

© 2018

Галина Никольская

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Национального института мировой экономики и международных отношений имени

Е.М.Примакова РАН

(e-mail: galina-nic@mail.ru)

ПРОТЕКЦИОНИЗМ ДОНАЛЬДА ТРАМПА И ГЛОБАЛЬНЫЙ РЫНОК РАБОЧЕЙ СИЛЫ

В статье анализируется ряд проблем, которые возникают вследствие иммиграционной политики администрации Дональда Трампа. Президент Трамп пытается сделать внутренний рынок труда в США закрытым, что, с его точки зрения, приведет к росту заработной платы и снижению безработицы. Автор считает, что в долгосрочном аспекте политика Трампа может сократить приток в страну ученых, инженеров, студентов и нанести ущерб научному лидерству США.

Ключевые слова: иммиграция, иммиграционная политика, трудовые ресурсы, глобальный рынок квалифицированных кадров, международное образование, иностранные студенты.

DOI: 10.31857/S020736760000183-0

Корректировать и направлять развитие человеческих ресурсов правительство любой страны может при помощи различных инструментов демографической, социальной, образовательной политики. Использование этих механизмов требует вложения значительных средств, а результаты достигаются в отдаленной перспективе и лишь тогда можно в полной мере оценить их. Значительно быстрее на состояние трудовых ресурсов оказывает влияние иммиграционная политика. Она влияет и на демографическую ситуацию в стране — уровень рождаемости, средний возраст, расово-этническую структуру населения. Достаточно быстро могут проявиться не только позитивные, но и негативные моменты, связанные с масштабным въездом иностранцев. Именно поэтому законодатели, исполнительная власть, экономисты и правоведы уделяют столь значительное внимание иммиграционной политике.

США как страна, созданная переселенцами, задачу интегрирования значительных масс иностранцев должна была решать и решала практически с первых дней своего существования, другого пути формирования человеческих ресурсов у государства просто не было. Характер и методы иммиграционной политики менялись в соответствии с динамикой экономического и общественного развития, однако основные ее задачи — привлечение человеческих ресурсов, необходимых для развития национального хозяйства при одновременном сохранении безопасности и стабильности общества оставались неизменными.

Неоднократно звучавшие в адрес президента Трампа обвинения в попытках «дегуманизации» законодательства и выдвижения на первый план интересов американского бизнеса носят не вполне корректный

характер. Экономические интересы всегда были основой американской иммиграционной политики. Авраам Линкольн, подписывая в 1864 году знаменитый акт о стимулировании иммиграции, объяснял его необходимость нехваткой рабочих рук в сельском хозяйстве, добывающей, угольной, сталелитейной отраслях, что в тот период весьма негативно сказывалось на развитии национальной экономики. За прошедшие с тех пор сто пятьдесят лет потребности экономики радикально изменились. Внедрение автоматизации, роботизации, развитие цифровой экономики делает ненужным наличие на рынке труда больших масс малоквалифицированных работников. Сегодня динамику развития и лидерство страны определяют высококвалифицированные специалисты, способные генерировать новые идеи и создавать новые производства.

Дональд Трамп считает, что необходимо сократить общую численность въезжающих и сделать акцент на привлечении людей, обладающих знаниями и квалификацией. И это отнюдь не вновь возникающая в США проблема. Вопрос о нахождении научно-обоснованных темпов роста населения и оптимизации профессионально-квалификационной структуры въезжающих ставится в стране в течение нескольких десятилетий. Дважды в течение нашего века предпринимались попытки решить его путем проведения реформы иммиграционного законодательства. Оба проекта (первый был поддержан тогдашним президентом Дж. Бушем-младшим, второй — следующим президентом Барак Обамой) конгресс заблокировал.

Дональд Трамп подошел к решению этой задачи своеобразно: он провозгласил отход от проводившегося в течение многих лет курса на глобализацию и выдвинул на первый план комплекс протекционистских мер по защите внутреннего рынка труда, которые он попытался осуществить административными мерами. Изменение акцентов в сфере иммиграционной политики в соответствии с лозунгом «America first» было продекларировано и членами команды действующего президента. Назначенный Трампом глава федеральной службы гражданства и иммиграции (U.S. Citizenship and Immigration Services) Фрэнсис Сиссна предложил изменить формулировку задачи возглавляемого им ведомства, убрав из нее строки о том, что США являются «нацией иммигрантов», и подчеркнув, что важнейшей целью иммиграционной политики является обеспечение безопасности и сохранение традиций и ценностей американского народа.

Элементы протекционизма, которые действующий президент намерен внести в эту сферу, также не являются чем-то новым. На протяжении многих десятилетий иммиграционная политика США носила достаточно жесткий охранительный характер. С самого начала своего существования страна стремилась сформулировать основные требования к потенциальным новым членам общества — способность и желание трудиться и способность и желание ассимилироваться. Отсюда многочисленные законодательные акты, действовавшие на протяжении десятиле-

тий и ограничивавшие въезд людей по социальным, имущественным, медицинским показателям.

Попытки президента Трампа ограничить приток иммигрантов из мусульманских стран вполне можно рассматривать как своеобразную реинкарнацию действовавших в XX веке законов, запрещавших доступ в страну представителям отдельных расово-этнических групп. Начало этим ограничениям было положено принятием целого пакета антикитайских законов, одобренных в конце XIX века, согласно которым доступ в страну приезжим из Китая был закрыт, а уже находившиеся к тому моменту в США китайские рабочие должны были зарегистрироваться особым образом и претендовать на американское гражданство им не разрешалось. Вслед за этим была создана «азиатская закрытая зона» — помимо китайцев въезд был запрещен выходцам из Индии, Индокитая, Афганистана, Аравии, Южной и Юго-Восточной Азии. Эти запреты просуществовали более 70 лет и были отменены в 1952 году.

Законопроекты, содержащие меры по ограничению иммиграции, весьма активно вносились в Конгресс и в 90-е годы прошлого века, причем в качестве авторов таких предложений представители демократической партии выступали отнюдь не реже республиканцев. Предлагаемые меры носили весьма радикальный характер. В частности, предлагалось отменить 14-ю поправку к Конституции, согласно которой все родившиеся на территории США являются американскими гражданами, снизить общее количество разрешений на въезд до 300 тысяч в год, ввести уголовную ответственность для тех, кто находится в стране без соответствующих документов, и даже для тех, кто каким-либо образом им помогает. Требования сократить поток низкоквалифицированных мигрантов имеют и определенную финансовую подоплеку. Многочисленные проведенные в стране исследования показывают, что малообразованные работники являются серьезной нагрузкой для бюджета, так как получаемые ими социальные пособия в сумме превышают объем выплаченных налогов. В то же время высокообразованные иммигранты приносят чистую прибыль бюджету, так как объем выплачиваемых ими налогов значителен, а на социальную помощь они претендуют гораздо реже.

Предлагалось также более строго подходить к тем, кто обращается за убежищем — утверждалось, что для многих это просто предлог, и никакой реальной опасности на родине для них не существует. Более того, эти люди, помимо того, что являются финансовой нагрузкой, сами могут представлять угрозу национальной безопасности. Такие заявления делались еще до событий 11 сентября. А после 2001 года все связанное с иммиграцией стало рассматриваться в контексте проблем национальной безопасности, отсюда разработка и постоянное расширение комплекса мер пограничного контроля и совершенствование правоприменительной практики внутри страны.

Проблемы безопасности и борьбы с нелегальной иммиграцией были поставлены в центр последней президентской кампании и преподносились в весьма популистском ключе. Дональд Трамп заявлял, что ника-

кого серьезного реформирования иммиграционного законодательства не требуется, достаточно ввести ограничительные меры и навести порядок на границе и в иммиграционных судах. По мнению Трампа и его сторонников, на нынешнем этапе развития масштабная иммиграция вредит США, а бенефициарами являются, главным образом, страны-доноры, получающие дополнительные финансовые средства, снижение безработицы в своих странах, улучшающие за счет реэмиграции соотечественников квалификационный потенциал собственных трудовых ресурсов и, соответственно, конкурентоспособность экономики.

Безусловно, эмиграция оказала и продолжает оказывать определенный положительный эффект для экономики стран-доноров. Хотя степень этого влияния мало изучена, достаточно упомянуть о тех денежных средствах, которые мигранты переводят в свои родные страны. По данным Мирового банка, в 2016 г. сумма таких переводов в мире составила 574 млрд. долл. — это вдвое больше, чем десятилетие назад [12]. Примерно четверть этой суммы была переведена из США. Основными получателями денег стали Мексика, Китай, Индия. Присылаемые средства позволяют увеличить потребление и внутренний спрос, поддерживают развитие мелкого бизнеса. Еще более важным является использование труда специалистов, получивших образование и опыт работы в развитых странах, а также связи, которые реэмигранты используют для организации филиалов своих фирм и продвижения отечественной продукции на рынки развитых стран.

Однако и для самих США экономическая роль иммиграции сегодня значительно выше, чем в 90-е годы прошлого века и в начале нынешнего. В течение нескольких десятилетий США оставались одной из главных сил развития глобализма, в том числе формирования международного рынка квалифицированной рабочей силы и международного рынка образовательных услуг. Но одновременно возрастала значимость этих сфер для самих США. Стремительный рост IT индустрии, биотехнологий, медицины в последние десятилетия в значительной степени базировался на использовании иностранных специалистов. А развитие этих отраслей, в свою очередь, постоянно увеличивает потребность страны в квалифицированных кадрах, удовлетворить которую только за счет внутренних ресурсов невозможно. Лидерство США сегодня определяется развитием науки, образования, высокотехнологичных отраслей, а именно в этих сферах роль иностранцев очень велика.

С начала нашего века темп увеличения численности высококвалифицированных специалистов, въезжающих из других стран, постоянно растет. В целом уровень образования въезжающих в США иностранцев повышается быстрее, чем уровень образования коренных американцев. За 2007-2017 гг. среди въезжающих доля имеющих, как минимум, степень бакалавра увеличилась с 33,8% до 48,6%, среди коренных американцев рост был менее значительным — с 31,2% до 35,8%. За тот же период доля не закончивших среднюю школу среди приехавших сократилась с 34,1% до 15,7%, а среди американцев с 8,5% до 6,1% [1].

В период 2003–2013 гг. численность ученых-иммигрантов выросла с 0,7 млн. человек до 1,1 млн., или с 22% до 27% от всех ученых, работающих в США. В области математики и компьютерных наук зарубежные научные кадры составляют 29%, в области биологии – 28% [4]. Сфера информационных технологий является одной из наиболее насыщенных иммигрантами отраслей. Среди инженеров компьютерных программ, ученых-компьютерщиков, системных аналитиков, программистов, менеджеров информационных систем около 70% – иностранцы. Согласно докладу Фонда информационных технологий и инноваций (Information Technology and Innovation Foundation), опубликованному в феврале 2016 г., из 900 американских ученых и инженеров, получивших в последние годы престижные научные премии либо запатентовавших открытия, способные, по мнению международных экспертов, принести большой экономический эффект, более трети оказались выходцами из других стран [8]. Не случайно против намерений президента Трампа ограничить въезд иностранцев резко выступили высокотехнологичные корпорации, такие как Google, Apple, Microsoft, SpaceX, Facebook.

Постоянно растет и общая доля иммигрантов в составе трудовых ресурсов страны, в 2016 г. она составила 16,9% (27 млн. человек) [6]. Наличие достаточной численности трудовых ресурсов станет важным фактором при принятии американскими корпорациями решений о переносе предприятий из развивающихся стран в США, на чем настаивает президент.

Руководители высокотехнологичных компаний считают, что следует вводить не ограничительные, а стимулирующие меры с тем, чтобы увеличить приток квалифицированных специалистов. Необходимость таких мер сегодня диктуется прежде всего ростом конкуренции. Длительное время мощь американской экономики сама по себе была достаточным основанием, привлекающим специалистов из всех стран мира возможностью построения карьеры, самореализации, получения высокого дохода. В настоящее время ситуация на международном рынке квалифицированной рабочей силы меняется. Если еще два–три десятилетия назад США практически не имели конкурентов, то сейчас это уже не так. Страны, которые еще в 90-е годы прошлого века рассматривались преимущественно как доноры квалифицированных кадров, сегодня сами остро нуждаются в специалистах и активно борются за их привлечение. В первую очередь это Китай, Индия, Саудовская Аравия.

Начальным периодом создания современного кадрового потенциала Китая можно считать 70-е годы прошлого столетия, когда страна стала активно направлять своих студентов и аспирантов в зарубежные вузы. Это был период экстенсивного развития КНР, в национальных вузах не хватало мест, качество обучения было значительно ниже, чем в американских и европейских университетах. Более 80% выпускников на родину не возвращались – там просто не было условий для эффективного использования их знаний. Чтобы массово вернуть специалистов в страну и сделать фактором роста экономики, потребовалась целенаправлен-

ная и длительная работа. Этим занимались и государство, организовавшее научно-исследовательские программы, технопарки, выделявшее гранты и создававшее чрезвычайно благоприятные условия для вернувшихся специалистов, и частные фирмы, проводившие научные конференции, форумы, ярмарки вакансий за рубежом. Получившие образование и опыт работы за границей специалисты направлялись прежде всего в те сферы, которые были критически важны для развития страны — в высокотехнологичные отрасли и систему образования. Сегодня превратившийся в мощную индустриальную державу Китай на равных конкурирует с США на рынке квалифицированной рабочей силы. В КНР уже работают сотни тысяч иностранцев. Страна продолжает последовательно проводить политику возвращения из-за рубежа своих специалистов, и этот поток год от года увеличивается. В 2016 году после получения диплома в КНР вернулись 82% выпускников зарубежных вузов. В отличие от США, усложнивших с приходом нынешней администрации процесс выдачи виз, Китай в начале 2018 года объявил об упрощении визового режима для иностранных специалистов. Это случилось сразу же после принятия Госсоветом КНР планов достижения мирового лидерства в ряде высокотехнологичных отраслей.

IT-индустрия в Индии уже много лет испытывает жестокую нехватку квалифицированных кадров. Чтобы стимулировать реэмиграцию, страна ввела специальный паспорт для лиц с индийскими корнями, позволяющий безвизовый въезд и дающий право работы внутри страны. Вернуть уехавших соотечественников стремятся Южная Корея, Япония, Тайвань.

В ближайшие годы активным игроком на международном рынке квалифицированных кадров может стать Саудовская Аравия, объявившая об амбициозных планах создания научных и образовательных центров и развития отраслей экономики, не связанных с нефтедобычей — обрабатывающей, горнодобывающей, финансового сектора, сферы туризма. В этих областях в Саудовской Аравии уже работают иностранные специалисты.

Все более серьезным конкурентом становится ближайший сосед США Канада, правительство которой в конце 2016 г. приняло новую программу привлечения в страну квалифицированных кадров («global skills strategy»), включающую в себя, в частности, создание новых каналов связи с зарубежными кадровыми агентствами и упрощенное и ускоренное оформление виз для специалистов. Результаты сказались очень быстро — согласно проведенным опросам, большинство канадских высокотехнологичных компаний сообщили, что в 2017 году они сумели привлечь большее количество иностранных специалистов, чем в предыдущие годы. Новые сотрудники прибывают и из США, в том числе из Кремниевой долины [13]. Увеличение числа заявок от иностранцев компании связывают как с принятием новой стратегии, так и с неясными перспективами дальнейшего развития иммиграционной политики в США, что вызывает серьезные опасения у работающих там приезжих специалистов.

В то время, когда все страны ищут пути и стимулы для привлечения квалифицированных кадров, в США происходит нечто обратное. Администрация Трампа решила пойти по пути усложнения иммиграционных процедур и бюрократических запретов для въезжающих по рабочим визам, в том числе, временным. В частности, были изменены и ужесточены правила проведения интервью, интервьюирование стало не выборочным, а обязательным для всех, резко выросло количество так называемых «запросов на доказательство» (Requests for Evidence), т. е. требований дополнительных сведений, подтверждающих уровень образования, квалификации, опыт предыдущей работы претендента на получение визы. В свою очередь, потенциальный работодатель также должен представить расширенный пакет документов, включающий не только копию контракта с указанием должностных задач и уровня оплаты, но и подробное описание проекта, в котором предполагается использовать данного специалиста. Кроме того, постоянно циркулирует информация о том, что супруги обладателей рабочих виз будут лишены права на трудоустройство в США. На этом настаивает президент Трамп, намереваясь таким образом сохранить рабочие места для коренных американцев. В результате в 2018 году впервые за последние 5 лет снизилось число заявок, поданных в рамках программы H-1B. Это действующая с начала 90-х годов прошлого века специализированная программа выдачи временных въездных виз для лиц, имеющих высшее образование или ученую степень. Максимальная длительность действия такого разрешения шесть лет — два периода по три года. По истечении шестилетнего срока сотрудник может претендовать на получение вида на жительство. Однако в рамках действующих правил срок ожидания green card для специалиста из Индии может составлять 9–11 лет, что также заставляет выходцев из этого государства искать работу в других странах.

Нужно особенно подчеркнуть, что с точки зрения роста американской экономики весьма важна предпринимательская деятельность иммигрантов. По данным Национального фонда американской политики (National Foundation for American Policy), более половины действующих в настоящее время в США стартапов с оборотом миллиард долларов и более созданы иностранцами. Общая стоимость упоминаемых в докладе высокотехнологичных компаний оценивается в 168 млрд. долларов, каждая из них создала в среднем по 760 рабочих мест [7]. Иммигранты и дети иммигрантов были учредителями и соучредителями Google, e-Bay, SpaceX, Yahoo, WhatsApp. Четверть новых фирм, учрежденных в период 2007–2012 гг., была создана иммигрантами первого поколения. В некоторых штатах (Нью-Джерси, Нью-Йорк, Калифорния) этот показатель превышал 40% [10].

Нельзя сказать, что Трамп не видит проблем в существующей системе набора иностранных специалистов. Но для их решения необходимы изменения в законодательстве. А при сложившихся отношениях между президентом и конгрессом как представители демократической партии, так и ряд республиканцев считают неприемлемыми все предложения,

исходящие от Трампа. В феврале 2018 г. сенат заблокировал предложенный президентом пакет достаточно взвешенных и разумных мер. Они включали, в частности, увеличение доли въезжающих по рабочим визам за счет сокращения некоторых групп семейных виз (сейчас около 75% green card предоставляется родственникам граждан и постоянных резидентов) и введение системы оценки претендентов по специальной шкале баллов, как это принято в Канаде и Австралии. Баллы предлагается начислять в соответствии с уровнем образования, квалификации, опыта работы в той или иной области, знанием английского языка, возрастом. Визы, таким образом, могли бы получать наиболее перспективные кандидаты. Но меры, направленные на увеличение притока специалистов, конгрессом были отвергнуты, а введенные административные препоны продолжают действовать.

Еще одна весьма важная для США сфера, которая может пострадать в результате некорректных действий американской администрации, это участие в международном образовании. Рынок образовательных услуг весьма чутко реагирует на все происходящие и возможные изменения в области иммиграционной политики и иммиграционных процедур, на изменения экономической конъюнктуры и образовательной политики. Возникновение каких-либо негативных тенденций и ожидание ухудшения перспектив непременно сказывается на притоке иностранцев в учебные заведения. Это касается всех стран. Так, после решения о выходе из Евросоюза в Великобритании сократилась численность иностранных студентов. Это весьма неприятная тенденция для страны, экономика которой благодаря иностранным студентам получает около 30 миллионов долларов и обеспечивает существование более 200 тысяч рабочих мест. Но Brexit привел к тому, что многие иностранцы стали менять свои планы и предпочли обучаться в других государствах.

В США в 2016–2017 учебном году впервые за несколько лет численность вновь поступивших иностранных студентов начала снижаться. Опросы 500 ведущих университетов показали, что в 2017–2018 году эта неблагоприятная тенденция сохранилась. По данным государственного департамента, в 2017 г. количество выданных студенческих виз сократилось по сравнению с 2015 г. на 40% [5]. Наиболее драматичным оказалось сокращение числа заявок от абитуриентов из Индии и Китая — на 28% и 24% соответственно, то есть из стран, обеспечивающих основной приток студентов. Сократилось и число студентов из стран Ближнего Востока. Специалисты уже назвали это «эффектом Трампа» (Trump slump), антииммигрантская и антиисламская риторика которого вызвала опасения у граждан мусульманских стран и сократила число желающих приехать на учебу в США. Помимо Трампа свою лепту в создание недоброжелательной атмосферы внесли и некоторые высокопоставленные чиновники. В американской прессе широко обсуждались высказывания директора ФБР Криса Рэя и сенатора-республиканца Марко Рубио о том, что обучающиеся в американских университетах китайские студенты способствуют попаданию интеллектуальной собственности

США в руки страны-конкурента, что является угрозой национальной безопасности.

Безусловно, сводить все только к влиянию действующей администрации было бы неверно. Внутри США существуют и другие факторы, настораживающие потенциальных абитуриентов. Это, прежде всего, растущая стоимость образования (обучение в американских вузах самое дорогое в мире) и сложная ситуация с безопасностью в университетах, случаи вооруженных нападений в которых повторяются с пугающей частотой. Важную роль играет и характер образовательной политики в странах-донорах. В последние годы сократилась государственная стипендиальная поддержка обучения за границей в Бразилии и Китае, среди китайских студентов более 80% сейчас обучается на собственные средства.

Чрезвычайно важным моментом является рост конкуренции в сфере международного образования. Глобальный рынок образования быстро растет, его объем оценивается более чем в 100 млрд. долларов, за пределами своих стран сейчас обучаются приблизительно 5 миллионов человек. За последние 20 лет доля США на рынке образовательных услуг снизилась. Неуклонно растет число иностранцев, отправляющихся за получением образования в Канаду и Австралию. Самыми высокими темпами наращивает присутствие на рынке образовательных услуг Китай. Страна поставила амбициозную задачу — иметь несколько десятков университетов мирового уровня, привлекающих иностранную профессуру и студентов. За последние два десятилетия КНР сделала гигантский рывок, превратившись в крупнейший образовательный центр Азии, куда направляются тысячи студентов из Кореи, Таиланда, Сингапура, Пакистана, Индонезии, Казахстана. За период 2000–2014 гг. численность иностранных студентов, обучающихся в вузах этой страны, выросла более чем в пять раз, а в 2017 г. по этому показателю Китай вышел на третье место в мире. Помимо собственно китайских вузов на территории этой страны работают филиалы многих американских и европейских университетов, и получить в них западные дипломы для многих абитуриентов из азиатских стран значительно удобнее и дешевле.

Индия, продолжая оставаться одним из главных источников абитуриентов для США и Европы, сумела выстроить собственный сегмент на международном образовательном рынке. Индийские вузы имеют хорошие программы подготовки по инженерным и ИТ специальностям, преподавание ведется на английском языке, а стоимость обучения и проживания в разы ниже, чем в США и Европе. Поэтому студенты из Непала, Бутана, Бангладеш, стран Африки охотно едут в Индию, где по окончании обучения можно получить хорошую работу, либо продолжить образование в других англоязычных странах.

Мусульманские страны не могут конкурировать с американскими вузами в сфере подготовки специалистов по естественно-научным и техническим дисциплинам, качество обучения там значительно ниже. Однако антиисламские заявления Трампа, уже приведшие к сокращению

притока абитуриентов из этих государств в США, могут значительно повысить авторитет и востребованность религиозных учебных заведений, таких как университет Аль-Азхар в Каире, Исламский университет в Медине. О проекте создания международного исламского университета с обучением на трех языках объявила и Турция.

Обучение иностранных студентов является для США весьма важной сферой, и наметившиеся в ней негативные тенденции вызвали серьезную обеспокоенность в академических и деловых кругах. В настоящее время несмотря на ухудшение своих позиций США и по численности студентов, и по уровню получаемого дохода являются лидером мирового образовательного рынка. В 2016-2017 учебном году число иностранцев, получающих высшее образование в США, достигло рекордной цифры — 1,1 миллион человек, что на 85% больше, чем десять лет назад. Иностранные студенты составляют более 5% всех обучающихся в американских высших учебных заведениях [9]. В Великобритании, которая традиционно занимает второе место в этом рейтинге, иностранцев обучается вдвое меньше.

Согласно оценке министерства торговли, чистый доход, полученный США от обучения граждан других стран, составил в 2016 году 39 миллиардов долларов. Эта сумма складывается следующим образом: плата за обучение плюс расходы на проживание в США студентов и членов их семей, минус стипендии и субсидии, предоставляемые федеральным правительством. Обучение иностранцев обеспечивает функционирование приблизительно 450 тысяч рабочих мест. Помимо непосредственно преподавательских должностей, это рабочие места в торговле, медицине, коммунальных службах, на транспорте и т.д.

Для иностранцев, въезжающих в страну для получения образования, в США существует несколько типов студенческих виз, обеспечивающих длительность пребывания в соответствии с выбранной программой обучения — университетский курс с присвоением степени бакалавра и выше; обучение по программе двухгодичного колледжа, средней школы, стажировка в учебном заведении; программы академического и культурного обмена.

Среди факторов, позволяющих успешно конкурировать на международном рынке образовательных услуг, на первом месте, вне всякого сомнения, стоит высокая степень развития системы образования, квалификация профессорско-преподавательского состава, постановка научно-исследовательской работы в вузах. Большое значение имеет широта спектра предлагаемых программ, множественность специализаций и уровней обучения. Существование в стране высокоразвитого комплекса наука — образование — производство позволяет вузам в постоянном режиме модернизировать свои программы, учитывая последние достижения науки и сохраняя в программах те разделы, которые являются фундаментальными. Разработкой таких программ занимаются профессора, ведущие активную исследовательскую деятельность. Растущая и предъявляющая свои кадровые потребности промышленность дает возмож-

ность оптимизировать структуру специальностей, по которым ведется обучение.

Активное участие в функционировании международного рынка образовательных услуг помимо вливания дополнительных финансовых средств в систему образования предоставляет широкие возможности для пополнения кадрового потенциала квалифицированными специалистами, а также для усиления влияния в мире. Международное образование служит для США не менее значимым источником квалифицированных кадров, чем въезд иностранных специалистов.

Студенческая виза не дает права работы на территории США, однако студенты могут участвовать в программе дополнительного практического обучения, которая разрешает трудиться в течение 12 месяцев, а для студентов STEM специальностей (естественные науки, технология, инженерные науки, математика) 29 месяцев. Студенты самостоятельно могут выбрать такую «производственную практику» либо при подготовке к получению степени либо после окончания курса. Работа разрешается в рамках выбранной специальности. Обычно студенты и выпускники трудятся на предприятиях того же штата, где они учатся. Таким образом, помимо того, что учебные заведения получают плату за обучение, предприятия региона имеют возможность привлечь квалифицированную рабочую силу. Согласно закону, 20 тысяч иностранцев-выпускников американских вузов по специальностям STEM ежегодно получают право остаться работать в США в рамках программы H-1B. Представители бизнеса считают эту цифру недостаточной. Руководители высокотехнологичных фирм неоднократно обращались к правительству с призывом упростить процесс оформления студенческих виз и создать условия для трудоустройства иностранцев, закончивших американские вузы. Возражения противников иммиграции, считающих, что занимаемые иностранцами вузовские места можно легко заместить коренными американцами, вряд ли состоятельны. Для американцев из малообеспеченных семей высшее образование часто просто недоступно. А иностранные студенты, взимаемая с которых плата за обучение значительно выше (иногда в 2–3 раза), чем с граждан, приносят вузам солидный доход. Не менее важно и то, что уровень подготовки иностранных абитуриентов в области математики и естественных наук во многих случаях превышает уровень выпускников американских школ. Вследствие недостаточной подготовки американцы гораздо менее охотно поступают на инженерные и естественно-научные факультеты. Неслучайно 81% всех обучающихся в США по специальности инженеры-электрики и 79% обучающихся в области компьютерных наук – иностранцы [3].

Следует отметить, что сегодня все без исключения страны рассматривают участие в международном образовании в том числе и как инструмент внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности, а в определенной степени - как инструмент «мягкой силы». За годы обучения студент усваивает не только профессиональные знания и язык, но и систему взглядов и ценностей. Вернувшись на родину, он стано-

вится проводником определенных экономических и идеологических подходов.

Международное образование в США традиционно пользуется поддержкой государства. Роль национального агентства, взаимодействующего с вузами, координирующего деятельность государственных и частных организаций, фондов, работающих в этой области, выполняет Институт международного образования (ИЕ) – основанная в 1919 году некоммерческая организация со штаб-квартирой в Нью-Йорке и региональными офисами во многих странах. По инициативе ИЕ в 20-е годы прошлого века абитуриентов выделили из общего иммиграционного потока в особую категорию и ввели отдельные студенческие визы. После второй мировой войны Институт международного образования способствовал созданию Международной ассоциации преподавателей, объединившей тех, кто работает в международном образовании. С 1972 года ИЕ активно сотрудничает с Бюро по делам образования и культуры государственного департамента США (U.S.Department of State's Bureau of Educational and Cultural Affairs – ECA).

Соединенным штатам уже приходилось переживать периоды спада в этой области. Наиболее серьезный случился после событий 11 сентября, приведших к резкому ухудшению отношения к иностранцам и ужесточению визовых процедур. Тогда же была введена действующая до сих пор система SEVIS (Student and Exchange Visitor Information Service). Эта база данных содержит полную информацию обо всех въехавших по студенческим визам и программам обмена, об их местонахождении и занятости. В сборе и оперативной проверке данных принимают участие и спецслужбы. Вся информация в режиме реального времени поступает в министерство внутренней безопасности. Принятие столь серьезных мер потребовало значительных затрат, что привело к повышению стоимости оформления студенческих виз. Все это заставило многих иностранцев отказаться от планов обучения в США. В результате за четыре года (2000–2004) доля США на мировом рынке образовательных услуг снизилась на несколько процентных пунктов, а 2003–2006 годы стали периодом абсолютного снижения числа иностранных студентов в США. Возникновение столь негативных тенденций вызвало обеспокоенность на самом высоком уровне. Действовавшая тогда администрация президента Буша провела встречу с руководителями более ста университетов из 50 штатов. На этой встрече Дж. Буш объявил о новых инициативах правительства, включающих в себя программу распространения за рубежом информации о возможностях получения образования в США. Правительство также увеличило количество стипендий Фулбрайта, предназначенных для иностранцев, проявивших способности в сфере инженерных наук, физики и математики, стипендий Гилмана для американцев, желающих обучаться за рубежом, были учреждены и новые стипендии. Принятием столь масштабных мер негативную тенденцию тогда удалось переломить. Придется ли США прилагать какие-либо специальные усилия для сохранения своего лидерства в настоящее вре-

мя, пока сказать сложно. Однако осознание важности и необходимости развития этой сферы, безусловно, существует. Но в отличие от своего предшественника Барака Обамы, одним из первых зарубежных выступлений которого была известная речь в Каирском университете, где он говорил о необходимости расширения программ студенческого обмена и о намерении привлекать перспективных студентов-мусульман на стажировку в США, Трамп начал с прямо противоположного — с издания указов о запрете въезда в США граждан мусульманских стран. Хотя эти указы были заблокированы судами, чрезвычайно неприятный осадок они оставили.

Трамп не раз заявлял, что он намерен защищать интересы американской экономики и американских граждан, в том числе путем контроля над внутренним рынком труда. По его мнению, создание автономного национального рынка трудовых ресурсов, защищенного от проникновения более дешевой иностранной рабочей силы (в первую очередь, малоквалифицированной), обеспечит снижение безработицы среди граждан и рост заработной платы. Использование более дешевого труда иностранцев позволяет работодателю снизить издержки, но одновременно демотивирует местное население, которое зачастую предпочитает работе получение пособия, прежде всего это касается малоквалифицированной молодежи. Значительный уровень безработицы среди молодых афроамериканцев — одна из причин высокого уровня преступности в этой среде. Перед обществом возникает задача социализации собственных граждан, практически неразрешимая без включения их в трудовую деятельность, обеспечивающую легальный доход. Ограничение притока малоквалифицированной рабочей силы позволило бы увеличить занятость американской молодежи, что, в свою очередь, снизило бы нагрузку на систему социального страхования и повысило стабильность общества. Именно в этом суть выдвинутого Трампом лозунга президентского указа «Buy American and Hire American» - «покупай американские товары и нанимай американцев».

Такая точка зрения имеет в США своих сторонников, в том числе и в экспертных кругах. Расчеты специалистов Центра изучения иммиграции (Center Immigration Studies), базирующиеся на данных Бюро статистики труда, показали, что рост численности занятых в экономике иммигрантов в период 2007–2014 гг. оказался практически равен чистому приросту рабочих мест в эти же годы. В ноябре 2014г. в экономике было занято на 2 миллиона иммигрантов больше, чем в ноябре 2007 г., а число занятых коренных жителей сократилось почти на полтора миллиона, несмотря на то, что на долю коренных жителей приходится 69% прироста взрослого населения (16 лет и старше) в рассматриваемый период [2].

Развертывание масштабных инфраструктурных проектов, реновация железных дорог, мостов, тоннелей и т.п., о чем сейчас много пишут в США, может создать весьма значительное число вакансий для «синих воротничков», но корпорации предпочитают заполнять их мигрантами, в том числе, нелегальными, труд которых дешевле. Доля мигрантов в

структуре занятых в строительстве превышает сейчас 15%. Если в строительной индустрии не будет введен жесткий контроль, значительная часть новых рабочих мест достанется мигрантам, в том числе нелегальным. Аналогичная ситуация в добывающих отраслях.

Многие американские экономисты настаивают на необходимости дифференцированного подхода к разным сегментам рынка труда. Так эксперты Heritage Foundation в своем докладе приходят к выводу что «система легальной иммиграции должна быть изменена таким образом, чтобы доступ малообразованных людей был ограничен, а приток высокообразованных и высококвалифицированных специалистов, необходимых американским фирмам, увеличен» [11]. Таким образом, идея о сокращении численности малоквалифицированных иммигрантов отнюдь не принадлежит Трампу.

Однако с этим категорически не согласны владельцы предприятий целого ряда отраслей, массово использующих малоквалифицированный труд. Таких отраслей немало — это сельское хозяйство, пищевая промышленность, швейная, строительство, гостиничный и ресторанный бизнес, озеленение и содержание территорий и национальных парков, уход за больными и престарелыми и т.д. Если повышательный тренд в американской экономике сохранится, занятость в этих отраслях также будет увеличиваться, и отказываться от труда иммигрантов предприниматели не готовы. Мощное лобби в конгрессе и законодательных органах штатов не позволило Трампу ввести санкции против так называемых «территорий-убежищ» - юрисдикций, полиция которых не сотрудничает с федеральными иммиграционными службами, занимающимися проверками и выявлением незаконно присутствующих и работающих на территории США. В стране существует около трехсот таких юрисдикций, это несколько штатов, ряд крупных городов и округов. Буквально с первых дней своего президентства Трамп требовал лишить эти территории части выплат из федерального бюджета, эта идея была поддержана генеральным прокурором и некоторыми видными членами республиканской партии. Тем не менее, в марте 2018 года при принятии бюджета, который будет действовать до конца нынешнего финансового года, Конгресс отказался сократить финансирование этих территорий. Небольшой победой действующего президента в его борьбе с иммигрантами можно считать включение в данный бюджет 1,6 млрд. долл. для возведения нового и реновацию уже существующего участка стены на границе с Мексикой.

К настоящему моменту уже очевидно, что потенциал административных мер в области иммиграционной политики достаточно ограничен и практически исчерпан. Наведение порядка на границе, повышение требований к иммиграционным судам являются хотя и важными, но не первоочередными задачами с точки зрения формирования кадрового потенциала, обеспечивающего технологическое лидерство страны. В краткосрочном аспекте протекционизм может оказать позитивное воздействие на внутренний рынок труда, способствовать снижению без-

работицы и росту заработной платы. Но длительное сохранение искусственных ограничений неизбежно окажется тормозом развития экономики. Ухудшение позиций США в сфере международного образования и на глобальном рынке квалифицированных кадров неизбежно приведет к потере рабочих мест и замедлению темпов роста.

Задача, которую администрация Трампа пытается реализовать, заключается в том, чтобы защитить внутренний рынок рабочей силы и одновременно сохранить все те преимущества, которые дает США глобализация. Ее решение, по мнению сторонников этой линии, возможно в рамках проведения иммиграционной реформы, которая законодательно закрепила бы так называемую «политику элитной иммиграции» и обеспечила бы администрацию инструментами проведения такой политики. В условиях существующего состава Конгресса принятие подобного законодательства вряд ли возможно. Среди представителей республиканской партии существует группа достаточно влиятельных сенаторов, которые, занимая свои места в течение многих лет, неизменно исповедуют крайние антииммигрантские взгляды и считают невозможным проведение каких-либо реформ прежде чем все нелегальные иммигранты (которых в стране более 11 миллионов) не будут высланы из страны. На другом фланге находится группа сенаторов-демократов, отвергающих любые ограничения в сфере иммиграции, так как они считают это попранием заветов отцов-основателей. Ситуация может измениться после ноябрьских выборов: как стало известно, ряд представителей обоих флангов отказались баллотироваться в этом году.

В условиях предвыборной ситуации сколько-нибудь тщательного рассмотрения и принятия новых законопроектов, скорее всего, не будет. Иммиграция будет использоваться в качестве одной из карт в предвыборной борьбе. Республиканцы, как обычно в такие периоды, постараются смягчить свою риторику, демократы будут активно использовать все ошибки Трампа, а сам президент вынужден будет воздерживаться от откровенно популистских заявлений, так как он не имеет права скомпрометировать свою партию и стать причиной потери республиканского большинства в парламенте. Однако после выборов Конгресс неизбежно вернется к рассмотрению иммиграционной реформы. Иммиграция для США была и остается важным инструментом совершенствования человеческого потенциала, источником знаний, талантов, квалификации, капиталов, следовательно, необходимым элементом стратегии экономического развития и конкурентоспособности страны.

Литература

1. *Steven A. Camarota, Karen Zeigler*. Better Educated, but Not Better Off. Center Immigration Studies. April 18, 2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://cis.org/Report/Better-Educated-Not-Better>.
2. *Steven A. Camarota, Karen Zeigler*. Despite Recent Job Growth, Native Employment Still Below 2007. Center Immigration Studies. December 17, 2014 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cis.org/despite-recent-job-growth-native-employment-still-below-2007>.
3. Declining international student enrollment. National Foundation for American Policy. NFAP Policy Brief. February 2018. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://nfap.com/wp-content/uploads/2018/02/decline-in-international-student-enrollment.nfap-policy-brief.february-2018-2.pdf>.
4. Does Scientists Immigration Harm US Science? An Examination of Spillovers. NBER Working Paper. April 2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w24519>.
5. Fewer International Students are Choosing to Study in the United States. American Immigration Council. March 13, 2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://immigrationimpact.com/2018/03/13/international-students-study-united-states/>.
6. Foreign-born Workers: Labor Force Characteristics Summary. U.S. Bureau of Labor Statistics. May 17, 2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.bls.gov/news.release/forbm.nr0.htm/Labor-Force-Characteristics-of-Foreign-Born-Workers-Summary>.
7. *Koh Y.* Immigrant Founded 51% of U.S. Billion-Dollar Startups, Study Says. Wall Street Journal. March 17, 2016. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.wsj.com/articles/DJFVW00120160317ec3hf64>.
8. *Nager A., Hart D., Ezell S., Atkinson R.* The Demographics of Innovation in the United States. Information Technology and Innovation Foundation. February 24, 2016 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www2.itif.org/2016-demographics-of-innovation.pdf?_ga=1.112100173.814632894.1410034885.
9. Open Doors 2017 Executive Summary. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.iie.org/Why-IIE/Announcements/2017-11-13-Open-Doors-2017-Executive-Summary>.
10. *Sari Pekkala Kerr, William R. Kerr*. Immigrant Entrepreneurship in America: Evidence from the Survey of Business Owners 2007&2012. NBER. May, 22, 2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.nber.org/papers/w24494?utm_campaign=ntw&utm_medium=email&utm_source=ntw.
11. *Rector R., Richwine J.* The Fiscal Cost of Unlawful Immigrants and Amnesty to the U.S. Taxpayer. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.heritage.org/research/reports/2013/05/the-fiscal-cost-of-unlawful-immigrants-and-amnesty-to-the-us-taxpayer>.
12. Remittance Flows Worldwide in 2016. Pew Research Center. January 23, 2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.pewglobal.org/interactives/remittance-map/>.
13. Toronto tech companies see increase in international applications, MaRS survey shows. The Star. March 28, 2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.thestar.com/business/2018/03/28/toronto-tech-companies-see-increase-in-international-applications-mars-survey-shows.html>.