

Александр Евгеньевич ШАПАРОВ

д. полит. н., профессор

Северный (Арктический) федеральный университет, г. Архангельск, Россия

E-mail: teledvina@rambler.ru

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ВЕЛИКОБРИТАНИИ В НАЧАЛЕ XXI в.

Современное развитое демократическое государство сильно ограничено в проведении иммиграционной политики в интересах национального сообщества. Регулярно проводимые опросы общественного мнения в развитых странах свидетельствуют о том, что вопросы, связанные с массовой иммиграцией в предыдущие десятилетия, устойчиво держатся в числе наиболее острых проблем, находящихся в центре внимания населения. В начале XXI в. в отношении миграции в общественном мнении развитых стран произошла важная новация: проблемы иммиграции все чаще стали увязываться с проблемами терроризма, в наиболее радикальных случаях (события 11 сентября 2001 г., теракты в Лондонском метро, «Бостонский теракт») формируя цивилизационный вызов государствам Запада. Кроме того, в общественном сознании населения развитых стран закреплены и «традиционные» опасения последствий миграции. Речь идет об угрозах размывания идентичности, безопасности, геттоизации, запредельной нагрузке на национальные системы социального обеспечения, образования и т. д. Обострение проблем, связанных с последствиями иммиграционной политики послевоенной эпохи, переформатировало национальный политический дискурс развитых стран. Общественный запрос на снижение иммиграции в страну постоянно артикулируется в политических программах основных партий в период избирательной кампании, однако в большинстве случаев не имеет подтверждения в реальной политике.

Великобритания — страна, имеющая богатейший опыт осуществления политики в сфере регулирования миграции. Еще в 1793 г., в ответ на угрозу распространения революционных идей, парламент принял Билль об иностранцах (The Aliens Act), в соответствии с которым они должны были регистрироваться при въезде в страну. В центре общественного внимания проблема иммиграции оказалась в 60-е гг. XX в. Основная причина — в ходе послевоенной иммиграции в Великобританию доля этнических меньшинств в ее составе неуклонно возрастала. По официальным данным 2001 г., доля небелого населения составила 7,9% населения страны (4,6 млн чел.)¹. Масштабная иммиграция в страну объективно влекла за собой расовые и этнические проблемы для британского общества. Мусульмане являются наиболее стремительно увеличивающейся частью населения — их численность растет в 10 раз быстрее, чем остальное население. Если в 1951 г. мусульман было всего 23 тыс. человек, в 1961 г. 82 тыс. человек, то в 1971 г. — около 369 тыс. человек, а к 1990 г. их численность превысила 1 млн человек². В 2008 г. 2,4 млн британцев отнесли себя к мусульманам³.

¹ Census, Office for National Statistics. Population of the United Kingdom: by ethnic group. 2001. Apr. URL: <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=455>

² Peach C. The Muslim Population of Great Britain // Ethnic and Racial Studies. 1990. № 13/3.

³ Kerbaj R. Muslim population «rising 10 times faster than rest of society» // The Times. 2009. 30 Jan.

Демографический рост ведет к увеличению политического влияния мусульман в британском обществе. Как следствие, возрастает межэтническая напряженность в местах компактного проживания иммигрантов и их потомков. Весной 2001 г. в Бернли, Брэдфорде и других небольших городах на севере Англии произошли массовые беспорядки, основу которых составили столкновения на расовой и этнической почве между представителями коренного населения и иммигрантами из Пакистана и Бангладеш во втором и третьем поколении. Поводом к началу столкновений стала победа кандидатов от Британской национальной партии на муниципальных выборах. По инициативе Министерства внутренних дел была создана комиссия, которая представила доклад «Общественное единство», в котором обобщила предложения по предотвращению роста ксенофобии, расовой неприязни и сегрегации во многих британских городах. В докладе его авторы признавались, что были поражены глубиной поляризации межрасовых отношений в британском обществе: «Обособление образовательной, организационной, религиозной, занятости и языковой сфер, различие в социальных и культурных связях таково, что большинство сообществ функционируют в параллельных мирах»¹. Эксперты отмечают противоположность жизненных стратегий коренных британцев, испытывающих ностальгию по временам мононационального общества, и потомков иммигрантов, ориентирующихся на модели поведения, характерные для их прежних обществ. На важное отличие британской модели интеграции иноэтничных мигрантов указывает отечественный исследователь В. С. Малахов. По его мнению, в Великобритании утвердилась модель меньшинств, в которой в качестве субъектов правовых отношений, помимо индивидов, выступают этнические, языковые или религиозные ассоциации: «Граждане Великобритании вступают в контакт с государственными структурами не только в качестве индивидов, но и в качестве членов того или иного этнического сообщества»². Британская иммиграционная политика находится под воздействием идеологической матрицы, в рамках которой иммиграция и иммигранты все чаще становятся связанными со множеством социальных проблем и напряженных отношений³. Для эффективного поиска решений проблема достижения национального единства была объединена с проблемой расового равенства. Основные усилия правительства в преодолении расово-этнической сегрегации сосредоточены на местном уровне и в сфере школьного образования. Пересмотру подлежит и концепт гражданства, акцент в котором сделан на культурное многообразие с целью обеспечения равного доступа к социальным программам.

Десятилетний период правления неолейбористского правительства (1997–2010 гг.) является хорошей иллюстрацией к тому разрыву, который существует между артикулируемыми правительством подходами к формированию иммиграционной политики и ее результатами. В 1997 г. правительство Блэра выступило с инициативой реформы системы регулирования иммиграции, сделав ее «более справедливой, быстрой и строгой». Вместо этого за период правления Т. Блэра через парламент было проведено пять (sic!)

¹ Community cohesion: A report of the Independent Review Team. Chaired by T. Cante. London, 2001. P. 9.

² Малахов В. С. Иммиграционные режимы в государствах Запада и в России: теоретико-политический аспект. Ч. I // ПОЛИС. 2010. № 3. С. 66.

³ Messina A. The Logics and Politics of Post-WWII Migration to Western Europe. New York, 2007; Чувашова Н. И. Современный молодежный экстремизм: причины и формы проявления // Перспективы развития ювенального права и ювенальной юстиции в РФ: материалы конференции, 23–25 окт. 2008 г. Архангельск, 2009. С. 117–119.

иммиграционных законов, что стало рекордом за всю историю британской иммиграционной политики¹. Период правления Т. Блэра — это время скачкообразного количественного роста чистого иммиграционного притока в страну: 1,5 млн человек. Важно отметить, что 2/3 из них составили выходцы из Азии и Африки. Общая доля населения страны, рожденного за границей, в 2011 г. превысила 10% (табл. 1).

Таблица 1

Демографические изменения в Великобритании 1995–2013 гг.²

Индикаторы	1995	2005	2011	2013
Численность (тыс. чел.)	58042	60291	62417	63136
Ежегодный прирост (%)	0,3	0,45	0,6	0,57
Численность граждан, родившихся за пределами Великобритании (тыс. чел.)	4191	4706	6452	7824
Процентов к населению	7,2	7,81	10,34	12,39

В 2008 г. британскими гражданами стали лишь 129 тыс. человек. Резкое увеличение количественных показателей произошло в 2009 г., когда гражданами стали 204 тыс. человек (58% к 2008 г.). Обнародованные в феврале 2010 г. показатели иммиграции в страну стали последними перед всеобщими парламентскими выборами и, несомненно, оказали влияние на поражение Лейбористской партии. Все три партии в избирательной кампании 2010 г. позиционировали себя сторонниками ограничительного подхода к формированию иммиграционной политики. Результаты политики, проводимой лейбористами на протяжении 13 лет, явились отличной мишенью для острой критики со стороны их оппонентов. Представители Консервативной и Либерально-демократической партии отмечали, что иммиграционный приток увеличивается на фоне роста безработицы, которая в 2009 г. превысила 2 млн человек. В 2010 г. британскими гражданами стали 195 тыс. иностранных подданных, что в четыре раза больше по сравнению с 55 тысячами в 1999 г. Кроме того, в 2010 г. был поставлен рекорд в получении права жить в Великобритании без ограничений к тому или иному виду деятельности: 241 тыс. человек получили ПМЖ в Великобритании. Важно отметить, что 51% из них были выходцами из стран Азии и 27% — из стран Африки³.

Секьюритизация иммиграции

Особую проблему для британского общества составляет секьюритизация иммиграционной проблематики. Шоковые события, имеющие большой общественный резонанс, почти всегда служат триггерами политических изменений. Представители копенгагенской школы Б. Бузан и У. Уэвер в 1990-е гг. выступили с теорией секьюритизации. Согласно их концепции любая общественная проблема, обозначенная политическими акторами как создающая угрозу безопасности, позволяет применять к ее решению экстраординарные меры. У. Уэвер подчеркивает чрезвычайность проблемы, рассматриваемой в дискурсе секьюритизации, говоря о том, что «безопасность следует характе-

¹ Immigration and Asylum Act (1999), The Nationality, Immigration and Asylum Act (2002), Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act (2004), Immigration, Asylum, and Nationality (IAN) Act (2006), UK Borders Act (2007).

² World Population Policies 2009. United Nations Department of Economic and Social Affairs / Population Division. P. 469. World Population Policies 2013. P. 517.

³ «Settlement». Home Office. 2011. Aug. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128103514>

ризовать как отрицание, как отказ иметь дело с проблемами нормальной политики»¹. Террористическая атака на США 11 сентября 2001 г., исполнителями которой были мигранты, вызвала в развитых странах кардинальную переоценку рисков, связанных с иммиграцией. Причиной усиления секьюритизации британской иммиграционной политики стали трагические события последнего десятилетия, среди которых теракт в Лондонском метро 7 июля 2005 г., беспорядки в Англии в августе 2011 г., убийство в Лондоне военнослужащего двумя темнокожими исламистами в мае 2013 г. Наличие террористов-иммигрантов стало основанием для сторонников ужесточения правительственной политики перевести иммиграцию в проблему, создающую экзистенциальную угрозу для обществ принимающих стран.

Большое общественное внимание к проблемам безопасности стало причиной «нарушения равновесия» в сложившемся балансе властных групп, за которым последовали быстрые политические изменения. Тот факт, что исполнители теракта были мигрантами, стал причиной долговременных ассоциаций миграционных процессов с угрозами безопасности. Секьюритизация иммиграции превратилась в доминирующий императив при принятии политических решений в сфере иммиграционной политики, вытеснив на периферию внимания экономические или гуманитарные мотивы. Не стала исключением и Великобритания. Хотя в 2000 г. в стране уже был принят Антитеррористический акт, «события 9/11» привели к серии чрезвычайных мер в сфере безопасности. В течение следующих пяти лет британским правительством было инициировано принятие ряда законодательных актов, порой ставящих примат безопасности выше гражданских прав и свобод.

В начале нового тысячелетия идеей фикс британской политики в отношении иммигрантов выступает максимизация их подконтрольности правительственным структурам. По мнению Д. Хэмпшира, основными акторами секьюритизации проблем иммиграции в британском обществе в начале XXI в. выступили правительство, СМИ и антииммиграционное объединение «MigrationWatch»². Следствием секьюритизации иммиграции в политической повестке дня Великобритании стало принятие правительством комплекса мер по ужесточению процедур допуска иммигрантов в страну. Основным объектом секьюритизации британской иммиграционной политики стали гуманитарные мигранты. Закон о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г. (Nationality, Immigration and Asylum Act) продолжил линию на административно-процедурные ограничения в отношении мигрантов, желающих въехать в страну по гуманитарным основаниям. Законом большинство стран признавались не создающими угроз. Заявления на убежище для жителей этих стран квалифицировались как «очевидно необоснованные», а правительство формировало список безопасных стран. Такие требования не подлежат рассмотрению иммиграционными судами, а лицо, претендующее на убежище, может быть депортировано из страны.

Алармистские тенденции в правительственной политике еще более усилились после террористической атаки в лондонском метро в июле 2005 г., совершенной радикальными исламистами, иммигрантами во втором поколении, в результате которой погибло 52 человека. Реакцией на террористическую угрозу стало принятие в 2006 г. Закона об иммиграции, убежище и гражданстве (Immigration, Asylum and Nationality Act). На этот

¹ Buzan B., Waever O., De Wilde J. Security: A New Framework for Analysis. Lynne Rienner, 1998. P. 28.

² Hampshire J. Disembedding Liberalism? Immigration Politics and Security in Britain since 9/11 // Immigration Policy and Security / Ed. by T. Givens, G. Freeman, D. Leal. New York, 2008. P. 119.

раз правительство нашло больше аргументов в пользу усиления контроля за деятельностью частных лиц и организаций, создающих угрозу общественной безопасности. Закон ужесточил правила рассмотрения заявлений от мигрантов, ограничив право обжалования отказов в разрешении на въезд и решений по депортации. Обжаловать решения о депортации, вынесенные по соображениям безопасности, можно лишь находясь за пределами Великобритании. Управление иммиграции и гражданства, входившее в структуру Министерства внутренних дел было заменено Агентством границы и иммиграции. В апреле 2008 г. оно было объединено с созданным Британским пограничным агентством (UK Border Agency).

Поводом реформирования было скандально известное заявление министра внутренних дел Д. Рида 2006 г. о том, что прежняя структура непригодна для целей управления иммиграцией. В марте 2013 г. Британское пограничное агентство было расформировано, а его функции вновь возвращены в Министерство внутренних дел. На этот раз причинами перетряски структуры, отвечающей за контроль над иммиграцией, называются ее удаленность от министерства, закрытость, большой размер (за прошедшие годы численность сотрудников увеличилась в семь раз — с 3 тыс. до 20 тыс. человек) и низкая эффективность работы. На момент расформирования агентство имело свыше 310 тыс. необработанных в срок заявлений на въезд в страну. Если к этим заявлениям были бы применены существующие нормативы, на их обработку потребовалось бы более 10 лет¹. Предполагается, что на месте расформированного агентства будут созданы две структуры — отвечающая за выдачу визовых разрешений и осуществляющая иммиграционный контроль.

Большой общественный резонанс имело убийство британского солдата Ли Ригби в Лондоне в мае 2013 г. Преступление было совершено демонстративно, посреди дня, с особой жестокостью. Британский солдат был зарезан ножом, тесаком и мачете двумя подданными Великобритании нигерийского происхождения, мигрантами во втором поколении. До приезда полиции преступники выступили с заявлением, что убийство солдата является ответом на убийства мусульман в Ираке и в Афганистане, совершаемые британскими войсками. Демонстративное убийство британского солдата вызвало всплеск праворадикальной активности в различных формах — от словесных оскорблений представителей мусульманского сообщества до физических нападений, объектом которых стали женские головные уборы — хиджабы. Многочисленные граффити появились на стенах мечетей и домов, принадлежащих мусульманам.

На праворадикальном фланге в Великобритании наиболее активны представители Британской национальной партии и Лиги английской обороны (English Defence League), выступающие резко против массовой иммиграции в страну. В противовес общественным ожиданиям премьер-министр Великобритании, прервавший визит в Париж, выступил с заявлением в котором назвал случившееся «...предательством Ислама и мусульманских сообществ, которые так много дают нашей стране»². Большинство мусульманских лидеров также осудили убийство британского солдата, заявив, что у нападения нет никакого оправдания в исламе. Однако другая, радикальная, часть лидеров мусульманских организаций основной причиной произошедшего назвала внешнюю политику британского правительства в Ираке и Афганистане и заявила о своей

¹ UK Border Agency to be abolished, Theresa May announces. URL: <http://www.theguardian.com/uk/2013/mar/26/uk-border-agency-broken-up>

² Woolwich killing a betrayal of Islam, says Cameron. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-22756225>

солидарности с позицией преступников, изложенной в их видеообращении¹. Следует отметить, что радикальные заявления исходили от тех лидеров мусульманских организаций, которые находятся за пределами Великобритании и не опасаются перспективы попасть под действие закона о разжигании религиозной ненависти 2006 г. (The Racial and Religious Hatred Act).

Таким образом, нормативно-правовые ограничители эффективно действуют лишь в сфере публичного дискурса, блокируя попытки политизировать проблему религиозной радикализации части британского общества (один из убийц британского солдата родился в христианской семье и лишь недавно стал мусульманином). Между тем наличие в стране организационной инфраструктуры, осуществляющей подготовку религиозных экстремистов, свидетельствует не только о недостаточно эффективной работе спецслужб, но и о кризисе всей системы формирования гражданской идентичности в Великобритании. Нежелание политического класса артикулировать запросы национального сообщества по ограничению иммиграции и перевести их в реальные действия, игнорирование Уайтхоллом существующих проблем, связанных с кризисом идентичности, ростом конфликтности, нагрузки на социальную сферу британского общества, ставят под вопрос саму способность демократического государства контролировать свою территорию, т. е. его суверенитет. В то же время продолжение тенденций на ужесточение иммиграционного законодательства может войти в противоречие с европейскими и международными нормами о правах человека и осложнить проблемы европейской интеграции.

Подконтрольность иммиграции в страну и будущее Евросоюза

Проблемы европейской интеграции заслуживают отдельного внимания. Составной частью интеграционного процесса является выработка совместной иммиграционной политики государствами-членами ЕС. Сложность осуществления перехода на наднациональный уровень принятия решений заключается не только в том, что вопросы выработки иммиграционной политики традиционно составляют компетенцию национального правительства. Реализация иммиграционной политики напрямую связана с концептами национального суверенитета, гражданства и легитимности политической власти. На сегодняшний день у Великобритании две «иммиграционные политики»: одна для граждан «старых стран» Евросоюза, которые обладают правом на въезд, проживание, работу и даже на участие в местных выборах; другая — для всех остальных, включая граждан тех стран, которые недавно присоединились к ЕС. Общий иммиграционный режим предполагает согласование целей, задач, масштабов и приоритетов иммиграционной политики государств-участников. Охарактеризуем потенциальные препятствия к формированию общеевропейского иммиграционного режима.

Наиболее важным препятствием выступают протекционистские устремления стран-участниц, детерминированные национальными интересами в экономической и социальной сферах. До недавних пор сторонникам европейской интеграции удавалось одерживать верх над своими противниками на национальном уровне. Серьезным аргументом либерализации въезда из стран ЕС выступают оценки экономического вклада, приносимого мигрантами в экономику страны. Примечательно, что Великобритания стала одной из трех стран ЕС, наряду с Ирландией и Швецией, открывших национальные рынки труда для граждан восьми стран — новых членов Евросоюза в мае 2004 г.,

¹ God destined for soldier to die // Daily Mail. 2013. 24 May. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2330094/Woolwich-attack-God-destined-soldier-die-Radical-preacher-banned-UK-applauds-attack-police-urged-investigate-inciting-hatred.html>

несмотря на то, что по условиям транзитных соглашений для этого устанавливался семилетний переходный период. Правительство консерваторов, сформированное по итогам выборов 2010 г., неоднократно выступало с призывами к пересмотру прежних соглашений с ЕС. В ноябре 2013 г. премьер Д. Кэмерон предложил ввести ограничения на свободное перемещение внутри стран ЕС, аргументировав это массовой миграцией граждан из бедных стран ЕС в Великобританию за предыдущий период, глубокой озабоченностью британцев в связи с возможным наплывом в страну граждан Румынии и Болгарии — с января 2014 г., когда ограничения для них должны быть сняты¹. Ограничения вводятся для мигрантов из бедных стран до тех пор, пока ВВП этих стран не достигнет стандартов развитых стран ЕС. Резкие заявления премьер-министра Великобритании объясняются еще и тем, что в 2014 г. должны состояться выборы в Европарламент, в которых примут участие радикальные правые партии, такие как партия Независимости Великобритании (UK Independence Party).

Великобритания не одинока в стремлении ограничить иммиграцию из Еврозоны. В феврале 2014 г. Швейцария провела общенациональный референдум, на котором чуть больше половины жителей страны (50,4% избирателей) высказались за ограничение иммиграции из ЕС. Основной причиной недовольства швейцарцев стало увеличение числа приезжих из стран ЕС после 2002 г.: за десять лет оно возросло с 8 до 80 тыс. человек в год². По заявлению Еврокомиссии, итоги референдума идут вразрез с принципом свободного движения людей между ЕС и Швейцарией, составляющего основу Шенгенской системы. Отметим тот факт, что референдум был проведен по инициативе праворадикальной Швейцарской народной партии за три месяца до выборов в Европарламент.

С начала XXI в. антииммиграционный ветер дует в паруса правых партий Европы. Не имея шансов на значимое представительство в парламентах своих стран на национальном уровне, правые радикалы получили доступ к общеевропейской трибуне в Европарламенте. На выборах в Европарламент в 2009 г. партия Независимости выступала за создание рабочих мест в Великобритании непосредственно для британцев и за ужесточение иммиграционной политики в Великобритании и Евросоюзе, набрав при этом 16,5% голосов (это на 0,8% больше, чем правящие тогда лейбористы!), что позволило провести в Европарламент 13 депутатов³. По мнению экспертов, на выборах в Европарламент в 2014 г. серьезные шансы на успех имеют правые партии Франции, Нидерландов, Австрии и Скандинавии. Сравнение Великобритании и Швейцарии имеет зеркальное отличие: Швейцария не входит в ЕС, но находится в Шенгене, в то время как Великобритания — член Евросоюза, но не часть Шенгенской системы. Однако результаты действий двух стран будут иметь похожий эффект: если Швейцария или Великобритания в ближайшие годы добьются специальных договоренностей с Евросоюзом по вопросу об ограничениях на работу для «новых европейцев», это будет означать изменение фундаментальных положений европейских принципов.

В центре общественного внимания в начале XXI в. находится обострение проблем культурной и религиозной идентичности и межэтнических отношений в государствах ЕС, являющееся следствием миграционного притока в послевоенные десятилетия.

¹ David Cameron launches attack on EU migration // The Financial Times. 2013. 27 Nov. URL: <http://www.ft.com/cms/s/0/b2b10574-56c3-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz2no97ttBq>

² Swiss voters back immigration quotas // Guardian. 2014. 10 Febr.

³ European Election 2009: UK Results. URL: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/elections/euro/09/html/ukregion_999999.stm

Общественная реакция на проблемы, создаваемые иммиграцией, может существенно отличаться в разных странах. Как показали данные исследования Евробарометра, проведенного в 2013 г., в Великобритании проблема иммиграции была вынесена на передний план, что совсем не характерно для остальных стран Евросоюза¹. Среди приоритетных национальных проблем британцы назвали безработицу (36% опрошенных) и иммиграцию (32%). Гражданами остальных 27 стран Евросоюза в качестве основной проблемы также была названа ситуация с безработицей (51%), а иммиграция оказалась лишь на седьмом месте (10%), уступив таким проблемам, как экономическая ситуация (33%), инфляция (20%), государственный долг (15%), криминал (12%), здравоохранение (11%). Таким образом, ситуация в сфере иммиграции была определена как одна из главных проблем в восприятии британцев.

Проблемы национального суверенитета требуют политической реакции правительств стран ЕС. Они возникают в результате противоречий между ограничениями на действия правительства по отношению к мигрантам, вытекающими из международных обязательств государства, и общественными требованиями усиления правительственного контроля за иммиграцией в страну. Международное право выступает как источник либеральных норм, которые могут быть мобилизованы внутривластными акторами, например судебными властями и неправительственными организациями. В качестве члена ЕС Великобритания обязана соблюдать европейское законодательство, включая Европейскую конвенцию о защите прав человека. Это обязательство привело к ряду судебных прецедентов, в результате которых британскими судами были оспорены решения по высылке незаконных мигрантов. Существование реально действующих механизмов защиты нарушаемых прав — Суда Европейского союза и Европейского суда по правам человека — выступает серьезным ограничителем правительственных действий в отношении мигрантов.

Проблемы общеевропейской интеграции носят взаимообусловленный характер и несводимы лишь к «механической» передаче государствами-членами Евросоюза части суверенитета на наднациональный уровень. Наряду с общеевропейским повышается и национальный уровень формирования миграционной политики. Г. Лахав замечает, что «...иммиграция затрагивает и усиливает многие ключевые спорные вопросы относительно объединения Европы, особенно такие, как идентичность (религиозная, культурная, национальная, этническая) и национальный суверенитет»². Все три группы противоречий непосредственно касаются Великобритании, изменение позиций которой может существенно осложнить процесс формирования общеевропейского иммиграционного режима.

За прошедшие четыре десятилетия иммиграционная политика Великобритании накопила балласт из многих законов, подзаконных актов, зачастую противоречащих друг другу. Сложность и громоздкость нормативно-правового каркаса иммиграционной политики осложняет правоприменение, создает нишу для многочисленных посредников между мигрантами и органами власти, делает «непрозрачными» принимаемые решения. Все это объективно снижает эффективность осуществления иммиграционной политики. Опросы общественного мнения в Великобритании свидетельствуют о недоверии к способности правительства контролировать иммиграцию в страну. Негативное отно-

¹ Flash Eurobarometer reports. Public opinion in the EU Regions. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_356_present.pdf

² *Lahav G.* Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders. Cambridge, 2004. P. 210.

шение к иммигрантам базируется на общественных стереотипах восприятия мигрантов как конкурентов за рабочие места, источниках социальной нагрузки и преступности. Правительственные аргументы об экономическом вкладе иммигрантов разбиваются о коллективное восприятие, не разделяющее экономических и гуманитарных мигрантов. Как свидетельствуют дебаты в палате лордов, такие стереотипы свойственны не только массам, но и присущи части элиты. По мнению многих британцев, единственными бенефициарами проводимой лейбористами иммиграционной политики за последние одиннадцать лет стали сами иммигранты.

Правительством все чаще поднимаются вопросы необходимости симплицирования законодательной базы. Принятый в июле 2009 г. Закон о границах, гражданстве и иммиграции (Borders, Citizenship and Immigration Act), по мнению его инициаторов, нацелен на создание «твердой, но справедливой» («firm but fair») национальной иммиграционной системы. Закон предусматривает институциональные и организационные изменения. Институциональные изменения состоят: 1) в предоставлении полного доступа к социальным услугам исключительно гражданам; 2) все иностранцы, в отношении которых вступил в силу приговор суда, предусматривающий тюремное заключение, автоматически подлежат последующей депортации; для претендентов на гражданство необходимо снятие судимости; 3) в автоматическом наделении гражданством ребенка, рожденного на территории Великобритании, имеющего хотя бы одного родителя, иностранца или гражданина Содружества, служащего в вооруженных силах Великобритании.

С 2006 г. претенденты на получение права на постоянное место жительства должны иметь пятилетний срок проживания в стране, работу, платить налоги, знать язык, традиции и законы страны. По истечении года обладатели постоянного статуса могут подать заявление на получение гражданства. Заявитель должен набрать 95 баллов (не менее 75 баллов по критериям образования, возраста, дохода и работы в стране; 10 баллов по знанию языка; 10 баллов — личные средства). Взаимозачет баллов не допускается. Весной 2008 г. была введена система виз — Tier. По новой системе, вместо прежних 80 типов виз, предусмотрено всего 5 категорий: Tier 1 — мигранты с желательными профессиональными навыками; Tier 2 — квалифицированные рабочие с гарантией занятости; Tier 3 — низкоквалифицированные рабочие; Tier 4 — студенты; Tier 5 — программы временной занятости для молодежи. Перед потенциальными мигрантами поставлено условие — заслужить право проживания в стране через изучение английского языка, уплату налогов и соблюдение законов.

Продолжающаяся реформа законодательства призвана сделать иммиграцию в страну максимально управляемой. Поставлены задачи по формированию последовательной и взаимосвязанной иерархии законов и подзаконных актов в сфере иммиграционной политики. Основное содержание реформы иммиграционного законодательства обозначено как «экспорт границы» («exporting the border»). Это означает вынесение средств иммиграционного контроля за пределы страны. Любой человек, въезжающий на территорию Великобритании, обязан иметь предварительно полученное разрешение. Высылке подлежат все иностранцы, находящиеся в Великобритании без разрешения.

Наиболее жесткие меры предусматриваются для борьбы с нелегалами. В сентябре 2013 г. на партийной конференции в Манчестере, лидер консерваторов премьер-министр Д. Кэмерон заявил, что у правительства должны быть инструменты для выдворения из страны нелегальных мигрантов и преступников. Ради этой цели Великобритания даже может выйти из Европейской конвенции по правам человека. Однако ужесточение правил иммиграции и депортации возможно лишь в случае победы консерваторов на выборах 2015 г.

В последние десятилетия проблема иммиграции находится в центре общественного внимания. Основная причина — все более увеличивающееся расхождение между социальными требованиями к ограничению иммиграции, радикально артикулируемыми внепарламентской оппозицией и умеренно — представителями основных партий, и результатами проводимой правительством политики. Чем же объясняется устойчивый разрыв между электоральной риторикой и реальными действиями правительства при осуществлении иммиграционной политики? На практике требованиям ужесточения иммиграционной политики, исходящим от дисперсных социальных акторов, сопутствует либерализация иммиграционного законодательства, лоббируемая бенефициарами выгод от иммиграции. Ими являются работодатели, использующие дешевую рабочую силу, объединения иммигрантов, способные мобилизовать своих членов для поддержки определенных политических сил и многочисленные организации, обеспечивающие инфраструктуру по приему и обустройству мигрантов в стране (адвокаты, риелторы, некоммерческие организации и др.).

Кроме того, большой вклад в увеличение притока мигрантов приносят суды. Их позиция по вопросам соблюдения прав человека и международных норм по защите беженцев ведет к ограничению правительственных действий по ужесточению иммиграционного режима. В качестве ближайшего и среднесрочного прогноза можно предположить, что рестриктивные тенденции в британской иммиграционной политике будут лишь усиливаться, а проблемы, связанные с иммиграцией, станут оказывать влияние как на внутреннюю, так и на внешнюю политику страны, особенно в отношениях с Евросоюзом.