

# ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В США

ИГОРЬ ЕФРЕМОВ

Доклад «Контроль иммиграции в США: становление могущественного механизма», подготовленный сотрудниками Института миграционной политики (г. Вашингтон, США) Дорис Мейснер, Дональдом Кервин, Музафаром Чисhti и Клер Бержерон опубликован в 2013 г.\* Институт миграционной политики существует с 2001 г., он вырос в отдельную организацию из специальной исследовательской программы Фонда Карнеги «За международный мир». Институт привлекает преимущественно американских и европейских экспертов для изучения проблем, связанных с добровольными и вынужденными миграциями во всем мире, политики в отношении мигрантов и беженцев на локальном, национальном и международном уровнях.

Доклад не столько рассматривает политику США в области международной миграции и сопутствующие политические дискуссии, сколько описывает и оценивает существующие практики применения действующих норм законов, касающихся иммигрантов.

Доклад о реализации иммиграционной политики в США важен и для российских специалистов, вовлеченных в проблемы миграции. Россия в последние десятилетия является крупным центром притяжения мигрантов, и нет оснований полагать, что ситуация изменится в обозримом будущем. По тому же пути идут многие другие развитые страны. Соединенные Штаты являются «страной иммигрантов» на протяжении всей своей истории. Американская иммиграционная политика одна из старейших в мире, и Россия могла бы учиться на ее успехах и ошибках. Глобализация ставит все более схожие и общие проблемы перед разными странами, в том числе в области миграции. В то же время технологические достижения, способные помочь в решении указанных проблем, также становятся доступными по всему миру. Вероятно, различная история миграции и формирования населения в России и США делает не очень полезным прямое заимствование даже успешных американских правовых норм, определяющих иммиграционную политику. Но ценность доклада для нас вытекает из того, что он сосредоточен на практике применения миграционной политики «на местах». Критический анализ конкретных мер и инструментов, в том числе технических, безусловно, полезен и для российской миграционной политики, и для работы Федеральной миграционной службы и органов пограничного контроля.

Книга состоит из вводного обзора и девяти глав. Каждая глава содержит описание программ, реализующихся на том или ином направлении миграционной политики, их результатов, а также критическую оценку таких программ.

---

**Игорь Александрович Ефремов**, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Россия.

Институт демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Россия. E-mail: igorefremovnv@ya.ru

Рецензия поступила в редакцию в январе 2015 г.

\* MEISSNER D., D. M. KERWIN, M. CHISHTI, C. BERGERON (2013). IMMIGRATION ENFORCEMENT IN THE UNITED STATES. THE RISE OF A FORMIDABLE MACHINERY. U.S.: MIGRATION POLICY INSTITUTE: 182.

Во введении описывается развитие государственных институтов управления миграцией за последние десятилетия. В частности, определяются шесть «столпов» реализации государством положений миграционной политики и нормативных актов, которые затем подробно рассматриваются в последующих главах.

Эти «столпы»:

- пограничный контроль;
- визовый контроль и проверки при поездках;
- информация и совместимость информационных систем;
- контроль рынка труда;
- взаимодействие уголовного правосудия и контроля миграции;
- задержание и выдворение нарушителей.

Со времени введения основополагающего закона в области контроля над миграцией (IRCA) в 1986 г. расходы государства на эти нужды выросли в 15 раз. За эти годы усложнялась структура государственных органов в сфере управления миграцией, чья деятельность ярко проявляется на упомянутых выше шести направлениях («столпах»).

**Служба пограничного контроля** – наиболее известный элемент системы управления миграцией с постоянно растущим бюджетом и штатом, контролирует участки физической границы между официальными пунктами пропуска. Только с 2005 по 2012 годы численность сотрудников ведомства увеличилась с 41 до 61 тыс. человек, включая сотрудников таможни, на которых приходится меньшая часть всего штата. Характерной особенностью расширения масштабов службы является то, что значительно выросло число сотрудников, работающих на относительно безопасной канадской границе – в 5,6 раз за период с 2001 по 2011 гг. В последние годы служба пограничного контроля в своей профессиональной деятельности прибегает к помощи Национальной Гвардии США, которая изначально призвана исполнять функции, аналогичные внутренним войскам МВД России.

С 1994 г. стратегия службы описывалась как «сдерживание путем предотвращения» и была направлена на недопущение проникновения недокументированных мигрантов через границу. С 2012 г. стратегия претерпела некоторые изменения и теперь основывается на оценке рисков. Число задержаний мигрантов на границе постоянно колеблется. Это число достигло максимума в 2000-м финансовом году и составило 1,7 млн, а затем снизилось в 2011-м финансовом году до 340 тыс. (самый низкий уровень с 1970 г.). Такое снижение стало результатом действия ряда факторов: сложностей в американской экономике, усиления и расширения деятельности службы пограничного контроля и ослабления выталкивающих миграционных факторов в Мексике (которая была крупнейшим «поставщиком» недокументированных мигрантов).

При принятии подхода «управления рисками» Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security, DHS) сделало ставку на регулирование пограничной деятельности, а не на физическое укрепление «слабых мест» границы. Идея предотвращения всех нелегальных пересечений границы была отклонена как нереализуемая.

Пограничный патруль сегодня реализует политику «серьезных последствий» в отношении задержанных нелегальных мигрантов. Среди таких последствий - уголовное преследование и принудительная депортация (вместо добровольного возвращения прежде). Эти меры направлены на значительное увеличение финансовых, правовых и психологических издержек для пойманных нарушителей.

Усиление контроля на границе и ответственности за ее нарушение привело к необходимости развития служб пограничных пунктов пропуска из-за роста риска неправомерного пересечения границы. Службы контроля пропускных пунктов были усилены дополнительными финансовыми и человеческими ресурсами, внедрением современных технологий.

Тем не менее утверждения о повышении качества работы пограничных служб обосновываются лишь увеличением выделенных им ресурсов и уменьшением уровня задержаний нарушителей, что создает потребность в более обоснованной оценке качества работы таких структур. Здесь также стоит отметить, что статистика Министерства внутренней безопасности не учитывает тех потенциальных мигрантов, которым было отказано в пересечении границы в пропускных пунктах.

**Визовый контроль и проверки при поездках** служат первой линией пограничной «обороны». Катализатором технического переоснащения и увеличения ресурсов (в том числе информационных) визовых и контрольных служб в пунктах пропуска через границу стала террористическая атака 11 сентября 2001 г. В результате была реализована давняя цель иммиграционной стратегии США – выросли масштабы «выдавливания» за границу нарушителей.

Ужесточение норм перемещения через границу США привело также к резкому падению числа выданных неиммиграционных виз. Лишь в 2011 г. их выдача восстановилась до уровня 2001 г., причем для преимущественно мусульманских стран этот показатель все еще ниже. Кроме того, была выявлена уязвимость для потенциальных злоумышленников системы безвизовых перемещений, что привело к ужесточению требований для посетителей США из большинства безвизовых стран. Такие путешественники должны предоставлять определенную информацию о себе американским службам заранее (до поездки).

Дополнительным барьером на пути лиц, не имеющих права находиться в США, служит система US-Visit, работающая с биометрическими данными (цифровые фотографии и электронные отпечатки пальцев).

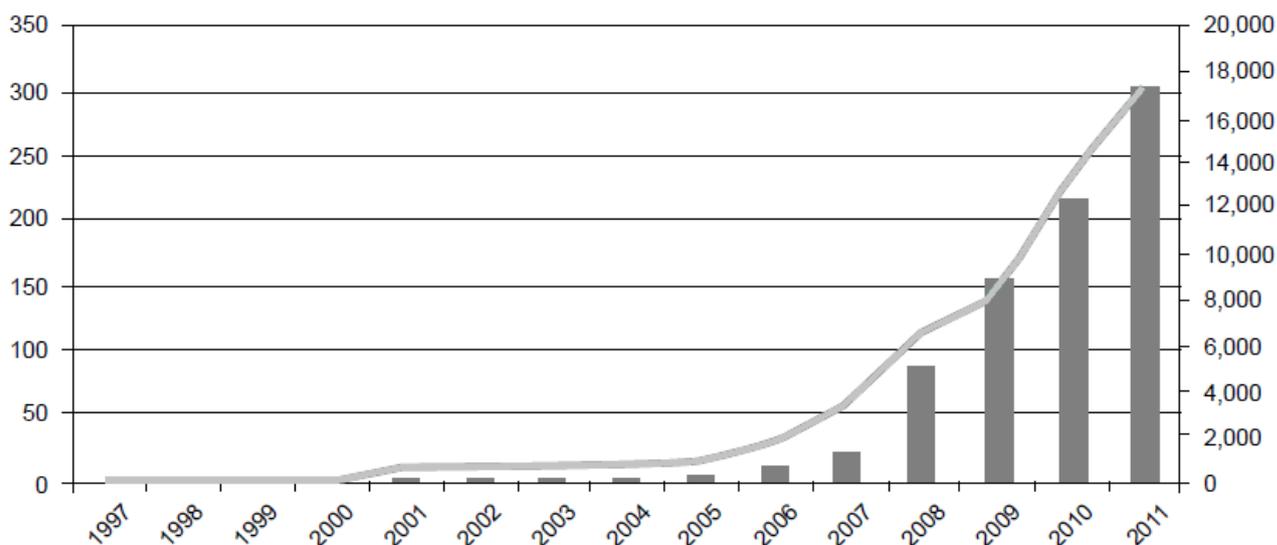
Основанием для критики иммиграционных ведомств в США является то, что до половины всех недокументированных мигрантов в стране составляют люди, оставшиеся на территории штатов после истечения срока визы. Политика государства в этом направлении достаточно слаба и не принесла существенных результатов.

**Информационные системы и их совместимость.** Все банки персональных данных и криминальной информации объединены в единую сеть, доступ к которой имеют все низовые звенья всех ведомств, отвечающих за реализацию миграционной политики в США, в том числе органы, которые располагаются не на границе, а в глубине территории США.

При этом система наполняется данными от всех ведомств, отвечающих за безопасность (в том числе ФБР и Министерства обороны).

**Контроль за рынком труда.** По оценкам, в 2010 году в США было более 8 миллионов недокументированных работников, что составило более 5% рабочей силы. С 1986 г. все работодатели обязаны проверять наличие действующих документов у потенциальных работников при их приеме. Штрафы за нарушение этого требования составляют от 3,2 до 16 тысяч долларов. Тем не менее во многих случаях работодатели либо не проверяют такие документы, закрывая глаза на потенциальных нарушителей ради удешевления рабочей силы, либо сами работники подделывают необходимые документы, подлинность которых работодатели самостоятельно «на месте» проверить не могут.

В качестве частичного решения проблемы была разработана и уже активно применяется система электронной верификации работодателем прав работника на законное нахождение на территории США и работу «E-Verify» (рисунок 1). К 2011 году менее 10% американских фирм и учреждений были участниками этой программы. Многие штаты пытаются на законодательном уровне ограничить работу системы «E-verify», что сдерживает ее развитие.



**Рисунок 1. Участие работодателей (число работодателей в тысячах, столбцы, левая шкала) в системе E-verify и число проверок в тысячах (линия, правая шкала), 1997 – 2011**

Источник: [Immigration Enforcement ... 2013: 79].

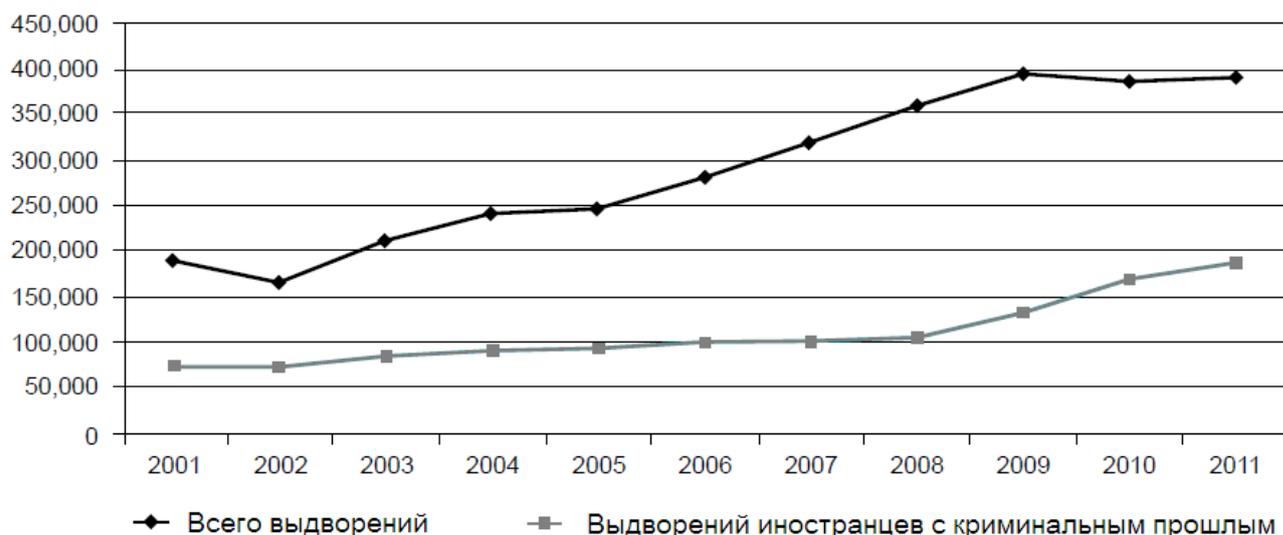
Кроме того, Министерство внутренней безопасности перенесло акцент своих проверок и наказаний с работников на работодателей, нанимающих лиц, не имеющих права на трудовую деятельность в США. Так, в 2010 финансовом году 51% всех арестованных за миграционные нарушения на рабочем месте - управленческий персонал.

**Взаимодействие уголовного правосудия и контроля миграции** стало широко распространенным за последние два десятилетия. Системе уголовного правосудия и исполнения наказания все чаще приходится работать с нарушителями миграционного законодательства. Уже более половины всех уголовных дел на федеральном уровне связаны с нарушением миграционных законов. Частично это может быть вызвано вышеописанной политикой пограничной службы, направленной на увеличение юридических и психологических издержек нелегальных мигрантов путем их принудительного выдворения. Свою роль сыграло и то, что в последнее десятилетие значительно выросло участие в выявлении нелегально находящихся на территории США мигрантов, совершивших иные уголовные преступления, в их наказании и выдворении правоохранительных систем на уровне штатов и муниципалитетов. Также был расширен перечень преступлений, не связанных с миграционными нарушениями, но влекущих за собой депортацию. Финансирование такой деятельности правоохранительных органов по федеральным программам выросло с 23 до 690 млн долларов за период с 2004 по 2011 г., в том числе с 9 до 230 млн долларов на программу поиска и депортации мигрантов, не исполнивших решение суда о добровольном возвращении на родину.

**Задержание и выдворение нарушителей** становится все более распространенной практикой в деятельности государственных органов США по мере расширения их полномочий. При этом рост пришелся почти исключительно на выдворения по запросу административных органов, а не по решению суда. Всего с 1990 года были депортировано более четырех миллионов человек, включая тех, кто находился на территории США легально.

Начиная с 1990-х годов и по сей день высоким приоритетом обладает выдворение иностранцев, совершивших криминальные действия, позволяющие их депортировать (в их число входят как законно находящиеся на территории США мигранты, так и недокументированные). Результатом этого стал рост доли неграждан с криминальным прошлым среди депортированных. В 2011-м финансовом году Министерство внутренней безопасности депортировало 391953 человека, из которых 48% были ранее признаны виновными в совершении уголовных деяний. Доля таких людей среди депортированных росла следующим образом: 2008 г. – 27%, 2009 г. – 33%, 2010 г. – 44%, 2011 г. – 48% (рисунок 2).

Служба иммиграции и таможенного контроля Министерства внутренней безопасности обладает большой, сложной и растущей системой содержания под стражей иммигрантов. Через эту систему ежегодно проходит больше лиц, чем отбывает наказание в федеральных тюрьмах за все другие преступления вместе взятые. Агрессивная политика ведомства привела к тому, что в настоящее время иммиграционные судьи в США принимают гораздо меньше решений о депортации мигрантов, чем Министерство внутренней безопасности, которое уполномочено выдворять иностранцев без решения суда (161 тыс. судебных решений против 392 тыс. по линии DHS в 2011 финансовом году). Среднесуточное число содержащихся под стражей мигрантов с 1995 по 2011 годы увеличилось соответственно с 7,5 до 33,3 тыс. человек, а годовое число задержанных выросло с 85,7 до 429,2 тыс. человек.



**Рисунок 2. Общее число выдворений иностранцев и число выдворений иностранцев с криминальным прошлым, 2001 – 2011**

Источник: [Immigration Enforcement ... 2013: 119].

Вызовы, стоящие перед этой службой, осложняются быстрым ростом числа нарушителей, подлежащих депортации, и законами, которые предписывают содержать под стражей даже такие категории неграждан, которые не представляют опасности. Кроме того, данная служба трактует даже самые строгие альтернативные содержанию под стражей программы скорее как «альтернатива содержанию под стражей», чем «альтернативная форма содержания под стражей».

Действующая администрация (на 2011-2012 гг.) поставила перед собой цель реформировать сложившуюся систему содержания иммигрантов под стражей. В результате был открыт специальный «гражданский» центр содержания на 600 неопасных мужчин с менее ограничительными, нежели в уголовной системе, условиями содержания.

Значительно выросли требования не только к пенитенциарной системе, но также и к судебной системе в сфере иммиграции. Число иммиграционных дел на одного судью выросло с менее 400 в 2000-2003 гг. до более 600 в 2008-2009 гг. Из-за такого роста нагрузки на судей задержки при рассмотрении иммиграционных дел сильно выросли и иногда достигают двух лет.

Для решения этой проблемы и скорейшей депортации наиболее опасных нарушителей Министерство внутренней безопасности с 2011 г. применяет новую политику разделения нарушителей. Неопасным нарушителям присваивается «низкий приоритет»: процедуры выдворения в отношении этой группы лиц проводятся в последнюю очередь.

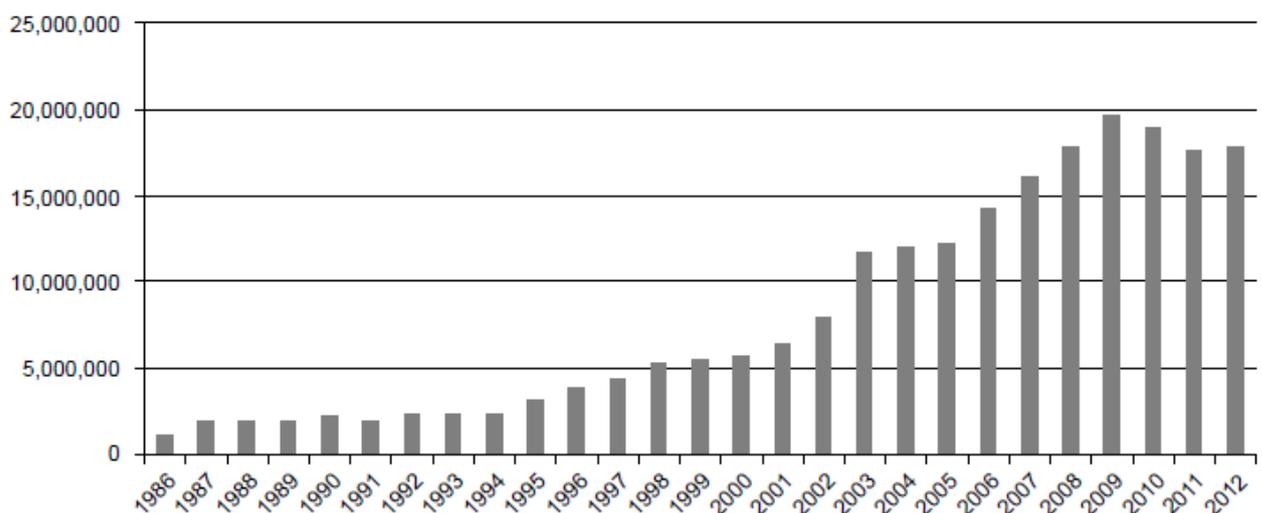
Предварительный анализ этой политики показал, что иммиграционные судьи стали реже выносить решение о депортации, а 1801 дело было закрыто без выдворения. Тем не менее задержки в рассмотрении иммиграционных дел лишь выросли, и на март 2012 г. рассмотрения ожидали рекордные 305556 дел.

## Выводы

В целом доклад рисует картину появления и развития масштабной многослойной системы государственных органов и взаимосвязанных программ. Эта система построена на шести вышеописанных «столпах» и не только сформировалась в соответствии с законом от 1986 г. (IRCA), но и стала ответом на возникающие непредвиденные события (например, террористическая атака 11 сентября 2001 г.).

Две главные характерные черты государственной «машины» США по контролю за миграцией – это ее тесная связь с нуждами национальной безопасности и беспрецедентные инвестиции в ее инфраструктуру и возможности.

Многие выводы в работе написаны «языком» системы применения уголовного права, хотя иммиграция относится к сфере гражданского права. Это происходит из-за того, что органы исполнительной власти в процессе контроля и регуляции миграции зачастую применяют методы и санкции, характерные для уголовного правоприменения.



**Рисунок 3. Затраты на правоприменительные органы иммиграционной политики, тыс. долларов США, приведенных к 2012 г., 1986 – 2012**

Источник: [Immigration Enforcement ... 2013: 17].

Вероятно, важнейший вывод работы: Правительство США расходует на функционирование органов контроля в сфере миграции больше средств, чем на все остальные правоохранительные органы вместе взятые. Так, в 2012-м финансовом году эти траты достигли почти 18 млрд долларов на миграционные ведомства против 14,4 млрд долларов на правоохранительные, тогда как в 1986 году на единственное тогда иммиграционное ведомство было потрачено лишь около 575 млн долларов или приблизительно 1,2 млрд долларов в ценах 2012 года (рисунок 3). Всего с момента принятия основополагающего закона в области иммиграции (IRCA) в 1986 году по 2012 год включительно на нужды миграционных ведомств США потрачено более 219 млрд долларов. Особенно быстро объемы финансирования стали расти после террористических атак 2001 года. Таким образом, контроль и управление в сфере миграции обладают высочайшим приоритетом в государственной правоприменительной практике. Более того,

действия федерального правительства позволяют утверждать, что оно рассматривает миграционную сферу, в первую очередь, как поле для применения уголовного права.

Среди прочих выводов можно назвать следующие.

Система применения права в сфере миграции в США стала агрессивной как на границах, так и внутри страны, а составляющие ее государственные органы стали обладать небывало широкими полномочиями, что привело к смещению целей миграционной политики от обеспечения развития и благополучия страны к защите границ от потенциальных террористов.

Управление миграцией все более выходит на международный уровень: заключены международные соглашения, усиливается приграничное сотрудничество с Мексикой и Канадой, расширяется борьба с транснациональной преступностью.

Масштабы службы пограничного контроля и ее инфраструктуры достигли исторического максимума, тогда как уровни задержаний нарушителей упали до минимума. Сегодня, впервые за 40 лет, нет роста нелегальной миграции из Мексики. С 2000 по 2011 г. количество задержаний нарушителей сократилось с 1,6 млн до 340 тыс., в том числе - на 53% от уровня 2008 г.

Растущей проблемой пограничного контроля является ситуация в пунктах пропуска через государственную границу. Службы в этих пунктах не испытали за прошедшие годы столь же значительного увеличения финансирования и возможностей, как, например, служба пограничного контроля. Хотя число задержаний и снижается, но темпы их сокращения значительно выше у служб, обслуживающих физическую границу (за пределами официальных пунктов пропуска/пересечения). Если в 2000-м финансовом году задержаний на границе службами пограничного контроля («пограничный патруль») было в 3 раза больше, чем отказов во въезде и задержаний в пунктах пропуска через границу, то в 2011-м финансовом году разница сократилась до полутора раз. Меньшие успехи в работе пограничных пунктов пропуска можно объяснить недостаточным развитием инфраструктуры, которое приводит к недоиспользованию потенциала современных технологий (US-Visit, сбор и анализ биометрических данных). В то же время существуют планы по внедрению системы распознавания лица и голоса, а также сканирования радужной оболочки глаза мигрантов.

Миграция, как легальная, так и нелегальная, ставит большие вызовы перед американским обществом и его будущим. В последние годы иммиграционная политика государства, а также законодательные инициативы и действия миграционных ведомств в США оказываются на грани нарушения гражданских прав мигрантов, что вызывает все более ожесточенную критику со стороны части американского общества. Авторы доклада считают необходимым совершенствование взаимодействия государства с работодателями, нанимающими мигрантов, и приведение миграционной политики страны в соответствие с потребностями экономики и рынка труда. Правоохранительные и правоприменительные государственные органы, даже в условиях рекордного финансирования и расширения полномочий, не смогут дать достойный ответ на такие вызовы самостоятельно.

Доклад американского института миграционной политики изначально ориентирован на внутреннюю американскую проблематику и среди прочего концентрируется на юридических и политических вопросах (законотворчество национального парламента, межпартийная политическая конкуренция, роль судебных институтов), которые, очевидно, неприменимы в российской действительности из-за различий в устройстве судебно-правовой и политической систем. При этом рецензируемая работа, хотя и анализирует опыт исключительно Соединенных Штатов Америки, содержит описание универсальных для современного мира проблем иммиграции и предлагает такие же универсальные ответы на них и поэтому заслуживает пристального внимания в России со стороны как исследователей международной миграции, так и представителей государственных служб, занятых решением миграционных проблем на практике.