

УДК 32:314.742 (73)

Е.С. Чукубаев, Р. Алипкызы*

Казахский национальный университет им. аль-Фараби,
Республика Казахстан, г. Алматы

*E-mail: alipkyzy89@mail.ru

Иммиграционная политика США: тенденции и результаты

Иммиграционная политика США находится под воздействием ряда факторов, не дающих выработать эффективных стратегических решений в этой области. К таким факторам относится, в частности, влияние переменчивых общественных настроений, непонимание социальной и экономической природы иммиграции, сложившаяся практика благоприятствования коренному населению страны в ущерб приезжим иностранцам, а также различные политические соображения. Иммиграция в США обусловлена целым рядом причин. В обширной специальной литературе названы, среди прочих, следующие: наличие социальных сетей, способствующих миграции, недостаток рабочих мест на родине иммигрантов, потребность американской экономики в дешевой рабочей силе.

Ключевые слова: иммиграционная политика США, Министерство труда США, Закон об иммиграции.

E.S. Chukubayev, R. Alipkyzy

US immigration policy: Trends and Results

US immigration policy is influenced by several factors, not giving the development of effective policy-making in this area. These factors include, in particular, the impact of volatile public mood, lack of understanding of social and economic nature of immigration, the current practice is favored by the indigenous population of the country at the expense of visiting foreigners, as well as various political considerations. Immigration to the United States a number of reasons. In the extensive literature named, among others, the following: the availability of social networks that promote migration, lack of jobs at home immigrants need the US economy for cheap labor.

Key words: US immigration policy, the US Labor Department, the Immigration Act.

Е.С. Чукубаев, Р. Алипкызы

АҚШ-тың иммиграциялық саясаты: тенденциялар мен нәтижелері

АҚШ-тың иммиграциялық саясаты осы салада тиімді стратегиялық шешімдер қабылдай алмай отырған бірқатар факторлардың әсеріне түсіп отыр. Бұндай факторлардың қатарында қоғамдық көңіл күйдің ауыспалылығының әсері, иммиграцияның әлеуметтік және экономикалық табиғатын түсінбеушілік, келуші шетелдіктерді кемсіте отырып тұрғылықты халыққа қалыптасып қалған қолайлы жағдай жасау тәжірибесі, сонымен қатар әр түрлі саяси түсініктер жатады. АҚШ-тағы иммиграция бірқатар себептермен шартталған. Жалпы әдебиеттерде осындай себептердің қатарында: көші-қонға әсер ететін әлеуметтік желілердің бар болуы, иммигранттардың отанында жұмыс орындарының жетіспеушілігі, американдық экономиканың арзан жұмыс күшіне мұқтаждығы.

Түйін сөздер: АҚШ-тың иммиграциялық саясаты, АҚШ-тың еңбек Министрлігі, АҚШ-тың иммиграция жөніндегі заңы.

С самого момента своего образования Соединенные Штаты Америки представляли особый интерес для иммигрантов. Будучи построенной силами приехавших сюда европейских миссионеров, Америка превратилась в универсальный источник природных ресурсов, богатства и работы. На протяжении большей части истории США иммиграция является основным источником роста населения и культурных изменений. Экономические, социальные и политические аспекты иммиграции вызвали споры в отношении этнической, экономической выгоды, рабочие места для неиммигрантов, населенных пунктов, воздействие на восходящую социальную мобильность, преступность, и его поведение при голосовании.

В первые сто лет существования американского государства иммиграция в США не составляла проблемы, поскольку американское общество целиком состояло из переселенцев и обладало обширными возможностями для трудоустройства прибывающих приезжих. До начала XIX века не существовало никакого специального закона, касающегося иммиграции, и не велись официальные списки прибывающих. В XVIII веке вопрос об ограничении иммиграции не возникал. В 1798 году были приняты законы об иностранцах и подстрекательстве к мятежу. Эти законы не преследовали цель контролировать иммиграцию, скорее, они были направлены на выбор людей, достойных стать гражданами Америки. Федералисты, бывшие у власти в 1790-х годах, считали, что иммигранты из Европы в большинстве своем являются сторонниками оппозиции, т. е. демократических республиканцев. Стремясь закрепиться у власти, федералисты увеличили срок пребывания в стране, необходимый для получения гражданства, до четырнадцати лет. В 1802 году эти законы были отменены.

В 1850-х годах была весьма популярна так называемая Партия «незнаек», известная так же, как Орден звездно-полосатого флага, которая возглавила националистическую политику, направленную против рабочих-иммигрантов и католиков. Она выступала за увеличение срока натурализации, всячески стараясь воспрепятствовать всем, кроме выходцев из западноевропейских государств, в получении гражданства США. Члены партии были убеждены, что восточные европейцы и католики своим присутствием подрывают культурные устои Америки [1]. Некоторое время «незнайки» контролирова-

ли законодательные органы нескольких северо-восточных штатов. С началом Гражданской войны это движение утратило силу. С 1870 по 1920 год в США иммигрировало около 26 миллионов человек, что превышало все население страны по данным на 1850 год. За эти пятьдесят лет образ американского иммигранта приобретает романтические черты. Пункты приема иммигрантов в то время располагались в основном на восточном побережье. Иммигрантов, приплывавших в страну через Нью-Йоркскую гавань, встречала статуя Свободы, затем их доставляли на остров Эллис – крупнейший перевалочный пункт Америки. Большинство переселенцев были уроженцами европейских стран. Это немаловажное обстоятельство часто упускается из виду. Иммигрантский контингент резко изменился (заодно изменив демографический состав всей Америки) лишь в XX веке, когда большую часть приезжих составили выходцы из Азии и Латинской Америки.

По окончании Первой мировой войны антииммигрантские настроения снова дали о себе знать. Опросы общественного мнения выявили опасения многих американцев, что приток европейских иммигрантов из разоренных войной государств приведет к возрастанию конкуренции на рынке труда. Кроме того, снова усилились антииммигрантские настроения в отношении определенных групп выходцев из Европы. Исходя из экономических мотивов и соображений нативизма, в 1921 и 1924 годах Конгресс США принял так называемые Постановления об ограничении квот, ознаменовавшие начало особых ограничений на въезд в США определенных групп иммигрантов. В эти группы входили выходцы из Восточной Европы, Африки, Австралии и Азии. Тем не менее на представителей западного полушария ограничения не распространялись [1].

Принятие этих законов поставило перед Службой иммиграции и натурализации новую и непредвиденную задачу. Дело в том, что все моряки прибывающих в США судов имели право сходить на берег, и многие из тех, кому по закону въезд в страну был запрещен, пользовались этим, чтобы инсценировать дезертирство с корабля. Кроме того, все больше европейцев, которым не удавалось получить право на въезд из-за отсутствия необходимых документов или по законам о неграмотности, перебирались в США через мексиканскую границу. В 1922 году через Мексику в США проникло 309 556 человек, а в

1923 году их число почти удвоилось, достигнув 600 тысяч [2].

В помощь пограничным пропускным пунктам, по решению конгресса, было организовано патрульное подразделение, члены которого стали верхом на лошадях регулярно объезжать мексиканскую и канадскую границу. Нужно отметить, что в этот период не существовало строгих ограничений на въезд из Мексики, поскольку мексиканцы, как правило, не оставались в США надолго. Мексиканская миграция была явлением двусторонним и относительно сбалансированным. Однако революция, произошедшая в Мексике, вызвала в 1911 году первый приток мексиканцев в страну. По имеющимся данным, в Соединенные Штаты въехало тогда на легальной основе приблизительно 250 тысяч мексиканцев. В это же время внутри мексиканского сообщества сформировались социальные сети, функционирующие по сей день.

Вторая мировая война вызвала в США острую нехватку трудовых ресурсов, вновь возникла необходимость привлечения иностранной рабочей силы. В документах значится, что в 1946 году Служба иммиграции и натурализации при содействии Министерства труда США трудоустроила в сельском хозяйстве и тяжелой промышленности 82 000 рабочих. Было зарегистрировано 43 088 мексиканцев, 9 589 ямайцев, 5 052 жителя Багамских островов, 2 187 жителей Барбадоса, 669 жителей Ньюфаундленда и 160 гондурасских рабочих.

Начиная с 1942 года в аграрном секторе появилась возможность сезонного найма дешевой рабочей силы. Правительство Соединенных Штатов в сотрудничестве с мексиканским правительством разработало упрощенную систему заключения трудовых договоров, получившую название «программа брасеро». Эта программа предоставляла мексиканцам статус сезонных сельскохозяйственных рабочих. Вместе с тем она была подвергнута критике за чрезмерную эксплуатацию мексиканских рабочих. Наниматель имел право по собственному усмотрению назначать размер их заработной платы, определять условия труда, отдыха, питания. Положение бесправных сезонных рабочих сравнивали с рабским. В начале 60-х годов программа была остановлена обоими государствами. Тяжелые условия труда, созданные «программой брасеро», привели к тому, что иммигранты предпочитали въезжать в страну на заработки нелегально [1].

Во время корейской войны (начало 1950-х годов) вновь стала ощущаться острая нехватка рабочих рук. Вскоре почти единогласно был восстановлен закон, позволявший нанимать на работу мексиканцев. Служба иммиграции и натурализации приступила к найму рабочих и отсылке их на сельскохозяйственные предприятия. К 1964 году, когда этот закон прекратил свое действие, Служба иммиграции и натурализации обеспечила работой на юго-западных плантациях и ранчо около трех миллионов иммигрантов [3].

Наряду с другими законами, принятыми в 1960-е годы («О гражданских правах», «Об избирательном праве», «О равноправии при трудоустройстве»), Закон об иммиграции 1965 года предоставлял права въезда в страну лицам, которым ранее было отказано в допуске по этническим признакам [4]. Был также снят запрет, касающийся некоторых других групп иммигрантов, и созданы льготные условия для воссоединения семей иммигрантов. Жители стран Азии и Латинской Америки, ранее не имевшие права на въезд, теперь устремились в огромном количестве. Неудивительно, что сотрудникам Службы иммиграции и натурализации пришлось работать с удвоенной энергией.

Общественные и политические беспорядки в странах Восточной Азии и Центральной Америки вызвали большой поток беженцев. В 1960-е и начале 1970-х годов США приняли многих выходцев из этих стран сверх существовавших норм. В 1980 году, в дополнение к системе льгот, введенных в 1965 году, Законом о беженцах была установлена особая процедура допуска беженцев в страну. В этом законе давалось определение статуса беженца и были введены правила подсчета количества беженцев, которое в состоянии принять государство. В 1980-е годы количество нелегальных иммигрантов в США значительно возросло.

Правительство постаралось снизить экономическую привлекательность работы в США. Политики рассчитывали, что, создав препятствия для трудоустройства иммигрантов, они смогут существенно снизить их приток. В 1986 году был принят Закон об иммиграционной реформе и контроле. Главной целью этого закона было уменьшение числа нелегальных иммигрантов в США. Для этого предстояло реализовать два положения: «О санкциях в отношении работодателей» и «Легализация иммигрантов». Первое должно было лишить иммиграцию прив-

лекательности для тех, кто стремился в США в поисках работы, второе узаконивало пребывание нелегальных иммигрантов, уже находящихся в США, с тем чтобы снизить общее число нелегальных иммигрантов. В результате этих нововведений около трех миллионов иммигрантов смогли оформить документы для получения легального статуса.

В 1990 году иммиграционная политика снова была подвергнута коренному пересмотру. Согласно Закону об иммиграции 1990 года, число иммигрантов, работающих в стране по так называемой «гибкой схеме» («flexible cap»), увеличилось до 675 000 человек, были выделены средства на увеличение числа патрульных нарядов, для чего были наняты дополнительно 1 000 пограничников [4]. Основные направления деятельности Службы иммиграции и натурализации были пересмотрены, большой удельный вес стали занимать мероприятия по ограничению въезда и натурализации, а также по депортации нелегальных иммигрантов. Меры по усилению пограничного контроля, особенно жесткие в штатах Техас и Калифорния, привели к тому, что умножилось число нелегальных переходов через менее охраняемую аризонскую границу. Температура в районе Ногалеса (штат Аризона) может достигать 120 градусов по Фаренгейту (49°C). Результатом явилось то, что уровень смертности среди иммигрантов, в большинстве своем неготовых к столь суровому климату, увеличился в четыре раза по сравнению с 1993 годом.

Террористическая атака 11 сентября на Международный торговый центр и Пентагон повлекла за собой необходимость абсолютно новых политических решений. Сразу после терактов пограничные службы получили распоряжение перекрыть границы и разместить агентов в аэропортах, что в очередной раз продемонстрировало чисто реактивный характер американской иммиграционной политики. Внимание общества переключилось с нелегальных иммигрантов на «засидевшихся», т. е. иммигрантов, оставшихся в стране после окончания действия визы. Общество потребовало ответа на вопрос, как могло произойти, что нескольким террористам удалось въехать в страну «легально». Политики, чутко реагирующие на перемены общественного настроения, подготовили ряд инициатив экономического характера для решения проблемы «засидевшихся». И хотя специалисты по иммиграции говорили об этой проблеме задолго

до совершения терактов, лишь в настоящее время вводится новая система оформления статуса студентов-иностранцев и участников программы обмена.

Проблема иммиграции в США, как легальной, так и нелегальной, чрезвычайно сложна. Специалисты высказывают мнение, что относительно благополучное состояние американской экономики в настоящее время позволяет привлечь в нее больше иностранных рабочих, не считаясь с мнением тех, кто боится потерять работу из-за иммигрантов или полагает, что иммигранты отнимают у них льготы. И действительно, представители деловых кругов требуют новой «программы брасеро» для пополнения рынка рабочей силы. Мексиканским рабочим предоставляются временные разрешения на работу в США в сфере услуг. Они нужны в гостиничном бизнесе, в сельском хозяйстве, в сфере обслуживания пенитенциарных заведений. Обобщая, можно сказать, что в периоды экономической стабильности политики более радикально решают вопросы, связанные с иммиграцией [1].

Иммиграция в США обусловлена целым рядом причин. В обширной специальной литературе названы, среди прочих, следующие: наличие социальных сетей, способствующих миграции [4], недостаток рабочих мест на родине иммигрантов [5], потребность американской экономики в дешевой рабочей силе [6]. Кроме того, иммиграция, в первую очередь мексиканская, является результатом политики экономической экспансии, проводимой Соединенными Штатами. В результате расширения торговли и либерализации законодательства связи между Мексикой и приграничными штатами стали гораздо более тесными. Расширение американского экономического присутствия привело к тому, что миллионы мексиканцев, которых не коснулась экономическая реструктуризация, захотели переехать в США.

Социальные и экономические последствия таких демографических изменений документально подтверждены и могут оказаться неожиданными для широкой общественности. Так, исследования показали, что само участие иммигрантов в экономике страны приводит к увеличению налоговых поступлений на федеральном и местном уровнях, а также к росту потребительских расходов [7]. Помимо этого, иммигранты создают рабочие места для американцев и, судя по всему, не вызывают увеличения безработицы. Тем не менее иностранным

рабочим недоплачивают и подвергают их эксплуатации. Их привозят в страну, а затем, если безработица начинает расти, отправляют домой, превращая в козлов отпущения в периоды экономических кризисов [7].

Оценки экономических последствий иммиграции достаточно противоречивы. Экономическая «отдача» иммигрантов второй волны уменьшается – во многом вследствие снижения их среднего квалификационного уровня. Это тормозит рост заработной платы и создает серьезную нагрузку на рынок труда, финансовые системы и социальные службы ведущих по количеству иммигрантов штатов.

И все же в долгосрочной перспективе иммиграция продолжит играть очень важную роль и как фактор роста населения, и как стимулятор экономической активности. Она обеспечивает подпитку экономики и низкооплачиваемой рабочей силой, и высококвалифицированными специалистами (а это и значительная экономия средств на их подготовку). Например, в 1998-м инженеры китайского и индийского происхождения контролировали приблизительно четверть высокотехнологичных бизнесов в калифорнийской Силиконовой долине с годовым объемом продаж в 17,8 млрд. долларов.

В целом можно выделить три основных фактора, в первую очередь определяющие важность иммиграции:

1) приток высококвалифицированных специалистов, облегчающий нагрузку на образовательную систему Соединенных Штатов и снижающий затраты на их подготовку;

2) приток малоквалифицированной и низкооплачиваемой рабочей силы, обеспечивающий заполнение непривлекательных для американцев рабочих мест и позволяющий снизить производственные издержки и цены, особенно в строительстве, сельском хозяйстве и сфере услуг;

3) широкомасштабная подготовка иностранных студентов в американских вузах, позволяющая осуществить отбор лучших кадров для

предоставления им работы и местожительства в США и стимулировать формирование носителей новой политической культуры и идеологии среди тех, кто затем вернется домой. Последний аспект иммиграции особенно важен, поскольку она обеспечивает расширение американского политического, экономического и культурного влияния в странах эмиграции. Иммиграция важна также с точки зрения изменения демографической структуры населения. В частности, американское население заметно стареет, хотя и не столь быстро, как это происходит в Европе и России. Ожидается, что доля лиц в возрасте старше 65 лет, составлявшая в 1990 году 12%, к 2030-му может возрасти до 22%.

Нельзя упускать из виду и то обстоятельство, что иммиграция из Латинской Америки способствует экономической стабилизации в государствах южнее Соединенных Штатов: она снижает давление на рынок труда в этих странах и обеспечивает поток денежных переводов – примерно 45 млрд. долларов ежегодно. В Мексике, например, около 18% населения получают переводы из США [7].

Необходимо искать новые формы иммиграционной политики. С одной стороны, иммиграция несет в себе огромный положительный заряд, а с другой – остановить поток нелегалов демократическим путем практически невозможно, особенно когда относительно благополучная страна граничит с гораздо более бедными и трудоизбыточными государствами. Как недавно писал известный политолог Джозеф Най, современный мир характеризуется «размыванием границ». Этот процесс, стимулируемый как рыночными, так и технологическими факторами, ведет к интенсификации международного движения не только товаров и услуг, но и рабочей силы. Наряду с изменениями в отношении мирового сообщества к вопросам прав человека и государственного суверенитета, этот процесс вынуждает многие страны, в том числе и США, пересматривать свои взгляды на миграцию и методы миграционной политики.

Литература

- 1 Маганья Л. Иммиграционная политика США: тенденции и результаты// Отечественные записки. 2004. – №4 (19). – С. 24-25.
- 2 Calavita K., Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS. – New York, NY, 1992. – P.123-124.
- 3 Massey D.S., Alarcon R., Gonzalez H., Durand J., Return to Atzlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico. Berkeley and Los Angeles, 1987. – P. 14-17.
- 4 Sassen S., The Mobility of Labor and Capital. – New York, 1994. – P. 54-56.

- 5 Cornelius W.A., «The Structural Embeddedness of Demand for Mexican Immigrant Labor: New Evidence from California,» in: Suarez-Orozco M. M. (Ed.), *Crossings: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives*. – Cambridge, MA, 1998. – P. 113–115
- 6 Fix M.E., and Passel J.S., *Immigration and Immigrants: Setting the Record Straight*. – Washington, D. C., 1994. – P. 345-346.
- 7 Wilson, «Theoretical Approaches to Mexican Wage Labor Migration,» in: D. Y. Hamamoto, R. D. Torres (Eds.), *New American Destinies: A reader in Contemporary Asian and Latino Immigration*. – New York, NY, 1997. – P. 47–72.

References

- 1 Magaña L., *US immigration policy: Trends and Results// Otechestvennie zapiski*. – №4 (19). – 2004. – S. 24-25.
- 2 Calavita K., *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS*. – New York, NY, 1992. – P. 123-124.
- 3 Massey D.S., Alarcon R., Gonzalez H., Durand J., *Return to Atzlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico*. Berkeley and Los Angeles, 1987. – P.14-17.
- 4 Sassen S., *The Mobility of Labor and Capital*. – New York, 1994. – P. 54-56.
- 5 Cornelius W.A. «The Structural Embeddedness of Demand for Mexican Immigrant Labor: New Evidence from California,» in: Suarez-Orozco M. M. (Ed.), *Crossings: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, MA, 1998. – P. 113–115.
- 6 Fix M. E., and Passel J. S., *Immigration and Immigrants: Setting the Record Straight*. – Washington, D. C., 1994. – P. 345-346.
- 7 Wilson, «Theoretical Approaches to Mexican Wage Labor Migration,» in: D. Y. Hamamoto, R. D. Torres (Eds.), *New American Destinies: A reader in Contemporary Asian and Latino Immigration*. – New York, NY, 1997. – P. 47–72.