

УДК 327

Кира ГОДОВАНЮК

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИММИГРАЦИИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ ПОСЛЕ БРЕКЗИТА

Аннотация. Итоги референдума о членстве Соединённого Королевства в ЕС в 2016 г. стали среди прочего протестом против иммигрантов, способствовали росту ксенофобии, дискриминационной риторике и всплеску в стране преступлений на почве ненависти. Новые правительственные меры, которые включают ужесточение правил въезда для иностранцев (ориентировочно вступят в силу 1 января 2021 г.), направлены на снижение нагрузки на рынок труда за счёт сокращения численности трудовых мигрантов с низкой квалификацией. На фоне общего снижения сальдо миграции активизировались каналы нелегального въезда в страну (инцидент с гибелью 39 граждан Вьетнама в октябре 2019 г.). Следовательно, координация между Лондоном и странами – членами ЕС усилий по борьбе с торговлей людьми приобретает особую актуальность. Автор анализирует динамику миграционных потоков в Великобританию после референдума, а также меры кабинета по формированию «справедливой миграционной политики». Сделан вывод, что новая система привлечения трудовых мигрантов на основе баллов может привести к структурным изменениям рынка труда. Более того, по окончании переходного периода, установленного после формального выхода из Европейского союза, британскому правительству потребуются разработать дополнительный комплекс мер для противодействия незаконной миграции с учётом нового статуса страны по отношению к Евросоюзу.

Ключевые слова: Соединённое Королевство, брекзит, трудовые мигранты, свобода передвижения, нелегальная миграция, контрабанда, визы, иммиграционная система, основанная на баллах.

Динамика миграционных процессов после референдума 2016 г.

Исследователи феномена брекзита сходятся в оценках, что голосование за выход из ЕС, в первую очередь, было протестом против свободного въезда граждан ЕС¹. Во многом такому тренду способствовала официальная риторика британского политического истеблишмента². Опросы Ipsos Mori показали, что после референдума обеспокоенность в обществе вопросами миграции из ЕС снизилась³. В частности, из 2,5 тыс. респондентов 45% подтвердили,

© Годованюк Кира Анатольевна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: kira.godovanyuk@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 02.04.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220207682>.

¹ People's Stated Reasons for Voting Leave or Remain. 25.04.2018. URL: <http://csi.nuff.ox.ac.uk/?p=1153> (дата обращения: 20.03.2020).

² В 2015 г. глава МВД Т. Мэй на конференции Консервативной партии заявила, что Британия «не нуждается в притоке мигрантов на нынешнем уровне», подчеркнув, что экономическая польза от них в лучшем случае близка к нулю. См.: Глава МВД Британии Мэй: иммиграция вредна для общества. 06.10.2015. URL: https://www.bbc.com/russian/news/2015/10/151006_uk_britain_migration_may (дата обращения: 20.03.2020).

³ Britons are more positive than negative about immigration's impact on Britain. 13.03.2019. URL: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/britons-are-more-positive-negative-about-immigrations-impact-britain> (дата обращения: 20.03.2020).

что иммигранты положительно влияют на Великобританию, и только трое из десяти (31%) признали негативное отношение к этому явлению. По данным Бюро национальной статистики, с 2016 г. сальдо миграции (разница между количеством въехавших и выехавших из страны иностранцев) устойчиво сокращается (311 тыс. человек в 2016 г., 212 тыс. человек в 2019 г.)¹.

Указанная тенденция обусловлена рядом причин. Во-первых, происходят структурные изменения миграции: приток мобильных граждан Евросоюза сократился, а выходцев из третьих стран (не входящих в Европейский союз), наоборот, увеличился. Следует обратить внимание, что в последние десятилетия самыми распространёнными причинами иммиграции в Великобританию были работа по найму (в рамках свободы передвижения рабочей силы в ЕС) и образование². Установлено, что после референдума 2016 г. существенно снизилось количество приезжих из Евросоюза с целью трудоустройства (поиск работы или приезд по приглашению работодателя). Если в 2015 г. сальдо миграции из стран Европейского союза составляло 218 тыс. человек, то в июне 2019 г. этот показатель снизился до 48 тыс. человек (самый низкий за 16 лет статистических наблюдений³).

Во-вторых, после 2016 г. эмиграция граждан Евросоюза стабильно росла с 86 тыс. до 151 тыс. человек в год (в 2019 г.). В массовом порядке Соединённое Королевство покидали граждане восьми стран – Чехии, Словакии, Венгрии, Эстонии, Литвы, Латвии, Польши и Словении. Отток можно объяснить не только их обеспокоенностью в связи с брекзитом. Исход референдума 2016 г. привёл к всплеску ксенофобии и преступлений на почве ненависти, в первую очередь в отношении выходцев из Восточной Европы⁴.

В то же время устойчиво растёт сальдо миграции из третьих стран. В их среде, однако, зафиксирован тренд на снижение количества трудовых мигрантов, что в большей степени обусловлено ограничительными мерами британского правительства. Граждане государств, не входящих в ЕС, по-прежнему чаще всего приезжают в Соединённое Королевство для получения образования. В 2019 г. – 228 тыс. человек (самый высокий показатель с 2011 г.)⁵.

Иммиграционная система, основанная на баллах

14 октября 2019 г. королева Елизавета II в тронной речи объявила правительственные планы принять новый Закон об иммиграции, который обеспечит «современную, справедливую и глобальную иммиграционную систему», которая придёт на смену свободному передвижению в рамках Европейского союза⁶.

В декабре 2019 г. накануне досрочных всеобщих выборов в Соединённом Королевстве Б. Джонсон заявил, что иммигранты из ЕС слишком долго чувствовали себя в Британии как дома⁷. В предвыборном манифесте Консервативной партии в 2019 г. формулировка брекзитё-

¹ Migration Statistics Quarterly Report: 27.02.2020. URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/latest> (дата обращения: 20.03.2020).

² International Passenger Survey. URL: <https://www.ons.gov.uk/surveys/informationforhouseholdsandindividuals/householdandindividualsurveys/internationalpassengersurvey> (дата обращения: 20.03.2020).

³ Британские власти ведут статистический учёт с 2004 г., когда был объявлен беспрепятственный доступ на рынок труда для выходцев из стран Восточной Европы, вступивших в Европейский союз.

⁴ Police bracing for Brexit hate crime spike against EU citizens and migrants in March. 18.10.2018. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/crime/brexit-hate-crime-eu-citizens-xenophobia-racism-police-bracing-march-2019-article-50-a8590921.html> (дата обращения: 20.03.2020).

⁵ Migration Statistics Quarterly Report: 27.02.2020. URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/latest> (дата обращения: 20.03.2020).

⁶ Queen's Speech 2019. 14.10.2019. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2019> (дата обращения: 20.03.2020).

⁷ Boris Johnson faces backlash and claims of racism after saying migrants should not treat «the UK as their own».

ров о «возврате контроля над границами Великобритании» трансформировалась в установку о необходимости «справедливой модели привлечения иммигрантов»¹.

Открывая инвестиционный саммит Соединённое Королевство–Африка (UK–Africa investment summit) в январе 2020 г., глава правительства обратился к миграционной тематике, отметив, что «новая справедливая система» позволит изменить ситуацию, когда граждане ЕС пользуются привилегией жить и работать в Соединённом Королевстве без виз. Сегодня от граждан остальных стран требуется соответствовать ряду обязательных критериев, включая знание английского языка, наличие работодателя-спонсора, который гарантирует необходимый уровень заработной платы. Кроме того, британская компания, как правило, не может предложить работу жителю неевропейской страны, не рассмотрев заявки от претендентов из стран Евросоюза. Премьер заявил, что после брекзита для Великобритании «люди будут важнее паспортов»². Последнее означает, что новые миграционные правила направлены на привлечение тех иностранцев, в которых заинтересована экономика страны.

Правительство предполагает сменить прежнюю систему притока трудовых мигрантов более справедливой, по его мнению, «австралийской моделью», основанной на баллах. Эксперты сомневаются, что новые правила станут калькой австралийской модели. Канберра применяет далеко не уникальные миграционные правила. Например, миграционные службы Канады и Новой Зеландии также длительное время пользуются балльной системой³. Риторика о «австралийской модели» носит, скорее, символический характер, а британские правила, безусловно, будут иметь свои особенности.

Менее чем через месяц после формального выхода Великобритании из ЕС (состоялся 31 января 2020 г.) британское правительство обнародовало общие параметры новой иммиграционной системы, которая начнёт действовать по окончании переходного периода (предположительно с 1 января 2021 г.). Изменения затронут в первую очередь иностранцев, которые стремятся попасть в Соединённое Королевство для трудовой деятельности. Как отмечает глава МВД П. Пател, британские власти поставили цель привлекать самых «талантливых и лучших работников со всего мира, включая Индию»⁴. Такой акцент имеет принципиально важный характер для внешней политики Соединённого Королевства в условиях курса на «Глобальную Британию» и попыток выстроить стратегическое партнёрство с Нью-Дели⁵.

Новые правила уравниют в правах граждан ЕС и граждан третьих стран. После вступления в силу нового закона для получения британской рабочей визы любому иностранному гражданину помимо знания английского языка потребуется приглашение на работу, которая обеспечит ежегодный доход не менее 25,6 тыс. ф.ст. (ранее, согласно Белой книге по миграции, обнародованной в декабре 2018 г., ценз должен был составить 30 тыс. ф.ст. в год⁶). Ми-

09.12.2019. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/boris-johnson-eu-migrants-immigration-britain-general-election-a9238941.html> (дата обращения: 20.03.2020).

¹ Get Brexit Done Unleash Britain's Potential. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019. URL: https://asset.s-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conservative%202019%20Manifesto.pdf Р. 20 (дата обращения: 20.03.2020).

² Brexit: UK immigration will «put people before passports», Johnson tells African leaders. 20.02.2020. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jan/20/brexit-uk-immigration-will-put-people-before-passports-johnson-tells-african-leaders> (дата обращения: 20.03.2020).

³ Австралия, Канада и Новая Зеландия трактуют «иммиграционную систему, основанную на баллах», как более справедливую, по контрасту с существовавшей дискриминацией в Британской империи, наследницами которой они являются.

⁴ UK announces new points-based immigration system. 19.02.2020. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-new-points-based-immigration-system> (дата обращения: 20.03.2020).

⁵ Годованюк К.А. Место Индии в «Глобальной Британии»: противоречивое партнёрство. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019, №5. С 54-59.

⁶ Годованюк К.А. Контуры новой миграционной политики Соединённого Королевства. Научно-аналитический *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020, №2*

грационные службы при рассмотрении заявки будут присуждать баллы за профессиональные навыки, что и станет основанием для удовлетворения или отклонения ходатайства о визе. Нечто подобное существовало и ранее в миграционном законодательстве Соединённого Королевства, в частности, визы *Tier 2* (для квалифицированных работников).

Новая единая глобальная система будет отдавать приоритет высококвалифицированным и наиболее талантливым, в том числе учёным и представителям академических кругов через реформированную программу *Global Talent route*. Предполагается, что лишь небольшое количество высококвалифицированных иностранных рабочих сможет приехать в Соединённое Королевство без приглашения от работодателя. По прогнозам, мигранты из Индии по-прежнему будут получать наибольшее количество виз для профессиональных работников (в 2019 г. 52% виз *Tier 2* получили выходцы из этой бывшей колонии).

С миграционными нововведениями структура рынка труда в Соединённом Королевстве может измениться¹. Британская экономика в течение длительного времени во многом полагалась на трудовые ресурсы приезжих, которые выполняли работу, на которую по тем или иным причинам не соглашалось местное население. По состоянию на декабрь 2019 г. в Британии работало по найму порядка 2,3 млн граждан ЕС. 10% рабочей силы британских строительных компаний – трудовые мигранты, из которых 8% – рабочие из Евросоюза. Семь из десяти сотрудников мясной промышленности – граждане Европейского союза². Сегодня шестая часть всех социальных работников в стране – мигранты, 20% медсестер – выходцы из стран ЕС³. По разным оценкам, от 12% до 23% рабочих в сфере гостиничного и ресторанного бизнеса составляют граждане Евросоюза. Новые правила отразятся на компаниях, которые нуждаются в низкоквалифицированной рабочей силе. Эксперты указывают, что иностранцы, которые будут претендовать на такую работу в будущем, вряд ли смогут набрать искомые 70 баллов.

Правозащитные организации обращают внимание, что после окончания переходного периода граждане ЕС⁴ могут стать жертвами трудовой эксплуатации со стороны криминальных групп на территории Британии, которые попытаются воспользоваться их неосведомлённостью о собственных правах после брекзита⁵.

вестник ИЕ РАН, 2018, №6. С. 110.

¹ British people just don't want these jobs': what will happen to the restaurant industry under new immigration law? 01.03.2020. URL: https://www.telegraph.co.uk/food-and-drink/features/british-people-justdont-want-jobs-will-happen-restaurant-industry/?utm_content=telegraph&utm_medium=Social&utm_campaign=Echobox&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR32SFJL_i9gP7nl-bZYzNo18naxdTnms-WeTkJK6MsbAkXVyS7DxE9XYI#Echobox=1583053221 (дата обращения: 20.03.2020).

² Boris Johnson's New Immigration Rules Will Harm Britain's Economy. 21.02.2020. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/02/21/boris-johnsons-new-immigration-rules-will-harm-britains-economy/> (дата обращения: 20.03.2020).

³ Immigration: no visas for low-skilled workers, government says. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51550421> (дата обращения: 20.03.2020).

⁴ Граждане ЕС, которые прибыли в Соединённое Королевство до брекзита или в течение переходного периода, могут получить статус поселенца (settled status), который предусмотрен для тех, кто прожил в Британии 5 лет и более. До наступления 5-летнего периода пребывания можно зарегистрировать временный статус (pre-settled status), сохраняющий права на трудоустройство и социальную защиту в Соединённом Королевстве. По состоянию на 19 марта 2020 г. МВД Великобритании получило 3,3 млн заявок (235 800 ходатайств только за февраль 2020 г.). Из 2,9 млн рассмотренных заявлений в 59% случаев власти одобрили статус поселенца, в 41% случаев – временного поселенца, 300 заявок были отклонены как необоснованные. EU Settlement Scheme Statistics, February 2020 Experimental Statistics. 19.03.2020. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/873588/eu-settlement-scheme-statistics-february-2020.pdf (дата обращения: 20.03.2020).

⁵ Immigration rules post-Brexit could fuel modern slavery, say charities. 21.02.2020. URL: https://www.theguardian.com/uk-news/2020/feb/21/immigration-rules-post-brexit-could-fuel-modern-slavery-say-charities?CMP=fb_gu&utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3h4pndU10ip6txYPiAycXvOp_pATQvOPSHUXVDy-X3q2bS_haT3lOaEIkW#Echobox=1582276887 (дата обращения: 20.03.2020).

Нелегальная миграция

По мнению ряда аналитиков, новая миграционная система может привести к активизации каналов нелегальной миграции и контрабандистов, которые будут переправлять мигрантов в контейнерах и грузовиках на транспортных судах или небольших лодках через Ла-Манш и Северное море¹.

В январе 2018 г. Великобритания и Франция дополнили договор «Ле Туке» (от 2003 г.) о «сопряжённых» пограничных проверках в Кале и Дувре. Новые договорённости предусматривают, что стороны усилят меры по противодействию нелегальной миграции. Лондон выделил 50 млн евро на специальную программу содействия Парижу в возвращении мигрантов, у которых отсутствуют юридические основания находиться на территории ЕС. Кроме того, договор регулирует двустороннее сотрудничество в противодействии торговле людьми². По данным британского МВД, за 2019 г. более 1000 мигрантов незаконно пересекли Ла-Манш на небольших лодках (Великобритания вернула в Европу более 125 человек)³.

По разным оценкам, в Соединённом Королевстве проживает от 800 тыс. до 1,2 млн нелегальных мигрантов (самый высокий показатель из всех стран Евросоюза)⁴. Статистика была обнародована в октябре 2019 г. после трагедии в графстве Эссекс⁵. Там власти обнаружили тела 39 граждан Вьетнама в холодильнике грузовика, который нелегально доставил их из бельгийского порта Зебрюгге⁶.

Очевидно, что после окончания переходного периода Лондону потребуется согласовать на двустороннем уровне с рядом стран ЕС меры по борьбе с незаконной миграцией и контрабандой людей.

* * *

Тезис правительства Соединённого Королевства, что выход из Европейского союза позволит «вернуть контроль над границами» трансформировался в нарратив о «справедливой миграционной системе», которая отменит свободу передвижения рабочей силы в рамках ЕС и предоставит равный доступ к рынку труда в Великобритании для всех иностранных граждан. Одновременно новая балльная система выдачи въездных виз будет способствовать снижению численности низкоквалифицированных трудовых мигрантов.

Изменение структуры рынка труда после отмены свободы передвижения в рамках Евросоюза, по всей видимости, совпадёт с кризисными явлениями в британской экономике, вызванными распространением коронавирусной инфекции, в том числе безработицей. Из-за пан-

¹ The threat from organised immigration crime. URL: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/crime-threats/organised-immigration-crime> (дата обращения: 20.03.2020).

² Joint action plan by the UK and France on combating illegal migration involving small boats in the English Channel. 24.01.2019. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/773403/UK_France_declaration_24_Jan_13.00.pdf (дата обращения: 22.03.2020).

³ Channel migrant crossings: who is coming and why? 28.12.2018. URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/28/channel-migrant-crossings-who-is-coming-and-why> (дата обращения: 15.03.2020).

⁴ Are there 800,000 illegal immigrants in the UK? 14.11.2019. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-50420307> (дата обращения: 20.03.2020).

⁵ Примечательно, что в этом же британском городе в 2000 г. был обнаружен грузовик с 58 погибшими гражданами Китая, которые также направлялись из бельгийского порта Зебрюгге. 58 Chinese migrants found dead in lorry at Dover, Britain. 21.06.2000. URL: <https://www.wsws.org/en/articles/2000/06/imm-i-j21.html> (дата обращения: 20.03.2020).

⁶ Британские власти фиксируют значительный приток вьетнамских нелегальных мигрантов за последние годы. По данным МВД Великобритании, одним из популярных маршрутов для выходцев из Вьетнама стала Россия, откуда вьетнамцы попадают в Беларусь, а далее через леса незаконно пересекают границу с Польшей. Позже при содействии контрабандистов на грузовиках нелегальные мигранты направляются во Францию и Соединённое Королевство. A field survey of Vietnamese migrants. March 2017. URL: <http://www.irasec.com/documents/fichiers/177.pdf> (дата обращения: 20.03.2020).

демии COVID-19 Лондон и Брюссель, вероятно, договорятся о продлении переходного периода, следовательно, новые миграционные правила вступят в силу позднее запланированного 1 января 2021 г. Кроме того, правительство, очевидно, будет корректировать миграционное законодательство, исходя из негативного эффекта пандемии для экономики страны. Например, в правительственном плане пока не уточняется, по каким правилам смогут въезжать самозанятые иностранцы.

Отмечается, что ужесточение правил въезда для трудовых мигрантов может привести к активизации нелегальных каналов для въезда в Соединённое Королевство, а также трудовой эксплуатации мигрантов.

Аналитики сравнивают упразднение свободы передвижения для граждан ЕС с иммиграционными изменениями в Британии 1962–1971 гг., которые фактически отменили свободный въезд в Великобританию для жителей бывших колоний. Эксперты отмечают, что, «несмотря на указанные меры, правительству Соединённого Королевства удалось «зацементировать» идею о многонациональной Британии»¹. Предлагаемые кабинетом Б. Джонсона нововведения в миграционном законодательстве представляются закономерными в свете выхода из Европейского союза и курса на «Глобальную Британию», однако переходный период для новой миграционной системы сопряжён с целым рядом вызовов и потребует дополнительных государственных усилий для адаптации к ним.

Список литературы/References

Бабынина Л.О. Обеспечение прав граждан ЕС в контексте брекзита. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019, №1. С. 24-29.

Годованюк К.А. Контуры новой миграционной политики Соединённого Королевства. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №6. С. 106-111.

Babynina L.O. Obespechenie prav grazhdan ES v kontekste brekzita. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN, 2019, №1. S. 24-29.

Godovanyuk K.A. Kontury novej migracionnoj politiki Soedinennogo Korolevstva. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN, 2018, №6. S. 106-111.

International Passenger Survey. URL: <https://www.ons.gov.uk/surveys/informationforhouseholdsandindividuals/householdandindividualsurveys/internationalpassengersurvey>.

Joint action plan by the UK and France on combating illegal migration involving small boats in the English Channel. 24.01.2019. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/773403/UK_France_declaration_24_Jan_13.00.pdf.

Sara Benedi Lahuerta & Ingi Iusmen. EU nationals' vulnerability in the context of Brexit: the case of Polish nationals. Journal of Ethnic and Migration Studies, 2020. DOI: 10.1080/1369183X.2019.1710479.

Immigration Regulation Issues in the UK after Brexit

Author. Kira Godovanyuk, Candidate of Sciences (Politics), Senior Research Fellow at the UK Studies Center, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** kira.godovanyuk@gmail.com.

Abstract. The outcome of the UK EU membership referendum, which to some extent can be

¹ Jonathan Thomas. Back to the future: What history tells us about the challenges of post Brexit UK immigration policy. May 2019. URL: <http://www.smf.co.uk/wp-content/uploads/2019/05/Back-to-the-future.pdf> (дата обращения: 20.03.2020).

considered as a protest against the freedom of movement, fueled the rise of hate crimes, discrimination rhetoric and the xenophobia in British society. The government pledged to impose new restrictive rules (effective from January 1, 2021) in order to enhance migration control and reduce the number of low-skilled working migrants. These measures, according to certain experts, can have an opposite effect. Against the backdrop of the reduced net-migration, illegal migration channels had been activated. Thus, cooperation between the UK authorities and the EU countries is extremely relevant (39 Vietnamese migrants' death in October, 2019). The author analyses migration flows after the EU membership referendum and the UK government efforts to develop a «fair migration system». It is concluded that after the transition period in the UK-EU relationship, the UK government will need to develop a new comprehensive set of measures to counter illegal migration and human trafficking.

Key words: United Kingdom, Brexit, human trafficking, illegal migration, smuggling, asylum seekers, working migrants, points-based immigration system.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220207682>.