

УДК 342

Законодательное обеспечение миграционных отношений и прав мигрантов в Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование

Минакова Ксения Владимировна

Старший преподаватель,
кафедра государственно-правовых дисциплин,
Байкальский государственный университет,
664003, Российская Федерация, Иркутск, ул. Ленина, 11;
e-mail: Kvm5913@gmail.com

Аннотация

Современные миграционные процессы вызывают большой интерес и большую обеспокоенность у мирового сообщества. Целая система регулирования миграционных процессов возможна только при четкой и определенной миграционной политике каждого государства, которая реализуется при помощи законодательных актов, выстроенных в четкую и понятную систему. Автор статьи приходит к выводу о том, что законодательство США в данной области несовершенно, не является системным и носит преимущественно административный характер, в то время как гарантий прав мигрантов на законодательном уровне практически нет и США идут по пути еще больших запретов и ограничений для иммигрантов, объясняя это борьбой с нелегальной миграцией и обеспечением национальной безопасности. Таким образом, Российской Федерации стоит больше ориентироваться на миграционное законодательство Европейского Союза, но и некоторые положения законов США стоит принять в национальные правовые акты.

Для цитирования в научных исследованиях

Минакова К.В. Законодательное обеспечение миграционных отношений и прав мигрантов в Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 7А. С. 149-155.

Ключевые слова

Миграция, защита прав мигрантов, миграционная политика, миграционное право, международное право, законодательство, правотворчество, права человека, миграционные отношения.

Введение

Развитие США было исторически связано с притоком новых переселенцев (само государство появилось именно за счет переселенцев из разных концов мира) и необходимостью государственного регулирования данного процесса. Несмотря на то, что административная политика в отношении мигрантов достаточно либеральна и имеет длительную историю формирования, миграционное законодательство, как и в России, достаточно запутанно и не систематизировано.

Законодательное обеспечение миграционных отношений и прав мигрантов в США

Конституция США в 1787 г. предоставила Конгрессу право «устанавливать единые правила натурализации», специально оговорив свободу каждого штата в приеме добровольных и принудительных мигрантов. Однако в дальнейшем у законодателя возник интерес к решению проблем миграции на федеральном уровне, и в 1819 г. был принят закон, предписывающий вести учет прибывающих в США иммигрантов. Это можно считать началом развития миграционного законодательства в США [Регулирование миграции..., www].

На данный момент среди всех действующих нормативно-правовых актов, регулирующие миграционные отношения, можно выделить следующие:

- Закон о реформе и контроле над иммиграцией 1986 г.;
- Закон об иммиграции и натурализации 1990 г.;
- Закон о реформе в области борьбы с незаконной миграцией и об ответственности иммигрантов 1996 г.

Помимо данных актов, действуют двухсторонние и многосторонние межправительственные соглашения (в основном по вопросам трудовой миграции) и международные нормативно-правовые акты (Женевская конвенция 1951 г. о статусе беженца, Нью-Йоркский протокол 1967 г. и т. д.).

Закон о реформе и контроле над иммиграцией (также известен как Закон Симпсона-Маццолли, Рейганская амнистия.) был принят 6 ноября 1986 г. Данный законодательный акт установил, что работодатели должны подтверждать миграционный статус своих работников. Закон также запретил нанимать нелегальных мигрантов и легализовал иностранцев, работающих на сезонных сельскохозяйственных работах. Главное, данный закон легализовал всех нелегальных мигрантов, постоянно проживавших на территории США до 1 января 1982 г. Для этого кандидаты на амнистию должны были доказать, что не совершали никаких преступлений на территории США, обладают минимальными знаниями английского языка, истории США и его правительства, а также должны были выплатить все налоги. В 1987 г. также произошла легализация статуса несовершеннолетних детей тех родителей, которые получили амнистию. Несмотря на то, что данная реформа не оказала большого влияния на сокращение мигрантов в стране, она определила вектор развития дальнейшей миграционной политики и миграционного законодательства (см. An Act to amend the Immigration and Nationality Act to revise and reform the immigration laws, and for other purposes).

Закон об иммиграции и натурализации был принят 29 ноября 1990 г. и является реформой Закона об иммиграции и гражданстве 1965 г. Как отмечает Е.А. Никифорова, в данном законе были четко определены приоритеты иммиграции и иммиграционной политики: в первую

очередь это поддержка программы воссоединения семей и поощрения роста иммиграции лиц, имеющих высокую профессиональную квалификацию, отвечающую экономическим потребностям страны [Никифорова, 2004]. Также закон учредил программу диверсификационной лотереи (Diversity Immigrant Visa) для получения виз гражданами стран с низким уровнем доступа и пять групп виз для трудовых мигрантов (см. 1990 Immigration and Nationality Act).

Закон о реформе в области борьбы с незаконной миграцией и об ответственности иммигрантов был принят 30 сентября 1996 г. Закон внес существенные изменения в миграционное законодательство США, в первую очередь по вопросам депортации нелегальных мигрантов. Если ранее депортация производилась за преступления средней тяжести (за которые полагается наказание в виде лишения свободы сроком на пять и более лет), то, в соответствии с законом, депортацию мигранта можно произвести и за более мелкие преступления (например, кража в магазине). При этом такие мигранты могут содержаться в тюрьме от нескольких месяцев до двух лет, прежде чем предстать перед иммиграционным советом, а обвиняемым не предоставляется бесплатное юридическое представительство, что, на наш взгляд, является нарушением прав мигрантов на получение квалифицированной юридической помощи. Также ужесточена ответственность за нарушение визовых правил. Большинству вероятных мигрантов (которые приезжают по приглашению граждан США, выступающих гарантом) запрещено обращаться за пособиями в течение первых пяти лет их пребывания в стране (это любые социальные пособия, пенсии, общественное жилье, образование после средней школы и т. д.), что является нарушением социальных прав мигрантов: несмотря на наличие гаранта, мигрант может в любой момент времени остаться без какой-либо государственной помощи (см. Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997).

Также данный закон содержит изменения, касающиеся процедуры предоставления убежища и статуса беженца. Введен запрет на подачу заявлений о предоставлении убежища для лиц, которых можно возвратить в безопасную третью страну.

Особый интерес вызывает Патриотический акт США, который был принят в США после террористических актов 11 сентября 2001 г. Данный акт, в целях борьбы с терроризмом и обеспечения национальной безопасности, ужесточил порядок выдачи въездных и регистрационных документов, а также расширил список граждан, которым может быть отказано во въезде и пребывании на территории США. Также в 2004 г. был принят закон «О реформе визового режима и усилении безопасности границ», предусматривающий введение жестких визовых ограничений для граждан тех стран, которые объявлены Госдепартаментом США спонсорами международного терроризма [Права человека..., www].

14 июля 2016 г. заместитель постоянного представителя Миссии США при ОБСЕ Кейт Бернс отметила в своем докладе, что «Соединенные Штаты очень серьезно относятся к своим международным обязательствам и обязательствам в рамках ОБСЕ в отношении мигрантов» [Защита прав мигрантов..., www]. Помимо упоминания всех мероприятий по защите беженцев, женщин и детей, помощи в воссоединении семей и соблюдения прав мигрантов, содержащихся под стражей, К. Бернс также отметила и необходимость «всеобъемлющей иммиграционной реформы для улучшения и упорядочения миграции в Соединенные Штаты, чтобы... правовые механизмы миграции соответствовали потребностям... страны в рабочей силе при обеспечении защиты прав работников, сокращении бюрократических барьеров для легальной миграции и решения проблем нерегулярных мигрантов гуманным, справедливым образом, который позволит вывести это население из тени» [Там же].

С приходом к власти Президента Дональда Трампа одной из главных целей политики стала борьба с нелегальной миграцией. В связи с этим возникло множество поправок в существующее законодательство, и далеко не все эти изменения пошли на пользу самим мигрантам. Основную роль здесь играет принятое в 2017 г. Правительственное распоряжение № 13780 «О защите нации от проникновения террористов в США», которое:

- запрещает въезд на территорию США гражданам Ирана, Сирии, Ливии, Северной Кореи, Сомали, Венесуэлы и Йемена;

- в список нарушений, за которые следует депортация, включило работу по туристической визе, работу без разрешения и номера социального обеспечения, учебу больше 20 часов по туристической визе, пребывание в стране сверх срока согласно записи о прибытии и вылете в США;

- отменяет программу отсрочки депортации прибывших детей (DACA);

- существенно сократило квоту для беженцев (с 110 000 человек до 45 000);

- ужесточило правила выдачи туристических виз (см. Order on Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States).

Данный документ вызвал критику со стороны штатов. Например, штат Вашингтон и штат Миннесота выступали против Трампа в Окружном суде США, заявляя, что органы власти штатов не в силах начать исполнять приказ немедленно и хотят получить судебный временный запрет на исполнение.

Также США вышли из состава участников Международного договора о миграции ООН, заявляя, что он нарушает суверенитет США. Сейчас в пакте принимают участие 193 страны – члена ООН, которые в 2016 г. на сессии Генеральной ассамблеи ООН утвердили Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах. Этим необязательным для исполнения документом страны-участницы взяли на себя обязательства разработать новый подход к миграции и отношению к беженцам, а также в 2018 г. утвердить конечный всемирный договор о миграции [США выходят..., www]. С одной стороны, акт действительно может серьезно затронуть национальные интересы государств-участников и их национальную безопасность, если он будет носить не рекомендательный, а обязательный характер (на чем настаивает Российская Федерация), с другой стороны – выход США из разработки данного международного документа может означать, что США отказываются гарантировать те стандарты миграции, что будут установлены в данном документе, и работать в направлении защиты и укрепления прав беженцев и мигрантов на международном и, возможно, национальном уровне.

В целом можно отметить, что все миграционное законодательство США носит преимущественно административный характер и описывает множество административных процедур в отношении мигрантов – как легальных, так и нелегальных. Конституционная основа миграционных отношений отсутствует. Содержится много правовых ограничений для мигрантов, порой переходящих грань соблюдения международного законодательства в области прав мигрантов: затяжная депортация, жесткие ограничения в социальном обеспечении, огромное количество правил, запретов и условий пересечения границы страны. Нет четко закрепленного на законодательном уровне механизма интеграции мигрантов в общество и защиты их прав, как и в Российской Федерации. Несмотря на то, что США продолжают провозглашать себя либеральной и открытой для мигрантов страной, нынешняя политика Президента и Конгресса противоречит данному высказыванию и вызывает множество вопросов со стороны мирового сообщества.

Заключение

Миграционное законодательство Российской Федерации на данный момент также носит административно-правовой характер, а нормативно-правовые акты в данной отрасли несколько хаотичны и фрагментарны, однако, в отличие от законодательства США, не содержат столько ограничений и запретов для мигрантов. Миграционная политика Российской Федерации, в сравнении с США, выглядит более последовательной и структурированной. Например, в РФ есть такой нормативный документ, как Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., в котором четко и поэтапно прописаны все мероприятия, которые должна провести Российская Федерация в отношении мигрантов для обеспечения им комфортных условий пребывания на территории Российской Федерации, причем данные мероприятия должны быть подкреплены принятием нормативно-правовых актов. Проведение данных мероприятий не зависит от настроений главы государства и его администрации, и их реализация заложена в федеральный бюджет. В США такого документа нет, и вся миграционная политика и гарантии для мигрантов зависят от нынешнего главы государства.

Российская Федерация идет по пути установления гарантий прав мигрантов, присоединяясь к различным международным договорам, заключая двухсторонние соглашения в области социального обеспечения мигрантов (взаимное признание медицинских документов, введение программ интеграции мигрантов в общество, оказание юридической помощи, договоренность об организованном наборе граждан для работы в Российской Федерации и т. д.). США в этом плане больше заботятся о собственной государственной безопасности, нежели о правах мигрантов.

Тем не менее система квот, установленная в Законе об иммиграции США, уже нашла свое отражение в российском законодательстве. Также в законодательстве России закреплена и перечень нежелательных для въезда в страну лиц, но механизмы гарантированности пребывания иностранцев в Российской Федерации находятся в начальной стадии, для их развития Российская Федерация как раз может использовать опыт США. Но Российской Федерации стоит идти по своему пути развития миграционного законодательства и опираться на опыт европейских государств, например перенять опыт Германии в плане установления четкой программы интеграции мигрантов в общество и развития их социального обеспечения.

Библиография

1. Белянская О.В., Хлучина П.Д. Государственно-правовая политика в сфере миграционных процессов отдельных зарубежных стран // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. 2018. № 9. С. 112-117.
2. Защита прав мигрантов в Соединенных Штатах. URL: <https://osce.usmission.gov/ru/protecting-rights-migrants-u-s-statement-ru/>
3. Никифорова Е.А. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 166 с.
4. Права человека в США и странах Европейского Союза (часть 2). URL: http://www.stoletie.ru/politika/prava_cheloveka_v_ssha_i_stranah_evropeskogo_sojuza_chast_2.htm
5. Регулирование миграции в Соединенных Штатах Америки. URL: <http://isfic.info/formig/dnikov03.htm>
6. США выходят из международного договора о миграции. URL: <http://nashiusa.com/novosti/ssha-vyhodyat-iz-mezhdunarodnogo-dogovora-o-migratsii/>
7. 1990 Immigration and Nationality Act. URL: http://library.uwb.edu/Static/USimmigration/1990_immigration_and_nationality_act.html
8. An Act to amend the Immigration and Nationality Act to revise and reform the immigration laws, and for other purposes. URL: <https://immigration.procon.org/sourcefiles/1986ImmigrationReformandControl%20Act-IRCATheSimpson-MazzoliAct.pdf>

9. Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ208/pdf/PLAW-104publ208.pdf>
10. Order on Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States. URL: https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13780

Legislative support for migration relations and migrants' rights in the United States of America: comparative legal research

Kseniya V. Minakova

Senior Lecturer at the Department of state legal disciplines,
Baikal State University,
664003, 11 Lenina st., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: Kvm5913@gmail.com

Abstract

The article aims to study modern migration processes that arouse great interest and great concern among the world community. Special attention is paid to migration processes in the USA as a nation of immigrants and the legislation of this country on migration and migrants' rights. The author of the article points out that it is possible to build an integrated system for regulating migration processes only if each state is developing a clear and specific migration policy, which is implemented through legislative acts that are considered to be part of a clear and understandable system. The article views the legislation of the USA in this area as imperfect, unsystematic and predominantly administrative in nature. There are almost no guarantees for migrants' rights at the legislative level in the USA, and the country follows the path of even greater prohibitions and restrictions for immigrants, pointing out that the reasons for this include combating illegal migration and ensuring national security. Having analysed the legislation of the USA on migration and migrants' rights, the author concludes that the Russian Federation should focus more on the migration legislation of the European Union, but some provisions of U.S. laws should be taken into national legal acts.

For citation

Minakova K.V. (2018) *Zakonodatel'noe obespechenie migratsionnykh otnoshenii i prav migrantov v Soedinennykh Shtatakh Ameriki: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Legislative support for migration relations and migrants' rights in the United States of America: comparative legal research]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (7A), pp. 149-155.

Keywords

Migration, protection of migrants' rights, migration policy, migration law, international law, legislation, lawmaking, human rights, migration relations.

References

1. *1990 Immigration and Nationality Act*. Available at: http://library.uwb.edu/Static/USimmigration/1990_immigration_and_nationality_act.html [Accessed 29/06/18].

2. *An Act to amend the Immigration and Nationality Act to revise and reform the immigration laws, and for other purposes.* Available at: <https://immigration.procon.org/sourcefiles/1986ImmigrationReformandControl%20Act-IRCATheSimpson-MazzoliAct.pdf> [Accessed 29/06/18].
3. Belyanskaya O.V., Khлuchina P.D. (2018) Gosudarstvenno-pravovaya politika v sfere migratsionnykh protsessov otдел'nykh zarubezhnykh stran [The state legal policy in the sphere of migration processes in some foreign countries]. *Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU* [Proceedings of the Tambov branch of the Russian Union of Young Scientists], 9, pp. 112-117.
4. Nikiforova E.A. (2004) *Pravovye i organizatsionnye osnovy deyatel'nosti migratsionnykh sluzhb zarubezhnykh stran.* Doct. Diss. [Legal and organisational fundamentals of the activities of migration services in foreign countries. Doct. Diss.]. Moscow.
5. *Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997.* Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ208/pdf/PLAW-104publ208.pdf> [Accessed 29/06/18].
6. *Order on Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States.* Available at: https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13780 [Accessed 29/06/18].
7. *Prava cheloveka v SShA i stranakh Evropeiskogo Soyuza (chast' 2)* [Human rights in the United States and the European Union (Part 2)]. Available at: http://www.stoletie.ru/politika/prava_cheloveka_v_ssha_i_stranah_evropeskogo_sojuza_chast_2.htm [Accessed 29/06/18].
8. *Regulirovanie migratsii v Soedinennykh Shtatakh Ameriki* [The regulation of migration in the United States of America]. Available at: <http://isfic.info/formig/dnikov03.htm> [Accessed 29/06/18].
9. *SShA vykhodyat iz mezhdunarodnogo dogovora o migratsii* [The USA is withdrawing from the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families]. Available at: <http://nashiusa.com/novosti/ssha-vyhodyat-iz-mezhdunarodnogo-dogovora-o-migratsii/> [Accessed 29/06/18].
10. *Zashchita prav migrantov v Soedinennykh Shtatakh* [The protection of migrants' rights in the United States]. Available at: <https://osce.usmission.gov/ru/protecting-rights-migrants-u-s-statement-pc-ru/> [Accessed 29/06/18].