

УДК 351.755

## Роль и место местной полиции в системе обеспечения иммиграционного законодательства США

**Лялякин Юрий Анатольевич**

Кандидат юридических наук,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,

Академия управления МВД России,

125171, Российская Федерация, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8;

e-mail: yuran1965@mail.ru

### Аннотация

Большую исследовательскую значимость и дискуссионность всегда имеют вопросы о месте и роли различных органов в государстве, особенно, что касается правоохранительной составляющей. В этом смысле автор представленного материала является не новатором и, тем не менее, в представленной статье проводится научное исследование о роли федеральных правоохранительных органов и полицейских органов в регионах (штатах) Америки. Рассматриваемые органы имеют различные компетенции и полномочия по обеспечению национальной безопасности Соединенных Штатов Америки (далее – США), что требует расширенного анализа их функционального и юридического потенциала. В статье рассматриваются вопросы взаимодействия правоохранительных органов США по реализации иммиграционной политики, исследуется опыт взаимодействия полицейских органов на различном территориальном уровне и Службы иммиграции и натурализации Министерства внутренне безопасности США, определяются основные проблемы и пути совершенствования рассматриваемой деятельности.

### Для цитирования в научных исследованиях

Лялякин Ю.А. Роль и место местной полиции в системе обеспечения иммиграционного законодательства США // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 2А. С. 66-75.

### Ключевые слова

Национальная безопасность, государственная иммиграционная политика, Служба иммиграции и натурализации Министерства внутренней безопасности США, Международная ассоциация начальников полиции, организация внутригосударственного взаимодействия, полицейские органы.

## Введение

После террористических актов, происшедших в Соединенных Штатах Америки (далее – США) 11 сентября 2001 года, органы государственной власти коренным образом пересмотрели свои функциональные обязанности. В структуре правоохранительных органов США на различном территориальном уровне произошли существенные организационно-штатные изменения, связанные с перераспределением отдельных компетенций и полномочий между различными правительственными органами, осуществляющими свою деятельность в сфере внутренней безопасности страны. Такая «перестройка» была проведена за последующие два года, после указанного трагического события, что обеспечило гражданам страны возможность почувствовать себя в безопасности, и послужило основанием уверенности в завтрашнем дне.

В ходе реформы местная полиция изменила механизм взаимодействия с органами федеральной власти, усовершенствовала методы профессиональной подготовки и организации деятельности сотрудников патрульной службы полиции, а также увеличила объемы и расширила спектр передаваемой другим правоохранительным органам оперативно-служебной информации.

Однако риск новой террористической угрозы по-прежнему остается высоким, поэтому вопрос о роли местных правоохранительных полицейских органов в системе обеспечения иммиграционного законодательства по-прежнему остается актуальным [Камарота, 2002].

Научным ответом и возможным вариантом решения данной проблемы может служить представленное исследование, в котором представлены результаты работы Службы иммиграции и натурализации МВБ США, и рассмотрены основные проблемы в деятельности местных правоохранительных органов, а также сформулированы предложения юридического характера для международной Ассоциации начальников полиции (МАНП), связанные с решением вопросов в сфере обеспечения иммиграционного контроля.

### **Полномочия местной полиции по обеспечению иммиграционного законодательства**

Примечательно, что за всю свою 111-летнюю историю функционирования члены МАНП никогда публично по вопросу обеспечения иммиграционного законодательства своего государства-члена ассоциации не высказывались. Причиной этому является наличие различных точек зрения юридико-правового характера и диаметрально противоположных внутрисударственных мнений руководителей правоохранительных органов различных государств-членов ассоциации. Некоторые считают, что сотрудники полиции не должны заниматься вопросами гражданской иммиграции, поскольку из-за

этого они потеряют проверенных информаторов, источников оперативной информации, среди нелегальных иммигрантов, что повлечет за собой снижение раскрываемости некоторых особо тяжких и других резонансных уголовных преступлений. Подобное негласное сотрудничество помогает полицейским контролировать оперативную обстановку на обслуживаемой ими территории. Другие же, наоборот, считают, что сотрудники местной полиции обязаны на постоянной основе активно выявлять нарушителей иммиграционного законодательства и таким образом осуществлять помощь федеральным органам власти в обеспечении иммиграционного законодательства США.

Стороны не могут прийти к единому мнению из-за наличия у каждой «неопровержимых доказательств» собственной правоты. Только сами государства-члены и руководители МАНП наделены правом, принимать решения на внутригосударственном уровне о методах сотрудничества и организации взаимодействия подразделений полиции на различном территориальном уровне с федеральными иммиграционными органами [Ли, 2013]. Такие решения могут принимать только начальники полицейских ведомств, которые организуют деятельность своих подчиненных, и осуществляют взаимодействие с лидерами национальных иммиграционных общин, а также и с отдельными гражданами.

Прежде всего, требуется отметить отсутствие у полиции территориальных субъектов США юридических полномочий по контролю за соблюдением иммиграционного законодательства. Эта компетенция относится к сфере деятельности только федеральных органов государственной власти и подконтрольных им структурам. Пользуясь своими полномочиями, во исполнение федерального закона «Об иммиграции и гражданстве» (ИИГ), федеральное правительство разработало и приняло ряд нормативных актов, положения которых определяют процесс въезда иностранных граждан в США, порядок и срок их пребывания и т.д.

Эти акты являются правовой основой для регулирования правоотношений с участием ниже представленных видов иммигрантов, находящихся на территории США, дают им правовую характеристику, а также определяют их правовой статус.

### **Иммиграционный статус лиц на территории США**

В целях более полного раскрытия и определения существенных условий для обеспечения иммиграционного законодательства в государстве необходимо рассмотреть основные виды правового статуса иммигрантов в США. Легальные иммигранты и обладатели виз считаются иностранные граждане, получившие визу, которая позволяет им жить и работать в США, и по прошествии определенного периода нахождения в стране, стать полноправными гражданами Соединенных Штатов. Подобные визы выдаются таким иностранным гражданам в американском консульстве в стране их исходного проживания и действуют только вместе с заграничным паспортом. Юридический статус легальных иммигрантов определяет

---

их порядок прибытия и срок пребывания в США. При въезде иммигранты получают специальные карточки от Федеральной иммиграционной службы США, в которых указывается их статус постоянных резидентов страны, и которые в дальнейшем используются ими для получения «green карты» (получение гражданства США).

Беженцами считаются иностранные граждане, которые покинули страну своего проживания и опасаются дальнейшего преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям. Достаточно большое количество такого рода иностранных граждан ежегодно въезжает на территорию США, но их максимальное количество (квота) определяется на год Президентом США совместно с правительством. Число одобренных заявок на получение убежища зависит от их общего количества, определяющего внутреннюю безопасность в стране.

Законными обладателями виз (не иммигрантами) являются лица, которым предоставлено разрешение на временный въезд в США для конкретных целей, например, работы, учебы или туризма. Всего существует 25 типов безиммиграционных виз, включая визы типа А1 для послов, В2 для туристов, Р1 для иностранных звезд американских спортивных команд и ТН для канадцев и мексиканцев, приезжающих в США в рамках рабочей программы НАФТА.

Достаточно определенный и понятный правовой статус у нелегальных иммигрантов. Нелегальные иммигранты – это иностранные граждане, попавшие в США незаконно. Например, пересекая границу по суше или морю минуя досмотр и регистрацию со стороны представителей Службы иммиграции и натурализации МВБ США, либо другими способами нарушая требования иммиграционного законодательства.

Отдельный особый правовой статус у нарушителей иммиграционного законодательства. Нарушителями иммиграционного законодательства являются граждане иностранных государств, которые в начале на законных основаниях попали на территорию США, но впоследствии нарушили условия визового режима, за что были приговорены судами США к депортации. Некоторые из них уклоняются от налагаемой юридической ответственности и намеренно отказываются добровольно покинуть территорию США. Такие правонарушители получают статус «в бегах».

На сегодняшний день в США проживает от 8 до 10 млн. нелегальных мигрантов. Ежегодно их число увеличивается на 800 тыс. человек, 450 тыс. из которых находятся «в бегах». Число иностранных преступников, которым удалось избежать депортации за совершенные на территории США преступления, равно 86 тыс. чел.

В таком случае, с точки зрения исполнения иммиграционного законодательства США, возникают проблемы интеграции местных правоохранительных органов в общую систему обеспечения иммиграционного контроля и натурализации. Возникают трудности в разделении уголовных и гражданских правонарушений. Нормы и статьи действующего

иммиграционного законодательства, в отличие от уголовного, включают в себя как статьи уголовной, так и гражданско-правовой составляющей.

Так иммигранта, законно въехавшего на территорию США, местная полиция не имеет права задерживать, потому, как это будет считаться как совершение лицом гражданского правонарушения, например, за просрочку визы. А уже нелегального мигранта за совершение уголовного преступления полиция может задерживать, имея законные основания.

В связи с возникающими юрисдикционными проблемами, представители МАНП считают, что вслед за возможностью передачи местной полиции компетенции по исполнению положений иммиграционного законодательства, федеральное правительство может делегировать полиции другие обязанности по контролю над соблюдением ряда других положений федерального гражданского законодательства.

Для решения возникающих вопросов и во избежание судебных споров требуется соответствующая профессиональная правовая переподготовка сотрудников местной полиции. На сегодняшний день сотрудники местной полиции не достаточно подготовлены для обеспечения контроля над соблюдением иммиграционного законодательства США. Полицейским, в отличие от сотрудников отдельных федеральных иммиграционных ведомств (Службы иммиграции и натурализации МВБ США), приходится рассматривать не только вопросы нарушений иммиграционных законов, но и связанные с этим случаи грабежей, убийств, краж и т.п. В свою очередь, для рассмотрения нарушений федерального иммиграционного законодательства сотрудникам полиции требуются данные об иммиграционном статусе подозреваемого в совершении уголовного преступления и его визовая история. Эта информация необходима полицейскому в случаях определения и наличия у него соответствующей компетенции по решению вопросов разделения выявленных правонарушений на уголовные и гражданские. Тех противоправных действий, которые соответствуют положениям закона «Об иммиграции», чему они никогда до этого не обучались. Данный факт, в совокупности с сокращением бюджетов территориальных подразделений полиции, усложняет процесс борьбы правоохранительных органов с данной проблемой, имеющей общегосударственный масштаб.

### **Федеральные законы и правовые акты территориальных субъектов США**

Существует проблема отсутствия у сотрудников местной полиции собственной компетенции и правовых оснований для ареста или задержания подозреваемого в нарушении федерального законодательства. Сотрудники полиции территориальных субъектов США понимают, что они должны соблюдать законы штатов, и эти законы в

---

некоторых случаях накладывать ограничения на их правоохранительные функции и не предусматривают компетенцию местной полиции по задержанию и аресту лиц, подозреваемых в незаконном пребывании на территории США. Одним из проявлений таких ограничений является невозможность ареста подозреваемого без соответствующего ордера. Данный порядок, определенный в «Порядке содержания под стражей», имеет два условия: 1) «если задержание разрешено местным законодательством» и 2) «если оно входит в юрисдикцию полицейского». Ограничения подобного рода не распространяются на представителей федеральной службы иммиграции и натурализации в силу их специального статуса.

Важным условием обеспечения местной полицией иммиграционного законодательства США является собственное понимание полицейскими возможности привлечения их к юридической ответственности за осуществление противоправной деятельности. Таким примером может служить случай, произошедший в 1994 году, когда в ходе проведения полицейских рейдов по задержанию нелегальных иммигрантов было задержано более 80 латиноамериканцев, которые находились в США на законных основаниях, но после чего на департамент местной полиции в суд стали поступать многочисленные иски о нарушении полицейскими прав человека.

С другой стороны, при обеспечении местной полицией иммиграционного законодательства США необходимо обратить внимание на возможность снижения доверия со стороны членов национальных иммиграционных общин, проживающих на территории обслуживания полицейских в штатах [Малкин, 2002]. Интеграция полицейских органов в систему контроля над соблюдением иммиграционного законодательства может свести на нет сотрудничество местной полиции с представителями различных национальных иммиграционных общин. Такое сотрудничество имеет цели получения оперативной информации о происходящем в общине и о ее членах, благодаря такому сотрудничеству офицеры полиции могут следить за оперативной обстановкой на обслуживаемой территории изнутри, расследовать преступления «по горячим следам» и противодействовать их совершению. В случае интеграции, не у самих «информаторов», не у членов их семей не будет ни какой мотивации, потому как они могут подвергнуться депортации из страны. Без взаимного доверия такое сотрудничество невозможно. Ярче всего, такой пример, можно продемонстрировать на случаях мелкого бытового насилия в семье нелегальных иммигрантов. Такие случаи, с одной стороны являются латентными, а с другой – скрываются и не регистрируются полицией только для того, чтобы жертва (один из нелегальных иммигрантов) могла и дальше оставаться в стране, даже если нападавший (другой из нелегальных иммигрантов) не избежит уголовного наказания.

Учитывая наличие у сотрудников местных полицейских органов вышеуказанных проблем, можно сделать некоторые выводы и выразить собственную точку зрения о необходимости передачи местной полиции США полномочий по контролю над соблюдением

иммиграционного законодательства. Предлагается внести некоторые организационно-правовые корректировки в действующие документы, касающиеся включения сотрудников полиции территориальных субъектов США различного уровня в систему по контролю за соблюдением федерального иммиграционного законодательства.

Во-первых, поскольку вопрос участия полиции в контроле за соблюдением иммиграционного законодательства решается на местном уровне, то подобное сотрудничество должно происходить на добровольных началах, помощь полиции в этом процессе должна носить добровольный характер. Поэтому любые методы давления со стороны федеральных органов государственной власти США и в первую очередь федерального правительства, при помощи санкций или ограничения доступа местных властей к федеральному бюджету является недопустимыми.

Во-вторых, для полного вовлечения местных правоохранительных органов в борьбу с иммиграционными правонарушениями, в первую очередь, необходимо разработать специальные должностные инструкции, в которых будет представлен полный перечень компетенций и полномочий сотрудников полиции по отношению к нарушителям иммиграционного законодательства и сотрудникам полиции будут разъяснены их должностные обязанности в этой сфере деятельности. С другой стороны, необходимо юридически закрепить возможность ареста и задержания нарушителей гражданских положений иммиграционного законодательства, для того чтобы полицейские действовали на законных основаниях.

В-третьих, государственная политика федеральных органов государственной власти США, прежде всего, федерального правительства должна носить стимулирующий характер. В основе такой политики должны лежать условия дополнительного финансирования полицейских органов, которые выполняют правоприменительную функцию в отношении вопросов обеспечения федерального иммиграционного законодательства. Выделяемые финансовые средства полицейские подразделения смогут использовать на: расходы по привлечению дополнительного количества сотрудников; расходы на обучение сотрудников; расходы и издержки, связанные с передачей задержанных за несоблюдение иммиграционного законодательства в федеральные тюрьмы.

В-четвертых, сотрудники местных полицейских органов должны находиться у государства на «особом счету» и иметь специальный правовой иммунитет. Офицеры полиции, обеспечивающие соблюдение федерального иммиграционного законодательства, должны иметь личную неприкосновенность.

В-пятых, местным полицейским органам необходима научно-методическая поддержка федерального правительства. Разработка новых программ по обучению сотрудников полиции расследованию иммиграционных преступлений требует финансовой помощи федерального правительства. Разработку же самих учебных программ правоохранительные органы штатов могут выполнить самостоятельно.

---

## Заключение

Из представленного материала следует, что вопросы организации деятельности, правовое обеспечение и сотрудничество правоохранительных органов в любой стране, а также их эффективное их взаимодействие является жизненно важным условием для решения поставленных задач и достижения целей национальной безопасности государства. В данном случае опыт Международной ассоциации начальников полиции и организация деятельности Службы иммиграции и натурализации МВБ США, а также их взаимодействие в сфере обеспечения иммиграционной безопасности является ярким примером для Российской Федерации и несет возможность использования данного положительного опыта для усовершенствования организационно-правовой системы иммиграционного контроля в нашей стране.

## Библиография

1. Балынская Н.Р. Особенности территориального деления и системы местного самоуправления в Соединенных штатах Америки // Вопросы управления. 2014. № 1 (7). С. 39-41.
2. Бурейко Н.Н. Особенности этнического компонента иммиграции в США в конце XX начале XXI века // Studia Humanitatis. 2014. №1-2. С. 5-15.
3. Камарота С. А. Открытая дверь: Как воинствующие исламские террористы попали и остались в Соединенных Штатах, 1993-2001. Вашингтон, Д.С.: Центр иммиграционных исследований, 2002.
4. Кивисто П.Дж., Резаев А.В., Жихаревич Д.М. Расовая демократия, гражданство и иммиграция: опыт США в сравнительной перспективе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2017. № 1 (137). С. 29-46.
5. Курлович П.Н. Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. № 1. С. 27-32.
6. Кучер Н.А. К вопросу о периодизации иммиграционной политики США в XIX в // Известия Алтайского государственного университета. 2012. № 4-1 (76). С. 144-148.
7. Ли Дж. Государственный департамент откроет базу данных Visa для сотрудников полиции. Нью-Йорк Таймс, 2013.
8. Майоров В.И., Дунаева О.Н. Современные концепции взаимодействия полиции и общества как средства противодействия преступности: опыт зарубежных стран и России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 1 (39). С. 145-153.
9. Малкин М. Вторжение: как Америка по-прежнему рада террористам, преступникам и другим зарубежным угрозам. Вашингтон, Д.С.: Regnery, 2002.
10. Чедвик Дж., Жафницки Б. Сила партнерства: миграционная служба и местные правоохранительные органы объединили усилия для борьбы с нелегальными преступниками. 2013. С. 46-51.

## The role and place of local police in the provision of the immigration laws of the United States

**Yurii A. Lyalyakin**

PhD in Law,  
Associate Professor of Department of state and legal disciplines,  
Management Academy of the Interior Ministry of Russia,  
125171, 8, Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: yuran1965@mail.ru

### Abstract

The research and discussion about the place and role of various bodies in the state, especially with regard to the law enforcement component, always has a great importance. In this sense, the author of this scientific research is not an innovator; nevertheless, in the presented article a scientific study is being conducted on the role of federal law enforcement agencies and police authorities in the regions (states) of America. The bodies under consideration have different competencies and powers to ensure national security of the United States of America (hereinafter – the US), which requires an expanded analysis of their functional and legal capabilities. The article discusses the interaction of law enforcement agencies in the implementation of immigration policy, examines the experience of interaction of police bodies at various territorial levels and the Immigration and Naturalization Service of the US Department of Internal Security; the author of the article identifies the main problems and ways to improve the activities in question. The organization of activities, legal support and cooperation of law enforcement agencies in any country, as well as their effective interaction is a vital condition for the solution of the tasks set and the achievement of national security objectives of the state. In this case, the experience of US is a prime example for the Russian Federation and bears the opportunity to use this positive experience to improve the organizational and legal system of immigration control in our country.

### For citation

Lyalyakin Yu.A. (2017) Rol' i mesto mestnoi politsii v sisteme obespecheniya immigratsionnogo zakonodatel'stva SShA [The role and place of local police in the provision of the immigration laws of the United States]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (2A), pp. 66-75.

### Keywords

National security, state immigration policy, immigration and naturalization Department of homeland security (DHS), international Association of chiefs of police (IACP), national organization of interaction, the police authorities.

---

## References

1. Balynskaya N.R. (2014) Osobennosti territorial'nogo deleniya i sistemy mestnogo samoupravleniya v Soedinennykh shtatakh Ameriki [Features of territorial division and the system of local self-government in the United States of America]. *Voprosy upravleniya* [Management issues], 1 (7), pp S. 39-41.
2. Bureiko N.N. (2014) Osobennosti etnicheskogo komponenta immigratsii v SShA v kontse XX nachale XXI veka [Features of the ethnic component of immigration in the US in the late twentieth century beginning of the XXI century]. *Studia Humanitatis*, 1-2, pp. 5-15.
3. Camarotha S. A. (2002) *An open door: How the militant Islamic terrorists came and stayed in the United States*. Washington, D.C.
4. Chadwick O., Jafnitsky B. (2013) *The strength of the partnership: the migration service and local law enforcement agencies joined forces to fight illegal criminals*. Washington, D.C.
5. Kivisto P.J., Rezaev A.V., Zhikharevich D.M. (2017) Rasovaya demokratiya, grazhdanstvo i immigratsiya: opyt SShA v sravnitel'noi perspektive [Racial democracy, citizenship and immigration: the US experience in a comparative perspective]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* [Monitoring of public opinion: economic and social changes], 1 (137), pp. 29-46.
6. Kucher N.A. (2012) K voprosu o periodizatsii immigratsionnoi politiki SShA v XIX v [On the Periodization of US Immigration Policy in the Nineteenth Century]. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta* [Proc. of Altay State University], 4-1 (76), pp. 144-148.
7. Kurlovich P.N. (2013) Politsiya v pravookhranitel'noi sisteme SShA [Police in the US law enforcement system]. *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 1, pp. 27-32.
8. Lee J. (2013) *The State Department will open a Visa database for police officers*. New York.
9. Maiorov V.I., Dunaeva O.N. (2017) Sovremennye kontseptsii vzaimodeistviya politsii i obshchestva kak sredstva protivodeistviya prestupnosti: opyt zarubezhnykh stran i Rossii [Modern concepts of interaction of police and society as a means of counteracting crime: the experience of foreign countries and Russia]. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika* [Juridical science and law enforcement practice], 1 (39), pp. 145-153.
10. Malkin M. (2002) *Invasion: how America is still happy about terrorists, criminals and other foreign threats*. Washington.