

СПІЛЬНІ АСПЕКТИ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ США І КАНАДИ В 90-ТІ РОКИ ХХ СТОЛІТТЯ

У статті акцентується увага на спільних рисах імміграційної політики Сполучених Штатів Америки та Канади, враховуючи багатий досвід та історію імміграції до обох зазначених північноамериканських країн.

Ключові слова: імміграційна політика, іммігранти, імміграційний процес, квота.

В статье акцентируется внимание на общих чертах иммиграционной политики Соединенных Штатов Америки и Канады, учитывая богатый опыт и историю иммиграции в обе указанные североамериканские страны.

Ключевые слова: иммиграционная политика, иммигранты, иммиграционный процесс, квота.

In the article the author stresses on common features of the immigration policy of the United States of America and Canada, taking into consideration rich experience and history of immigration to both mentioned Northern-American countries.

Key words: immigration policy, immigrants, immigration process, quota.

Сполучені Штати Америки та Канада розглядаються як класичні іммігрантські країни, в яких іммігранти завжди брали участь у суспільно-політичному житті, у державо- та націєтворенні, адже ці країни були сформовані саме в результаті переселенських процесів. А тому традиційно дані держави називаються «країнами іммігрантів», і у виробленні їх імміграційної політики на федеральному та локальному рівнях завжди враховувався цей факт. В епоху глобалізації Сполучені Штати Америки і Канада залишаються особливо привабливими для іммігрантів, що зумовлено цілим рядом факторів.

У сучасному світі трансформацій та високорозвинутих процесів явище міграції також набуло глобального характеру. А відтак можна констатувати, що відтік населення з країн третього світу, країн, що розвиваються, спрямований, у першу чергу, в напрямку країн, які характеризуються високим рівнем життя та розвинутою економікою. Тобто тих країн, які здатні створити сприятливі економічні, соціальні умови для кращого життя та адаптації новоприбулих іммігрантів у новому суспільстві та новій державі. Незважаючи на те, що для США і Канади явище імміграції, безумовно, не є новітнім, в останні два-три десятиліття масштаби імміграції до зазначених держав також істотно змінюються, імміграційні напливи стають більш інтенсивними, та й власне імміграційний процес зазнає певних змін. Крім того, говорячи про Сполучені Штати Америки і Канаду, важливим фактором, що приваблює іммігрантів до переселення саме в напрямі цих північноамериканських країн, є їхній

значний та багатий досвід історії імміграції, який налічує багато років.

Серед вітчизняних наукових досліджень даної тематики диференціюємо ті, які присвячені вивченню імміграційної політики, і ті, що стосуються імміграційного процесу. Серед дослідників, які займаються вивченням імміграції до Канади, виділяємо напрацювання чернівецьких дослідників Т. Лупула [5], який розглядає імміграційні процеси в Канаді у контексті сучасного процесу канадського націєтворення, П. Катеринчука [4], який вивчає імміграційний досвід Канади та його вплив на сучасну імміграційну політику країни кленового листа, В. Макара, який аналізує соціальну інтеграцію іммігрантів у Канаді [7]. Імміграцію до Сполучених Штатів Америки у контексті аналізу імміграційного законодавства США досліджують М. Катеринчук [2; 3] та І. Юхименко [13]. Н. Тиндик [11; 12] акцентує увагу на правовому забезпеченні імміграційного процесу в США, а також аналізує особливості імміграційної політики Канади. Дослідженням імміграційної політики США наприкінці ХХ століття займається російський науковець О. Іванов [1] та чернівецький науковець О. Сич [9].

Головною метою даного дослідження є виявити спільні аспекти імміграційної політики Сполучених Штатів Америки та Канади, враховуючи багату історію імміграційних потоків до обох країн. Хронологічні рамки даного дослідження – 80-90-ті роки ХХ століття.

Інтенсивність та масовість міграційних процесів у сучасному світі, в якому «стираються всі

кордони», вимагає розробки виваженої та правильної імміграційної політики державних урядів для стримування та скеровування подекуди неконтрольованих чи хаотичних високорозвинених рухів. Говорячи про США і Канаду, варто констатувати, що дані країни є прикладом імміграційного досвіду щодо вироблення критеріїв імміграційної політики та її розробки, зважаючи на історичну ретроспективу імміграції та її масштаби. Незважаючи на те, що етносоціальна реальність Канади відображена «етнічною мозаїкою», а США – «плавильним казаном» [5, с. 69], безсумнівно є те, що обидві дані країни були і залишаються одними з найпривабливіших країн для переселення у баченні іммігрантів. Так серед країн Великої Вісімки за показником новоприбулих іммігрантів США та Канада посідають перше і друге місце відповідно. Крім того, факт привабливості даних країн для іммігрантів яскраво підтверджує високий відсоток осіб, які народилися за межами США і Канади, а тепер постійно проживають на їх території: показник для Сполучених Штатів Америки становить 12,5 %, для Канади – 19,8 %. За цими даними серед країн Великої Вісімки Канада посідає друге місце, а США – третє (лідером за кількістю осіб, народжених у країні свого постійного проживання, є Австралія – їх частка становить 22,8 %) [19]. Знаменно, що у деяких мегаполісах США і Канади більше половини населення або народилися не в межах даних країн, або є нащадками іммігрантів [8, с. 254]. Саме цим свідченням, зокрема, можемо трактувати Сполучені Штати Америки і Канаду класичними «іммігрантськими країнами».

Фактор імміграції є однаково важливим як у суспільно-політичному, так і в соціально-економічному житті і США, і Канади. А це значно пояснює особливості американської та канадської імміграційної політики, які мають багато спільних рис на сучасному етапі. Однією з основних причин розробки імміграційних програм та встановлення імміграційних квот є те, що часто високорозвинуті країни відчувають нестачу певної категорії робочої сили на ринку праці через низький/нульовий приріст населення. Зосереджуючись на періоді 90-х років, зауважимо, що обидві зазначені держави є єдиними з високорозвинутих держав, які в умовах перетворень та змін упродовж 90-х років жодного разу не зменшили впускної квоти [6, с. 39]. Говорячи про Канаду, варто зазначити, що в цій країні імміграція є не просто важливим об'єктом державної політики, а виступає одним з основних пріоритетів розвитку [4, с. 42].

На початку 90-х років XX століття уряд Канади, враховуючи досвід імміграційного процесу та спроби регулювання міграційних потоків за останні роки, визначив ряд основних проблемних моментів в імміграційній політиці, які потребували особливої уваги. Серед інших можна виділити високі фінансові видатки на отримання служб і відомств, які опікувалися питаннями імміграції, загалом та їх велику чисельність зокрема. Крім

того, досить складна та тривала процедура отримання дозволу на роботу для іммігрантів сповільнювала отримання економічної вигоди від імміграції, що не задовольняло роботодавців. Для впорядкування такої ситуації в Канаді був прийнятий новий імміграційний закон від 1992 року, який ґрунтувався на тому, що при відборі іммігрантів продовжуватимуть враховувати різні категорії, щоб надати право імміграції всім бажаним. Знаменно те, що імміграційний процес повинен здійснюватися виключно в інтересах канадського суспільства. Це були основні цілі імміграційної політики Канади, поставлені на 90-ті роки [16, с. 160].

Для досягнення окреслених цілей передбачалася реалізація цілої низки завдань. По-перше, пріоритет надавався найбільш бажаній категорії іммігрантів з урахуванням потреб певної кваліфікації робітників на ринку праці. Посилювалася відповідальність місцевих органів влади за дотримання чітко регламентованої процедури перегляду особистих документів потенційних іммігрантів, особливо у випадках, що стосувалися біженців. Для надання статусу біженців вводилася багаторівнева процедура відповідних обов'язкових вимог [16, с. 160].

Порівнюючи нововведення з імміграційною політикою, що проводилася в Канаді у 80-ті роки, можна констатувати, що найбільша зміна стосувалася власне категорії іммігрантів. Так значно зросла кількість найбільш бажаної категорії іммігрантів, а саме – економічних. Ця категорія охоплювала бізнес-іммігрантів та спеціалістів висококваліфікованих галузей [14, с. 78-79]. Це загалом виправдало очікування урядових кіл, які одним з основних пріоритетів імміграційної політики даного періоду ставили відповідність іммігрантів кон'юктурі ринку праці. Якщо у 80-х роках акцент робився на в'їзді до країни «сімейних іммігрантів», на утримання яких держава не витратила особливих коштів, адже новоприбулі перебували на утриманні своїх близьких родичів, то стратегією на 90-ті роки було залучення кваліфікованих спеціалістів, а також фінансових потоків. А отже, пріоритетною категорією іммігрантів стали бізнес-іммігранти та висококваліфіковані робітники. Знаменно, що при цьому зберігався відсоток попередньої сімейної імміграції [12]. Така тенденція цілком відповідала ефективному регулюванню необхідних соціально-економічних запитів новоприбулих іммігрантів та приймаючої країни. У Сполучених Штатах Америки спостерігаємо подібну тенденцію: закон від 1990 року знімав обмеження на видачу віз для імміграції для найближчих родичів громадян США, а також збільшував кількість квот для високопрофесійних працівників, на яких існував попит на американському ринку праці.

Упродовж двох останніх десятиліть XX століття імміграційна політика Канади здійснювалася двома способами: відмова від селективного відбору іммігрантів за расовою ознакою та збільшення

урядової квоти впуску новоприбулих. Це було спричинено рядом мотивів цільового залучення іммігрантів, серед яких виокремлюємо демографічні потреби, спроби вирішити проблеми на ринку праці, забезпечивши і наситивши його робітниками певної визначеної кваліфікації, розв'язати проблемні моменти щодо ситуації з нелегальними іммігрантами та біженцями.

Говорячи про імміграційну політику Сполучених Штатів Америки зазначеного періоду, варто акцентувати на законі від 1986 року «Акт про імміграційну реформу та контроль» (The Immigration Reform and Control Act), що поклав початок масштабній імміграційній реформі, яка серед інших цілей однією з основних вбачала обмеження нелегальної імміграції [18]. Закон вводив санкції для роботодавців, які працевлаштовували робітників, що перебували на території США нелегально, а також обумовлював порядок та умови легалізації нелегальних іммігрантів. Як наслідок, приблизно три мільйони іммігрантів змогли оформити документи для отримання легального статусу [1, с. 115]. Отже, як бачимо, зменшення кількості нелегальних іммігрантів стало одним з пріоритетних напрямів імміграційної політики США.

Крім того, внаслідок введення в дію «Акту про імміграційну реформу та контроль», на 50 відсотків зріс штат прикордонного патруля, який займався пошуком нелегальних іммігрантів на кордоні Сполучених Штатів Америки та Мексики [15, с. 3]. А це, звісно, передбачало додаткове фінансування на утримання працівників. Ще більшими видатки на утримання прикордонного патруля стали після 1994 року. Досить розгалужена структура була регламентована («Законом про імміграцію» від 1990 року) і для Служби імміграції та натуралізації, що складалася з чотирьох регіональних офісів, чотирьох регіональних сервісних центрів та шести десяти відділень по всій території США. З 1996 року Законом «Про реформу нелегальної імміграції та відповідальність іммігрантів» (The Illegal Immigration Reform and Immigrants Responsibility Act of 1996, IIRIRA) від 1996 року забезпечувалося поетапне розширення фінансування діяльності з метою посилення режиму контролю в'їзду до країни [17].

Так само і в Канаді вартість утримання федеральних служб і міністерств, які працювали у напрямі імміграційної політики та контролю, щорічно зростала. Питанням імміграції опікувалося вісім федеральних установ, що, логічно, потребувало великих фінансових затрат [16, с. 159-160].

Невпинне зростання хвилі новоприбулих іммігрантів у першій половині 90-х років було спричинене урядовою політикою, спрямованою на збільшення кількості іммігрантів і в США, і в Канаді. Так, наприклад, згідно із Законом «Про імміграцію» (Immigration Act of 1990) [13], прийнятим у 1990 році в США, загальна кількість іммігрантів збільшувалася до «гнучкого рівня» – до 675 тисяч осіб на рік (починаючи з 1995 року).

Також визначалася категорія для тимчасових робітників – щорічний їх прийом обмежувався впускною квотою 65 тисяч осіб [10, с. 90]. Враховуючи геополітичні зміни на міжнародній арені та зміни розташування балансу сил, у США була прийнята «поправка Лаутенберга» – президентський декрет про нові умови в'їзду громадян Радянського Союзу до Сполучених Штатів Америки. Це зумовило суттєве збільшення кількості іммігрантів з терен СРСР, а згодом – із країн СНД [11, с. 128]. Дія даного закону неодноразово продовжувалася з певною зміною квоти.

При виробленні та впровадженні імміграційної політики враховується, безумовно, не лише політична ситуація, а й економічний інтерес країни. Так, крім урахування міжнародної ситуації у світі, впродовж 90-х років основними положеннями, на яких акцентувалася імміграційна політика США, були наступні: залучення іноземних кваліфікованих спеціалістів на внутрішній ринок праці, створення нових робочих місць та залучення іноземного капіталу, захист внутрішнього ринку праці, забезпечення прав особи на возз'єднання сім'ї, підтримання «етнічного балансу» [17, с. 91]. Щодо останнього необхідно зауважити, що серед основних аспектів імміграційної політики Канади значна увага завжди приділяється саме чиннику етнічної належності потенційних іммігрантів.

Спад імміграції, що спостерігався з 1993 року в Канаді, був зумовлений новими правилами в'їзду, серед яких – висока оплата за надання імміграційних послуг, досить високий податок на в'їзд, значні вимоги до знань мови, вмінь та професійної кваліфікації іммігранта. У Сполучених Штатах Америки, згідно із законом від 1986 року, знання мови стало необхідною вимогою при процесі легалізації. Крім того, від аплікантів вимагалось і знання американського цивільного права [18].

Як у США, так і в Канаді у певних аспектах імміграційної політики постійно спостерігалася співпраця між державними установами та неурядовими організаціями. У Сполучених Штатах Америки до співпраці з державними установами залучали громадські організації, зокрема тоді, коли мова йшла про процедуру легалізації іммігрантів [15, с. 7]. Особливо активна співпраця між державними та неурядовими установами спостерігалася у тих випадках, які стосувалися переселення біженців. Знаменно, що в імміграційному законодавстві обох держав було регламентовано процедуру визначення та присвоєння статусу біженця та визначено імміграційну політику щодо групи осіб, які попадали під цю категорію, приблизно в один і той самий час (у Канаді – в 1976 році, в США – у 1981 році) [12]. Біженці були визнані постійною складовою імміграційних потоків. Так і США, і Канада щороку приймали чималу кількість біженців. Наприклад, Канада в рамках гуманітарної програми евакуації біженців з Косово у 1999 році прийняла 17 тисяч осіб [12]. Що стосується США, то закон від 1996 року значно ускладнив процедуру надання статусу

біженця, що призвело до значного скорочення кількості іноземців даної категорії на території Сполучених Штатів Америки.

Загалом упродовж 90-х років спостерігалось зміна географії походження імміграційних потоків: зменшення кількості іммігрантів із традиційних західних та північних європейських країн і відповідно зростання кількості іммігрантів з країн третього світу (країни Азії, Африки, Латинської Америки), що було спричинено міжнародною ситуацією в світі. Крім того, в імміграційній політиці США і Канади зазначеного періоду також спостерігалось послаблення уваги імміграційної політики до відбору за расовою ознакою, що, по суті, взагалі залишилася осторонь.

Отже, загалом серед спільних рис, притаманних імміграційній політиці США і Канади, окрім значного досвіду та історії, виділяємо той факт, що обидві країни жодного разу не знизили впускної

квоти упродовж 90-х років. Зусилля урядів обох країн були спрямовані на зниження нелегальної імміграції (це питання особливо гостро постало в Сполучених Штатах Америки), залучення висококваліфікованих робітників, а також возз'єднання сімей. За дотриманням усіх необхідних вимог слідували працівники широкої та розгалуженої служби імміграційного контролю, до чийх лав залучено широкий штат. Крім того, до співпраці у галузі імміграції як у США, так і в Канаді були залучені неурядові організації.

На початку ХХІ століття в імміграційній політиці урядів держав спостерігаються нові тенденції, що зумовлено подіями 11 вересня 2001 року, які поставили імміграційні аспекти в якісно нову площину. Перед загрозою небезпеки та викликів міжнародного тероризму були переглянуті міжгетнічні відносини, а також імміграційна політика загалом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Иванов О. А. Нелегальная иммиграция в США (90-е года) / О. А. Иванов // США. Канада. Экономика, политика, культура. – 2004. – № 5. – С. 113–126.
2. Катеринчук М. Д. Динаміка розвитку імміграційного законодавства США / М. Д. Катеринчук // Право України. – 1999. – № 5. – С. 99–102.
3. Катеринчук М. Д. Правове регулювання обмежувальних заходів щодо імміграції до США / М. Д. Катеринчук // Науковий вісник Чернівецького університету : збірник наук. праць. – Вип. 91 : Правознавство. – Чернівці : ЧДУ, 2000. – С. 89–94.
4. Катеринчук П. М. Імміграція у глобалізовану епоху: досвід Канади / П. М. Катеринчук // Історико-політичні проблеми сучасного світу : збірник наук. статей. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2011. – Т. 23–24. – С. 41–45.
5. Лупул Т. Я. Соціально-політична амбівалентність моделей «багатокультурність» та «етнічний канадець» як типів колективного проекту сучасного канадського націєтворення / Т. Я. Лупул // Історико-політичні проблеми сучасного світу : збірник наук. статей. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2011. – Т. 21–22. – С. 68–72.
6. Лупул Т. Я. Сучасна українська нелегальна імміграція в США: проблематика методології дослідження / Т. Я. Лупул // Проблеми трудової міграції : збірник матеріалів міжнародної конференції «Проблеми трудової міграції», 22-24 травня 2005 року, Чернівці, Україна. – Чернівці : Золоті литаври, 2005. – С. 39–43.
7. Макар В. Ю. Соціально-політична інтеграція українців у поліетнічне суспільство Канади / В. Ю. Макар. – Чернівці : Прут, 2006. – 284 с.
8. Малахов В. С. Национализм как политическая идеология : учебное пособие / В. С. Малахов. – М. : КДУ, 2005. – 320 с.
9. Сич О. І. Імміграція та етнічна ситуація в США наприкінці ХХ ст. / О. І. Сич // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія : Історія. – Вип. 1. – Тернопіль, 2003. – С. 227–232.
10. Тен В. А. Иммиграционная политика США в XVII-XX вв. Краткий исторический очерк / В. А. Тен. – М., 1998. – 137 с.
11. Тиндик Н. П. Досвід адміністративно-правового забезпечення імміграційного процесу в США / Н. П. Тиндик // Південноукраїнський правничий часопис. – № 1. – 2008. – С. 126–129.
12. Тиндик Н. П. Особливості імміграційної політики Канади [Електронний ресурс] / Н. П. Тиндик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – № 3. – 2008. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08tnpipk.pdf.
13. Юхименко І. Новий закон про імміграцію в США / І. Юхименко // Політика і час. – 1991. – № 3. – С. 29–33.
14. Canada Year Book, 1997 / Eds. : Woods J., Woods I. – Ottawa : Ministry of Industry and Technology, 1997. – 515 p.
15. Cooper B. Lessons from the Immigration Reform and Control Act of 1986 [Електронний ресурс] / Betsy Cooper, Kelvin O'Neil // Policy Brief. Independent Task Force On Immigration and America's Future. – № 3. – 2005. – С. 1–12. – Режим доступу : <http://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>.
16. Dirks E. Controversy and Complexity. Canadian Immigration Policy During 1980 s. / E. Dirks. – Montreal and Kingston, London, Buffalo : McGill Queen's University Press, 1995. – 188 p.
17. Nobuaki S. State Autonomy and Canadian Immigration Policy / S. Nobuaki // Journal of American and Canadian Studies. – Tokyo, 1994. – № 12. – P. 89–105.
18. The Immigration Reform and Control Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oig.lsc.gov/legis/irca86.htm>.
19. 2006. Census. Analysis series: Immigration in Canada. A Portrait of the Foreign-born Population [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/index-eng.cfm>.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Сорока С. В. – к.політ.н., доцент.

© Бурейко Н. М., 2011

Стаття надійшла до редколегії 01.02.2011 р.