

УДК 327

DOI: 10.31857/S2686673023080035

EDN: IGESAI

Модернизация иммиграционной системы США как важное условие сохранения глобального технологического лидерства

Г.К. Никольская

*Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений имени Е.М. Примакова*

Российской академии наук (ИМЭМО РАН).

Российская Федерация, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23.

РИНЦ ID: 709016

ORCID: 0000-0002-6988-8605 e-mail: galina-nic@mail.ru

Резюме: В статье рассматривается проблема проведения комплексной реформы иммиграционного законодательства США, одной из основных задач которой, как предполагается, должно стать расширение существующих и создание новых возможностей для легального въезда в страну квалифицированной рабочей силы. По мнению автора, провал ряда попыток принятия Конгрессом проектов реформы объясняется, прежде всего, наличием целого ряда внутривластных и межпартийных противоречий. В то же время многие развитые государства, а также КНР в последние годы осуществили такого рода реформы и теперь достаточно успешно конкурируют с США.

Ключевые слова: реформа иммиграционного законодательства, квалифицированные кадры, межпартийные противоречия, международное образование, антикитайские санкции

Для цитирования: Никольская Г.К. Модернизация иммиграционной системы США как важное условие сохранения глобального технологического лидерства. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2023; 53 (8): 27–35. DOI: 10.31857/S2686673023080035

EDN: IGESAI

Modernization of the US Immigration System as an Important Condition for Maintaining Global Technological Leadership

Galina K. Nikolskaya

*Primakov National Research Institute of World Economic and International Relation,
Russian Academy of Sciences.*

23, Profsoyuznaya St., Moscow, 117997, Russian Federation.

РИИЦ ID: 709016

ORCID: 0000-0002-6988-8605

e-mail: galina-nic@mail.ru

Abstract: The article focuses upon the problem of a comprehensive reform of the US immigration system. The reform was supposed to increase the effectiveness of immigration policy, make it able to respond the needs of the economy. The author notes the extreme politicization of the problem of immigration. Acute inter-party contradictions made it impossible to carry out a comprehensive immigration reform, the need for which was recognized at the beginning of this century. Many developed countries successfully compete with the United States, attracting thousands of foreign specialists to their countries.

Keywords: comprehensive immigration reform, qualified specialists, inter-party contradictions, international education, anti-China sanctions

For citation: Galina K. Nikolskaya. Modernization of the US Immigration System as an Important Condition for Maintaining Global Technological Leadership. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2023; 53 (8): 27-35. DOI: 10.31857/S2686673023080035 EDN: IGESAI

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время в США часто высказывается мнение о том, что сохранение глобального технологического лидерства в немалой степени будет зависеть от того, как быстро и насколько успешно удастся провести реформу иммиграционной системы. Американская наука и образование всегда активно использовали труд иностранцев. Принятые в последнее время масштабные законы – «О полупроводниках и науке», или «О ЧИПС и науке» 2022 г. (*CHIPS and Science Act of 2022*), «О снижении инфляции» 2022 г. (*Inflation Reduction Act of 2022*), «Об инвестициях в инфраструктуру» 2021 г. (*Infrastructure Investment and Jobs Act of 2021*) предполагают создание тысяч новых рабочих мест. Заполнить эти места только за счёт внутренних трудовых ресурсов невозможно, а иммиграционная система не справляется.

НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ ИММИГРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Действующую иммиграционную систему, созданную в прошлом веке, называют устаревшей. Главные претензии, которые сегодня к ней предъявляются, заключаются в том, что она существует вне связи с экономической ситуацией, с потребностями рынка труда, не регулирует в соответствии с этими потребностями численность и профессионально-квалификационную структуру иммиграционных потоков. Последняя масштабная реформа им-

миграционной системы была проведена в 1965 г. (*Immigration and Nationality Act of 1965*). В её основу в качестве приоритетной задачи был положен принцип воссоединения семей, предоставление вида на жительство. В соответствии с этим принципом и в настоящее время 2/3 грин-карт (*green cards*), выдаваемых ежегодно, предназначается для родственников граждан и резидентов США. Количество рабочих грин-карт составляет 140 тысяч ежегодно (это приблизительно 15%), в это число входят супруги и малолетние дети получателя вида на жительство. Кроме того, была установлена 7%-ная страновая квота – то есть граждане одной страны не могут получить более 7% годового объёма грин-карт. Те, кто не вошёл в 7%, продолжают ждать своей очереди. В итоге, чем масштабнее иммиграционный поток из какой-либо страны и, соответственно, количество заявок на получение вида на жительство, тем дольше срок ожидания. В марте 2022 г. в такой очереди находились 692 тысячи индийских специалистов и 106 тысяч китайских [1]. Если законодательство не изменится, срок ожидания в очереди составит несколько десятилетий. В 2023 г. рассматриваются заявки индийских граждан, поданные ещё в 2012 г. В этой очереди оказываются специалисты, которые очень нужны в США – инженеры, компьютерщики, врачи, медсёстры.

Ещё одним каналом доступа иностранной рабочей силы являются программы временных рабочих виз. Они делятся на три основные группы: для специалистов, имеющих образование не ниже уровня бакалавра, для сельскохозяйственных рабочих, для несельскохозяйственных рабочих. К этим программам предъявляется также много претензий: они недостаточны по объёму, сроки и процедура оформления излишне бюрократизированы.

Проблема обеспечения более масштабного притока специалистов постоянно обсуждается в университетской среде и бизнес-сообществе. Зависимость США от иностранных кадров весьма значительна. В 2019 г. иммигранты составляли 23,1% всех занятых в так называемых *STEM*-отраслях (*Science, Technology, Engineering, Mathematics* – естественные науки, технология, инженерия, математика). С начала века их численность значительно выросла, особенно быстрый рост отмечался среди специалистов в области компьютерных наук, математиков и инженеров. В 2019 г. наибольшую долю среди иностранцев, занятых в *STEM*-профессиях, составляли выходцы из Индии, за ними следовали специалисты, приехавшие из Китая, Мексики, Вьетнама [1]. Высокотехнологичные корпорации постоянно испытывают нехватку квалифицированных кадров, она ощущалась даже в условиях спада экономики и роста безработицы в период пандемии, которая в очередной раз подчеркнула и необходимость дополнительной численности медицинского персонала, а также биологов и вирусологов. Но на законодательном уровне этот вопрос не решается.

С начала века было предпринято несколько неудачных попыток провести комплексную иммиграционную реформу. Это пытался сделать ещё

Дж. Буш-младший в 2006 г., Б. Обама на протяжении двух президентских сроков называл проведение реформы приоритетной задачей своей администрации, Дж. Байден внёс соответствующий проект в Конгресс сразу же после принесения присяги в день инаугурации. Ни один из этих проектов принять не удалось, а проект, внесённый Дж. Байденом, до сих пор даже не рассматривался.

Одной из центральных задач каждого из этих законопроектов было изменение приоритетов иммиграционной политики, смещение акцента с задачи воссоединения семей на стимулирование и увеличение масштабов въезда специалистов. Предлагалось, в частности, сократить список категорий родственников граждан и резидентов, имеющих право на въезд, отменить визовую лотерею (50 тысяч грин-карт в год для граждан тех стран, выходцы из которых недостаточно представлены в населении США). Освободившиеся визы можно было бы передать квалифицированным специалистам, в которых нуждается экономика. Предлагалось также ввести шкалу баллов, по которой будут оцениваться претенденты на получение статуса резидента, при начислении баллов учитывается образование, специализация, стаж работы, возраст, знание языка (так называемая *merit-based system*). Такая система уже достаточно длительное время успешно действует в Канаде и Австралии.

Аналогичный пакет предложений внёс в Конгресс и президент Д. Трамп в 2018 г. Однако это не помешало ему издать множество административных распоряжений, усложняющих и затягивающих оформление рабочих виз для специалистов. Многие из этих распоряжений Дж. Байден впоследствии отменил.

Неспособность Конгресса в течение более чем 20 лет прийти к согласию по вопросу о реформе стала следствием чрезвычайной политизированности проблемы иммиграции в США. В период практически каждой избирательной кампании эта тема выходит на первый план, оппоненты обвиняют друг друга, межпартийные и внутрипартийные разногласия исключают конструктивный диалог. Главные различия в очень общем виде заключаются в следующем. Республиканцы считают, что основной вопрос – это борьба с неконтролируемой миграцией, и заявляют, что, пока не будет надёжно защищена юго-западная граница, а в стране будут находиться миллионы нелегальных иммигрантов (сейчас их около 12 млн человек), все остальные иммиграционные законы должны быть «убраны со стола», то есть просто не должны обсуждаться.

Демократы обвиняют республиканцев в отсутствии гуманности и игнорировании существующих потребностей экономики, но они категорически настаивают на том, что решение проблем одних групп иммигрантов не может ухудшать положение других групп, поэтому они против сокращения числа категорий родственников, против отмены визовой лотереи. Не удаётся внести изменения в положение о 7%-ной страновой квоте, несмотря на мно-

гочисленные попытки если не отменить, то хотя бы вывести из-под этого лимита некоторые группы иммигрантов. В первоначальной версии закона «О ЧИПС и науке» содержались положения об облегчении иммиграции для высококвалифицированных специалистов, в частности, предлагалось предоставлять вид на жительство вне страновых квот обладателям докторской степени в области *STEM*-специальностей и магистерских степеней в «критических» областях. Но эти положения не были согласованы и в конечную версию закона не вошли.

В декабре 2022 г. была сделана ещё одна попытка внести изменения в положение о 7%-ной страновой квоте. В Конгресс был внесен двухпартийный законопроект о равном доступе к получению вида на жительство для легального трудоустройства (*The Equal Access to Green Cards for Legal Employment - EAGLE Act of 2022*). Он предусматривал отмену страновых квот для претендентов на рабочие визы (*employment-based green card*). Идея законопроекта заключалась в том, что работодатель получит возможность в большей степени ориентироваться на квалификацию, а не на страну происхождения иностранца. Однако и этот акт не удалось согласовать. На сей раз к противникам в рядах Республиканской партии и левых демократов присоединился Чёрный кокус Конгресса (*Congressional Black Caucus*) – фракция чернокожих депутатов. По их мнению, принятие такого закона дало бы преимущество выходцам из Азии и сократило бы шансы для жителей африканских стран. Против выступила и Американская больничная ассоциация (*The American Hospital Association*), объединяющая 5 тысяч госпиталей и других лечебных организаций. По их мнению, в результате принятия подобного закона срок ожидания для младшего медицинского персонала может увеличиться.

США были и остаются страной, огромный экономический и научный потенциал которой, а также система образования привлекают специалистов и студентов из всех стран мира возможностью построения карьеры, самореализации, получения высокого дохода. Но если несколько десятилетий назад Соединённые Штаты обладали безусловным преимуществом на международном рынке труда, то сейчас ситуация изменилась. Сегодня за привлечение специалистов борются практически все развитые страны. Успех в этой области во многом определяется степенью адекватности иммиграционной политики страны стоящим перед ней задачам. В последние годы большинство развитых стран существенно модернизировали свою иммиграционную политику таким образом, чтобы стимулировать приток квалифицированных иностранцев и успешно конкурировать на международном рынке рабочей силы.

Так, Великобритания, вынужденная конкурировать за привлечение квалифицированных кадров с США, изменила свои иммиграционные правила, отменив в 2020 г. годовой лимит на визы для учёных, инженеров и медиков. Серьёзным конкурентом стала Канада, принявшая в конце 2016 г. программу привлечения в страну квалифицированных кадров (*Global Skills Strategy*). Эта программа

предусматривает, в частности, выстраивание каналов связи с зарубежными кадровыми агентствами и введение ускоренной процедуры оформления виз для специалистов. Результаты сказались очень быстро, уже через год канадские высокотехнологичные компании смогли в гораздо большей степени обеспечить себя сотрудниками нужной квалификации. При этом начался и до сих пор продолжается отток в Канаду специалистов-иностранцев из США, где оформление виз остаётся очень сложным и длительным процессом. Важно и то, что в стране осуществляется мониторинг внутреннего рынка труда практически в режиме реального времени, что даёт возможность определить, представители каких профессий и специализаций должны привлекаться в страну в первую очередь. В ноябре 2022 г. в Канаде был принят новый трёхлетний план привлечения мигрантов. К 2025 г. планируется привлечь 1,45 млн иностранцев, большинство из которых составят высококвалифицированные специалисты, в первую очередь медики и инженеры [2].

В последнее десятилетие всё активнее конкурируют на международном рынке труда Индия, Южная Корея и Япония. Эти государства не только осуществляют программы реэмиграции уехавших ранее соотечественников, но и привлекают специалистов из других стран. Активным игроком становится Саудовская Аравия, привлекающая сотни иностранных специалистов в обрабатывающую и горнодобывающую промышленность, финансовый сектор, здравоохранение.

Но особенно остро стоит вопрос о конкуренции с КНР. В течение десятилетий Китай выступал в качестве страны-донора, граждане которой массово выезжали в развитые страны. В 1970-е годы, когда в национальных вузах не хватало мест, а качество обучения было невысоким, Китай активно направлял своих студентов в зарубежные вузы. В этот период более 80% выпускников на родину, где просто не было условий для эффективного применения полученных знаний, не возвращались, стараясь закрепиться в исследовательских и образовательных учреждениях развитых стран, в первую очередь в США, в их исследовательских, производственных, образовательных учреждениях. Но по мере развития экономики, Китай стал активно и последовательно осуществлять стратегию, направленную на создание собственного кадрового потенциала.

Это, прежде всего, ряд программ реэмиграции соотечественников. В этой работе участвовало и государство, создававшее чрезвычайно благоприятные условия для реэмигрантов, и частные фирмы, организовавшие научные конференции, форумы и ярмарки вакансий за рубежом. Китаю удалось добиться серьёзных успехов: в последние годы на родину возвращается почти 90% выпускников зарубежных вузов. Растёт и численность возвратившихся из США специалистов, проработавших много лет и даже натурализовавшихся, за последний год отмечались сотни таких случаев. Этому способствует и изменение отношения внутри США, где растут анти-

китайские настроения и шпиономания и где выходцам из Китая могут грозить обвинения в передаче информации, судебные процессы и реальные сроки тюремного заключения.

В США изменилось отношение не только к уже работающим китайским специалистам, но и к студентам. Хотя они составляют самую многочисленную группу иностранных студентов и приносят американской образовательной системе миллиарды долларов, всё чаще звучит тезис о том, что, обучая китайских студентов, США передают свою интеллектуальную собственность в руки конкурента. В 2020 г. президент Д. Трамп своим распоряжением запретил выдачу виз китайским аспирантам и научным работникам, связанным каким-либо образом или работающим в организациях, поддерживающих и осуществляющих китайскую «стратегию военно-гражданского слияния» (*military-civil fusion strategy*). В указе подчёркивалось, что данное решение направлено на недопущение выходцев из Китая, обучение которых или участие в научных проектах на территории США может привести к получению ими и дальнейшей передаче технологий, критически значимых для усиления военного потенциала КНР. Примечательно, что в отличие от других иммиграционных указов Д. Трампа, подвергавшихся тотальной критике и называвшихся «ксенофобскими», упомянутое распоряжение протестов не вызвало, отменено не было и действует до сих пор. В феврале 2023 г. большой группе китайских аспирантов с действующими визами было отказано во въезде в США. Китайское Министерство иностранных дел выразило озабоченность, заявив, что эти молодые люди изучают методы борьбы с онкологическими заболеваниями и никак не связаны с военной промышленностью.

В 2019/2020 учебном году китайские студенты составляли 35% всех иностранных студентов в США. Это принесло стране 15,9 млрд долл. В первой половине 2022 г. число вновь выданных китайским студентам виз сократилось на 50% [3]. Ряд американских экспертов называют такое положение дел «выстрелом себе в ногу». Однако большинство считает подобные сокращения неизбежными и правильными, полагая, что в нынешних условиях США не должны готовить кадры для стратегического соперника.

Помимо осуществления программ реэмиграции КНР активно привлекает учёных и инженеров из других стран. В 2018 г. Китай объявил об упрощении визового режима для иностранных специалистов. Это случилось сразу после того, как Госсовет КНР принял план достижения мирового лидерства в ряде высокотехнологичных отраслей. Сейчас в Китае работают десятки тысяч иностранных учёных, которые сыграли важную роль, в том числе, в создании ракетной и космической отраслей. г. китайская программа «Тысяча талантов» (*Thousand Talents Plan*) была признана в Сенате Конгресса США угрозой для Соединённых Штатов.

И, наконец, КНР активно конкурирует в сфере международного образования. Успешно действует амбициозный план создания целого ряда лучших уни-

верситетов мира, где будут обучаться иностранные студенты, а преподавание будет вестись на нескольких языках. Уже в 2017 г. Китай вышел на третье место в мире по числу иностранных студентов. Созданная в КНР система образования также стала инструментом конкуренции. Китай уже обогнал США по численности выпускников национальных вузов с учёной степенью *PhD* по STEM-специальностям. А обучение иностранных студентов не только позволяет улучшить финансовое положение вузов, но, что весьма важно для Китая, способствует развитию экономических связей КНР с другими странами. Не случайно с 2003 по 2019 г. число студентов из африканских стран в КНР выросло более чем в 40 раз [2].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях сложившегося расклада политических сил в США перспективы проведения комплексной иммиграционной реформы выглядят весьма сомнительными. Даже по отдельным вопросам иммиграционной политики демократам и республиканцам договориться очень сложно. Однако к поиску решений законодателей могут подтолкнуть их избиратели. Проведённый Службой Гэллапа (*Gallup*) в январе 2023 г. опрос показал самый низкий за последние десять лет уровень одобрения иммиграционной политики правительства – лишь 28% считают её удовлетворительной, 68% не довольны действиями администрации [4]. Разворачивающаяся президентская кампания может подтолкнуть обе партии к решительным действиям для изменения существующего положения.

ИСТОЧНИКИ

1. Are “chips” down for foreign STEM workers or U.S. economy? Bill headed to US President stripped off immigration provisions. Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/us/are-chips-down-for-foreign-stem-workers-or-us-economy-bill-headed-to-us-president-stripped-of-immigration-provisions/articleshow/93295127.cms> (accessed 21.12.2022).
2. Canada and the U.S. both face labor shortages. One country is increasing immigration. Available at: <https://www.nbcnews.com/politics/immigration/canada-us-increasing-immigration-labor-shortage-rcna64691> (accessed 09.11.2022).
3. U.S. urged to stop suppression of Chinese students. Available at: <https://www.globaltimes.cn/page/202302/1286044.shtml> (accessed 04.03.2023).
4. Americans Showing Increased Concern About Immigration. Available at: <https://news.gallup.com/poll/470426/americans-showing-increased-concern-immigration.aspx> (accessed 02.02.2023).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

НИКОЛЬСКАЯ Галина Константиновна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова (ИМЭМО РАН).

Российская Федерация, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23.

Galina K. NIKOLSKAYA, Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, Group of Economic Studies of the USA. Primakov National Research Institute of World Economic and International Relation, Russian Academy of Sciences.

23, Profsoyuznaya St., Moscow, 117997, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 8.05.2023 / Received 8.05.2023.

Статья поступила после рецензирования 18.05.2023 / Revised 18.05.2023.

Статья принята к публикации 19.05.2023 / Accepted 19.05.2023.