

УДК 327

EDN: DHEQOI

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620232941>

«МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС» В БРИТАНИИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОВЕСТОК

Кира Анатольевна Годованюк

ИЕ РАН, Москва, Россия, e-mail: kira.godovanyuk@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5205-0021

Ссылка для цитирования: Годованюк К.А. «Миграционный кризис» в Британии сквозь призму национальной и международной повесток // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2023. №6. С. 29-41. DOI: 10.15211/vestnikieran620232941

***Аннотация.** В статье рассмотрены особенности «миграционного кризиса» в Британии, признаки которого начали проявляться сразу после выхода страны из Евросоюза в 2020 г. Брекзитёры рассчитывали, что именно сокращение нетто-миграции в общественном и политическом восприятии станет маркером позитивных изменений в стране вследствие прекращения участия в Едином внутреннем рынке ЕС. На деле один из главных предвыборных лозунгов – «вернуть контроль над границами» – остался нереализованным и трансформировался в задачу «остановить лодки». Беспрецедентный рост числа нелегальных пересечений Ла-Манша был спровоцирован как несовершенством политики предоставления убежища, неготовой к новым вызовам, так и пробелами в сотрудничестве с Евросоюзом в части реадмиссии и противодействия торговле людьми. Автор рассмотрела методы реагирования правительства на «миграционный кризис» в двух аспектах. Во-первых, проанализированы реформы миграционного законодательства Кабинетов Б. Джонсона и Р. Сунака. Последовательное ужесточение правил предоставления убежища запустило не только общественные дебаты и обострило внутрипартийную борьбу, но и спровоцировало юридические споры о коллизиях с международным правом. Во-вторых, миграционный вопрос стал важным пунктом внешнеполитической повестки Лондона. Попытки правительства найти юридически обоснованные механизмы выдворения нелегальных мигрантов, в т.ч. договорённости с Руандой по переселению просителей убежища, вступают в противоречия с новыми политико-правовыми соглашениями с ЕС и международным гуманитарным правом, негативно отражаются на имидже Британии как ответственного акторе мировой политики. Сделан вывод, что борьба с нелегальной миграцией стала не только доминантой общественно-политических дискуссий, но и очередной причиной раскола в Консервативной партии в преддверии всеобщих выборов 2024 г.*

Ключевые слова: брекзит, Британия, «вернуть контроль над границами», «остановить лодки», нелегальная миграция, ЕС, Руанда, Р. Сунак, С. Браверман, Европейская конвенция по правам человека.

Статья поступила в редакцию: 13.11.2023.

«MIGRATION CRISIS» THROUGH THE LENS OF UK INTERNAL AND EXTERNAL AGENDA

Kira A. Godovanyuk

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia,
e-mail: kira.godovanyuk@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5205-0021

To cite this article: Godovanyuk, K.A. (2023). «Migration crisis» through the lens of UK internal and external agenda. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN* 36(6): 29-41. (in Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran620232941

***Abstract.** The article addresses the features of the «migration crisis» in Britain, the signs of which began manifesting itself almost as soon the country had left the EU in 2020. It is exactly the reduction of net migration that could, as the Brexiters hoped, score some points, in the eyes of the public and politically, that the withdrawal from the EU brought about positive changes due to the cessation of participation in the European Single market. In fact, one of the keynote campaign slogans – «take back control» – was never implemented, having morphed into the task of «stop the boats». The unprecedented increase in the number of illegal migrants was provoked both by imperfect asylum policies, unprepared for new challenges, and by legal gaps in the cooperation with the EU in terms of readmission and combating human trafficking. The author examines the government's response to the «migration crisis» in two aspects. Firstly, the article looks into the changes the governments led by Johnson and Sunak, respectively, proposed to the migration legislation. An increasingly harder line on the asylum rules has become a trigger for public debate and internal party struggle, but also for legal proceedings. Secondly, the migration issue has become an important item on the international agenda of London. The government's attempts to find reliable and legally defensible mechanisms for the removal of irregular migrants, including agreements with Rwanda to resettle asylum seekers, come into conflict with new political and legal arrangements with the EU and international humanitarian law, and adversely affect Britain's image as a responsible international actor. It is concluded that the fight against illegal migration has become a top priority of socio-political discussions and the most important task for the Conservative Party ahead of the 2024 general elections.*

***Key words:** brexit, UK, «take back control», «stop the boats», illegal migration, EU, Rwanda, R. Sunak, S. Braverman, European convention on human rights.*

Article received: 13.12.2023.

С 2010-х гг. задача сократить сальдо миграции в Британии до 100 тыс. человек в год стала одной из ключевых тем в повестке Консервативной партии. Запрос общества на снижение притока мигрантов нашёл отражение в популярном лозунге официальной кампании за выход из Евросоюза – «вернуть контроль над границами»¹. Как справедливо отмечали исследовате-

¹ Брекзитёры заявляли, что нормативное сопряжение Лондона и Брюсселя, в т.ч. участие в Едином внутреннем рынке, который предусматривает свободу передвижения рабочей силы, вредит британскому рынку труда, способствует массовому прибытию трудовых мигрантов. Несмотря на то что такие формулировки упрощали ситуацию, они находили отклик у электората. В интерпретации брекзитёров миграционная политика Британии в составе ЕС создавала кризисную ситуацию в разных сферах, размывала британскую идентичность. Евроскептики считали, что именно выход из ЕС позволил бы ограничить приток мигрантов и создать преференциальные условия для граждан Соединённого Королевства.

ли, негативное отношение части электората к свободе передвижения в рамках ЕС среди прочего предопределило исход референдума 2016 г. (Gietel-Basten 2016, Ананьева 2017).

Дискуссии о реформе миграционной политики после брекзита шли по двум направлениям. С одной стороны, правительство поставило цель создать более справедливые условия для доступа иностранной рабочей силы на британский рынок и восполнить недостаток трудовых ресурсов в связи с оттоком граждан ЕС. Второй аспект проблемы был связан с тем, как усовершенствовать систему предоставления убежища, одновременно с этим эффективно бороться с нелегальной миграцией и деятельностью контрабандистов.

Для решения первой задачи правительство предложило «систему справедливой иммиграции», рассчитывая на приток высококвалифицированных рабочих из третьих стран на основании специальной балльной системы. Символический характер реформы подтверждало в том числе и то обстоятельство, что балльная система для трудовых мигрантов частично действовала в Британии и до выхода из ЕС (Годованюк 2020b, Sumption, Walsh 2023).

По данным МВД Великобритании, в 2023 г. страна столкнулась с беспрецедентным уровнем иммиграции после пандемии: сальдо миграции с июня 2022 по июнь 2023 г. составило 672 тыс. человек, что значительно превысило допандемический уровень. Частично такие цифры связаны с прибытием иностранных граждан по специальным программам переселения с Украины¹, из Гонконга и Афганистана, ростом числа иностранных студентов и низкоквалифицированных работников сферы обслуживания. Официальные власти в конце 2023 г. объявили новый целевой показатель сокращения сальдо миграции до 300 тыс. мигрантов в год (Reducing Net Migration... 2023).

Вместе с тем борьба с нелегальной миграцией и реформа системы убежища на первом этапе после брекзита, совпав с пандемией *COVID-19*, оказалась на периферии общественно-политических обсуждений. Одновременно начала проявляться тенденция к росту числа незаконных пересечений Ла-Манша (Андреева 2022, Годованюк 2020a). Появился запрос со стороны части общества и истеблишмента на формирование «враждебной среды» для нелегальных мигрантов, которая после скандала «поколения Виндраш»² в 2018 г. (Хахалкина 2022), казалось, ушла из политической повестки. На первый план вышла задача обеспечить юридические механизмы возвращения нелегальных мигрантов, вокруг которой сконцентрировались правительственные усилия как на национальном, так и международном уровнях.

Объект исследования данной статьи ограничен анализом нелегальной миграции в Соединённое Королевство морским путём. Беспрецедентный рост незаконных пересечений Ла-Манша и, как следствие, скопление большого количества просителей убежища, вызвали «миграционный кризис». Хотя официально власти Британии редко употребляют данный термин, однако в общественно-политическом дискурсе он появляется наряду с понятием «проблема с незаконным пересечением Ла-Манша» и «кризисом малых лодок».

¹ По состоянию на июнь 2023 г., 159,5 тыс. граждан Украины официально въехало по специальным визам в рамках спонсорской Семейной визовой программы для граждан Украины (*Ukraine Family Scheme*), которая позволяет жить и работать на территории Британии сроком до трёх лет, и спонсорской программы «Дом для украинцев», которая позволяет находиться на территории Британии сроком до 6 месяцев. В 2023 г. было выдано свыше 26,5 тыс. дополнительных виз для «Продления статуса пребывания для украинцев» (Statistic on Ukrainians... 2023). При этом украинские мигранты не обладают статусом беженцев на территории Соединённого Королевства.

² «Поколение Виндраш» – термин, которым принято обозначать мигрантов из британских колоний, преимущественно из региона Карибского бассейна, обосновавшихся в Соединённом Королевстве в период с 1948 по 1971 г. с целью заполнить рабочие вакансии. Первая волна переселенцев прибыла на лайнере *Empire Windrush* с Ямайки, в честь которого и было названо поколение мигрантов и их потомков, проживающих сегодня на территории Британии.

Кризис системы убежища в Соединённом Королевстве: политико-правовой аспект

До окончания переходного периода в отношениях с Брюсселем (31 декабря 2020 г.) Британия оставалась частью Общеввропейской системы убежища, в которой участвовала избирательно (*opt-in system*) с многочисленными изъятиями из общих правил. На Британию распространялся регламент «Дублин III», который определял государство, ответственное за рассмотрение заявления о предоставлении убежища. Учитывая географическое положение Британии, европейские правила позволяли Лондону избежать существенной миграционной нагрузки в части распределения просителей убежища. Одновременно Британия не участвовала в Директиве о воссоединении семей, которая отменяла бы правило первого въезда. В составе ЕС Лондон отказался участвовать в Механизме экстренного переселения просителей убежища, созданном в ответ на кризис 2015 г.

В 2016 г. Великобритания занимала десятое место в ЕС по количеству зарегистрированных прошений об убежище, а в 2017 г. – девятое. Статистика возвращений в соответствии с Дублинским регламентом показывает, что ещё до выхода из ЕС число выдворений из Британии постепенно сокращалось¹. Так, с 2015 по 2018 г. британские власти получили 7 365 запросов из стран ЕС принять просителей убежища, из которых было одобрено 2 365 (33%). За тот же период Лондон направил 18 953 запросов на возвращение просителей убежища в другие государства – члены ЕС, из которых только 1 395 человек (7%) были высланы (What is the Dublin III Regulation... 2019).

Вместе с тем накануне выхода из ЕС британские власти постепенно фиксировали рост притока иностранных граждан без документов, что было связано в большей степени с неопределённостью будущих миграционных правил Британии. Впервые тревожные оценки дал С. Джавид, глава МВД в правительстве Т. Мэй, назвав «серьёзным инцидентом» прибытие в 2018 г. с берегов Франции 220 мигрантов на небольших лодках. В ответ правительство в сотрудничестве с французскими властями усилило патрулирование Ла-Манша, поставив задачу не только препятствовать незаконному пересечению пролива, но и избежать сопутствующих трагедий. Однако в 2018 г. через Ла-Манш незаконным путём въехало 299 человек, в 2019 г. – 1 843, в 2020 г. – 8 466, в 2021 г. – 28 526, в 2022 г. – 45 774 (Sturge 2023: 5). К 2023 г. $\frac{3}{4}$ всех незаконно прибывших в Соединённое Королевство использовали морской маршрут, налаженный канал работы контрабандистов, которые активизировались с началом пандемии *COVID-19*.

Среди упомянутых в более ранних исследованиях причин роста незаконных пересечений границы – правовой вакуум накануне и после референдума, вызванный в первую очередь прекращением действия Дублинского регламента и затруднениями в выдворении в страны Евросоюза лиц, ищущих убежище. Свою роль сыграли их стремление воссоединиться с семьями, культурная и языковая привлекательность Британии для выходцев из бывших колоний (Годованюк 2020b). Значительная часть нелегальных мигрантов на территории Британии запрашивает убежище. Если в 2010 г. было зарегистрировано 17,9 тыс. ходатайств о статусе беженца, то после референдума статистика постоянно росла, достигнув в 2019 г. – 36 тыс., в 2022 г. – 82 тыс. (ранее рекордным считался 2002 г., когда было зафиксировано 84 тыс. заявок). Вместе с тем по мере роста численности просителей убежища заметно увеличилась

¹ До 2016 г. в соответствии с Дублинским регламентом Великобритания высылала в другие страны ЕС значительно больше просителей убежища, чем принимала по запросу от стран Евросоюза. Однако с начала миграционного кризиса в ЕС и до 2020 г. число выдворений стабильно снижалось: страны Северной и Центральной Европы в абсолютном выражении перенаправили в другие государства Евросоюза гораздо больше просителей убежища, чем Соединённое Королевство.

длительность рассмотрения заявок. Так, к маю 2020 г. ещё не были рассмотрены 32% прошений об убежище, поданных в 2019 г. и 9% – в 2018 г. В связи с более длительной процедурой снизился процент отклонения, что, в свою очередь, стало дополнительным стимулом для мигрантов пользоваться нелегальными каналами въезда.

Все эти факторы произвели эффект «снежного кома», постепенно спровоцировав всё более интенсивные потоки нелегальных мигрантов. При этом выбор контрабандистами и нелегальными мигрантами водного маршрута обусловлен среди прочего последствиями брекзита: восстановлением таможенных проверок, усилением мер безопасности и контроля на границе между Британией и ЕС, в т.ч. при въезде в тоннель под Ла-Маншем (Morris, Qureshi 2022).

В январе 2022 г. премьер-министр Б. Джонсон призвал «военных перекрыть поток мигрантов». Предложенная операция получила название «Изотроп». «Милитаризация британской миграционной политики» в период правления консерваторов породила не только академические споры (Galisson 2020). Вокруг предложения главы Кабинета развернулась острая дискуссия в парламенте, а члены Комитета обороны палаты общин отметили «негативные последствия возможной военной операции в Ла-Манше для репутации Королевских ВМФ», предупредив, что «данное заявление было преждевременным, а решения, лежащие в основе этой политики, ошибочными» (Operation Isotrope... 2022).

Позже глава МВД П. Патель рассчитывала снизить нагрузку на государственную систему убежища, создав специальные центры для размещения мигрантов на британской заморской территории в Атлантическом океане: на островах Святой Елены и Вознесения. Однако подобные спорные инициативы не получили развития, учитывая логистические, финансовые и административные трудности в их реализации.

Реформы правительства Б. Джонсона и общественный резонанс «миграционного кризиса»

В 2021 г. правительство Б. Джонсона начало комплексную реформу законодательства по борьбе с незаконной миграцией, контрабандой и торговлей людьми, а также предложило меры ужесточения правил предоставления убежища. В апреле 2022 г. вступил в силу закон «О гражданстве и границах» (Policy paper. Nationality and... 2021).

Во-первых, была поставлена цель сделать систему предоставления убежища более справедливой и эффективной. Во-вторых, препятствовать нелегальному въезду в Великобританию, бороться с бизнес-моделями контрабандистов. Закон, в частности, криминализировал лиц, вовлечённых в нелегальную миграцию (ужесточена уголовная ответственность за незаконный въезд, а также за контрабанду людей). В-третьих, было разрешено высылать тех мигрантов, кто не имел законных прав находиться на территории Соединённого Королевства.

Правительство ввело двухуровневую систему предоставления защиты в зависимости от того, каким способом мигрант прибыл в Великобританию. Тем, кто достиг её «безопасными и законными маршрутами», было разрешено запрашивать убежище. В то время как те, кто въехал нелегально, получали ограниченные права на защиту сроком до 30 месяцев и воссоединение с семьями. Закон также вводил принцип «неприемлемости предоставления убежища для граждан ЕС и тех, кто имеет связи с безопасными третьими государствами»¹ (Frances et al 2023).

Логическим следствием нового законодательства стали договорённости между Брита-

¹ Позиция правительства Великобритании заключается в том, что ходатайство об убежище следует подавать в первой безопасной стране, куда попадают мигранты. Таковыми считаются те, где нет угрозы жизни и свободе заявителя из-за его расы, религии, гражданства, политических убеждений или принадлежности к определённой социальной группе.

нией и Руандой в апреле 2022 г. о создании Партнёрства в области миграции и экономического развития. Специальный Меморандум о взаимопонимании (Memorandum of understanding... 2022) предусматривал 5-летнюю программу переселения лиц, ищущих убежища, для последующего рассмотрения их ходатайств. Фактически с помощью такой программы британские власти пытались компенсировать утраченные механизмы возвращения нелегальных мигрантов в транзитные страны ЕС. В рамках сделки Лондон выделил 120 млн ф. ст. (первый транш) для специального Фонда экономической трансформации и интеграции Руанды, а также брал на себя расходы по переселению и временному размещению каждого мигранта (от 20 до 30 тыс. ф. ст.). Правозащитные организации и оппозиция негативно оценили сделку, сравнивая её с транспортировкой рабов эпохи колониализма. Правоцентристский аналитический центр *Policy Exchange* выступил в поддержку правительственного плана (Biggar et al 2022).

Сделка Руанды с Британией в части распределения просителей убежища не является уникальной. Австралия с 2021 г. отправляет нелегальных мигрантов в Науру и Папуа – Новую Гвинею. Опыт отправки просителей убежища в Руанду и Уганду есть у Израиля, который, однако, направлял беженцев в Африку на добровольной основе. Лондон собирается вывозить мигрантов принудительно. В июне 2022 г. первый рейс в Руанду, на котором предполагалось вывезти семь просителей убежища, был отменён по решению Европейского суда по правам человека. 19 декабря 2022 г. Высокий суд Лондона подтвердил законность действий британского правительства, что впоследствии было успешно оспорено в Апелляционном суде. 15 ноября 2023 г. Верховный суд Великобритании подтвердил, что план правительства является незаконным. Были приведены доказательства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) о многочисленных нарушениях Руандой принципа *невыводорения*. Согласно Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 г. и Протоколу 1967 г., предполагается, что проситель убежища не может быть выслан или возвращён в страну, где он сталкивается с серьёзной угрозой его жизни или свободе.

Диалог по миграционным вопросам с европейскими странами

Брекзит создал правовой вакуум в отношениях Британии и Европейского союза в части регулирования миграции. В Политической декларации между Соединённым Королевством и ЕС (январь 2020 г.) отмечена необходимость «хорошего управления миграционными потоками», которое будет достигнуто за счёт «двусторонних консультаций» между Британией и странами – членами ЕС. Лондон предложил Брюсселю проекты двух соглашений: «О передаче несовершеннолетних без сопровождения, ищущих убежища» и «О реадмиссии для принятия нелегально проживающих граждан Великобритании/ЕС и граждан третьих стран». ЕС от переговоров по данному вопросу уклонился (Gower 2020: 3). В Соглашении о торговле и сотрудничестве (СТС) между Великобританией и ЕС (декабрь 2020 г.) вопросы регулирования миграции и приёма просителей убежища не были отражены.

Франция, Германия, Бельгия, Швеция и Нидерланды (Government «devoid of compassion... 2021) отказались вести переговоры с Лондоном на двусторонней основе, подчёркивая, что в вопросах нелегальной миграции Британия больше «не может рассчитывать на европейскую солидарность». Правительства стран – членов ЕС ссылаются на то, что они подчиняются общеевропейской системе убежища, соответственно, переговоры по данному вопросу Лондон должен вести с Брюсселем. В ограниченном виде сотрудничество Великобритании и ЕС, а также отдельных стран продолжается. Например, в начале июля 2022 г. правоохранительные органы Франции, Германии, Бельгии, Нидерландов и Британии при поддержке Евроюста и Европола ликвидировали преступную сеть, занимавшуюся контрабандой мигрантов через

Ла-Манш (Major operation against migrant... 2022).

В ноябре 2022 г. Париж и Лондон заключили новую миграционную сделку, согласно которой в 2022–2023 гг. Британия выделила Франции 72,2 млн евро в обмен на увеличение Парижем на 40% персонала пограничной службы и береговой охраны. Однако это решение не является системным: не позволяет комплексно урегулировать проблему нелегальных мигрантов, направляющихся с территории государств Евросоюза в Британию, и не предусматривает их дальнейшее возвращение.

В ходе британско-французского саммита в марте 2023 г. стороны достигли новых договорённостей в сфере совместной борьбы с нелегальной миграцией. Предусмотрено, что Лондон в течение трёх лет выделит 480 млн ф. ст. на строительство дополнительного центра для содержания беженцев на севере Франции, будет двукратно увеличено французское патрулирование прибрежной зоны, во французской полиции будет создано специальное мобильное подразделение и закуплены беспилотники для мониторинга Ла-Манша. В ходе саммита Франция поддержала идею Соглашения о сотрудничестве в сфере миграции между Британией и ЕС по аналогии с Соглашением о торговле и сотрудничестве (UK-France Joint Leaders'... 2023).

Британское правительство рассчитывало, что потепление в отношениях с ЕС с заключением «Виндзорских рамок» (февраль 2023 г.) откроет дорогу к подписанию сделки по возвращению просителей убежища с территории Соединённого Королевства в страны ЕС. Однако Брюссель по-прежнему отказывается вести переговоры по данному вопросу. Вместе с тем в сентябре 2023 г. Р. Сунаку удалось достичь предварительной договорённости с Еврокомиссией об участии Британии в работе агентства Европейского союза по безопасности внешних границ.

С момента выхода из ЕС Британия ведёт переговоры с третьими странами (не входящими в ЕС) о реадмиссии, и такие договоры уже достигнуты, например, с Сербией (2022 г.) и Грузией (2023 г.). Борьба с нелегальной миграцией стала предметом меморандума о взаимопонимании с Турцией (август 2023 г.) и Италией (октябрь 2023 г.). Данные меры не вносят существенных изменений в динамику миграционных процессов в Британии, скорее, носят тактический характер и призваны продемонстрировать электорату активность правительства в решении миграционной проблемы.

Инициативы правительства Р. Сунака в международно-правовом контексте

Смена правительства осенью 2022 г. совпала с всплеском внимания к теме нелегальной миграции внутри Британии, вызванным как проблемами с содержанием мигрантов, так и растущими правыми настроениями среди населения. К концу 2022 г., согласно социологическому агентству *Opinium*, подавляющее большинство опрошенного электората (73%) полагало, что консервативному правительству не удалось «вернуть контроль над границами». Только 12% респондентов считало, что правительство справляется с задачей модернизации миграционной политики после выхода из Евросоюза; 9% склонялись к мнению, что с брекзитом у британского правительства появились возможности усовершенствовать пограничный контроль, но 45% респондентов признали, что после выхода из Евросоюза он ухудшился (Savage 2022). В январе 2023 г. страна подвела промежуточные итоги трёх лет пребывания вне Европейского союза. Консервативная партия Великобритании как ведущий инициатор брекзита стала главной мишенью критики за провалы миграционной политики в новых условиях, а правительство среди своих приоритетов назвало задачу «остановить лодки».

В ноябре 2022 г. местный житель попытался совершить поджог центра содержания просителей убежища в Дувре. Данный инцидент был квалифицирован как террористический акт.

В ноябре 2022 г. в миграционном центре Мэнстона¹ в графстве Кент от инфекционного заболевания умер проситель убежища, что привлекло внимание общественности к условиям содержания мигрантов (в центре, рассчитанном на 1 600, размещалось 4 000 человек) (Gentleman 2023). В центре временного содержания мигрантов в Лондоне возле аэропорта Хитроу произошли беспорядки из-за отключения электричества и воды.

Оппозиция предложила ускоренную обработку заявлений (Labour wants to fast-track... 2022) по аналогии с той, что существовала при лейбористских правительствах². Сторонники оппозиции обратили внимание, что правительство тратит почти 5 млн ф. ст. в день на размещение просителей убежища в отелях. Сунак пообещал постепенно отказаться от этой практики в пользу бывших студенческих общежитий, неэксплуатируемых военных баз и аэродромов. Правительство пошло на спорный эксперимент, разместив 500 мигрантов на барже, что вызвало протесты со стороны правозащитных организаций. Общественное недовольство неэффективной системой предоставления убежища усиливала её возросшая стоимость – 1,5 млрд ф. ст. в год (самый высокий показатель за последние десять лет) (Factsheet: Cost of the asylum system... 2022).

31 октября 2022 г. министр внутренних дел С. Браверман заявила в парламенте, что «страна переживает вторжение мигрантов», среди которых наибольшую долю занимают выходцы из Албании (более 10 тыс. человек за 2022 г.). Реакция премьер-министра Албании была резкой: «Система Соединённого Королевства не справляется, а правительство делает из нас “козлов отпущения”» (Albania: wrong for Britain... 2022).

В ноябре 2022 г. 50 депутатов от Консервативной партии во главе с Д. Дэвисом предложили законопроект о немедленном выдворении просителей убежища из Албании в том случае, если они прибыли контрабандным путём (Toys MPs' plan for immediate return... 2022). В декабре 2022 г., несмотря на политическую напряжённость, сторонам удалось подписать Совместное коммюнике о противодействии нелегальной миграции, согласно которому Тирана соглашалась принять обратно некоторые категории своих граждан, в том числе тех, кому было отказано в убежище, а также тех, кто согласился добровольно покинуть Британию. К июню 2023 г. было возвращено свыше 1 тыс. граждан Албании.

Несмотря на правительственные усилия, в риторике истеблишмента всё чаще стал звучать тезис о том, что миграционная «система не работает». В связи с нарастающим давлением на министерство внутренних дел премьер-министр назвал «кризис с малыми судами на южном побережье» одним из пяти приоритетов для его Кабинета. 13 декабря 2022 г. был объявлен новый правительственный план по борьбе с нелегальной миграцией (PM statement on illegal migration... 2022). Рассматривалось введение ежегодной квоты для беженцев (не более 20 тыс. человек), что отражено в рекомендациях Центра политических исследований (Timothy, Williams 2022: 8).

В июле 2023 г. был принят новый закон «О нелегальной миграции», который предполагает выдворение всех незаконно въехавших и лишает их возможности ходатайствовать о защите на территории Соединённого Королевства. Закон предусматривает высылку в страну гражданства (если она признана безопасной) или в безопасную третью страну. В документе определены 57 безопасных стран³ (в т.ч. 8 только для мужчин) и содержится специальная ого-

¹ Мэнстон – центр для рассмотрения заявлений просителей убежища, открытый в графстве Кент в феврале 2022 г. в связи с их резко увеличившимся количеством. Предполагалось, что в данном пункте временного содержания мигрантов будут размещать на срок не более 24 часов, а их заявления будут обрабатывать сотрудники пограничной службы, прежде чем мигрантов переведут во временное жильё.

² Была признана «несправедливой», поскольку спровоцировала высокую долю отклонений до 99%.

³ Включая все 27 стран – членов ЕС. См.: Закон «О нелегальной миграции». URL:

ворка, что «недопустимыми признаются все ходатайства об убежище от граждан Албании».

С целью спасти «руандийский план» как механизм переселения нелегальных мигрантов в третью страну правительство Р. Сунака приняло несколько решений. Во-первых, 6 декабря 2023 г. министерство внутренних дел во главе с Дж. Клеверли экстренно внесло на рассмотрение новый законопроект «О безопасности Руанды», призванный юридически закрепить характеристику Руанды как «безопасной страны» (Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Draft ... 2023). Пункт 3 законопроекта отменяет положения Закона о правах человека 1998 г. Великобритании и лишает возможности британские суды блокировать отправку просителей убежища в Руанду. Одновременно единственным юридическим институтом, чтобы обжаловать выдворения, по-прежнему остаётся Европейский суд по правам человека, поэтому часть фракции тори призвала к выходу Британии из Европейской конвенции по правам человека.

Во-вторых, на смену юридически необязательному Меморандуму между Лондоном и Кигали был подписан двусторонний договор (UK-Rwanda treaty... 2023), который содержит новые гарантии относительно *невывсылки* просителей убежища в любую другую страну, кроме как обратно в Великобританию по специальному запросу. Предполагается создать независимый комитет по мониторингу, совместный комитет для обсуждения передового опыта и новый апелляционный орган. Статья 19 договора также предусматривает переселение наиболее уязвимых беженцев из Руанды в Великобританию.

Новые правительственные инициативы вызвали противоречивую реакцию. Для части истеблишмента меры показались половинчатыми и недостаточно жёсткими, поскольку оставляют за мигрантами юридические механизмы обжаловать выдворение. В отставку подал заместитель министра внутренних дел Р. Дженрик. Влиятельная Европейская исследовательская группа заднескамеечников (рядовых депутатов от Консервативной партии) выступила за отрыв законопроекта и предложила «пересмотренную версию». Центристская группа консерваторов «Одной нации» поддержала правительственный план. Ещё одна часть фракции раскритиковала правительство за готовность отойти от норм международного права.

Несмотря на раскол в рядах тори 12 декабря 2023 г. законопроект одобрили в палате общин во втором чтении (313 – за, 269 – против). Значительная часть правового крыла фракции (37 депутатов) при голосовании воздержалась, рассчитывая на следующих стадиях рассмотрения внести поправки или, в случае неудачи, проголосовать против законопроекта в третьем чтении. Однако в случае ужесточения формулировок при финальном голосовании законопроект не поддержит та часть депутатов, которая придерживается центристских установок.

Наиболее острые баталии разворачиваются вокруг участия в Европейской конвенции по правам человека. Так, бывшая глава МВД С. Браверман (2022–2023 гг.), которая представляет наиболее воинственно настроенную в отношении мигрантов часть фракции тори, считает, что именно выход из этой конвенции позволит обеспечить эффективную миграционную политику. В сентябре 2023 г. С. Браверман выступила с провокационным заявлением, что нелегальная миграция – «экзистенциальная угроза Западу» и предложила комплексную реформу международного права, включая пересмотр Конвенции ООН «О статусе беженцев».

Вместе с тем попытки правящего Кабинета найти оптимальный баланс между ужесточением национального законодательства (под давлением наиболее воинственно настроенных однопартийцев и антимигрантских настроений в обществе) и сохранением участия в Европейской конвенции по правам человека имеют и практическое объяснение. СТС предусматривает, что «сотрудничество Британии и ЕС в правоохранительной сфере может быть прекра-

щено в случае денонсации любой из Сторон Европейской конвенции о правах человека» (п. 2 ст. 692) или будет приостановлено в связи с «серьёзным и систематическим недостатком их защиты» (ст. 693). Таким образом, доступ Британии к Агентству Евросоюза по безопасности внешних границ, Евроюсту и Европейской системе наблюдения за границей может оказаться под угрозой. Одновременно с этим провал «руандийского плана» (если новый закон не будет одобрен) будет означать проигрыш Кабинета Сунака в глазах электората, который ожидает, что правительство сдержит обещание «остановить лодки».

* * *

Вопреки обещаниям правящей партии выход из Евросоюза не застраховал страну от нелегальной миграции. Правовой вакуум в отношениях со странами ЕС в миграционной сфере, неготовность инфраструктуры Британии к приёму большого числа просителей убежища после брекзита во многом спровоцировали беспрецедентный рост нелегальной миграции, который имел наиболее острый общественный резонанс. Один из главных предвыборных лозунгов сторонников выхода из ЕС – вернуть «контроль над границами» – воплотить в жизнь не удалось. В 2022 г. приток нелегальных мигрантов в Британию превысил рекордную отметку в 45 тыс. человек, придав импульс широким общественным дискуссиям относительно вопросов охраны границ, размещения и содержания беженцев, модернизации законодательства, а также отношений с континентальными странами в сфере борьбы с нелегальной миграцией. «Миграционный кризис» в общественном восприятии стал квинтэссенцией системного кризиса в Британии и иллюстрацией негативного эффекта от брекзита.

Британская сторона изначально связывала проблему с неэффективной работой пограничных служб Франции, а позже попыталась скорректировать ситуацию за счёт ужесточения правил предоставления статуса беженца и наказания за контрабанду людей. Так, ходатайство об убежище теперь признаётся неприемлемым, если лицо «имеет связь с безопасной третьей страной или въехало нелегально».

Действующий Кабинет добивается создания новых правоприменительных практик с целью выполнить обещание «остановить лодки» и обеспечить победу тори на всеобщих выборах в 2024 г. Однако радикальные меры, в частности, лишение нелегальных мигрантов права на защиту противоречит международному гуманитарному праву (ст. 31 Конвенции ООН «О статусе беженцев»), а также Европейской конвенции о правах человека (ст. 13). Такие шаги несут репутационные риски для Лондона и могут создать трудности в отношениях с ЕС.

Учитывая отсутствие прогресса в переговорах с Брюсселем по вопросу возвращения мигрантов, Британия пытается найти юридические механизмы обеспечить выполнение «руандийского плана», предполагающего переселение просителей убежища в третью страну, признанную Лондоном безопасной. С этой целью правительство в чрезвычайном порядке пытается принять соответствующее законодательство, что спровоцировало очередной раскол в правящей фракции.

Общественные баталии теперь разворачиваются не вокруг участия страны в Едином европейском рынке, а по вопросу механизмов высылки нелегальных мигрантов, породив дискуссии о реформировании не только миграционной политики, но и необходимости отказа от некоторых международных норм, в том числе выхода из Европейской конвенции по правам человека. «Миграционный кризис» показал сохраняющуюся зависимость Лондона от нормативного регулирования ЕС, что вызывает недовольство идеологических брекзитёров.

Список литературы / References

Albania: wrong for Britain to blame Tirana on migrants. The Associated Press (AP). 15.11.2022. Available at: <https://apnews.com/d82bdd0055105c7c588e7205857d26ce> (accessed 20.11.2023).

Biggar, N., Finnis, J., Ekins, R. (2022). From the Channel to Rwanda. Policy exchange. Available at: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2022/12/From-the-Channel-to-Rwanda.pdf> (accessed 20.11.2023).

Frances, A. and others. (2023). Nationality and Borders Act 2022, Immigration Law Handbook, 11th ed. Oxford Academic. DOI: 10.1093/oso/9780192896292.003.0087

Galisson, M. (2020). Deadly Crossings and the militarisation of Britain's borders. Institute of Race Relations. 25.11.2022. Available at: <https://irr.org.uk/article/deadly-crossings/> (accessed 20.11.2023).

Gentleman A. (2023). «You walked in and your heart sank»: the shocking inside story of Manston detention centre. 25.03.2023. Available at: <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/mar/25/inside-story-of-manston-detention-centre> (accessed 29.12.2023).

Gietel-Basten, S. (2016). Why Brexit? The Toxic Mix of Immigration and Austerity. Population and Development Review 4(42): 673-680.

Government «devoid of compassion and competence» over English Channel crossings as numbers double. The Independent. 22.05.2021. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/english-channel-crossings-migrants-asylum-patel-b1851792.html> (accessed 20.11.2023).

Gower, M. (2020). Brexit: the end of the Dublin III Regulation in the UK. The House of Commons Library. 21.12.2020. Available at: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9031/CBP-9031.pdf> (accessed 20.11.2023).

Factsheet: Cost of the asylum system. Home Office. 04.2022. Available at: <https://homeoffice.media.blog.gov.uk/2022/04/14/factsheet-cost-of-asylum-system/> (accessed 20.11.2023).

Labour wants to fast-track asylum cases from «safe» countries to clear backlog. The Guardian. 09.12.2022. Available at: <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/dec/09/labour-would-fast-track-asylum-cases-from-safe-countries-to-clear-backlog> (accessed 20.11.2023).

Mayblin, L., James, P. (2019). Asylum and refugee support in the UK: civil society filling the gaps? Journal of Ethnic and Migration Studies 45(3): 375-394. DOI: 10.1080/1369183X.2018.1466695

Major operation against migrant smuggling in the English Channel: 39 arrested. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation. 06.07.2022. Available at: <https://www.eurojust.europa.eu/news/major-operation-against-migrant-smuggling-english-channel> (accessed 20.11.2023).

Morris, M., Qureshi, A. (2022). Understanding the Rise in Channel Crossings. IPPR. 10.2022. Available at: <https://barrowcadbury.org.uk/wp-content/uploads/2022/10/understanding-the-rise-in-channel-crossings-october-22-1.pdf> (accessed 27.12.2023).

Savage, M. (2022). Most Britons think country has lost control of its border since Brexit: poll. The Guardian. 05.11.2022. Available at: <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/nov/05/most-britons-think-country-has-lost-control-of-its-border-since-brex-it-poll> (accessed 27.12.2023).

Statistic on Ukrainians in the UK. Home Office. 14.11.2023. Available at: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-system-statistics-year-ending-june-2023/statistics-on-ukrainians-in-the-uk#:~:text=Since%20their%20introduction%20in%20March,the%20end%20of%20June%202023> (accessed 27.12.2023).

Memorandum of understanding between the UK and Rwanda. Home office. 14.04.2022. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou>

between-the-uk-and-rwanda (accessed 20.11.2023).

Morgan, J., Willmington, L. (2023). The duty to remove asylum seekers under the Illegal Migration Act 2023: Is the government's plan to «Stop the Boats» now doomed to failure? *Common Law World Review* 52(4): 103-109.

Neidhardt, Alberto-Horst. (2022). Post-Brexit EU–UK cooperation on migration and asylum: How to live apart, together. Discussion paper European migration and diversity programme. EPC. 20.06.2022. Available at: https://www.epc.eu/content/PDF/2022/EU-UK_post_Brexit_DP_v4.pdf (accessed 20.11.2023).

Operation Isotope: the use of the military to counter migrant crossings. Fourth Report of Session 2021–228. House of Commons Defence Committee. 03.2022. Available at: <https://committees.parliament.uk/publications/9245/documents/160092/default/> (accessed 20.11.2023).

Paterson, I. Mulvey, G. (2023). Simultaneous success and failure: the curious case of the (failed) securitisation of asylum seekers and refugees in the United Kingdom and Scotland. *European Security*: 1-20. DOI 10.1080/09662839.2023.2165878

PM statement on illegal migration: 13 December 2022. The UK Government. 13.12.2022. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-illegal-migration-13-december-2022> (accessed 20.11.2023).

PM: Europe must join forces against people smuggling gangs. The UK Government. 05.10.2023. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/pm-europe-must-join-forces-against-people-smuggling-gangs> (accessed 20.11.2023).

Policy paper. Nationality and Borders Bill: factsheet. The UK Government. 06.07.2021. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/the-nationality-and-borders-bill-factsheet/nationality-and-borders-bill-factsheet> (accessed 20.11.2023).

Pickup, M., de Rooij, E.A., van der Linden, C., Goodwin, M.J. (2021). Brexit, COVID-19, and attitudes toward immigration in Britain. *Social Science Quarterly* 102: 2184-2193. DOI: 10.1111/ssqu.13010

Portes, J., Springford, J. (2023). The impact of the post-Brexit migration system on the UK labour market. *Contemporary Social Science* 2(18): 132-149. DOI: 10.1080/21582041.2023.2192516

Prime Minister outlines his five key priorities for 2023. The UK Government. 04.01.2023. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-outlines-his-five-key-priorities-for-2023> (accessed 20.11.2023).

Reducing Net Migration Factsheet – December 2023. Home Office. 08.12.2023. Available at: <https://homeofficemedia.blog.gov.uk/2023/12/08/reducing-net-migration-factsheet-december-2023/> (accessed 27.12.2023).

Rolfe, H., Runge, J., Hudson-Sharp, N. (2019). *Immigration Policy From Post-War To Post-Brexit*. National Institute Economic Review 248: R5-R16. Cambridge University Press.

Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Draft Bill. The UK Government. 12.2023. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/safety-of-rwanda-asylum-and-immigration-draft-bill?utm_medium=email&utm_source=CampaignMonitor_Editorial&utm_campaign=BLND%2020231206%20BAT%20IH+CID_11869cda4f700e06a48f02985522585eS (accessed 20.11.2023).

Savage, M. (2022). Most Britons think country has lost control of its border since Brexit: poll. *The Guardian*. 05.11.2022. Available at: <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/nov/05/most-britons-think-country-has-lost-control-of-its-border-since-brexit-poll> (accessed 27.12.2023).

Sturge, G. (2023). Asylum statistics. 12 September 2023. House of Commons library. 12.09.2023. Available at: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01403/SN01403.pdf>

(accessed 20.11.2023).

Sumption, M., Walsh, W.P. (2023). The Points System is Dead. Long Live the Points System! Why Immigration Policymakers in the UK Are Never Quite Happy with Their Points Systems. *Journal of Immigrant & refugee Studies* 1(21): 89-103. DOI 10.1080/15562948.2022.2142719

Timothy, N., Williams, K. (2022). Stopping the Crossings How Britain can take back control of its immigration and asylum system. Centre for Policy Studies. Available at: https://cps.org.uk/wp-content/uploads/2022/12/CPS_STOPPING_THE_CROSSINGSV4.pdf (accessed 20.11.2023).

Tory MPs' plan for immediate return of Albanian asylum seekers «unworkable». *The Guardian*. 28.11.2022. Available at: <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/nov/28/tory-mps-call-for-immediate-return-of-albanian-asylum-seekers> (accessed 20.11.2023).

UK-Rwanda treaty: provision of an asylum partnership. The UK Government. 05.12.2023. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-rwanda-treaty-provision-of-an-asylum-partnership> (accessed 20.11.2023).

What is the Dublin III Regulation. Will it be affected by Brexit? House of Commons library. 4.11.2019. Available at: <https://commonslibrary.parliament.uk/what-is-the-dublin-iii-regulation-will-it-be-affected-by-brexite/> (accessed 20.11.2023).

Ананьева, Е.В. (2017). Брекзит: причины, политический фон, последствия // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право* (6): 98-119. [Ananieva, E.V. (2017). Brexit: Reasons, Political Background, Implications. *Outlines of global transformations: politics, economics, law* 10(6): 98-119. (In Russian).]. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-6-98-119

Андреева, Т.Н. (2022). Нелегальная миграция: вызов для Великобритании (февраль 2020 – июль 2021 г.) // *Мировая экономика и международные отношения* (4): 75-83. [Andreeva, T.N. (2022). The illegal migration: challenge for the UK (February 2020 – July 2021). *World Economy and International Relations* 66(4): 75-83. (In Russian).]. DOI: 10.20542/0131-2227-2022-66-4-75-83

Годованюк, К.А. (2020 а). Проблема нелегальной миграции через Ла-Манш // *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН* 5: 92-98. [Godovanyuk, K.A. (2020). The Problem of Illegal Channel-crossing. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN* 5: 92-98. (In Russian).]. DOI: 10.15211/vestnikieran520209298

Годованюк, К.А. (2020 б). Проблемы регулирования иммиграции в Великобритании после брекзита // *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН* 2: 76-82. [Godovanyuk, K.A. (2020). Immigration Regulation Issues in the UK after Brexit. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN* 2: 76-82. (in Russian).] DOI: 10.15211/vestnikieran220207682

Хахалкина, Е.В. (2022). «Поколение Виндраш» в контексте современного развития мультирасовой Великобритании (по материалам британского парламента) // *Новая и новейшая история* (6): 180-191. [Khakhalkina, E.V. (2022) Windrush generation in the context of the modern development of multiracial Greta Britain. *Modern and Contemporary History* (6): 180-191. (in Russian).]. DOI: 10.31857/S013038640018792-9