 г. останется весьма ограниченным.

В Законе 1952 г. качественные требования к иммигрантам ужесточились. Так, например, от кандидатов на въезд требовались знания английского языка (разговорная речь, чтение и понимание прочитанного, письмо), основ истории, принципов и форм правления США. Стоимость иммиграционной визы была установлена на уровне 20 долларов США. Причем данная сумма не являлась барьером для иммигрантов. В 1917 г. визовый сбор составлял 8 долларов США.⁴

¹ Briggs V.M. Mass Immigration and the National Interest. P. 102.

² «Азиатско-Тихоокеанский треугольник» – термин, обозначающий страны, расположенные по периметру Тихого океана.

³ Шамшур О.В. «Золотые двери» иммиграции: что кроется за ними? Харьков : Прапор, 1987. С. 38.

⁴ Ручкин А.Б. Русская диаспора в Соединенных Штатах Америки в первой половине XX века М., 2007. URL: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/monographs/Ruchkin_AB/1 (дата обращения: 08.05.2018).

Стоит отметить раздел 212 Закона 1952 г., включающий перечень лиц, состоящий из 39 пунктов, согласно которым может быть отказано во въезде на территорию США. В этот раздел входят практически все категории иностранцев, для которых въезд был закрыт в предыдущие годы: лица, принадлежавшие к коммунистическим партиям и организациям; рабочие – квалифицированные и неквалифицированные, если, по мнению министра труда и министра юстиции, таковых к данному моменту достаточно в США; рабочие в том случае, если их трудоустройство может повлиять на заработную плату и условия труда рабочих США.¹ Отсюда следует, что делегирование полномочий министру труда и министру юстиции в определении достаточности количества рабочих давало возможности для произвола различного характера.

Принципы государственной политики США в отношении трудовых иммигрантов вырабатывались постепенно, однако основные из них были определены Законом 1952 г., а именно:

- обеспечение допуска иностранных работников в таких масштабах, которые обеспечивают большую сбалансированность на внутреннем рынке труда и исключают нанесение ущерба занятости и доходам граждан США, постоянно проживающих в стране;

- стимулирование путем установления визовых квот въезда в США высококвалифицированных специалистов, иностранцев с исключительными способностями, а также лиц редких профессий;

- противодействие неконтролируемому притоку иностранной рабочей силы. Трудовая миграция в США осуществляется под строгим правительственным контролем. Она допускается в пределах, необходимых для поддержания требуемого баланса на национальном рынке рабочей силы.

Закон 1952 г. подвергался многочисленной критике со стороны противников его положений. Специалист в области иммиграционной истории США О. Хэндли, откликаясь на принятие этого закона, писал, что «закон пролил свет на непри-

¹ Шлепаков А.Н. Иммиграция и американский рабочий класс в эпоху империализма. М. : Мысль, 1966. С. 386.

глядное наследие застарелых предрассудков», сочетавшихся с «обременительными положениями старых законов ... доведенных до предела низости».¹

Противником норм Закона 1952 г. также являлся президент США Дж. Кеннеди. В своей книге «Нация иммигрантов» он процитировал слова поэтессы Э. Лазарус из стихотворения «Новый Колосс», которое в 1903 г. было выгравировано на бронзовой табличке, помещенной в музее американской свободы у подножия Статуи Свободы: «Дай мне твои уставшие, твои бедные, твои толпящиеся массы, жаждущие дышать свободно...» И добавлял: «Если только они прибывают из Северной Европы, если они не слишком устали, не слишком бедны, если они не прихворнули немного, никогда не украли куска хлеба, никогда не состояли в сомнительных организациях и могут документально подтвердить свою деятельность в течение последних двух лет».² Сказанным выше Дж. Кеннеди достаточно ярко и без преувеличения передал сущность основных требований к иностранцам, желающим ступить на территорию США.

Коррективы качественных требований, а именно отмена системы национальных квот и введение системы преференций, установление количественных ограничений выразились в привилегированной системе распределения виз в пределах квот, установленных для каждой страны. В этот список попали страны «Азиатско-Тихоокеанского треугольника», для которых допуск в США в первой половине XX в. был закрыт. Закон 1952 г. создал символическую возможность для азиатской иммиграции, хотя в действительности продолжал дискриминировать их. Как отмечалось выше, основное предпочтение и половина всех доступных виз предназначались иммигрантам с высоким уровнем образования, технической подготовкой, профессиональным опытом или исключительными способностями, необходимыми рынку труда. Но с 1952 по 1965 гг. в действительности только около 1% иностранцев от общего количества иммигрировали как первые привилегированные иммигранты.

¹ Шлепаков А.Н. Указ. соч. С. 388.

² Kennedy J.F. A nation of immigrants. N.Y. : Harper and Row, 1964. P. 77.

Причины заключались в том, что, во-первых, ни система преференций, ни количественное ограничение иммиграции не относились к иммигрантам из западного полушария или членам их семьи. Во-вторых, в странах восточного полушария, обладавших наибольшим количеством квот (например, в Великобритании), часто оставалось множество неиспользованных квот. В результате отпадала потребность в применении системы преференций для отбора иммигрантов. Таким образом, лишь немногие государства Восточного полушария имели квалифицированных рабочих, желающих иммигрировать, но многие из таких стран обладали небольшим количеством квот. Значительное количество иммигрантов въехало в США не на основе потребностей рынка труда. Следовательно, идея того, что главная цель иммиграционной системы должна состоять в том, чтобы удовлетворять потребности рынка труда, разрушалась.

В целом иммиграционную политику США 1950-х гг. можно определить как умеренно-консервативную. Анклавы выходцев из разных стран постепенно исчезали, уступая место социальной окраске. Появились районы среднего класса, рабочие районы. В результате в 1950-е гг. сформировалось относительно однородное население с высоким уровнем патриотического настроения. Такая политика государства реализовывалась в рамках Закона 1952 г., который стал кодификационным нормативно-правовым актом, вобравшим в себя пересмотренные нормы иммиграционных законов, действовавших до 27 июня 1952 г. Следовательно, в иммиграционной истории США отправной точкой в эволюции и формировании современного иммиграционного законодательства США является Закон 1952 г.

В последующие десятилетия Закон 1952 г. оказался объектом главных баталий на арене иммиграционной политики и в связи с этим подвергся многочисленным либеральным поправкам, с учетом которых он продолжает регулировать иммиграционные правоотношения в США. Дальнейшую эволюцию иммиграционного законодательства США можно охарактеризовать как либеральную политику государства, что подтверждается анализом нормативно-правовых актов, направленных на регулирование иммиграционных правоотношений во второй половине XX в.

В 1959 г. в Нью-Йорке состоялась конференция, посвященная иммиграционной проблеме. В ходе работы конференции представители власти выслушали множество недовольств иммиграционной политикой и ее последствиями. В июле 1963 г. президент Дж. Кеннеди выступил в Конгрессе с посланием, в котором сформулировал предложения по реформированию иммиграционной системы. Он заявлял, что иммиграционная система «не отвечает национальным потребностям и не служит международным целям»¹.

На развитие иммиграционного права США значительное влияние оказал Закон от 3 октября 1965 г. «О внесении изменений в Закон США «Об иммиграции и гражданстве»»², известный как закон Харта-Селлера.

Положения Закона 1965 г. явились результатом политических событий, происходивших в США в середине 60-х гг, и работы Конгресса 89-ого созыва. Конгрессмен-демократ от штата Нью-Йорк Э. Селлер, который около 40 лет боролся против системы квот, предложил законопроект по реформированию иммиграционной политики США. В Конгрессе данный законопроект был спонсирован сенатором-демократом Ф. Хартом и поддержан его однопартийцем сенатором Т. Кеннеди. Палата представителей после двухдневных дебатов 25 августа 1965 г. приняла закон 318 голосами против 95 голосов, 22 сентября законопроект был одобрен Сенатом.³

Торжественная церемония подписания закона состоялась 3 октября 1965 г. у подножия Статуи Свободы с участием представителей различных национальных меньшинств и средств массовой информации. Цель данного мероприятия заключалась в международной огласке «новой иммиграционной политики» США. Президент Л. Джонсон в связи с подписа-

¹ Easterlin R.A. Immigration. Cambridge (Mass.); L. : Belknap press of Harvard univ. press, 1982. P. 103.

² Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965 (79 Statutes-at-Large 911). URL: [http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/79%20stat %20911.pdf](http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/79%20stat%20911.pdf) (дата обращения: 08.05.2018). Далее – Закон 1965 г.

³ Иванов О.А. Иммиграция и иммиграционная политика в США: 1990-е годы : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. М., 2005. С. 48.

нием закона, который вступил в силу с 1 июля 1968 г., заявлял: «Этот закон, который мы подписываем сегодня, не является революционным. Он не влияет на жизнь миллионов людей. Он не изменит форму нашей повседневной жизни»¹. Вопреки утверждениям президента, Закон 1965 г. открыл новую эру массовой иммиграции, которая значительно повлияла на жизни миллионов людей. На заседании Федерации по американской иммиграционной реформе историк из университета Оклахомы Д.С. Гиллон акцентировал внимание на том, что «с 1965 г. в США прибыли по меньшей мере 40 млн иммигрантов. До 1965 г. 95% иммигрантов прибывали из Европы, а после 1965 г. эти же 95% составили выходцы из стран третьего мира. Закон трансформировал американское общество, а его последствия оказались в корне противоположными тем, которые нам сулили».²

В науке среди отечественных исследователей в области иммиграции в США сформировалась точка зрения о том, что такие правовые категории, как «иммигрант» и «неиммигрант», соответственно «иммиграционная виза» и «неиммиграционная виза» введены в оборот Законом 1965 г. В частности, об этом упоминается в работах С.В. Филиппова³ и О.А. Иванова⁴.

Данная точка зрения противоречит содержанию норм Закона 1952 г. Так, например, в соответствии с п. 15⁵ ст. 101 «Определения» («Definitions») раздела I указанного закона понятие «иммигрант» означает любого иностранца, который не включен в список «неиммигрантов». Также в соответствии с

¹ Three Decades of Mass Immigration: The Legacy of the 1965 Immigration Act. Center for Immigration Studies. 1995. URL: <http://www.cis.org/> 1965 Immigration Act-MassImmigration (дата обращения: 08.05.2018).

² Geyer G.A. Immigration: the Elephant in America's Room. URL: http://www.uexpress.com/georgiannegeyer/index.html?uc_full_date=20051004 (дата обращения: 08.05.2018).

³ Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство (политика и законодательство). М., 1973. С. 60.

⁴ Иванов О.А. Иммиграция и иммиграционная политика в США: 1990-е годы : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. М., 2005. С. 49.

⁵ Дословно в соответствии с текстом Закона 1952 г.: «(15) The term «immigrant» means every alien except an alien who within one of the following classes of nonimmigrant aliens».

п. 16¹ данной статьи термин «иммиграционная виза» означает визу для иммигранта, требуемую в соответствии с указанным законом и выданную консульским сотрудником, находящимся за пределами США, и предоставляющую права иммигранту в соответствии с данным законом. Понятие «неиммиграционная виза» нормативно закреплено в п. 26² ст. 101 раздела I рассматриваемого закона и означает визу, должным образом выданную иностранцу уполномоченным лицом в соответствии с указанным законом, и устанавливающую правовой статус лица в качестве неиммигранта.

Таким образом, юридические дефиниции «иммигрант» и «неиммигрант» не являлись новеллами Закона 1965 г., их содержание лишь подверглось некоторым изменениям.

Закон 1965 г. стал началом этапа в реформировании иммиграционной политики США того времени. Он ликвидировал систему ежегодных квот по странам происхождения, существовавшую с 1921 г., и расширил действующую с 1952 г. систему преференций. Иммиграционные квоты стали распределяться по принципу первоочередности подачи заявок.

В отношении иммигрантов Закон 1965 г. изменил и дополнил систему преференций, выделив 7 категорий. Они означали, какие группы иммигрантов и в какой степени пользуются преимущественным правом въезда. Данные категории относились только к странам Восточного полушария, для стран Западного полушария система преференций не действовала.³

Не состоящие в браке дети (старше 21 года) граждан США, которым предоставлялось 20% квоты.

Супруги и не состоящие в браке дети иностранцев, постоянно проживающих в США – 20% квоты плюс визы, не использованные первой категорией.

¹ Там же: «(16) The term «immigrant visa» means an immigrant visa required by this Act and properly issued by a consular officer at his office outside of the United States to an eligible immigrant under the provisions of this Act».

² Там же: «(26) The term «nonimmigrant visa» means a visa properly issued to an alien as an eligible nonimmigrant by a competent officer as provided in this Act».

³ Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965 (79 Statutes-at-Large 911), sec. 3.

Специалисты высокой квалификации – 10% квоты плюс визы, не использованные первой и второй категориями.

Состоящие в браке дети граждан США – 10% квоты плюс визы, не использованные первыми тремя категориями.

Братья и сестры граждан США – 24% квоты плюс неиспользованные визы предыдущих четырех категорий.

Квалифицированные и неквалифицированные рабочие для найма на предприятии тех отраслей, которые испытывают нехватку рабочей силы – 10% квоты и все оставшиеся свободные визы.

Беженцы – 6% квоты.

Несмотря на то, что в процентном соотношении большая часть квоты предназначалась для родственников постоянных жителей и граждан США, основной интерес властей был направлен на ввоз людей с высокой профессиональной квалификацией. Данный факт свидетельствует о высоких достижениях США в экономике, науке и технике. Но отбор кандидатов по третьей категории преференций не гарантировал въезд даже лицам дефицитных профессий. С целью защиты американского рынка труда Закон 1965 г. установил требования для иностранцев, въезжающих на основании трудоустройства: необходимость наличия предложения о найме на работу и прохождение процедуры трудовой сертификации в Министерстве труда США. Трудовой сертификат означал, что в профессии, которой владеет иммигрант, существует потребность в общенациональном масштабе, либо в масштабе района, в котором иммигрант предполагает в дальнейшем проживать. Кроме того, трудоустройство иностранного гражданина не окажет отрицательного воздействия на заработную плату и условия труда американских работников, занимающих аналогичные должности.

Примерно так же выглядит процедура оформления документов для въезда иммигрантов по 6-й категории преференций, но отличие в том, что сам иммигрант не вправе обращаться за иммиграционной визой, пока заинтересованная в его приглашении фирма не направит в местное отделение службы иммиграции и натурализации заявку.

В целях регулирования трудовой иммиграции Министерством труда США публиковались списки профессий, которые

недостаточно или, наоборот, в избытке были представлены на рынке труда:¹

список «А» представлял собой перечень профессий, в которых существовала острая потребность. Это означало, что иммигранту, обладающему профессией из данного списка, не нужно получать трудовой сертификат в Министерстве труда. В данном списке, как в зеркале, отражалось состояние экономики и рынка труда в стране. Например, сокращение какого-либо производства и массовое увольнение людей влекло сокращение числа профессий в данном списке;

список «В» включал в себя профессии, представленные с избытком на рынке труда США. Иммигрантам, чьи профессии находились в данном списке, отказ в выдаче визы был гарантирован;

список «С» содержал профессии, на которые особого спроса в стране в целом не существовало, за исключением некоторых регионов. Это означало, что иммигрант с профессией из данного списка, намеревавшийся поселиться в регионе, указанном Министерством труда, мог рассчитывать на получение визы. С 6 февраля 1970 г. данный список перестал публиковаться в связи с ростом безработицы в стране.

Количественные ограничения для стран были заменены квотами по полушариям. Общее значение уровня иммиграции составило 290 тыс. виз в год, из них:

170 тыс. – для стран восточного полушария, в том числе 10,2 тыс. – отдельная квота для беженцев;

120 тыс. – для стран западного полушария (данная квота введена впервые).

Общий лимит для каждой страны был установлен на уровне 20 тыс. человек в год – так называемые «страновые квоты».²

Стоит отметить, что Закон 1965 г. увеличил уровень иммиграции из стран, которые ранее находились в дискримина-

¹ Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство (политика и законодательство). М., 1973. С. 76-77.

² Briggs V.M. Mass Immigration and the National Interest. N.Y. : M. E. Sharpe, Inc., 1992. P. 109.

ционном положении. Так, например, в 1965 г. в США въехали около 9 тыс. китайцев, до этого количество иммигрантов из Китая не превышало 1 тыс. человек. Также из Индии, Греции и Португалии – 300, 4400 и 2200 человек соответственно, а в 1975 г. показатели по указанным странам увеличились до 14, 9,8 и 11 тыс. иммигрантов.¹

Одной из сторон коммерческой составляющей иммиграционной политики 60-х гг. XX в. являлось то, каким путем доставлялись будущие иммигранты в США. Если выяснялось, что иммигрант воспользовался услугами транспортной компании, не включенной в официальный список компаний, имеющих право перевозить иммигрантов, то такому иммигранту могли отказать в выдаче визы.

Одной из целей Закона 1965 г. являлось воссоединение семей. Исходя из этого, сверх установленной квоты в США могли иммигрировать супруги и не состоящие в браке дети в возрасте 21 года американских граждан, родители американских граждан, иностранцы, более 15 лет находившиеся на государственной службе США, а также священнослужители.

Закон 1965 г. призван, во-первых, защитить американский рынок труда от наплыва большого количества иностранной рабочей силы путем введения трудовых сертификатов и обязательного требования – предложения о найме на работу, во-вторых, разрешить проблему воссоединения семей. Ликвидация системы ежегодных национально-расовых квот как следствие действия норм Закона 1965 г. в последующие годы значительно повлияла на расово-национальный состав иммигрантов. Изменения в иммиграционном законодательстве США в 60-е гг. привели к увеличению доли иммигрантов из стран Азии и Латинской Америки, которые являлись в то время основными «поставщиками» иммигрантов в США. Если в 1950 г. менее 3/6 всех живших в США иммигрантов были выходцами из стран Азии и Латинской Америки, то в 1960 г. – уже более

¹ Тен В.А. Иммиграционная политика США в XVII-XX вв. Краткий исторический очерк. М. : Диалог-МГУ, 1998. С. 80.

3/4.¹ С 1965 по 1979 гг. доля европейских стран и Канады снизилась с 52% до 16,4%, а стран Азии, Африки и Латинской Америки увеличилась с 48% до 83,6%.²

Закон 1965 г., с одной стороны, устранил из процесса допуска в страну открытую дискриминацию по признакам расового происхождения и этнической принадлежности, с другой – иммиграционные интересы были преобразованы в политические, направленные в основном на удовлетворение интересов узкого круга лиц. Он учредил семь основных категорий иммигрантов, на основании которых иностранцы могли въехать в США. Данные категории определялись либо страной происхождения Восточного или Западного полушария, либо наличием родственных связей с гражданином США.

В.М. Бриггс, характеризуя иммиграционное законодательство в середине XX в., отмечал, что Конгресс США «создал политику, направленную прежде всего на удовлетворение частных интересов людей, законно проживающих в стране и их родственников из других стран, и это предоставило им (и ограниченному числу работодателей) широкие полномочия для отбора будущих граждан и трудящихся в стране».³

Таким образом, в 1950-1960-х гг. иммиграционное законодательство США преобразовано в целостную систему. Дискриминация по расовому и этническому признакам была ликвидирована. Главными приоритетами при решении вопроса о выдаче иммиграционной визы стали наличие родственных связей с лицами, проживающими в США, и высокий уровень образования. В рассматриваемый период зародились положения для реализации либеральной иммиграционной политики, отвечающей интересам населения США и других стран.

¹ Demographic impact of immigration on the United States: hearings before the Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of representatives, Ninety-Ninth Congress, First Session. Washington : U.S. Government Printing Office, 1985. III. P. 16.

² U.S. News and World Report. 9.07.1979. P. 27; 12.04.1982. P. 49.

³ Briggs V.M. Mass Immigration and the National Interest. N.Y. : M. E. Sharpe, Inc., 1992. P. 114.

2. РАЗВИТИЕ ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США В 1970-1990-Е ГГ.

В 1970-1990 гг. в США на первый план вышли проблемы беженцев, вопросы нелегальной иммиграции, а также обозначился процесс увеличения потока легальной иммиграции из стран Азии, Океании, Карибского бассейна.

Так, в период с 1961 по 1970 гг. уровень иммиграции составил 3 322 тыс. человек, с 1971 по 1980 гг. – 4 493 тыс., с 1981 по 1990 гг. – 7 338 тыс., а с 1990 по 2000 гг. – 9 095 тыс.¹

По мнению А.Н. Шлепакова и О.В. Шамшура, к значению в 1970-х гг. стоит добавить от 500 тыс. до 1 млн (ориентировочно) иммигрантов, пересекших границу США нелегально. Ученые отмечают и возрастающее значение индекса иммиграции (количество иммигрантов на 1 тыс. населения страны) с 0,4 в 1931-1940 гг. до приблизительно в 2,5 в 1971-1980 гг.²

Очевидно, что индекс иммиграции вырос практически в 6 раз. Это связано не только с увеличением общего уровня иммиграции в обозначенные годы, но и с ростом населения США с 203,3 млн человек в 1970 г. до 226,5 млн человек в 1980 г. Так, например, по данным переписи населения, в 1980 г. в США проживали около 14,1 млн человек, родившихся за пределами страны (6,2% от общей численности населения страны), что на 4,5 млн (46%) больше, чем в 1970 г.³

¹ U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, 2003. Washington : U.S. Government Printing Office, 2004. P. 11.

² Шлепаков А.Н. Иммиграционная проблема: новые тенденции // США: экономика, политика, идеология. 1984. № 3. С. 29-30.

³ Demographic impact of immigration on the United States: hearings before the Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of representatives, Ninety-Ninth Congress, First Session. Washington : U.S. Government Printing Office, 1985. III. P. 11.

В период 1970-1980 гг. наиболее актуальными стали вопросы привлечения к трудовой деятельности латиноамериканских рабочих-иммигрантов в США. В этот период времени основным движущим фактором, вынуждающим граждан развивающихся стран нелегально пересекать государственную границу США, являлась безработица и, как следствие, голод и нищета. По различным оценкам в 1980-е гг. на территории США нелегально находились от 6 до 8 млн латиноамериканцев.¹ На рынке труда нелегальные иммигранты представляют неквалифицированную дешевую рабочую силу, привлекательность которой для работодателей заключается в привлечении к труду таких лиц на любых условиях, а также боязнь последних раскрытия их нелегального статуса.

Чрезвычайно быстрые темпы роста численности данной группы в 1970-1980 гг. (более чем в четыре раза превышавшие темпы увеличения численности коренного населения) – результат увеличения как легальной, так и нелегальной иммиграции в США. По мнению Дж. Кина, директора Бюро цензов США, 1970-е гг. являлись поворотным пунктом в истории иммиграции в США. Впервые после 1930 г. в 70-е гг. в составе населения США увеличилась численность лиц, родившихся за пределами данной страны, а доля этой группы в общей численности населения США возросла впервые после 1910 г. Однако удельный вес иммигрантов в составе населения оставался меньшим, чем он был в первые годы образования США. В 80-е гг. иммиграция в США росла такими же темпами, как и в 70-е гг.²

Поскольку иммиграционному процессу в США присущ определенный динамизм, то и иммиграционное законодательство должно идти в ногу со временем. Законодателем основной акцент в рассматриваемый период времени сделан на решении проблем, связанных с увеличением количества прибывающих

¹ Червонная С.А. Проблема использования нелегальных рабочих-иммигрантов в США // Проблемы современных международных миграций населения и рабочей силы в Западном полушарии: тезисы докладов и выступлений. М., 1981. С. 48.

² Там же. С. 12.

беженцев и нелегальной иммиграцией. В середине 1970-х гг. Конгресс США рассматривал основные изменения и дополнения в Закон 1952 г.

В 1974 г. Конгресс США принял поправку Джексона-Веника к закону США «О торговле». Ее авторами были сенатор из штата Вашингтон Г. Джексон и конгрессмен из Нью-Йорка Ч. Веник. В соответствии с поправкой запрещалось предоставлять режим наибольшего благоприятствования в торговле, выделять государственные кредиты и кредитные гарантии странам, которые нарушают или серьезно ограничивают права своих граждан на эмиграцию. Также поправкой предусматривалось применение в отношении товаров, импортируемых в США из стран с нерыночной экономикой, дискриминационных тарифов и сборов.

Следующим шагом в реформировании иммиграционного законодательства стал закон США от 20 октября 1976 г. «О внесении изменений в закон США «Об иммиграции и гражданстве»».¹ Действие 7 категорий преференций для иммигрантов, предусмотренных Законом 1965 г., распространилось на страны Западного полушария с выделением ежегодной квоты в 120 тыс. виз, но не более 20 тыс. для отдельно взятой страны.

В 1978 г. создана Комиссия по проблемам иммиграции и политики в отношении беженцев с целью изучения и оценки существовавших законов, политики и процедур, регулировавших допуск иммигрантов и беженцев в страну, а также разработке соответствующих административных и законодательных рекомендаций для президента и Конгресса США.

В дальнейшем становилось очевидным, что существующие положения Закона 1952 г. «совершенно не отвечали требованиям справедливой и последовательной политики в отношении беженцев».² Президент Дж. Картер совместно с Конгрессом пришел к выводу о том, что необходима новая поли-

¹ Immigration and Nationality Act Amendments of October 20, 1976 (90 Statutes-at-Large 2703). URL: <http://www.nps.gov/elis/forteachers/upload/Legislation-1961-1980.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

² U.S. Congress. Senate Committee on the Judiciary. U.S. Immigration Policy, 1952-1979. Washington: U.S. Government Printing Office, 1979. P. 79.

тика в отношении беженцев. С целью разрешения проблем, связанных с беженцами, 17 марта 1980 г. президент Дж. Картер подписал закон США «О беженцах», который вступил в силу 1 апреля 1980 г. Данным нормативным актом были внесены поправки и дополнения в Закон 1952 г.

Основные правовые нововведения сводились к следующему:¹

- исключение категории беженцев из системы преференций (7 категория);

- изменение общего значения уровня иммиграции в 270 тыс. человек, исключая беженцев (снижение на 20 тыс. человек);

- установление процедур для ежегодных консультаций с Конгрессом о численности беженцев и определении стран, из которых последние могут иммигрировать, а также механизма реагирования на чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами;

- закрепление на законодательном уровне определения термина «беженец», соответствующее Конвенции о статусе беженцев 1951 г., заключенной в г. Женеве и Протоколу ООН 1967 г. В соответствии со ст. 1 Конвенции к беженцам относятся лица, которые в силу вполне обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, сексуальной ориентации или политических взглядов, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определённого гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений.²

¹ Refugee Act of March 17, 1980 (94 Statutes-at-Large 102). U.S. Citizenship and Immigration Services. Legislation from 1961-1980. URL: <http://www.nps.gov/elis/forteachers/upload/Legislation-1961-1980.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

² Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. – Geneva, 2010. P. 16. URL: <http://www.unhcr.org/protect/protection/3b66c2aa10.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

введение комплексной программы для расселения беженцев внутри страны;

предоставление статуса постоянного жителя беженцам, которые физически находились на территории США не менее одного года, а также лицам, ищущим убежище, через год после предоставления убежища.

Конгресс, осуществляя политику государственного противодействия нелегальной иммиграции, принял Закон США от 20 декабря 1981 г. «О внесении изменений в закон США «Об иммиграции и гражданстве»», в тексте именуемый как закон США «Об эффективности Службы иммиграции и натурализации», который предоставил право ее сотрудникам задерживать транспортные средства, осуществляющие перевозку нелегальных иммигрантов. Кроме этого нормативный акт дополнил Закон 1952 г. нормой, в соответствии с которой иммигранты обязаны ежегодно сообщать адрес своего места жительства.

Результатом работы Конгресса США 99-го созыва стало одобрение Сенатом в сентябре 1985 г. законопроекта о реформе иммиграционного законодательства 69 голосами против 30. 6 ноября 1986 г. Конгресс одобрил указанный проект закона. Правовой акт получил название закон США от 6 ноября 1986 г. «Об иммиграционной реформе и контроле» (далее – Закон 1986 г.)¹. Авторами закона являлись сенатор-республиканец от штата Вайоминг А. Симпсон и сенатор-демократ из штата Кентукки Р. Маццоли. Данный закон направлен прежде всего на решение проблемы нелегальной иммиграции, что в значительной степени отличает его от иммиграционных законов, принятых ранее.

В сентябре 1985 г., обсуждая положения указанного законопроекта, а также проблемы, которые предполагалось решить с его помощью, сенаторы разделились на сторонников и противников.

Республиканец, сенатор от штата Орегон М. Хетфилд, поддерживая практически все положения законопроекта, отме-

¹ Immigration Reform and Control Act of November 6, 1986 (IRCA) (100 Statutes-at-Large 3359). URL: <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/100%20stat%203359.pdf> (дата обращения: 08.05.2018);.

чал, что существующее иммиграционное законодательство не отвечало жизненным реалиям, в частности, не могло регулировать поток нелегальных иммигрантов в США. Следовательно, потребность в реформировании иммиграционного законодательства была очевидной. Кроме этого М. Хетфилд, отмечал, что на территории США проживает большое количество нелегальных иммигрантов и с практической точки зрения неразумно выдворять их из страны. Действия властей такого рода могут лишь породить возникновение гражданской войны. Он также обратил внимание на проведенное обследование, которое показало, что 64-75% всех нелегальных иммигрантов платят федеральные подоходные налоги и 88% – налоги по социальному обеспечению. А сумма ежегодно выплачиваемых нелегальными иммигрантами налогов составляет около 6 млрд долларов.¹

Лидер республиканского большинства от штата Канзас Р. Доул считал, что введение санкций против работодателей, привлекающих к трудовой деятельности нелегальных иммигрантов, и возможность приобретения последними статуса постоянно проживающих, находясь на территории США в течение ряда лет, – это разумное решение проблем нелегальной иммиграции.

Демократ, сенатор от штата Арканзас Д. Бамперс отмечал, что в течение многих лет иммиграция стала представлять собой во многом неконтролируемый процесс, однако не предпринималось никаких шагов по реформе устаревшего иммиграционного законодательства. Он констатировал, что в США в то время въезжало как легально, так и нелегально около 750 тыс. человек, что составляло 30-50% прироста населения США. Размеры чистой ежегодной нелегальной иммиграции достигают 500 тыс. человек, что составляет более 2/3 всей иммиграции. И если, по словам Д. Бамперса, нелегальная иммиграция не уменьшится, то треть населения США к 2025 г. будет состоять из иммигрантов, въехавших в страну после 1980 г.²

¹ Should Congress enact senate-passed immigration reform legislation // Congressional digest. Washington, 1986. Vol. 65, № 3. P. 78.

² Ibid. P. 84.

А. Симпсон, один из авторов обсуждаемого законопроекта, призывая поддержать его, заявлял, что данный законопроект разрабатывался в течение последних 6 лет. Опросы общественного мнения показали, что граждане США желают, чтобы нелегальная иммиграция была взята под контроль. Он отмечал, что невозможно создать законопроект, совершенный во всех отношениях, поскольку существует слишком много заинтересованных групп, например представители органов государственной власти, бизнеса, рабочих, требования которых в вопросах иммиграции во многом противоречат не только между собой, но и национальным интересам. Между США и развивающимися странами существуют значительные различия по уровню заработной платы и другими условиями труда. Именно данные факторы являются основными стимулами, привлекающими иммигрантов. Легальная иммиграция способна принести США большую пользу, если в страну будет допускаться требуемое количество иммигрантов необходимой квалификации.

Республиканец, сенатор от штата Айова Ч. Грессли считал, что единственным разумным средством решения проблемы нелегальных иммигрантов является предоставление им гарантий продолжения работы и признание их членами американского трудового сообщества. Легализация статуса иммигрантов в той или иной форме отвечает интересам не только нелегальных иммигрантов, но и граждан США. Он отмечал, что рост численности нелегальных иммигрантов наносит ущерб государству, т.к. они, опасаясь быть задержанными и выдворенными, не склонны сообщать, например, о правонарушениях, очевидцами которых они были.

Противники разрешения проблемы нелегальной иммиграции способами, предусмотренными законопроектом, утверждали, что нелегальная иммиграция не сократится в значительной степени, а вызовет лишь рост расходов и дискриминацию граждан США, родившихся за пределами США, а также легальных иммигрантов, особенно из стран Латинской Америки и Азии. Например, такой точки зрения придерживался А. Крэнстон, демократ от штата Калифорния.¹

¹ Should Congress enact senate-passed immigration reform legislation // Congressional digest. P. 79.

П. Доменичи, республиканец от штата Нью-Мексико, выступая против законопроекта, в своем докладе оперировал статистическими данными. Он отмечал, что около 60% нелегальных иммигрантов в США – мексиканцы, другая значительная часть «нелегалов» прибывают из стран Латинской Америки и Карибского бассейна. По данным Службы пограничного контроля, задерживается около половины лиц, пытающихся пересечь границу США нелегально. По данным опроса, проведенного журналом «Тайм», 75% американцев считают, что следует остановить нелегальную иммиграцию и более 65% склонны к тому, что необходимо сократить легальную.

Против введения санкций для работодателей, нанимавших нелегальных иммигрантов, высказались сенаторы П. Доменичи, О. Хэтч, республиканец от штата Юта, Дж. Бингэмен, демократ от штата Нью-Мексико, Дж. Керри, демократ от штата Массачусетс. Их точки зрения были очень схожи между собой, а именно – они считали, что на работодателей не должна быть наложена обременительная функция защиты государственной границы страны от нелегальных иммигрантов. Требование законопроекта о предъявлении документов для устройства на работу вызовет не снижение занятости нелегальных иммигрантов, а рост трудоустроенных «нелегалов» по поддельным документам.

Основные положения Закона 1986 г. выглядели следующим образом:

санкционировалась легализация (получение статуса временного, а затем постоянного жителя США) для иностранцев, проживавших в США незаконно с 1 января 1982 г. (въехавшие нелегально или как временные посетители, с разрешенным сроком пребывания до указанной даты или если Правительству становилось известно об их нелегальном статусе) и не подлежавших высылке;

изменилась процедура найма на работу иммигрантов. Ранее работодатели сначала нанимали иностранцев, а затем направляли запрос на разрешение такого найма. В соответствии с Законом 1986 г. работодателю в первую очередь необходимо было получить разрешение на привлечение к трудовой дея-

тельности иммигранта, а затем осуществлять прием на работу. Законом были введены санкции, запрещающие работодателям не только нанимать на работу, но иным образом использовать за вознаграждение труд иммигрантов, не имеющих разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории США. Санкции начинали действовать постепенно – спустя 12 месяцев после 1 июня 1987 г., т.е. до 1 июня 1988 г. работодателям, нарушившим закон, могло угрожать лишь предупреждение. До 1 декабря 1988 г. закон предусматривал применение санкций по отношению к тем, кто привлекал сезонных сельскохозяйственных рабочих. Размер штрафа варьировался от 250 до 3000 долларов США за каждого незаконно нанятого работника. В случае повторного найма размер штрафа составлял 10000 долларов. Однако работодатели не могли быть привлечены к ответственности, если они наняли «нелегалов» до 6 ноября 1986 г;

ужесточился контроль на границе США;

создана новая классификация сезонных сельскохозяйственных рабочих и положения о легализации некоторых категорий таких рабочих;

продлена регистрационная дата (т.е. момент, с которого иностранец считался проживающим нелегально и непрерывно в США и, следовательно, имел право на получение статуса постоянного жителя) с 30 июня 1948 г. до 1 января 1972 г.;

разрешено получение статуса постоянного жителя кубинцам и гаитянам, въехавшим в США без инспектирования и непрерывно проживавшим в стране после 1 января 1982 г.;

с 600 до 5000 человек увеличено в 1988 г. количественное ограничение иммигрантов, принимаемых в рамках системы преференций для зависимых зон;

создание новой категории «специальных иммигрантов» для некоторых отставных служащих международных организаций и членов их семей, а также нового неиммиграционного статуса для родителей и детей таких иммигрантов;

создание неиммиграционных виз по Экспериментальной программе безвизового въезда (Visa Waiver Pilot Program), позволявшей определенным иностранцам посещать США, не обращаясь за неиммиграционной визой;

выделение 5000 непреференциальных виз в 1987 и 1988 гг. для иностранцев, родившихся в странах, на иммиграцию из которых негативно повлиял Закон 1965 г.

Таким образом, основу Закона 1986 г. составляли статьи, определяющие принципы решения проблем нелегальной иммиграции: с одной стороны, легализация иностранцев, уже находившихся незаконно на территории США, а с другой – создание барьеров для роста нелегальной иммиграции в дальнейшем. Были введены санкции для работодателей, которые привлекают к труду нелегальных иммигрантов, созданы новая классификация сезонных сельскохозяйственных рабочих и положение о легализации некоторых категорий таких рабочих. Именно данные аспекты вызывали разногласия между членами Конгресса на стадии обсуждения законопроекта. Зависимость сельского хозяйства от низкооплачиваемых рабочих порождало трудоустройство без документов. Такие рабочие находились в более уязвимом положении, чем лица, нанимаемые по контракту. Всякий раз, когда страна испытывала нехватку сезонной рабочей силы, привлечение иностранцев, проживавших за пределами США, становилось актуальным.

Законом США «Об осуществлении Договора о свободной американо-канадской торговле» от 28 сентября 1988 г.¹ были установлены облегченный временный въезд в обе страны на взаимной основе, процедуры временного въезда граждан Канады, являвшихся бизнесменами, оказывающими услуги на возмездной основе. От последних не требовали неиммиграционных виз, ходатайства о въезде и трудовой сертификации. Но они должны были предоставить иммиграционным служащим документы, подтверждающие Канадское гражданство и профессиональную пригодность к одной из профессий, указанных в квалификационном профессиональном списке.

¹ Act of September 28, 1988 (102 Statutes-at-Large 1876). U.S. Citizenship and Immigration Services. Legislation from 1981-1996. URL: <http://www.nps.gov/elis/forteachers/upload/Legislation-1981-1996.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

Дж. Ламар в статье «Иммиграционный беспорядок»¹, опубликованной в журнале «Тайм» от 27 февраля 1989 г., подверг критике Закон 1986 г. В частности, автор отмечал, что «закон о реформе иммиграции является примером беспорядка текущей политики. Предназначенный контролировать огромный приток нелегальных иммигрантов, закон предоставляет возможность от 3 до 5 млн иностранцам, проживавшим и работавшим в США в период до 1982 г., стать постоянными жителями». Кроме этого Дж. Ламар, характеризуя иммиграционную политику 80-х гг., приводит слова А. Симпсона: «Мы стоим на грани чудовищного иммиграционного кризиса. У нас нет демографической политики. Нет общей концепции, которую необходимо разрабатывать». Дж. Ламар добавлял, что «это кризис, с которым США, несмотря на свою историю как страна иммигрантов, не готова справиться».

В конце 80-х гг. в результате проведенного исследования в США большинство экономистов пришли к выводу о том, что иммиграция, включая незаконную иммиграцию, положительно влияет на экономику страны. По мнению Дж. Смита, старшего экономиста «Корпорации РЭНД» (RAND² Corporation), расположенной в Санта-Монике, и ведущего автора исследования «Новые американцы: экономические, демографические и финансовые последствия иммиграции», проведенного Национальным исследовательским советом Национальной академии наук США, иммигранты приносят экономике США более 10 млрд долларов ежегодно. «С другой стороны, мы имеем от 10 до 11 трлн. долларов в экономике, – отмечает Дж. Смит, – пропорционально, это небольшое воздействие на экономику».³ В 1960-1980-е гг. наметились положительные тенденции в из-

¹ Lamar J.V. The Immigration Mess // Time (27.02.1989). URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,957138,00.html> (дата обращения: 08.05.2018).

² Research ANd Development. Перевод с англ.: «Исследование и разработка».

³ Carolyn Said. The immigration debate: effect on economy depends on viewpoint. URL: <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2006/05/21/mngfqivn991.dtl> (дата обращения: 08.05.2018).

менении образовательного уровня иммигрантов. Например, доля лиц с высшим образованием среди всех иммигрантов, приехавших до 1960 г., – 10,9%, в 1960-1969 гг. – 18,2%, в 1970-1980 гг. – 22,2%. В 60-х и 70-х гг. по образовательному уровню иммигранты опережали коренных американцев, для которых соответствующий показатель в 1980 г. составлял 16,3%. Среди основных «стран-поставщиков» иммигрантов в разные годы существовали значительные расхождения в образовательном уровне. Наиболее высокий уровень образования отмечался среди выходцев из стран Азии. Лица с высшим образованием до 1960 г. составляли 21,5%, в 60-е гг. – 43,6%, в 70-е гг. – 37,4%, в 80-е – 35,9%. Показатели среди иммигрантов из стран Латинской Америки значительно отставали от приведенных значений: до 1960 г. – 7,9%, в 60-е гг. – 11,3%, в 70-е гг. – 7,3%, в 80-е – 8,9%.¹

Если проблема нелегальной иммиграции в США в основном пришлась на 80-е гг., то в 90-е гг. главным иммиграционным вопросом стала легальная иммиграция. Это связано с большим количеством иностранцев, желавших иммигрировать в США в конце 80-х гг. Дж. Ламар в статье «Иммиграционный беспорядок», опубликованной в журнале «Тайм» от 27 февраля 1989 г.², процитировал слова сенатора-республиканца от штата Вайоминг А. Симпсона³, описавшего сложившуюся ситуацию в США следующим образом: «Мы стоим на краю пропасти огромного иммиграционного кризиса». Данную точку зрения поддержал представитель из Государственного департамента США: «У нас нет политики в области народонаселения, нет

¹ Demographic impact of immigration on the United States: hearings before the Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of representatives, Ninety-Ninth Congress, First Session. Washington : U.S. Government Printing Office, 1985. III. P. 37.

² Lamar J.V. The Immigration Mess // Time. 1989. № 9. URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,957134-1,00.html> (дата обращения: 08.05.2018).

³ В 1986 г. А. Симпсон совместно с конгрессменом-демократом из штата Кентукки Р. Маццоли разработали проект закона «Об иммиграционной реформе и контроле».

общего представления, чтобы ее построить»¹. Кроме того, Дж. Ламар отмечал, что с июня 1988 г. около 30 тыс. никарагуанцев, спасаясь от войны и экономического кризиса, прибыли в США. И это значение могло стать незначительным по сравнению с тем, сколько еще ожидалось принять иностранцев в 1989 г. Так, в связи с либерализацией иммиграционной политики около 50 тыс. евреев и армян могли иммигрировать в США из СССР. Несколько тысяч из 5 млн афганских беженцев, находившихся в Пакистане, также могли иммигрировать в США. Кроме этого, журнал «Тайм» от 6 февраля 1989 г. сообщал, что около 300 тыс. нелегальных иммигрантов были задержаны в 1988 г. в районе г. Сан-Диего. В связи с этим Служба иммиграции и натурализации была намерена потратить 2 млн долларов на выкапывание траншеи вдоль четырехмильного участка границы с Мексикой в указанном районе.² В стране назревал иммиграционный кризис, так как США не были готовы справиться с приемом большого количества иммигрантов. Приведенные факты указывают на то, что американская иммиграционная система вновь нуждалась в реформировании.

С целью решения данной проблемы Конгресс принимает Закон США «Об иммиграции» (далее по тексту Закон 1990 г.), вносящий множество поправок в Закон 1952 г., среди которых – увеличение общей квоты для иностранцев, желавших въехать в США по иммиграционной визе. Данный нормативный акт подписан президентом США Дж. Бушем 29 ноября 1990 г. и вступил в силу с 1 октября 1991 г.³ Большинство поправок, внесенных Законом 1990 г., продолжают и сегодня являться правовой основой современной иммиграционной политики США.

¹ Lamar J.V. The Immigration Mess // Time. 1989. № 9.. URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,957134-1,00.html> (дата обращения: 08.05.2018).

² Immigration: Last-Ditch Effort // Time. 1989. № 6. URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,956886,00.html> (дата обращения: 08.05.2018).

³ Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978). URL: <http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

Изучив содержание норм Закона 1990 г., можно сделать вывод о том, что поправки имели комплексный характер.

Общий объем иммиграции увеличился до предельного уровня в 700 тыс. человек в 1992-1994 гг., начиная с 1995 г. – 675 тыс. человек. Данное значение включало: 480 тыс. иммигрантов, въезжающих на основе родства, 140 тыс. – на основе трудоустройства и 55 тыс. – по программе «Разнообразная иммиграция».

В соответствии с новым законом иммиграционный статус может быть получен только по следующим основаниям:

- 1) на основании родства;
- 2) на основании трудоустройства;
- 3) на основании действия программы «Разнообразная иммиграция».

По первому основанию Закон выделил 4 группы преференций. Чем выше преференциальная группа, тем быстрее иностранец мог получить иммиграционную визу.¹

Не состоящие в браке совершеннолетние² дети граждан США. Для данной категории выделяется 23,4 тыс. виз, плюс визы, не использованные в 4 категории.

Данная категория включает в себя 2 подкатегории:

Супруги и дети постоянных жителей США;

Не состоящие в браке совершеннолетние дети постоянных жителей США.

Для родственников этой категории выделяется 114,2 тыс. виз, а также визы, не использованные в 1 категории. Причем подкатегориям «а» и «б» должно быть предоставлено не менее 77% и 23% квот соответственно от общего количества виз 2 категории преференций.

Состоящие в браке дети граждан США. Данной категории предоставляется 23,4 тыс. виз, а также визы, не использованные в 1 и 2 категориях.

¹ Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978), sec. 111.

² Достигшие 21 года.

Братья и сестры совершеннолетних граждан США. Для них выделяется 65 тыс. виз, а также визы, оставшиеся свободными в 1-3 категориях.

Общее количество иммиграционных виз на основании родства составляет 480 тыс. К этому значению добавляются визы, не использованные в прошлом году от преференциальных категорий на основании трудоустройства. Для категорий семейного предпочтения из общего количества квот на основании родства выделяется не меньше 226 тыс. виз ежегодно.¹

В отношении иммиграции на основании трудоустройства Закон 1990 г. установил следующие категории преференций (employment based preference).²

Первая категория – «Приоритетные работники» («priority workers»), которой выделено 40 тыс. виз плюс визы, неиспользованные в 4 и 5 категориях, – включает в себя:

иностранцев с экстраординарными способностями в области науки, искусства, образования, бизнеса или спорта, которые получили государственное или международное признание и имеют документальное подтверждение своих достижений; желают иммигрировать в США с целью продолжить свою профессиональную деятельность; могут оказать значительное влияние на дальнейшее развитие США.

Определение термина «экстраординарные способности» дано в §204.5(h)(2) Главы 8 Свода федеральных нормативных актов США. Под ним понимается уровень знаний, который позволяет определить, что человек является одним из тех, кто занимает лидирующие позиции в определенной сфере деятельности.³ Ходатайство об иммиграции на основании экстраординарных способностей в соответствии с §204.5(h)(3) указанного свода должно сопровождаться доказательством того, что иностранец имеет государственное или международное признание

¹ Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978), sec. 101.

² Ibid., sec. 121.

³ Title 8 Code of Federal Regulations, §204.5(h)(2). URL: http://edocket.access.gpo.gov/cfr_2011/janqtr/pdf/8cfr204.5.pdf (дата обращения 08.05.2018).

в определенной области. Указанное должно подтверждаться соответствующим документом или доказательствами в количестве не менее 3-х из следующего перечня:¹

документы о получении государственных или международных наград или премий в определенной области;

документы, подтверждающие членство в профессиональных организациях;

материалы, опубликованные в профессиональных или крупных изданиях, связанных со сферой деятельности иностранца;

участие в работе организаций в своей или смежной области в качестве специалиста, обладающего правом оценивать работу других;

документы, подтверждающие существенный вклад иностранца в научную, художественную, спортивную область или в сферу бизнеса;

подтверждение авторства научных публикаций в профессиональных изданиях или иных СМИ;

подтверждение демонстрации работ иностранца на художественных выставках или показах;

доказательство высокой заработной платы или другого значительного вознаграждения по сравнению с другими специалистами в определенной области;

свидетельства коммерческого успеха в области искусства;

работа в обладающих широкой известностью организациях в качестве лица, вклад которого был значительным или существенным;

выдающихся профессоров и исследователей, которые имеют преподавательский или исследовательский опыт в определенной сфере, признание на международном уровне, а также предложение о найме на работу в высшее учебное заведение или исследовательское учреждение. Если работодатель является частной компанией, то в ней должны быть трудоустроены не менее 3-х человек на полную ставку, а также иметься документы, подтверждающие достижения в исследовательской сфере.

¹ Title 8 Code of Federal Regulations, §204.5(h)(3).

руководителей международных компаний, если они в течение 3-х лет, предшествующих моменту подачи заявления об иммиграционной визе, проработали не менее одного года в компании, в которой они намерены продолжить работу на территории США.

Вторая категория предназначена квалифицированным иммигрантам, которые являются представителями профессий¹ и имеют ученую степень или ее эквивалент; или которые имеют исключительные способности в области науки, искусства или бизнеса и будут положительно влиять на развитие экономики, соответствовать культурным и образовательным интересам, благосостоянию США, и в чьих способностях нуждаются работодатели. Данной категории выделено 40 тыс. виз плюс визы, не использованные в первой преференции.

В соответствии с §204.5(k)(2) Главы 8 Свода федеральных нормативных актов США ученая степень означает академическую или профессиональную степень или их иностранный эквивалент выше бакалавра. Степень бакалавра или ее иностранный эквивалент с наличием трудового стажа по специальности не менее 5 лет должны рассматриваться как степень магистра.²

Исключительные способности в науке, искусстве или бизнесе означают, что уровень профессиональных знаний и навыков значительно выше того, который обычно требуется в определенных сферах.³

С целью доказательства того, что иностранец обладает исключительными способностями в области науки, искусства или бизнеса, ходатайство должно сопровождаться наличием не менее 3-х документов из списка, приведенного ниже:⁴

¹ Термин «профессия» означает одну из профессий, указанных в ст. 101(a)(32) Закона США «Об иммиграции и гражданстве» от 27 июня 1952 г.: архитектор, инженер, юрист, врач, хирург, преподаватель в начальной и средней школе, колледже, академии, семинарии. Данный перечень не является исчерпывающим.

² Title 8 Code of Federal Regulations, §204.5(k)(2).

³ Ibid.

⁴ Ibid., §204.5(k)(3)(ii).

официальная академическая справка, подтверждающая наличие степени, диплома, сертификата или иного документа об образовании в определенной сфере деятельности;

свидетельство в форме письма от работодателя, подтверждающего опыт работы иностранца не менее 10 лет в определенной сфере;

лицензия или свидетельство, предоставляющие право осуществлять профессиональную трудовую деятельность;

доказательство получения заработной платы или иного вознаграждения иностранцем за труд в определенной сфере;

свидетельство о членстве в профессиональных ассоциациях;

свидетельство о признании достижений или значительном вкладе в развитие отрасли от правительственных органов, профессиональных или коммерческих организаций.

Заявитель вправе предоставлять и другие сопоставимые доказательства своих достижений.¹

40 тыс. виз плюс визы, не использованные в категориях 1 и 2, отданы третьей преференции, включающей:

квалифицированных иммигрантов со сроком обучения или опытом работы не менее 2-х лет;

квалифицированных иммигрантов, имеющих степень бакалавра или ее иностранный эквивалент и являющихся представителями профессий, указанных в ст. 101(а)(32) Закона США «Об иммиграции и гражданстве» от 27 июня 1952 г.;

прочих квалифицированных иммигрантов, которые способны во время подачи ходатайства осуществлять неквалифицированную трудовую деятельность, для выполнения которой квалифицированные рабочие в США отсутствуют. Таким иммигрантам может быть выдано не более 10 тыс. виз в год.

Четвертую категорию преференций на основе трудоустройства составляют иммигранты (10 тыс. виз), к которым относятся священнослужители, служащие правительства США, проработавшие за пределами штатов не менее 15 лет, служащие зоны Панамского канала, если проживали там не менее 1

¹ Title 8 Code of Federal Regulations, §204.5(k)(3)(iii).

года, бывшие сотрудники международных организаций со штаб-квартирой в США, проработавшие не менее 15 лет по визе G-4, сотрудники консульства США в Гонконге, проработавшие не менее 15 лет; несовершеннолетние, находящиеся под опекой суда США.¹

10 тыс. виз выделены для пятой преференциальной категории – инвесторам. Инвесторами в соответствии с законом 1990 г. считаются иностранцы, которые намерены инвестировать не менее 1 млн долларов в новое предприятие в США, создавая при этом не менее 10 рабочих мест для американских работников. Инвесторам, намеренным создать предприятие в сельской местности или в районе, где уровень безработицы превышает общенациональный как минимум в полтора раза, необходимо будет инвестировать только 500 тыс. долларов.² Подобные изменения уже предлагались в 1988 г. сенаторами Э. Кеннеди и А. Симпсоном. Они считали, что статус постоянного жителя США необходимо предоставлять иностранным инвесторам, вкладывающим не менее 2 млн долларов в экономику страны и создающим для американских граждан не менее 10 рабочих мест.³

Информация о количестве выделяемых виз публикуется в «Визовом Бюллетене» («Visa Bulletin») Государственного департамента США.

В соответствии с программой «Разнообразная иммиграция» («Diversity Immigration»⁴), введенной в действие Законом с 1995 г., 55 тыс. виз ежегодно выделяется для жителей стран, иммиграция из которых в США была наименьшей в течение

¹ Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978), sec. 121, 151-153.

² Ibid., sec. 121.

³ Иванов М.М. Законодательное регулирование «инвестиционной иммиграции» // США: экономика, политика, идеология. 1996. № 7. С. 77-83.

⁴ Данная программа известна под названием «Грин карта» («Green Card»). Её официальное наименование «Diversity Immigrant Visa Program» («Визовая программа иммиграционного разнообразия»). Правовое регулирование осуществляется в соответствии со ст. 203(с) Закона США «Об иммиграции и гражданстве» от 27 июня 1952 г.

предыдущих 5 лет. Странами с высоким уровнем иммиграции считаются те, откуда иммигрировали более 50 тыс. человек за предыдущие 5 лет, остальные страны считаются с низким уровнем иммиграции. Соответственно, под действие программы «Разнообразная иммиграция» подпадают страны с низким уровнем иммиграции. Визы предоставляются следующим регионам: Африке, Азии, Европе, Северной Америке (кроме Мексики), Океании, Южной Америке, Центральной Америке, Карибскому бассейну. Распределение виз происходит путем проведения лотереи. Для одной страны могут быть выделены не более 7% виз от общей квоты.¹

США основаны иммигрантами, и поэтому страна постоянно нуждается в непрерывном притоке новых людей. За счет программы «Разнообразная иммиграция» США продолжают привлекать опыт, культуру и знания со всех уголков планеты. Ведь в том числе и за счет разнообразия (многонациональности) своего населения США удалось добиться лидирующих позиций в мире. Каждый народ внес свою лепту в развитие страны.

Кроме указанных выше изменений, Законом 1990 г. внесены поправки в ряд правовых норм, регламентирующих политику США в отношении иммигрантов.

Подверглись пересмотру все основания для исключения из категорий принимаемых иммигрантов и для высылки. Значительной корректировке подверглись основания по политическим и идеологическим мотивам. Например, отменен запрет на въезд для коммунистов по неиммиграционным визам и ограничены основания для высылки иммигрантов по мотивам политики иностранных государств. Стоит отметить: коммунистическое движение потеряло прежний авторитет. Его перестали рассматривать как угрозу национальной безопасности страны. Таким образом, произошел отход от стереотипов «холодной войны», но этот отход является не абсолютным, а относительным.

Министр юстиции получил право предоставлять временную защиту прибывшим из стран вооруженных конфликтов

¹ Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978), sec. 131-133.

или стихийных бедствий иностранцам, у которых отсутствуют документы.

Пересмотрены и установлены новые категории принятия неиммигрантов:

изменена категория Н-1(b) для временных рабочих и ограничено количество иностранцев, которым может быть выдана виза или предоставлен иной неиммиграционный статус. Ежегодная квота для них составила 65 тыс. виз;

ограничено количество иностранцев для Н-2(b) категории, которые привлекаются на временную работу. Ежегодная квота – 66 тыс. виз;

созданы новые категории временно принимаемых на работу (О, Р, Q, и R), для некоторых из них устанавливалось ежегодное количество иммигрантов, которым могла быть выдана виза или предоставлен иной неиммиграционный статус.

Продлено действие Экспериментальной программы безвизового въезда (Visa Waiver Pilot Program¹) на 1994 г., осуществляемой Правительством США и позволяющей гражданам отдельных стран въезжать на территорию страны в туристических или бизнес целях на срок не более чем 90 суток без получения визы. Программа распространяется на все штаты, а также на Пуэрто-Рико и Виргинские острова. Страны, граждане которых имеют право безвизового въезда, имеют высокую степень развития, что определяется уровнем доходов населения и индексом развития человеческого потенциала². Граждане 36 стран имеют право на безвизовый въезд в США на срок не более 90 дней.³

¹ Immigration Act of November 29, 1990, sec. 201.

² Индекс развития человеческого потенциала – показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории.

³ Страны, с которыми у США существует соглашение на безвизовый въезд: Австралия, Австрия, Андорра, Бельгия, Бруней, Великобритания, Германия, Голландия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Канада, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сан-Марино, Сингапур, Словакия, Сло-

Пересмотрены требования по натурализации:

от федеральных судов и судов штатов министру юстиции передана исключительная юрисдикция по натурализации иностранцев;

срок постоянного проживания в штате снижен до 3 месяцев; отменен запрет на натурализацию иностранцев, обращавшихся с просьбой об освобождении от военной службы в США, т.к. они ранее проходили службу в стране своего происхождения.

Пересмотрены мероприятия принудительного характера, например:

расширено понятие «преступление с отягчающими обстоятельствами»¹ и введены новые юридические ограничения для иностранцев, признанных виновными в совершении таких преступлений;

пересмотрены санкции, налагаемые на работодателя, предусмотренные Законом «Об иммиграционной реформе и контроле» от 6 ноября 1986 г.;

выделены финансовые средства на увеличение численности персонала Службы пограничного патрулирования на 1 тыс. человек;

пересмотрены уголовно-правовые положения и условия для высылки.

Основания для отказа в допуске в США сокращены с 32 до 9² категорий путем отмены и переработки содержания (особенно это касалось основания по состоянию здоровья):

основания медицинского характера;

основания, связанные с криминальной деятельностью заявителя;

деятельность заявителя, противоречащая интересам национальной безопасности США;

несоответствие нравственным стандартам американского общества. Иностранец, въезжающий на террито-

вения, Южная Корея, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Чехия, Эстония, Япония.

¹ Ibid., sec. 501.

² Ibid., sec. 601.

рию США, должен подтвердить свою финансовую состоятельность и независимость;

основания, связанные с разрешением на работу и профессиональной квалификацией некоторых иммигрантов. Иностранному гражданину может быть отказано во въезде, в случае если он собирается трудиться по профессии без трудового сертификата, предусмотренного законом. Также отказ в получении визы может быть в случае, если иммиграционный инспектор установит, что иностранец будет являться «обузой для общества», т.е. станет обращаться за социальными пособиями и выплатами;

незаконное пребывание или нарушение иммиграционного режима США;

основания, связанные с соблюдением документального оформления процесса иммиграции;

отсутствие прав на гражданство у иностранца;

различные основания, среди которых предусмотрена высылка за многоженство, похищение детей, контрабанду, неспособность осуществлять трудовую деятельность, фиктивный брак и др.

В результате законом увеличены числовые ограничения на количество ежегодных иммиграционных виз. Он изменил основания отбора и процедуры предоставления иммиграционных виз лицам с профессиональной подготовкой и высшим образованием. Закон предоставил больше возможностей для получения права на постоянное жительство в США тем, кто не имеет родственников в США и хочет иммигрировать на основании своих профессиональных достижений или квалификации. Кроме этого введена в действие с 1995 г. программа «Разнообразная иммиграция», цель которой обеспечить в США равное представительство различных национальных и этнических групп. Таковы несколько изменений, которые произошли в иммиграционной политике США в связи с принятием Закона.

В 1996 г. Конгрессом США приняты два закона, оказавшие существенное влияние на иммиграционную политику США. Первый – «О согласовании личной ответственности и благоприятных возможностях трудоустройства» от 22 августа

1996 г.¹ (член Ассоциации адвокатов Нью-Йорка О. Фролофф предлагает кратко называть данный нормативный акт как Закон США «О пенсиях и пособиях»²), второй – «О борьбе с нелегальной иммиграцией и ответственности иммигрантов» от 30 сентября 1996 г.³

Б. Клинтон, подписав закон «О пенсиях и пособиях», навсегда изменил систему социального обеспечения в США. Действие данного закона главным образом распространилось на иммигрантов, беженцев и лиц, въезжающих по «паролю»⁴ (с англ. parole – честное слово). Законом установлены ограничения в отношении прав легальных иммигрантов, нуждающихся в государственной поддержке. Легальные иммигранты (за некоторым исключением) лишены права получения талонов на продовольственные продукты, добавочные пособия малоимущим.

В исследовании О. Фролофф отмечает, что закон «О пенсиях и пособиях» является антииммиграционным, т.к. «он отражает антииммиграционные настроения, царящие в США». Закон отнимает у нелегальных иммигрантов надежду на легализацию в будущем.⁵

Таким образом, закон США «О пенсиях и пособиях» предоставил квалифицированным иностранцам право на льготы на федеральном, штатном и местном уровнях. Также он акцентировал внимание на принципе независимости и исключил стимулы для нелегальной иммиграции в США, направленные на получение государственных льгот. Расширены ограничения

¹ Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of August 22, 1996 (110 Statutes-at-Large 2105).

² Фролофф О. Новые законы США для иммигрантов // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 48.

³ Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of September 30, 1996 (110 Statutes-at-Large 3009). Далее – «Закон 1996 г.».

⁴ «Пароль» («Parole») – специальное разрешение на въезд в США, которое предоставляется в силу особых (чрезвычайных) обстоятельств, в гуманитарных целях или в общественных интересах. Также «пароль» предоставляется претендентам на получение иммиграционного статуса в США для временных поездок за границу и беспрепятственного возвращения обратно.

⁵ Фролофф О. Указ. соч. С. 49.

для нелегальных иммигрантов и иностранцев, въезжающих в США по неиммиграционным визам. «Нелегалы» или неквалифицированные иностранцы лишены государственных льгот федерального, штатного или местного уровней. На Службу иммиграции и натурализации возложена обязанность по проверке иммиграционного статуса лица с целью установления прав на получение льгот последним.

Следующим шагом в модернизации иммиграционной политики США в конце XX в. явился Закон 1996 г. Данный нормативный акт представляет завершение законодательного процесса, который начался после того, как Республиканская партия получила большинство мест в Палате представителей и Сенате в результате промежуточных выборов 1994 г. Сенатор-республиканец Э. Галлегли предлагал поправку в закон, которая лишила бы детей нелегальных иммигрантов права на получение бесплатного школьного образования. Противники данного предложения аргументировали свою позицию тем, что образование иностранных детей в США не является стимулом для иммиграции их родителей, поэтому данная поправка не даст положительного результата в решении данного вопроса, а наоборот, может только поспособствовать росту преступности несовершеннолетних, т.к. дети «нелегалов», обучающиеся в школах, останутся на улице. В ходе дебатов по реформированию иммиграционной системы сенаторы отклонили еще одну поправку, которая предлагала лишить права всех судов, за исключением Верховного суда США, принимать решения, касающиеся деятельности Службы иммиграции и натурализации.

Первоначально существовали два законопроекта в каждой из палат Конгресса: один касался вопросов нелегальной иммиграции, второй – легальной. Первый был направлен на сокращение количества семей и трудоустроенных иммигрантов в США, второй – на пограничный контроль и процедуру депортации. В ходе дебатов в Конгрессе законопроекты объединялись, а затем снова раскалывались на два лагеря – каждая сторона лоббировала свои интересы. В результате некоторые положения законопроекта по вопросам легальной иммиграции нашли свое отражение в законе, направленном на борьбу с не-

легальной иммиграцией, который Президент США Б. Клинтон подписал 30 сентября 1996 г. Данный нормативный акт состоит из 6 основных разделов:

совершенствование пограничного контроля, упрощение законного въезда и внутреннего регулирования;

ужесточение мер и санкций с целью противодействия контрабандной перевозки иностранцев, подделки документов;

проверка, обнаружение, задержание, вынесение судебного решения, выдворение недопустимых и подлежащих депортации иностранцев;

усиление ограничений в сфере занятости;

ограничение льгот иностранцев;

различные положения.

В соответствии с пп. (а) и (b) ст. 101¹ анализируемого закона ежегодно в период с 1997 по 2001 гг. количество сотрудников Службы пограничного патрулирования должно увеличиваться не менее чем на 1 тыс. человек. С целью возведения тройного заграждения вдоль американской границы из г. Сан-Диего в восточном направлении протяженностью 14 миль было выделено 12 млн долларов.² Иностранцы, задержанные при въезде или попытке въезда в США после 1 апреля 1997 г. способом, отличным от установленного иммиграционным инспектором, подлежат наказанию в виде штрафа от 50 до 250 долларов. В случае повторного правонарушения размер штрафа увеличивается в два раза.³

Контролируемая процедура въезда и выезда из США явилась следствием реализации положений Закона 1996 г. До 2000 г. изготовлены и введены в обращение новые удостоверения личности для пересечения границы. Данные документы имеют биометрические идентификаторы, такие как отпечатки пальцев, либо ладоней иностранца. В течение двух лет создана автоматизированная система контроля въезда-выезда с целью сбора информации о количестве выезжающих и соответствии количеству въехавших. Также при помощи данной системы ве-

¹ Ibid., (a), (b), sec. 101.

² Ibid., (4), (b), sec. 102.

³ Ibid., sec. 105.

дется учет иностранцев, въезжающих по неиммиграционным визам. Данный вид контроля внедрен минимум в 5-ти зарубежных аэропортах, из которых в США прибывают наибольшее количество иностранцев.

Произошло ужесточение санкций за транспортировку иностранцев без документов на территорию США, как желающих добровольно въехать, так и в случаях принуждения.

Система задержания и выдворения иностранных граждан, нарушающих иммиграционный режим, подверглась пересмотру. Введен новый термин «иностранец незаконно присутствующий» («Alien unlawfully present»), который в соответствии со ст. 301 данного Закона означает «лицо, находившееся на территории США более 180 суток, но менее 1 года, добровольное выехавшее за пределы США (до начала слушаний по делу о выдворении) и снова пыталось въехать в США в течение 3 лет с момента выезда, либо выдворения; лицо, которое находилось на территории США в течение 1 года или более и снова пыталось въехать в США в течение 10 лет с момента добровольного выезда или выдворения». Исключением являются лица, не достигшие 18 лет, находящиеся в ожидании предоставления убежища, ходатайствующие о семейном воссоединении.

Таким образом, данное понятие включило в себя не только лиц, допустивших пребывание в США сверх разрешенного периода времени, но и лиц, иным образом нарушивших условия временного пребывания.

Закон 1996 г. существенно упростил процедуру выдворения из страны «нежелательных» иностранцев. В соответствии со ст. 302 данного Закона в иммиграционное право США введен институт «ускоренного выдворения» («Expedited Removal»). Данная норма является новеллой в законодательстве и представляет радикальный способ в противодействии нелегальной иммиграции.

Иммиграционные инспекторы уполномочены издавать приказы об ускоренном выдворении в отношении следующих иностранцев: пересекших государственную границу США без иммиграционных документов, либо с ненадлежащими документами (например, поддельными); если после истечения сро-

ка визы, дававшей право иностранцу на легальное нахождение в США, не прошло больше 1 года. Приказ об ускоренном выдворении на основании отсутствия документов может включать запрет на въезд сроком на 5 лет и на 20 лет после второго и последующего выдворения. Решение об ускоренном выдворении не может быть обжаловано в суде в случае, если иностранец пытался пройти пункт иммиграционного контроля по поддельным документам или без документов.

Законом 1996 г. подверглась пересмотру и процедура выдворения («Removal»). Лица, совершившие «тяжкие преступления»¹ в США или преступления, связанные с «моральной низостью»², арестовываются и направляются на процедуру выдворения.

Перед тем как иностранец будет выдворен, ответственный за проверку иммиграционный служащий обязан зарегистрировать все факты дела и показания иностранца. Служащий должен допросить иностранца по вопросам установления его личности, подданства и о причинах отказа на въезд, а также протоколировать все ответы иностранца. Эти показания составляют Протокол показаний под присягой, который может содержать доказательства, имеющие решающее значение при обжа-

¹ В соответствии со ст. 440 Закона США от 24 апреля 1996 г. «О противодействии терроризму и эффективном применении смертной казни» тяжкое преступление (felony) – это любое преступление, за совершение которого предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком на два года и более. Иностранцы, виновные в совершении тяжкого преступления, подвергаются ускоренному выдворению и не имеют права на пересмотр данных решений.

² «Моральная низость» («moral turpitude») – понятие в уголовном праве США, используемое с целью характеристики деяния, рассматриваемого против общественных ценностей или высокой нравственности. Преступления, связанные с моральной низостью имеют врожденное качество подлости, мерзости или развращенности относительно обязанности человека к другому или к обществу в целом. Таковыми, например, могут являться грабеж, вымогательство денег, жестокое обращение с детьми, сутенерство, изнасилование. В то же время нанесение побоев либо управлением автомобилем в нетрезвом виде не являются поводом для ареста с целью принудительного выдворения.

ловании приказа об ускоренном выдворении. Кроме того, от иммиграционного работника требуется задать вопрос, боится ли иностранец возвращения в свою страну. Если иностранец выражает намерение подать прошение о предоставлении убежища или высказывает свои опасения по поводу возвращения на родину, он имеет право на собеседование с работником, отвечающим за предоставление убежища, который должен определить достоверность таких опасений. Лицам, нарушившим иммиграционное законодательство США, иммиграционный агент дает подписать специальные документы, имеющие общее название «Нотификация дела». Назначается дата необходимости явки в суд. Иностранец будет обязан явиться в суд в указанное время. Если он не явится в установленное время, то вступит в силу решение суда о выдворении. Как только иностранец будет обнаружен, его арестуют и поместят в иммиграционную тюрьму и затем отправят за пределы США.

С целью исключения процедуры ускоренного выдворения и, следовательно, пятилетнего запрета на въезд иностранцу могут разрешить забрать свое прошение о въезде и немедленно уехать из США. Это позволяет иностранцу, который пытался въехать в США без необходимых документов, вернуться домой, получить необходимые документы и вновь подать прошение о въезде.

Правовые последствия выдворения за пределы США заключаются в том, что иностранный гражданин, выдворенный за пределы страны по решению иммиграционного суда, на 5 лет лишается права на повторный въезд в США. В случае повторного выдворения этот срок увеличивается до 20 лет. Для лиц, виновных в совершении тяжких преступлений на территории США, а также лиц, выдворенных из США вследствие незаконного пребывания в стране свыше 1 года и совершивших затем попытку нелегального въезда в страну, установлен бессрочный запрет на въезд.

Таким образом, период с 1970-х по 1990-е гг. в иммиграционной истории США характеризуется принятием значительного количества нормативно-правовых актов, которые внесли существенные изменения и дополнения в правовые нормы За-

кона 1952 г. Особенно стоит отметить законы, принятые в 1986 и 1996 гг. и направленные на противодействие нелегальной иммиграции: первый – путем проведения иммиграционной амнистии, второй – ужесточением уголовной ответственности в отношении иностранных граждан за совершение преступлений, а также изменением порядка выдворения незаконных иммигрантов из страны. В результате к концу XX в. в США сформировалась целостная система иммиграционных норм, при помощи которых осуществляется регулирование иммиграционных правоотношений в настоящее время.

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ШТАТОВ В НАЧАЛЕ XXI В.

В начале XXI в. развитие иммиграционного законодательства США было направлено в сторону решения следующих первоочередных задач: привлечение высококвалифицированных кадров из зарубежных стран, воссоединение семей, противодействие нелегальной иммиграции путем усиления иммиграционного контроля и ограничения въезда лиц, которые могли создать угрозу для национальной безопасности страны.

Трагические события, произошедшие 11 сентября 2001 г. в США, оказали серьезное влияние на изменение иммиграционной политики государства. В частности, произошло изменение в структуре органов иммиграционного контроля, усилен контроль на границах государства. Особое внимание властей было обращено не на тех иностранцев, которые пытались незаконно пересечь границу государства, а на «засидевшихся» – не покинувших страну после истечения срока действия визы. Из 19 террористов, причастных к трагическим событиям 11 сентября, около 9 находились в стране на основании действующих туристических или студенческих виз, другие въехали в США легально, но после истечения срока визы не покинули страну. Поэтому акцент был сделан на аспекты иммиграции, которые связаны с возможностью проникновения в страну террористов и членов организованных преступных группировок из-за рубежа. Усилился контроль за международными финансовыми потоками, в том числе и денежными переводами иммигрантов.

Таким образом, формирование иммиграционного законодательства США и соответствующей ему политики обусловлено прежде всего террористическими событиями, произошедшими 11 сентября 2001 г., и интересами политической партии, представленной большинством в Конгрессе США.

Иммиграционная реформа, проводимая в начале XXI в., основывалась на законах, принятых в период работы 107 и 108 Конгрессов США. На протяжении многих лет в верхней палате Конгресса – Сенате и в нижней – Палате представителей мандаты между собой делят представители Республиканской и Демократической партий. В 2001 г., в течение первых шести месяцев работы 107 Конгресса США, места в Сенате распределялись равномерно между обеими партиями, но в период с июня 2001 г. до ноября 2002 г. демократы занимали 50 мест, республиканцы – 49, а с ноября 2002 г. до января 2003 г. – 48 и 50 мест соответственно.¹ В Палате представителей в течение всего времени работы 107 Конгресса (с 2001 по 2003 гг.) республиканцы занимали 221 место, а демократы – 212 мест.²

На выборах сенаторов в 108³ Конгресс США в ноябре 2002 г. места распределились следующим образом: в верхней палате – Сенате из 100 мандатов 51 получили представители Республиканской партии, 48 – Демократической партии и 1 – независимый кандидат; в нижней – Палате представителей из 435 мест 229 – республиканцы, 205 – демократы и 1 – независимый кандидат.⁴

Приведенные данные показывают, что распределение мест в Сенате в период с 2001 по 2005 гг. было практически равномерным между обеими партиями, чего нельзя сказать о Палате представителей, в которой на протяжении указанного периода с небольшим перевесом преобладали представители Республиканской партии.

Политическая программа республиканцев предполагала сокращение потока нелегальной иммиграции из Мексики – страны, из которой отмечается наибольший поток незаконных

¹ Партийное распределение мест в Сенате с 1719 г. по настоящее время. URL: http://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm (дата обращения: 08.05.2018).

² Партийное распределение мест в Палате представителей с 1719 г. по настоящее время. URL: <http://artandhistory.house.gov/history/partyDiv.aspx> (дата обращения: 08.05.2018).

³ Период работы 108 Конгресса США: 2003-2005 гг.

⁴ Там же.

иммигрантов. Представители партии считали возможным реализовать свои идеи через создание среднего класса и обеспечение занятости мексиканцев у США. В кратчайший срок предлагалось реализовать следующие мероприятия: увеличение финансирования органов пограничного контроля, преобразование преференциального принципа воссоединения семей, путем предоставления предпочтения детям иммигрантов, исключив других ближайших родственников, пересмотр программы сертификации труда с целью прекращения задержек, связанных с проверкой на соответствие квалифицированных рабочих, в случаях с неотложным характером работ, реформирование Службы иммиграции и натурализации путем разделения функций.¹

Демократическая партия выступала за реформирование Службы иммиграции и натурализации путем повышения качества обслуживания и сокращения сроков рассмотрения прошений о гражданстве с двух лет до трех месяцев. Предлагалось сократить количество высококвалифицированных иностранцев и занять их места гражданами США, выделив при этом для подготовки последних дополнительное финансирование. Кроме этого демократы считали, что иностранцы, обращающиеся за получением статуса беженца и имеющие для этого достаточно оснований, должны приобретать его вне зависимости от того, кем преследуется иностранец.²

Некоторые расхождения во взглядах представителей обеих партий прослеживались в вопросах противодействия нелегальной иммиграции. Так, например, республиканцы придерживались превентивных мер, направленных на формирование внутренней и внешней среды, которая затруднила бы развитие нелегальной иммиграции. Это выражалось в предложениях по созданию среднего класса и установления экономического благосостояния в Мексике, откуда направлен наибольший поток нелегальной иммиграции. Демократы, наоборот, сторонники

¹ Чесноков А.С. Специфика влияния иммиграции на политические процессы в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Екатеринбург, 2004. С. 85.

² Там же. С. 89.

более радикальных мер. Они выступали за проведение процедуры легализации иммигрантов, которые проживали в стране.¹

Подписанная Президентом США Дж. Бушем 19 июля 2002 г. Национальная стратегия внутренней безопасности² определила основные направления, в соответствии с которыми проводилась иммиграционная реформа в начале XXI в. В данном документе акцентируется внимание на трех основных направлениях: превенция террористических атак на территории США, уменьшение уязвимости США для терроризма, минимизация последствий и восстановление после случившихся актов терроризма. В частности, предлагалось создать Министерство внутренней безопасности.

В ряде работ, посвященных иммиграции в США, встречаются ссылки на закон под названием «USA PATRIOT Act», переводимый авторами, например, как «Закон о патриотизме»³ или «Акт патриота США 2001 года»⁴. Данный перевод является неточным и не передает сущности названия нормативного акта, т.к. «PATRIOT» – это аббревиатура, которая расшифровывается как «Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act», что в переводе с английского означает «предоставление соответствующих механизмов, необходимых для предотвращения и пресечения терроризма». Таким образом, на русском языке полное название рассматриваемого закона выглядит следующим образом: Закон США от 26 октября 2001 г. «Об объединении и укреплении Америки путем предос-

¹ Чесноков А.С. Указ. соч. С. 100.

² Office of Homeland Security, National Strategy for Homeland Security. URL: http://www.ncs.gov/library/policy_docs/nat_strat_hls.pdf (дата обращения: 08.05.2018).

³ Тимофеев И.Н. Историческая рефлексия миграционной политики США // Международные процессы. 2008. № 1(16). С. 59; Кучеренко А.А. Миграционная политика как фактор обеспечения национальной безопасности: зарубежный и отечественный опыт: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. М., 2009. С. 56.

⁴ Иванов О.А. Иммиграция и иммиграционная политика в США: 1990-е годы : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. М., 2005. С. 104.

тавления соответствующих механизмов, необходимых для предотвращения и пресечения терроризма»¹.

В соответствии со ст. 201, 202, 403(с) данного закона Министерству юстиции поручено разработать систему специального технического (биометрического) контроля для лиц, въезжающих и выезжающих из США.

С 1 октября 2003 г. в соответствии со ст. 417 рассматриваемого закона граждане стран-участников «Программы безвизового въезда» обязаны иметь машиносчитываемые паспорта. В связи с тем, что провести полномасштабную замену паспортов к указанному сроку не представилось возможным, США продлили срок действия существующего паспортного режима до 26 октября 2004 г., а 14 июня 2004 г. Палата представителей Конгресса США одобрила перенесение срока действия безвизового въезда еще на один год – до 26 октября 2005 г.

14 мая 2002 г. Президент Дж. Буш подписал Закон США «Об усилении безопасности границ и о реформе порядка выдачи въездных виз»², который предусматривал следующее:

в период с 2003 по 2006 гг. штатная численность Службы иммиграции и натурализации³ должна быть увеличена за счет выделения дополнительного финансирования не только на подбор персонала, но и на проведение специального профессионального обучения (ст. 101);

СИН должна открыть доступ для других ведомств к внутренней базе данных, в которой с помощью простого поиска можно получить информацию об иностранце. Правоохранительные органы и спецслужбы должны установить информационный обмен с СИН; (ст. 301, 302);

¹ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

² Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002. URL: <http://www.uscis.gov/ilink/docview/publaw/html/publaw/0-0-0-24919.html> (дата обращения: 08.05.2018).

³ Далее – «СИН».

все документы для въезда в США, выдаваемые после 26 октября 2004 г., должны быть машиночитаемыми, с определенной степенью защиты и включать стандартный биометрический идентификатор (ст. 303);

запрет на выдачу неиммиграционных виз иностранцам из государств, которые Государственным департаментом определены как страны-спонсоры терроризма (ст. 306);

во всех случаях утраты американского или иностранного паспортов информация об этих документах должна быть внесена в межведомственную базу данных в течение 72 часов (ст. 308);

каждое заявление о прошении неиммиграционной визы должно храниться в течение 7 лет в независимости от того, было оно удовлетворено или нет (ст. 606).

В результате одним из приоритетных направлений в деятельности по обеспечению безопасности США стал сбор сведений о лицах, въезжающих и выезжающих из страны. Анализ такой информации позволяет оперативно реагировать на всевозможные угрозы, в том числе и террористического характера.

Президент США Дж. Буш 7 января 2004 г. выступил с инициативой о выдаче иностранцам, находившимся на территории США незаконно, временной рабочей визы сроком на три года с возможностью продления на неопределенный срок, если иностранец сможет доказать, что трудоустроен и его работодатель подтвердит отсутствие претендентов на данное рабочее место среди граждан США, т.е. реализует процедуру трудовой сертификации.¹ «Наши законы должны позволять рабочим въезжать в страну и заполнять места, на которые не претендуют граждане Америки», – заявлял президент.² Средством правовой защиты являлась «новая программа для временных работников», включающая 10-11 млн нелегальных иммигрантов, уже имевших работу в США, а также тех, кто, находясь в иностранном государстве, получил предложение о найме.³

¹ Graham O.L. Immigration Reform and America's Unchosen Future. Bloomington : AuthorHouse, 2008. P. 357.

² Ibid.

³ Ibid.

Реализация таких мер могла способствовать не столько противодействию нелегальной иммиграции, сколько снижению общего количества «нелегалов» в стране и увеличению легальных иммигрантов. Президент США предлагал амнистию нелегальных иммигрантов и долгосрочную программу для иностранных рабочих, которая основывалась на признании того, что США постоянно нуждаются в миллионах иностранных рабочих, а работодатели получают возможность оценивать уровень такой потребности, а также определять условия труда и заработную плату.

Инициатива Дж. Буша вызвала много критики, и в мае 2004 г. сенатор Э. Кеннеди и члены Палаты представителей Конгресса США Р. Менендес и Л. Гатирез внесли на рассмотрение законопроект под аббревиатурой SOLVE (Safe Orderly, Legal Visas and Enforcement Act) – закон «О безопасном и законном порядке выдачи виз». Критикуя предложения Дж. Буша как слишком ограничительные, демократы продемонстрировали, что более деструктивные идеи иммиграционной политики могут появиться не только в Белом доме, но и в Конгрессе США. Законопроект устанавливал программу для рабочих-иностранцев без количественных ограничений. Иммигранты после двух лет трудовой деятельности получали право обращаться с заявлением о принятии в гражданство. В результате многие находящиеся в стране иностранцы, а также члены их семей за границей в течение около пяти лет могли получить гражданство.¹

В 2009-2010 гг. вопросы как легальной, так и нелегальной иммиграции вновь выходили на первый план и требовали решительных действий от Конгресса США в плане проявления законодательной инициативы и проведения иммиграционной реформы. Не дожидаясь реакции федеральных органов власти, отдельные штаты принимали собственные законы, направленные на противодействие нелегальной иммиграции.

¹ Graham O.L. Immigration Reform and America's Unchosen Future. P. 367.

Наибольший интерес представляет закон штата Аризона, который направлен на усиление контроля за нелегальной иммиграцией. 23 апреля 2010 г. губернатор штата Аризона, член республиканской партии Дж. Брюер подписала закон «О поддержке сил правопорядка и защите местности»,¹ вносящий изменения в Устав штата Аризона.

До вступления в силу данного закона полиция штата имела право проверять документы у лиц, только лишь по подозрению в совершении правонарушения. Отказ представить документы, удостоверяющие личность, либо отсутствие у лица при себе таких документов не влекли никаких правовых последствий и тем более не являлись основанием для задержания.

В соответствии с анализируемым законом полицейский имеет право спросить о правовом статусе лица и потребовать предъявить документы, если у полицейского возникло «обоснованное подозрение»², что человек находится в США нелегально. В случае если лицо отказывается представить такие документы, либо они у него отсутствуют, полицейский обязан задержать его с целью установления личности. И в случае если лицо будет иметь нелегальный статус пребывания в США, то оно подвергается уголовному преследованию. Уголовному преследованию также подлежат нелегальные иммигранты, осуществляющие трудовую деятельность, а также лица, транспортирующие или укрывающие незаконно находящихся иностранцев.

Иммигранты обязаны всегда носить с собой документы, удостоверяющие личность и подтверждающие их законный статус пребывания в стране.

30 апреля 2010 г. губернатор штата Дж. Брюер подписала закон «H.B. 2162», вносящий поправки в закон «О поддержке сил правопорядка и защите местности» от 23 апреля 2010 г. Из оснований для проверки документов у иммигрантов исключили

¹ Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act (Arizona S.B. 1070). URL: <http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

² Reasonable suspicion – (с англ.) обоснованное подозрение. Что понимать под обоснованным подозрением, в законе не указано.

расу, цвет кожи и национальность. Снижен размер штрафа за преднамеренный отказ иностранца от предоставления документов, удостоверяющих личность, либо за отсутствие таких документов при себе с минимального значения 500 долларов США до максимального 100, а также уменьшен срок лишения свободы для лиц, впервые совершивших преступление, с 6 месяцев до 20 суток.

Данный Закон вызвал противоречивые отзывы со стороны общественности. Его сторонники отмечают эффективную работу полиции по противодействию нелегальной иммиграции, а противники акцентируют внимание на вседозволенности полиции и повсеместном нарушении прав иммигрантов, также не исключены рост ксенофобии и разжигание расово-этнической розни. Ряд городов США, среди которых Сан-Франциско, Лос-Анджелес, Чикаго, Нью-Йорк и Вашингтон, заявили о бойкоте штату Аризона. В городе Феникс, столице штата, около 50 тыс. человек провели акцию протеста. Кроме этого, несколько музыкальных коллективов заявили об отмене концертов в данном штате, а руководители полиции нескольких городов Техаса, Аризоны и Калифорнии обратились к генеральному прокурору с просьбой обсудить Закон, так как он подрывает доверие к полиции. Инициативу штата осудило правительство Мексики.

Опрос, проведенный совместно компаниями «CNN» и «Opinion Research», показал, что в поддержку принятого в Аризоне закона высказались 55% опрошенных, против – 40%. Среди противников иммиграционного закона лишь 34% белых респондентов; среди опрошенных латиноамериканцев противников документа оказалось значительно больше – 71%. Всего в опросе приняли участие 1018 человек.¹

Против данного Закона высказался и Президент США Б. Обама: «Он нарушает устои американского общества – равное отношение к людям и доверие, которое существует между полицией и местными общинами».²

¹ Barr, A. Poll: 55% favor Ariz. Law // Politico. 2010. URL: <http://www.politico.com/news/stories/0710/40332.html> (дата обращения: 08.05.2018).

² Arizona Immigration Law Threatens Civil Rights And Public Safety, Says ACLU. URL: <http://www.aclu.org/immigrants-rights/arizona->

Автором дискуссионного Закона является сенатор Р. Пирс. У него были личные мотивы в реализации таких суровых положений. Его сын, который проходил службу в полиции, получил серьезное ранение, причиненное иностранным гражданином, находившимся на территории США нелегально и при этом занимавшимся наркоторговлей. Сын сенатора остался в живых.

Американо-мексиканскую границу, проходящую по территории штата Аризона, принято считать главными «нелегальными воротами» в США. Местами данная граница представляет собой забор, который легко перешагнуть, а где-то есть зоны в виде железобетонных стен или решеток. Несмотря на сложность сооружения, стена не стала физическим препятствием для «нелегалов»: в тех местах, где конструкция ниже, проходят женщины и дети, а там, где выше – физически развитые мужчины.

6 июля 2010 г. Министерство юстиции США обратилось в суд с иском к штату Аризона с целью ограничить отдельные положения иммиграционного закона, т.к. вопросы иммиграции находятся в компетенции федерации и законы штатов не могут противоречить федеральным законам и Конституции США. Также с иском в суд обратилось правительство Мексики.

28 июля 2010 г. федеральный суд штата Аризона запретил полицейским требовать предоставления иностранными гражданами документов, удостоверяющих личность. В результате 29 июля 2010 г. рассматриваемый закон вступил в силу, за исключением упомянутого положения. Как отмечается в СМИ, после вступления закона в силу штат Аризона покинули около 100 тыс. мексиканцев.¹

10 февраля 2011 г. губернатор штата Аризона Дж. Брюер и Генеральный прокурор штата Т. Хорн обратились в федеральный суд г. Феникса с иском к Правительству США с обви-

immigration-law-threatens-civil-rights-and-public-safety-says-aclu (дата обращения: 08.05.2018).

¹ Stevenson, M. Study: 100,000 Hispanics leave Arizona after immigration law debated. URL: http://www.msnbc.msn.com/id/40141843/ns/us_news-immigration_a_nation_divided (дата обращения: 08.05.2018).

нением в неспособности установить контроль за границей и оградить Аризону от «вреда, причиняемого необузданной нелегальной иммиграции».¹

Таким образом, закон штата Аризона «О поддержке сил правопорядка и защите местности» является революционным в иммиграционной политике США. Истории США известны случаи иммиграционных реформ, вызывавших дискуссии как среди властей, так и среди общественности. Данный закон не стал исключением, он вызвал прения с новой силой на национальном уровне и явился отправной точкой в создании мотивов федеральному правительству США для проведения иммиграционной реформы в стране. Однако спустя год после принятия иммиграционного закона в штате Аризона на федеральном уровне никаких значительных изменений не произошло.

10 мая 2011 г. в штате Юта вступили в силу сразу два иммиграционных закона: «О противодействии нелегальной иммиграции»² – разработан конгрессменом-республиканцем С. Сэндстромом, «Об иммиграционной ответственности и применении поправок»³ – конгрессменом-республиканцем Б. Райтом.

В соответствии с законом «О противодействии нелегальной иммиграции» полицейские получили право задерживать показавшихся им подозрительными лиц и проверять законность их пребывания в штате, но только в том случае, если такое лицо подозревается в совершении уголовного преступления или административного правонарушения.

Закон «Об иммиграционной ответственности и применении поправок» предусматривает возможность незаконным им-

¹ Schwartz, D. Arizona sues government on Mexico border security // Reuters. 2011. URL: <http://www.reuters.com/article/2011/02/11/us-arizona-immigration-idUSTRE7197GY20110211> (дата обращения: 08.05.2018).

² Utah Illegal Immigration Enforcement Act (H.B. 497). URL: <http://le.utah.gov/~2011/bills/hbillint/hb0497.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

³ Utah Immigration Accountability and Enforcement Amendments (H.B. 116). URL: <http://le.utah.gov/~2011/bills/hbillint/hb0116.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

мигрантом получить разрешение на работу в случае осуществления въезда в страну по рабочей визе, срока проживания более двух лет, отсутствия правонарушений, знания английского языка и уплаты штрафа в размере 2,5 тыс. долларов.

1 июля 2011 г. в штате Джорджия вступил в силу закон «О реформе и противодействии нелегальной иммиграции»¹. Однако федеральный суд штата приостановил действие двух норм закона. Первая предоставляла право сотрудникам полиции устанавливать иммиграционный статус лиц, которые при себе не имели документов, удостоверяющих личность. Вторая касалась санкций в отношении граждан, которые занимаются перевозкой нелегалов или укрывают их в своих домах.

29 сентября 2011 г. в штате Алабама полиции предоставлено право арестовывать любого по подозрению в том, что он находится в стране нелегально. Школы обязаны проверять иммиграционный статус своих учеников. Федеральным судом штата приостановлено действие норм, в соответствии с которыми укрывание и транспортировка нелегалов считались преступлением. Незаконными признаны также положения, согласно которым нелегальные иммигранты не могут устраиваться на работу, поступать и учиться в университетах.

Из доклада об иммиграционной политике в США в 2011 г.², опубликованном на сайте Национальной конференции законодательных собраний, следует, что во всех штатах США в общей сложности принято 306 иммиграционных нормативно-правовых актов (197 законов и 109 решений), на 15 из них наложено вето губернатора. Штаты Алабама, Джорджия, Индиана, Южная Каролина и Юта последовали примеру Аризоны и приняли похожие иммиграционные законы, содержащие такие нормы, как проверка документов с целью определения иммиграционного статуса лица осуществления приема на работу с

¹ Illegal Immigration Reform and Enforcement Act of 2011 (H.B. 87). URL: <http://www.legis.ga.gov/Legislation/20112012/116631.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

² 2011 Immigration-Related Laws and Resolutions in the States (Jan. 1–Dec. 7, 2011). URL: <http://www.ncsl.org/issues-research/immigration/state-immigration-legislation-report-dec-2011.aspx> (дата обращения: 08.05.2018).

обязательным использованием системы E-Verify (данная система позволяет определить наличие разрешения на работу в США).

Таким образом, пассивное поведение федеральных органов власти по отношению к иммиграционным реформам в стране спровоцировало законотворческую деятельность штатов, направленную на нормативное регулирование иммиграционных правоотношений. Указанные факты свидетельствуют о том, что об иммиграционных реформах стоит не только говорить, но и принимать конкретные действия. Причем результат таких действий должен удовлетворять интересы большинства населения.

4. ВОПРОСЫ ПРИЕМЛЕМОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ США ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для Российской Федерации крупномасштабная иммиграция является относительно новым явлением, в отличие от США, чье население сформировалось и продолжает развиваться посредством иммиграционных потоков.

Основы законодательного регулирования иммиграционных правоотношений в России были сформированы в начале 2000-х гг. Особый интерес вызывают изменения и дополнения в иммиграционном законодательстве Российской Федерации в 2010 г.

29 апреля 2010 г. в г. Обнинске на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России обсуждались вопросы, связанные в том числе с необходимостью «привлечения ... иностранных учёных и предпринимателей». Д.А. Медведев (в 2010 г. Президент РФ) обратил внимание Правительства РФ на то, что «следует ускорить реализацию мер, которые направлены на существенное упрощение или даже полную отмену действующих механизмов квотирования, миграционного учёта и различного рода разрешений на трудовую деятельность для высококвалифицированных иностранных специалистов».¹

Правительством РФ был подготовлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации».

¹ Стенографический отчёт о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/7585> (дата обращения: 08.05.2018).

В дальнейшем название претерпело изменения и 12 мая 2010 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ принят в третьем чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ¹.

В Российской Федерации стало возможным условно разделить трудовых мигрантов на 2 категории: работающих у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также осуществляющих трудовую деятельность, не связанную с предпринимательством, у физических лиц. Для каждой из указанных категорий иностранных работников применяется свой механизм нормативного регулирования труда.

Так, в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ² граждане РФ получили право привлекать к трудовой деятельности для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением работодателем или заказчиком работ (услуг) предпринимательской деятельности, иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с Законом № 115-ФЗ.

Кроме того, указанную категорию иностранных граждан к трудовой деятельности вправе привлекать юридические лица или индивидуальные предприниматели либо частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатский кабинет, или иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию.

В соответствии со статьей 13.3 Закона № 115-ФЗ³ владелец патента может трудиться только в том субъекте РФ, где он

¹ Далее – Закон № 86-ФЗ.

² Далее – Закон № 115-ФЗ.

³ В соответствии с редакцией Закона № 115-ФЗ по состоянию на 31.12.2017.

его получил. Патент выдается на срок от 1 до 12 месяцев. Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от 1 месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более 12 месяцев со дня выдачи патента.

Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. В этом случае обращение в территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не требуется. В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог.

Заявление иностранного гражданина о выдаче патента рассматривается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее 10 рабочих дней. По результатам рассмотрения принимается решение о выдаче патента, либо об отказе в его выдаче.

Поправки в сфере регулирования миграционных правоотношений, внесенные Законом № 86-ФЗ, коснулись и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В частности, ст. 18.10 дополнена административной ответственностью за осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в РФ без патента, если наличие у иностранного гражданина патента требуется в соответствии с федеральным законом, в виде административного штрафа в размере от 2 до 5 тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Также ч. 1 ст. 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнена административной ответственностью работодателей за привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан без патента, если наличие патента требуется в соответствии с федеральным законом, в виде административного штрафа на граждан в размере от 2 до 5 тысяч рублей; на должностных лиц – от 25 до 50 тысяч рублей; на юридических лиц – от 250 до 800 тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от 14 до 90 суток.

Существенной новеллой миграционного законодательства Российской Федерации стало введение в законодательный оборот понятия «высококвалифицированный специалист».

Появление данной правовой категории напрямую связано с созданием в 2010 г. инновационного центра «Сколково». Несмотря на то, что формально данная категория иностранных граждан напрямую и не относится к инновационному центру, однако именно его создание стало поводом для многих существенных изменений в нормативно-правовых актах, регулирующих миграционные правоотношения.

Изменения в законодательстве, касающиеся привлечения к трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов и введение патентов, в 2010 г. директор ФМС России К.О. Ромодановский называл «миграционной революцией»¹, поскольку тем самым осуществилась давно задуманная ФМС России дифференциация трудовых мигрантов.

Высококвалифицированным специалистом в соответствии с п. 1 ст. 13.2 Закона № 115-ФЗ признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения). При этом данная правовая категория имеет привязку к конкретно установленной сумме заработной платы (вознаграждения) такого специалиста из расчета за один календарный месяц или год в зависимости от привлекаемой сферы деятельности.²

В п. 2 анализируемой статьи указано, что на данную категорию мигрантов и членов их семей квота на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и квота на выдачу разрешений на работу не распространяется. А в силу п. 12 – срок действия разрешения на работу для иностранных граждан – высококвали-

¹ Ромодановский К.О. Проблема не в том, что их (мигрантов) много, а в том, что нас (россиян) мало // Миграция XXI век. 2010. № 2. С. 3-6.

² В США у высококвалифицированных специалистов такой признак, как заработная плата, законодательно не установлен.

лифицированных специалистов три года с правом неограниченного числа продлений.

В Российской Федерации в течение многих лет предпринимались меры по ограничению избыточного притока низкоквалифицированной рабочей силы, обеспечению его соответствия потребностям существующего рынка труда. Об этом свидетельствуют система квотирования, введение патентов, привлечение высококвалифицированных специалистов, установление преференциального режима осуществления трудовой деятельности для отдельных категорий граждан из стран, с которыми заключены соответствующие соглашения.

Кроме того, изменения в правовом регулировании миграции свидетельствуют о попытке качественно изменить миграционные потоки, а также направлены на развитие наукоемких технологий в стране.

Введение патентов для иностранных граждан – это, с одной стороны, мера, направленная на легализацию части трудовых мигрантов, незаконно осуществляющих трудовую деятельность у физических лиц, а с другой – возможность существенно пополнить бюджет Российской Федерации. Немаловажен и социальный аспект вопроса, поскольку легальный мигрант – это мигрант, защищенный по отношению к работодателю.

В США первое упоминание о высококвалифицированных специалистах как о категории приоритетных иммигрантов содержится в законе «Об иммиграции и гражданстве», принятом в 1952 г.

Так, высококвалифицированными специалистами в США считаются иммигранты с «высоким уровнем образования, технической подготовкой, профессиональным опытом или исключительными способностями, которые могли бы быть полезными для Соединенных Штатов». Данной категории иммигрантов отведено 50% квоты, выделяемой для отдельной страны. Очевидно, что такой правовой институт предназначен для привлечения человеческих ресурсов в страну и удовлетворения потребностей рынка труда.

Обращает на себя внимание ещё один институт миграционного права, реализация которого способна существенным

образом оказать влияние на социальную структуру населения, проживающего в стране, – это иммиграционная амнистия.

В Российской Федерации неоднократно поднимался вопрос о проведении иммиграционной амнистии. В большинстве случаев он касался граждан стран СНГ, которые въехали на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы. Такие иностранцы, как правило, не покидают территорию Российской Федерации по истечении срока временного пребывания и продолжают незаконную трудовую деятельность на территории страны.

Впервые о том, что в Российской Федерации необходима иммиграционная амнистия, заявили на Всероссийском чрезвычайном съезде в защиту мигрантов, который состоялся в июне 2002 г. Правовыми предпосылками стали принятые в этом же году Федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. В России к числу «нелегалов» относятся лица, приехавшие после распада СССР. Люди, прибывшие на территорию России из стран бывшего СССР, до вступления в силу упомянутых законов имели легальный статус, а после автоматически превратились в «нелегалов», что и стало объективной предпосылкой для проведения иммиграционной амнистии.

В 2005 г. в Москве был проведен эксперимент по легализации иностранных граждан, незаконно находившихся на территории России. Процедура заключалась в том, что сотрудники УФМС, регионального департамента занятости населения, милиции и врачи приезжали на предприятия и предлагали «нелегалам» пройти процедуру регистрации на месте¹. Также одним из первых регионов России, где провели эксперимент по легализации иностранцев, стал Красноярский край. В августе 2005 г. представители УФМС, ГУВД края и службы занятости населения на строящемся объекте компании «Сиблидер» провели процедуру легализации, ее прошли около 30 человек.

¹ Ефременко Т. Давай оформим отношения // Интернет-портал «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2005/08/24/nelegaly-legalizacia.html> (дата обращения: 08.05.2018).

В 2006 г. в России продолжен эксперимент по легализации граждан СНГ в восьми крупных регионах: Москве и Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Краснодаре, Екатеринбурге, Иркутске, Владивостоке. Иностранные граждане, которые до 2 декабря 2006 г. добровольно обратились в миграционную службу, получили регистрацию и разрешение на работу сроком на 1 год.

Всего после реализации экспериментальных программ по легализации «нелегалов» в России, по сообщениям в средствах массовой информации, законный статус приобрели около 20 тыс. иностранцев¹. Официальной статистики не существует.

В США всеобщая иммиграционная амнистия была проведена в 1987-1988 гг. Это была первая и последняя амнистия подобного рода. Все последующие процедуры легализации нелегальных иммигрантов происходили в рамках реализации программ для конкретных групп иммигрантов, например, в зависимости от страны происхождения или оснований въезда в страну.

Иммиграционная амнистия является одним из способов противодействия нелегальной иммиграции. Действия (бездействия), являющиеся нарушением иммиграционного режима, определяются действующим национальным законодательством.

В России первым нормативным правовым актом, в котором было закреплено определение понятия «незаконная миграция», являлась Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг., утвержденная Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414.

Так, под незаконной миграцией предлагалось понимать въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольного изменения ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации.

¹ Гамов А. Россия легализовала 20 тысяч нелегалов // Комсомольская правда. URL: <http://kp.ru/daily/23604/46186> (дата обращения: 08.05.2018).

Вместе с тем в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Президентом РФ 13 июня 2012 г., под незаконной миграцией следует понимать перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности.

Новое определение является более сжатым и в то же время охватывает все возможные формы незаконной миграции. Из него исключены лица без гражданства как субъекты совершения противоправных деяний, а также такая форма незаконной миграции, как выезд из Российской Федерации в нарушение правовых предписаний. Кроме того, появилось прямое указание на нарушение законодательства, касающегося осуществления трудовой деятельности.

Законом США «О борьбе с нелегальной иммиграцией и ответственности иммигрантов» от 30 сентября 1996 г. введен термин «иностранец незаконно присутствующий» (Alien unlawfully present). В соответствии со ст. 301 данного закона незаконно присутствующий иностранец – это лицо, которое находилось на территории США более 180 суток, но менее 1 года, добровольное выехавшее за пределы США (до начала слушаний по делу о выдворении) и снова пытавшееся въехать в США в течение 3 лет с момента выезда или выдворения; лицо, которое находилось на территории США в течение 1 года или более и снова пыталось въехать в США в течение 10 лет с момента добровольного выезда или выдворения.

В Российской Федерации действия иностранцев, нарушающих миграционный режим, влекут административную ответственность. Она связана с применением к виновным лицам санкций, предусмотренных главой 18 Кодекса об административных правонарушениях. Данная глава охраняет общественные отношения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ.

Основными видами наказаний, назначаемых за совершение правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ, являются: предупреждение, административный штраф, административное приостановление деятельности, административный арест. В ряде случаев вместе с основным наказанием применяется дополнительное, которым может быть одно из следующих: административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (далее выдворение), конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Наибольший интерес в правоприменительной практике представляет такой вид административного наказания, как административное выдворение. В соответствии с ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы РФ, и в некоторых предусмотренных законом случаях – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ.

Административное выдворение как дополнительный вид наказания назначается вместе с основным – административным штрафом. При этом в данном случае дополнительное наказание влечет гораздо более негативные правовые последствия, нежели основное. Очевидно, что штраф как самостоятельный вид наказания, налагаемый на иностранных граждан, малоэффективен. Это связано с тем, что размер административного штрафа не превышает 5 тысяч рублей, а также взыскать его с иностранных граждан не всегда представляется возможным. Следовательно, эти два вида наказания применяются совместно с целью усиления административной ответственности.

Кроме того, в российское законодательство предусматривает такую меру административного принуждения, применяемую к иностранным гражданам и лицам без гражданства, как депортация.

Депортация достаточно близка по своей сущности к административному выдворению, однако она не является видом административного наказания. В соответствии со ст. 2 Закона

№ 115-ФЗ депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из РФ в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в РФ. Согласно ч. 3 ст. 31 указанного закона депортации подлежат иностранные граждане, самостоятельно не выехавшие из РФ в течение 3 дней, если срок проживания или временного пребывания сокращен, или в течение 15 дней, если разрешение на временное проживание или вид на жительство аннулированы.

Отличие депортации от выдворения заключается в том, что первая применяется не в связи с совершением административного правонарушения и, следовательно, является мерой административного принуждения, а не видом наказания.

Правовые последствия административного выдворения и депортации заключаются в следующем. Согласно п. 2 ст. 27 Федерального закона от 15 мая 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранному гражданину или лицу без гражданства, подвергавшимся административному выдворению за пределы РФ или депортации, въезд в РФ не разрешается в течение 5 лет со дня административного выдворения. Кроме этого в соответствии с п. «г» ст. 16 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» отклоняются заявления о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ, поданные лицами, которые в течение 5 лет, предшествовавших дню обращения с такими заявлениями, подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации.

В США четкого разграничения между терминами «депортация» («deportation») и «выдворение» («removal») не существует. Оба понятия имеют схожее смысловое значение – переселение, отсылка обратно, выдворение. Правовые основания данной процедуры закреплены в 4-ой главе 2-го раздела Закона об иммиграции и гражданстве 1952 г..

Выдворение (Removal) – это юридический процесс в Иммиграционном суде США, в течение которого решается вопрос о праве иностранца или постоянного жителя на дальнейшее пребывание в США.

Одной из общих причин, по которой иностранного гражданина могут выдворить из США, является незаконное пребывание на территории США. Последнее означает пребывание лица по подложным иммиграционным документам или по документам, срок действия которых истек. Лицо, которое нелегально находилось на территории США от 6 месяцев до 1 года и добровольно выехало из страны еще до вынесения предписания о выдворении, лишается права въезда в страну сроком на 3 года. В случае если срок незаконного пребывания иностранного гражданина превысил 1 год, ему устанавливается 10-летний запрет на въезд в США, не зависимо от того, выехал ли он добровольно или был выдворен.

Законодательство США предусматривает институт ускоренного выдворения (Expedited Removal), регулируемый актами 235 и 238 главы 4 раздела 2 закона «Об иммиграции и гражданстве» 1952 г.. Приказы об ускоренном выдворении в отношении иностранцев в США уполномочены издавать иммиграционные инспекторы.

Для сравнения, в Российской Федерации решения о депортации иностранного гражданина или лица без гражданства принимаются руководителем (или его заместителем) федерального (или соответствующего территориального) органа исполнительной власти в сфере миграции, а решения об административном выдворении иностранцев принимают исключительно судьи федеральных судов.

Правовые последствия выдворения за пределы США выглядят следующим образом. Иностранец, выдворенный за пределы страны по решению иммиграционного суда, на 5 лет лишается права на повторный въезд в США. В случае повторного выдворения этот срок увеличивается до 20 лет. Для лиц, виновных в совершении тяжких преступлений на территории США, а также лиц, выдворенных из США вследствие незаконного пребывания в стране свыше 1 года и совершивших затем попытку нелегального въезда в страну, установлен бессрочный запрет на въезд.

Лицо, которому уже было отказано во въезде в США непосредственно в пункте пропуска через границу (в результате

чего он был выдворен), запрещается повторный въезд в течение 5 лет с момента вынесения предписания о высылке, если это произошло после 1 апреля 1998 г., и на 10 лет – до наступления указанной даты. Такие санкции распространяются только на тех лиц, кто был подвергнут выдворению один раз. После повторного выдворения срок запрета увеличивается до 12 лет. 10 лет составляет период действия запрета для лиц, ранее выдворенных за въезд на территорию США без обязательной регистрации в пункте пропуска через границу. Пожизненный запрет устанавливается для иностранцев, выдворенных за совершение тяжких преступлений.

Таким образом, сегодня и для США, и для Российской Федерации вопросы правового регулирования иммиграции населения занимают важное место в государственной политике. Однако если США уже на ранних этапах своей государственности стали одним из крупнейших центров притяжения мировых иммиграционных потоков, то Россия чуть более чем 25 лет назад столкнулась с такой проблемой.

США проявили интерес к иностранцам – высококвалифицированным специалистам более чем полвека назад. В России на проблемы нехватки квалифицированных специалистов и утечки «мозгов» за границу стоило обратить внимание еще в середине 1990-х – начале 2000-х гг.

Примерно за 100 лет США удалось выработать все известные на сегодня формы и способы регулирования иммиграционных потоков, противодействия нелегальной иммиграции. Некоторые из них находят свое отражение в законодательстве Российской Федерации на современном этапе развития.

Проведенный анализ американских и российских правовых норм в сфере иммиграции позволяет сделать вывод о том, что с учетом адаптации к государственному устройству, экономике, населению и системе законодательства многие иммиграционные правовые институты, функционирующие в США, приемлемы для России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование американского и российского законодательства в области регулирования иммиграционных правоотношений позволило сделать ряд выводов.

Закон США от 27 июня 1952 г. «Об иммиграции и гражданстве» представляет собой кодифицированный нормативно-правовой акт, объединивший основные законы, регулировавшие иммиграционные правоотношения на территории США. Он является правовой основой современной иммиграционной политики США.

Данный закон установил систему преференций, представляющую собой механизм правового регулирования иммиграционных процессов, связанный непосредственно с решением вопроса о выдаче иммиграционной визы. Система преференций получила дальнейшее изменение и дополнение в 1965, 1976 и 1990 гг. Анализ исторических фактов в истории иммиграции США показал эффективность данного правового института.

Закон США от 3 октября 1965 г. «О внесении изменений в Закон США «Об иммиграции и гражданстве»» ликвидировал систему иммиграционных квот для иностранных граждан, в зависимости от страны происхождения, а также изменил и расширил систему преференций до 7 категорий, действие которой распространялось только для стран Восточного полушария.

В результате наличие родственных связей с гражданами США и возможность трудоустройства являются главными основаниями для получения иностранным гражданином иммиграционной визы.

Особое значение в развитии иммиграционных правовых норм имел закон США от 29 ноября 1990 г. «Об иммиграции». В связи с научно-техническим прогрессом введены квоты для высококвалифицированных специалистов.

После принятия Закона США «О борьбе с нелегальной иммиграцией и ответственности иммигрантов» от 30 сентября 1996 г. система въезда/выезда в стране стала более контролируемой. С этого же момента происходит совершенствование понятийного аппарата в иммиграционном законодательстве.

Введение нового термина «иностранец незаконно присутствующий» обусловлено процедурой пересечения границы и определения правового статуса лица, находящегося на территории государства, что необходимо для реализации последующей процедуры выдворения за пределы США лиц, нарушающих иммиграционный режим. Данная процедура получила детальную разработку в законе 1996 г.

Современная иммиграционная политика США, выраженная в законодательных регуляторах, предусматривает четыре основных вида легальной иммиграции. Во-первых, это воссоединение семей. Во-вторых, трудовая иммиграция. В-третьих, гуманитарная иммиграция. В-четвертых, в рамках программы этнического многообразия.

На сегодняшний день доводы сторонников и противников существующего иммиграционного законодательства США сводятся к одному – иммиграционная политика требует реформирования на федеральном уровне. И проблема эта назрела более 10 лет назад. Об этом также свидетельствуют и принятые законы, затрагивающие интересы иммигрантов в отдельных штатах, особенно в тех, которые расположены вдоль границы с Мексикой.

В сравнении с США российская миграционная политика достаточно молодая. И если у России не имеется собственного опыта в регулировании миграции, то США более чем за 100 лет выработали все известные на сегодня формы и способы такого регулирования. В США впервые появились миграционные законы, разработаны система квотирования и визовый режим, правовые институты выдворения и амнистии «нелегалов».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

*Нормативно-правовые акты Российской Федерации*¹

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией международных договоров Российской Федерации о реадмиссии : Федеральный закон от 23 июля 2010 года № 180-ФЗ.

3. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ.

4. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15 мая 1996 года № 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018).

5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017).

6. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 19.07.2017).

7. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года : утверждена Президентом РФ 13 июня 2012 года.

8. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15 января 2007 года № 9 (ред. от 26.10.2016).

9. Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего про-

¹ Все указанные нормативные правовые акты, если не оговорено иное, доступны в справочной правовой системе КонсультантПлюс.

живания в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17 января 2007 года № 21.

Нормативно-правовые акты США

10. Steerage Act of March 2, 1819 (3 Statutes-at-Large 488). – URL: <http://www.archives.gov/northeast/education/slavery/images/patuxent-act.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

11. Act of July 4, 1864 (13 Statutes-at-Large 385). – URL: <http://www.nytimes.com/1864/08/03/news/an-act-to-encourage-immigration.html> (дата обращения: 08.05.2018).

12. Immigration Act of August 3, 1882 (22 Statutes-at-Large 214).

13. Immigration Act of March 3, 1891 (26 Statutes-at-Large 1084). – URL: <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/26%20stat%201084.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

14. Immigration Act of March 3, 1903 (32 Statutes-at-Large 1213).

15. Naturalization Act of June 29, 1906 (34 Statutes-at-Large 596).

16. Immigration Act of February 20, 1907 (34 Statutes-at-Large 898).

17. Internal Security Act of September 22, 1950 (64 Statutes-at-Large 987). – URL: http://tucnak.fsv.cuni.cz/~calda/Documents/1950s/Inter_Security_50.html (дата обращения: 08.05.2018).

18. Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 (INA) (66 Statutes-at-Large 163). – URL: <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/66%20stat%20163.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

19. Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965 (79 Statutes-at-Large 911). – URL: <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/79%20stat%20911.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

20. Immigration and Nationality Act Amendments of October 20, 1976.

21. Refugee Act of March 17, 1980 (94 Statutes-at-Large 102). U.S. Citizenship and Immigration Services. Legislation from 1961-1980. – URL: <http://www.nps.gov/elis/forteachers/upload/Legislation-1961-1980.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

22. Immigration and Nationality Act Amendments of December 20, 1981 (95 Statutes-at-Large 1611).

23. Immigration Reform and Control Act of November 6, 1986 (IRCA) (100 Statutes-at-Large 3359). – URL: <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/100%20stat%203359.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

24. Act of September 28, 1988 (102 Statutes-at-Large 1876).

25. Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978). – URL: <http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

26. Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (110 Statutes-at-Large 1214). – URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ132/pdf/PLAW-104publ132.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

27. Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of August 22, 1996 (110 Statutes-at-Large 2105).

28. Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of September 30, 1996 (110 Statutes-at-Large 3009). – URL: <http://www.uscis.gov/ilink/docview/publaw/html/publaw/0-0-0-10948.html> (дата обращения: 08.05.2018).

29. Legal Immigration Family Equity Act of December 21, 2000 (LIFE Act). – URL: <http://hpolatsek.com/topics-library/life-life-act/legal-immigration-family-equity-life-act> (дата обращения: 08.05.2018).

30. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001. – URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/plaw-107publ56/pdf/plaw-107publ56.pdf> (дата обращения: 05.04.2012).

31. The Homeland Security Act (HSA) of November 25, 2002 (116 Statutes-at-Large 2135) (H.R. 5005) – URL: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf (дата обращения: 08.05.2018).

32. Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act (Arizona S.B. 1070). – URL: <http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

Монографии, книги, статьи, официальные публикации государственных органов

33. American ethnic politics / edited by Lawrence H. Fuchs. – N.Y. : Harper & Row, 1968. – 304 p.

34. Annual Report of the Immigration and Naturalization Service. – Washington, D.C. – 1963. – 115 p.

35. Annual Report of the Immigration and Naturalization Service. – Washington, D.C. – 1971. – 120 p.

36. Briggs, V.M. Immigration Policy and the American Labor Force / V.M. Briggs. – Baltimore, L. : Johns Hopkins University Press, 1984. – 295 p.

37. Briggs, V.M. Mass Immigration and the National Interest / V.M. Briggs. – N.Y. : M. E. Sharpe, Inc., 1992. – 278 p.

38. Brown, K. Demographic and socio-economic characteristics of the Hispanic population: Results from the 1980 census / K. Brown // *The Hispanic population: A demographic issue profile*. – Washington, 1983. – P. 264-282.
39. Castles, S. International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues / S. Castles // *International Social Science Journal*. – 2000. – № 165. – P. 269-280.
40. Cholewinski, R. *Borders and Discrimination in the European Union* / R. Cholewinski. – London: Immigration Law Practitioners Association, 2002. – 76 p.
41. Cinel, D. *From Italy to San Francisco: The Immigrant Experience* / D. Cinel. – N.Y., 1982. – 347 p.
42. Cockcroft, J.D. *Outlaws in the Promised Land: Mexican Immigrant Workers and America's Future* / J.D. Cockcroft. – N.Y. : Grove Press, Inc., 1986. – 306 p.
43. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. – Geneva, 2010. – 56 p. – URL: <http://www.unhcr.org/protect/ protection/3b66c2aa10.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).
44. Daniels, R. *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life* / R. Daniels. – N.Y., 1990. – 450 p.
45. *Demographic impact of immigration on the United States: hearings before the Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of representatives, Ninety-Ninth Congress, First Session*. – Washington : U.S. Government Printing Office, 1985. – III, 308 p.
46. Department of Homeland Security. *Yearbook of Immigration Statistics: 2010*. – Washington, D.C. : U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2011. – 109 p. – URL: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois_yb_2010.pdf (дата обращения: 08.05.2018).
47. Dinnerstein, L. *Ethnic Americans: A History of Immigration and Assimilation* / L. Dinnerstein, D.M. Reimers. – N.Y. : Columbia University Press. – 184 p.
48. Easterlin, R.A. *Immigration* / R.A. Easterlin, D. Ward, W.S. Bernard, R. Euda. – Cambridge (Mass.); L. : Belknap press of Harvard univ. press, 1982. – 159 p.
49. Escobar, A. *Mexico-US Migration: Moving the Agenda Forward* / A. Escobar, P. Martin, P. Schatzer, S. Martin // *International Migration*. – 2003. – Vol. 41. – P. 125-137.

50. Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: 1990 to 2000. – 19 p. – URL: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ill_report_1211.pdf (дата обращения: 08.05.2018).

51. Fernandes, D. Targeted: homeland security and the business of immigration / D. Fernandes. – New York: Seven Stories Press, 2007. – 303 p.

52. Fuchs, L.H. Cultural pluralism and the future of American unity: the impact of illegal aliens / L.H. Fuchs // International Migration Review. – 1984. – Vol. 18. – № 3. – P. 800-813.

53. Garcia, J.R. Operation Wetback: The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954 / J.R. Garcia. – Westport, CT : Greenwood Publishing Group, 1980. – 268 p.

54. Garner, B.A. A Dictionary of Modern Legal Usage / B.A. Garner. – Oxford University Press, 2001. – 953 p.

55. Geyer, G.A. Immigration: the Elephant in America's Room / G.A. Geyer. – URL: http://www.uexpress.com/georgieannegeyer/index.html?uc_full_date=20051004 (дата обращения: 08.05.2018).

56. Graham, O.L. Immigration Reform and America's Unchosen Future / O.L. Graham. – Bloomington : AuthorHouse, 2008. – 496 p.

57. Griffin, R.D. Illegal Immigration / R.D. Griffin. – Washington, 1992. – 24 p.

58. Haines, D.W. Illegal immigration in America: a reference handbook / D.W. Haines, K.E. Rosenblum. – Westport : Greenwood Press, 1999. – 573 p.

59. Handlin, O. Race and Nationality in American Life / O. Handlin. – Boston, 1957. – 300 p.

60. Handlin, O. The Americans: A New History of the People of the United States / O. Handlin. – Boston. – Toronto, 1963. – 434 p.

61. Handlin, O. The Uprooted / O. Handlin. – Boston, 1952. – 310 p.

62. Hanson, G.H. The Economic Logic of Illegal Immigration / G.H. Hanson. – N.Y. : Council on Foreign Relations Press, 2007. – 43 p.

63. Harwood, E. In Liberty's Shadow: Illegal Aliens and Immigration Law Enforcement. – Stanford, 1986. – 224 p.

64. Hing, B.O. Defining America through Immigration policy / B.O. Hing. – Philadelphia : Temple University Press, 2004. – 336 p.

65. Hutchinson, E.P. Immigrants and their children, 1850-1950 / E.P. Hutchinson. – N.Y., 1956. – 391 p.

66. Hutchinson, E.P. Legislative history of American Immigration policy, 1798-1965 / E.P. Hutchinson. – Philadelphia, 1981. – 685 p.

67. Immigrants and immigration policy: individual skills, family ties, and group identities / edited by H.O. Duleep, P.V. Wunnava. – JAI Press, 1996. – 378 p.
68. Immigration: Last-Ditch Effort // Time. – 1989. – № 6. – URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,956886,00.html> (дата обращения: 08.05.2018).
69. Jones, M.A. American immigration / M.A. Jones. – Chicago : University of Chicago Press, 1992. – 353 p.
70. Kennedy, J.F. A nation of immigrants / J.F. Kennedy. – N.Y.: Harper and Row, 1964. – 111 p.
71. King, D. The liberty of strangers: making the American nation / D. King. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – 229 p.
72. Lamar, J.V. The Immigration Mess / J.V. Lamar // Time. – 1989. – № 9. – URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,957134-1,00.html> (дата обращения: 08.05.2018).
73. Macura, M. International migration: Regional processes and responses / M. Macura, D. Coleman. – New York : United Nations, 1994. – 200 p.
74. Migration Theory: Talking across Disciplines / edited by C.B. Brettell, J.F. Hollifield. – N.Y., London, 2000. – 240 p.
75. Office of Homeland Security, National Strategy for Homeland Security. – URL: http://www.ncs.gov/library/policy_docs/nat_strat_hls.pdf (дата обращения: 08.05.2018).
76. Petersen, W. A Central Typology of Migration / W. Petersen // American Sociological Review. – 1958. – № 23(3). – P. 256-266.
77. Simcox, D. Measuring the Fallout: The Cost of the IRCA Amnesty After 10 Years / D. Simcox. – Center for Immigration Studies, 1997 – URL: <http://www.cis.org/articles/1997/back197.htm> (дата обращения: 12.07.2011).
78. Three Decades of Mass Immigration: The Legacy of the 1965 Immigration Act. Center for Immigration Studies. 1995. – URL: <http://www.cis.org/1965immigrationact-massimmigration>. (дата обращения: 08.05.2018).
79. Todaro, M.P. Illegal Migration and US Immigration Reform: A Conceptual Framework / M.P. Todaro, L. Maruszko // Population and Development Review. – 1987. – Vol. 13. – P. 101-114.
80. U.S. Congress. Senate Committee on the Judiciary. U.S. Immigration Policy, 1952-1979. – Washington : U.S. Govt. Print Off., 1979. – 109 p.

81. U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, 2003. – Washington: U.S. Government Printing Office, 2004. – 220 p.

82. U.S. Department of Homeland Security: Implementing 9/11 Commission Recommendations: Progress Report 2011 . – Washington, D.C. : The Department, 2011. – 67 p. – URL: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/implementing-9-11-commission-report-progress-2011.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).

83. U.S. Immigration and Naturalization Service, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1978, U.S. Government Printing Office. – Washington, D.C., 1978. – 120 p.

84. U.S. Immigration and Naturalization Service, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1996, U.S. Government Printing Office. – Washington, D.C., 1997.

85. U.S. Immigration and Naturalization Service, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1998, U.S. Government Printing Office. – Washington, D.C., 2000. – 296 p.

86. U.S. Immigration and Naturalization Service. Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. – Washington, D.C. – 1981. – 144 p.

87. U.S. Immigration and Naturalization Service. Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1997. – Washington : U.S. Govt. Print Off, 1999.

88. U.S. immigration law and policy, 1952-1979: a report prepared at the request of Edward M. Kennedy, chairman, Committee on the Judiciary, United States Senate, upon the formation of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy. – Washington : U.S. Government Printing Office. – 1980. – 109 p.

89. U.S. President's Commission on Immigration and Naturalization. Whom we shall welcome; report. – Washington : U.S. Govt. Print Off., 1953. – 319 p.

90. United States Immigration Laws. General Information. United States Department of Justice: Immigration and Naturalization Service, 1952. – 26 p.

91. Waldinger, R.D. Strangers at the Gates: New Immigrants in Urban America / R.D. Waldinger. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2001. – 339 p.

92. Welch, M. Detained: Immigration Laws and the expanding I.N.S. jail complex / M. Welch. – Philadelphia : Temple University Press, 2002. – 250 p.

93. Абзалова, Л.Ф. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л.Ф. Абзалова. – М., 2006. – 191 с.

94. Баграмов, Л.А. Иммигранты в США / Л.А. Баграмов. – М., 1957. – 157 с.

95. Балашова, Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Т.Н. Балашова. – Саратов, 2011. – 43 с.

96. Бондырева, С.К. Миграция (сущность и явление) / С.К. Бондырева, Д.В. Колесов. – М. : Издательство Московского психолого-социального института; Воронеж : Издательство НПО «МОДЭК», 2004. – 296 с.

97. Вакуев, М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М.Р. Вакуев. – Ростов-на-Дону, 2006. – 28 с.

98. Веретенникова, О.Н. Административно-правовое регулирование внешней миграции в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О.Н. Веретенникова. – Екатеринбург, 2009. – 26 с.

99. Власихин, В.А. Служба обвинения в США: Закон и политика / В.А. Власихин. – М. : Юрид. лит., 1981. – 176 с.

100. Гаузнер, Н.Д. Факты о положении трудящихся в США: (1961-1962 гг.) / Н.Д. Гаузнер. – М. : Прогресс, 1964. – 240 с.

101. Денисенко, М.Б. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада / М.Б. Денисенко, О.А. Хараева, О.С. Чудиновских. – М. : Ин-т экономики переходного периода, 2003. – 314 с.

102. Дмитриев, А.В. Миграция: конфликтное измерение / А.В. Дмитриев. – М. : Альфа-М, 2006. – 432 с.

103. Дмитриев, А.В. Нелегальная иммиграция: риски и опасности / А.В. Дмитриев, Г.А. Пядухов. – М. : Издательство РГСУ, 2007. – 88 с.

104. Жеребцов, А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А.Н. Жеребцов. – М., 2009. – 57 с.

105. Жеребцов, А.Н. Проблемы административно-правового статуса незаконных мигрантов в Российской Федерации / А.Н. Жеребцов // Миграционное право. – 2008. – № 4. – С. 22-24.

106. Иванов, М.М. Законодательное регулирование «инвестиционной иммиграции» / М.М. Иванов // США: экономика, политика, идеология. – 1996. – № 7. – С. 77-83.
107. Иванов, М.М. Неиммиграционные визы США / М.М. Иванов. – М. : Русская Деловая Литература, 1997. – 192 с.
108. Иванов, М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя США) / М.М. Иванов. – М. : «Междунар. отношения», 1998. – 480 с.
109. Иванов, О.А. Гражданство США / О.А. Иванов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2009. – № 2. – С. 108-116.
110. Иванов, О.А. Гуманитарный аспект в иммиграционной политике США / О.А. Иванов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2007. – № 12. – С. 69-84.
111. Иванов, О.А. Иммиграционная реформа в США: проблемы и противоречия / О.А. Иванов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2008. – № 6. – С. 77-88.
112. Иванов, О.А. Иммиграция и иммиграционная политика в США: 1990-е годы : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / О.А. Иванов. – М., 2005. – 163 с.
113. Иванов, О.А. Нелегальная иммиграция в США (1990-е годы) / О.А. Иванов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2004. – № 5. – С. 113-126.
114. Иванян, Э.А. Белый дом: президенты и политика / Э.А. Иванян. – М. : Политиздат, 1975. – 432 с.
115. Ионцев, В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения / В.А. Ионцев. – М. : Диалог-МГУ, 1999. – 370 с.
116. Ионцев, В.А. Международная политика буржуазных государств / В.А. Ионцев. – М. : Знание, 1980. – 64 с.
117. Карелина, Н.А. Нелегальная миграция в США: до и после НАФТА / Н.А. Карелина // Нелегальная иммиграция: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир / гл. ред. В.А. Ионцев. – М. : МАКС-Пресс, 2002. – Вып. 9. – С. 94-105.
118. Кокошин, А.А. США: кризис политической власти / А.А. Кокошин. – М. : Юрид. лит., 1982. – 192 с.
119. Коробков, А.В. Миграционная политика США: уроки для России / А.В. Коробков // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 3. – URL: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/32/9768.html> (дата обращения: 08.05.2018).

120. Коробков, А.В. Опыт миграционной политики США: уроки для России / А.В. Коробков, В.И. Мукомель. – М. : Московское бюро по правам человека, «Academia», 2008. – 58 с.
121. Красинец, Е.С. Нелегальная миграция в Россию / Е.С. Красинец, Е.С. Кубишин, Е.В. Тюрюканова. – М. : Academia, 2000. – 96 с.
122. Курман, М.В. Актуальные вопросы демографии / М.В. Курман. – М., 1976. – 220 с.
123. Кучеренко, А.А. Контроль над миграционными процессами в США: тенденции эволюции / А.А. Кучеренко // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 2. – С. 75-83.
124. Кучеренко, А.А. Миграционная политика как фактор обеспечения национальной безопасности: зарубежный и отечественный опыт : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / А.А. Кучеренко. – М., 2009. – 189 с.
125. Латиноамериканские диаспоры в США / отв. ред. Б.И. Коваль. – М. : Наука, 2003. – 280 с.
126. Лебедева, Л.Ф. США: государство и социальная политика / Л.Ф. Лебедева ; отв. ред. В.А. Федорович ; Ин-т США и Канады РАН. – М. : Наука, 2007. – 271 с.
127. Лукьянец, А.С. Нелегальная иммиграция в США / А.С. Лукьянец // Миграционное право. – 2009. – № 1. – С. 29-30.
128. Метелев, С.Е. Криминальная миграция: Характеристика и предупреждение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.Е. Метелев. – Омск, 1996. – 23 с.
129. Миграция населения. Вып. 1: Теория и практика исследования. – М., 2001. – 176 с.
130. Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция. – М., 2001. – 112 с.
131. Миграция населения. Вып. 4: Система миграционного контроля. – М., 2001. – 160 с.
132. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. – М., 2001. – 160 с.
133. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. – М., 2001. – 176 с.
134. Моденов, В.А. Россия и миграция. История, реальность, перспективы / В.А. Моденов, А.Г. Носов. – М. : Прометей, 2002. – 328 с.
135. Неймер, Ю.Л. Иммиграция в США, русская и иная / Ю.Л. Неймер // Мир России. – 2003. – №1. – С. 121-137.

136. Нитобург, Э.Л. Борьба черных американцев против расизма, за равноправие / Э.Л. Нитобург. – М. : Знание, 1976. – 62 с.
137. Нитобург, Э.Л. Об изменениях в размещении и социальной структуре негритянского населения США / Э.Л. Нитобург – М.: Наука, 1964. – 12 с.
138. Нитобург, Э.Л. Русские в США: история и судьбы: 1870–1970 : этноисторический очерк / Э.Л. Нитобург. – М. : Наука. – 2005. – 421 с.
139. Орешина, Н.И. Административно-правовое регулирование противодействия незаконной миграции в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н.И. Орешина. – М., 2010. – 21 с.
140. Орешина, Н.И. К вопросу об определении понятия «миграция» / Н.И. Орешина // Юридический мир. – 2010. – №3. – С. 43-45.
141. Основы социальной работы : учебник / отв. ред. П.Д. Павленок. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 368 с.
142. Переведенцев, В.И. Методы изучения миграции населения / В.И. Переведенцев. – М., 1975. – 231 с. – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/perevedencev/perevedencev.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).
143. Плетнев, Э.П. Международная миграция рабочей силы в капиталистической системе мирового хозяйства / Э.П. Плетнев. – М., 1962. – 376 с.
144. Подшивалов, В.Е. Незаконная миграция: международно-правовые проблемы : монография / В.Е. Подшивалов. – Иркутск : ИОГНИУ «Институт законодательства и правовой информации», 2006. – 192 с.
145. Полищук, Э.А. Об изменениях в иммиграционном законодательстве США / Э.А. Полищук // Исследования по новой и новейшей истории : сборник статей. – Л., 1972. – С. 149-157.
146. Рабочий класс и национальный вопрос в странах Западной Европы и Северной Америки 60-80-е гг. / А.Н. Шлепаков [и др.]. – Киев : Наукова думка, 1985. – 160 с.
147. Резникова, К.В. Иммиграционная политика зарубежных стран: поиск приемлемых моделей для России / К.В. Резникова // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 2. – С. 650-651.
148. Ромодановский, К.О. «Проблема не в том, что их (мигрантов) много, а в том, что нас (россиян) мало» / К.О. Ромодановский // Миграция XXI век. – 2010. – № 2. – С. 3-6.

149. Ручкин, А.Б. Русская диаспора в Соединенных Штатах Америки в первой половине XX века / А.Б. Ручкин. – М., 2007. – 446 с.
150. Рыбаковский, Л.Л. Миграция населения (вопросы теории) / Л.Л. Рыбаковский. – М. : ИСПИ РАН, 2003. – 239 с.
151. Рыбаковский, Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л.Л. Рыбаковский, Т.И. Заславская. – М., 1987. – 199 с.
152. Сантаяна, Дж. Характер и мировоззрение американцев / Дж. Сантаяна. – М. : Идея-Пресс, 2003. – 176 с.
153. Севастьянова, Е.П. Позолоченное гетто. Очерки о жизни в США эмигрантов из Китая, Кореи и Японии. / Е.П. Севастьянова, Н.Е. Корсакова. – М. : Наука, 1983. – 166 с.
154. Собольников, В.В. Понятие, сущность и субъекты миграционной преступности / В.В. Собольников // Современное право. – 2005. – № 8. – С. 46-51.
155. Степенко, В.Е. Основные направления миграционной политики России на современном этапе / В.Е. Степенко // Миграционное право. – 2006. – № 6. – С. 15-22.
156. Супян, В.Б. Российская эмиграция в США: социально-статистический портрет / В.Б. Супян // США – экономика, политика, идеология. – 1998. – № 3. – С. 115-121.
157. США: Социально-экономические аспекты иммиграции: реферативный сборник. – М., 1987. – 203 с.
158. Тен, В.А. Иммиграционная политика США в XVII – XX вв. Краткий исторический очерк / В.А. Тен. – М. : Диалог-МГУ, 1998. – 138 с.
159. Тимофеев, И.Н. Историческая рефлексия миграционной политики США / И.Н. Тимофеев // Международные процессы. – 2008. – № 1(16). – С. 52-61.
160. Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров ; под ред. М.Ю. Тихомирова. – Изд. 5-е, доп. и перераб. – М., 2005. – 972 с.
161. Тишков, А.В. Рудольф Абель перед американским судом / А.В. Тишков. – М. : Юрид. лит., 1971. – 69 с.
162. Тюркин, М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ : монография / М.Л. Тюркин. – М. : ВНИИ МВД России, 2004. – 118 с.
163. Тюркин, М.Л. Миграционная система России / М.Л. Тюркин. – М. : Издательский дом «Стратегия», 2005. – 368 с.

164. Тюркин, М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации / М.Л. Тюркин // Государство и право. – 2004. – № 9. – С. 97-100.
165. Филиппов, С.В. США: иммиграция и гражданство (политика и законодательство) / С.В. Филиппов. – М., 1973. – 203 с.
166. Фролофф, О. Новые законы США для иммигрантов / О. Фролофф // Российская юстиция. – 1997. – № 7. – С. 48-49.
167. Хабриева, Т.Я. Миграционное право России: теория и практика / Т.Я. Хабриева. – М., 2008. – 336 с.
168. Червонная, С.А. Проблема использования нелегальных рабочих-иммигрантов в США / С.А. Червонная // Проблемы современных международных миграций населения и рабочей силы в Западном полушарии: тезисы докладов и выступлений. – М., 1981. – С. 48-49.
169. Чесноков, А.С. Специфика влияния иммиграции на политические процессы в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / А.С. Чесноков. – Екатеринбург, 2004. – 165 с.
170. Шамшур, О.В. «Золотые двери» иммиграции: что кроется за ними? / О.В. Шамшур. – Харьков : Прапор, 1987. – 172 с.
171. Шлепаков, А.Н. Биография статуи свободы: исторический очерк / А.Н. Шлепаков. – М. : Мысль, 1969. – 117 с.
172. Шлепаков, А.Н. Иммиграционная проблема: новые тенденции / А.Н. Шлепаков, О.В. Шамшур // США: экономика, политика, идеология. – 1984. – № 3. – С. 29-40.
173. Шлепаков, А.Н. Иммиграция и американский рабочий класс в эпоху империализма / А.Н. Шлепаков. – М. : Мысль, 1966. – 502 с.
174. Шлепаков, А.Н. Национальные меньшинства и иммигранты в современном капиталистическом мире / А.Н. Шлепаков [и др.]. – Киев : Наукова думка, 1984. – 293 с.
175. Шлепаков, А.Н. США: «похищение умов» в прошлом и настоящем / А.Н. Шлепаков, Л.А. Смирнова. – М. : Мысль, 1983. – 182 с.
176. Шумилов, В.М. Правовая система США : учебное пособие / В.М. Шумилов. – 2-е изд., перераб. доп. – М. : Междунар. отношения, 2006. – 408 с.

Павел Юрьевич Овсянников,
кандидат юридических наук

**ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
в США во второй половине XX – начале XXI вв.:
ВОПРОСЫ ПРИЕМЛЕМОСТИ для РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

МОНОГРАФИЯ

ISBN 978-5-7889-0269-2



Печатается в авторской редакции.
Подготовлено к изданию Н.А. Никитиной.

Подписано в печать *18 ноября 2018 г.*
Формат Р 60х84. Бумага типографская. Гарнитура Times, Arial Narrow.
Печать офсетная. Уч.-изд. листов 3,98 (6,0 усл.печ.л.).
Тираж 300 экз. Первый завод 100 экз. Заказ 324.

Сибирский юридический институт МВД России.
660131, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20.

Отпечатано в типографии НИРИО СибЮИ МВД России.
660050, г. Красноярск, ул. Кутузова, 6.