

DOI 10.35775/PSI.2025.66.1.025

УДК 32.327

А.Ю. ШАТКОВ

соискатель кафедры политологии

и политического управления Института общественных наук

РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, г. Москва

E-mail: shatkov1@mail.ru

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ОПЫТ США В УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕССАМИ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

Статья посвящена исследованию имеющегося политического опыта США в вопросе управления миграционными процессами на современном этапе. Автором определяются правовые особенности современной государственной миграционной политики США, включающие не только рассмотрение собственно специфики инициирования законопроектов в сфере миграционных отношений, но и выявление политической проблематики в процессе обсуждения законодательных инициатив в Конгрессе США по актуальной миграционной повестке с последующим принятием решения американскими конгрессменами в пользу того или иного законопроекта. В качестве источников действующего миграционного законодательства США указываются H.R. 5681 – Shadow Wolves Enhancement Act, S. 3157 – Bridging the Gap for New Americans Act, H.R. 16 – American Dream and Promise Act of 2023, H.R. 4319 – Farm Workforce Modernization Act of 2023. Автором представлена правовая оценка некоторых нормативно-правовых актов, регулирующих миграционные процессы в США. Приводятся статистические данные по обновлению действующего миграционного законодательства США. Рассматриваются конкретные правовые кейсы миграционного регулирования в отношении некоторых латиноамериканских государств. Проводится проблемный анализ политических практик регулирования миграционных отношений в рамках президентства Д. Трампа и Дж. Байдена. Выявляются некоторые политические практики управления процессами миграции в США, связанные, в частности, с предусмотрением на уровне концептуальной и программной документации специальных критериев и параметров определения категорий иностранных граждан в рамках политического управления миграционными рисками, разработкой системы рабочих совещаний и консультаций с целью оптимизации межинституционального взаимодействия исполнительной и законодательной власти по ключевым вопросам и проблемам миграционного регулирования. Учитывая американский политический опыт в сфере миграции, автор приходит к выводу о том, что совершенствование государственного управления миграционными процессами на современном этапе развития США зависит от системности и эффективности применяемых инструментов в таких отраслях, как правоприменительная практика, финансирование, мониторинг общественных изменений и др.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, миграционные отношения, миграционное законодательство, США, Д. Трамп, Дж. Байден, политическая система, общественная стабильность, государственное регулирование.

Введение. Миграционные изменения, наблюдаемые в большинстве современных государств, влияют на многие отрасли публичного управления – экономику, социальное обеспечение, культуру и др. Это требует формулирования соответствующих регуляторных мероприятий, позволяющих обеспечивать адресный политический мониторинг относительно происходящих миграционных изменений, вносить изменения в работу органов государственной власти в сфере иммиграционного контроля [3].

В данном контексте для американской политической элиты с учетом наблюдаемого системного внутривнутриполитического кризиса США актуализируются миграционные риски, связанные с поддержанием общественно-политической стабильности, повышением эффективного государственного контроля над миграционными потоками, совершенствованием статусно-правовых позиций иммигрантов и др., – в частности, по ежегодным оценкам Управления Конгресса США по бюджету прогнозируется рост доли иностранных граждан в структуре американского общества (в частности, от 3 млн до 5 млн человек в среднестатистическом выражении), а Министерство внутренней безопасности США предоставляет информацию относительно 850 тыс. человек (по другим оценкам – около 1 млн человек), незаконно пребывающих на территории США по состоянию на 2023 год. Конечно, это требует разработки обновленных институтов и технологий внутривнутриполитического влияния на миграционные изменения, соответствующих требованиям национальной экономики и общественным притязаниям.

Правовые особенности государственной миграционной политики США на современном этапе. Одной из ключевых особенностей реализуемой в США миграционной политики является ее обусловленность спецификой действующей политической элиты, а именно преобладающими у нее целями и задачами [6]. Соответственно, это обуславливает правотворчество по вопросам и проблемам регулирования миграционных отношений в зависимости от актуальной политической номенклатуры.

В частности, для президентства Д. Трампа свойственна корректировка реализуемой модели государственного регулирования миграционных потоков в сторону ужесточения требований к рассмотрению предъявляемых иностранными гражданами документов, усиления государственного контроля над въездом иммигрантов, расширения должностных полномочий сотрудников органов иммиграционного контроля и делиберализации форм ответственности за нарушение действующего миграционного законодательства США [2. С. 261]. Кроме того, одним из часто активируемых правовых инструментов обеспечения государственной защиты от развития различных форм незаконной миграции на территории США является неоднократное введение федеральным правительством

в течение 2018-2020 годов соответствующих ограничений в отношении граждан Ирана, Йемена, Ливии и др. Применительно к имплементации источников действующего международного миграционного законодательства в рамках национальной правовой традиции США симптоматичными считаются отказ от ратификации международных соглашений по миграционной проблематике и усиление политическим руководством «законодательного суверенитета» [1. С. 43]. Однако это целесообразно рассматривать в рамках концептов политического субъективизма и имиджевой самобытности Д. Трампа при формулировании внутри- и внешнеполитических шагов [4. С. 641].

Частично тренд в сторону усиления государственного противодействия незаконной миграции сохраняется при Дж. Байдене – в январе 2023 года главой государства расширяется политико-правовой инструментарий в части проведения контрольных мероприятий в отношении иммигрантов и применения депортации лиц, нарушающих требования действующего миграционного законодательства США, по ускоренной процедуре, а в начале июня 2024 года им подписан соответствующий указ об ужесточении иммиграционного контроля на южной границе США с запретом предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства (п. 212(f) и п. 215(a) Закона об иммиграции и гражданстве – Immigration and Nationality Act) [9].

В рамках современного политико-правового управления миграционными потоками в США в принципе эффективным можно назвать точечное введение конкретных ограничительных мероприятий в зависимости от зафиксированных судебных прецедентов правоприменительной практики и имеющихся количественных показателей межгосударственного обмена. Например, к подобным правовым кейсам относятся предусмотрение въезда в США до 30 тыс. граждан Венесуэлы, Гаити, Кубы и Никарагуа на двухлетний период с правом последующего трудоустройства в американских компаниях, а также ограничение численности беженцев из стран Латинской Америки и Карибского бассейна, претендующих на переезд в США с правом постоянного проживания, до 20 тыс. человек.

Наконец, рефлексируя на тему качественных параметров законодательного регулирования современной миграционной ситуации в США, необходимо особо отметить тот факт, что даже с учетом серьезной обеспокоенности американской политической элиты и граждан относительно повышения эффективности государственного управления в сфере миграции правотворчество по данной проблематике сопровождается некоторыми формально-процессуальными ограничениями главным образом временного характера – в Конгрессе США представлено к рассмотрению более 1 тыс. законопроектов в течение 2021-2024 годов, из которых только три законопроекта получило статус «Law» и вступило в силу (в их числе H.R. 5681 – Shadow Wolves Enhancement Act, расширяющий должностные полномочия сотрудников Иммиграционной и таможенной службы США, и S. 3157 – Bridging the Gap for New Americans Act, предусматривающий анализ факторов трудоустройства иммигрантов на территории США с учетом потребностей американской экономики).

Вместе с тем в начале президентства Дж. Байдена большие надежды американское правительство возлагало на следующие два законопроекта – H.R. 16 – American Dream and Promise Act of 2023 и H.R. 4319 – Farm Workforce Modernization Act of 2023. В первом случае речь идет о проработке оснований легализации двух временных правовых статусов иммигрантов – TPS (в ситуации военных конфликтов и стихийных бедствий) и DED (в ситуации каких-либо внутривнутриполитических осложнений). Во втором случае дело касается совершенствования системы выдачи рабочих виз для работников, занятых в конкретных экономических отраслях (например, в сельском хозяйстве). Однако сфера миграционных отношений сегодня является существенно политизированной, в том числе по этой причине правовая система США блокирует оперативное принятие решений по обновлению действующего американского миграционного законодательства.

Некоторые политические практики управления миграционными процессами в США. Миграция населения является одним из проблемных аспектов современной политической повестки США – как свидетельствуют результаты социологических опросов (в частности, исследовательские данные PRRI осени 2023 года [12]), около 50% американских граждан обеспокоено ростом преступности, обусловленным в том числе нелегальной миграцией в США, при этом численность иммигрантов, незаконно находящихся на территории США, в соответствии с официальной статистической информации составила около 11 млн в 2022 году. В свою очередь, это актуализирует проблематику обсуждения наиболее релевантных политических практик управления миграционными процессами в США.

На уровне концептуальных и программных документов в части регулирования миграционных отношений в США предусмотрены специальные критерии и параметры определения категорий иностранных граждан, в отношении которых действуют те или иные нормы действующего миграционного законодательства США. Прежде всего, это объединение семей и привлечение высококвалифицированных специалистов из-за рубежа в конкурентных отраслях национальной экономической системы США. В этой связи органами государственной власти предусматриваются соответствующие инструменты и механизмы миграционного регулирования – например, Конгрессом США разработана система ежегодного расчета доступного количества «семейных» виз с учетом действующих преференциальных условий и бонусов. Применительно к найму тех или иных категорий иностранных работников действует специальная классификация временных виз, количество которых насчитывает более 20 видов: L-1 – для работников в рамках внутриорганизационных переводов, O-1 – для специалистов с передовыми компетенциями и знаниями, A – для сотрудников дипломатических служб и ведомств и др.

На федеральном уровне действует специальная система рабочих совещаний и консультаций, предусмотренная для оптимизации межинституционального взаимодействия исполнительной и законодательной власти по ключевым вопросам и проблемам миграционного регулирования. В частности, законодательно

предусмотрена процедура, предполагающая совместное обсуждение и последующее принятие решения по количественным параметрам миграционных потоков, включая, в частности, численность беженцев в рамках Программы приема беженцев в США, численность лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении политического убежища. По состоянию на 2024 год в США установлены следующие ограничения по приему беженцев в привязке к региональному признаку: Африка – от 30 тыс. до 50 тыс. человек, Восточная Азия – от 10 тыс. до 20 тыс. человек, Латинская Америка – от 35 тыс. до 50 тыс. человек, Ближний Восток и Южная Азия – от 30 тыс. до 45 тыс. человек. Аналогичная ситуация складывается вокруг второй категории иностранных граждан, что фиксируется Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции Государственного департамента США и оформляется в виде отчетных материалов с подобранной по определенным критериям статистической информацией.

Федеральными и региональными органами исполнительной власти в сфере миграционного регулирования реализуются соответствующие мероприятия по институционализации контролируемых миграционных потоков и информатизации миграционных процессов на территории США – например, для работодателя, планирующего привлечение иностранной рабочей силы, предусмотрены специальные дорожные карты, во-первых, по мониторингу внутреннего рынка труда, во-вторых, по взаимодействию с Министерством труда США и в последующем со Службой гражданства и иммиграции США. Одной из особенностей подобных мероприятий является организация работы по повышению открытости и подотчетности действующих субъектов миграционных отношений.

Также в США действуют соответствующие иммиграционные государственные программы, такие как Deferred Action for Childhood Arrivals Program и Temporary Protected Status Program, ключевой целью которых является предоставление законных оснований для пребывания иностранных граждан на территории США по конкретным целевым характеристикам. При этом статистические данные Migration Policy Institute (MPI) 2024 года демонстрируют, что почти 46% иммигрантов, проживающих на территории США в 2022 году, въехали до 2000 года, что свидетельствует в пользу некоторых стабилизированных тенденций в сфере миграционных отношений на современном этапе.

Если брать в расчет сугубо политическую специфику реформирования миграционных отношений в США, то в данном контексте необходимо отметить следующее: если для Д. Трампа характерно комплексное ограничение любых форм миграции с учетом наиболее явных ее негативных последствий, то администрация Дж. Байдена стремится найти способы более оптимального ее использования при решении каких-либо политических и экономических задач [10]. Однако в этом случае за скобками остается проблематика применимости данных нововведений в системе миграционных отношений с учетом актуальной внутривнутриполитической обстановки в США. Здесь же необходимо учитывать нацеленность политической команды Дж. Байдена по максимальной отмене политических решений, принятых прежним главой государства (по этой причине

миграция, безусловно, не является исключением – инициированные в первые дни президентства отказ от Migration Protection Protocols, отмена политического курса Д. Трампа «Remain in Mexico», расширение доступности семейных грин-карт, увеличение лимитов отдельных категорий пребывающих на территории США иностранных граждан). Соответственно, в данной связи необходимо учитывать то обстоятельство, что, по сути, многообразная проблематика общественных отношений в США включается в актуализируемую политическую повестку, которая, в свою очередь, «разыгрывается» республиканцами и демократами [7].

Американские СМИ являются мощным и влиятельным инструментом в контексте формирования общественного мнения и актуализации конкретных вопросов политической практики [5. С. 2284]. В данной связи можно также говорить относительно «прореспубликанских» и «продемократических» медийных ресурсов, актуализирующих позитивную либо негативную коннотацию обсуждаемых событий и использующих различную аналитическую и статистическую информацию, характеризующуюся зачастую аффилированностью конкретными политическими интересами [11].

Наконец, финансируется научно-исследовательская деятельность аналитических центров США, разрабатывающих собственные предложения по оптимизации политико-административного инструментария применительно к использованию регуляторных и контрольных механизмов формулируемой миграционной политики США, – как показывает практика, необходимо совершенствование измерительного инструментария в рамках исследования миграции как явления и процесса [8]. В частности, исследователи Brookings Institution совместно с аналитиками Hamilton Project, обеспокоенные непропорциональностью направляемых денежных средств из федерального и регионального бюджетов на реализацию мероприятий в области миграции, предлагают следующие три приоритетные направления:

- установление корреляции между имеющимися данными о доходах и расходах и фактическими результатами регулирования миграционных потоков в рамках критериев прозрачности и подотчетности;
- предоставление государственной поддержки тем сообществам, которые несут наибольшую часть финансовых обязательств (в частности, это различные медицинские учреждения, а также мультиязыковые организации);
- минимизация бюрократических издержек посредством перераспределения функций и ресурсов специальных публичных институтов, участвующих в реализации государственных проектов и программ в области миграции, – например, через Программу содействия развитию школ и федеральных квалифицированных медицинских центров (FQHC) [13].

Закключение. Оценка проводимого современным политическим руководством США реформирования миграционных отношений свидетельствует в пользу их недостаточной комплексности и эффективности. Формулируемые органами государственной власти США практики регулирования миграционных

потоков являются довольно ограниченными по спектру действия и временным признакам.

Исходя из этого, учитывая американский политический опыт в сфере миграции, автор приходит к выводу о том, что государственное управление миграционными процессами в современных условиях является оптимальным в случае системного рассмотрения и решения проблемных задач правоприменительной практики, финансирования, мониторинга общественных изменений и т.д. Это возможно только в случае модернизации имеющейся институциональной и технологической базы, реализуемой современной государственной миграционной политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Бурда М.А., Михайлова Н.В., Гришин О.Е.** Инициативы президента Д. Трампа в контексте формирования и реализации иммиграционной политики США // Этносоциум и межнациональная культура. 2020. № 6 (144).
2. **Бурда М.А., Шевченко Е.С.** Политические аспекты имплементации норм международного права в национальном законодательстве США: от теории к практике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2019. Т. 21. № 2.
3. **Михайлова Н.В., Бурда М.А., Гришин О.Е.** Государственная миграционная политика России: актуальные вопросы внешней трудовой миграции // Этносоциум и межнациональная культура. 2020. № 4 (142).
4. **Шевченко Е.С., Врачев В.А., Гришин В.О.** Политический субъективизм как установка позиционирования Д. Трампа в мировом политическом процессе: проблемы и условия достижения баланса // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 2 (54).
5. **Шевченко Е.С., Попов С.И., Шуленина Н.В.** Конструирование политического образа Д. Трампа авторитетными американскими медиаисточниками: к вопросу формулирования инструментария // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 8 (72).
6. **Brown-Dean K.** Identity Politics in the United States. Polity, 2019.
7. **Democrats and Republicans Starkly Divided on Immigration Policy** // The Chicago Council on Global Affairs // <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/democrats-and-republicans-starkly-divided-immigration-policy/>.
8. **Drouhot L., Deutschmann E., Zuccotti C., Zaghni E.** Computational approaches to migration and integration research: promises and challenges // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2023. Vol. 49. Issue 2.
9. **FACT SHEET: President Biden Announces New Actions to Secure the Border** // The White House // <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/04/fact-sheet-president-biden-announces-new-actions-to-secure-the-border/>.
10. **Romo H.** Mexican Migration to the United States: Perspectives from Both Sides of the Border. University of Texas Press, 2022.

11. **Schwarzenegger Ch.** Understanding the Users of Alternative News Media – Media Epistemologies, News Consumption, and Media Practices // Digital Journalism. 2023. Vol. 11. Issue 5.
12. Threats to American Democracy Ahead of an Unprecedented Presidential Election // PRRI // <https://www.prrri.org/research/threats-to-american-democracy-ahead-of-an-unprecedented-presidential-election/>.
13. Who are the New Immigrants? // Brookings Institution // <https://www.brookings.edu/articles/who-are-the-new-immigrants/>.

A.YU. SHATKOV

Applicant, department of political science and political management, institute of social sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

US POLITICAL EXPERIENCE IN MANAGEMENT OF MIGRATION PROCESSES

The article is devoted to study of the existing political experience of the United States in management of migration processes at the present stage. Author defines the legal features of modern US state migration policy, including not only consideration of the specifics of initiating bills in the field of migration relations, but also identification of political issues in process of discussing legislative initiatives in the US Congress on current migration agenda, followed by a decision by American congressmen in favor of a particular bill. H.R. 5681, S. 3157, H.R. 16, H.R. 4319 are indicated as sources of current US migration legislation. The author presents a legal assessment of some regulatory legal acts regulating migration processes in the United States. Statistical data on the updating of current US migration legislation are provided. Specific legal cases of migration regulation in relation to some Latin American states are considered. Problematic analysis of the political practices of regulating migration relations within the framework of the presidency of D. Trump and J. Biden. Some political practices of managing migration processes in the United States are identified, in particular, with provision of special criteria and parameters for determining categories of foreign citizens at the level of conceptual and program documentation within the framework of political management of migration risks, development of a system of workshops and consultations in order to optimize interinstitutional interaction between the executive and legislative authorities on key issues and problems of migration regulation. Taking into account the American political experience in the field of migration, the author comes to the conclusion that the improvement of state management of migration processes at the present stage of US development depends on the consistency and effectiveness of tools used in such industries as law enforcement, financing, monitoring of social changes, etc.

Key words: migration, migration processes, migration relations, migration legislation, USA, D. Trump, J. Biden, political system, social stability, government regulation.