

ПОСЛЕДСТВИЯ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА В США ДЛЯ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ 2024 г.

Александра ВОЙТОЛОВСКАЯ
ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН

Аннотация: Эволюция миграционной политики в США характеризуется цикличностью: первоначально вопросы благополучия переселенцев находились в ведении работодателя; затем, с увеличением притока и постепенным расселением иммигрантов, условия их дальнейшего пребывания в США стали определяться на уровне властей штатов. И лишь в конце XIX в. миграционное регулирование начинает приобретать оформленные черты федеральной политики с вектором на либерализацию, которая оставалась доминирующим подходом на протяжении всего последующего столетия. Начиная с 2010-х гг. имеет место обратная тенденция – контроль над миграцией, в особенности нелегальной, ужесточается и вновь «спускается» на уровень штатов, что, с одной стороны, приводит к столкновению с федеральной властью, а с другой – демонстрирует неспособность государственных институтов провести объективно назревшую реформу.

Современная миграционная политика США включает в себя два крупных направления: регулирование легальной иммиграции и меры, направленные на решение проблемы нелегальной иммиграции. Это, пусть и условное, разделение может служить объяснением тому, почему в течение 30 лет ни одному Конгрессу не удалось разработать целостную иммиграционную реформу или хотя бы договориться по ключевым направлениям реализации ее отдельных аспектов. Набор острых проблем одновременно социально-экономического и морально-этического свойства формирует нераздельный комплекс задач и вызовов. К нему в равной степени относятся как деятельность, нацеленная на благополучное экономическое развитие страны – привлечение высококвалифицированных кадров, смягчение остроты проблемы старения населения, повышение рождаемости, – так и реагирование на риски, связанные с возрастающей нагрузкой на общество и повышением уровня преступности – приток беженцев, а также нелегальных, сезонных и постоянных мигрантов и их семей.

В силу внутриполитических особенностей современных США межпартийные коалиции оказываются не способны достигнуть договоренности ни по одному из этих направлений, не говоря уже о том, чтобы выработать целостную функционирующую систему, которая бы отвечала постоянно меняющимся потребностям экономики и внешнеполитическим вызовам, а также была бы согласована с правительствами штатов, на которые, в конечном итоге, и ложится основная нагрузка по ассимиляции мигрантов.

Александра Романовна Войтоловская – кандидат политических наук, научный сотрудник Центра североамериканских исследований, ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.
ORCID 0000-0003-0295-1312. E-mail: a-borisova@imemo.ru
117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23.

Поступила в редакцию: 21.03.2024

Принята к публикации: 26.05.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

В настоящей статье автор анализирует, в какой мере текущий кризис на юго-западной границе США может повлиять на переизбрание Дж. Байдена в ноябре 2024 г. и какую стратегию разработал Д. Трамп, чтобы обойти своего соперника.

Ключевые слова: США, президентские выборы, миграционный кризис, реформа иммиграционного законодательства, федерализм, нелегальная миграция, партийная поляризация, кризис системы

Характерные особенности современной политической системы США

В ноябре 2024 г. в США пройдут очередные президентские выборы, основными конкурентами на которых вновь, как и в 2020 г., станут Дж. Байден и Д. Трамп. В условиях внутривнутриполитической напряженности предвыборного года любые действия президента находятся под пристальным вниманием электората, оппозиции и СМИ. По мнению американских избирателей, юридически сложная и этически нагруженная проблема нелегальной миграции на юго-западной границе США является одной из трех наиболее важных, наряду с неэффективностью действующего правительства и снижением уровня жизни¹. Разрыв в рейтингах претендентов на пост президента минимален – в пределах статистической погрешности 3–5% – и определяется в шести ключевых штатах для победы на выборах. Это означает, что любой опрометчивый шаг или публичное заявление может стоить кандидату кресла в Овальном кабинете.

Наряду с обозначенным краткосрочным трендом, в период президентства Дж. Байдена в Соединенных Штатах произошло обострение системного вызова, связанного с нелегальной миграцией на юго-западной границе. На это указывает ряд признаков: невозможность выработки устойчивой государственной политики на федеральном уровне, отказ от применения стандартных операционных процедур на бюрократическом уровне организации политического процесса, негласное делегирование полномочий по принятию решений лидеру при одновременном задействовании механизмов *"grassroots"*, когда штаты и образования более «низового» порядка самостоятельно определяют ответ на миграционный вызов.

Помимо обозначенных кратко- и среднесрочных трендов, современная политическая ситуация в Соединенных Штатах также характеризуется долгосрочным системным кризисом, в результате которого хозяевами Белого дома становятся персоналии, устраивающие в лучшем случае половину электората, такие как Д. Трамп или Дж. Байден. Этот кризис проявляется во множестве признаков (Журавлева, 2022), но ярче всего – в непрерывном цикле реакционных действий сменяющихся администраций по отношению

¹ Журавлева В., Бунина А. (n.d.) Выборы президента США 2024. *ИМЭМО РАН*. Available at: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=2211 (дата обращения: 11.05.2024).

к политическому наследию друг друга. При этом его стоит интерпретировать не как симптом распада Соединенных Штатов, а скорее как один из этапов развития молодого и сильного государства. Тем не менее, его тормозящий эффект может продлиться не одно десятилетие.

Политическая система в США устроена таким образом, что все три ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная – получают постоянный приток новых кадров благодаря регулярным ротациям всего или части своего состава. Выборы президента проводятся раз в четыре года, Конгресса – каждые два; судьи назначаются президентом с одобрения Сената пожизненно, но могут досрочно прекратить полномочия в случае добровольной отставки или импичмента. Вместе с тем, в последние годы сменяемость элит не приводит к нужному результату. Первое, к чему после выборов приступают администрации президентов, а также сенаторы и конгрессмены, получившие большинство, – отменяют политические решения своих предшественников. В результате необходимые реформы либо просто не принимаются к рассмотрению, либо, не успев оказать должного эффекта на общество, сворачиваются сменившимся истеблишментом. В таких условиях главы государства вынуждены обращаться к инструменту исполнительных указов, которые, в отличие от закона, не требуют одобрения Конгресса, но могут быть отменены следующим президентом – получается замкнутый круг. К этому следует добавить такое явление, как политизация судов, особенно ярко проявившееся при Д. Трампе в скандалах вокруг назначений Верховных судей, которые в свою очередь все чаще оценивают решения президента не с точки зрения их соответствия закону, но исходя из собственных партийных предпочтений, а также инициируют пересмотр политически значимых и социально острых прецедентов, таких как право на аборт и права трансперсон (Sachs, 2019).

Еще несколько десятилетий назад в каждой партии существовало как радикальное, так и умеренное крыло, которые способствовали сохранению баланса в политике государства и давали возможность своим представителям работать сообща. Сегодня же непримиримость и воинственность позиций «двух Америк» позволяет говорить о системном кризисе в США, который если не является маркером президентства конкретной личности, в данном случае Дж. Байдена, то является фактором, определяющим само появление кандидата в политическом поле. Повторение сценария выборов 2020 г. одновременно символизирует как ощущаемую гражданами безальтернативность, так и сильнейший запрос общества на перемены. Этот запрос проявляется не только в легитимном протесте. Ситуация на южных границах США как бы препарирует системный кризис. В рекордные сроки вскрылись непримиримые противоречия на всех уровнях организации общества: между нелегальными иммигрантами и местными жителями; властями южных штатов и федеральным центром; республиканцами и демократами, не желающими принимать совместных законотворческих действий; Дж. Байденом и Д. Трампом, уничтожающими наследие друг друга и своих предшественников.

История иммиграции в США – это история противостояния: первых поселенцев с коренным населением; новых иммигрантов с иммигрантами предыдущей волны; американцев с азиатами, ирландцами, латиноамериканцами; пуритан с католиками; работающих с безработными; мирных граждан с экстремистами; властей штатов с федеральным истеблишментом; республиканцев с демократами. В основе противостояния, прежде всего, лежит вопрос распределения экономических благ (Friedman, 2004): кому достанутся рабочие места, кто сможет претендовать на социальную помощь от государства, чьи потомки смогут получить образование и стать полноправными гражданами. Именно в разных подходах к ответу на эти вопросы, содержащихся в идеологиях партий, и заключается основное противоречие между их сторонниками и противниками.

Результативность использования труда иностранцев зависит от множества факторов: стадии экономического цикла, динамики развития конкретного региона, причем экономическая эффективность далеко не всегда равна социальной. Что выгодно работодателю, может быть невыгодно государству; что выгодно сезонному рабочему, может быть невыгодно местному жителю и т.д. Согласование разноуровневых и разнонаправленных интересов является сложнейшей задачей миграционной политики государства (Цапенко, 2009), которая по сей день не решена.

Краткая эволюция миграционного процесса в США: истоки раскола между демократами и республиканцами

В созданных иммигрантами США к вновь прибывающим потокам людей всегда относились с известной долей прагматизма, рассматривая их, прежде всего, в качестве источника трудовых ресурсов, которые в идеале должны быть квалифицированными, дешевыми и здоровыми, уметь быстро ассимилироваться и не нести какой-либо угрозы для граждан. В XVII – XVIII вв. контроль над прибывающими осуществляли местные органы власти, в то время как процессами расселения и перемещения занимался «работодатель», т.е. крупные компании, которые привозили переселенцев. Первые столкновения с колонистами возникли в связи с прибытием в США неблагополучных элементов из Англии, а также множества радикально настроенных активистов из послереволюционной Франции. Впоследствии стали обостряться конфликты на религиозной почве.

На протяжении XIX в. характер миграционной политики оставался открытым и поощрительным. В этот период в США прибыли три крупных волны переселенцев: из Великобритании, Ирландии и Германии; затем из Скандинавских стран и уже в начале XX в. – из Восточной и Южной Европы. Одновременно с этим имел место серьезный всплеск нативистских настроений, на фоне которого возникла *American Party*.

Как только сторонникам «антимигрантской» партии удалось занять посты губернаторов в ряде штатов, стало очевидно, что более въезд иностранцев не может регулироваться исключительно законами местных властей. Лишь

тогда начали производить статистический учет въезжающих и перепись населения – белых свободных мужчин, урожденных либо приехавших в США. В конце XIX в. начала формироваться политика государства, направленная на регулирование миграционных потоков, а не только их учет. В первой половине XX столетия появилась процедура медицинского освидетельствования, введены подушный налог на въезд и тест на грамотность. Законодательство все более отчетливо приобретало характер, направленный на предварительный отсев потенциально нетрудоспособных или плохо ассимилирующихся мигрантов, причем те из них, что уже прибыли в США, находились под риском депортации². Кроме того, административное регулирование касалось этнического разнообразия иммигрантов. Лишь в 1952 г. законом Маккарена-Уолтера был отменен запрет на въезд по национальному и расовому признаку, при этом сохранился закрепленный еще в 1920-е гг. принцип квот (Гарусова, 2020), самые маленькие из которых выделялись выходцам из Китая и Юго-Восточной Азии. В то же время был законодательно заложен принцип преференций для иностранцев, владеющих требующимися в США профессиональными навыками или знаниями, а также членов их семей.

Законом об иммиграции и гражданстве 1965 г.³ было отменено дискриминационное квотирование по стране происхождения. Этот момент ознаменовал начало периода либерализации миграционного законодательства США, оказавшей значительное воздействие на этнический состав их населения.

Примерно до 1980-х гг. отношение общества к иммигрантам становилось все более терпимым, однако к концу века произошел резкий откат к нативизму из-за роста нелегальной миграции. В 1986 г. власти попытались решить проблему законодательным путем – через амнистию⁴. Характерной особенностью того периода был межпартийный консенсус, который трудно себе представить в современных США. Республиканский Сенат и демократическая Палата представителей создали комиссии для совместной работы над законопроектом, инициатором которого была не исполнительная (как сегодня), а законодательная власть.

Законом об иммиграционной реформе и контроле в одночасье было легализовано пребывание около 2,8 млн человек из проживавших на тот момент в США 5 млн нелегальных мигрантов. Это привело к таким социальным потрясениям, что вплоть до настоящего времени больше ни одной амнистии в США не проводилось (Donato, 1992). Именно в указанном законе противники реформы миграционного законодательства черпают вдохновение на протяжении последних 40 лет, утверждая, что его принятие было воспринято мигрантами

² *GovInfo* (n.d.) The Immigration and Nationality Act of 1952 (The McCarran-Walter Act). Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-66/pdf/STATUTE-66-Pg163.pdf> (accessed 15 May 2024).

³ *GovInfo* (n.d.) The Immigration and Nationality Act. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-79/pdf/STATUTE-79-Pg911.pdf> (accessed 15 May 2024).

⁴ *U.S. Department of Justice* (n.d.) Immigration Reform and Control Act of 1986. Available at: <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2009/03/04/IRCA.pdf> (accessed 15 May 2024).

как одобрение противоправного поведения (Золотых, 2015). На самом деле это упрощение, поскольку в действительности его главным недостатком оказалось отсутствие механизма адаптации к фазам экономического цикла. Применение закона, разрабатывавшегося в течение нескольких лет после стагнации и рецессии конца 1970-х – начала 1980-х гг., оказалось неудачным в условиях роста спроса на рабочую силу в 1990 – 2000-х гг. (Кириченко, 2007). Представляется, что экономический фактор, а не моральный, стал ключевым в привлечении новой волны нелегальных мигрантов.

Кроме того, вследствие значительного перекоса в системе социального обеспечения, обозначившегося в 1970 – 1990-х гг., американцы стали получать меньше социальной помощи, чем иммигранты (Никольская, 2015). На фоне общественного недовольства был принят закон «о персональной ответственности и возможностях занятости»⁵ от 1996 г., в результате чего для порядка 1 млн иммигрантов-резидентов были отменены продуктовые талоны, стимулирующие выплаты малоимущим и семьям с маленькими детьми, медицинская помощь; данные возможности были сохранены исключительно для беженцев и ветеранов. Однако последовавшие социальные волнения побудили законодателей принять послабления. Особенно старались смягчить политику федерального центра штаты с самым большим количеством мигрантов: Калифорния, Иллинойс, Нью-Йорк, Флорида, Аризона, Мичиган, Техас. Вместе с тем, нелегальные мигранты по-прежнему оставались вне правового поля. В конце 1990-х гг. появилась серия законов, призванных хоть как-то защитить эту категорию людей⁶.

С окончанием XX в. завершился недолгий период терпимости к мигрантам в США, а также законодательной либерализации миграционного процесса. Однако структура ограничений в этот период значительно изменилась: была устранена (при въезде) дискриминация иммигрантов по национальному, идеологическому и, в значительной степени, по социальному признаку.

Иммиграционная политика США в XXI в. – от социальной политики к вопросу национальной безопасности

С трагедией 11 сентября 2001 г. начался новый этап в самоопределении Соединенных Штатов. Политика унилатерализма после распада СССР, а также кризис национальной безопасности обусловили выбор нового подхода США к глобальным вызовам, стоящим перед страной на ближайшие десятилетия. Законопроекты, направленные на достижение соответствия между

⁵ *Congress.gov* (n.d.) Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PWRORA). Available at: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3734> (accessed 15 May 2024).

⁶ *Congress.gov* (n.d.) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act 1996. Available at: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ132/PLAW-104publ132.pdf>; *Congress.gov* (n.d.) Illegal Immigration Reform and Immigrants Responsibility Act of 1996 (IIRIRA). Available at: <https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/828/1> (accessed 15 May 2024); *Congress.gov* (n.d.) Trafficking Victims Protection Act of 2000. Available at: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/3244> (accessed 15 May 2024).

миграционными потоками и экономическими нуждами страны, структурой иммиграции и особенностями рынка, социальной нагрузкой на граждан, демографической ситуацией в различных регионах США, сезонностью, теперь содержали в себе первостепенный элемент – борьбу с террористической угрозой. Именно в этот период обозначилось значительное размежевание по линии партий, существенно затруднившее продвижение законодательных инициатив по вопросам миграции (Никольская, 2020). Сегодня глубина этого раскола такова, что механизм принятия решений нередко оказывается парализован.

С принятием всеобъемлющего Закона «о внутренней безопасности»⁷ произошло ужесточение правил въезда для иностранцев, усиление контроля на границах, расширение персонала. Кроме того, была проведена комплексная реформа ведомств, отвечающих за иммиграцию и ввоз товаров, в ходе которой было создано новое министерство – Внутренней безопасности⁸ – при одновременном упразднении Службы иммиграции и натурализации⁹, входившей в состав Министерства юстиции. В структуре Министерства внутренней безопасности, впервые в истории США, была образована единая государственная служба, контролирующая прибытие в страну физических лиц и товаров; она состояла из нескольких самостоятельных подразделений (Никольская, 2015).

В 2006 г. было положено начало строительству стены с Мексикой. В соответствии с законом «о заградительной стене»¹⁰ было выделено 1,2 млрд долл. на возведение 670-мильной стены, размещение на границе национальных гвардейцев и увеличение численности постоянной патрульной службы с целью защиты населения южных штатов.

Администрация Дж.У. Буша, проводившая всеобъемлющую иммиграционную реформу, не планировала останавливаться на ужесточении правил въезда и занималась проработкой мер в противоположном «закручиванию гаек» направлении: амнистии для нелегальных иммигрантов, которая позволила бы натурализовать проживающих в течение нескольких лет и имеющих стабильную работу иностранцев; увеличении количества разрешений на сезонные работы для малоквалифицированных рабочих; установлении уголовного наказания для недобросовестных работодателей, нарушивших закон 1986 г.

Однако внутривластная ситуация в стране не позволила исполнительной и законодательной ветвям власти прийти к консенсусу: слишком живы были потрясения от террористических атак 11 сентября, ощущение незащищенности, страх перед «другим». Многомесячные ожесточенные дискуссии

⁷ *Congress.gov* (n.d.) Homeland Security Act. Available at: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/5005> (accessed 15 May 2024).

⁸ *Department of Homeland Security*.

⁹ *U.S. Immigration and Naturalization Service*.

¹⁰ *Congress.gov* (n.d.) Secure Fence Act. Available at: <https://www.congress.gov/109/plaws/publ367/PLAW-109publ367.pdf> (accessed 15 May 2024).

вокруг проекта реформы были прекращены в 2007 г., также под давлением внутриполитических обстоятельств – уже в полную силу шла предвыборная кампания, и вопрос оказался слишком острым и рискованным для кандидатов. В результате законодательно удалось закрепить только рестриктивную часть реформы.

В первом десятилетии XXI в. произошло окончательное размежевание партий по вопросу об иммиграции и ее пользе для американского общества. Республиканцы выражали обеспокоенность тем, что непрерывный приток мигрантов вместо естественного прироста населения может негативно сказываться на экономике страны и социальной нагрузке на налогоплательщиков¹¹. Представители Демократической партии также не были заинтересованы в резком приросте населения. Увеличение числа жителей юго-западных штатов с преобладающим республиканским электоратом, демонстрирующим все более негативное отношение к мигрантам (Orrenius, 2010), которые, по его мнению, отбирают у детей места в школе, а у взрослых – работу, стало влиять на распределение мест в Конгрессе. Теряющие поддержку демократы вместо запретительной риторики республиканцев сделали ставку на обещания о либерализации условий въезда в попытке привлечь на свою сторону колеблющийся испаноязычный электорат. На деле же громкие высказывания демократов все больше расходились с их политикой, что наглядно иллюстрирует президентство Б. Обамы, декларировавшего «*страну возможностей для всех*» и активно выступавшего за новую иммиграционную реформу. Именно в годы его нахождения на посту главы государства из страны было выслано более 2,5 млн человек¹².

С наступлением финансово-экономического кризиса в США остро встал вопрос о качестве въезжающей в страну рабочей силы. Внушительная доля ежегодных въездных квот (92%) выделялась для членов семей работников (Orrenius, 2010). В связи с сокращением рынка труда резко возросло количество депортаций¹³. Виновником в махинациях с документами, как правило, признавался не работодатель, а работник; число арестов увеличилось в 12 раз (Никольская, 2015: 29). Были созданы специальные подразделения иммиграционной и таможенной полиции, которые занимались розыском и арестом нелегальных мигрантов. Количество арестов за связи с криминалом возросло более чем в 17 раз¹⁴. И хотя в экспертном сообществе ужесточение миграционной политики традиционно приписывают Дж.У. Бушу (Соколыцкий, Сакаев, Галимуллин, 2023) и связывают с последствиями кризиса национальной безопасности

¹¹ Center for Immigration Studies (n.d.) A Look at Employment Gains for Immigrants and the Native-Born, 2007 to 2011. Available at: <https://cis.org/Who-Benefited-Job-Growth-Texas> (accessed 15 May 2024).

¹² Homeland Security (n.d.) Yearbook of Immigration Statistics. Available at: <https://www.dhs.gov/ohss/topics/immigration/yearbook> (accessed 15 May 2024).

¹³ Homeland Security (n.d.) Table 39. Aliens Removed or Returned: Fiscal Years 1892 to 2019. Available at: <https://www.dhs.gov/ohss/topics/immigration/yearbook/2019/table39> (accessed 15 May 2024).

¹⁴ Homeland Security (2024) Homeland Security Investigations (HSI). Available at: <https://www.dhs.gov/keywords/homeland-security-investigations-hsi> (accessed 15 May 2024).

после терактов 11 сентября 2001 г., приход Б. Обамы не только не преломил эту тенденцию, но продолжил и укрепил. Несмотря на поддержку 67% испаноговорящих граждан¹⁵, в течение своего первого срока он продолжил финансирование строительства стены на границе с Мексикой; одобрил разработку 2,5-миллиардного проекта *Boeing "SBInet"*¹⁶, который должен был объединить все средства слежения за границей в единую сеть; подписал закон «О безопасности юго-западной границы»¹⁷, в соответствии с которым было выделено дополнительное финансирование в размере 600 млн долл.

Вместе с тем, было бы неправильно не упомянуть об усилиях Б. Обамы в противоположном направлении миграционного реформирования. В 2009 г. на рассмотрение Конгрессу был представлен законопроект *DREAM*¹⁸ «О развитии, помощи и образовании для молодых иностранцев». Это была попытка выборочной амнистии для самых способных и перспективных кадров, в которых остро нуждалась экономика страны, выходящей из рецессии – детей нелегальных иммигрантов, полностью ассимилированных в США. Законопроект был разработан восьмью годами ранее при совместном участии сенаторов как от Демократической, так и Республиканской партий, однако раскол между ними сохранялся. В силу ряда причин, прежде всего отсутствия согласия среди конгрессменов и сенаторов, а также ввиду промежуточных выборов, изменивших расклад сил в Сенате, закон не был принят ни в 2010, ни в 2011 гг.

Летом нового предвыборного 2012 г., когда президенту вновь понадобились голоса испаноязычного населения, Обама воспользовался правом исполнительного указа, для которого не требовалось одобрение Конгресса, и запретил депортацию нелегальных мигрантов, прибывших в Соединенные Штаты детьми, не совершивших противоправных действий, учащихся или окончивших среднюю школу, служивших в армии США¹⁹. *DACA* был, по сути, урезанным вариантом *DREAM Act*, который позволил около 1,5 млн детей нелегальных иммигрантов получить возможность легализации с правом последующего продления. Между тем указ не решал фундаментальную проблему – что делать с родителями этих детей. Немного ранее демократы внесли законопроект, в котором содержался запрет на депортацию иммигрантов, имеющих малолетних детей²⁰, однако он не прошел

¹⁵ Preston J. (2008) In Big Shift, Latino Vote Was Heavily for Obama. *The New York Times*, 7 November. Available at: <https://www.nytimes.com/2008/11/07/us/politics/07latino.html> (accessed 15 May 2024).

¹⁶ *Defense Industry Daily* (n.d.) The USA's SBInet Border Security Project. Available at: <https://www.defenseindustrydaily.com/21b-sbinet-border-security-contract-goes-to-team-boeing-02648/> (accessed 15 May 2024).

¹⁷ *Congress.gov* (n.d.) The Southwest Border Security Act. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/4224> (accessed 15 May 2024).

¹⁸ *Congress.gov* (n.d.) Development, Relief and Education for Alien Minors Act. Available at: <http://surl.li/ydrjxs> (accessed 15 May 2024).

¹⁹ *USCIS.gov* (n.d.) DACA – Deferred Action for Childhood Arrivals. Available at: <https://www.uscis.gov/DACA> (accessed 15 May 2024).

²⁰ *Congress.gov* (n.d.) Humane Enforcement & Legal Protections (HELP) for Separated Children Act. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2937/text?s=1&r=55> (accessed 15 May 2024).

голосование даже в профильном комитете Конгресса. Тем не менее, южные штаты вновь проголосовали за Обаму в 2012 г. (73% латиноамериканцев выразили ему свое доверие), и за первые месяцы 2013 г. было депортировано 45 тыс. родителей – нелегальных мигрантов (Никольская, 2015).

В 2013 г. появился комплексный проект миграционной реформы, в состав которого входил в том числе *DREAM Act*. Он был разработан так называемой *G8*²¹ – «бандой восьми», состоящей из демократических и республиканских сенаторов. Поскольку вопросами первостепенной значимости для республиканцев являлись безопасность границ и недопустимость поощрения нарушений закона со стороны въезжающих в страну, а для демократов – обеспечение прав и свобод уже проживающих в стране иммигрантов, а также их детей – граждан США, в проект реформы попытались включить каждую из этих составляющих²². Законопроект прошел одобрение Сената, однако Палата представителей, где за время промежуточных выборов республиканцы успели получить большинство, несмотря на обширную кампанию по продвижению реформы, выступила против²³. Делая вид, что идет на уступки, Республиканская партия предложила принять лишь рестриктивную часть законопроекта²⁴.

Тем временем разгорелась война в Сирии, а на южных границах США произошла гуманитарная катастрофа. В связи с ухудшением криминогенной обстановки в соседних странах (Гондурасе, Гватемале, Сальвадоре) в Америку в поисках убежища хлынули караваны детей без сопровождения взрослых. Ежемесячно сотрудники патрульной службы задерживали от десяти тысяч подростков²⁵, которых до разбирательства по делу необходимо было размещать, кормить и лечить. Федеральные власти крайне медленно реагировали на запрос штатов о выделении дополнительного финансирования. Чтобы иметь возможность обвинить демократов в проведении иммиграционной политики, которая привела к такой ситуации на границе, консервативное крыло республиканцев блокировало выделение финансовой помощи²⁶. В этих условиях Обама, опасаясь падения популярности партии, не решился далее настаивать на проведении реформы.

²¹ *Gang of eight.*

²² *Congress.gov* (n.d.) Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744> (accessed 15 May 2024).

²³ *Congress.gov* (n.d.) Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744> (accessed 15 May 2024).

²⁴ *The New York Times* (2014) Text of Republicans' Principles on Immigration. 30 January. Available at: <https://www.nytimes.com/2014/01/31/us/politics/text-of-republicans-principles-on-immigration.html> (accessed 15 May 2024).

²⁵ Park H. (2014) Children at the Border. *The New York Times*, 15 July. Available at: <https://www.nytimes.com/interactive/2014/07/15/us/questions-about-the-border-kids.html> (accessed 15 May 2024).

²⁶ Park H. (2014) Children at the Border. *The New York Times*, 15 July. Available at: <https://www.nytimes.com/interactive/2014/07/15/us/questions-about-the-border-kids.html> (accessed 15 May 2024).

Ответ федерализму: реакция властей штатов на иммиграционную политику Б. Обамы и Д. Трампа

По другую сторону политического процесса стояли граждане, до предела «раскачанные» кампанией за принятие миграционной реформы (Кананев, 2024). Общество путем мирных демонстраций, голодовок, пикетов и автопробегов, собраний в церквях и многими другими способами требовало от правительства действий. Зажатый «между молотом и наковальней», Б. Обама предпринял попытку частичной реформы отдельных участков иммиграционной политики при помощи исполнительного указа *DAPA*²⁷. Он расширял действие предыдущего *DACA* и, кроме того, позволял легализоваться прожившим в США более пяти лет и имеющим детей-граждан взрослым. Согласно подсчетам, эти меры должны были обеспечить возможность работать «в белую» примерно 5,3 млн нелегальных иммигрантов из проживающих на тот момент в Соединенных Штатах 11,5 млн.

Республиканский Конгресс воспринял единоличные действия Обамы крайне негативно, началась кампания по дискредитации закона, и вскоре 27 штатов подали иски о неконституционности *DAPA*. Инициатором выступил губернатор Техаса Г. Эбботт. Через несколько месяцев техасский окружной суд приостановил исполнение закона, а апелляция Министерства юстиции была отклонена. Таким образом, приграничные штаты дали жесткий отпор федеральной власти, однако это отнюдь не означало, что они заняли про-республиканскую позицию – в дальнейшем они продемонстрировали, насколько эффективно могут отстаивать интересы своих жителей при любом правительстве.

Избранный в 2016 г. республиканский президент Д. Трамп пришел в Белый дом на волне воинствующего правого популизма (Mudde, 2017). Помимо неpolitкорректных высказываний, создававших повсеместно внутри- и внешнеполитические поводы для скандала, Д. Трамп предпринял целый ряд предметных рестриктивных шагов, многие из которых значительно изменили структуру и динамику иммиграционных процессов в США (Постон, 2019).

25 января президент издал исполнительный указ о городах-убежищах²⁸, в соответствии с которым Министерство юстиции отказало полиции Лос-Анджелеса в предоставлении дополнительного финансирования для сотрудников до тех пор, пока они не согласятся сотрудничать с Иммиграционной службой. Город без промедления подал иск, который был удовлетворен федеральным судьей. Министерство юстиции в свою очередь подало в суд на штат Калифорния, законы которого не позволяли сотрудничать с иммиграционными ведомствами и тем самым противоречили федеральным законам²⁹, и проиграло.

²⁷ *Homeland Security* (n.d.) Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents Recession Memo ('DAPA'). Available at: <https://www.dhs.gov/publication/deferred-action-parents-americans-and-lawful-permanent-residents-recession-memo-dapa> (accessed 15 May 2024).

²⁸ Порядка 200 городов и округов в США, которые не желают сотрудничать с иммиграционной и таможенной службами по вопросу о поиске и выдаче нелегальных иммигрантов.

²⁹ SB 54, AB 450, AB 103.

Двумя днями позже, 27 января 2017 г., Д. Трамп издал исполнительный указ «о приеме беженцев и запрете на иммиграцию». Указ был не проработан и вызвал международный скандал, хаос на границах, панику в аэропортах и протесты на улицах (Филиппенко, 2018).

Кроме того, постоянные кадровые перестановки, начавшиеся сразу после вступления Д. Трампа в должность президента и продолжавшиеся до конца его срока, вносили дополнительную дезорганизованность. В действие вступила система «сдержек и противовесов»: в федеральные суды стали массово поступать иски от частных лиц, а также штатов (Вашингтон, Миннесота); министерства разделились на те, что выразили готовность исполнять действие так называемого антимусульманского указа, и нет. В марте и в сентябре Белому дому пришлось еще дважды вносить изменения в указ по причине исков губернаторов штатов в связи с его религиозной и дискриминационной составляющей.

Следующей причиной столкновения штатов и федеральной власти стали реакционные действия по отношению к наследию администрации Обамы в виде *DACA*. 5 сентября 2017 г. Министерство национальной безопасности приостановило действие указа на шесть месяцев, из-за чего порядка 800 тыс. молодых трудоустроенных, регулярно платящих налоги и визовые сборы, интегрированных в американскую систему мигрантов не смогли продлить рабочую визу. Прием новых заявок также был остановлен. Суды вновь наводнили иски от частных лиц, правозащитников и штатов. В конце февраля 2018 г. Верховный суд постановил, что продление уже выданных виз все-таки состоится, а значит их бенефициарам не грозит немедленная депортация из США. 1 мая 2018 г. Техас и шесть других штатов подали иск о прекращении действия *DACA*, и лишь в 2020 г. Верховный суд пятью голосами против четырех вынес решение о том, что прекращение действия *DACA* администрацией Д. Трампа подлежит судебному пересмотру, и сохранил его действие³⁰.

Кроме того, в первую половину своего срока президенту удалось в два раза сократить квоту для приема беженцев и значительно усложнить процедуру воссоединения семей. Следуя риторике сторонников рестриктивных мер, мигранты, относящиеся к данным категориям, забирали квоты на въезд у высококвалифицированных кадров, в которых нуждалась экономика США (Фролова, 2017). 18 апреля 2017 г. Д. Трамп издал исполнительный указ «Покупай американское, нанимай американцев»³¹, согласно которому Госдепартаменту, Министерству труда, Министерству юстиции, а также Министерству внутренней безопасности поручалось разработать новые меры по защите американского рабочего класса, прежде всего путем проведения проверок

³⁰ *Department of Homeland Security v. Regents of the University of California* (2020) 18-587. Available at: <https://www.oyez.org/cases/2019/18-587> (accessed 15 May 2024).

³¹ *USCIS.gov* (2021) Buy American and Hire American: Putting American Workers First. Available at: <https://www.uscis.gov/archive/buy-american-and-hire-american-putting-american-workers-first> (accessed 15 May 2024).

в отношении работодателей – крупных корпораций; усложнения процедуры получения рабочих виз и их продления; повышения порога квалификации и оплаты труда въезжающих специалистов, отказа в выдаче рабочих виз для их супругов. Больше внимания стало уделяться проблеме поддельных документов³². Кроме того, была замедлена обработка заявлений на натурализацию и усложнен процесс получения туристических виз.

Осенью 2018 г. Д. Трамп настигла проблема, столь бесславно завершившая усилия Б. Обамы по изменению иммиграционного законодательства – «караван мигрантов» из стран «Северного треугольника». В отличие от своего предшественника, президент подавал это не как гуманитарную катастрофу, вынудившую сотни людей³³ двинуться в пешее путешествие через три страны в поисках спокойной жизни, а как опасное вторжение чужаков. При этом за первые два года президентства Д. Трамп сократил финансирование США для Центральной Америки с почти 700 млн долл. до 530 млн долл. (Бернал, 2020), что, безусловно, сказалось на падении уровня жизни и росте преступности в странах «Северного треугольника».

«Караван» имел и другие отличительные черты. Во-первых, мигранты не стремились преодолеть границу незаконно – они шли, открыто заявляя о своем намерении подать документы на получение убежища. Во-вторых, 61% всех задержанных на границе США и Мексики были детьми и родителями с детьми, в то время как до 2012 г. их доля никогда не превышала 10%³⁴. Эти люди совершенно не вписывались в образ преступников-нелегалов, везущих в Америку запрещенные вещества.

Республиканская администрация вновь использовала события на южной границе в своих интересах – для давления на Конгресс по вопросу о финансировании строительства стены. В центре внимания вновь оказалась судьба «мечтателей»³⁵: демократы предлагали принять двухпартийный закон о «развитии, помощи и образовании для несовершеннолетних иммигрантов» в обмен на выделение из бюджета на следующий финансовый год дополнительных средств на возведение стены с Мексикой. Д. Трамп не только отказывался от совершения сделки, но и угрожал наложить вето на все голосование по бюджету. Между тем, в эпицентре кризиса создавалось впечатление, что федеральное правительство бездействует; правозащитники отмечали «нечеловеческие» условия содержания иммигрантов³⁶.

³² Подробнее см. Lind D. (2018) Denaturalization, explained: how Trump can strip immigrants of their citizenship. Available at: <https://www.vox.com/2018/7/18/17561538/denaturalization-citizenship-task-force-janus> (accessed 15 May 2024).

³³ За время похода численность «каравана» увеличилась с 200 чел. до 3–5 тыс.

³⁴ U.S. Customs and Border Protection (n.d.) Southwest Land Border Encounters FY22 Available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters-fy22> (accessed 15 May 2024).

³⁵ От английского *DREAMers* – по аналогии с законопроектом Б. Обамы (прим. автора).

³⁶ Gamboa S. (2019) From bad to 'sheer inhumanity': Detention conditions for migrants worse under Trump, advocates say. *NBC News*, 2 July. Available at: <https://www.nbcnews.com/news/latino/bad-sheer-inhumanity-detention-conditions-migrants-worse-under-trump-advocates-n1025961> (accessed 15 May 2024).

Не получив посредством давления на Конгресс запрошенных 5,7 млрд долл. на строительство и оснащение стены с Мексикой, 15 февраля 2019 г. президент Д. Трамп объявил чрезвычайное положение на южной границе и выделил на данные цели 8,1 млрд долл.³⁷ Спикер Палаты представителей Н. Pelosi и лидер меньшинства в Сенате Ч. Шумер объявили это нарушением Конституции³⁸. Три дня спустя 16 штатов подали иск против введения Д. Трампом чрезвычайного положения³⁹.

26 февраля 2019 г. Палата представителей приняла закон об отмене объявленного президентом чрезвычайного положения. Резолюция была поддержана 245 голосами против 182. После одобрения в Сенате 59 голосами против 41 Д. Трамп наложил первое за свое президентство вето на решение Конгресса⁴⁰ – так начался новый предвыборный год.

Политика администрации Дж. Байдена в отношении иммиграции

С момента вступления в должность президента Дж. Байдена в январе 2021 г. его администрация предпринимала значительные усилия, чтобы снять введенные Д. Трампом ограничения на иммиграцию в Соединенные Штаты по целому ряду направлений. Так, 535 иммиграционными мерами за первые три года нахождения Дж. Байдена на посту главы государства были отменены 472 исполнительных указа, принятых за все время президентского срока Д. Трампа. Эти шаги включали в себя планы по остановке строительства стены с Мексикой, увеличению приема беженцев с рекордно низких 15 тыс. человек при Д. Трампе до 125 тыс. человек⁴¹; отмену указа № 13780 «О защите нации от въезда иностранных террористов в Соединенные Штаты» (т.н. антимусульманский закон) и прокламаций 9645, 9723 и 9983, ограничивающих въезд из 14 стран мира, сохранение освобождения от депортации для «мечтателей»⁴² – бенефициаров программы *DACA*, нелегальных иммигрантов,

³⁷ Baker P. (2019) Trump Declares a National Emergency, and Provokes a Constitutional Clash. *The New York Times*, 15 February. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/02/15/us/politics/national-emergency-trump.html> (accessed 15 May 2024).

³⁸ *Senate Democratic Leadership* (2019) Schumer, Pelosi Joint Statement On The President's Unlawful Emergency Declaration. Available at: <https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/schumer-pelosi-joint-statement-on-the-presidents-unlawful-emergency-declaration-> (accessed 15 May 2024).

³⁹ Иск был подан генеральными прокурорами-демократами из: Калифорнии, Колорадо, Коннектикута, Делавэра, Гавайев, Иллинойса, Мэна, Мэриленда, Мичигана, Миннесоты, Невады, Нью-Джерси, Нью-Мексико, Нью-Йорка, Орегона и Вирджинии (прим. автора).

⁴⁰ Jacobs B. (2019) Trump overrules Congress with veto to protect border emergency declaration. *The Guardian*, 15 March. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/15/trump-veto-national-emergency-declaration-resolution-senate> (accessed 15 May 2024).

⁴¹ Montoya-Galvez C. (2020) Trump administration sets refugee cap at 15,000, a new record low. *CBS News*, 1 October. Available at: <https://www.cbsnews.com/news/trump-administration-refugee-resettlement-cap-historic-low/> (accessed 15 May 2024).

⁴² В сентябре 2023 г. федеральный окружной суд снова признал программу отложенных действий по *DACA* незаконной, но разрешил нынешним бенефициарам *DACA* сохранять свой статус, пока продолжается процесс подачи апелляций.

которые приехали в США детьми⁴³, и отказ от правила⁴⁴, которое ограничивает в получении грин-карт и виз иммигрантов, потенциально нуждающихся в пользовании государственными льготами, такими как *Medicaid*.

Администрация Байдена и Министерство внутренней безопасности, возглавляемое А. Майоркасом, значительно ограничили практику депортации Иммиграционной и таможенной полиции за любые правонарушения, уделяя приоритетное внимание национальной безопасности и проблемам насильственных преступлений.

Исполнительные указы президента, принятые в самом начале его срока, также касались воссоединения семей нелегальных иммигрантов с детьми, разлученными на границе США и Мексики в период нахождения Д. Трампа на посту главы государства⁴⁵; создания региональной базы для устранения причин миграции прежде всего в странах – донорах мигрантов (Сальвадор, Гондурас, Гватемала); регулирования процессов миграции в Северной и Центральной Америке, а также обеспечения безопасного и упорядоченного рассмотрения дел лиц, ищущих убежища на их границе с США⁴⁶; гуманизации взаимодействия с мигрантами и облегчения процесса натурализации; отмены обеспечения правовой ответственности спонсоров иностранцев⁴⁷.

На фоне ограничительных мер в период пандемии *COVID-19* (Садовая, 2020), а также протекционистской политики Д. Трампа число лиц, получивших грин-карту, сократилось с 240 тыс. во втором квартале 2020-го финансового года (с января по март) до 79 тыс. в третьем квартале (с апреля по июнь). Дж. Байден отменил эти ограничения, а в мае 2023 г. приостановил депортацию мигрантов по «Статье 42»⁴⁸. Во время пандемии администрация Д. Трампа использовала это положение (раздел 265), чтобы в целом заблокировать въезд мигрантов на территорию страны⁴⁹.

⁴³ Ainsley J. (2021) Biden administration moving to protect Dreamers after Texas court ruling. *NBC News*, 27 September. Available at: <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/biden-admin-moving-protect-dreamers-after-texas-court-ruling-n1280166> (accessed 15 May 2024).

⁴⁴ «Общественной платы», англ. *Public charge* (прим. автора).

⁴⁵ *The White House* (2021) Executive Order on the Establishment of Interagency Task Force on the Reunification of Families. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-the-establishment-of-interagency-task-force-on-the-reunification-of-families/> (accessed 15 May 2024).

⁴⁶ *The White House* (2021) Executive Order on Creating a Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, to Manage Migration Throughout North and Central America, and to Provide Safe and Orderly Processing of Asylum Seekers at the United States Border. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-creating-a-comprehensive-regional-framework-to-address-the-causes-of-migration-to-manage-migration-throughout-north-and-central-america-and-to-provide-safe-and-orderly-processing/> (accessed 15 May 2024).

⁴⁷ *The White House* (2021) Executive Order on Restoring Faith in Our Legal Immigration Systems and Strengthening Integration and Inclusion Efforts for New Americans. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-restoring-faith-in-our-legal-immigration-systems-and-strengthening-integration-and-inclusion-efforts-for-new-americans/> (accessed 15 May 2024).

⁴⁸ Статья 42 Законодательства Соединенных Штатов включает в себя множество разделов, касающихся общественного здравоохранения, социального обеспечения и гражданских прав, но в контексте иммиграции термин «Статья 42» стал использоваться специально для обозначения депортации в соответствии с ее разделом 265 (прим. автора).

⁴⁹ *International Rescue Committee* (n.d.) Court injunction to prevent end of Title 42 will continue to endanger thousands fleeing harm. Available at: <https://www.rescue.org/press-release/court-injunction-prevent-end-title-42-will-continue-endanger-thousands-fleeing-harm> (accessed 15 May 2024).

Вместе с тем, многие меры носили половинчатый характер. Например, в декабре 2021 г. Дж. Байден вернулся к политике Д. Трампа «*оставайся в Мексике*» после того, как Верховный суд США удовлетворил иск Техаса и Миссури, оспаривавших закрытие программы.

Иммиграционная реформа 46-го президента США⁵⁰ основывалась на его предвыборной программе и во многом являлась продолжением усилий Б. Обамы, при котором Дж. Байден занимал должность вице-президента. В ходе ее проведения предполагалось разрешить въезд большому количеству иностранцев и предоставить примерно 10,5 млн нелегальных иммигрантов, которые уже находились в стране, возможность получить правовой статус примерно через восемь лет при условии удовлетворения жестким критериям. Кроме того, предусматривались обновление существующей иммиграционной системы для членов семей иностранцев, пересмотр правил выдачи виз по месту работы и увеличение количества лотерей грин-карт.

Тем не менее, в период работы 117 Конгресса ни один из пяти⁵¹ законопроектов, включавших в себя отдельные предложения иммиграционной реформы Дж. Байдена, принят не был. Последующие попытки вынести эти законопроекты на голосование в 118 Конгрессе пока также остаются безуспешными, несмотря на значительные лоббистские усилия заинтересованных сил, поддержку правозащитных организаций и стремление увязать их с популярными мерами.

В таких условиях единственным рабочим инструментом остается президентский указ, позволяющий лидеру принимать меры в отношении точно возникающих проблем. Именно здесь к процессу подключаются штаты, часть из которых не согласны с политическими приоритетами демократического президента, и оставляют за собой полномочия определять политику в отношении иммигрантов на том основании, что именно на них ложится основная нагрузка по их приему и депортации.

Структурные особенности миграционного кризиса на юго-западной границе США 2023 – 2024 гг.

Техас имеет самую протяженную границу с Мексикой. В 2023-м финансовом году количество ее нелегальных пересечений достигло 2,5 млн; рекордным месяцем стал декабрь – границу перешли почти 302 тыс. человек, из них 13,5 тыс. – дети без сопровождения взрослых⁵². Это уже третий кризисный пик

⁵⁰ *The White House* (2021) Fact Sheet: President Biden Sends Immigration Bill to Congress as Part of His Commitment to Modernize our Immigration System. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/fact-sheet-president-biden-sends-immigration-bill-to-congress-as-part-of-his-commitment-to-modernize-our-immigration-system/> (accessed 15 May 2024).

⁵¹ Закон «об американской мечте и обещании» (2021), Закон «о гражданстве США» (2021), Закон «о гражданстве для необходимых стране работников» (2021), Закон «о модернизации сельскохозяйственных рабочих» (2021) и Закон «Построить лучше, чем было» (2021).

⁵² *U.S. Customs and Border Protection* (n.d.) Southwest Land Border Encounters. Available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (accessed 15 May 2024).

за время президентства трех последних глав государств, однако нынешняя ситуация имеет структурные особенности.

Во-первых, хотя наибольшая доля иммигрантов по-прежнему въезжает в США из Мексики, посткоронавирусная статистика демонстрирует снижение их числа – с 29% в 2010 г. до 23% после открытия границы Байденом (Batalova, 2024). Второе и третье место занимают Индия и Китай (включая Гонконг и Макао, не включая Тайвань). Несмотря на то, что власти США прикладывают существенные усилия, чтобы в этом потоке преобладали высококвалифицированные специалисты, способные внести вклад в экономику страны, чаще всего кардинально меняют место жительства те, кто стремится вырваться из нищеты и / или обрести безопасность. Между тем постоянно абсорбировать кратно возрастающий поток бедных людей с абсолютно разным культурно-историческим бэкграундом – это «задача со звездочкой» для современной американской государственной системы (Цапенко, 2020).

Во-вторых, на юго-западной границе США сохраняется острый дефицит офицеров пограничной службы. С 2020 по 2024 гг. их количество оставалось на уровне 16–17 тыс. человек, в то время как нагрузка за тот же период увеличилась в четыре раза⁵³. Несмотря на увеличение финансирования, в этих условиях привлечь подходящего сотрудника в пограничную службу оказывается сложнее, чем в другие правоохранительные органы федерального правительства. Кроме того, офицеры проходят длительные проверки служб безопасности (включая тест на полиграфе), которые длятся от нескольких месяцев до нескольких лет; с неохотой переезжают в приграничные территории. Даже с учетом успешного прохождения всего вышеперечисленного, сочувствие к тяжелому положению нелегальных иммигрантов, которое пограничники наблюдают ежедневно, приводит к быстрому эмоциональному выгоранию и срывам⁵⁴. Таким образом, пополнять кадровый состав службы с той же скоростью, с которой растет приток мигрантов, оказывается невозможным.

В-третьих, хроническое недофинансирование привело к значительному количеству нерассмотренных дел в иммиграционных судах. В 2023-м финансовом году на рассмотрении Иммиграционной таможенной службы находилось 6,2 млн дел⁵⁵ о мигрантах, не прошедших регистрацию. Для сравнения, в 2022-м финансовом году их число составляло 4,8 млн.⁵⁶ Иммиграционная

⁵³ Kamarck E. (2024) Fixing the border: Four reasons the immigration crisis isn't going away. *Brookings*, 29 February. Available at: <https://www.brookings.edu/articles/fixing-the-border-four-reasons-the-immigration-crisis-isnt-going-away/> (accessed 15 May 2024).

⁵⁴ Winkie D. (2022) Another Operation Lone Star soldier dies amid morale crisis. *Army Times*, 4 January. Available at: <https://www.armytimes.com/news/your-army/2022/01/04/another-operation-lone-star-soldier-dies-amid-morale-crisis/> (accessed 15 May 2024).

⁵⁵ Chishti M., Bush-Joseph K., Putzel-Kavanaugh C. (2024) Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet Is Mired in Border Crisis Narrative. *Migration Policy Institute*, 19 January. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record> (accessed 15 May 2024).

⁵⁶ Chishti M., Bush-Joseph K., Putzel-Kavanaugh C. (2024) Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet Is Mired in Border Crisis Narrative. *Migration Policy Institute*, 19 January. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record> (accessed 15 May 2024).

таможенная служба следит за лицами, включенными в этот список, посредством регистрации и использования технологий, альтернативных задержанию (*ATD*), таких как мобильные телефоны с ограниченным доступом или мониторы на лодыжках. По причине недофинансирования в 2023-м финансовом году использование *ATD* сократилось на 39%⁵⁷.

Нагрузка на судей несопоставима с объемами делопроизводства в других отраслях. В среднем один судья способен рассмотреть около 1 тыс. дел в год. Сегодня нагрузка на судью – более 4,5 тысяч дел в год⁵⁸. Иными словами, если судья будет работать без выходных в течение года, ему нужно будет рассматривать по 12 дел в день.

Единственным разумным выходом с такими исходными данными было бы временно закрыть границу, разобраться с уже накопленными судебными делами, нанять и обучить новых офицеров пограничной службы. Это, со значительным перекосом, та политика, которой придерживался Д. Трамп и к которой в конечном итоге пришел Дж. Байден летом 2024 г., приняв исполнительный указ⁵⁹ о временном закрытии южной границы с Мексикой. Согласно указу, если в течение недели число людей, пытающихся пересечь границу, будет превышать значение 2,5 тыс. в день, то все нелегальные мигранты будут сразу же депортированы без возможности подать заявку о политическом или гуманитарном убежище. Если же это значение снизится до 1,5 тыс. человек в день, то по прошествии двух недель граница будет открыта вновь. С учетом текущих показателей (в среднем 3,7 тыс. человек в день⁶⁰) это означает закрытие границы на неопределенный срок. Исключение составляют несовершеннолетние дети без сопровождения, жертвы контрабандистов, а также просители убежища, заранее оставившие заявку онлайн.

Однако эти меры были приняты с опозданием. Риторика демократического президента спровоцировала новый всплеск миграционной активности на южных границах США, что в скором времени привело к конфликту федерального масштаба.

Противостояние на Игл-Пасс: столкновение федеральной власти и штатов

Беспрецедентное количество мигрантов, пересекших границу в конце 2023 – начале 2024 гг., побудило местные власти начать в одностороннем порядке проводить более жесткую политику. Губернатор Техаса Г. Эбботт

⁵⁷ Chishti M., Bush-Joseph K., Putzel-Kavanaugh C. (2024) Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet Is Mired in Border Crisis Narrative. *Migration Policy Institute*, 19 January. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record> (accessed 15 May 2024).

⁵⁸ TRAC (n.d.) Immigration Court Backlog Tops 3 Million; Each Judge Assigned 4,500 Cases. Available at: <https://trac.syr.edu/reports/734/> (accessed 15 May 2024).

⁵⁹ *The White House* (2024) Fact Sheet: President Biden Announces New Actions to Secure the Border. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/04/fact-sheet-president-biden-announces-new-actions-to-secure-the-border/> (accessed 15 May 2024).

⁶⁰ *U.S. Customs and Border Protection* (n.d.) Southwest Land Border Encounters. Available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (accessed 15 May 2024).

обвинил федеральный истеблишмент в пособничестве активизации нелегальной иммиграции⁶¹. Правительство штата отказалось исполнять постановление суда о демонтаже проволочных заграждений на границе с Мексикой. Более того, Национальной гвардии Техаса был отдан приказ противодействовать пограничному патрулю. В январе 2024 г. доступ к участку границы протяженностью 2,5 мили в городе Игл-Пасс был перекрыт. В этом районе находится городской парк Шелби площадью 47 акров вдоль Рио-Гранде, в котором патрульные задерживали встреченных мигрантов. Таким образом, в результате действий губернатора они оказались фактически отрезаны от парка и не могли попасть в приграничную зону для выполнения работы.

После того как несколько мигрантов утонули, пересекая Рио-Гранде, в Министерстве национальной безопасности заявили⁶², что спор будет передан в Министерство юстиции, если доступ сотрудников пограничного патруля не будет восстановлен. Инцидент привел к жесткому противостоянию федеральной власти и Техаса. Верховный суд США встал на сторону штата и отказался приостанавливать вступление в силу закона, которым Техас оставил за собой право на исполнение законодательства в сфере миграции.

Верховенство федерального закона в вопросах иммиграции было подтверждено совсем недавно в постановлении Верховного суда от 2012 г., однако из-за того, что Д. Трампу удалось существенно изменить состав в пользу придерживающихся республиканских взглядов судей, сегодня представляется вполне реальным вернуться к прецеденту, и тогда, вероятно, цикл замкнется – регулирование миграционных вопросов снова будет частично передано на уровень штатов.

Вскоре после прогремевшего на всю страну противостояния на Игл-Пасс генеральные прокуроры еще 25 штатов выступили⁶³ в поддержку права Техаса самостоятельно «защищать» участок границы с Мексикой. При этом защищать границу зачастую приходится от уязвимых категорий людей, с трудом преодолевших пеший путь и рассматривающих Соединенные Штаты в качестве единственного шанса на нормальное существование в дальнейшем. Жесткий курс, в проведении которого еще недавно обвиняли Д. Трампа, еще более укрепился: мигрантам отказывают в предоставлении воды, Национальная гвардия получает приказы выталкивать людей обратно в Рио-Гранде. В мае 2024 г. в Техасе разрешили применять против них оружие. В ходе предвыборной кампании Д. Трамп заявил, что в случае победы использует армию США для депортации нелегальных мигрантов.

⁶¹ Aguilar B.J. (2021) As migrant apprehensions rise, Abbott slams Biden immigration policies in border appearance. Available at: <https://www.texastribune.org/2021/03/09/texas-border-immigration-greg-abbott/> (accessed 15 May 2024).

⁶² Chishti M., Gelatt J. (2024) Standoff at Eagle Pass: A High-Stakes U.S. Border Enforcement Showdown Comes to a Small Texas Park. *Migration Policy Institute*, 28 February. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/standoff-eagle-pass> (accessed 15 May 2024).

⁶³ Herlihy B. (2024) Biden is wrong, Texas has every right to 'defend against invasion,' state AGs tell White House. *Fox News*, 29 January. Available at: <https://www.foxnews.com/politics/biden-doj-is-wrong-texas-has-every-right-to-defend-against-invasion-state-ags-tell-white-house> (accessed 15 May 2024).

С целью продемонстрировать федеральному центру глубину проблемы, власти Техаса в одностороннем порядке стали предлагать мигрантам бесплатный трансфер на автобусе вглубь страны. С 2022 г. по январь 2024 г. в демократические штаты и города-убежища было направлено более 100 тыс. нелегальных мигрантов (Martínez-Beltrán, 2024)⁶⁴. Даже такие незначительные, по сравнению с общим потоком, цифры привели к кризису в крупных городах: Нью-Йорке, Чикаго и Вашингтоне, где отсутствует городская инфраструктура для приема переселенцев. Цена этого предприятия для бюджета Техаса составила порядка 150 тыс. долл – малая часть от всей операции «Одинокая звезда» (*Operation Lone Star, OLS*)⁶⁵, бюджет которой уже превысил порог в 10 млрд долл.

Операция началась в 2021 г. и была направлена на противодействие росту нелегальной иммиграции, незаконному обороту наркотиками и контрабанде людей. Результатом проведения *OLS* стали задержание порядка 500 тыс. мигрантов⁶⁶, 40 тыс. уголовных арестов и изъятие 469 млн доз фентанила⁶⁷. Операция подверглась критике со стороны федерального правительства⁶⁸, официальных лиц штата и правозащитников за жестокое обращение с мигрантами⁶⁹.

Процесс принятия решений по выходу из кризиса: причины «бездействия» федеральной власти

Последний год президентства Дж. Байдена отметился сразу несколькими финансово затратными и политически резонансными проблемами. Во внешней политике – успешно продвигающаяся Специальная военная операция России на Украине, требующая все больших вливаний американских средств, а также неожиданное обострение арабо-израильского конфликта, в котором от США ожидалась поддержка своего ближневосточного союзника. Во внутренней политике – волнения, спровоцированные нарастающим миграционным кризисом на фоне нестабильности предвыборного года; кроме

⁶⁴ Martínez-Beltrán S (2024) Texas has spent more than \$148 million busing migrants to other parts of the country. *The Texas Tribune*, 21 February. Available at: <https://www.texastribune.org/2024/02/21/texas-migrants-busing-cost-greg-abbott/> (12 May 2024).

⁶⁵ Операция «Одинокая звезда» (*OLS*) – это совместная операция Департамента общественной безопасности штата Техас и военного ведомства штата Техас вдоль американо-мексиканской границы в южном Техасе. (прим. автора).

⁶⁶ *Office of the Texas Governor* (2024) Operation Lone Star Holds The Line To Defend Southern Border. Available at: <https://gov.texas.gov/news/post/operation-lone-star-holds-the-line-to-defend-southern-border> (accessed 12 May 2024).

⁶⁷ *Office of the Texas Governor* (2024) Operation Lone Star Decreases Illegal Crossings Into Texas By 74%. Available at: <https://gov.texas.gov/news/post/operation-lone-star-decreases-illegal-crossings-into-texas-by-74> (accessed 12 June 2024).

⁶⁸ McKinley A. (2022) DHS chief Mayorkas says there is no border crisis, echoing losing rhetoric of Texas Democrats. *San Antonio Express News*, 15 November. Available at: <https://www.expressnews.com/politics/article/DHS-chief-Mayorkas-testifies-before-House-17586552.php> (accessed 12 May 2024).

⁶⁹ Hawkins K. (2023) The Federal Government Can't Keep Ignoring Operation Lone Star. *Project on Government Oversight*, 18 October. Available at: <https://www.pogo.org/analysis/the-federal-government-cant-keep-ignoring-operation-lone-star> (accessed 12 May 2024).

того, сильнейшие с 70-х гг. прошлого века столкновения студентов с полицией, вызванные реакцией на действия Израиля в Газе. На это наложились уже ставшее традиционным для США затяжное принятие бюджета на следующий финансовый год, угрожающее очередным шатдауном федеральному правительству, а также глубокий меж- и внутрипартийный раскол, еще более затрудняющий процесс принятия решений по каждому из перечисленных вопросов, которые к тому же были «увязаны» друг с другом в законодательных органах.

После принятия краткосрочного проекта федеральных расходов в октябре 2023 г. спикер Палаты представителей К. Маккарти лишился своего поста: группа его однопартийцев – радикальных республиканцев выразила вотум недоверия по причине сотрудничества с демократическим крылом нижней палаты. Это стало первой подобной отставкой в истории США.

После ухода К. Маккарти республиканцы более трех недель не могли определиться с кандидатурой нового спикера из-за недостаточного перевеса в голосах (222 у республиканцев против 213 у демократов) и раскола между радикальными сторонниками Д. Трампа и умеренным крылом партии⁷⁰.

Новым спикером стал консерватор М. Джонсон, который последовательно выступал против увеличения помощи Киеву, призывая направить средства американских налогоплательщиков на борьбу с внутривойсковыми вызовами.

7 октября боевики ХАМАС напали на Израиль. Теперь помощь требовалась не только Киеву, но и Тель-Авиву. В попытке заручиться поддержкой республиканцев Белый дом предложил объединить в один законопроект на сумму 105 млрд долл. помощь Украине, Израилю и Тайваню, а также выделить дополнительное финансирование пограничным службам США для преодоления миграционного кризиса⁷¹.

Новый спикер Джонсон настаивал на принятии полноценного бюджета, блокируя выделение помощи отдельным странам. Между тем Палата представителей продолжала продлевать временное финансирование правительства. К ноябрю было одобрено выделение финансовой помощи Израилю, однако демократы в Сенате заблокировали этот законопроект, стремясь «увязать» четыре инициативы вместе. При этом М. Джонсон так же, как и К. Маккарти, чуть было не стал жертвой раскола Республиканской партии по обвинению в сотрудничестве с демократами во время голосования по бюджету.

⁷⁰ Ferris S., Beaves O., Carney J. (2023) 'It is a surrender': Why McCarthy reversed with his survival uncertain. *Politico*, 30 September. Available at: <https://www.politico.com/news/2023/09/30/kevin-mccarthy-government-shutdown-deal-00119290> (accessed 15 May 2024).

⁷¹ Judd D., Mattingly P., Alvarez P. (2023) Biden administration seeks \$105 billion in national security package that includes aid to Ukraine and Israel. *CNN*, 20 October. Available at: <https://www.cnn.com/2023/10/20/politics/biden-administration-israel-ukraine-congress-funding/index.html> (accessed 15 May 2024).

Он был не единственным политиком, вызвавшим недовольство радикального крыла. Большой резонанс⁷² получила попытка импичмента Министра внутренней безопасности А. Майоркаса. Резолюция⁷³ Палаты представителей включила в себя следующие обвинения: «*сознательное и систематическое нежелание исполнять закон*» в миграционной сфере на фоне рекордного количества арестов мигрантов на южной границе, а также «*злоупотребление общественным доверием*», отказ сотрудничать с Конгрессом и предоставление ложных сведений.

Очевидно, что в разгар кризиса из министра попытались сделать «козла отпущения», однако ни демократы, ни многие коллеги-республиканцы инициативу Палаты Представителей не поддержали⁷⁴. А. Майоркас остался при своей должности, но стал первым за последние 150 лет министром, в отношении которого была инициирована процедура импичмента.

К началу 2024 г. администрация Дж. Байдена стала усиливать давление на республиканцев в Конгрессе по вопросу об оказании финансовой помощи Украине и Израилю. В ответ оппозиция потребовала⁷⁵ от демократов решить проблему нелегальной миграции. Республиканцы обещали⁷⁶ поддержать пакет помощи Белого дома, только если тот согласится на комплексную миграционную реформу, которая ужесточила бы условия получения убежища.

После долгих и трудных переговоров к началу февраля обе партии все же смогли согласовать условия иммиграционной реформы. Однако в дело вмешался Д. Трамп, который не собирался накануне выборов отдавать Дж. Байдену такое преимущество, как межпартийный консенсус по миграционной реформе. Он назвал ее «*недостаточно радикальной*» и призвал своих однопартийцев голосовать против⁷⁷. Вскоре к бывшему президенту присоединились консервативные сенаторы-республиканцы и сам спикер Джонсон, который пообещал⁷⁸ не выставлять реформу на голосование в случае ее

⁷² См. например: *Committee on Homeland Security* (n.d.) The Impeachment of DHS Secretary Alejandro Mayorkas. Available at: <https://homeland.house.gov/impeachment/> (accessed 15 May 2024).

⁷³ *Congress.gov* (n.d.) H.Res.863 – Impeaching Alejandro Nicholas Mayorkas, Secretary of Homeland Security, for high crimes and misdemeanors. Available at: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-resolution/863> (accessed 15 May 2024).

⁷⁴ Perry K., Dormido H., Blanco A. (2024) How each House member voted on impeaching Mayorkas. *The Washington Post*, 6 February. Available at: https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2024/alejandro-mayorkas-impeachment-vote-count/?itid=lk_inline_enhanced-template (accessed 15 May 2024).

⁷⁵ Edmondson C. (2023) House G.O.P. Uses Spending Bills to Pick Partisan Policy Fights. *The New York Times*, 23 June. Available at: <https://www.nytimes.com/2023/06/23/us/politics/house-republicans-spending-bills.html> (accessed 15 May 2024).

⁷⁶ Edmondson C. (2023) House G.O.P. Uses Spending Bills to Pick Partisan Policy Fights. *The New York Times*, 23 June. Available at: <https://www.nytimes.com/2023/06/23/us/politics/house-republicans-spending-bills.html> (accessed 15 May 2024).

⁷⁷ Karni A. (2024) How Donald Trump Divided Republicans on Immigration. *The New York Times*, 26 January. Available at: <https://www.nytimes.com/2024/01/26/briefing/trump-immigration.html> (accessed 15 May 2024).

⁷⁸ Anderson S. (2024) Johnson Intended To Stop Ukraine Aid, Not Pass An Immigration Bill. *Forbes*, 15 February. Available at: <https://www.forbes.com/sites/stuartanderson/2024/02/15/johnson-intended-to-stop-ukraine-aid-not-pass-an-immigration-bill/> (accessed 15 May 2024).

принятия Сенатом. 8 февраля 2024 г. законопроект по иммиграционной реформе был отклонен верхней палатой Конгресса, не набрав необходимого количества голосов.

Демократы предложили⁷⁹ вернуться к пакету военной помощи, изначально предложенному Белым домом. 22 сенатора-республиканца согласились его поддержать, однако М. Джонсон продолжал настаивать на том, что законопроект не будет рассмотрен до тех пор, пока Конгресс не примет иммиграционную реформу. Прения продолжались до конца апреля, когда пакет все же был разделен на пять отдельных законопроектов, голосования по которым, как и последующее подписание президентом, произошли в считанные дни; при этом законопроект по миграции стал единственным, который конгрессмены так и не приняли.

Влияние миграционного кризиса 2023 – 2024 гг. на президентскую гонку

Согласно опросам⁸⁰, 89% республиканцев и 73% демократов считают действия правительства в отношении ситуации на юго-западной границе США неэффективными. 70% республиканцев называют ее *«кризисом»*, тогда как 44% демократов – *«большой проблемой»*. Однако вне зависимости от формулировок важно то, что, по мнению 80% американцев, Дж. Байден с ней не справляется. Антирейтинги в Америке – не новость в последние годы, однако столь низких цифр не видел ни один президент⁸¹.

Респонденты выражают обеспокоенность по поводу жестокости на границе, а также недовольство тем, что проблема с иммиграционной системой в целом не решается годами. 22% опрошенных волнует экономическое бремя, связанное с притоком мигрантов; еще 22% более всего заботят вопросы безопасности – преступности (10%), терроризма (10%) и распространения наркотиков (3%)⁸².

Назревшее недовольство электората может стоить Дж. Байдену должности президента, несмотря на рост экономики в посткоронавирусный период. Половинчатые меры главы государства, а также исторически сложившаяся преемственность могут послужить основанием для проведения нелестных параллелей с политикой его демократического предшественника Б. Обамы. В таком случае вполне вероятно, что испаноязычное население отдаст

⁷⁹ Perry K., Alfaro M. (2024) The 22 Republicans who broke with their party on Ukraine, Israel aid package. *The Washington Post*, 13 February. Available at: <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2024/republicans-senate-vote-ukraine-israel-aid/> (accessed 15 May 2024).

⁸⁰ *The Pew Research Center* (2024) How Americans View the Situation at the U.S.-Mexico Border, Its Causes and Consequences. Available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2024/02/15/how-americans-view-the-situation-at-the-u-s-mexico-border-its-causes-and-consequences/> (accessed 15 May 2024).

⁸¹ Silver N. (2021) How Popular Is Joe Biden? Available at: <https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/> (accessed 19 May 2024). Данные взяты по состоянию на 19.05.2024.

⁸² Nadeem R. (2024) How Americans View the Situation at the U.S.-Mexico Border, Its Causes and Consequences. *Pew Research Center*, 15 February. Available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2024/02/15/how-americans-view-the-situation-at-the-u-s-mexico-border-its-causes-and-consequences/> (accessed 19 May 2024).

свои предпочтения Д. Трампу, а вслед за ними, при условии выполнения Дж. Байденом обещания принять в США палестинских беженцев, от него может отвернуться и часть про-израильски настроенного либерального электората, спонсоры и левая молодежь. В последней категории его отрыв от Д. Трампа сократился с 24% в 2020 г. до 8%⁸³ на данный момент и, вероятно, может еще более уменьшиться в течение ближайших месяцев.

Еще одной характерной особенностью грядущих выборов является размывание электората: традиционно республиканские избиратели все чаще отдают предпочтение демократам, зато республиканцы укрепляют свои позиции среди исторически тяготеющих к левоцентристской партии слоев населения. Так, например, по сравнению с 2016 годом за Д. Трампа собираются проголосовать на 7% больше избирателей азиатского происхождения, на 4% – латиноамериканцев, и на 1% – афроамериканцев (Schaffner et al., 2021). В свою очередь Дж. Байден получил на 3% голосов больше среди белых избирателей, нежели Хиллари Клинтон в 2016 г.⁸⁴, и этот тренд, вероятно, будет усиливаться. Обеим партиям придется динамично меняться и подстраиваться под новые реалии – пожинать плоды, скажем, многолетней поддержки темнокожего населения или элиты не получится.

Кроме того, надежный маркер электоральных симпатий – место жительства избирателей: горожане сегодня более активно поддерживают демократов, сельские жители – республиканцев. В 2020 г. победу Байдену принес существенный сдвиг в голосовании жителей пригородов – он получил 54% их голосов, для сравнения Х. Клинтон в 2016 г. – 45%⁸⁵.

Еще одной заметной линией размежевания стал уровень образования: с 2020 г. выпускники университетов (от бакалавра и выше) голосуют за демократов чаще, чем те, кто окончил только школу⁸⁶. Усилился и гендерный разрыв: Дж. Байдена поддержало даже больше женщин, чем Х. Клинтон⁸⁷.

Начиная с 70-х гг. прошлого столетия, демократам удавалось существенно увеличить число голосов за счет явки пассивного электората на президентские выборы (Bartels, 2000). После 2016 г. наблюдается обратный тренд – неактивный электорат дрейфует в сторону республиканцев вслед за меняющейся социальной повесткой. Именно поэтому Д. Трамп в 2024 г.

⁸³ Tartar A., Mejia E., Korte G. (2024) The 2024 Election Won't Be Up To the Same Voters Who Chose Biden. Bloomberg, 30 May. Available at: <https://www.bloomberg.com/graphics/2024-new-eligible-voters-will-decide-trump-biden-rematch/> (accessed 31 May 2024).

⁸⁴ Tartar A., Mejia E., Korte G. (2024) The 2024 Election Won't Be Up To the Same Voters Who Chose Biden. Bloomberg, 30 May. Available at: <https://www.bloomberg.com/graphics/2024-new-eligible-voters-will-decide-trump-biden-rematch/> (accessed 31 May 2024).

⁸⁵ Thompson D. (2020) The Most Important Divide in American Politics Isn't Race. *The Atlantic*, 7 November. Available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/2020-election-results-prove-density-destiny/617027/> (accessed 19 May 2024).

⁸⁶ Willick J. (2023) How the diploma divide came to dominate American politics. *Washington Post*, 2 October. Available at: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/10/01/understanding-electorate-diploma-divide/> (accessed 19 May 2024).

⁸⁷ About CAWP (n.d.). Available at: <https://cawp.rutgers.edu/about> (accessed 19 May 2024).

избрал особую стратегию поведения, которая заключается в том, чтобы во время праймериз ассоциироваться с «радикалом», а затем с приближением всеобщих выборов постепенно изменять этот образ в сторону более «умеренного» политика – для того чтобы привлечь независимых⁸⁸ избирателей, которых в США около 43%⁸⁹.

Исход выборов в 2024 г. почти наверняка решат «колеблющиеся» штаты: Невада, Аризона, Висконсин, Пенсильвания, Мичиган и Джорджия. Согласно опросам общественного мнения, иммиграцию считают крайне важным вопросом 86% респондентов в этих штатах; из них 58% заявили, что будут голосовать в зависимости от того, как кандидаты будут / обещают решать вопрос с кризисом на границе, а еще 28% отметили, что это может оказать определенное влияние на их выбор⁹⁰.

Несмотря на противоречивую репутацию Д. Трампа, Дж. Байден подходит к Национальному конвенту с неутешительным прогнозом: согласно опросам, более 50% населения в «колеблющихся» штатах не одобряют его работу по преодолению миграционного кризиса⁹¹. Д. Трамп в свою очередь сделает все от него зависящее, чтобы не допустить принятия реформы до ноября, а это значит, что действующий президент вполне может проиграть, если только какое-то более серьезное событие не отвлечет внимание электората от проблем на юго-западной границе.

Список литературы

1. Bartels L.M. (2000) Partisanship and Voting Behavior, 1952–1996. *American Journal of Political Science* 44(1): 35–50.
2. Batalova J. (2024) *Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States*. Migration Policy Institute. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/FRS-PRINT-2024-FINAL.pdf> (accessed 11 May 2024).
3. Donato K.M., Durand J. and Massey S. (1992) Changing Conditions in the US Labor Market: Effects of the Immigration Reform and Control Act of 1986. *Population Research and Policy Review* 11(2): 93–115.
4. Flanigan W.H. and Zingale N.H. (1998) *Political Behavior of the American Electorate*. CQ Press.

⁸⁸ Под «независимыми» понимаются те избиратели, которые голосуют за кандидатов по определенным вопросам, а не на основе политической идеологии или партийной принадлежности; которые не отождествляют себя с политической партией; которые не голосуют за одну и ту же политическую партию или кандидата от выборов к выборам; которые называют себя «независимыми». Подробнее об этом см. например: Flanigan W.H. and Zingale N.H. (1998) *Political Behavior of the American Electorate*. CQ Press.

⁸⁹ Bushard B. (2024) Voters Who Identify As Independents Skyrocket – As Democrats And Republicans Dwindle. *Forbes*, 12 January. Available at: <https://www.forbes.com/sites/brianbushard/2024/01/12/voters-who-identify-as-independents-skyrocket---as-democrats-and-republicans-dwindle/> (accessed 19 May 2024).

⁹⁰ *Morning Consult & Bloomberg* (2024) Swing States Tracking Poll. Project: 2404025. Available at: https://pro-assets.morningconsult.com/wp-uploads/2024/04/Bloomberg_2024-Election-Tracking-Wave-7.pdf (accessed 19 May 2024).

⁹¹ *Redfield & Wilton Strategies* (2024) Latest US Swing States Voting Intention (14–17 March 2024). Available at: <https://redfieldandwiltonstrategies.com/latest-us-swing-states-voting-intention-14-17-march-2024/> (accessed 19 May 2024).

5. Friedman J. and Randeria S. (eds) (2004) *Worlds on the Move: Globalization, Migration, and Cultural Security*. Toda Institute book series on global peace and policy 6. London ; New York : New York: I.B. Tauris ; Distributed in the United States by Palgrave Macmillan.
6. Mudde C. (2017) *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
7. Orrenius P.M. and Zavodny M. (2010) *Beside the Golden Door: U.S. Immigration Reform in a New Era of Globalization*. Washington, D.C: AEI Press.
8. Sachs S.E. (2019) Supreme Court as Superweapon: A Response to Epps & Sitaraman. *The Yale Law Journal Forum* 129: 93–107.
9. Schaffner B., Ansolabehere S. and Luks S. (2021) Cooperative Election Study Common Content, 2020. Available at: <https://dataverse.harvard.edu/citation?persistentId=doi:10.7910/DVN/E9N6PH> (accessed 15 May 2024).
10. Бернал Альварез М.А. (2020) Ситуация с беженцами из центрально американских стран как гуманитарный кризис и роль США в его решении. *Казанский вестник молодых ученых* 4(1): 32–39.
11. Гарусова Л.Н. (2020) Эволюция иммиграционной политики США: фактор нелегальной миграции. *Россия и АТР* (1(107)): 51–58. DOI: 10.24411/1026-8804-2020-10008.
12. Журавлева В. (2022) Левая дилемма Дж. Байдена и демократической партии. *Мировая экономика и международные отношения* 66(12): 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2022-66-12-5-15.
13. Золотых В.Р. (2015) Американские консерваторы и иммиграционная реформа: политические и электоральные аспекты, проблема амнистии. *Вестник Пермского университета. История* (2(29)): 41–49.
14. Канаев Е.А., Кочегуров Д.А. (2018) Иммиграционная политика в XXI веке: пример США. *АГЕ* (1): 58–76.
15. Кириченко Э.В., Шкундин М.З. (2007) *Миграционные процессы: социально-экономический аспект (на примере ведущих стран)*. Отв. ред. Кириченко Э.В., Шкундин М.З. М.: ИМЭМО РАН, 170 с.
16. Никольская Г.К. (2015) *Государственная иммиграционная политика США*. М.: ИМЭМО РАН, 115 с.
17. Никольская Г.К. (2020) Дискуссия об иммиграционной политике как одно из проявлений раскола в американском обществе. *Общество и экономика* (1): 91–106. DOI: 10.31857/S020736760008042-5.
18. Постон мл. Д., Моррисон П. (2019) Демография стены Трампа. *Демографическое обозрение* 5(4): 165–170. DOI: 10.17323/demreview.v5i4.8667.
19. Садовая Е.С. (2020) Коронавирус как индикатор иммиграционной политики США. *Международная торговля и торговая политика* (2(22)): 33–46. DOI: 10.21686/2410-7395-2020-2-33-46.
20. Садовая Е.С. (2022) Возвратная китайская миграция из США: уроки для России. *Международная торговля и торговая политика* 8(3): 24–38. DOI: 10.21686/2410-7395-2022-3-24-38.
21. Соколыщик Л.М., Сакаев В.Т., Галимуллин Э.З. (2023) Нелегальная иммиграция из Латинской Америки в контексте президентской кампании в США 2024 г.: эффекты поляризации. *Международная аналитика* 14(3): 106–126. DOI: 10.46272/2587-8476-2023-14-3-106-126.
22. Филиппенко А.А. (2018) Иммиграционная политика США: очерки истории. Москва: Весь Мир, 230 с.
23. Фролова О.А. (2017) Вопрос миграционного регулирования в президентской кампании США 2016 г.: исторический аспект и современность. *Русская политология* (1(2)): 56–62.
24. Цапенко И.П. (2009) *Управление миграцией: опыт развитых стран*. М.: Academia, 384 с.
25. Цапенко И.П. (2020) Интеграция иммиграционных обществ: обновление подходов. *Вестник Российской академии наук* 90(2): 148–159. DOI: 10.31857/S0869587320020127.

US MIGRATION CRISIS AND ITS CONSEQUENCES FOR THE 2024 PRESIDENTIAL ELECTIONS

Dr. Aleksandra R. VOITOLOVSKAYA – Research Fellow, Center for the North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS).

ORCID: 0000-0003-0295-1312. E-mail: a-borisova@imemo.ru
23 Profsoyuznaya Str., Moscow, Russia, 117997

Received March 21, 2024

Accepted May 26, 2024

Abstract: The evolution of US migration policy has run several cycles: at first, the fate of immigrants was the responsibility of the employer (companies, who brought them to the USA), then, with an increase in their influx and their gradual resettlement, the lives of newcomers began to be determined at the state level. Only at the end of the 19th century migration regulation began to acquire the features of the federal government's established policy with a vector towards liberalization throughout the next century. Starting from the 2010s there is a reverse trend – back to restrictionism and 'descend' of the regulation to the level of state authorities, especially for illegal immigrants. Such shift causes a clash between states and federal government, and at the same time emphasises the inability of this government to carry out objectively aspired reform.

Today immigration policy in the United States can be divided into two major areas: legal immigration regulation and government attempts to solve the problem of illegal immigration. This division, albeit conditionally, helps to understand why for 30 years now no Congress has been able to work out a comprehensive immigration reform or at least agree on key areas for the implementation of its' certain aspects. A set of acute problems of socio-economic, moral and ethical nature forms an inseparable set of challenges. It equally includes both the areas necessary for the country's successful economic development: highly qualified personnel attraction, aging of the nation combating, increase of the birth rate, and the challenges associated with the burden on society and the increase in crime: the influx of refugees, illegal, seasonal and permanent immigrants and their families.

Due to domestic political peculiarities in the modern United States, party coalitions cannot agree on even one of these areas, let alone develop a profound working system that meets constantly changing needs of the economy, foreign policy challenges, and is in consensus with states' authorities, who would finally assimilate newcomers.

Will the current crisis on the southwestern border of the United States affect J. Biden's re-election in November 2024? What strategy has D. Trump chosen to bypass his rival? – you will find from this article.

Keywords: USA, presidential elections 2024, immigration crisis, immigration reform, federalism, illegal migration, party polarization, systemic crisis

References:

1. Bartels L.M. (2000) Partisanship and Voting Behavior, 1952–1996. *American Journal of Political Science* 44(1): 35–50.

2. Batalova J. (2024) *Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States*. Migration Policy Institute. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/FRS-PRINT-2024-FINAL.pdf> (accessed 11 May 2024).
3. Bernal Alvarez M.A. (2020) Situatsiia s bezhentsami iz tsentral'no amerikanskikh stran kak gumanitarnyi krizis i rol' SShA v ee reshenii [Situation of the Central America Refugees as a Humanitarian Crisis and the Role of the U.S.]. *Kazanskii vestnik molodykh uchenykh [Kazan Bulletin of Young Scientists]* 4(1): 32–39.
4. Donato K.M., Durand J. and Massey S. (1992) Changing Conditions in the US Labor Market: Effects of the Immigration Reform and Control Act of 1986. *Population Research and Policy Review* 11(2): 93–115.
5. Filippenko A.A. (2018) *Immigratsionnaia politika SShA: ocherki istorii [U.S. Immigration Policy: Historical Sketches]*. Moscow: Ves' Mir, 230 p.
6. Flanigan W.H. and Zingale N.H. (1998) *Political Behavior of the American Electorate*. CQ Press.
7. Friedman J. and Randeria S. (eds) (2004) *Worlds on the Move: Globalization, Migration, and Cultural Security*. Toda Institute book series on global peace and policy 6. London ; New York : New York: I.B. Tauris ; Distributed in the United States by Palgrave Macmillan.
8. Frolova O.A. (2017) Vopros migratsionnogo regulirovaniia v prezidentskoi kampanii SShA 2016 g.: istoricheskii aspekt i sovremennost' [The Issue of Migration Regulation in the 2016 U.S. Presidential Campaign: Historical Aspect and Modernity]. *Russkaia politologiya [Russian Political Science]* (1(2)): 56–62.
9. Garusova L.N. (2020) Evoliutsiia immigratsionnoi politiki SShA: faktor nelegal'noi migratsii [The Evolution of U.S. Immigration Policy: The Factor of Illegal Migration]. *Rossia i ATR [Russia and the Pacific]* (1(107)): 51–58. DOI: 10.24411/1026-8804-2020-10008.
10. Kanaev E.A. and Kochegurov D.A. (2018) Immigratsionnaia politika v XXI veke: primer SShA [Immigration policy in the XXI century: Case of the United States]. *APE [CPE]* (1): 58–76.
11. Kirichenko E.V. and Shkundin M.Z. (2007) *Migratsionnye protsessy: sotsial'no-ekonomicheskii aspekt (na primere vedushchikh stran) [Migration Processes: Socio-Economic Aspect (on the Example of Leading Countries)]*. Ed. by Kirichenko E.V. and Shkundin M.Z. Moscow: IMEMO RAS, 170 p.
12. Mudde C. (2017) *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
13. Nicolskaya G.K. (2015) *Gosudarstvennaia immigratsionnaia politika SShA [U.S. Government Immigration Policy]*. Moscow: IMEMO RAS, 115 p.
14. Nicolskaya G.K. (2020) Diskussiia ob immigratsionnoi politike kak odno iz proiavlennii raskola v amerikanskom obshchestve [The Discussion on Immigration Policy as a Clear Evidence of a Split Within the American Society]. *Obshchestvo i ekonomika [Society and economy]* (1): 91–106. DOI: 10.31857/S020736760008042-5.
15. Orrenius P.M. and Zavodny M. (2010) *Beside the Golden Door: U.S. Immigration Reform in a New Era of Globalization*. Washington, D.C: AEI Press.
16. Poston Jr. D.L. and Morrison P.A. (2019) Demografiia steny Trampa [The Demography of Trump's Wall]. *Demograficheskoe obozrenie [Demographic Review]* 5(4): 165–170. DOI: 10.17323/demreview.v5i4.8667.
17. Sachs S.E. (2019) Supreme Court as Superweapon: A Response to Epps & Sitaraman. *The Yale Law Journal Forum* 129: 93–107.
18. Sadovaya E.S. (2020) Koronavirus kak indikator immigratsionnoi politiki SShA [Coronavirus As An Indicator Of The Immigration Policy Of The United States]. *Mezhdunarodnaia trgovlia i torgovaia politika [International Trade and Trade Policy]* (2(22)): 33–46. DOI: 10.21686/2410-7395-2020-2-33-46.
19. Sadovaya E.S. (2022) Vozvratnaia kitaiskaia migratsiia iz SShA: uroki dlia Rossii [Return chines emigration from the USA: lessons for Russia]. *Mezhdunarodnaia trgovlia i torgovaia politika [International Trade and Trade Policy]* 8(3): 24–38. DOI: 10.21686/2410-7395-2022-3-24-38.

20. Schaffner B., Ansolabehere S. and Luks S. (2021) Cooperative Election Study Common Content, 2020. Available at: <https://dataverse.harvard.edu/citation?persistentId=doi:10.7910/DVN/E9N6PH> (accessed 15 May 2024).
21. Sokolshchik L.M., Sakaev V.T. and Galimullin E.Z. (2023) Nelegal'naia immigratsiia iz Latinskoï Ameriki v kontekste prezidentskoï kampanii v SShA 2024 g.: efekty poliarizatsii [Illegal Immigration from Latin America Amid the 2024 U.S. Presidential Campaign: Polarization Effects]. *Mezhdunarodnaia analitika [Journal of International Analytics]* 14(3): 106–126. DOI: 10.46272/2587-8476-2023-14-3-106-126.
22. Tsapenko I.P. (2009) *Upravlenie migratsiei: opyt razvitykh stran [Migration Management: Experience of Developed Countries]*. Moscow: Academia, 384 p.
23. Tsapenko I.P. (2020) Integratsiia immigratsionnykh obshchestv: obnovenie podkhodov [Integration of Immigration Societies: Updating Approaches]. *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]* 90(2): 148–159. DOI: 10.31857/S0869587320020127.
24. Zhuravleva V. (2022) Levaia dilemma Dzh. Baidena i demokraticeskoi partii [The Democratic Party and President Joe Biden Face to Rising Left-Wing Populism]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia [World Economy and International Relations]* 66(12): 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2022-66-12-5-15.
25. Zolotykh V.R. (2015) Amerikanskie konservatory i immigratsionnaia reforma: politicheskie i elektoral'nye aspekty, problema amnistii [American Conservatives and Immigration Reform: Political and Electoral Aspects, Issue of Amnesty]. *Vestnik Permskogo universiteta. Istoriiia [Perm University Herald. History]* (2(29)): 41–49.