

© 2020

Галина Никольская

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Национального института мировой экономики и международных отношений имени Е.М.Примакова РАН (Москва)
(e-mail: galina-nic@mail.ru)

ДИСКУССИЯ ОБ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ КАК ОДНО ИЗ ПРОЯВЛЕНИЙ РАСКОЛА В АМЕРИКАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

В статье анализируется формирование современной иммиграционной политики США, происходящее в условиях острых общественных противоречий. Автор рассматривает основные аспекты политики администрации Трампа и позицию его противников. Автор приходит к выводу, что в существующих условиях проведение комплексной реформы иммиграционного законодательства маловероятно.

Ключевые слова: иммиграционная политика, нелегальная иммиграция, беженцы, внутрипартийные дебаты, безопасность границы, указ президента, судебное решение.

DOI: 10.31857/S020736760008042-5

Важной темой развернувшейся в США президентской кампании вновь стала проблема иммиграции. Как и в преддверии предыдущих выборов, обсуждение носит весьма политизированный и достаточно узкий характер. Претенденты на номинацию сосредоточились на нелегальной иммиграции, на необходимости или ненужности заградительной стены на южной границе, на нарушении прав мигрантов. Однако конструктивная дискуссия по этим вопросам вряд ли возможна, так как сегодняшние номинанты придерживаются диаметрально противоположных взглядов. При этом участники дискуссии практически полностью игнорируют другие проблемы, стоящие перед американской иммиграционной системой. А таких проблем много, и они весьма серьезны: это обеспечение координации действий федерального центра и властей отдельных штатов в сфере миграции, создание гибкого механизма учета потребностей экономики в использовании труда иностранцев, модернизация программ временной занятости для разных категорий специалистов и т.д. Для решения всех этих проблем необходимо принятие новых законодательных актов, что требует скоординированных действий демократов и республиканцев в Конгрессе. Но расколотый Конгресс не собирается объединяться ради проведения необходимых реформ. Все, что предлагается одной из сторон, другой отвергается практически без обсуждения. Вряд ли можно себе представить, что контролируемый республиканцами сенат и палата представителей, где большинство имеют демократы, смогут сегодня разработать и принять проект иммиграционной реформы. Кроме того, закон должен быть подписан президентом, а отношения между Белым домом и парламентом становятся все более враждебными.

Помимо перечисленных выше проблем иммиграционной политики, которые условно можно назвать «техническими», все большую важность приобретают более глубокие, сущностные вопросы, консенсус по которым отсутствует не только среди парламентариев и потенциальных кандидатов в президенты, но и в американском обществе в целом. Важнейший из этих вопросов заключается в следующем: как в современных условиях следует трактовать так часто повторяющееся положение о том, что США — страна иммигрантов? Должна ли страна по-прежнему оставаться открытой для всего мира и что несет ей иммиграция сегодня — благо или зло? Соответственно, какие стратегические цели должны лежать в основе современной иммиграционной политики?

Весьма значительная часть общества убеждена, что сегодня главная задача заключается в том, чтобы строго охранять то, что С. Хантингтон называл "американской идентичностью", то есть англо-протестантскую культуру, традиции и ценности которой "на протяжении трех с половиной столетий безоговорочно принимались американцами всех народностей и религий" [5].

Сохранение устойчивого цивилизационного ядра, существующего в условиях мультиэтничной страны, но достаточно независимого от проникновения чуждых традиций является, по мнению сторонников этой точки зрения, непременным условием дальнейшего развития и лидерства США в мире. Возможно, с определенной точки зрения, это выглядит правильным. Ведь знаменитый «плавильный котел» ("melting pot") описывался автором этого термина следующим образом: «Бог создал Америку как великий плавильный котел, в котором сплетаются во едино все народы Европы. Немцы и французы, ирландцы и англичане, евреи и русские — все соединяются в этом котле. Так Бог создал нацию американцев» [11]. В приведенном определении речь идет только о европейских народах, имеющих общие религиозные и культурные корни и многовековой опыт проживания в соседних странах. Ни об интеграции в американское общество индейцев, чернокожих, азиатов, ни о взаимодействии с мусульманами речь не идет. И уже очевидно, что сегодня, когда в структуре иммиграционных потоков превалируют выходцы из Китая и Индии, «плавильный котел» действительно не справляется со своей задачей.

Поэтому возникает стремление резко изменить существующие правила, что на практике оборачивается призывами значительно ограничить приток въезжающих из мусульманских, латиноамериканских, азиатских стран, а также «экономическим эгоизмом» Дональда Трампа, его постоянными попытками сократить поток беженцев, так как они могут отвлечь ресурсы и помешать сосредоточиться на предоставлении социальных льгот для собственных граждан. Отказ от участия в решении общемировых проблем, в частности, от помощи людям, которые страдают от бедности и военных конфликтов, по мнению Трампа, поможет сделать США "great again". Президент Трамп не раз повторял, что не позволит рассматривать его страну как «территорию — свалку», куда

приносятся чужие проблемы, которые США почему-то должны решать. Трамп пришел к власти, будучи уверенным в том, что со своими задачами США могут справиться самостоятельно, какая-либо кооперация с другими государствами в решении проблем миграции лишь мешает и связывает руки. В декабре 2018 г. США вышли из Нью-Йоркской декларации по вопросам миграции, подписанной ими при Бараке Обаме в 2016 г. вместе со 193 странами. Объявлено было и об отказе от участия в подготовке Глобального договора ООН, который предполагал ввести единые для законодательств всех стран мира гуманитарные нормы и процедуры приема мигрантов и беженцев. Тогдашний представитель США в ООН Ники Хейли заявила при этом, что участие в подобном договоре означало бы нарушение суверенитета, и что все иммиграционные законы США будут приниматься только американцами и исключительно для американцев. Серьезного практического значения выход из Нью-Йоркской декларации, которая была лишь декларацией о намерениях, не имел. Но он еще раз продемонстрировал миру, что США не собираются считаться с мнением других стран и намерены заботиться лишь о собственных интересах, все остальное, в том числе страдания беженцев, в расчет приниматься не будет.

Основная идея Дональда Трампа, с которой он пришел в Белый дом, заключалась в том, что проблемы в области иммиграции могут быть решены достаточно просто и быстро при условии, что исполнительная власть будет действовать жестко и решительно. Необходимо лишь депортировать всех нелегалов и закрыть доступ в страну нежелательным элементам. Следует отметить, что такие взгляды не были чем-то абсолютно новым для американского общества, более того, в его определенной части они были достаточно укоренены. Позиция большинства сторонников республиканской партии по отношению к нелегалам всегда оставалась неизменно жесткой. По их мнению, люди, нарушившие закон, должны понести наказание. Их необходимо депортировать, о предоставлении им какого-либо легального статуса, тем более ведущего к получению в будущем гражданства США, не может быть и речи.

Противоположной точки зрения придерживаются сторонники демократической партии, особенно ее радикального крыла. Все они единодушно осуждают политику Трампа, считая, что она попирает принципы отцов-основателей, создававших страну как лучшую в мире и для людей всего мира, «для всех усталых и голодных», поэтому и сегодня ее двери должны быть широко открыты. Сторонник правоцентристских взглядов Майкл Блумберг уже на следующий день после официальной регистрации в качестве участника президентской гонки заявил, что США нужно «не меньше, а гораздо больше иммигрантов» для того, чтобы «улучшить нашу культуру, нашу кухню, нашу религию, наш диалог и, безусловно, нашу экономику» [3].

Следует отметить, что позиция демократов определяется не только верностью идеалам. В течение последних десятилетий меньшинства, в т.ч. этнические, являются электоральной базой «партии осла». Поэтому

все заявления номинантов от партии делаются с учетом реакции избирателей. В непрекращающейся дискуссии преобладают именно крайние взгляды, о поиске баланса практически никто не говорит. И дело не только в том, что в период президентской гонки эффектные заявления всегда лучше усваиваются избирателями, но и в том, что расколото само общество и одна его часть не слышит другую.

Прошедшие дебаты номинантов от демократической партии показали, что согласия по вопросу иммиграционной политики внутри партии нет, и вряд ли оно будет достигнуто — слишком велик разброс мнений. Демократы едины в неприятии иммиграционной политики Трампа, но взгляды членов партии на эту проблему резко различаются. Радикальное крыло претендентов на номинацию, к которым, в частности, принадлежат Берни Сандерс, Элизабет Уоррен, Камала Харрис, активно поддерживает выдвинутое Хулианом Кастро предложение о декриминализации статьи о незаконном пересечении границы. Предлагается считать нарушение границы не уголовным преступлением, как это диктуется законом 1929 г., а административным правонарушением. Следует заметить, что и сейчас эта статья практически не применяется. Нелегалы, живущие в США, не рассматриваются как уголовные преступники. Но существование такой статьи позволяет задерживать нарушителей границы и временно помещать их в специальные центры. Ликвидация этих центров и является главной целью предложенной поправки. С ней активно не согласны демократы-консерваторы: Джо Байден, Стив Булок, Тим Райан, считающие, что это увеличит масштабы незаконного въезда и сделает границы страны почти прозрачными. Возражение консервативных членов партии вызвало и предложение Элизабет Уоррен об обеспечении всех нелегалов медицинской страховкой и о широком предоставлении гражданства. Она считает правильным предоставить гражданство не только так называемым “dreamers” (молодым людям, привезенным в США в детстве родителями-нелегалами), но и их родителям, а также тем, кто нелегально трудится в сельском хозяйстве, кто живет с просроченными визами после окончания учебы и т.п. По мнению умеренных демократов, такой радикализм может испугать избирателей и толкнуть их в сторону Трампа.

Еще более радикальных взглядов придерживается сенатор-демократ Берни Сандерс. Он заявил, что если будет избран, то в первый же день своего президентства объявит мораторий на депортацию нелегальных иммигрантов, предоставит право всем, кто находится в стране пять и более лет право постоянного проживания, прекратит строительство стены на южной границе. Более того, Сандерс считает необходимым реформировать министерство внутренней безопасности, которое, по его мнению, не должно заниматься вопросами иммиграции. Эти функции должны быть переданы министерству юстиции и государственному департаменту, а службу иммиграционной и таможенной полиции следует вообще упразднить. Последнее предложение звучит поистине революционно, так как после событий 11 сентября 2001 года все вопросы

иммиграционной политики рассматриваются в качестве неотъемлемой части национальной безопасности страны. Именно после этих трагических событий и было создано министерство внутренней безопасности, которому были переданы все функции, связанные с иммиграцией. Деятельность по укреплению пограничной безопасности велась в США непрерывно в течение последних десятилетий. В 2006 г. был принят Закон о стене безопасности (Secure Fence Act 2006), который и положил начало возведению стены на юго-западной границе. На протяжении нынешнего века происходил непрерывный рост расходов на обеспечение безопасности, постоянно увеличивалась численность сотрудников службы иммиграционной и таможенной полиции, совершенствовалась материально-техническая база этой службы. За 2003–2017 гг. численность сотрудников погранично-патрульной службы выросла вдвое, а ее бюджет увеличился с 263 млн долл. в 1990г. до 3,8 млрд в 2016 [7]. Весь этот комплекс мер позволил вначале стабилизировать, а затем и сократить численность нелегального населения.

Следует подчеркнуть, что межпартийные разногласия по проблемам иммиграционной политики, в том числе, по отношению к нелегальной иммиграции, никогда не были столь острыми, как сегодня. Достаточно вспомнить Закон об иммиграционной реформе и контроле 1986 года (Immigration Reform and Control Act of 1986), в соответствии с которым легальный статус получили около 2,8 млн. человек, ранее проживавших в стране незаконно. Законопроект был инициирован и разработан парламентом, работу в комитетах каждой из палат возглавляли по два конгрессмена — демократ и республиканец. Как и сегодня, Конгресс был политически неоднороден — в сенате большинство принадлежало республиканцам, в палате представителей демократам. Тем не менее, после серии слушаний и межпартийных переговоров закон был одобрен и подписан президентом-республиканцем Рональдом Рейганом.

Следующий шаг в области противодействия незаконному въезду в страну был сделан в 1996 году принятием Закона о борьбе с нелегальной иммиграцией и ответственности иммигрантов (Illegal Immigration Reform and Immigrants Responsibility Act of 1996 — IIRIRA). Законопроект был внесен конгрессменом-республиканцем Биллом Янгом, одобрен обеими палатами Конгресса и подписан президентом-демократом Биллом Клинтоном. Как видно уже из названия, закон был направлен в первую очередь на борьбу с нелегальной иммиграцией. Данный закон даже называли иммиграционной реформой, так как он стал наиболее жестким из всех принятых с начала 20-х годов прошлого века. Закон содержал целый комплекс мер, препятствующих проникновению в страну нежелательных элементов. Прежде всего, это усиление охраны границ и пунктов въезда в страну, для чего численность соответствующих служб резко увеличивалась. Предусматривалось ужесточение уголовной ответственности для лиц, занимающихся нелегальной доставкой людей и изготовлением фальшивых документов, сроки тюремного заключения за эти преступления были увеличены до 10–15 лет. Процедура депортации

также подверглась изменениям, для ряда категорий была предусмотрена ее упрощенная форма, то есть без судебного разбирательства и без права на апелляцию. Таким образом, республиканец Дональд Трамп вовсе не является пионером в борьбе с нелегальной иммиграцией.

Два упомянутых выше закона заложили базу для последующей многолетней работы. Этой работе не помешало и то, что впоследствии республиканцы стали часто упоминать закон 1986 г. главным образом в негативном контексте, посчитав, что «амнистия» послужила причиной роста численности нелегального населения в стране. Действительно, с конца 80-х годов прошлого века число проживающих незаконно стала расти, в начале 2000-х годов прирост составлял в среднем 500 тысяч человек в год. Пик был достигнут в 2007 году, когда численность нелегалов равнялась 12,2 млн. человек. Но затем эта цифра стала сокращаться. Важным фактором начавшегося снижения стал разразившийся экономический кризис, вызвавший резкий скачок безработицы. Но и после окончания кризиса сокращение продолжилось, и в 2017 г. численность нелегального населения достигла уровня 2004 г. — 10,5 млн человек [6]. Несмотря на рост экономики и создание новых рабочих мест в последние годы, снизилась и доля нелегалов в составе занятых. Это уже нельзя объяснить только экономическими причинами. Сказалась работа нескольких американских администраций, работа министерств, погранично-патрульной службы, целого ряда других служб, последовательно осуществлявших целый комплекс мер, в том числе и принятые еще в прошлом веке решения, в частности, заложенные в упомянутом выше законе.

Закон 1986 года не ограничивался, как это часто представляется, "амнистией", он содержал важные положения, направленные на предотвращение роста нелегальной иммиграции. Во-первых, было положено начало длительной работе по усилению мер пограничного контроля и совершенствованию правоприменительной практики внутри США. Во-вторых, данный закон впервые в американской истории запретил принимать на работу человека, который находится в стране без соответствующих документов, и установил санкции для нарушающих это правило работодателей. Реализация этих положений должна была создать "внутренние границы" на пути использования труда нелегалов и предотвратить их дальнейшее проникновение в страну. Но если легализация иностранцев была проведена достаточно быстро, то для развертывания модернизированной системы пограничного контроля потребовалось не одно десятилетие и большие финансовые затраты. То же касается создания системы идентификации, позволяющей работодателям определять, имеет ли претендент на занятие той или иной должности разрешение на работу в США. Эти пункты закона заработали далеко не сразу.

Единства подходов к рассмотрению экономической и социальной роли иммиграции не существует и в экспертном сообществе. Отсюда совершенно противоположные оценки специалистами существующих тенденций динамики иммиграционных потоков. Согласно данным

статистики, прирост иммигрантского населения (так называемых *foreign-born*) в 2018 финансовом году составил всего 200 тысяч человек, это самый низкий прирост с 2008 года [8]. В начале нынешнего десятилетия ежегодное увеличение численности иммигрантов составляло около полумиллиона человек в год. Часть экспертов («трамписты») считает это благом для страны, так как, по их мнению, не будет лишней нагрузки на социальную инфраструктуру, на окружающую среду, а вновь создаваемые рабочие места достанутся американским гражданам и резидентам, что приведет к росту заработной платы в целом ряде секторов. В то же время, многие экономисты предупреждают, что наблюдаемое в последние годы в США снижение темпов роста населения и соответственное снижение темпов роста трудовых ресурсов способны уже в ближайшие годы серьезно затормозить рост экономики. Сейчас население страны увеличивается на 0,7% в год, что является наименьшим показателем с 1940-х годов. Это вызвано, в первую очередь, такими неблагоприятными демографическими факторами как старение населения и падение рождаемости. Сокращение рождаемости наблюдается во всех расово-этнических группах, и во всех этих группах суммарный коэффициент рождаемости ниже 2,1, что считается необходимым для простого воспроизводства населения. Одновременно ухудшается соотношение трудоспособного и нетрудоспособного населения за счет роста численности старших возрастных групп. В результате весь прирост трудоспособного населения в последние десять лет произошел за счет иммигрантов и рожденных ими детей. В ближайшие годы прогнозируется сохранение этих тенденций. Кроме того, ожидается, что несмотря на масштабное внедрение автоматики и робототехники, сохранится спрос на малоквалифицированную и среднеквалифицированную рабочую силу. Очевидно, что все эти явления требуют тщательного анализа и ответа на вопрос: может ли иммиграция помочь решить данные проблемы, какая и в каких масштабах.

Но если реализация каких-либо предложений экспертов потребует внесения изменений в иммиграционное законодательство, в условиях острых разногласий внутри Конгресса и между Конгрессом и Белым домом вряд ли это окажется возможным. После 2006 года, когда был одобрен упоминавшийся выше акт о стене безопасности, американский Конгресс не смог принять ни одного иммиграционного закона. Дважды предпринимавшиеся в нашем веке попытки провести комплексную иммиграционную реформу (президентом-республиканцем Дж. Бушем-мл. и президентом-демократом Бараком Обамой) закончились провалом. Но еще при Обаме перспективы межпартийного взаимодействия в этой области не выглядели такими безнадежными, как сегодня: проект комплексной иммиграционной реформы, внесенный в верхнюю палату в 2013 г. был разработан так называемой «группой восьми», состоящей из четырех сенаторов-республиканцев и четырех сенаторов-демократов. Сенатом законопроект был одобрен, но нижняя палата отказалась его поддержать. В этой ситуации в период второго срока президентства

Барак Обама возникает практика регулирования иммиграционных вопросов в обход Конгресса путем издания исполнительных указов (executive order), которая при Трампе становится основным инструментом. Одновременно происходит активизация деятельности судов, стремящихся этому противодействовать.

Провести таким образом всеобъемлющую реформу невозможно, нельзя также полностью и окончательно решить какой-то отдельный вопрос, поэтому Барак Обама сосредоточился на проблеме нелегальной иммиграции, намереваясь решить его хотя бы частично. Президенту пришлось отказаться от данных им в ходе избирательной кампании обещаний найти способ предоставления нелегалам постоянного статуса, ведущего к получению гражданства США. Такой многоступенчатый план содержался в упомянутом выше проекте несостоявшейся реформы. В соответствии с ним проживающие в стране без разрешения должны были подать соответствующее заявление, пройти тщательную проверку, уплатить налоги и штраф размером в 1000 долл. После этого они могли получить временный легальный статус сроком на 6 лет, который позволил бы им жить и работать в США. По истечении первого срока предполагалось продление статуса еще на 4 года при условии, что претендент работает, платит налоги, имеет доход не ниже черты бедности. И лишь через десять лет можно было бы претендовать на получение green card, а еще через три года — гражданства. Особо подчеркивалось, что хотя временный статус дает возможность получения индивидуального номера социального страхования, участие в программах социальной помощи исключалось, т.е. в течение 10 лет эти люди не могли стать нагрузкой для системы социального страхования. Тем не менее, усилиями республиканцев нижняя палата Конгресса закон заблокировала.

Поэтому Барак Обама и решил действовать в обход парламента, издавая президентские указы, касающиеся разных групп иностранцев. Такой подход вполне правомерен, так как нелегальное население неоднородно, и сводить всю проблему только к незаконному пересечению границы, как это делает Дональд Трамп, неверно. Далеко не все, проживающие без определенного статуса, попадают в страну путем незаконного пересечения границы. Многие въезжают по временным — студенческим, туристическим, рабочим — визам, но после окончания срока пребывания не покидают страну, переходя таким образом на нелегальное положение. По данным нью-йоркского Института изучения миграции, в последние годы именно этот путь является основным при формировании нелегального населения. В каждом из последних семи лет численность просрочивших срок визы превышает численность незаконно перешедших границу. В 2016 году из всех вновь ставших нелегалами 62% были люди с просроченными визами [10]. Среди них основную массу составляли выходцы из Мексики, Индии, Китая. Министерство внутренней безопасности провело собственное расследование и обнаружило, что 702 тысячи человек, въехавших по временным визам в 2017 г., превысили срок пребывания и проживают в стране незаконно [1]. Существует и уже

упомянутая выше довольно значительная группа нелегалов, которые были привезены в страну в детском возрасте. Эти молодые люди сами не совершали никаких правонарушений, но стали нелегалами по вине родителей. Хотя они учились в американской школе, многие поступили в колледж, служили в армии, тем не менее, не имея легального статуса, вынуждены жить под постоянной угрозой депортации. В США их называют “dreamers” по первым буквам многострадального законопроекта «О развитии, помощи и образовании для молодых иностранцев» (“Development, Relief and Education for Alien Minors Act”- DREAM Act). Впервые он был внесен на рассмотрение Конгресса в 2001 г. и предусматривал предоставление этим молодым людям легального статуса, который позволил бы им постоянно проживать и работать на территории США. Закон много раз рассматривался и отклонялся, изменялся, вновь рассматривался как самостоятельно, так и в пакете с другими предложениями, и вновь отклонялся.

В июне 2012 г. Барак Обама подписал президентский указ, согласно которому “dreamers” могли получить временный статус, позволяющий им жить и работать в США. Разрешение давалось сроком на два года с возможностью последующего продления. Молодым людям было предоставлено право на получение индивидуального номера социального страхования и водительских прав, но для них не предусматривалось участие в каких-либо федеральных социальных программах. Однако в ряде штатов получившим такой статус молодым людям, обучающимся в государственных высших учебных заведениях, было разрешено участвовать в программах стипендий, предоставляемых правительством штатов, и в программе студенческих займов. Работодатели по своей инициативе могли оплатить им медицинскую страховку. С 2012 г. в программе приняли участие около 800 тысяч молодых людей в возрасте 25–37 лет, многие успели продлить разрешение два-три раза.

Придя к власти, Дональд Трамп, стремящийся уничтожить все наследие Обамы, решил покончить и с этим указом. В сентябре 2017 г. тогдашний генеральный прокурор Джефф Сэшенс объявил, что прием заявлений на продление разрешений о предоставлении временного статуса больше осуществляться не будет, а через два года действие этой программы полностью прекратится. Однако федеральный суд оспорил решение генерального прокурора и обязал Службу гражданства и иммиграции США оформлять продление разрешений до тех пор, пока не будет принято окончательного судебного решения по этому вопросу. Слушания в Верховном суде начались в ноябре 2019 г., вынесение вердикта ожидается к июню 2020 г.

В бытность президентом Обама попытался помочь еще одной группе нелегальных иммигрантов – родителям детей-граждан или резидентов. Это действительно серьезная проблема. Согласно данным, которые опубликовал летом 2019 г. Pew Research Center, 2/3 нелегалов проживают в США 10 и более лет. У них есть семьи и дети, большинство из которых рождено на территории США, следовательно, они являются

американскими гражданами. По разным данным, таких детей около 5 тысяч. Дети-граждане по закону могут получать все виды социальной помощи, независимо от статуса их родителей. Однако родители часто эти возможности не используют, так как или не знают о них, или просто боятся сообщать о себе государственным органам, опасаясь депортации. Все это отрицательным образом сказывается на здоровье, развитии и образовании детей, которые в будущем станут полноправными членами американского общества. Попытку помочь таким семьям и сделал Барак Обама, подписав в ноябре 2014 года указ, предоставляющий временный статус с правом работы нелегальным иммигрантам, имеющим детей-граждан или резидентов США. Однако эта попытка провалилась. Конгресс обвинил президента в превышении полномочий, а 26 штатов обратились в суд с требованием признать указ антиконституционным. Федеральный окружной суд согласился с этим и приостановил реализацию президентского указа. Министерство юстиции США обратилось в апелляционный суд, но апелляция была отклонена. С приходом Трампа этот указ был окончательно похоронен, но упомянуть о нем стоило хотя бы потому, что он положил начало значительной активизации участия судов в проведении иммиграционной политики.

В США сейчас много пишут о таком новом для страны проявившемся в нынешнем десятилетии феномене как политизация судов и их активное участие в полемике на одной из сторон. Если ранее независимость судов служила одним из основных факторов стабильности общества, то сейчас, хотя суды по-прежнему остаются независимыми от властных структур, их решения все чаще зависят от политических взглядов судей. Ценностной раскол не мог не сказаться и на позиции юристов, каждый из них придерживается не только Конституции, но и определенной системы взглядов. Иски подаются в тот или иной суд в зависимости от партийных предпочтений судьи, которые заранее известны. При помощи юридических решений противникам Трампа удастся в течение двух лет заблокировать практически все его исполнительные указы. Действующий президент уже высказывался против использования судов в политической борьбе, обвиняя в ангажированности конкретные федеральные и окружные апелляционные суды.

Именно возможность использования судебного решения в качестве козыря в политической дискуссии определила невероятную по накалу борьбу вокруг двух вакансий судей Верховного суда. Кандидатов на эти посты назначает президент с согласия сената. Важность данных решений хорошо понимали оппоненты Трампа. Несмотря на беспрецедентные попытки демократов помешать избранию выдвинутых Трампом кандидатур и развернувших с этой целью весьма грязную кампанию против Бретта Кавано, действующему президенту удалось успешно номинировать обоих своих кандидатов, так как республиканский сенат встал на сторону президента. В итоге баланс сил изменился в пользу Дональда Трампа — в настоящее время он может рассчитывать на поддержку пяти из девяти членов Верховного суда.

Эта поддержка уже позволила президенту получить одобрение Верховным судом нескольких своих указов, ранее заблокированных судами нижней инстанции. Наиболее важными являются решения, касающиеся южной границы.

Дональд Трамп, еще будучи кандидатом в президенты, заявил, что решит проблему нелегальной иммиграции раз и навсегда.. Для этого, по его мнению, достаточно депортировать всех нелегалов и построить стену на границе с Мексикой. В первые месяцы своего президентства Трамп позволял себе крайне резкие высказывания по отношению к мексиканскому руководству и мексиканскому народу. Он заявлял, что Мексика присылает в США «плохих парней» — преступников, наркоторговцев, контрабандистов. Поэтому он не просто построит стену, но и заставит мексиканское правительство за нее заплатить. Хотя идея строительства стены не принадлежит Трампу, и многие демократы, критикующие сейчас президента, раньше активно ее поддерживали, контролируемая «партией осла» нижняя палата отказалась выделять деньги на финансирование этого строительства. Возведение стены продвигается медленно из-за нехватки финансовых средств. В 2018 ф.г. на эти цели было ассигновано лишь 1,7 млрд долл., в бюджете 2019 ф.г. законодателями было выделено 1,4 млрд, хотя Трамп требовал 5,7 млрд. Ни ультиматум Трампа, отказывавшегося подписать такой бюджет, ни устроенный им рекордный по длительности shutdown в декабре 2018—январе 2019 гг. не заставили Конгресс отступить.

Президент и в этой ситуации решил действовать административными методами. Он объявил режим ЧП в районе мексиканской границы, что дало ему возможность использовать для строительства стены часть денег, заложенных в бюджет министерства обороны. Решение было заблокировано федеральным судьей из Окленда, которого поддержал апелляционный суд в Сан-Франциско. Однако летом 2019 г. Верховный суд США признал правомерность траты 2,5 млрд долл. из средств Пентагона на сооружение стены. Ободренная такой поддержкой администрация решила и дальше использовать таким образом деньги военного ведомства. В начале осени 2019 г. министр обороны Марк Эспер сообщил о приостановке строительства более сотни военных объектов в США и Европе и передаче сэкономленных таким образом 3,6 млрд на возведение стены [2].

Трамп уже объявил, что в 2020 ф.г. он намерен потратить на эти цели 8,6 млрд долл. бюджетных денег. Скорее всего, Конгресс с этим не согласится, но в период избирательной кампании для президента главное — заявить о своих намерениях и о последовательности действий на пути выполнения данных обещаний.

Верховный суд поддержал Дональда Трампа и в вопросе о беженцах. Для США это значимый политический вопрос. Страна всегда гордилась тем, что на ее территории находят защиту и пристанище люди из разных стран мира, преследуемые по политическим, расово-этническим, религиозным мотивам, жертвы военных конфликтов, стихийных

бедствий, преследуемые по криминальным причинам. Прием беженцев традиционно рассматривался как неотъемлемая черта демократической системы. Так, в 30-е годы XX века большое число иммигрантов прибывало из стран, где были установлены фашистские режимы. Во второй половине 30-х годов численность принимаемых беженцев составляла более трети всех въезжающих иммигрантов. В настоящее время в качестве правовой базы предоставления убежища в США служат конвенция ООН и принятые Конгрессом в 1962 и 1980 годах законодательные акты. Согласно американским законам, численность беженцев и квоты для разных стран на каждый финансовый год утверждаются президентом после консультаций с Конгрессом.

Лимит на въезд данной категории иностранцев был значительно сокращен в начале нашего века и составлял тогда в среднем около 70 тысяч в год (в отдельные периоды 80-х и 90-х годов прошлого века эта цифра превышала 100 и даже 200 тысяч). Основная масса беженцев в первом десятилетии 2000-х - выходцы из Бирмы (Мьянмы), Ирака, Сомали, Конго, Ирана, Сирии, Судана, Кубы.

В связи с событиями на Ближнем Востоке администрация Обамы приняла решение принять в 2016 финансовом году 85 тысяч беженцев, а на 2017 г. было запланировано принять 100 тысяч, в том числе 10 тысяч разрешений предполагалось предоставить выходцам из Сирии. Придя к власти, Трамп сразу же объявил о снижении этой цифры. В результате в 2017 году было принято только 53,7 тысяч, в 2019 г. 30 тысяч. Госдеп США объявил, что в 2020 г. планируется принять только 18 тысяч.

Существующие правила получения статуса беженца являются достаточно жесткими. В качестве первого этапа претендент проходит собеседование с чиновником, который должен решить, насколько убедительными являются причины, заставившие человека уехать в другую страну, насколько реальна грозящая ему на родине опасность ("credible fear"). Если чиновник сочтет доводы заслуживающими доверия, дело передается в иммиграционный суд, где принимается окончательное решение.

В сентябре 2019 г. Верховный суд одобрил решение Дональда Трампа об отказе в предоставлении убежища мигрантам, прибывшим в США через третьи страны, не попросив вначале убежища в тех государствах, в которых они оказались после отъезда из своей страны. Ранее это решение было заблокировано судами нижних инстанций.

В последние годы убежища в США стремятся найти тысячи выходцев из Гватемалы, Гондураса и Сальвадора. Эти страны отличаются бедностью населения и чрезвычайно высоким уровнем преступности. К южной границе США стекаются толпы людей, 60% среди которых, по данным министерства внутренней безопасности, составляют семьи с детьми и подростки без сопровождения взрослых [8]. В связи с резким обострением обстановки в странах Латинской Америки поток беженцев растет. В 2017 году на границе было задержано почти 95 тысяч таких семей, в последние месяцы 2018 г. погранично-патрульная служба ежедневно задерживала не менее 2 тысяч человек. Депортировать их сразу

же после задержания невозможно, так как выходцы из Гватемалы, Гондураса и Сальвадора в связи с высоким уровнем преступности в этих странах подпадают под действие закона о защите жертв торговли людьми (The Trafficking Victims Protection Act of 2008) и могут быть высланы только по решению суда. Иммиграционные суды в США чрезвычайно перегружены, и подавшим прошение о получение убежища приходится дожидаться своей очереди месяцы и даже годы. В конце 2018 года в судах ожидали рассмотрение более 800 тысяч таких дел [8]. Согласно принципам объявленной администрацией Трампа «политики нулевой толерантности по отношению к нелегалам», все, прошедшие предварительное собеседование, должны содержаться до решения суда в специальных центрах. Это стало серьезным ужесточением по сравнению с ситуацией, существовавшей в годы правления Обамы, когда попросивших об убежище условно освобождали, оставляя на территории страны. В итоге тысячи из них на заседание суда просто не являлись, перейдя на нелегальное положение и уехав вглубь страны. Но центры временного содержания не располагают таким количеством мест и оказались невероятно переполненными. В какой-то момент это привело к чудовищной ситуации: так как в центрах задержания, принадлежащих службе гражданства и иммиграции, не было предусмотрено условий для малолетних, детей стали изымать из семей и помещать в специализированные центры министерства здравоохранения. Такие действия вызвали возмущение и активный протест. Не только члены демократической партии, но и независимые эксперты посчитали, что это в корне противоречит иммиграционному законодательству США, в основу которого положен принцип воссоединения семей. Генеральные прокуроры 21 штата обратились к тогдашнему генеральному прокурору страны Сэшенсу с требованием немедленно прекратить подобную практику. Трампу пришлось в публичном выступлении осудить и запретить разлучать детей и родителей и в спешном порядке искать новые пути борьбы с беженцами.

В июле 2019 г. было объявлено о новых правилах высылки нелегалов. Цель нововведения — разгрузить пункты временного содержания. Раньше без прохождения слушания в иммиграционном суде можно было выслать только того, кого задержали в 160-километровой пограничной зоне и кто пробыл на территории США не более двух недель. Теперь такая высылка может грозить человеку, задержанному в любом месте страны, если он не сможет доказать, что находится на территории страны не менее двух лет.

Президент также решил, что для США выгодно не просто отгородиться от Мексики, а сделать мексиканскую территорию своеобразной буферной зоной, защищающей США от потока беженцев из стран Латинской Америки. На самом деле, переговоры с мексиканским правительством по этим вопросам велись еще при Обаме. В 2014 г. по требованию США Мексика усилила охрану своей южной границы, что было частично профинансировано американцами. В начале 2019 г. министерство

внутренней безопасности выступило с новой инициативой. Оно опубликовало новое распоряжение под названием «протоколы о защите мигрантов» (Migrant Protection Protocols). В этом документе положение на южной границе США объявлялось гуманитарным кризисом и кризисом, угрожающим безопасности страны, способствующим росту преступности, контрабанды, коррупции в южных штатах. В связи с этим было принято решение о том, что подавшие прошение о получении убежища (даже в том случае, если оно было подано без нарушения границы в легальном пункте пропуска) на территорию страны допускаться не будут. С правительством Мексики было достигнуто соглашение о том, что в этой стране поблизости от границы с США будут созданы центры для проживания мигрантов. Такой своеобразный “outsourcing” был организован при помощи излюбленного метода Трампа — экономического шантажа. Вначале он грозил закрыть все пропускные пункты на границе, что, очевидно, невозможно — в этом районе активно реализуются экономические связи с Мексикой, через границу перевозятся товары на миллиарды долларов, ежедневно тысячи людей, имеющих разрешение, пересекают границу с обеих сторон. Парализовать это сообщение означало бы нанести серьезный экономический ущерб не только Мексике, но и американским гражданам. Более действенной оказалось другая угроза — поднять пошлины на ввозимые мексиканские товары до 25%. Спустя два месяца после заключения сделки численность задержанных на границе снизилась на 21%. Летом 2019 года договоренность о создании временных центров содержания мигрантов была достигнута и с правительством Гватемалы.

В свою очередь, правительство США создает сеть иммиграционных судов, расположенных вдоль южной границы. Получивший повестку мигрант может приехать в суд самостоятельно и за свой счет, дело может рассматриваться также по видеосвязи. Второй способ для многих, скорее всего, окажется предпочтительнее, в противном случае придется преодолевать достаточно значительные расстояния, что потребует дорожных расходов. Так, от мексиканского города Ларедо, где находится один из больших центров временного содержания, до иммиграционного суда в Техасе более 240 километров. Для оборудования таких судов Трамп приказал выделить 155 млн долл. из бюджета Федерального агентства по чрезвычайным ситуациям.

Еще одно антииммигрантское распоряжение президента было заблокировано судами буквально накануне его вступления в силу. Начиная с середины октября 2019 г. служба гражданства и иммиграции должна была рассматривать дела претендентов на green card с учетом их уровня образования, финансового положения, возраста, состояния здоровья с тем, чтобы ограничить численность иностранцев, которые могут стать получателями помощи от государства и нагрузкой на социальную систему (public charge).

Пресс-секретарь Белого дома, комментируя это решение, заявил, что требование к будущим членам общества обеспечивать себя

самостоятельно всегда было базовым принципом государственной иммиграционной политики, и такой подход пользуется широкой поддержкой [4]. То, что США всегда стремились защититься от неимущих, действительно является правдой. Еще в далеком 1882 году Конгресс запретил въезд людям, не способным самостоятельно обеспечить свое существование и нуждающимся в посторонней помощи. В 1903 году Конгресс разрешил депортировать лиц, которые ранее были допущены в страну, но, прожив в ней два года, по каким-либо причинам утратили способность обеспечивать себя. Такой подход осуществлялся на протяжении первой половины прошлого века. Однако федеральные суды сразу в трех штатах — Калифорнии, Нью-Йорке и Вашингтоне — посчитали, что в XXI веке такой подход неприемлем и в начале октября наложили судебный запрет на его исполнение.

Сравнивая иммиграционную политику Дональда Трампа и Барака Обамы, приходится согласиться с тем, что подход последнего был более взвешенным и гуманным. Обама хорошо понимал вред, наносимый незаконной миграцией, и не хотел мириться с серьезными деформациями на рынке труда, возникающими из-за того, что недобросовестные бизнесмены пользуются беззащитностью нелегалов, чтобы нарушать закон о минимальной заработной плате, экономить на создании безопасных условий труда, не платить налогов. Эксперты по трудовому рынку выделили ряд отраслей, где трудовое законодательство нарушается регулярно. Это именно те отрасли, где среди занятых наиболее высока доля мигрантов — сельское хозяйство, строительство, переработка сельскохозяйственного сырья, сети быстрого питания, гостиничный бизнес. А возможность не соблюдать трудовое законодательство в отношении нелегалов ухудшает условия труда и снижает заработную плату для всех остальных. Поэтому использовались все методы борьбы, в том числе, и депортации. Только за годы правления Обамы было депортировано 2,5 млн. человек, что почти на четверть больше, чем при его предшественнике Дж. Буше, и больше, чем при любом другом американском президенте. Пик пришелся на 2012 г., когда было депортировано 409 тысяч. Но Барак Обама, в отличие от нынешнего президента, прекрасно понимал, что депортировать миллионы людей, имеющих семьи, детей, невозможно и решить проблему только репрессивными методами нельзя.

Однако главное отличие заключается не в отношении к нелегалам, а в признании того факта, что незаконная миграция — это лишь одна из проблем, стоящих перед государством. Демократ Барак Обама, также как его предшественник республиканец Джордж Буш, рассматривали иммиграционную политику в целом и искали пути ее комплексного реформирования. Основная цель предлагаемой ими модернизации заключалась в том, чтобы создать более гибкие механизмы, ориентированные на потребности экономики и быстро реагирующие на их изменение. Подобную модернизацию иммиграционного законодательства в нашем веке провели многие страны, она оказалась весьма эффективной в таких государствах как Канада, Австралия, Великобритания, Китай,

Сингапур. В США сохраняется система, созданная в прошлом веке, при которой иммиграционная политика не является частью экономической стратегии, не разрабатывается на перспективу. Возможно ли осуществление такой модернизации в условиях существующих в американском обществе противоречий и отсутствия сколько-нибудь проработанных предложений, сказать сложно.

Литература

1. *Krishnadev Calamur*. The Real Illegal Immigration Crisis Isn't on the Southern Border. The Atlantic. Apr.19, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/04/real-immigration-crisis-people-overstaying-their-visas/587485/>.
2. *Helene Cooper and Emily Cochrane*. Pentagon to Divert Money from 127 Projects to Pay for Trump's Border Wall. The New York Times. Sept.3, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2019/09/03/us/politics/pentagon-border-wall.html>.
3. *Sam Dorman*. Bloomberg claims US needs immigrants 'to improve our culture'. Fox News. Nov.29, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.foxnews.com/politics/bloomberg-more-immigrants-improve-culture>.
4. *Daniella Genovese*. Trump: Illegal immigration costs US over \$300B a year. FOXBusiness. Sept.13, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.foxbusiness.com/economy/trump-illegal-immigration-costs-the-us-over-300b-a-year>.
5. *Samuel P. Huntington*. Who are We? The Challenges to American's Identity. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.goodreads.com/book/show/209178.Who_Are_We.
6. *Jean Manuel Krogstad, Jeffrey S.Passel*. 5 Facts about Illegal Immigration in the U.S. Pew Research Center. June 12, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>.
7. *Sean Mcmin, Renee Klark*. Where does illegal immigration mostly occur? Politics. January 10, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.npr.org/2019/01/10/683662691/where-does-illegal-immigration-mostly-occur-heres-what-the-data-tell-us>.
8. *Migrant Protection Protocols*. Dept. Homeland Security. Release Date: January 24. 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>.
9. *Sabrina Tavernise*. Immigrant Population Growth in the U.S. Slows to a Trickle. The New York Times. Sept.26.2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2019/09/26/us/census-immigration.html?module=inline>.
10. *Robert Warren*. US Undocumented Population Continued to Fall from 2016 to 2017, and Visa Overstays Significantly Exceeded Illegal Crossing for the Seventh Consecutive Year. Journal on Migration and Human Security. Feb.14, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cmsny.org/publications/essay-2017-undocumented-and-overstays/>.
11. *Israel Zangwill*. The Melting Pot. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ihavebook.org/books/236390/the-melting-pot.html>.