

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра международного права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Т.Ю. Сидорова

Подпись инициалы, фамилия

« _____ » _____ 2021 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

41.03.05. Международные отношения
профиль подготовки 43.03.05.01. Международные отношения и внешняя
политика

Изменение миграционной политики Д. Трампа (2016-2020)

Руководитель

подпись, дата

Сидорова Т.Ю.

инициалы, фамилия

Студент ЮЮ17-14БМО, 161727155
номер группы, зачетной книжки

подпись, дата

Протасевич О.В.

инициалы, фамилия

Красноярск 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Политико-правовые основы миграционной политики Соединенных Штатов Америки.....	6
1.1. Особенности миграционной политики США на современном этапе	6
1.2. Роль президента в формировании миграционной политики	18
Глава 2. Миграционная политика Дональда Трампа.....	24
2.1. Основные направления миграционной политики Д.Трампа	24
2.2. Влияние миграционной политики Дональда Трампа на отношения с некоторыми странами.....	36
Заключение	43
Список использованных источников	47

ВВЕДЕНИЕ

Дональд Трамп является весьма выделяющейся фигурой на фоне остальных членов политической элиты США. Начиная с предвыборной гонки 2016 года, фигура Трампа, вызывала резонанс в обществе, касательно того столь ли надлежащим кандидатом он является. В рамках своей предвыборной кампании Трамп внес ясность касательно направлений, которым он бы уделил особое внимание и среди них миграционная политика имела не последнее значение. Однако, несмотря на, отчасти, скептически настроенное общество, Д. Трамп одержал победу на выборах, обойдя по количеству голосов представителя от демократической партии – Хилари Клинтон, и занял пост 45-го президента США. Уже в конце первого полугодия 2017 года, был произведен ряд видных изменений в рамках миграционного законодательства страны, трактованных новым указом президента.

Актуальность данной темы, в первую очередь, можно объяснить не только высоким положением Срединных Штатов Америки на мировой политической арене, но и рядом тенденций и событий, дестабилизирующим международные отношения, причиной которых явилась именно миграционная политика, проводимая Д.Трампом. Соответственно, беря во внимание влияние, которым обладают США, необходимо четко отслеживать изменения в рамках их миграционной политики и какой эффект она может оказать на мировое сообщество.

Так же, актуальность анализа изменений миграционной политики США в период с 2016 по 2020 подкреплена тем, что миграция в свою очередь, является важным элементом в жизни страны и общества, она выступает своего рода следствием ряда изменений в спектре политической, социальной и экономической сфер. Следовательно, учитывая её значимость, необходимым представляется комплексное измерение и понимание миграции, посредством, первоначально статистических данных.

Объектом исследования данной работы является миграционная политика США.

Предметом исследования данной работы является изменение миграционной политики в период правления Д.Трампа.

Цель работы – проанализировать миграционную политику в период правления Д. Трампа с 2016 по 2020 года и оценить ее влияния на международные отношения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Изучить особенности миграционной политики США на современном этапе.
2. Выявить специфику взаимозависимости формирования и реализации миграционной политики с правящим президентом.
3. Рассмотреть основные направления миграционной политики США, проводимой Д.Трампом и оценить степень их реализации.
4. Проанализировать итоги проведенной в период с 2016 по 2020 года миграционной политики и проследить какое влияние было оказано на отношения США со странами Ближнего Востока, Мексикой и Центральной Америкой.

Степень научной разработанности. Для достижения поставленной цели, решения задач и написания выпускной квалификационной работы мною были изучены научные труды отечественных и зарубежных исследователей на русском и английском языках. Помимо этого, мною были изучены и использованы новостные источники и статьи, опубликованные на официальных сайтах информационных агентств ТАСС, РИА новости, NBC, BBC и др., «Глобальный отчет по миграции» за период с 2015 по 2020 год, статистические данные с официального сайта Службы гражданства и иммиграции США, включающие в себя ряд отчетов и аналитические статьи в научной электронной библиотеке КиберЛенинка. Также мною были изучены «Административный

указ о защите США от въезда иностранных террористов» и «National Security Strategy of the United States of America» за 2017 год.

При написании данной работы были использованы следующие труды отечественных исследователей: Акимовой С.А., Бубновой Н. И., Горшеневой И. А. и других. Также иною были использованы труды ряда зарубежных исследователей: S. Pierce, A. В. Cox, С. М. Rodriguez и других.

Структура выпускной квалификационной работы: введение, две главы, заключение и список использованных источников.

Глава 1. Политико-правовые основы миграционной политики Соединенных Штатов Америки

1.1. Особенности миграционной политики США на современном этапе

По мнению множества исследователей, 20 век по праву можно ознаменовать не иначе как «век миграции». Связанно это, в первую очередь с наличием суверенных государств, обладающих четкими границами, что создает препятствия для миграционных потоков¹. Стоит отметить, что на протяжении всей истории Соединенных Штатов международная иммиграция продолжала играть ключевую роль. США являются страной с весьма обширным этнокультурным разнообразием, это связано не только с исторической подоплекой, но также и с постоянным развитием миграционной политики государства. На современном этапе миграционное законодательство, по праву можно считать, одной из самых сложных и многоуровневых отраслей права.

Генеральный секретарь Организации Объединённых Наций, в своем опубликованном докладе «Международная миграция и развитие» оценивает США, как страну с самым наибольшим притоком мигрантов. По оценке ООН около 46 миллионов нынешнего населения Штатов, родилось не на территории страны, что составляет приблизительно одну шестую часть от общего населения, а более 11 миллионов находятся в стране без легальных оснований². В связи с этим можно сделать вывод, что особенности миграционного законодательства государства с таким большим числом иммигрантов представляют интерес для изучения.

В первую очередь для комплексного изучения миграционной политики США необходимо проанализировать исторические предпосылки, ставшие фундаментом её формирования. Отследить путь становления того миграционного законодательства, которым США обладает сейчас, можно еще

¹ Никифорова Е. А. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран : Автореф. дис... канд. юр. наук. Москва, 2004. С. 13.

² Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие» [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org>.

начиная с рубежа 19-го века, когда, совсем еще молодое на тот момент, государство столкнулось с притоком иммигрантов из Германии, а правовых механизмов для регулирования вопросов миграции на тот момент еще не существовало. К тому же, во второй половине того же столетия, добавился фактор миграции со стороны Азии и число мигрантов резко возросло. Пересмотр миграционного законодательства и его последующее ужесточение было в первую очередь связано с наличием уже двух крупных потоков иммиграции. Одного из Европы, обусловленного внутренними проблемами европейских государств, и второго из Китая, связанного с обнаружением золотых месторождений на территории Калифорнии.

С целью создания новых барьеров и сокращения числа нежелательных мигрантов, начиная с 1880-х годов началось формирование иммиграционного законодательства. В 1882 году Конгрессом был принят Закон «Об исключении Китайцев», который ставил запрет на китайскую миграцию, его действие было приостановлено лишь спустя 60 лет. Последующим, в том же году, принят Закон «Об иммиграции», на его основании был установлен сбор с каждого лица не обладающего американским гражданством и прибывающим в порт США, а также введен перечень категорий лиц, въезд которым был запрещен³. В 1917 году Закон «Об иммиграции» был реформирован, перечень был расширен и введен пункт запрещающий въезд новоприбывшим иммигрантам из «запретной зоны Азии», включающей в себя территории Британской Индии, большую часть Юго-Восточной Азии и большую часть Ближнего Востока⁴. В 1922-1923 годах был также введен ряд ограничений ко въезду индейцев и японцев. Рост националистических и рестрикционистских настроений 1920-х годов побудил Соединенные Штаты ввести и численные ограничения на иммиграцию. Так, в 1921 году был введен «Закон о квотах», где были введены численные ограничения прибывающих иммигрантов, по национальному признаку. Такая система в области иммиграционного квотирования длилась до 1965г. Законом

³ U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) [Electronic resource]. URL: <https://www.uscis.gov>.

⁴ Горшенева И. А. Особенности и факторы иммиграционной политики государства (на примере США) // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 2. С. 13.

1921 года так же был установлен приоритет для въезда членов семей, то есть был заложен принцип системы преференций - установления предпочтений в перечне оснований для получения иммиграционного статуса. Эта система преференций остается актуальной и в настоящее время.

В течение следующих 20 лет иммиграция была очень низкой, а чистая иммиграция фактически упала ниже нуля в течение нескольких лет во время Великой депрессии. Иммиграция оставалась относительно низкой и на протяжении 20 лет после Второй мировой войны, поскольку система национального происхождения 1920-х годов оставалась в силе. В 40-х иммиграционное законодательство претерпело значительное количество изменений. В 1943 году принят Закон «О привлечении Брасеро»⁵, который предписывал выделение финансовой помощи штатам для привлечения рабочей силы из Мексики. Появление данного закона, как такового, свидетельствует о том, что миграция теперь не воспринималась лишь как нечто угрожающее общественной безопасности, но теперь использовалась и как ресурс для развития страны. Американское сельское хозяйство продолжало развиваться за счёт сезонной рабочей силы из Мексики, и после войны, в соответствии с официальным соглашением 1951 года между США и Мексикой, сделавшим программу «Брасеро» постоянной. Однако, программа привела к наплыву рабочих без документов и легального статуса, что явилось причиной её прекращения в 1964 году.

Конечной ступенью в формировании фундаментальной базы иммиграционного законодательства США можно считать принятый в 1952 году Закон «Об иммиграции и гражданстве»⁶, известный также как Закон «Маккарена – Уолтера». Закон продолжил квотную политику по национальному признаку, однако в 1965 году в закон были внесены поправки, согласно которым изменённый Закон «Об иммиграции и гражданстве»

⁵ Partida M.G. Research Guides: A Latinx Resource Guide: Civil Rights Cases and Events in the United States: 1942: Bracero Program [Electronic resource]: research guide. URL: <https://guides.loc.gov/latinx-civil-rights/bracero-program>.

⁶ Immigration and Nationality Act [Electronic resource] : fed. act of 27.06.1952 // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

известный также как метод Харта-Селла 1965 года отменял политику квот по национальному признаку, которая была основой иммиграционной политики США с 1920-х годов⁷ и ввел систему преференций. На её основании были выделены категории лиц, которым отдавался приоритет - это высококвалифицированные специалисты, родители американских граждан, супруги и дети граждан США, в четвертую, состоящие в браке дети американских граждан, сестры и братья граждан США и дети достигшие совершеннолетия.

Данный законодательный акт, преимущественно был направлен на то, чтобы воссоединить семьи и привлечь зарубежных работников с высокой квалификацией. Более того, этот законопроект резко снизил приток иммигрантов из Северо-Западной Европы, посредством введения квот на иммиграцию из Западного полушария. Большинство соискателей иммиграционной визы в последующие десятилетия начали прибывать из Азии и Латинской Америки, а не из Европы. В результате этого количество иммигрантов, прибывающих каждый год, увеличилось более чем в три раза с примерно 320 тысяч, на период 1960-х годов до более миллиона в год к началу 21-го века. Также в акт были внесены уточнения в отношении регулирования положения беженцев, и он стал первым документов всецело отражающим компиляцию основных положений иммиграционного законодательства. Закон включает в себе основные принципы миграционной политики Соединенных Штатов.

Последующие изменения в иммиграционном законодательстве являются дополняющими и происходят в силу развития международных отношений, а также связанного с этим числа новых вызовов, подстраиваться под которые является необходимым для сохранения эффективности.

Так, до внесения поправок в Закон 1952 года вопрос касательно беженцев продолжал оставаться открытым и возникла необходимость в принятии в 1962

⁷ Акимова С.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Соединенных штатов Америки // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 12.

году Закона «О миграции и помощи беженцам». Основной его задачей было решение вопросов по делам беженцев и оказание им помощи в ситуациях, связанных с перемещенными лицами, жертвами конфликтов и других люди в группе риска по всему миру. Закон «О беженцах»⁸ претерпел поправки в 1980 году и на их основании была создана «Федеральная программа переселения беженцев», чтобы обеспечить эффективное переселение беженцев и помочь им достичь экономической самостоятельности, как можно быстрее, после прибытия в Соединенные Штаты. Также было определено слово «беженец» было изменено на человека с «обоснованным страхом преследования» в соответствии со стандартами, установленными конвенциями и протоколами Организации Объединенных Наций. Придерживаясь стандарта ООН по определению беженцев, этот закон сделал политику США в отношении беженцев более гибким к меняющимся ситуациям за счет введения ежегодных квот приема, которые можно было ежегодно корректировать после консультаций между Конгрессом и Белым домом. Закон действует и в настоящее время.

С ростом нелегальной миграции в 80-х Конгресс принял Закон «Об иммиграционной реформе и контроле» (IRCA) 1986 года. Законодательный акт включал в себя положения о санкциях, представляющих собой штрафы и уголовные наказания, направленные на работодателей, которые принимали сотрудников, пребывающих на территории США нелегально. Также IRCA предполагал усиление контроля за соблюдением иммиграционного законодательства, в целях снижения уровня нелегальной иммиграции⁹. Более того, был введен ряд поправок касательно легитимации нелегальных иммигрантов. Законный миграционный статус лицам, находящимся на территории США без законных на то оснований, мог быть предоставлен при

⁸ The Refugee Act [Electronic resource] : fed. act of 17.03.1980 // Office of Refugee Resettlement (ORR). URL: <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/refugee-act>.

⁹ Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA) [Electronic resource] : fed. act of 06.11.1986 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/senate-bill/1200>.

условии того, что они прожили в Соединенных Штатах не менее чем пять лет¹⁰. Закон 1986 года также содержал правоприменительные положения для предотвращения незаконного въезда в будущем. Положения запрещали наем и укрывательство нелегальных иностранцев, но было выделено мало ресурсов для обеспечения соблюдения этих законов, что в последствии стало одной из причин неэффективности IRCA¹¹. Плохое финансирование, по сути, связывало руки правоохранительным органам.

В последнее десятилетие 20-го века снова возникла необходимость реформировать иммиграционные правила. «Закон об иммиграции»¹² 1990 года внес поправки и расширил «Закон об иммиграции и гражданстве» 1965 года - данный законодательный акт можно считать правовой основой нынешней иммиграционной политики США. Процесс реформирования охватывал многие аспекты иммиграционной политики, и продемонстрировал, что правоприменение было слабым и требовало улучшения как на границе, так и внутри страны. Для устранения ряда проблем внутри страны было рекомендовано создать автоматизированную систему проверки занятости, чтобы рабочие могли различать законных и нелегальных работников. Также обсуждались вопросы легальной иммиграции и предлагалось, чтобы ближайшие члены семьи и квалифицированные рабочие получили приоритет для иммиграции. Затронуты были, помимо прочего, вопросы беженцев и убежища. После выпуска серии отчетов, заключительным из них, было подтверждено, что перечисленные выше положения действительно требуют реализации. Однако, ни IRCA, ни Закон 1990 года, не были в состоянии регулировать постоянный и временный поток иммигрантов для того, чтобы число прибывающей рабочей силы соответствовало потребностям рынка труда страны. Поэтому в 1996 году Конгресс снова совершил очередную попытку

¹⁰ Горшенева И. А. Особенности и факторы иммиграционной политики государства (на примере США) // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 2. С. 13.

¹¹ Трифонова К. В. Государственно-правовое регулирование миграционной деятельности: американский опыт // Юрист - Правоведъ. 2019. № 4 (91). С. 166.

¹² Immigration Act of 1990 [Electronic resource] : fed. act of 29.11.1990 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/358>.

дополнить иммиграционное законодательство посредством принятия ряда законов, которые действительны и сейчас¹³.

Для устранения пробелов в социальной сфере, был принят Закон «О согласовании личной ответственности и возможностей работы» (PRWORA)¹⁴ 1996 года, известный также как Закон «О реформе благосостояния». Он включает в себя план по реформированию социальной сферы, радикально изменивший систему социального обеспечения страны, сделав ее такой, которая требует работы в обмен на помощь, ограниченную по времени. Закон содержит строгие требования к работе, объему премий к вознаграждению штатов за перевод получателей пособий на рабочие места, требует от штатов всестороннее обеспечение соблюдения системы алиментов и поддержку семей, переходящих от пособия к работе, включая увеличение финансирования по уходу за детьми и гарантированное медицинское страхование.

Более того в том же году в связи с новыми угрозами безопасности был принят Закон «О борьбе с терроризмом и эффективной смертной казни» (AEDPA)¹⁵. Закон внес существенные поправки в федеральный хабеас корпус акт, применяемый к заключенным штата и федеральным заключенным, приговоренным к смертной казни или лишенным свободы сроком на несколько лет. Также акт привнес изменения в федеральный закон о реституции, расширив условия, при которых иностранные правительства, поддерживающие терроризм, могут быть привлечены к ответственности за нанесенные травмы, и увеличил помощь и компенсацию, доступную жертвам терроризма. Третий раздел AEDPA был создан для того, чтобы помочь лишить международных террористов их источников финансовой и материальной поддержки. Он расширил запреты на содействие в совершении различных террористических

¹³ Акимова С.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Соединенных штатов Америки // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 13.

¹⁴ The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act [Electronic resource] : fed. act of 01.11.1996 // U.S. Department of Health & Human Services. URL: <https://aspe.hhs.gov/report/personal-responsibility-and-work-opportunity-reconciliation-act-1996>.

¹⁵ Antiterrorism and Effective Death Penalty Act [Electronic resource] : fed. act of 24.04.1996 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/735>.

преступлений и легитимировал регулирование сбора средств иностранными организациями, связанными с террористической деятельностью.

Следующим был «Закон о реформе незаконной иммиграции и ответственности иммигрантов» (IRIRA)¹⁶ 1997 года. Необходимость его принятия обусловлена тем, что с развитием экономики и периодом роста занятости, возросла необходимость в более строгом контроле нелегальной миграции. Документ декларировал усилить пограничный контроль, требуя найма большего количества агентов службы пограничного патрулирования. Санкции за незаконный въезд в страну были ужесточены. Более того, IRIRA утвердил новые категории мигрантов и, в целом, ввел понятие программы этнического разнообразия, суть которой заключалась в том, что чем меньше число иммигрантов с той или иной страны находится на территории Штатов, тем выше вероятность получения статуса резидента для представителя данной страны. Важно отметить, что данная программа существует и сейчас в более модернизированном варианте под названием - «Diversity Visa Lottery». Закон также разрешил сотрудникам полиции штата контролировать соблюдение иммиграционного законодательства на основании раздела 287 (g)¹⁷ «Закона об иммиграции и гражданстве». Однако недостаточное финансирование снова помешало фактическому исполнению законов.

Также параллельно внедрению ряда законов в течение 1990-х годов Конгресс принял серию из четырех небольших амнистий. Первая амнистия была принята в 1994 году и по ее итогам помиловано около 578 000 нелегальных иностранцев, каждый из которых был оштрафован на 1000 долларов. Эта амнистия была позже продлена в 1997 году, а затем снова в 2000 году. Второй амнистией был Никарагуанский Закон «О предоставлении помощи Никарагуа и странам Центральной Америки» (NACARA)¹⁸ 1997 года, он

¹⁶ Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 [Electronic resource] : fed. act of 24.10.1996 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/104/crpt/hrpt828/CRPT-104hrpt828.pdf>.

¹⁷ Immigration Act of 1990 [Electronic resource] : fed. act of 29.11.1990 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/358>.

¹⁸ Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act [Electronic resource] : fed. act of 1997 // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/asylum/nicaraguan-adjustment-and-central-american-relief-act-nacara-203-eligibility-to-apply-with-uscis>.

предоставил правовой статус примерно одному миллиону нелегальных иностранцев, в основном из Центральной Америки, которые жили в США с 1995 года. В 1998 году Закон «Об отсутствии иммиграционной дискриминации беженцев из Республики Гаити» (HRIFA)¹⁹ был принят после того, как утверждалось, что исключение гаитян из NACARA является дискриминационным.

Самой последней амнистией, принятой в 2000 году, стал Закон «О равенстве семей при легальной иммиграции» (LIFE)²⁰. Закон LIFE был мини-амнистией, направленной на тех нелегальных иностранцев, которые надеялись получить статус резидента США через брак, работу или другие категории, но которые еще не были близки к одобрению из-за длинной очереди людей перед ними. Он был создан, в первую очередь для того, чтобы обойти растущие объемы заявок на получение гражданства, которые возникли в результате предыдущих амнистий.

С началом нового столетия в 2000 году Конгресс приступил к изменению иммиграционного законодательства в сфере теперь уже в рамках легальной миграции и принял Закон «О конкурентоспособности Америки в 21 веке»²¹. Основной задачей данного акта было удовлетворить спрос на иммигрантов, обладающих высокой квалификацией, для пополнения кадров, особое предпочтение отдавалось техническим специальностям. Данная категория иммигрантов получала визы типа H-1B, а их годовое количество было увеличено до почти 200 тысяч.

Визовая политика США является достаточно строгой. Действующая Программа безвизового въезда (VWP)²² предполагает безвизовый въезд при условии, если вы являетесь гражданином одной из перечня стран, числящихся в программе. Период въезда составляет не более 90-а дней, всего таких стран 39.

¹⁹ The Haitian Refugee Immigration Fairness Act [Electronic resource] : fed. act of 21.10.1998 // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-for-a-haitian-refugee>.

²⁰ Legal Immigration Family Equity Act [Electronic resource] : fed. act of 22.02.2001 // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-through-life-act-245i-adjustment>.

²¹ Горшенева И. А. Особенности и факторы иммиграционной политики государства (на примере США) // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 2. С. 14.

²² Bureau of Consular Affairs [Electronic resource]. URL: <https://travel.state.gov/content/travel.html>.

Исключением является Канада, граждане, которой могут въезжать на территорию США на срок до 180 дней.

Существуют временные визы, такие как H-1В, упомянутые ранее, по истечению, которых лицо обязано покинуть территорию Штатов. Они действительны лишь на протяжении срока найма, указанного в Заявлении об условиях труда. Вторая категория виз предполагает возможность подать на вид на жительство и в последствии на гражданство. К категории рабочих виз относятся визы типа H, L, O, P, Q, R. Выдача постоянных виз также обладает определенной спецификой и строится на системе преференций. Наибольшее предпочтение отдается, тем лицам, которые могут принести ту или иную пользу государству. Это мигранты с выдающимися способностями, с наличием степени магистра, с исключительными способностями, с наличием диплома бакалавриата, служители культа, а также инвесторы. Данные категории виз относятся к типам C, T, R, I, S. Для студентов и программ обмена студентами существует отдельная визовая политика и в ее разряд входят визы типов F, M, J²³.

Можно сделать вывод, что посредством системы преференций США успешно обеспечивает научно-технический прогресс страны, привлекая кадры с высоким уровнем квалификации. Люди с выдающимися и исключительными особенностями вносят вклад в успехи страны в области культуры, служители культа повышают уровень лояльности верующих граждан, а инвесторы в свою очередь, оказывают влияние на экономику. Касательно студентов, данная политика такая политика ставит своей целью, повышение уровня США, в глазах иностранцев. Таким образом, Соединенные Штаты не только повышают собственный имидж в глазах общественности, но и также извлекают выгоду из иммиграции, используя её как один из ресурсов развития.

Возвращаясь к особенностям миграционной политики США, стоит сделать акцент на том, что следующим переломным моментом в изменении иммиграционного законодательства являются события 11 сентября 2001 года.

²³ Тот же.

Осуществленная террористическая атака, продемонстрировала пробелы в сфере национальной безопасности уже существующего правового аппарата²⁴. В связи с этим в 2003 году в ходе реконструкции было проведено объединение 22 федеральных агентств для создания Департамента внутренней безопасности (DHS).

Теракт 11 сентября 2001 года также отразился и на общественном мнении об иммиграции. Всего было задействовано 20 террористов иностранного происхождения, 19 из которых приняли участие в нападении, в результате которого погибло 2974 мирных жителя. Атака выявила давние дыры в иммиграционной системе, в том числе сбои при оформлении виз, внутреннем правоприменении и обмене информацией. Разумеется, после теракта, перед правительством встала необходимость ужесточения мер по обеспечению безопасности и обмену данными. В первую очередь была введена система скрининга лиц²⁵. Данная процедура подразумевает сканирование лиц людей, желающих попасть на территорию США, это дает возможность выявлять тех, кто мог бы представлять угрозу безопасности. В последствии количество выданных виз было резко сокращено, а также введение данной системы оказало положительное влияние и на сферу международного сотрудничества в рамках двустороннего обмена информацией.

Однако для того, чтобы противостоять угрозе национальной безопасности в лице терроризма и обезопасить себя Соединенными Штатами Америки был также принят ряд законов в сферах национальной безопасности и нелегальной иммиграции. Акт «О сплочении и укреплении Америки путем обеспечения наличия надлежащих средств, требуемых для пресечения и воспрепятствования терроризму»²⁶ был ответным на террористическую атаку, он расширил полномочия правоохранительных органов в отношении лиц, подозреваемых в

²⁴ Акимова С.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Соединенных штатов Америки // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 14.

²⁵ Горшенева И. А. Особенности и факторы иммиграционной политики государства (на примере США) // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 2. С. 15.

²⁶ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act [Electronic resource] : fed. act of 26.10.2001 // The U.S. Department Of Justice. URL: <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>.

терроризме, а в Законе «Об усиленной пограничной безопасности и въездной визе» (EBSVERA)²⁷ 2002 года были изложены требования по ужесточению визовой проверки. В том же году правительство приступило к созданию «Системы регистрации въездов в страну» (NSEERS). Ориентирована она была на иностранных граждан из 25 стран по признаку религии, этнической принадлежности и национального происхождения. Однако, по существу, NSEERS была дискриминационной и противоречила фундаментальным американским ценностям о справедливости и равной защите. Программа оказалась неэффективна как контртеррористическая политика и была прекращена в 2011 году²⁸.

Для контроля подлинности документов в 2005 году был принят Закон «REAL ID»²⁹, установивший минимальные стандарты безопасности для выдачи водительских прав незарегистрированным лицам, а также ввел запрет на прием водительских прав и удостоверений личности в ряде определенных целей, не соответствующих минимальным стандартам Закона. Таким как, доступ к федеральным объектам, доступ к атомным электростанциям и посадка на борт коммерческих самолетов федерального значения. Несомненно, данный Закон не является последним дополнением к иммиграционному законодательству Штатов, оно постоянно видоизменяется по мере развития международных отношений. Однако, акты, приведенные выше, на мой взгляд, являются той опорой, на которой базируются основные принципы миграционной политики страны.

Безусловно, миграционная политика США прошла длительный путь формирования, подстраиваясь под современные реалии и отвечая вызовам, существующим на современном этапе, она преобразовалась в то, что существует сейчас. Вплоть до начала 20-го века, Соединенные Штаты Америки

²⁷ Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act [Electronic resource] : fed. act of 14.05.2002 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3525>.

²⁸ Bergeron M.C. DHS Announces End to Controversial Post-9/11 Immigrant Registration and Tracking Program [Electronic resource] // migrationpolicy.org. 2011. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/dhs-announces-end-controversial-post-911-immigrant-registration-and-tracking-program>.

²⁹ Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief (REAL ID) [Electronic resource] : fed. act of 17.02.2005 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/1268>.

не рассматривали миграцию как одно из направлений государственной политики, играющих приоритетную роль. Из регулятора исключительно трудовых отношений к середине 20-го века она преобразовалась в самостоятельный элемент, что сделало её одним из центральных направлений внешней политики, проводимой США.

Миграционная политика США продолжает совершенствоваться и по сей день. Основными направлениями модернизации, нацеленными на реформирование законодательства по миграционным вопросам, можно выделить политику привлечения квалифицированных кадров, а также ужесточение политики в сфере нелегальной иммиграции. Более того, совершенствуются механизмы борьбы с угрозами национальной безопасности, в частности по противодействию террористической деятельности. Однако, реализация реформирования по данным направлениям зачастую затормаживается не только из-за недостатка финансовой поддержки, но и по причине слабого уровня координации действий основных ветвей власти и подвластных им ведомств.

1.2 Роль президента в формировании миграционной политики

Иммиграционная политика США является весьма обсуждаемым феноменом в политических дебатах на протяжении последних десятилетий. Такой плюрализм мнений касательно миграционной политики Штатов, связан с вопросами соотношения компетентности исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти и степени их влияния на миграционную политику на региональном и муниципальном уровнях³⁰.

В тексте Конституции США нет четкого определения полномочий по регулированию иммиграции. В связи с этим, по мере роста иммиграции, в девятнадцатом веке, Верховный суд должен был сформулировать источники

³⁰ Дегтярев А.К. Управление миграционными потоками в США: политика снижения конфликтогенного потенциала // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2015. № 4 (167). С. 99.

иммиграционных полномочий и описать, как эти полномочия будут использоваться в рамках параметров Конституции.

В конце девятнадцатого века Верховный суд сформировал доктрину полной власти, согласно которой политические ветви - законодательная и исполнительная - обладают исключительной властью регулировать все аспекты иммиграции в качестве основного атрибута суверенитета. Доктрина основана на концепции, согласно которой иммиграция - это вопрос национального суверенитета, связанный с правом нации определять свои собственные границы³¹. Также по мнению суда, решение о том, следует ли исключать иммигрантов из Соединенных Штатов и каким образом, представляет собой политический вопрос, не имеющий отношения к судебной власти. Однако, вопрос касательно роли законодательной и исполнительной ветвей власти доктрина не регламентирует.

Анализируя полномочия Президента, трактованные Конституцией, можно сделать вывод, что Президенту дается тот объем власти, который необходим для эффективного руководства страной, противодействию угрозам безопасности³² и отстаиванию внешнеполитических интересов государства без ущерба основным национальным ценностям американского общества, которые являются фундаментом американской демократической модели. Однако, четкого представления о том, какими полномочиями обладает президент в рамках миграционной политики это не дает. Таким образом, для комплексного понимания того как распределяются полномочия, необходимо обратиться к Закону «Об иммиграции и гражданстве»³³.

Основные положения регламентирующие полномочия президента, изложены в статье 212 Закона «Об иммиграции и гражданстве». Устанавливается, что всякий раз, когда президент считает, что въезд в Соединенные Штаты какой-либо категории иностранцев наносит ущерб

³¹ Cox A.B. The President and Immigration Law // The Yale Law Journal, 2009. P. 463.

³² Коробков А. Миграционная политика США: уроки для России [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/migraczionnaya-politika-ssha-uroki-dlya-rossii>.

³³ Immigration and Nationality Act [Electronic resource] : fed. act of 27.06.1952 // Официальный сайт USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

интересам или угрожает безопасности Соединенных Штатов, он будет ограничен, так же он вправе приостановить въезд всех иностранцев или какого-то класса иностранцев в качестве иммигрантов или неиммигрантов и наложить на въезд иностранцев любые ограничения, которые он может счесть целесообразным. Также раздел 212 дает исполнительной власти правовой механизм, позволяющий допускать в страну неуполномоченных или неприемлемых иностранцев, но только на временной и индивидуальной основе и в неотложных гуманитарных целях.

Президент также выносит решение о депортации того или иного субъекта за нарушение положений о поведении после въезда в страну, которые включают в себя соблюдение определённых правил и недопущения совершения ряда правонарушений³⁴ так как это делает даже законных въезжающих подлежащими депортации. За последнее столетие Конгресс значительно расширил эти основания для высылки из страны и тем самым увеличил количество лиц, подлежащих депортации. Основным следствием этого резкого расширения стало увеличение числа иммигрантов, технически подлежащих депортации, и, следовательно, рост процента иммигрантского населения

Более того, Закон «Об иммиграции и гражданстве» определяет подлежащим депортации любого иностранца, который въезжает в Соединенные Штаты без разрешения или просрочивает свою визу. И хотя эти положения содержат четкие правила, которые не наделяют де-юре полномочиями исполнительную власть по своему усмотрению определять, кто имеет законный статус и, следовательно, может оставаться в Соединенных Штатах, а кто нет, де-факто это дает президенту обширный ряд регулирующих полномочий. Современная структура иммиграционного законодательства, которая наделяет президента небольшими полномочиями по установлению стандартов в качестве формального вопроса, на самом деле породила систему фактического делегирования полномочий. Делегирование де-факто обусловлено правовыми нормами, согласно которым огромная часть мигрантов-резидентов подлежит

³⁴ Тот же.

депортации по усмотрению исполнительной власти³⁵. Однако, несмотря на то, что Президент обладает широким спектром полномочий, законодательная ветвь власти также оказывает влияние на миграционную политику.

Уже на рубеже двадцатого века Конгресс зарекомендовал себя как регулирующая сила. В разделе 8 статьи 1 Конституции сказано³⁶, что на Конгресс возлагается ответственность «установить единое правило натурализации», определяющее, как иммигранты могут стать гражданами. Конгресс в соответствии с доктриной полной власти имеет право ограничивать иммиграционную политику в рамках ограниченного судебного надзора. Разумеется, пределы влияния Конгресса как законодательного органа в сфере миграционной политики тоже ограничены, зачастую, по причинам отсутствия банальной базы знаний по ряду вопросов, требующих соответствующей подкованности – большое число членов Конгресса отдают предпочтение решению вопросов внутренней политики³⁷.

Стоит отметить роль Конгресса в контроле над формальными правовыми критериями, регулирующими допуск и высылку лиц, не являющихся гражданами США. На протяжении 20-го века основной контроль в обеих сферах осуществлял Конгресс, однако, с течением времени, произошло усиление контроля Конгресса над критериями, регулирующими допуск.

Разделение властей в контексте современного иммиграционного законодательства предоставляет исполнительной власти значительно больше гибкости для проведения политики проверки *ex post*, чем политики проверки *ex ante*. Законодательство перешло от модели, в соответствии с которой все полномочия по проверке мигрантов и решению об их допуске были как юридически, так и фактически присвоены исполнительной власти, к модели в которой основную функцию по проверке мигрантов взял на себя Конгресс. Другими словами, можно сделать вывод, что происходит разделение контроля

³⁵ Cox A.B. The President and Immigration Law // The Yale Law Journal, 2009. P. 464-465.

³⁶ The Constitution of the United States [Electronic resource] : fed. act of 17.09.1787 // Нац. архив США. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>.

³⁷ Дегтярев А.К. Управление миграционными потоками в США: политика снижения конфликтогенного потенциала // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2015. № 4 (167). С. 101.

над двумя основными политическими инструментами - политикой допуска и политикой депортации, давая Конгрессу контроль над первым, а президенту - над вторым. Также стоит отметить, что Конгрессу подчиняется Управление Конгресса США по бюджету, что способствует тому, что Конгресс обладает полномочиями по распределению финансирования тех или иных программ и законопроектов, которые предлагает исполнительная власть и ведет учет расходов исполнительной ветви власти в целом³⁸. В связи с чем, между ветвями власти на протяжении истории периодически возникали трения на основании плюрализма мнений касательно того или иного предложения, президент в случае необходимости должен был иметь ряд веских обоснований своих суждений, дабы убедить Конгресс в целесообразности решений³⁹.

Касательно региональной власти можно отметить, что штаты хоть и могут оказывать помощь в иммиграционном регулировании и обеспечении соблюдения иммиграционного законодательства, но именно федеральное правительство имеет законные полномочия обеспечивать соблюдение иммиграционных законов США. Штаты уполномочены реализовывать программы адаптации и помогать с последующим трудоустройством. Региональная власть скорее играет практическую роль по реализации миграционной политики нежели теоретическую по её формированию. Однако, такая расстановка приоритетов и распределения полномочий оказывает позитивное влияние на достижение баланса различных уровней власти в рамках миграционной политики.

Более того, задействованность различных уровней власти позитивно сказывается на настроениях американского общества, мнение которого также играет колоссальную роль в формировании миграционной политики страны. Это обусловлено тем, что массовое мнение не может не оказывать влияния на позиции представителей власти. Так, поддержание позиции мультиэтничности

³⁸ Congressional Budget and Impoundment Control Act [Electronic resource] : fed. act of 12.07.1974 // Архив «Congress. Gov». URL: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-bill/7130>.

³⁹ Варакса А. Н. Американский конгресс и его роль во внешней политике США // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. 2017. № 3 (10). С. 240.

и мультикультурализма связывается с сохранением основополагающих демократических ценностей США (равенство, эгалитаризм, приоритетность личных прав и свобод), что дает неограниченные возможности каждому человеку, переосмысливается в рамках готовности представителей различных мигрантских групп принять американский кодекс веры и поведения⁴⁰.

Таким образом, основные полномочия в сфере миграционной политики разделяются между законодательной и исполнительной ветвями власти. Компетенция федеральной власти включает в себя в первую очередь обеспечение безопасности, что имеет повышенную актуальность с появлением угрозы терроризма в современном мире. Также компетенция распространяется на процесс натурализации мигрантов и легализации их статуса пребывания. Основное регламентирование разделения полномочий изложено в законе «Об иммиграции и гражданстве», который предписывает основные направления, в рамках которых, ключевые решения принимает президент. Безусловно, президент обладает широким спектром полномочий, включающих в себя основные предписания в отношении того, какие лица могут оставаться на территории США, а какие нет, если президент сочтет ту или иную категорию лиц ставящей под угрозу безопасность государства, то он в праве ввести ограничения на её въезд. Более того, исполнительная ветвь власти обладает рядом регулирующих полномочий в отношении нелегальных мигрантов уже находящихся на территории Штатов и выносит решения о депортации тех или иных субъектов. Хотя Конгресс и может вносить свои коррективы в миграционную политику и иметь расхождения во мнениях с исполнительной ветвью власти ключевой фигурой в рамках иммиграционного законодательства все равно является президент. Обобщая вышесказанное, можно лишь подчеркнуть несомненно ведущую роль президента в рамках разработки миграционной политики и последующему её регулированию.

⁴⁰ Акимова С.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Соединенных штатов Америки // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 14-15.

Глава 2. Миграционная политика Дональда Трампа

2.1 Основные направления миграционной политики Д.Трампа

Иммиграционная политика США претерпела кардинальные изменения после инаугурации Дональда Трампа 20 января 2017 года. Категоричное отношение президента к иммиграции как к серьезной угрозе экономической и национальной безопасности американцев отличается от трактовки его предшественников. Предыдущие администрации, в основном относились к иммиграции как к преимущественно положительному влиянию на экономику.

Борьба с нежелательной иммиграцией была одной из основных тем Дональда Трампа во время его избирательной кампании. Он говорил, что в Соединенных Штатах самые плохие в мире законы об иммиграции, и критиковал своего предшественника, при котором была осуществлена иммиграционная амнистия, позволившая 5 миллионов нелегальных иммигрантов избежать депортации⁴¹. Как платформа его предвыборной кампании, так и последующие исполнительные приказы предусматривали радикальные изменения в рамках миграционной политики США.

Для того, чтобы иметь более четкое представление об основных направлениях миграционной политики на которых базировалась администрация Трампа в период срока его правления, стоит начать с речи, которую он произнес 31 августа 2016 года в Аризоне в рамках своей предвыборной кампании и в которой озвучил основные десять пунктов своей будущей миграционной политики, которую он реализует если займет пост президента⁴². Обещания включали в себя возведение стены на южной границе, более строгую политику в отношении нелегальной миграции, депортацию мигрантов-преступников, контроль за соблюдением иммиграционного законодательства, лишение городов-убежищ бюджетного финансирования, запрет на выдачу виз лицам из стран, которые представляют террористическую

⁴¹ Бубнова Н. И. Стратегия США в зеркале иммиграционной политики Трампа // Россия и современный мир. 2019. № 3 (104). С. 65.

⁴² Pierce S. Trump's First Year on Immigration Policy: Rhetoric vs. Reality // Migration Policy Institute, 2018. P. 2.

угрозу, совершенствование биометрической системы для отслеживания въездных-выездных виз, реформирование систем легальной миграции, а также сокращение числа гуманитарных программ для беженцев⁴³. Стоит отметить, что данные им обещания были в последствии действительно реализованы в той или иной мере. Уже спустя год после выборов, в 2017 году, Трамп, занявший пост президента США издал ряд указов, которые хоть и вызвали огромный резонанс как во мнениях общественности, так и среди ветвей власти, но действительно явились воплощением в жизнь тех обещаний, которые Трамп давал в рамках своей предвыборной кампании.

Таким образом, анализируя предвыборные обещания Дональда Трампа и последующий ряд указов после его инаугурации, в целом, можно выделить основные направления миграционной политики, которые претерпели значительные изменения в период срока администрации Трампа. В их число входит усиление иммиграционного контроля при въезде, сокращение легальной иммиграции, завершение DACA, сокращение гуманитарных программ в отношении беженцев, возведение стены на южной границе и политика нулевой терпимости. Для того, чтобы сформировать более четкое представление о том какого рода изменения претерпел данный ряд направлений и каковы были успехи в их реализации, каждое из направлений будет рассмотрено подробно далее.

Стоит начать с изменений, направленных на усиление миграционного контроля. В 2017 году Трамп издал указ 13769⁴⁴ «Защита нации от въезда иностранных террористов в Соединённые Штаты», направленный на улучшение процедуры проверки иностранцев, направляющихся в США. Сделано это было в первую очередь для возможности выявления угроз национальной безопасности, исходящих от этих иностранцев до того момента, как они попадут на территорию страны. Министерством национальной

⁴³ Full text: Donald Trump immigration speech in Arizona [Electronic resource] // Politico. URL: <https://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-immigration-address-transcript-227614>.

⁴⁴ Указ Президента США от 27.01.2017 №13769 «Защита нации от въезда иностранных террористов в Соединённые Штаты» [Электронный ресурс] // Посольство США в России. URL: <https://ru.usembassy.gov/ru/full-text-executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-ru/>.

безопасности и Государственным департаментом, был проведен обширный анализ спектра угроз, которые могут представлять лица из зарубежных стран, по итогам которого, президент ограничил въезд лиц из восьми стран - Чада (позже исключенного из списка), Ирана, Ирака, Ливии, Северной Кореи, Сирии, Венесуэлы и Йемена. Обусловлено это было тем, что страны были расценены как спонсоры терроризма, предоставляли убежище террористам или предоставили недостаточную информацию властям США. Указ запрещал сроком на 90 дней въезд в США для граждан ряда мусульманских стран, независимо от того, стремятся они получить статус беженца или нет. Несколько тысяч уже выданных виз были отозваны, многие прилетающие в США граждане этих стран были задержаны – и нелегальные беженцы, и лица, прибывшие в США легально. Также указ предписывал ускорить внедрение биометрической системы для контроля за въезжающими в страну.

Впоследствии указ 13769 был заменён указом 13780⁴⁵. Новый указ был менее категоричным, и на основании его, въезд в страну был ограничен лишь гражданам нескольких стран, поток мигрантов из которых не был наибольшим и которые не причислялись к странам, несущим наивысшую угрозу в виде радикального исламизма. Согласно закону «Об иммиграции и гражданстве»⁴⁶ президент действительно имеет право на то, чтобы приостанавливать въезд тех категорий лиц, которые он сочтет целесообразными, если это может угрожать безопасности страны. Однако, несмотря на это федеральные суды низшей инстанции, а также ряд СМИ сочли данный указ, выходящим за рамки полномочий президента и носящим предвзятый характер в отношении мусульман, пока в 2018 году Верховным судом США не было постановлено, что данный указ не противоречит законным полномочиям Трампа. В январе 2020 года, по рекомендации исходящей из Министерства внутренней безопасности, список стран, которые попали под ограничения, был расширен

⁴⁵ Executive Order of 06.03.2017 №13780 «Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry Into the United States Initial Section 11 Report» [Electronic resource] // The Department of Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/publication/executive-order-13780-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-initial>.

⁴⁶ Immigration and Nationality Act [Electronic resource] : fed. act of 27.06.1952 // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

еще на шесть позиций, включающих в себя Бирму, Эритрею, Кыргызстан, Нигерию, Судан и Танзанию.

Более того администрация Трампа также внесла ряд корректировок в рамках приема мигрантов. Однако несмотря на то, что в полномочия президента действительно входит право ввести запрет на въезд, основные функции по проверке *ex post* все-таки входят в полномочия Конгресса. И хотя Трамп не имел полномочий самостоятельно существенно реформировать легальную иммиграционную систему, администрация внесла несколько изменений, которые усилили проверку потенциальных иммигрантов и замедлили легальный допуск. Было значительно увеличено количество собеседований, которые кандидаты должны пройти до получения разрешения на иммиграцию или поездку в Соединенные Штаты, также было приостановлено действие программы безвизового собеседования, которая позволяла некоторым путешественникам продлевать разрешение на поездку без собеседования⁴⁷. Администрация также ужесточила процедуру проверки, увеличив объем информации, которую должны предоставить заявители на визу. Некоторые заявители теперь должны были заполнить дополнительную анкету, в которой они должны указать историю поездок и занятости за 15 лет, а также адреса своего проживания за этот период. В феврале 2018 года президент издал меморандум о создании Национального центра проверки⁴⁸, который упростил процесс иммиграционной проверки путем объединения данных и координации операций между агентствами.

Также в рамках политики по усилению контроля, администрация Трампа приняла меры и в отношении мигрантов, находящихся уже на территории США. Указ 13768⁴⁹ «О повышении общественной безопасности во внутренних делах Соединенных Штатов», значительно расширил категорию лиц, классифицируемых как «приоритетные для высылки». Приоритетными для

⁴⁷ Pierce S. U.S. Immigration Policy Under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts // Migration Policy Institute, 2018. P. 5.

⁴⁸ Bureau of Consular Affairs [Electronic resource]. URL: <https://travel.state.gov/content/travel.html>.

⁴⁹ Executive Order of 25.01.2017 №13768 «Enhancing Public Safety in the Interior of the United States» [Electronic resource] // The Department of Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/news/2017/02/21/fact-sheet-enhancing-public-safety-interior-united-states>.

высылки были объявлены все иностранцы, которым было или могло бы быть предъявлено обвинение в совершении преступления. Более того, указ предписывал лишить финансирования города-убежища. Города-убежища⁵⁰ – это термин, употребляемый по отношению к штатам и населенным пунктам, которые ограничивают сотрудничество с федеральными властями в сфере миграции и не позволяют таким образом в полной мере осуществлять иммиграционный и таможенный контроль. Власти таких административных образований назвали это решение неконституционным. Фактически администрация Трампа ставила их перед выбором между тем, чтобы принять их условия и предоставить доступ к нелегальным мигрантам федеральным властям, и между тем, чтобы лишиться финансирования. Впоследствии был издан бессрочный общенациональный запрет на выполнение данного пункта, так как президент не имеет права менять и устанавливать новые условия для расходов, которые уже утверждены Конгрессом.

Следующим направлением можно выделить сокращение потока легальной рабочей силы из-за рубежа. С заявленной целью администрация Трампа призвала Службу гражданства и иммиграции США (USCIS), в обязанности которой входит рассмотрение заявлений на получение визы, быть более разборчивой при их одобрении. В 2017 году Трамп издал указ 13788⁵¹ «Покупай американское, нанимай американцев», в котором президент подтолкнул Государственный департамент, а также Министерства юстиции, труда и внутренней безопасности издать новые правила и инструкции для защиты интересов американских рабочих, с целью предотвращения злоупотребления нормами иммиграционного законодательства, касающихся найма иностранных рабочих кадров. Для того, чтобы сократить приток квалифицированных работников из-за рубежа и дать больше возможностей для найма американцев, администрация также внесла ряд изменений в визовую

⁵⁰ Migrants and cities: new partnerships to manage mobility / Ed. International Organization for Migration. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2015. P. 169.

⁵¹ Executive Order of 18.04.2017 №13788 «Buy American and Hire American» [Electronic resource] // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/archive/buy-american-and-hire-american-putting-american-workers-first>.

программу H-1B, направленных на пересмотр определения того, кто имеет право на получение визы, основываясь на их роде деятельности и квалификации. Смежная с ней, визовая программа H-4, которая предоставляет разрешение на работу иждивенцам супругов владельцев визы H-1B, была прекращена. Более того, администрация внесла ряд изменений, усложняющих задачу для иммигрантов, получить грин-карту или продлить свои визы, если они или их иждивенцы пользуются любым из расширенного набора государственных льгот и налоговых льгот, на которые они имеют право.

Пристальное внимание также было уделено завершению программы DACA которая на момент 2017 года обеспечивала защиту от высылки и разрешения на работу почти 700000 неавторизованных лиц, которые были привезены в Соединенные Штаты в детстве. «Отсроченные действия в отношении прибывающих детей» (DACA)⁵² - это своего рода временное административное освобождение от депортации. Цель DACA состояла в том, чтобы предоставить имеющим на это право иммигрантам, прибывшим в Соединенные Штаты, когда они были детьми, защиту от депортации. Эта административная амнистия продлевалась каждые два года. Программа также предоставляла государственные льготы, такие как разрешение на работу. Трамп, в рамках борьбы с нелегальной иммиграцией, в сентябре 2017 года объявил программу неконституционной и отменил её. Суд в Сан-Франциско в январе 2018-го заблокировал это решение об отмене программы и оставил ее в силе на время рассмотрения судебных споров. Так, спустя ряд судебных разбирательств лишь в 2020 году, Верховный суд США окончательно запретил отмену DACA, но в следующем месяце власти перестали принимать новые заявки от "мечтателей", как называют детей мигрантов-нелегалов. Для уже числящихся в программе участников было введено ограничение, согласно которому они могли по-прежнему подавать заявки на продление мер защиты, но лишь на один год вместо прежних двух.

⁵² Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) [Electronic resource] : fed. act of 05.09.2017 // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/consideration-of-deferred-action-for-childhood-arrivals-daca>.

Следующим направлением, которое подверглось реформированию, можно выделить сокращение гуманитарных программ в отношении беженцев. Когда Трамп вступил в должность, исполнительная власть действовала в соответствии с установленным президентом Обамой потолком для приема беженцев на 2017 финансовый год, установленным на уровне 110 000 человек. Новая администрация была обеспокоена большим количеством беженцев и возникающей по причине этого сложностью проверки, а также быстро растущим числом невыполненных заявлений о предоставлении убежища. В рамках указа 13780 было приостановлено действие «Программы приема беженцев в США»⁵³ (USRAP) на 120 дней. Приостановление действия программы истекло 24 октября 2017 года, с того же момента вступил в силу указ 13815 «Возобновление программы приема беженцев в США с расширенными возможностями проверки». Указом также было регламентировано возобновить допуск по USRAP только для граждан тех стран, в отношении которых было определено, что это необходимо для обеспечения безопасности и благополучия граждан. В рамках пересмотра программы администрация Трампа завершила «Программу для несовершеннолетних в Центральной Америке»⁵⁴ (CAM), предназначенную для уязвимой молодежи с целью удержать их от опасного путешествия через Мексику в Соединенные Штаты. Программа позволила некоторым родителям, законно проживающим в Штатах, запросить собеседование для своих детей о переселении, при условии, что они являются гражданами Сальвадора, Гватемалы или Гондураса. Также администрацией был снижен предел приема беженцев по USRAP до 50 000 человек на 2017 год, поскольку это более приемлемая цифра для обеспечения надлежащей проверки. В каждом последующем году Трамп еще больше снижал потолок для беженцев. В итоге в течение 2017 года было принято 53 716 беженцев. На 2018 год администрация снизила потолок еще больше, до 45 000

⁵³ U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) [Electronic resource]. URL: <https://www.uscis.gov>.

⁵⁴ Central American Minors (CAM) Program [Electronic resource] : fed. act of 26.07.2017 // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/refugee-admissions/central-american-minors-cam-program/>.

беженцев. На 2019 и 2020 годы предельные значения были установлены на уровне 30 000 и 18 000 соответственно.

Для решения проблемы, связанной с потоком нелегальных иностранцев, направляющихся в США из отдаленных стран, и злоупотреблением системой убежища иностранцами, стремящимися въехать и остаться в США, администрация Трампа внесла также несколько нормативных и операционных изменений. Администрация заключила соглашения с Мексикой и странами Центральной Америки о приеме иммигрантов в свою страну для возможности подачи ходатайств о предоставлении убежища там. Это было сделано для того, чтобы побудить иностранцев подавать прошения о предоставлении убежища в первой безопасной стране, в которую они прибывают вместо того, чтобы путешествовать через несколько стран для подачи ходатайства о предоставлении убежища непосредственно в США. Так же были реализованы «Протоколы защиты мигрантов»⁵⁵ (MPP), которые были инициированы в 2019 году. В рамках этой программы некоторые лица, прибывшие на юго-западную границу, были возвращены в Мексику, так как в соответствии с законом «Об иммиграции и гражданстве»⁵⁶ соискатели убежища, прибывающие по суше из иностранной территории, прилегающей к Соединенным Штатам, могут быть возвращены на эту территорию, пока их ходатайства о предоставлении убежища находятся на рассмотрении.

Администрация также прекратила действие гуманитарной защиты в рамках «Временного защищенного статуса»⁵⁷ (TPS) для сотен тысяч мигрантов, многие из которых жили в США на протяжении десятилетий. TPS это временная форма защиты, которая может быть назначена, когда страна испытывает продолжающийся вооруженный конфликт, стихийное бедствие или же в стране существуют чрезвычайные и временные условия, которые не позволяют гражданам страны вернуться в безопасное место. Обладатели

⁵⁵ The Department of Homeland Security (DHS) [Electronic resource]. URL: <https://www.dhs.gov>.

⁵⁶ Immigration and Nationality Act [Electronic resource] : fed. act of 27.06.1952 // USCIS. URL: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

⁵⁷ U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) [Electronic resource]. URL: <https://www.uscis.gov>.

статуса TPS получают временную защиту от выдворения и разрешение на работу в Соединенных Штатах на ограниченный период с продлением в зависимости от того, продолжает ли страна, из которой они прибыли соответствовать критериям выдачи статуса TPS. Предыдущие администрации регулярно расширяли критерии присвоения TPS. В цели администрации Трампа входило сократить перечень критериев к его первоначальному намерению, для достижения этого секретарем Министерства внутренней безопасности (DHS) по согласованию с государственным секретарем было решено прекратить действие TPS для Сальвадора, Гаити, Гондураса, Непала, Никарагуа и Судана, но присвоить статус TPS для приезжающих из Сомали, Южного Судана, Сирии и Йемена. В 2020 финансовом году USCIS получила 13 600 заявок на получение статуса TPS. Для сравнения, в 2018 году было получено 314 600 заявок⁵⁸.

Одним из самых резонансных направлений можно выделить возведение стены на южной границе. Еще в рамках своей предвыборной кампании Трамп объявил о намерении возвести физический барьер на границе с Мексикой, за которую она же и заплатит. После данного заявления правительство Мексики поспешило заявить, что не собирается финансировать подобный барьер. После своей инаугурации в 2017 году одним из первых шагов Трампа стал указ 13767⁵⁹ «Об улучшении безопасности границ и иммиграционного контроля», указ еще раз подтвердил намерение нового президента возвести стену на южной границе страны. Указ также предписывал увеличение финансирования центров содержания нелегальных мигрантов и расширение штата пограничной службы. Так, в течение 2017 года число задержаний несанкционированных иммигрантов на границе США и Мексики снизилось более чем на четверть по сравнению с прошлым годом - до самого низкого уровня, зарегистрированного с 1971 года. По сравнению с предыдущим годом это указывало на изменение представлений о правоприменении за потенциальное несанкционированное

⁵⁸ 2020 USCIS Statistical Annual Report. USA: U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), 2019. P. 12.

⁵⁹ Executive Order of 25.01.2017 №13767 «Border Security and Immigration Enforcement Improvements» [Electronic resource] // Архив Белого Дома. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02095/border-security-and-immigration-enforcement-improvements>.

пересечение границы. После 2017 года уровень задержаний вернулся к показателям 2013, 2015 и 2016 годов. Это продемонстрировало, что одна жесткая риторика не может повлиять на решения потенциальных мигрантов о том, пытаться ли пересечь границу в долгосрочной перспективе.

Однако, если усиление патрулирования на границе было возможно осуществить лишь исходя из личной инициативы президента, то для возведения стены на южной границе требовалось гораздо большее финансовое вложение, которое Конгресс, в рамки полномочий которого входит ассигнование годового федерального бюджета Белого дома, утверждать отказывался. По задумке Дональда Трампа стена должна была протянуться на свыше чем 1600 км границы и закрыть бреши, оставшиеся после подобного проекта Джорджа Буша – младшего. Трамп видел в построении стены единственное средство, которое может помочь в сокращении потока нелегальных мигрантов, которые, по его мнению, представляют собой людей с низким социальным статусом. Стоит также отметить, что данный проект был раскритикован не только Демократической партией и большим количеством СМИ, но также был весьма негативно воспринят и общественными массами. Помимо критики со стороны общественности, проект также на протяжении всего срока правления Трампа сталкивался с финансовыми трудностями. Так как обещанного финансирования стены со стороны Мексики, разумеется, не было, президенту пришлось обратиться к бюджету США. Однако, разногласия между республиканцами и демократами по этому вопросу были настолько значительными, что в 2018 году, после того как Конгрессу не удалось утвердить бюджет на 2019 финансовый год, в стране начался самый длительный «шатдаун» за всю истории США, в период которого деятельность министерств и ведомств была частично или полностью приостановлена, а служащие отправлены в неоплачиваемые отпуска. В итоге, для того чтобы избежать последующей приостановки его работы сенат Конгресса США утвердил законопроект о финансировании правительства до сентября 2019 года, где на строительство стены было выделено лишь 1.3 млрд. долларов, хотя Трамп требовал в 4 раза больше. Тогда Трамп, для того, чтобы

пойти в обход Конгресса, ввел режим чрезвычайного положения на южной границе, а затем продлил его до февраля 2021 года. Введение режима ЧП позволило администрации президента выделять ресурсы на возведения барьера из бюджетов разных ведомств, в частности с оборонного бюджета страны. Цель администрации Трампа заключалась в том, чтобы к концу 2020 года построить от 720 до 800 километров стены. По состоянию на январь 2020 года завершено более 727 километров.

Также в рамках мексиканского направления Министерство юстиции и Министерство внутренней безопасности (DHS) в 2018 году ввели «политику нулевой терпимости» на границе США и Мексики, в соответствии с которой они обязались сотрудничать в уголовном преследовании всех, кто пересек границу без разрешения, за преступления, связанные с незаконным въездом. Самым спорным аспектом данной политики было отделение детей-мигрантов от своих родителей при заключении под стражу. По данным «Мирового отчета по миграции»⁶⁰ на момент 2018 года было разделено уже более 2600 детей с родителями. Родители были переданы под опеку Маршалов США до возбуждения уголовного дела, а их дети, которые не могут содержаться под стражей в уголовном порядке, были помещены в приюты, находящиеся в ведении отдельного государственного учреждения. Это поставило родителей и детей по разным правовым путям, что затрудняет их последующее воссоединение после уголовного преследования родителей. Подобная политика вызвала массовое общественное возмущение и критику подобных мер в СМИ и социальных сетях, акцентируя на их жестокость, но Трамп продолжал придерживаться своих взглядов на этот счет и остался верен своим убеждениям вплоть до окончания срока.

Несмотря на то, что реформирование некоторых направлений, зачастую сталкивалось с негативной оценкой общества и возникающим среди ветвей власти плюрализмом мнений, нельзя не учитывать факт того, что миграционная политика Дональда Трампа имела и ряд положительных аспектов.

⁶⁰ McAuliffe M. World migration report 2020. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2019. P. 113.

Администрация Трампа усилила и расширила применение иммиграционных законов, сократила прием беженцев, завершила несколько иммиграционных программ, реализованных исполнительными действиями предыдущих администраций, и даже замедлила законный допуск некоторых категорий иммигрантов, а также был сокращен поток мигрантов из Мексики.

Безусловно, ни одна из администраций в современной истории США не уделяла столь значительного внимания иммиграционной политике и не ставила одной из своих основных задач ограничение иммиграционных потоков, как легальных, так и нелегальных. Несмотря на то, что зачастую методы Дональда Трампа вызвали огромный резонанс мнений во всех слоях американского общества, что порождало своего рода проблему для выработки наиболее эффективных стратегий для осуществления поставленных президентом задач, его действия действительно были нацелены лишь на реализацию реформирования тех направлений, которым он уделял особое внимание. Уже в первый год своего президентства он внес ряд фундаментальных изменений в миграционную политику США, и продолжал придерживаться собственных взглядов на то, как сделать её более эффективной на протяжении всего срока своего правления. Например, меры по усилению иммиграционного контроля при въезде были необходимы для повышения уровня безопасности внутри страны, но были восприняты как антимусульманские, раскритикованы в СМИ и расценены как превышение полномочий президента, а политика в отношении Мексики в виде возведения стены на южной границе и введение политики нулевой терпимости получила волну недовольства со стороны общества, сетующего на то, что это противоречит основным американским ценностям, и несогласие со стороны Конгресса. Впрочем, даже когда подход президента встречал несогласие со стороны законодательной ветви власти, Трамп не отступал от собственных предубеждений и продолжал придерживаться их, постоянно вступая в конфронтацию с обладателями альтернативных взглядов. Президент неуступно продолжал ту политику, которую считал наиболее приемлемой, с благой целью по возвращению Штатам былого величия. Однако

недостаток зачастую банальной гуманности по отношению к мигрантам в ряде мер, предпринятых для реализации поставленных им целей, сделало его политическую фигуру столь неоднозначной не только в глазах американского общества, но и в глазах мирового сообщества в целом.

2.2 Влияние миграционной политики Дональда Трампа на отношения с некоторыми странами

Дональд Трамп первыми же своими действиями после вступления в должность дал понять мировому сообществу, что действия в рамках его миграционной политики будут весьма резонансными и имеющими последствия во взаимоотношениях со странами. Весьма резкая мексиканская риторика в его предвыборных заявлениях и последующие действия в отношении ряда стран Ближнего востока, дают понимание того, на взаимоотношения с какими государствами миграционное реформирование оказало впоследствии сильнейшее влияние.

Так, можно выделить сотрудничество с Мексикой, в отношении которой США проводили столь агрессивную миграционную политику. Стоит отметить, что Мексика – это важный стратегический партнер, являющийся по совместительству вторым по величине экспортным рынком США. Параллельно с этим в сферах безопасности и экономики две страны сложно взаимозависимы. Но, несмотря на географическую близость и обширные культурно-экономические связи, отношения США и Мексики за последние несколько десятилетий ухудшились, из-за несанкционированной миграции в двусторонних отношениях стран все стало не так гладко. Еще в 2016 году Дональд Трамп, делая в рамках своей предвыборной кампании весьма резкие высказывания в сторону своего южного соседа⁶¹, наметил серьезное ухудшение американо-мексиканских отношений. Трамп выражал озабоченность по поводу увеличения масштабов мексиканской миграции, критиковал мексиканцев и

⁶¹ Donald Trump: Mexico will pay for wall, “100%” [Electronic resource] // BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/election-us-2016-37241284>.

правительство Мексики, а в случае своего избрания президентом он угрожал прекращением действия DACA, что привело бы к депортации миллионов мексиканских нелегальных мигрантов из США, возведением стены на южной границе и отказом от «Североамериканского соглашения о свободной торговле» (NAFTA)⁶². Важно уточнить, что, исходя из информации с официального сайта USCIS, на 2017 год большее число бенефициаров DACA были родом из Мексики⁶³. После своей инаугурации, не отказываясь от намерений сократить число нелегальных мигрантов, в 2017 году администрация Трампа прекратила действие DACA, и для мексиканцев, которые уже получили амнистию DACA до ее прекращения, были установлены новые критерии.

Касательно своего отношения к NAFTA Трамп высказался, что это худшая торговая сделка, которую когда-либо подписывали Штаты. 1 декабря 2018 года Дональд Трамп сообщил Мексике и Канаде о своем намерении - выходе Соединенных Штатов из NAFTA в течение шести месяцев⁶⁴. Однако почти сразу же его администрация начала новые переговоры на основе NAFTA и сформировала новую сделку, USMCA⁶⁵, которая является модернизированной версией предыдущего соглашения. 30 ноября 2018 года по инициативе Дональда Трампа США, Мексика и Канада подписывают новое соглашение - Соглашение между США, Мексикой и Канадой (USMCA). Основная цель новой сделки была в том, чтобы решить проблему торгового дефицита США с партнерами NAFTA. Однако, успехов это не принесло, и в 2020 году после введения в действие USMCA дефицит торгового баланса США с Мексикой и Канадой увеличился еще больше.

Возвращаясь к теме усиления контроля на границе США и Мексики, можно отметить, что эта инициатива была направлено на устранение еще одной проблемы, а именно незаконного наркотрафика, в частности экспорта опиатов

⁶² North American Free Trade Agreement (NAFTA) [Electronic resource] : trade agr. of 01.01.2008 // The International Trade Administration. URL: <https://www.trade.gov/north-american-free-trade-agreement-nafta>.

⁶³ U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) [Electronic resource]. URL: <https://www.uscis.gov>.

⁶⁴ Trump has dropped out of a number of deals, groups internationally [Electronic resource] // USA Today. URL: <https://www.usatoday.com/story/news/2018/11/21/donald-trump-foreign-policy-iran-nafta-russia-mexico-canada-trade/1732952002/>.

⁶⁵ United States-Mexico-Canada Agreement [Electronic resource] // United States Trade Representative. URL: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>.

из Мексики. В 2015-2016 годах из-за высокой смертности от случайной передозировки опиатов продолжительность жизни в США снизилась. В 2017 году в США от передозировки опиатов и запрещенных наркотиков умерло около 72000 человек. С 2013 по 2016 год смертность от передозировки синтетическими наркотиками многократно увеличилась, поэтому перед администрацией Трампа стояла задача по принятию каких-либо мер в этом отношении и усиление контроля на границе с главным поставщиком опиатов в страну могло весьма в этом помочь.

В 2019 году начинается строительство стены на границе США и Мексики. И 7 июня 2019 года, стремясь избежать пошлин со стороны США, правительство Мексики достигает соглашения с Соединенными Штатами и углубляет сотрудничество в таких важных областях политики, как усиление контроля на границе Мексики с Гватемалой, борьба с контрабандой и преступной деятельностью, предоставление убежища в качестве первой безопасной страны и рабочие программы в Мексике в поддержку этой новой политики. А в 2020 году, 9 июля страны подписывают совместную декларацию о дружбе и сотрудничестве⁶⁶, что можно расценивать как весьма положительную динамику в отношениях между странами чего не скажешь о мерах по контролю миграции, ведь, несмотря на многочисленные договоренности и тесное сотрудничество между сторонами, вопрос миграции до сих пор не решен. Однако, усиление пограничного контроля Дональдом Трампом оказалось неэффективным и не уменьшило количество случаев несанкционированного пересечения границы. Напротив, масштабы несанкционированной миграции увеличились.

Говоря об отношениях США и Мексики нельзя не отметить тот факт, что в вопросах контроля иммиграции, их отношения вышли за рамки двусторонних обсуждений и достигли уровня региональных дискуссий. Связано это с тем, что помимо Мексики в процесс миграции США и Мексики также вовлечены

⁶⁶ Лидеры США и Мексики подписали совместную декларацию о дружбе и сотрудничестве [Электронный ресурс] // ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8919187>.

страны Центральной Америки⁶⁷. Отношения с Мексикой и Центральной Америкой подверглись испытанию из-за подстрекательской антииммигрантской риторики и иммиграционных действий, которые перенесли бремя препятствования мигрантам и предложения убежища в Мексике. За последние несколько десятилетий Мексика стала важной транзитной страной для мигрантов из стран Центральной Америки (особенно из Гватемалы), целью которых является въезд в США. Помимо Гватемалы, в Мексику-США вовлечены Сальвадор, Гондурас и Никарагуа. В течение первых 9 месяцев 2019 года 74% задержаний на границе США и Мексики приходилось на гватемальцев, гондурасцев и сальвадорцев. Кризис, связанный с миграцией, затронул и Канаду. Для регулирования миграции Мексике и США необходимо продолжать сотрудничество и вести интенсивные переговоры со странами Центральной Америки, потому что только Мексика и Соединенные Штаты не смогут решить проблему миграции граждан Сальвадора и Никарагуа, без этих стран. Миграция из стран Центральной Америки в Соединенные Штаты через Мексику является основной частью повестки дня в области безопасности Северной Америки. Для этого в 2017 году администрация объявила о прекращении предоставления временного защищенного статуса (TPS) для Никарагуа, Гаити, Сальвадора и Гондураса⁶⁸ затем в 2018 статус TPS этим странам вернули.

Незаконная миграция из Центральной Америки увеличилась в последние годы, чему способствовали тяжелые социально-экономические условия и условия безопасности в регионе. Для того, чтобы уменьшить скопления беженцев на своей границе, администрация Штатов использовала различные инструменты. Так, были заключены противоречивые соглашения о сотрудничестве по миграционным вопросам с Гватемалой, Сальвадором и Гондурасом⁶⁹, на основании которых центрально-американские государства

⁶⁷ Бубнова Н. И. Стратегия США в зеркале иммиграционной политики Трампа // Россия и современный мир. 2019. № 3 (104). С. 79.

⁶⁸ The Department of Homeland Security (DHS) [Electronic resource]. URL: <https://www.dhs.gov>.

⁶⁹ The Department of Homeland Security (DHS) [Electronic resource]. URL: <https://www.dhs.gov>.

обязуются принимать мигрантов, которые стремятся попасть на территорию Соединенных Штатов, на время рассмотрения их прошений о предоставлении убежища. Теперь, когда все три соглашения вступили в силу, Соединенные Штаты в координации с соответствующей страной-участником могли выслать определенных правомочных мигрантов, ищущих гуманитарную защиту, в каждую из стран, с которыми заключены соглашения. Тем самым, страны подтвердили свою приверженность борьбе с взаимными угрозами, включая транснациональные преступные организации и банды, незаконный ввоз мигрантов, торговлю наркотиками и торговлю людьми. Однако, нельзя сказать, что данные соглашения действительно облегчили ситуацию на границе.

Напряженные отношения с Ближним востоком, которые остаются на повестке дня в области внешней политики США уже длительный период времени, получили положительный импульс развития в период срока правления Трампа. Однако, положительная динамика не коснулась сферы миграционной политики, и она, наоборот, претерпела ужесточения. В контексте собственных представлений о «мусульманской угрозе» во время избирательной кампании Трамп призывал к «полной и совершенной» блокировке въезда мусульман в США⁷⁰.

После инаугурации в 2017 году одним из своих указов он подтвердил свои намерения. Так, в указе 13769⁷¹ «Защита нации от въезда иностранных террористов в Соединённые Штаты» он запретил въезд для граждан ряда стран на 90 дней. Принятие указа было трактовано угрозами национальной безопасности, в частности, террористической. В указе Трамп ссылаясь на события террористического акта 11 сентября и тем самым делал акцент на том, что приведенный перечень стран может стать источником повторения тех событий. Впоследствии, данный указ был раскритикован мировым сообществом за предвзятость в отношении мусульманских стран по

⁷⁰ Бубнова Н. И. Стратегия США в зеркале иммиграционной политики Трампа // Россия и современный мир. 2019. № 3 (104). С. 68.

⁷¹ Указ Президента США от 27.01.2017 №13769 «Защита нации от въезда иностранных террористов в Соединённые Штаты» [Электронный ресурс] // Посольство США в России. URL: <https://ru.usembassy.gov/ru/full-text-executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-ru/>.

религиозному признаку. Реакция глав стран, на которых были направлены ограничения, была весьма неоднозначной, так, представители Ирана назвали указ Трампа оскорбительным для исламского народа и пригрозили ответными санкциями для въезда американских граждан. Президент Сирии же в свою очередь весьма положительно отреагировал на данные меры, объяснив это тем, что расценивает это не как оскорбление сирийского народа, а как попытку обеспечить безопасность от носителей угрозы. Реакция иракского правительства была двоякой, они выразили понимание необходимости данных мер, но также задумались и об ответном жесте в сторону американцев. Власти Судана выпустили заявление, в котором это решение было обозначено как весьма неудачное, подчеркнув, что оно окажет влияние и возведет барьеры в направлении экономического сотрудничества с США. Правительство Йемена, вообще, воздержалось от какой-либо реакции. Впоследствии указ был заменен указом 13780⁷², в котором перечень стран с ограничениями на въезд был изменен, но введен запрет на въезд всем беженцам, не имеющим ни визы, ни действующим проездных документов, что отразилось положительно на количестве беженцев, принимаемых в год, но никакого положительного влияния на отношения со странами не оказало.

Можно констатировать, что выбранная Трампом политика в сфере миграции, нацелена в первую очередь на защиту американского общества от угроз, которые могут прийти извне. Незаконный наркотрафик и неконтролируемые потоки нелегальных мигрантов со стороны Мексики, действительно, оказывали пагубное влияние на американское общество, поэтому весьма категоричная политика Трамп в отношении своего соседа является целесообразной. Отношения между странами имели негативную окраску на протяжении последних десятилетий и вызвано это было в первую очередь потоками нелегальной миграции не только из Мексики, но из региона Центральной Америки, использующим Мексику как транзитную зону. Трамп

⁷² Executive Order of 06.03.2017 №13780 «Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States Initial Section 11 Report» [Electronic resource] // The Department of Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/publication/executive-order-13780-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-initial>.

поставил своей целью искоренить существующую уже долгий период времени проблему, тем самым ознаменовав пик ухудшения в их отношениях. Разумеется, выбранные Трампом весьма жесткие и зачастую негуманные меры не могли не отразиться на экономическом партнерстве, связывающем страны. Однако, учитывая тот факт, что Мексика является важным стратегическим партнером для Штатов, оборвать с ней экономическое партнерство было бы невыгодно и американской стороне. По этой причине произошло реформирование уже существующего соглашения между странами. В рамках взаимодействия с центрально-американским регионом также был подписан ряд соглашений о сотрудничестве в сфере миграции с Гватемалой, Гондурасом и Сальвадором, что ознаменовало взаимную приверженность стран по обеспечению безопасности. Анализируя подобную динамику во взаимоотношениях как с Мексикой, так и с регионом Центральной Америки в целом, напрашивается вывод касательно того, что несмотря на весьма жесткую риторику, направленную в отношении мигрантов из данного ряда стран, чтобы избежать серьезного ухудшения взаимоотношений страны прибегают к, взаимодействующим в сфере миграционной политики, трактованную Штатами, что, тем не менее, не делает их отношения менее натянутыми. Миграционная политика в отношении Ближнего Востока также является весьма неоднозначной и расценивается мировым сообществом как предвзятая, что не может не сказываться на итак сложных отношениях с регионом и отношении глав государств к США. Так, в своей борьбе за гарант безопасности американского народа президент зачастую не предвидел какое влияние это может оказать на отношения Соединённых Штатов со своими соседями и не только, а воздвижение барьеров, как физических, так и условных, несомненно, негативно сказывается на процессах не только необходимых для развития глобальной экономики, но также и на процессах социально-культурного взаимодействия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования изменений миграционной политики в период правления Д.Трампа с 2016 по 2020 год можно сделать следующие выводы.

Миграционная политика США продолжает совершенствоваться и по сей день. Основными направлениями модернизации, нацеленными на реформирование законодательства по миграционным вопросам, можно выделить политику привлечения квалифицированных кадров, а также ужесточение политики в сфере нелегальной иммиграции. Более того, совершенствуются механизмы борьбы с угрозами национальной безопасности, в частности по противодействию террористической деятельности. Однако, реализация реформирования по данным направлениям зачастую затормаживается не только из-за недостатка финансовой поддержки, но и по причине слабого уровня координации действий основных ветвей власти и подвластных им ведомств.

Основные полномочия в сфере миграционной политики разделяются между законодательной и исполнительной ветвями власти. Компетенция федеральной власти включает в себя в первую очередь обеспечение безопасности, что имеет повышенную актуальность с появлением угрозы терроризма в современном мире. Также компетенция распространяется на процесс натурализации мигрантов и легализации их статуса пребывания.

Основное разделение полномочий регламентировано в законе «Об иммиграции и гражданстве», который устанавливает основные направления, в рамках которых, ключевые решения принимает президент. Безусловно, президент обладает широким спектром полномочий, включающих в себя основные предписания в отношении того, какие лица могут оставаться на территории США, а какие нет, если президент сочтет ту или иную категорию лиц ставящей под угрозу безопасность государства, то он в праве ввести ограничения на её въезд. Более того, исполнительная ветвь власти обладает

рядом регулирующих полномочий в отношении нелегальных мигрантов уже находящихся на территории Штатов и выносит решения о депортации тех или иных субъектов. Хотя Конгресс и может вносить свои коррективы в миграционную политику и иметь расхождения во мнениях с исполнительной ветвью власти ключевой фигурой в рамках иммиграционного законодательства все равно является президент. Обобщая вышесказанное, можно лишь подчеркнуть несомненно ведущую роль президента в рамках разработки миграционной политики и последующему её регулированию.

Ни одна из администраций в современной истории США не уделяла столь значительного внимания иммиграционной политике и не ставила одной из своих основных задач ограничение иммиграционных потоков, как легальных, так и нелегальных. Несмотря на то, что зачастую методы Дональда Трампа вызывали огромный резонанс мнений во всех слоях американского общества, что порождало своего рода проблему для выработки наиболее эффективных стратегий для осуществления поставленных президентом задач, его действия действительно были нацелены лишь на реализацию реформирования тех направлений, которым он уделял особое внимание. Уже в первый год своего президентства он внес ряд фундаментальных изменений в миграционную политику США, и продолжал придерживаться собственных взглядов на то, как сделать её более эффективной на протяжении всего срока своего правления. Например, меры по усилению иммиграционного контроля при въезде были необходимы для повышения уровня безопасности внутри страны, но были восприняты как антимусульманские, раскритикованы в СМИ и расценены как превышение полномочий президента, а политика в отношении Мексики в виде возведения стены на южной границе и введение политики нулевой терпимости получила волну недовольства со стороны общества, сетующего на то, что это противоречит основным американским ценностям, и несогласие со стороны Конгресса. Впрочем, даже когда подход президента встречал несогласие со стороны законодательной ветви власти, Трамп не отступал от собственных предубеждений и продолжал придерживаться их, постоянно вступая в

конфронтацию с обладателями альтернативных взглядов. Президент последовательно продолжал ту политику, которую считал наиболее приемлемой, с благой целью по возвращению Штатам былого величия. Однако недостаток зачастую банальной гуманности по отношению к мигрантам в ряде мер, предпринятых для реализации поставленных им целей, сделало его политическую фигуру столь неоднозначной не только в глазах американского общества, но и в глазах мирового сообщества в целом.

Выбранная Трампом политика в сфере миграции, была нацелена в первую очередь на защиту американского общества от угроз, которые могут прийти извне. Незаконный наркотрафик и неконтролируемые потоки нелегальных мигрантов со стороны Мексики, действительно, оказывали пагубное влияние на американское общество, поэтому весьма категоричная политика Трамп в отношении своего соседа является целесообразной. Отношения между странами имели негативную окраску на протяжении последних десятилетий и вызвано это было в первую очередь потоками нелегальной миграции не только из Мексики, но из региона Центральной Америки, использующим Мексику как транзитную зону. Трамп поставил своей целью искоренить существующую уже долгий период времени проблему, тем самым ознаменовав пик ухудшения в их отношениях. Разумеется, выбранные Трампом весьма жесткие и зачастую негуманные меры не могли не отразиться на экономическом партнерстве, связывающем страны. Однако, учитывая тот факт, что Мексика является важным стратегическим партнером для Штатов, оборвать с ней экономическое партнерство было бы невыгодно и американской стороне. По этой причине произошло реформирование уже существующего соглашения между странами. В рамках взаимодействия с центрально-американским регионом также был подписан ряд соглашений о сотрудничестве в сфере миграции с Гватемалой, Гондурасом и Сальвадором, что ознаменовало взаимную приверженность стран по обеспечению безопасности. Анализируя подобную динамику во взаимоотношениях как с Мексикой, так и с регионом Центральной Америки в целом, напрашивается вывод касательно того, что несмотря на весьма на

жесткую риторику, направленную в отношении мигрантов из данного ряда стран, чтобы избежать серьезного ухудшения взаимоотношений страны прибегают к, взаимодействующую в сфере миграционной политики, трактованную Штатами, что, тем не менее, не делает их отношения менее натянутыми.

Миграционная политика в отношении Ближнего Востока также является весьма неоднозначной и расценивается мировым сообществом как предвзятая, что не может не сказываться на и без того сложных отношениях с регионом и отношении глав государств к США. Так, в своей борьбе за гарант безопасности американского народа президент зачастую не предвидел какое влияние это может оказать на отношения Соединённых Штатов со своими соседями и не только, а воздвижение барьеров, как физических, так и условных, несомненно, негативно сказывается на процессах не только необходимых для развития глобальной экономики, но также и на процессах социально-культурного взаимодействия.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Акимова С.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Соединенных штатов Америки / С.А. Акимова // Вестник Московского университета МВД России. — 2014. — № 4. — С.11-15.
2. Бубнова Н. И. Стратегия США в зеркале иммиграционной политики Трампа / Н. И. Бубнова // Россия и современный мир. — 2019. — № 3 (104). — С. 64-88.
3. Варакса А. Н. Американский конгресс и его роль во внешней политике США / А. Н. Варакса // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. — 2017. - № 3 (10). — С. 237-245.
4. Горшенева И. А. Особенности и факторы иммиграционной политики государства (на примере США) / И. А. Горшенева, О. Ю. Гольцева // Международный журнал конституционного и государственного права. — 2019. — № 2. — С. 12-17.
5. Дегтярев А.К. Управление миграционными потоками в США: политика снижения конфликтогенного потенциала / А. К. Дегтярев // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. — 2015. — № 4 (167). — С. 98-107.
6. Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие» [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. — Режим доступа: <https://www.un.org>.
7. «Защита нации от въезда иностранных террористов в Соединённые Штаты» [Электронный ресурс]: Указ Президента США от 27.01.2017 №13769 // Посольство США в России [сайт]. — Режим доступа: <https://ru.usembassy.gov/ru/full-text-executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-ru/>.

8. Коробков А. Миграционная политика США: уроки для России [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. — Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/articles/migraczionnaya-politika-ssha-uroki-dlya-rossii>.
9. Лидеры США и Мексики подписали совместную декларацию о дружбе и сотрудничестве [Электронный ресурс] // ТАСС. — Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8919187>.
10. Никифорова Е. А. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран : Автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.14 / Никифорова Екатерина Андреевна —Москва, 2004. — 28 с.
11. Трифонова К. В. Государственно-правовое регулирование миграционной деятельности: американский опыт / К. В. Трифонова, Н. В. Пономарева // Юристъ - Правоведъ. — 2019. — № 4 (91). — С. 164-168.
12. 2020 USCIS Statistical Annual Report // U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS). — 2019. — 22 p.
13. Antiterrorism and Effective Death Penalty Act [Electronic resource] : fed. act of 24.04.1996 // Архив «Congress. Gov» [сайт]. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/735>.
14. Bergeron M.C. DHS Announces End to Controversial Post-9/11 Immigrant Registration and Tracking Program [Electronic resource] / M. C. Bergeron // migrationpolicy.org. — 2011. — Режим доступа: <https://www.migrationpolicy.org/article/dhs-announces-end-controversial-post-911-immigrant-registration-and-tracking-program>.
15. «Border Security and Immigration Enforcement Improvements» [Electronic resource] Executive Order of 25.01.2017 №13767 // Архив Белого Дома [сайт]. — Режим доступа: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02095/border-security-and-immigration-enforcement-improvements>.
16. Bureau of Consular Affairs [сайт]. — Режим доступа: <https://travel.state.gov/content/travel.html>.

17. «Buy American and Hire American» [Electronic resource] Executive Order of 18.04.2017 №13788 // USCIS [сайт]. — Режим доступа: <https://www.uscis.gov/archive/buy-american-and-hire-american-putting-american-workers-first>.

18. Central American Minors (CAM) Program [Electronic resource] : fed. act of 26.07.2017 // U.S. Department of State [сайт]. — Режим доступа: <https://www.state.gov/refugee-admissions/central-american-minors-cam-program/>.

19. Congressional Budget and Impoundment Control Act [Electronic resource] : of 12.07.1974 // Архив «Congress. Gov» [сайт]. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-bill/7130>.

20. Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) [Electronic resource] : fed. act of 05.09.2017 // USCIS [сайт]. — Режим доступа: <https://www.uscis.gov/humanitarian/consideration-of-deferred-action-for-childhood-arrivals-daca>.

21. Cox A.B. The President and Immigration Law / A.B. Cox, C.M. Rodriguez // The Yale Law Journal. —2009. — 90 p.

22. Donald Trump: Mexico will pay for wall, “100%” [Electronic resource] // BBC News. — Режим доступа: <https://www.bbc.com/news/election-us-2016-37241284>.

23. Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief (REAL ID) [Electronic resource] : fed. act of 17.02.2005 // Архив «Congress. Gov» [сайт]. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/1268>.

24. Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act [Electronic resource] : fed. act of 14.05.2002 // Архив «Congress. Gov» [сайт]. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3525>.

25. «Enhancing Public Safety in the Interior of the United States» [Electronic resource] Executive Order of 25.01.2017 №13768 // The Department of Homeland Security [сайт]. — Режим доступа:

<https://www.dhs.gov/news/2017/02/21/fact-sheet-enhancing-public-safety-interior-united-states>.

26. Full text: Donald Trump immigration speech in Arizona [Electronic resource] // Politico. — Режим доступа: <https://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-immigration-address-transcript-227614>.

27. Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 [Electronic resource] : fed. act of 24.10.1996 // Архив «Congress. Gov» [сайт]. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/104/crpt/hrpt828/CRPT-104hrpt828.pdf>.

28. Immigration Act of 1990 [Electronic resource] : fed. act of 29.11.1990 // Архив «Congress. Gov» [сайт]. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/358>.

29. Immigration and Nationality Act [Electronic resource] : fed. act of 27.06.1952 // USCIS [сайт]. — Режим доступа: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

30. Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA) [Electronic resource] : fed. act of 06.11.1986 // Архив «Congress. Gov» [сайт]. — Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/senate-bill/1200>.

31. Legal Immigration Family Equity Act [Electronic resource] : fed. act of 22.02.2001 // USCIS [сайт]. — Режим доступа: <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-through-life-act-245i-adjustment>.

32. McAuliffe M. World migration report 2020. М. McAuliffe, В. Khadria, С. Bauloz // International Organization for Migration (IOM). — 2019. — 498 p.

33. Migrants and cities: new partnerships to manage mobility / Ed. International Organization for Migration // International Organization for Migration (IOM). — 2015. — 227 p.

34. Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act [Electronic resource] : fed. act of 1997 // USCIS [сайт]. — Режим доступа: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/asylum/nicaraguan-adjustment-and-central-american-relief-act-nacara-203-eligibility-to-apply-with-uscis>.

35. North American Free Trade Agreement (NAFTA) [Electronic resource] : trade agr. of 01.01.2008 // The International Trade Administration [сайт]. — Режим доступа: <https://www.trade.gov/north-american-free-trade-agreement-nafta>.
36. Partida M.G. Research Guides: A Latinx Resource Guide: Civil Rights Cases and Events in the United States: 1942: Bracero Program [Electronic resource] / M. G. Partida // Research guide. — Режим доступа: <https://guides.loc.gov/latinx-civil-rights/bracero-program>.
37. Pierce S. Trump's First Year on Immigration Policy: Rhetoric vs. Reality / S. Pierce, J. Bolter, A. Selee // Migration Policy Institute. — 2018. — 45 p.
38. Pierce S. U.S. Immigration Policy Under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts / S. Pierce, J. Bolter, A. Selee // Migration Policy Institute. — 2018. — 29 p.
39. Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry Into the United States Initial Section 11 Report» [Electronic resource] Executive Order of 06.03.2017 №13780 // The Department of Homeland Security [сайт]. — Режим доступа: <https://www.dhs.gov/publication/executive-order-13780-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-initial>.
40. The Constitution of the United States [Electronic resource] : fed. act of 17.09.1787 // Нац. архив США [сайт]. — Режим доступа: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>.
41. The Department of Homeland Security (DHS) [сайт]. — Режим доступа: <https://www.dhs.gov>.
42. The Haitian Refugee Immigration Fairness Act [Electronic resource] : fed. act of 21.10.1998 // USCIS [сайт]. — Режим доступа: <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-for-a-haitian-refugee>.
43. The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act [Electronic resource] : fed. act of 01.11.1996 // U.S. Department of Health & Human Services [сайт]. — Режим доступа: <https://aspe.hhs.gov/report/personal-responsibility-and-work-opportunity-reconciliation-act-1996>.

44. The Refugee Act [Electronic resource] : fed. act of 17.03.1980 // Office of Refugee Resettlement (ORR) [сайт]. — Режим доступа: <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/refugee-act>.

45. Trump has dropped out of a number of deals, groups internationally [Electronic resource] // USA Today. — Режим доступа: <https://www.usatoday.com/story/news/2018/11/21/donald-trump-foreign-policy-iran-nafta-russia-mexico-canada-trade/1732952002/>.

46. U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) [сайт]. — Режим доступа: <https://www.uscis.gov>.

47. United States-Mexico-Canada Agreement [Electronic resource] // United States Trade Representative [сайт]. — Режим доступа: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>.

48. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act [Electronic resource] : fed. act of 26.10.2001 // The U.S. Department Of Justice [сайт]. — Режим доступа: <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт
кафедра международного права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Т.Ю. Сидорова

подпись инициалы, фамилия

«ТЮ» ТЮ 2021 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

41.03.05. Международные отношения
профиль подготовки 41.03.05.01 Международные отношения и внешняя
политика

Изменение миграционной политики США в период правления Д.Трампа
(2016-2020)

Руководитель

ТЮ 24.05.21

подпись, дата

зав.кафедрой, к.ю.н

должность, ученая степень

Т.Ю. Сидорова

инициалы, фамилия

Выпускник

ОВ 21.05.21

подпись, дата

О.В. Протасевич

инициалы, фамилия

Красноярск 2021