

Жизнь в состоянии неопределенности: временная защита украинцев в США

Дэниэль Дж. Бирс

Механизмы временной защиты предоставляют украинцам безопасное убежище в США, но оставляют их в шатком состоянии правовой неопределенности.

После вторжения России в Украину американские политики заявили о своей солидарности с украинским народом и пообещали оказать поддержку беженцам, спасающимся от войны. Спустя более чем год правительство США предоставило защиту более чем 250 000 украинцев. Однако на традиционное перемещение беженцев приходится лишь незначительная доля прибывших в последнее время.¹ Подавляющее большинство украинцев были приняты с использованием различных механизмов временной защиты, которые обеспечивают законный въезд и определенную

помощь, но оставляют этих людей в шатком состоянии правовой неопределенности.

В данной статье рассматривается эволюция этих программ временной защиты, особое внимание уделяется сложному и непредсказуемому характеру политической среды и ее влиянию на беженцев и организации, оказывающие помощь беженцам. В основу анализа легли результаты нескольких месяцев непосредственного общения с украинскими беженцами и организациями, предоставляющими услуги беженцам в регионе Долина Шенандоа в

штате Вирджиния, а также полуструктурированные интервью с семьями беженцев, общественными защитниками и экспертами в области права.

Гуманитарный коридор на границе США

Буквально через несколько дней после вторжения 24 февраля 2022 г. к границе США направился небольшой, но устойчивый поток украинцев. В ответ на это сотрудники таможенной и пограничной службы США начали принимать украинцев в пунктах пропуска, используя разрешение на въезд и пребывание в США по «гуманитарному коридору» сроком на 12 месяцев,² в результате чего за первые два месяца войны было принято около 25 000 украинцев.³

Аналогичные гуманитарные механизмы использовались правительством США во время прошлых кризисов для ускоренного рассмотрения дел в отношении отдельных групп — в частности, после вывода американских войск из Вьетнама, Ирака и Афганистана. Однако на границе США гуманитарные коридоры никогда ранее не использовались для массового пропуска лиц, обращающихся за убежищем. Отчасти это объясняется тем, что разрешение на въезд и пребывание в США по «гуманитарному коридору» фактически не является юридически признанным иммиграционным статусом. Когда такое выдается разрешение, получившее его лицо не подвергается формальной проверке и не допускается к въезду, как того требует законодательство США; скорее, это разрешение означает, что принятие решения о его правовом статусе отложено до будущей даты. Иными словами, наличие такого разрешения правильнее рассматривать как «отсутствие статуса».⁴ Соответственно, его широкое применение на границе США внесло много путаницы и неопределенности как для обладателей такого разрешения, так и для служб, занимающихся проблемами беженцев.

В качестве лиц, допущенных в рамках гуманитарного коридора, украинцы, принятые в первые дни войны, получали разрешение на легальный въезд без каких-либо гарантий дальнейшей помощи. Не имея официального иммиграционного статуса, они не могли

получить доступ к государственным пособиям, таким как денежная помощь или талоны на питание. Более того, поскольку они были приняты сотрудниками таможенной и пограничной службы США на границе, а не как беженцы, переселенные через Управление по переселению беженцев (ORR), такие лица, допущенные в рамках гуманитарного коридора, изначально не имели права получать помощь, финансируемую ORR, от агентств, предоставляющих помощь беженцам. Хотя такие лица имели право подать заявление на получение временного разрешения на работу, длительное время ожидания и путаница в их правовом статусе привели к тому, что для многих из них наступили месяцы ожидания без возможности обеспечить себя материально.

Но самое главное заключается в том, что отсутствие ясности в этой процедуре оставляло лиц, получивших такое разрешение, в шапке состоянии правовой неопределенности. Без официального правового статуса у лиц, допущенных в рамках гуманитарного коридора, нет возможности получить вид на жительство в США — до тех пор, пока Конгресс не примет закон, изменяющий их статус, чего до сих пор не было сделано. Кроме того, это разрешение на въезд не предусматривает четкой процедуры продления срока пребывания в стране. По мере приближения окончания 12-месячного срока действия разрешения такое положение дел вызывало у многих его обладателей сильнейший стресс и тревогу. Некоторые из них пытались вернуться к месту пересечения границы, где они впервые въехали в страну, чтобы попросить о продлении срока пребывания, другие ждали и надеялись, что будет издан указ о продлении срока пребывания, третьи планировали покинуть США и искать защиты в других странах. Никто точно не знал, что произойдет, когда истечет срок действия их разрешения.

Статус временной защиты (TPS)

Через две недели после начала войны администрация Байдена объявила о первом официальном механизме защиты украинцев в США, предоставив гражданам Украины право на получение статуса временной защиты (TPS). Программа TPS, принятая в 1990 году, была разработана для защиты

иностранных граждан, проживающих в США, от принудительной высылки, если условия в стране их происхождения были признаны небезопасными для возвращения, как правило, из-за войны, стихийного бедствия или политической нестабильности. В настоящее время TPS охватывает около 610 000 человек из 16 стран. Как следует из названия, статус временной защиты предоставляет временную защиту (на срок до 18 месяцев) гражданам стран, внесенных в реестр TPS. Как и пребывание в рамках гуманитарного коридора, он не является юридически признанным иммиграционным статусом и не предусматривает возможности получения постоянного вида на жительство. Однако разрешение на пребывание в рамках TPS может быть продлено на неопределенный срок, если опасные условия в стране сохраняются.⁵

Первоначально предполагалось, что в программу TPS для Украины будут включены только граждане Украины, проживавшие в США на 1 марта 2022 года или ранее, что фактически ограничивало право на получение статуса TPS теми, кто уже находился в стране на момент начала войны. Однако впоследствии в этот регламент были внесены изменения, в соответствии с которыми в программу были включены украинцы, обосновавшиеся в США 11 апреля 2022 года или ранее, то есть те, кто прибыл в первые шесть недель после российского вторжения. По данным правительственных чиновников, в настоящее время в США проживает около 26 000 лиц из Украины, получивших защиту в рамках программы TPS.

Подобно разрешению на въезд и пребыванию в США по «гуманитарному коридору», TPS предлагает временное легальное проживание и возможность получения рабочей визы. Однако участие в программе не дает права на получение государственной помощи и вида на жительство. Кроме того, нет никаких гарантий того, как долго обладатели статуса TPS будут иметь право оставаться в США. Хотя Министерство внутренней безопасности недавно продлило действие программы TPS для украинцев еще на 18 месяцев, продлив ее до 19 апреля 2025 г., неясно, что будет с обладателями статуса TPS после этого.⁶ Одним

словом, обладатели статуса TPS оказались в таком же шатком положении, как и те, кто получил зеленый коридор на границе США.

Единение ради Украины (U4U)

Через два месяца после начала российского вторжения администрация Байдена объявила о расширении программы временной защиты для украинцев: Единение ради Украины (U4U). По этой программе как минимум 100 000 украинцев, обращающихся за защитой в США, могли обратиться за разрешением на пребывание в стране в течение 24 месяцев в рамках гуманитарного коридора при поддержке частных американских спонсоров. Программа U4U, представляемая как эффективный способ минимизации затрат, увеличения потенциала и привлечения общественности, оказалась оперативным и эффективным механизмом, позволяющим украинцам легально въезжать в США. К началу января 2023 г. около 200 000 американцев подали заявки на участие в программе в качестве частных спонсоров, и примерно 140 000 украинцев въехали или получили разрешение на въезд в США в рамках этой программы.⁷

Программа U4U также показала себя эффективным инструментом, позволяющим контролировать поток украинцев, стремящихся попасть в США. Программа, разработанная с целью предотвращения спонтанных попыток въезда, требует, чтобы заявители оставались за пределами США до тех пор, пока не получат разрешение на въезд в страну в рамках зеленого коридора. С 25 апреля 2022 года украинцы, пересекающие границу США без предварительного разрешения, подлежат принудительной высылке и теряют право на получение разрешения на въезд в рамках зеленого коридора в будущем. Судя по тому, что в период с апреля по май 2022 г. количество спонтанных пересечений границы украинцами сократилось на 98%, программа, по всей видимости, оказалась успешной, предложив более предсказуемый и организованный канал въезда.⁸

Однако, поскольку программа U4U использует механизм «гуманитарного коридора», ее участники не имеют официального иммиграционного статуса в США и четкого пути к

получению постоянного вида на жительство, а также изначально они были ограничены в получении государственных пособий и помощи беженцам, финансируемой Управлением по переселению беженцев (ORR). В более широком плане критики программы U4U утверждают, что использование ею гуманитарного коридора нарушает сам принцип его действия: он должен применяться только в исключительных обстоятельствах в качестве «средства последней надежды»,⁹ другие ставят под сомнение модель спонсорства U4U, предупреждая от неолиберальной «приватизации» помощи беженцам.¹⁰

Меняющиеся цели и крушение надежд

Одной из самых серьезных проблем как для участников программы, так и для организаций, занимающихся проблемами беженцев, была непрозрачность и крайняя неопределенность политической ситуации. Наиболее ярко это проявляется в нерешенном вопросе, с которым сталкивается практически каждый обладатель статуса временной защиты: «Как долго я смогу тут оставаться?» Этому также способствуют заявления, сделанные в последний момент, меняющиеся правила и параметры соответствия требованиям программы, а также фундаментальное несоответствие между ожиданиями беженцев и реальным положением дел.

Все рассматриваемые здесь программы основаны на исходном предположении, что украинцы, изгнанные войной из своих домов, будут нуждаться лишь во временной защите. У такого подхода есть свои достоинства, как политические, так и практические, но есть и издержки, которые в основном ложатся на плечи тех, кого эти программы призваны защитить. В беседах с украинцами с временным разрешением и защитниками прав беженцев я постоянно слышу о стрессе и тревоге, вызванных незнанием того, когда истечет срок действия их легального права на пребывание в стране и что делать, если он истечет. Жизнь людей была поставлена на паузу. Откладывались решения о работе, учебе и обеспечении жильем. А талантливые и целеустремленные люди предпочли не инвестировать в свою жизнь в США, опасаясь,

что все, что они построили, может быть потеряно в один момент.

Для некоторых людей такая неопределенность ощущается особенно остро. Не повезло тем, кто прибыл после 11 апреля (дата прекращения действия программы TPS) и до 25 апреля (дата начала действия программы U4U) и пережил крайне тревожный период: с дня начала войны прошло больше года, а о том, будет ли продлено их 12-месячное пребывание, по-прежнему ничего не было известно. Когда 13 марта 2023 г. администрация Байдена наконец объявила о продлении срока действия программы еще на 12 месяцев, это была радостная новость, но слишком запоздалая, чтобы развеять страх и неуверенность, связанные с неуверенностью в будущем.

Неясность и неопределенность возникли также в результате серьезных изменений в политике в отношении права на получение льгот и программ помощи. В частности, после того как в течение трех месяцев украинцам с временным разрешением на пребывание в стране отказывали в доступе к федеральным государственным пособиям и программам поддержки, финансируемым Управлением по переселению беженцев (ORR), политики пересмотрели свой курс, приняв Закон о дополнительных ассигнованиях для Украины в мае 2022 г., в котором было выделено финансирование для федеральных пособий и программ ORR. Это изменение политического курса было безусловно положительным моментом для обладателей временного статуса, нуждающихся в поддержке. Однако после того, как в течение нескольких месяцев украинским мигрантам сообщали о том, что они не имеют права на получение пособий, службы помощи беженцам были вынуждены в спешном порядке проинформировать потенциальных получателей пособий об изменениях, нанимать новых сотрудников и создавать новые системы поддержки.

Прежде всего, почти все украинские беженцы и общественные активисты, с которыми я сталкивался в своей работе, отмечали глубокое несоответствие между правами и возможностями, которые украинцы ожидали обрести в США, и реальным положением дел, в котором они оказались по прибытии. Несмотря на то, что прибывшие позднее

мигранты пользуются все более надежными системами поддержки и опытом тех, кто приезжал до них, они по-прежнему сталкиваются с неэффективной иммиграционной системой и мучительной неопределенностью, связанной с краткосрочными решениями для долгосрочных проблем.

Политические последствия

Один из наиболее очевидных выводов из этого анализа заключается в том, что законодателям следует придавать первостепенное значение заблаговременному уведомлению о предполагаемых продлениях срока действия временных разрешений на пребывание в США и об изменениях, касающихся права на участие в программе, чтобы уменьшить неопределенность и противоречия, с которыми сталкиваются участники программы. Более четкая официальная информация об ограниченных возможностях правовой защиты украинцев в США также поможет лучше подготовить и информировать лиц, ищущих убежище. Однако самый очевидный способ улучшить результаты политики как для беженцев, так и для принимающих сообществ — это создание Конгрессом легального пути к получению постоянного вида на жительство для украинцев, находящихся в настоящее время под временной защитой. Это не только лучший способ, позволяющий перемещенным в результате войны лицам сохранить свое достоинство и благополучие, это еще и стимул для многочисленных талантливых и трудолюбивых украинцев инвестировать свои ресурсы и знания в местные сообщества в США, что принесет пользу всем участникам процесса.

Дэниэль Дж. Бирс beersdj@jmu.edu
Доцент, факультет юстиции, Университет Джеймса Мэдисона

1. В 2022 финансовом году США в рамках программы приема беженцев приняли всего 1610 украинцев.
2. Группа National Immigration Forum (2022) *Пояснение: Гуманитарный коридор* bit.ly/explainer-humanitarian-parole
3. Sullivan E (2023) 'Biden Extends Stay for Thousands of Ukrainians' («Байден продлил срок пребывания для тысяч украинцев»), *The New York Times*, 13 March 2023 bit.ly/ukraine-war-refugees
4. Refugees International (2022) *Supplementary Protection Pathways to the United States: Lessons from the Past for Today's Humanitarian Parole Policies* («Дополнительные пути получения защиты в США: уроки прошлого для современной политики использования гуманитарного коридора») bit.ly/supplementary-protection-pathways-united-states
5. Congressional Research Service (2023) *Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure*. (2023) («Статус временной защиты и отложенная принудительная высылка») <https://sgp.fas.org/crs/homesecc/RS20844.pdf>
6. US Citizen and Immigration Services (2023) *Secretary Mayorkas Extends and Redesignates Temporary Protected Status for Ukraine* («Секретарь Майоркас продлил и изменил статус временной защиты для Украины») bit.ly/extend-temp-protection-us
7. Murray A (2023) 'Ukrainians by the thousands arrive in states, but with a time limit' («Украинцы тысячами прибывают в Штаты, но у них есть ограничение по срокам») *New Jersey Monitor*, 20 January 2023 bit.ly/ukrainians-thousands-arrive-states
8. Veuger S, Nowrasteh A and Watson T (2023) 'Biden Can Use a First Fix for a Broken Immigration System' («Первые шаги Байдена по исправлению положения с несвершенством иммиграционной системы»), *Foreign Policy*, 30 January 2023 bit.ly/biden-immigration-system-humanitarian-parole
9. См. сноски 1.
10. Volk S (2023) 'Welcoming refugees is great, but privatizing resettlement is not the best answer' («Поддержка беженцев — это прекрасно, но приватизация процесса переселения — не самое лучшее решение»), *Cleveland.com*, 29 January 2023 bit.ly/welcoming-refugees