

УДК 32(73):341.215.4.054.72

БЕЗПЕКОВИЙ АСПЕКТ В ІМІГРАЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ США (друга половина XX – початок XXI століття)

Бурейко Н. М.

Здобувач кафедри міжнародних відносин

Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича

На сучасному етапі поняття імміграції та безпеки нерозривно пов'язані. У статті автор досліджує безпековий аспект в імміграційній політиці Сполучених Штатів Америки, аналізує посилення ролі і значення безпеки після трагічних подій 11 вересня 2001 року. Особлива увага приділяється різним аспектам імміграційної політики держави, яка визначається автором статті як комплекс заходів, спрямованих на: формування якісно та кількісно необхідних потоків іммігрантів та їх інтенсивності; регулювання порядку в'їзду до країни й регламентацію перебування в ній іммігрантів.

На современном этапе понятия иммиграции и безопасности неразрывно связаны. В статье автор изучает аспект безопасности в иммиграционной политике Соединенных Штатов Америки, анализирует увеличение роли и значения безопасности после трагических событий 11 сентября 2001 года. Особое внимание уделяется разным аспектам иммиграционной политики государства, которая определяется автором статьи как комплекс мероприятий, направленных на: формирование качественно и количественно необходимых потоков иммигрантов и их интенсивности; регулирование порядка въезда в страну и регламентацию пребывания в ней иммигрантов.

At the current period the notions of immigration and security are connected. In the article the author researches the aspect of security in the US immigration policy and analyses the strengthening of the security role and its meaning after September 11, 2001. Particular attention is paid to various aspects of immigration policy, which is defined by the author of the article as a set of measures aimed at: the formation of qualitatively and quantitatively necessary flow of immigrants and their intensity, regulation of the procedure entry into the country and stay in it regulation immigrants.

Ключові слова: імміграційна політика, безпека, Сполучені Штати Америки, іммігранти, кордони, національна ідентичність, загроза.

Наприкінці XX – на початку XXI століття у світі спостерігається суттєве посилення і більш чітко окреслення існуючих загроз глобального характеру, що становлять виклик національній безпеці держав. Питання внутрішньої та зовнішньої безпеки набуває особливої ваги і для Сполучених Штатів Америки, актуальність чого була особливо посилена в результаті подій 11 вересня 2001 року. Проблема захисту безпеки громадян та державних кордонів, а також унеможливлення нанесення повторних викликів національній безпеці США є одним з основних завдань політики Сполучених Штатів, у тому числі й імміграційної, безпековий аспект якої є незмінно важливим. Актуальність даного дослідження посилюється також значною увагою громадськості США, прикутою до проблеми іммігрантів та імміграційного процесу як у контексті власне безпеки, так і загалом.

Дослідженню імміграційної політики Сполучених Штатів Америки на різних етапах присвячено багато напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Жодним чином не намагаючись оминати увагою їх внесок у розвиток іммігрантознавства, необхідно зазначити, що майже всі вони стосуються періоду до початку XXI століття. Серед досліджень, які стосуються імміграційної політики США наприкінці XX – початку XXI століття, виділяємо напрацювання російських науковців О.А. Іванова та В.Л. Іноземцева. О.А. Іванов акцентує увагу на реформуванні імміграційного законодавства Сполучених Штатів Америки, на особливостях імміграційної політики США у 90-х роках XX століття, вивчає проблему нелегальної імміграції до США [1, 2]. В.Л. Іноземцев у своїх працях досліджує різні аспекти імміграції (методологічний [5], соціологічний, історичний [4]), а також звертається безпосередньо до безпекового аспекту імміграції, що особливо цікавить автора [3]. Питанню безпеки присвячена монографія чернівецького дослідника С.Г. Федуняка, що допомагає глибше зрозуміти сутність власне поняття безпеки [8]. Розглядають імміграцію у контексті національної безпеки держави дослідники А.М. Пономарьова та С.А. Татунц [7]. І хоча їхнє

дослідження не присвячено імміграції саме до Сполучених Штатів Америки, воно представляє інтерес з огляду на співставлення проблеми безпеки та імміграції. Варто звернути увагу на ґрунтовну працю зарубіжного дослідника Е.П. Хатчінсона [17], яка містить детальний огляд та аналіз імміграційного законодавства США за майже два століття.

Метою даного дослідження є аналіз безпекового аспекту в імміграційній політиці Сполучених Штатів Америки.

Для реалізації мети дослідження передбачається вирішення наступних завдань: 1) визначити місце безпекового аспекту в імміграційній політиці США; 2) проаналізувати посилення ролі та значення безпеки в імміграційній політиці США після 11 вересня 2001 року.

Досліджуючи виклики, які становлять загрозу безпеці держав на сучасному етапі, варто наголосити, що особливість сучасних загроз полягає у їх глобальному характері. Адже як свідчить сумна практика, ураженими можуть бути навіть найбільш захищені держави. Крім того спостерігається наближення до військових загроз невійськових, враховуючи руйнівну силу останніх. І хоча невійськові загрози не зводяться до ведення воєнних дій та використання зброї, проте їхня дія часто носить не менш небезпечний та нищівний характер. Надзвичайною гостротою позначені тероризм, а також міжетнічні та міжконфесійні конфлікти. Так, дослідник С. Г. Федуняк зазначає, що одним з викликів національній безпеці може виступати неконтрольована міграція з країн „третього світу”, яка у поєднанні з релігійним екстремізмом здатна дестабілізувати суспільну ситуацію у приймаючій державі і, зрештою, підірвати її демократичні основи та існуючий лад [8, 92-93.].

У контексті цього варто наголосити, що імміграційна політика держави покликана здійснювати та впроваджувати комплекс заходів, спрямованих на формування якісно та кількісно необхідних потоків іммігрантів та їх інтенсивності, а також на регулювання порядку в'їзду до країни та регламентацію перебування в ній іммігрантів. Це має здійснюватися таким чином, щоб останні жодним чином не чинили загрози безпеці громадян держави свого нового перебування та її громадян.

Регулювання імміграційних потоків та регламентація перебування на території США іноземців перманентно містили безпековий аспект. Так, ще „Закон про іноземців” від 1798 року надавав президенту повноваження депортувати будь-якого іноземця, який був загрозою для безпеки Сполучених Штатів Америки [17, 14-15]. Та варто визнати, що на різних етапах імміграційного процесу в США до середини XX століття як на етапі вільної імміграції, так і при політиці рестрикціонізму на перший план висувався економічний та соціальний елементи: іммігранти не повинні були становити загрозу для економічних чи соціальних вигод громадян Сполучених Штатів Америки (не виступати конкурентами на ринку робочих місць, не бути тягарем при розподілі соціального забезпечення). Адже за деякими підрахунками, на долю іммігрантів та їх прямих нащадків припадає майже вдвічі більше соціальної допомоги, при цьому вони несуть відповідальність за четверту частину від усіх скоєних на території США злочинів [12; 68-70, 142].

Вперше по-новому питання безпеки в імміграційній політиці США постало з початком Другої світової війни. Саме тоді імміграцію починають сприймати не як економічну проблему, а як проблему, що здатна мати вплив на національну безпеку. Як наслідок, реформовано імміграційну службу – Службу імміграції та натуралізації (далі – CIH) було реорганізовано згідно плану № 5, перейшовши від Міністерства праці до Міністерства Юстиції [10; 15]. Крім того були значно розширені функції CIH. Варто зауважити, що згідно „Закону про реєстрацію іноземців” від 1940 року для всіх іноземців ставало обов'язковим здійснення дактилоскопії [17; 258]. Таким чином, передбачався облік та реєстрація даних про всіх іноземців, які перебували на теренах США. У контексті елементу безпеки згаданий нами закон особливо цікавий ще й тим, що, розширюючи перелік „небажаних осіб” для імміграції, він акцентував увагу на небезпеці осіб, які були членами організацій, які імміграційна влада відносила до списку „підривних”, або тих осіб, які певним чином були причетними до даних організацій [17; 258]. У той же період був прийнятий „Закон про громадську безпеку” від 20 червня 1941 року, що надавав право американським консулам відмовляти у наданні візи будь-якому іноземцю при наявності обставин вважати, що діяльність даного іноземця на території США може становити загрозу для безпеки країни [9, 50] (трохи більше, ніж через п'ятдесят років „Закон про посилення прикордонної безпеки та візового в'їзду” більш категорично заборонить видавати не іммігрантську візу будь-якого виду іноземцю з країни, яка є у списку країн Державного департаменту як таких, що підтримують тероризм, доки Державний департамент не визначить, що така особа не становить загрози для безпеки США) [14, title III, sec. 306].

Імміграційна політика нерозривно пов'язана не тільки з внутрішньою, а й із зовнішньою політикою держави. Про це свідчить повсякчасне реагування імміграційної

політики США на зміну міжнародної ситуації. Так, активізація національно-визвольних рухів у колоніях та залежних територіях, розкол світу на два геополітичні полюси та початок „холодної війни” виявили необхідність перегляду імміграційної політики Сполучених Штатів Америки та її реформування. Новий „Закон про імміграцію та законодавство” був прийнятий у 1952 році, вдосконалюючи попереднє імміграційне законодавство та вводячи систему преференцій [19]. Та в контексті питання безпеки варто звернути увагу на „Закон про внутрішню безпеку” від 1950 року, який містив цілу низку положень, що стосувались проблеми імміграції. Так, згідно з даним законом в'їзд до країни заборонявся членам комуністичних партій, а також організацій, пов'язаних із нею; якщо в біографії іммігранта, який в'їхав до країни, були виявлені факти, які за „Законом про внутрішню безпеку” могли стати причиною для відмови у наданні візи, даний іммігрант міг бути висланий з країни; міністру юстиції надавалося право відмовити у наданні можливості в'їзду будь-якому іноземцю чи вислати його з країни без розгляду його заперечень. Крім того даний закон зобов'язував усіх іммігрантів реєструватися в СІН за місцем проживання та щорічно повідомляти свої адреси [20]. Отже, як бачимо, система внутрішньої безпеки Сполучених Штатів Америки не може розглядатися уособлено від питання імміграції, так само як і імміграційна політика США перманентно містить у собі безпековий аспект.

Основою імміграційної системи 90-х років прийнято вважати „Закон про імміграцію” від 1990 року. Даний закон охоплює досить широкий спектр вагомих положень. Але з огляду на те, що автор не ставить на меті детальний аналіз імміграційного законодавства, зупинимось на тих положеннях закону, які безпосередньо стосуються безпекового аспекту. Закон від 1990 року встановив вичерпний перелік підстав, через які іноземцю можуть відмовити у в'їзді до США, а саме: приїзд до США з метою шпигунства чи саботажу, проведення заборонних експортних операцій, повалення уряду, ведення терористичної чи іншої незаконної діяльності; членства та інші форми участі в тоталітарних партіях, включаючи комуністичну (за виключення випадків, коли членство було вимушеним, а не добровільним, якщо членство було припинено щонайменше за два роки до подання клопотання, якщо даний іноземець не становить загрози для безпеки США, якщо даний іноземець є близьким родичем громадянина США чи постійного жителя США); участь будь-якого характеру в діяльності нацистської партії та нацистського уряду та переслідуваннях на національному, релігійному чи політичному ґрунті у період між 23 березня 1933 р. та 8 травня 1945 р. [18, sec. 601]. Ці ж підстави є дійсними для депортації, у тому числі постійних жителів США та неіммігрантів [18, sec. 602]. Важливо, що серед дев'яти принципів питання національної безпеки знаходиться під номером 3.

Та загалом у 90-ті роки зусилля імміграційної служби США були спрямовані, перш за все, на обмеження нелегальної імміграції і боротьбу з несанкціонованим в'їздом на територію Сполучених Штатів. Це пояснюється тим, що негативні наслідки нелегальної імміграції втілені у різноманітних соціально-економічних та політичних аспектах життя американського суспільства. Щодо безпекового аспекту, були введені в дію програми по посиленню безпеки кордону в прикордонних з Мексикою штатах, що носило стратегічний характер (у 1994 р. проведені операції „Gatekeeper” [15, 184-209] і „Safeguard” [11], у 1993-1997 рр. – „Hold the Line” [13], у 1997 р. – „Rio Grande” [21]). Питання безпеки кордонів та боротьби з нелегальною імміграцією є обопільно важливими і у двосторонніх відносинах США з Канадою. Необхідно зазначити тісне співробітництво імміграційних служб США і Канади у цій сфері [22].

На початку XXI століття імміграційні система Сполучених Штатів Америки зазнала істотних змін, що в першу чергу стала результатом нового внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу адміністрації Дж. Буша після терактів 11 вересня 2001 року. Якщо в останню декаду XX століття, як вже було нами зазначено, основні зусилля були спрямовані на боротьбу з нелегальною імміграцією та її обмеження, то після трагічних подій 11 вересня пріоритетним завданням президентської адміністрації США стало забезпечення безпеки американської держави, її громадян та боротьба з міжнародним тероризмом. За таких умов сама імміграція та відносна відкритість американських кордонів більшістю сприймалася як потенційна загроза безпеці, що полегшувало терористам можливість в'їжджати на територію країни чи ввозити зброю масового ураження. Адже західні уряди остерігаються, що під виглядом іммігрантів, зокрема трудових, на територію держави можуть в'їхати особи, пов'язані з терористичними організаціями, що є безпосередньою загрозою безпеці держави [6, 75]. А тому головними завданнями імміграційної політики після 11 вересня 2001 року стало реформування у таких напрямках: реорганізація органів імміграційного контролю, посилення прикордонної безпеки, а також розробка нових підходів

до вирішення проблеми трудової міграції [2, 120]. Основним напрямом діяльності СІН у співпраці з іншими федеральними агентствами віднині стало забезпечення внутрішньої безпеки Сполучених Штатів Америки та запобігання можливості появи нових загроз безпеці.

Оперативністю на драматичні події 11 вересня та скоординованістю дій позначилось двостороннє співробітництво США у сфері безпеки з країнами-сусідами. У листопаді в Мехіко відбулася зустріч, у ході якої було погоджено про необхідність посилення прикордонного контролю між США та Мексикою, а також про об'єднання зусиль відповідних американських та мексиканських служб [2, 121]. Також посилюється співпраця органів імміграційного контролю США зі Службою громадянства та імміграції Канади, Канадською королівською поліцією та канадською митницею. А в грудні 2001 року в Оттаві відбулася конференція, у ході якої було прийнято Декларацію про „розумні кордони”, що містить тридцять пунктів щодо безпеки на кордоні США і Канади, та План дій по її реалізації [23]. У декларації зазначалося про необхідність координації візової політики та створення спільної бази даних про тих, хто перетинає кордон, а також введення біометричних даних у картки постійних резидентів.

„Патріотичний акт США” (USA Patriot Act), підписаний президентом Дж. Бушем 26 жовтня 2001 року, відомий як закон, спрямований на боротьбу з тероризмом та захист безпеки США. У законі зазначалося необхідність посилення імміграційного контролю з метою посилення безпеки країни. Пропонувалось створити вдосконалені технічні системи перевірки документів, встановити контроль за особами, які в'їжджають до країни за студентською візою [24].

25 листопада 2002 року Дж. Буш підписав „Закон про внутрішню безпеку” [16]. Закон окреслив створення нового міністерства – Міністерства внутрішньої безпеки, що в свою чергу поділялося на чотири управління. До складу Управління забезпечення охорони кордонів та безпеки на транспорті увійшла СІН. Згідно закону у рамках зазначеного Управління передбачалося створення двох бюро: Бюро громадянства та імміграції, Бюро забезпечення безпеки кордонів [16, title I, sec. 103]. Проте дещо пізніше було оголошено про творення двох нових бюро у складі Управління: Бюро імміграції та митного оформлення і Бюро митниці та захисту кордону. Між цими двома службами було розділено функції Бюро захисту безпеки кордону.

Від СІН до Бюро громадянства та імміграції перейшли наступні функції: прийняття рішень щодо імміграційних петицій усіх категорій, щодо клопотань про натуралізацію, щодо заяв про надання статусу біженця, а також прийняття інших рішень, пов'язаних із процесом імміграції та натуралізації [16, title IV, subtitle E]. Бюро імміграції та митного оформлення включила ту частину підрозділів СІН, які були покликані забезпечити реалізацію імміграційного законодавства у межах території США та захисту повітряного та морського простору США. До повноважень Бюро переходило ведення імміграційних розслідувань про порушення імміграційного законодавства, а також збір, аналіз і розповсюдження відомостей щодо питань імміграції та митниці. Основною метою діяльності Бюро митниці та захисту кордонів стало забезпечення безпеки американців та запобігання недопущення на територію США терористів та інструментів тероризму [16, title IV].

Прийнятий у 2002 році „Закон про посилення прикордонної безпеки та візового в'їзду” [14] був спрямований на максимально можливе запобігання загрози національній безпеці методом збору та аналізу інформації про іноземців, яку прибувають до США. Адже знаменним є те, що організація терористичних актів 11 вересня 2001 року хоч і була спланована та розроблена поза межами американської території, проте їх реалізація була покладена на осіб, що проживали на території країни. В'їхавши до США, вони не лише не змінили своїх переконань, але й утвердилися в них, послідовно формуючи угруповання своїх однодумців [3, 30]. Не маючи відчуття приналежності до єдиної американської культури, історії, традицій, не ідентифікуючи себе з єдиною американською нацією, важко стати повноцінним членом американського суспільства. А відсутність єдності у суспільстві логічно послаблює відчуття безпеки [3, 28]. Крім того загрозою безпеки є соціальна диференціація [7, 146] чи деформація структури суспільства, що значною мірою може бути викликана імміграцією [3, 33]. На думку деяких дослідників, структурованість суспільства, наявність у ньому кількох досить самостійних, життєздатних елементів, становить одну з основних загроз національній безпеці США, а зумовлена сегрегація расової та етнічної структури суспільства призводить до мінімізації його стійкості [3, 28]. Загрозою національній ідентичності, а відтак викликом національній безпеці можуть стати інокультурні спільноти, які не інтегруються у життя країни перебування. Саме наплив інокультурних іммігрантів, збільшення культурної дистанції між корінним населенням та іммігрантами розцінюється багатьма дослідниками як

загроза національній ідентичності, а відтак і безпеці [6, 75; 7, 149]. Новоприбулі іммігранти жодним чином не повинні спричинювати розмивання національної ідентичності навіть за умови, що вони продовжують ідентифікувати себе з державою свого колишнього проживання.

Сполучені Штати Америки, отримавши безпрецедентний статус наддержави після завершення „холодної війни”, після терористичних актів 11 вересня вперше зіштовхнулися з викликами цьому статусу та власне своїй національній безпеці. Відтоді імміграційна політика Сполучених Штатів Америки стає нерозривно пов’язаною з поняттям безпеки. Безпековий аспект стає невід’ємним елементом усіх імміграційних законодавчих ініціатив у США. Після 11 вересня 2001 року постає першочергове завдання охорони безпеки держави, її кордонів та громадян. Було вирішено створити вдосконалену високотехнічну систему збору даних про іммігрантів. Якщо безпекові ініціативи у співробітництві між США і Канадою, США і Мексикою у 90-х роках XX століття впроваджувалися, в основному, з метою недопущення до країни нелегальних іммігрантів, то після подій 11 вересня у зв’язку з необхідністю протистояти терористичній загрозі країни посилили заходи у сфері прикордонного та міграційного контролю, акцентувавши увагу на безпеці кордонів та недопущення на свою територію загроз з боку тероризму. Знаменно, що всі законодавчі акти, що були безпрецедентною реакцією американського уряду на нанесення удару по національній безпеці США, містили положення щодо імміграційного процесу, а безпековий аспект в імміграційній політиці Сполучених Штатів Америки став визначальним.

Література:

1. Иванов О. А. Иммиграционная реформа в США: проблемы и противоречия / О. А. Иванов // США. Канада: экономика, политика, культура. – 2008. – № 6. – С. 77-88.
2. Иванов О. А. Реорганизация американской иммиграционной системы (2002-2004) / О. А. Иванов // США. Канада: экономика, политика, культура. – 2004. – № 11. – С. 120-127.
3. Иноземцев В. Л. Безопасность и свобода иммиграции – новая американская дилемма / В. Л. Иноземцев // США. Канада: экономика, политика, культура. – 2003. – № 11. – С. 25-40.
4. Иноземцев В. Л. Иммиграция: новая проблема нового столетия. (Историко-социологический очерк) / В. Л. Иноземцев // Социологические исследования. – 2003. – № 4. – С. 64-72.
5. Иноземцев В. Л. Иммиграция: новая проблема нового столетия. Методологические аспекты. / В. Л. Иноземцев // Социологические исследования. – 2003. – № 6. – С. 29-38.
6. Кучеренко А. Контроль над иммиграционными процессами в США: тенденции эволюции / А. Кучеренко // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 2. – С. 75-83.
7. Пономарева А. М., Татунц С. А. Иммиграция как проблема национальной безопасности РФ / А. М. Пономарева, С. А. Татунц // Полис. – 2010. – № 4. – С. 135-150.
8. Федуняк С. Г. Європейські виміри безпеки на пострадянському просторі. Формування інтегрованої системи безпеки Заходу і Нових незалежних держав / С. Г. Федуняк. – Чернівці: Рута, 2005. – 336 с.
9. Филиппов С. В. США: иммиграция и гражданство / С. В. Филиппов. – М., 1973. – 204 с.
10. An Immigrant Nation: US Regulation of Immigration, 1798 – 1991. – Wash.: Gov. Print. Off., 1991. – 41 p.
11. An Investigation of Travel Reimbursements in Connection with the INS's Operation Safeguard. Executive Summary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justice.gov/oig/special/0301/main.htm>
12. Buchanan P. The Death of the West. How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Our Civilization / P. Buchanan. – N. Y., 2002. – 308 p.
13. Clayton Jr. William E. „Our Border Can Be Controlled”, – Says Analysis of Two Crackdowns. Study looks at El Paso and San Diego [Електронний ресурс] / William E. Clayton Jr. // The Houston Chronicle. – June 1, 1995. – Режим доступу : <http://www.cis.org/articles/1995/bordercoverage.html>
14. Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://travel.state.gov/visa/laws/telegrams/telegrams_1403.html
15. Hing B.O. Defining America through Immigration Policy / Bill Ong Hing. – Philadelphia: Temple University Press, 2004. – 325 p.
16. Homeland Security Act of 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf

17. Hutchinson E. P. Legislative History of American Immigration Policy, 1798 – 1965 / E. P. Hutchinson. – Philadelphia, 1981. – 685 p.
18. Immigration Act of November 29, 1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf>
19. Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.f6da51a2342135be7e9d7a10e0dc91a0/?vgnextoid=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnextchannel=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&CH=act>
20. Internal Security Act of September 22, 1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://1.scds.org/resources/US-History/1950_McCarran%20Internal%20Security%20Act.pdf
21. Operation Rio Grande Too Dangerous [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.defenders.org/newsroom/press_releases_folder/1999/08_18_1999_operation_rio_grande_too_dangerous.php
22. Statement of M. A. Pearson Executive Associate Commissioner for Field Operations Immigration and Naturalization Service before the House Judiciary Committee Subcommittee on Immigration and Claims Regarding Immigration Enforcement Along the Northern Border [Електронний ресурс]. – April 14, 1999. – Режим доступу : <http://www.uscis.gov/files/testimony/990414b.pdf>
23. The Canada-U.S. Smart Border Declaration. Action Plan for Creating a Secure and Smart Border [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/actionplan-en.asp>
24. USA Patriot Act of 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>