

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ БОРЬБА ВОКРУГ РЕФОРМЫ ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПЕРИОД ПРЕЗИДЕНТСТВА ДЖ.У.БУША

А.А. Филиппенко

---

Театр им. Моссовета, Россия, 125009, Москва, Б.Садовая ул. ,16.

*К началу 2000-х гг. в США находилось около 12 миллионов нелегальных иммигрантов, проблема иммиграционной реформы стояла очень остро. Закон об иммиграции 1990 г. значительно устарел и требовал пересмотра. Подзаконные акты, принятые в связи с требованиями времени необходимо было систематизировать. Белый дом, и лично президент Дж.У. Буш, склонялся к тому, что необходимо провести всеобъемлющую реформу, которая включала бы амнистию определённой части нелегальных иммигрантов. Некоторые конгрессмены были готовы к написанию законопроекта, но произошла трагедия 11 сентября. Иммиграционная политика отошла на второй план и перешла в разряд вопросов национальной безопасности. Законопроекты об иммиграции стали рассматриваться только в тесной связке с законопроектами по укреплению границы. Сложность и необходимость реформирования законодательства хорошо понимал Эдвард Кеннеди, который приложил все силы для достижения компромисса со своими коллегами-республиканцами. Его ближайшим союзником в осуществлении реформы стал Дж. Маккейн. Демократы пошли на значительные уступки, умеренные республиканцы были готовы к реформе, но консерваторы не давали Конгрессу принять новое законодательство, называя любую попытку всеобъемлющей иммиграционной реформы амнистией. За время работы Конгрессов 107–110-го созывов иммиграционная реформа была проработана максимально тщательно с обеих сторон, но предложенные законопроекты так и не были приняты. Несмотря на прошедшее время, выдвинутые предложения и достигнутые в годы президентства Дж.У. Буша договорённости до сих пор не утратили своей актуальности, а любой законопроект по иммиграционной реформе будет основываться на предложениях 2002–2008 гг.*

**Ключевые слова:** амнистия, безопасность границ, всеобъемлющая иммиграционная реформа, Дж.У.Буш, законопроект Кеннеди–Маккейна, иммиграционная политика, Конгресс, нелегальные иммигранты.

## ■ Политология

«В то время, когда я начал свою первую избирательную кампанию, количество нелегальных иммигрантов росло с каждым днём. Экономике требовалась рабочая сила, но законы не соблюдались, а права человека нарушались постоянно. И я решил принять этот вызов. Я был уверен, что мы сможем найти сбалансированное решение, которое отвечало бы нашим национальным интересам и защитит интересы граждан», – пишет Дж.У.Буш в своих мемуарах [2, с. 302].

После трагических событий 11 сентября страна была нацелена исключительно на обеспечение безопасности границ, всё остальное было отодвинуто на второй план. К 2001 г. в США находились миллионы людей, которые нелегально перешли границу или просрочили визу, не выехав из страны, и о которых правоохранительным органам не было известно ровным счётом ничего. Этот факт нагонял страх и на тех, кто доброжелательно относился к иммигрантам. Поэтому необходимо было установить, не находятся ли среди нелегальных иммигрантов потенциальные террористы, что требовало серьёзной реформы иммиграционного законодательства. В январе 2002 г. организации, лоббирующие эту идею, впервые собрались в Вашингтоне. На встрече, организованной Национальным иммиграционным форумом, также присутствовали политики, которых заботила ситуация с нелегальными иммигрантами – сенатор-демократ Э. Кеннеди и сенатор-республиканец С. Браунбэк [18].

Сенатор Кеннеди был последовательным сторонником либерализации иммиграционного законодательства и легализации проживающих в США нелегальных иммигрантов. Но он понимал, что в тот момент, когда страна озабочена в первую очередь безопасностью границ, говорить об иммиграционной реформе без ужесточения иммиграционного контроля невозможно. В феврале 2002 г. Кеннеди и Браунбэк на заседании юридического комитета Сената предложили межпартийный законопроект об усилении безопасности границ и реформировании системы выдачи виз, который в том числе предусматривал:

- увеличение численности инспекторов Службы иммиграции и натурализации;
- увеличение финансирования безопасности границ (до 11 млрд долл.);
- разработку системы контроля за въездом–выездом в/из США для предотвращения нарушений визового режима [10].

Но авторы билля столкнулись с серьёзными препятствиями: в связи с предстоявшим визи-

том Дж.У. Буша в Мексикку Белый дом решил возобновить пункт 245(i)<sup>1</sup>, на который возлагал большие надежды мексиканский президент Винсенте Фокс. 245(i) предполагалось присоединить к законопроекту Браунбэка–Кеннеди в качестве поправки. Это моментально вызвало шквал критики от тех, кто называл 245(i) «амнистией» [11]. По предложению известного сенатора Р. Бёрда юридический комитет Сената (куда входит подкомитет по иммиграции) принял решение снять 245(i).

14 мая 2002 г. Буш подписал Закон об усилении безопасности границ и реформировании системы выдачи виз. В речи по этому поводу он особо обратил внимание на то, что власти США должны знать, кто и зачем въезжает в страну. Но при этом президент отметил, что принятие данного закона не означает превращения Соединённых Штатов в страну, закрытую для неграждан США, [23] давая надежду на следующий шаг – реформу иммиграционного законодательства. Летом 2002 г. был принят Закон о внутренней безопасности, который упразднил Службу иммиграции и натурализации, передав её функции трём новым органам: Службе гражданства и иммиграции, Иммиграционной и таможенной службе, Пограничной и таможенной охране. Все эти службы в соответствии с законом были включены в новое ведомство – министерство внутренней безопасности. Теперь все вопросы, связанные с иммиграцией, передавались именно туда.

В Конгрессе 108-го созыва (январь 2003 – январь 2005 гг.), пока Кеннеди больше времени уделял вопросам здравоохранения, сенатским лидером по вопросу реформы стал сенатор от Аризоны Дж. Маккейн. Он решил поддержать готовившийся в палате законопроект о рабочих визах Дж. Флейка и Дж. Колби – республиканцев от штата Аризона. Авторам законопроекта H.R. 2899 (в Сенате S. 1461) не удалось сразу привлечь на свою сторону демократов, и он был представлен только республиканцами (в дальнейшем на дебатах в подкомитете палаты его поддержал демократ Дж. Кроули). Вкратце он представлял собой расширенную версию 245(i), позволял уже живущим на территории США нелегальным иммигрантам легализовать свой статус при оплате штрафа и соответствии строгим критериям (отсутствие судимостей, наличие постоянной работы и пр.), а также увеличивал квоту для приглашённых рабочих.

Следует отметить, что законопроект действительно носил либеральный характер, его поддержали многие проиммиграционные круги.

<sup>1</sup> Согласно этому пункту, при возникновении оснований для получения разрешения на постоянное пребывание иммигранту необязательно было находиться в США легально. То есть даже нелегальные иммигранты в случае, если они могли претендовать на легализацию своего статуса (брак с американским гражданином, приглашение от работодателя или другие законные причины), не обязаны были выезжать из страны и получать визу на родине, а могли подать петицию на изменение статуса внутри США при условии оплаты штрафа и прохождения общей очереди. Впервые был принят в качестве временной поправки к Закону об иммиграции 1990 г. и оставался в силе с октября 1994 г. по январь 1998 г.

Но за время парламентских каникул лета 2003 г. противники иммиграционной реформы активизировались, призывая своих сторонников звонить в офисы своих представителей в Конгрессе и выражать недовольство представленным законопроектом [24]. В сентябре 2003 г. законопроект был отправлен на доработку в подкомитет палаты по вопросам безопасности и охраны границ и претензий, где и был похоронен.

К осени 2003 г. стало очевидно, что Белый дом, палата представителей и Сенат, которые объединились в войне с терроризмом, кардинально расходились в вопросе иммиграционной политики. Но уже в декабре от администрации поступил первый сигнал о возможной поддержке либеральной реформы. На выступлении в Майами первый министр внутренней безопасности Т. Ридж заявил, что нелегальным иммигрантам нужно предоставить «какой-то легальный статус» [20]. Это высказывание вызвало шквал критики со стороны консерваторов и правых республиканцев. С одной стороны, снова на повестке дня возник законопроект, так и не дошедший до голосования в 2001 г., – «Развитие, помощь и образование для несовершеннолетних иммигрантов» (DREAM Act S.1291). Он предусматривал (при соответствии строгим критериям) возможность предоставления гражданства тем, кто незаконно прибыл в США до 16 лет. С другой стороны, многие предлагали обратиться к идеям, лежавшим в основе отменённого Верховным судом в 1994 г. калифорнийского «Предложения 187», которое предусматривало ограничения для нелегальных иммигрантов в получении любой социальной помощи. Оно также обязывало медицинских работников, пожарных, представителей других государственных служб сообщать в полицию при возникновении подозрений относительно легальности статуса какого-либо иностранца [6, с.3].

В январе 2004 г. президент Дж.У. Буш выступил с обещанием провести всеобъемлющую иммиграционную реформу и в ежегодном послании Конгрессу предложил ввести временные разрешения на работу для желающих трудиться на местах, куда не устраиваются граждане США [25]. По плану Белого дома нелегальные иммигранты при соответствии строгим критериям смогут получать трёхлетнее разрешение на работу. Таким образом, говорилось в послании, министерство внутренней безопасности получит информацию обо всех, кто живёт на территории США и сможет не гоняться за нелегальными иммигрантами, а сосредоточиться на поиске террористов.

Стоит отметить, что в начале 2000-х гг. количество виз категории Н-2А (для работников сельского хозяйства) и Н-2В (временные работники) сокращалось и в 2004 г. составило 46 432 и 66 000 соответственно. Многие эксперты говорили о том, что это число даже близко не покрывало потребностей рынка, так как в сельском хозяйстве и в других сферах были заняты около

7 млн нелегальных иммигрантов [3]. Споры не утихали, и администрация решила отложить вопрос об иммиграционном законодательстве как слишком рискованный для предвыборного сезона. Тем более что в штате Аризона началось антииммиграционное движение, которое вскоре прокатилось по всей стране.

29 июня 2004 г. перед офисом государственного секретаря штата Аризона Дж. Брюэр собралась толпа сторонников ограничения иммиграции в США. Группу собравшихся возглавляли К. Макки, основатель движения «Защитим Аризону немедленно» (Protect Arizona Now – PAN), и Д. Штайн, исполнительный директор Федерации американской иммиграционной реформы, которая щедро спонсировала PAN. Под руководством Макки было составлено «Предложение 200» (отголосок «Предложения 187»). Согласно этой инициативе, любая социальная помощь и государственные услуги должны были предлагаться проверкой документов во избежание злоупотреблений со стороны нелегальных иммигрантов.

Макки передала Брюэр 190 тыс. подписей в поддержку «Предложения 200», государственная секретарь Аризоны назначила голосование по этому проекту на день президентских выборов. Противники этой инициативы объединились вокруг известного политика А. Гуттиереса, который в течение 14 лет представлял Аризону в Сенате и был сторонником всеобъемлющей либеральной иммиграционной реформы. К кампании «Нет предложению 200» присоединились сенаторы Маккейн и Кил, губернатор Аризоны Д. Наполитано, представители Аризоны в палате Колби и Флейк, а также многие организации, включая профсоюз пожарных и торговую палату штата [12].

Сторонники настаивали на том, что «Предложение 200» поможет экономике, так как защитит от мошенничества с социальной помощью (пособиями по безработице и продовольственными купонами), а также не даст нелегальным иммигрантам возможность влиять на политику государственных органов. В проекте, в частности, говорилось о том, что аризонские больницы и школы должны проверять гражданство любого человека, прежде чем предоставлять свои услуги. Авторы проекта предлагали штрафовать любого работника социальной сферы, оказавшего помощь нелегальному иммигранту [7]. Противники утверждали, что в проекте содержится слишком широкое толкование понятия «социальная помощь» и что он не остановит ни одного нелегального иммигранта, но может привести к гибели людей, ведь к «социальной помощи» относится пожарная служба и служба «скорой помощи».

2 ноября 2004 г., наряду со второй победой Дж.У. Буша, на выборах Аризона проголосовала за «Предложение 200» (56%–«за»), хотя в ходе кампании были установлены факты фальсификаций в процессе сбора подписей в его поддержку.

## ■ Политология

Белый дом праздновал победу, но одновременно и получил сигнал о том, что всеобъемлющую иммиграционную реформу принять будет крайне сложно. Несмотря на это, после выборов Буш снова обратился к иммиграционной политике. Сложность для президента заключалась в том, что он оказался между двумя влиятельными группами своих сторонников: предпринимателями и правыми республиканцами. При этом в отношении иммиграционного законодательства сам Буш придерживался либеральных взглядов. Ещё во времена своего губернаторства в Техасе он неоднократно высказывался за мягкую иммиграционную реформу, хорошо знал нужды бизнеса, опирающегося на дешёвую рабочую силу, и был известен большим кругом знакомств среди иммигрантов из Латинской Америки. Кроме того, на президента оказывал влияние его бессменный политический советник К. Роув, который делал ставку на то, что мигранты из Латинской Америки разделяют социальный консерватизм республиканцев (прежде всего – отношение к абортам и однополым бракам), и поэтому успех либеральной реформы может обеспечить республиканцам солидную прибавку к партийному электорату через 10–15 лет. С учётом стремительного роста испаноязычного населения страны это сулило превратить республиканцев в устойчивую «партию большинства».

Время для реформы казалось удачным ещё и потому, что в обеих палатах Конгресса были законодатели, готовые заниматься этим вопросом. В либеральном лагере состояли: со стороны республиканцев в палате – Колби и Флейк, со стороны демократов – Гитерес, республиканцы в Сенате – Маккейн и Браунбэк, демократы – Кеннеди. Умеренными были сенаторы-республиканцы Кил и Спектер, а радикалами – республиканцы в палате Танкредо и Сенсенбреннер. Все остальные конгрессмены не были вовлечены в иммиграционную политику и примыкали то к одному, то к другому лагерю.

Сторонники либеральной иммиграционной реформы в Конгрессе решили действовать, пока их консервативные коллеги не сделали первый шаг. Основная тяжесть разработки законопроекта легла на помощников законодателей – Э. Олавария (советник Э. Кеннеди), М. Келссиг (советник Дж. Флейка), Б. Дженсен (советник Дж. Маккейна), С. Коллинз (советник Л. Гитереса). Камнем преткновения стал вопрос о минимальной заработной плате для иммигрантов. Неожиданно решение было найдено в виде нового типа виз «независимого работника»: лицам, которые претендуют на такие визы, нужно среди прочих документов предоставить приглашение на работу (но необязательно договор). При этом человек в течение 45 рабочих дней после приезда в США может сменить работодателя. Это устраивало профсоюзы и бизнес, так как означало, что потенциальный иммигрант не привязан к одному месту, а работодатель не может злоупотреблять своим влиянием на судьбу иммигранта.

12 мая 2005 г. Кеннеди, Маккейн, Флейк и Гитерес представили всеобъемлющий законопроект S. 1033 «О безопасности Америки и упорядочивании иммиграции». В законопроекте предлагались:

- легализация уже проживающих на территории США иммигрантов, если они имеют работу, не имеют административных или уголовных взысканий, готовы заплатить штраф в размере 2000 долларов, проработать в США 6 лет, сдать экзамен на знание английского языка и встать в конец очереди за теми 3 млн, что официально ожидают получение разрешения на постоянное пребывание в стране;

- внедрение нового типа виз, которые будут принадлежать не работодателю, а самому временному рабочему;

- расширение программы приглашенных рабочих на основании новой визовой системы.

Билль стал известен как Кеннеди–Маккейн [14]. Несмотря на поддержку проиммиграционных кругов, законопроект никак не доходил до голосования даже в профильном подкомитете Сената. Президент хранил молчание.

В ответ в палату представителей в декабре 2005 г. был внесён и сразу принят законопроект H.R. 4437 «Об охране границ, борьбе с терроризмом и нелегальной иммиграцией» правого республиканца Дж. Сенсенбреннера от штата Висконсин. Это был самый жёсткий антииммиграционный законопроект за последние полвека. Согласно H.R. 4437, нелегальное пересечение границ приравнивалось к уголовному преступлению (до этого оно считалось мелким правонарушением), облегчался процесс депортации, а также выделялись средства на строительство тысячекилометровой стены на границе США и Мексики [13].

Принятие в палате законопроекта H.R. 4437 вызвало многочисленные уличные протесты. Самые крупные марши прошли в мае 2006 г. в Лос-Анджелесе, Нью-Йорке, Чикаго и Далласе, их общая численность достигала миллиона человек. Стало понятно, что необходимо как можно скорее принять (пусть с поправками) законопроект Кеннеди–Маккейна, иначе законопроект Сенсенбреннера будет поставлен на общее голосование в Конгрессе и может быть принят.

В июне 2006 г. на заключительном заседании подкомитета по иммиграции сенатор А. Спектер предложил всё же обсудить проект Кеннеди–Маккейна и принять к нему следующие поправки:

- нелегальные иммигранты, находящиеся в США менее двух лет, должны покинуть страну под угрозой ареста;

- нелегальные иммигранты, находящиеся в США более 10 лет, могут претендовать на получение временного разрешения на работу и в дальнейшем – на получение «Грин карт»;

- нелегальные иммигранты, приехавшие в США с 2001 по 2004 г., должны вернуться на

родину и оттуда подать прошение о получение статуса временно приглашённого рабочего, бывшего нелегального иммигранта («Блю карт») и только после этого могут претендовать на получение «Грин карт»;

– квоты для временно приглашённых рабочих (не бывших нелегальных иммигрантов) снижаются с 400 тыс. до 250 тыс. в год [15].

Законопроект «О всеобъемлющей иммиграционной реформе», в основу которого лёг законопроект Маккейна–Кеннеди с поправками, стал носить номер S. 2611 и был одобрен в подкомитете и Сенате (62–36), но в палате он не дошёл до голосования из-за того, что не был одобрен согласительным комитетом.

Сторонники Сенсенбреннера нагнетали атмосферу в обществе, называя амнистией любую попытку реформы иммиграционного законодательства без обязательности выслать нелегальных иммигрантов. Они ссылались на Закон о реформе и контроле за иммиграцией 1986 г., который привёл к тому, что вслед за 2,8 млн легализовавшихся незаконных иммигрантов начали прибывать их родственники, что фактически увеличило численность иммигрирующих в 3–5 раз.

Единственным способом отвлечь внимание недовольных планом Буша было акцентировать внимание на обеспечении безопасности границ. В июне 2006 г. Буш пообещал немедленно выделить средства для шести тысяч дополнительных пограничников, принять меры по укреплению границы и прекратить практику «поймали и отпустили», когда нелегальных иммигрантов ловят, но не сразу депортируют, а иногда и вовсе отпускают. Это положило начало разработке законопроекта H.R. 6061 «О безопасных границах», который был представлен палате республиканцем от штата Нью-Йорк П. Кингом. Законопроект предусматривал более активное использование министерством внутренней безопасности камер слежения и спутников, а также других высокотехнологических новинок. На обеспечение безопасности границ выделялись средства в размере 1,2 миллиарда долларов, а главным зримым последствием принятия законопроекта должно было стать строительство оградительного барьера в тысячу километров на границе США и Мексики. Эта мера была заимствована из законопроекта H.R. 4437. В сентябре законопроект H.R. 6061 был одобрен обеими палатами Конгресса и в октябре подписан президентом.

В 2006 г. в результате промежуточных выборов республиканцы потеряли контроль над Конгрессом, и у Белого дома появилась надежда провести принятие нового иммиграционного законодательства, поскольку предложения Буша изначально казались ближе к либеральным идеям Демократической партии. Но при этом выборы в новый Конгресс означают и то, что обсуждение законопроекта необходимо начинать заново. Весной 2007 г. президент Буш несколько раз встречался с Кеннеди, который искал но-

вого республиканского партнёра для проведения иммиграционной реформы (Маккейн был крайне занят в республиканских праймериз, где либеральные взгляды не приветствовались). В мае десять сенаторов-республиканцев, включая самых ярких оппонентов легализации, были приглашены в Белый дом, но попытки Буша убедить их в том, что принятие либерального иммиграционного законодательства положительно скажется на рейтинге партии, не увенчались успехом [22].

Но, несмотря на то что правые республиканцы продолжали упорствовать, Белый дом продолжил борьбу за иммиграционную реформу. Представители администрации предложили возобновить законопроект S.2611 с включением в него «балльной системы» при решении о предоставлении иммиграционной визы:

- если кандидат имел степень магистра, он получал 28 баллов;
- если кандидат был представителем редкой профессии – 20 баллов;
- если английский язык был родным для кандидата – 15 баллов;
- если кандидат 3 года официально работал в США – 6 баллов;
- если кандидат – близкий родственник гражданина США – 4 балла.

Но такая система серьёзно ударяла по низкоквалифицированной рабочей силе, в которой нуждалась экономика. Для придания законопроекту дополнительного веса Кеннеди начал переговоры с республиканцем Дж. Килом и заручился поддержкой Маккейна. Новый законопроект Кеннеди–Маккейна–Кила (S. 1348) предусматривал следующее:

- усиление пограничного контроля;
- усиление внутреннего контроля за незадокументированными иммигрантами;
- усиление контроля за работодателями, нанимающими нелегальных иммигрантов;
- новую программу временно приглашённых рабочих;
- новую систему баллов;
- легализацию незадокументированных иммигрантов, которые въехали в США до 1 января 2007 г. [16].

Этот законопроект представлял собой уже сточённый вариант билля Кеннеди–Маккейна, где легализация была принята республиканцами в обмен на балльную систему. Кеннеди собрал вокруг этого законопроекта всех возможных сторонников в Сенате. Консервативные представители Джорджии Дж. Айзаксон и С. Чамблисс, а также Л. Грехэм из Южной Каролины выступили спонсорами законопроекта. Кеннеди сознательно был готов пойти на «большую сделку» ради того, чтобы легализовать 12 млн иммигрантов и постараться избежать гибели тех, кто нелегально переходит границу Мексики и США.

Белый дом очень рассчитывал, что законопроект Кеннеди–Маккейна–Кила станет победой Буша во внутренней политике. Но время

для представления законопроекта и дебатов по нему было выбрано неудачно – снова перед парламентскими каникулами. В своих мемуарах президент написал: «В разгар дебатов мне позволил Тед Кеннеди, он сказал: господин президент, поговорите с Гарри Ридом (лидер демократического большинства в Сенате 110-го созыва) и убедите его назначить голосование по законопроекту на эти выходные, перед каникулами. Мы думали, что нам не хватает одного–двух голосов для принятия законопроекта. Я поговорил с Ридом, но он уже принял решение о том, что каникулы смещать не будет» [2, с. 305]. Конгрессмены отправились на десятидневные каникулы, в течение которых выслушали немало критики от своих избирателей. Вдобавок на продолжавшихся демонстрациях за предоставление статуса нелегальным иммигрантам все чаще виднелся флаг Мексики, на что не могли не обратить внимания противники «амнистии».

Уступая консервативным настроениям, демократы пошли на предложенные республиканцами ограничительные меры: строительство дополнительных 480 километров барьера между США и Мексикой, установку 105 новых радарных вышек с камерами ночного видения, пополнение штата пограничников на 20 тыс. человек. Согласно законопроекту за нелегальное пересечение границы предусматривался пожизненный запрет на обретение гражданства США, за нарушение визового режима предусматривался 10-летний запрет на въезд.

7 июня в Сенате прошло голосование, на котором законопроект провалился. Сложно было представить более консервативную реформу, на которую бы согласились демократы, и более либеральную, на которую согласились бы республиканцы. Авторы законопроекта были подавлены, но президент всё ещё видел в реформе большой потенциал. В конце июня представители Белого дома связались с офисом Кеннеди и предложили новую сделку: взять за основу законопроект S. 1348, но:

- добавить облегчённый процесс получения виз семьям граждан США;
- оставить программу временно приглашённых рабочих, как в законопроекте S. 2611;
- дополнительно выделить 4,4 млрд долл. на охрану границы.

Однако, несмотря на то что демократы постарались мобилизовать всех своих сторонников, законопроект S. 1639 так и не был принят (46 – «за» и 53 – «против»), что стало, по признанию Дж.Буша-мл., настоящим разочарованием [8]. После неудачи с законопроектом Белый дом решил показать избирателям, что особое внимание уделяется не потенциальной «амнистии», а борьбе с нелегальной иммиграцией и охране границ. На брифинге в августе 2007 г. министр внутренней безопасности США М. Чертофф и министр торговли К. Гутьерес обнародовали правила задержания нелегальных иммигрантов на месте работы. Чертофф подчеркнул, что

правила неновы, они уже были прописаны в законах, но не исполнялись [9]. Среди прочего, там фигурировало требование: в течение 90 дней увольнять работников, которые предоставили неверный или фиктивный номер социального страхования при устройстве на работу.

В действительности за время президентства Буша количество задержанных на месте работы нелегальных иммигрантов снизилось с 3 тыс. в 1999 г. до 445 в 2004 г. При этом, по средним оценкам, в США на 2007 г. числилось около 6 млн предприятий, где были заняты около 7 млн. нелегальных иммигрантов [17]. В октябре 2007 г. федеральный судья Сан-Франциско Ч. Брейер в решении по делу «АФТ-КПП и Торговая палата против министерства внутренней безопасности» постановил отменить решение об увольнении людей в случае, если их номер социального страхования оказывается неверным. По мнению судьи, это решение могло повлечь массовые увольнения работников, которые имеют право на работу, но в документах которых содержатся ошибки. В представленном суду исследовании указывалось, что на декабрь 2006 г. в Администрации социального обеспечения (служба, предоставляющая номера социального страхования) у 12,7 млн граждан США были найдены ошибки в документах, что могло бы привести к их увольнению, если бы постановление министерства внутренней безопасности было к ним применено [19].

За время президентства Буша более не было серьёзных инициатив, связанных с реформой иммиграционного законодательства. «Хоть я и разочарован в том, что мне не удалось провести законопроект по иммиграционной реформе, я не жалею, что принял этот вызов, – заключил он. – Наши усилия повысили степень информированности о проблеме, которая не решится сама собой... Я уверен, что реформа однажды произойдёт и, несмотря ни на что, я рад, что мы сделали очень многое и никогда не боялись предлагать непопулярные решения» [2, с. 306–307].

На выступлении в Сенате после провала законопроекта S. 1639 Э. Кеннеди сказал: «Иммиграционная реформа всегда была острым вопросом. Но Конгресс был создан для того, чтобы демонстрировать политическую волю в решении острых вопросов. Сегодня мы не смогли её продемонстрировать, но завтра мы сможем» [21]. Серьёзная работа, проделанная за время президентства Дж.У.Буша и за время работы Конгресса 107–110-го созывов, безусловно, подготовила благодатную почву для обсуждения иммиграционной реформы в годы президентства Барака Обамы. К сожалению, 44-й президент потерял ярого сторонника реформы – Э. Кеннеди, который скончался в августе 2009 г. и до сих пор в Конгрессе не появилась столь же значимая фигура для продвижения иммиграционного законодательства. Многие либеральные политики обвиняют Обаму в том, что он не выполнил своих обещаний касательно имми-

грационной реформы. Действительно, пока ни одна из предложенных инициатив не доходила до общего голосования в Конгрессе. Тем самым сохраняется статус-кво: иммигранты прибывают, их статус всё также не определён, очереди на получение легального статуса растут, а рабочие места в сельском хозяйстве всё также заняты

нелегальными иммигрантами. Но пока президент не теряет оптимизма и планирует провести иммиграционную реформу, тем более что почва для неё подготовлена и те предложения, которые выдвигались в 2002–2008 гг., не утратили своей актуальности.

### Список литературы

1. Согрин В.В. Политическая история США XVII – XX вв. М.: Весь Мир, 2001. 400 с.
2. Bush G. W. Decision points. New York: Broadway paperbacks, 2010. 512 p.
3. Chebel d'Appollonia A. Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe. Ithaca and London: Cornell University Press, 2012. 320 p.
4. Koulish R. E. Immigration and American Democracy: subverting the rule of law. New York: Routledge T. and Francis group, 2010. 223 p.
5. Martin S. F. A Nation of Immigrants. New York: Cambridge university press, 2011. 335 p.
6. Wroe A. The Republican party and immigration politics from proposition 187 to George W. Bush. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 304 p.
7. Arizona's Proposition 200 2004 election analysis, National immigration forum. URL: <http://www.immigrationforum.org/images/uploads/azprop200analysis.pdf>
8. Bash D., Koppel A. Senate immigration bill suffers crushing defeat CNN International 28 June 2007. URL: <http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/06/28/immigration.congress/index.html>
9. Cornell University Law school 8 USC § 1324a - Unlawful employment of aliens. URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1324a>
10. Empty seats in a lifeboat: are there problems with the US refugee program? Hearing before the subcommittee on immigration of the Committee of the judiciary, United States Senate, February 12, 2002. URL: <http://www.loc.gov/law/find/hearings/pdf/0009589849A.pdf>
11. Geyer G.A. Darkness by design for amnesty move The Washington Times, 17 March 2002. URL: <http://www.washingtontimes.com/news/2002/mar/17/20020317-041109-6726r/>
12. Jacoby T. Anti-immigrant fever in Arizona, Los Angeles Times, 12 July 2004. URL: <http://articles.latimes.com/2004/jul/12/opinion/oe-jacoby12>
13. Library of Congress Bill Summary & Status 109th Congress (2005—2006) H.R.4437. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:H.R.4437>:
14. Library of Congress Bill Summary & Status 109th Congress (2005—2006) S.1033. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:S1033>:
15. Library of Congress Bill Summary & Status 109th Congress (2005—2006) S.2611. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:S2611>:
16. Library of Congress, Bill Summary & Status 110th Congress (2007—2008) S.1348. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:S.1348>:
17. Medina J. Arrests of 31 in U.S. Sweep Bring Fear in New Haven The New York Times 8 June 2007. URL: [http://www.nytimes.com/2007/06/08/nyregion/08haven.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/06/08/nyregion/08haven.html?pagewanted=all&_r=0)
18. National immigration Forum 1 February 2002 C-SPAN. URL: <http://www.c-span.org/video/?168491-1/immigration-issues>
19. Preston J. Judge suspends key Bush effort on immigration//The New York Times, 11 October 2007. URL: <http://www.nytimes.com/2007/10/11/washington/11nomatch.html?scp=6&sq=bush+immigration&st=nyt>
20. Sammon B. Ridge rapped for immigration views. //The Washington Times, 11 December 2003. URL: <http://www.washingtontimes.com/news/2003/dec/11/20031211-120505-1795r/?page=all>
21. Senate Session C-SPAN, 28 June 2007. URL: <http://www.c-span.org/video/?199468-1/senate-session>
22. Stolberg S. Winning on Iraq, Bush turns to immigration // The New York Times, 26 May 2007. URL: [http://www.nytimes.com/2007/05/26/washington/26bush.html?scp=10&sq=bush+immigration&st=nyt&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2007/05/26/washington/26bush.html?scp=10&sq=bush+immigration&st=nyt&_r=1&)
23. The American Presidency project Bush G.W. Statement on signing the enhanced border security and the visa entry reform act, 12 May 2002. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=62766>
24. The Free Republic editorial Congressman attacks ProjectUSA on amnesty bill, 17 September 2003. URL: <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/984432/posts>
25. The White House Archives George W. Bush selected speeches, p. 206. URL: [http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)

**Об авторе**

**Филиппенко Александра Александровна** – соискатель кафедры ИПСЕА МГИМО(У) МИД РФ.  
E-mail: sfilippenko@gmail.com

**POLITICAL STRUGGLE OVER THE IMMIGRATION REFORM DURING G.W.BUSH  
PRESIDENCY**

**A.A. Filippenko**

Mossoveta theatre, B.Sadovaya, 16, 125009, Moscow, Russia.

**Abstract:** *By the beginning of the XXI century, the US had about 12 million illegal aliens and the immigration reform was evidently much needed. The Immigration Act of 1990 was significantly outdated and required revision. Additional regulations that passed in the 1990-s had to be systematized. The White House and the president George W. Bush inclined to the comprehensive immigration reform that would include an amnesty for the certain part of the illegal aliens. Some lawmakers were ready to strike a deal, but than happened the 9/11 tragedy. Immigration reform was shelved and turned into a matter of national security. Immigration reform bills were taken into consideration only in conjunction with boarder security bills. Edward Kennedy was very much aware of the issue's complexity and the need for reform; he did all he could to reach a compromise with his fellow Republicans. John McCain became his closest ally in the reform. Democrats made considerable concessions, while moderate Republicans were willing to meet them halfway, but the conservatives would not let the Congress adopt a new legislation, calling any attempt at comprehensive immigration reform an amnesty for the criminals. During the 107-110 Congresses the immigration reform was thoroughly worked through from both sides, but the proposed bills rarely got to the floor and never passed both Houses. Even though the time has passed, suggestions offered and deals reached during the Bush presidency did not lose the edge and any new immigration legislation is going be based on the 2002-2008 bills.*

**Key words:** amnesty, border security, comprehensive immigration reform, Congress, G.W.Bush, illegal immigrants, immigration politics, Kennedy-McCain immigration reform bill.

**References**

1. Sogrin V.V. Politicheskaia istoriia SShA XVII – XX vv. [Political History of the USA XVII—XX centuries]. Moscow, Ves' Mir Publ., p. 400.
2. Bush G. W. Decision points. New York: Broadway paperbacks, 2010. 512 p.
3. Chebel d'Appollonia A. Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe. Ithaca and London: Cornell University Press, 2012. 320 p.
4. Koulish R. E. Immigration and American Democracy: subverting the rule of law. New York: Routledge T. and Francis group, 2010. 223 p.
5. Martin S. F. A Nation of Immigrants. New York: Cambridge university press, 2011. 335 p.
6. Wroe A. The Republican party and immigration politics from proposition 187 to George W. Bush. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 304 p.
7. Arizona's Proposition 200 2004 election analysis, National immigration forum. Available at <http://www.immigrationforum.org/images/uploads/azprop200analysis.pdf> (Accessed 25 April 2014)
8. Bash D., Koppel A. Senate immigration bill suffers crushing defeat CNN International (28 June 2007). Available at <http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/06/28/immigration.congress/index.html> (Accessed 25 April 2014)
9. Cornell University Law school 8 USC § 1324a - Unlawful employment of aliens. Available at <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1324a> (Accessed 25 April 2014)
10. Empty seats in a lifeboat: are there problems with the US refugee program? Hearing before the subcommittee on immigration of the Committee of the judiciary, United States Senate (12 February 2002). Available at <http://www.loc.gov/law/find/hearings/pdf/0009589849A.pdf> (Accessed 25 April 2014)
11. Geyer G.A. Darkness by design for amnesty move The Washington Times (17 March 2002). Available at <http://www.washingtontimes.com/news/2002/mar/17/20020317-041109-6726r/> (Accessed 25 April 2014)
12. Jacoby T. Anti-immigrant fever in Arizona, Los Angeles Times (12 July 2004) Available at <http://articles.latimes.com/2004/jul/12/opinion/oe-jacoby12> (Accessed 25 April 2014)



13. Library of Congress Bill Summary & Status 109th Congress (2005—2006) H.R.4437 Available at <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:H.R.4437>: (Accessed 25 April 2014)
14. Library of Congress Bill Summary & Status 109th Congress (2005—2006) S.1033 Available at <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:S1033>: (Accessed 25 April 2014)
15. Library of Congress Bill Summary & Status 109th Congress (2005—2006) S.2611 Available at <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:S2611>: (Accessed 25 April 2014)
16. Library of Congress, Bill Summary & Status 110th Congress (2007—2008) S.1348 Available at <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:S.1348>: (Accessed 25 April 2014)
17. Medina J. Arrests of 31 in U.S. Sweep Bring Fear in New Haven The New York Times (8 June 2007) Available at [http://www.nytimes.com/2007/06/08/nyregion/08haven.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/06/08/nyregion/08haven.html?pagewanted=all&_r=0) (Accessed 25 April 2014)
18. National immigration Forum C-SPAN (1 February 2002) Available at <http://www.c-span.org/video/?168491-1/immigration-issues> (Accessed 25 April 2014)
19. Preston J. Judge suspends key Bush effort on immigration The New York Times (11 October 2007) Available at <http://www.nytimes.com/2007/10/11/washington/11nomatch.html?scp=6&sq=bush+immigration&st=nyt> (Accessed 25 April 2014)
20. Sammon B. Ridge rapped for immigration views The Washington Times (11 December 2003) Available at <http://www.washingtontimes.com/news/2003/dec/11/20031211-120505-1795r/?page=all> (Accessed 25 April 2014)
21. Senate Session C-SPAN (28 June 2007) Available at <http://www.c-span.org/video/?199468-1/senate-session> (Accessed 25 April 2014)
22. Stolberg S. Winning on Iraq, Bush turns to immigration The New York Times (26 May 2007) Available at [http://www.nytimes.com/2007/05/26/washington/26bush.html?scp=10&sq=bush+immigration&st=nyt&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2007/05/26/washington/26bush.html?scp=10&sq=bush+immigration&st=nyt&_r=1&) (Accessed 25 April 2014)
23. The American Presidency project Bush G.W. Statement on signing the enhanced border security and the visa entry reform act (12 May 2002) Available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=62766> (Accessed 25 April 2014)
24. The Free Republic editorial Congressman attacks ProjectUSA on amnesty bill (17 September 2003) Available at <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/984432/posts> (Accessed 25 April 2014)
25. The White House Archives George W. Bush selected speeches, p. 206 Available at [http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf) (Accessed 25 April 2014)

#### About the author

**Filippenko Aleksandra Aleksandrovna** – graduate of the Moscow State Institute of International Relations, competitor for a degree in historical sciences. E-mail: [sfilippenko@gmail.com](mailto:sfilippenko@gmail.com)