

УДК 325.14(410)

ЭКСТЕРНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ УБЕЖИЩА БРИТАНИИ ПОСЛЕ БРЕКЗИТА¹

© 2024 ЗАХАРОВ Иван Андреевич

*Кандидат географических наук
Старший научный сотрудник, Институт Африки РАН.
123001, Россия, Москва, ул. Спиридоновка, д. 30/1
E-mail: vanszax@yandex.ru*

© 2024 АГАФОШИН Максим Михайлович

*Кандидат географических наук,
Старший научный сотрудник, Институт Африки РАН.
123001, Россия, Москва, ул. Спиридоновка, д. 30/1
E-mail: agafoshinmm@gmail.com*

Поступила в редакцию 13.04.2023

Принята к публикации 13.03.2024

Аннотация. В статье проанализированы подходы и инструменты, используемые Британией для решения проблем, связанных с резким увеличением числа беженцев и нелегальных мигрантов после начала процедуры выхода из ЕС. Источниковую базу исследования составляют законодательные и нормативные акты, регламентирующие политику убежища Соединенного Королевства с фокусом на период после брекзита, а также международные соглашения и планы действий, которые обеспечивают возможность ее экстернализации. Показано, что Британия в краткие сроки провела реформы правовой базы, сделавшие миграционную политику страны одной из наиболее рестриктивных в Европе. Развитие концепции «третьей безопасной страны», прохождение через которую переносит просителя убежища в категорию «неприемлемых», спровоцировало их криминализацию и привело к созданию непрозрачной системы убежища с высокими барьерами для входа. Экстернализация политики убежища проявляется как за счет традиционных соглашений о реадмиссии, число которых в рассматриваемый период быстро росло, так и за счет новых политико-правовых механизмов перенаправления про-

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00123, <https://rscf.ru/project/22-18-00123/>

сителей убежища в третью страну («руандийский план»). Сделан вывод, что указанная инициатива создает международно-правовой прецедент, представляющий угрозу усиления миграционной нагрузки в развивающихся странах, которые не обладают достаточными ресурсами для преодоления миграционных кризисов.

Ключевые слова: миграционный кризис, миграционная политика, нелегальная миграция, политика убежища, ЕС, Британия, брекзит, экстернализация, секьюритизация

DOI: 10.31857/S0201708324020098

В 2016 г. в Британии по итогам референдума было принято решение прекратить членство страны в Евросоюзе. Среди причин брекзита важное место занимали обеспокоенность населения проблемой нелегальной миграции, ростом числа просителей убежища и несогласие части политических элит Соединенного Королевства с предлагаемыми ЕС мерами по преодолению европейского миграционного кризиса.

Евроскептики предполагали, что выход из ЕС позволит решить проблемы, связанные с увеличением числа просителей убежища и нелегальных мигрантов, однако брекзит имел противоположные последствия. С 1 января 2021 г. Соединенное Королевство прекратило участие в Дублинском регламенте, который позволяет отправлять мигрантов для подачи заявлений об убежище в страну первого въезда. При этом обязательства Британии по приему беженцев, взятые в рамках Конвенции ООН о статусе беженцев (1951), соответствующего Протокола (1967) и других документов, сохранились. Впоследствии число просителей убежища в Британии стабильно увеличивалось. Так, в 2020 г. количество заявок на получение статуса беженца составило 56,3 тыс., а в 2022 г. оно возросло до 166,3 тыс. При этом значительно увеличилось число нелегальных мигрантов, прибывающих через Ла-Манш на лодках (в 2022 г. – 45,6 тыс. человек)¹.

Возросшая нагрузка на центры приема переселенцев и миграционные службы стала серьезным вызовом для Британии. На фоне замедления экономического роста и недовольства населения правительство было вынуждено разрабатывать новые подходы для решения проблем, вызванных притоком просителей убежища и нелегальных мигрантов. Цель статьи состоит в анализе предлагаемых Британией инициатив в рамках политики убежища после брекзита. Особый интерес представляют инструменты экстернализации миграционной политики, поскольку опыт Соединенного Королевства способен оказать заметное влияние не только на миграционную политику стран, которые стремятся ограничить приток вынужденных мигрантов, но и на развитие Пакта о миграции и убежище, обсуждаемого на уровне ЕС.

Исследование опирается на законодательные и нормативные акты, определяющие развитие политики убежища Британии, с фокусом на период после начала процедуры выхода из ЕС, а также международные соглашения и планы действий, которые обеспечивают возможность экстернализации политики убежища.

¹ Irregular migration to the UK, year ending December 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2022/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2022> (дата обращения: 08.09.2023).

Экстернализация миграционной политики ЕС: концепция, подходы и противоречия

Как было показано Т. Гаммелтофт-Хансеном, оффшоринг и ауторсинг миграционного контроля получает все большее распространение в практике стран-реципиентов мигрантов [Gammeltoft-Hansen, 2011: 231]. В некоторых случаях эти практики реализуются без надлежащих гарантий защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, особенно, когда доступ к убежищу и международной защите ограничен. Вместе с тем, как указывает автор: «... стратегическое смещение обязательств по защите возлагает дополнительное бремя на страны региона происхождения и страны транзита, государства, которые часто уже принимают большое число беженцев» [Gammeltoft-Hansen, 2011: 236]. Описанные им практики можно обозначить, как экстернализация миграционной политики, под которой мы понимаем экстерриториальные действия государства, направленные на предотвращение въезда мигрантов, включая лиц, ищущих убежища, в юрисдикцию или на территорию страны или региона назначения, а также передачу третьим странам функций по обработке заявок на статус беженца. К таким действиям можно отнести поддержку третьих стран (прежде всего, стран исхода и транзита мигрантов) в рамках борьбы с нелегальной миграцией или преодоления причин, порождающих массовые потоки беженцев. Кроме этого, правительства взаимодействуют с частным сектором, например, накладывают санкции на транспортные компании, осуществляющие незаконную перевозку мигрантов; вводят ограничения на выполнение таких рейсов или перенаправляют их в другую страну, где им могут предоставить убежище [Andrijasevic, 2010: 159-160]. Экстернализация миграционной политики обычно обосновывается, с одной стороны, секьюритизацией, т. е. необходимостью борьбы с контрабандистами, криминализацией мигрантских сообществ и т. п.¹, с другой – гуманизмом, т. е. стремлением защитить жизни мигрантов, решить социально-экономические проблемы в стране исхода как ключевые причины эмиграции [Кулькова, 2016].

Все более широкое распространение экстернализация получает в миграционной политике ЕС, прежде всего в рамках нового Пакта о миграции и убежище², вынесенного на обсуждение в 2020 г. Помимо преодоления разногласий, связанных с действующим Дублинским регламентом, исполнением принципа солидарности и другими вопросами, создатели Пакта стремятся ограничить поток нелегаль-

¹ Plaut M. Europe Dealing with African Dictators to Keep Migrants out. Wordpress.com. 16.05.2016. URL: <https://martinplaut.wordpress.com/2016/05/16/europe-dealing-with-african-dictators-to-keep-migrants-out/> (дата обращения: 24.08.2023).

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum. Brussels, 23.09.2020. COM (2020) 609 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF (дата обращения: 03.09.2023).

ных мигрантов и беженцев в страны ЕС. Для этого предлагается расширить партнерство с третьими странами, в т. ч. через Рабатский, Будапештский, Хартумский и другие процессы, для заключения двусторонних и многосторонних соглашений о реадмиссии, борьбе с нелегальной миграцией, противодействию контрабандистам, занимающимся перевозкой мигрантов [Zakharov, Agafoshin, 2023]. Вовлечение стран и их побуждение к соблюдению возложенных на них обязательств осуществляется с помощью финансовых инструментов, например через целевые фонды. Как было показано на примере Африки, давление ЕС приводит к капсулизации миграционных кризисов в регионе: для получения финансовой помощи и инвестиций африканские страны вынуждены сдерживать мигрантов на своей территории, что приводит к усугублению существующих социально-экономических проблем [Горохов и др., 2023; Жерлицына, 2022]. Среди таких инициатив можно выделить сделку с Турцией (2016), которая согласилась принимать выдворенных нелегальных мигрантов из Греции¹, с Ливией в 2017 г.², на территории которой созданы лагеря беженцев, где массово удерживались выходцы из государств Африки и других регионов мира, а также программу «Механизм экстренного транзита» (Ниамейский механизм), в результате которого были «добровольно» эвакуированы несколько тысяч беженцев в Нигер в 2017 г. и переселены нескольких сотен человек в Руанду в 2019 г.³

Евросоюз стремится увеличить влияние на транзитные страны, на которые возлагает первичный скрининг, прием заявлений о предоставлении убежища, координацию потоков вынужденных мигрантов по странам Европы, их сдерживание или высылку в «третью безопасную страну» и т. д. ЕС таким образом создает буферную зону из стран, не входящих в интеграционное объединение, которые будут интегрированы в европейскую миграционную политику. Эта интеграция осуществляется путем расширения Европейского агентства пограничной и береговой охраны (*Frontex*). В 2023 г. оно начало работать в Албании, Сербии, Северной Македонии, Черногории. Переговоры также ведутся с другими странами, например с Боснией и Герцеговиной⁴.

Использование инструментов экстернализации нередко противоречит декларируемым гуманистическим ценностям. Ряд прецедентов указывает на избирательный характер предоставления убежища: выходцам из Африки и Ближнего Востока гораздо сложнее получить убежище в ЕС по сравнению с жителями Восточной Европы

¹ EU-Turkey statement and action plan. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan> (дата обращения: 24.08.2023).

² Migration flows on the Central Mediterranean route. Council of the EU and the European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/#libya> (дата обращения: 03.09.2023).

³ Claes J., Botti D. A new normal: evacuations from Libya to Niger and Rwanda. 20.09.2019. URL: <https://web.archive.org/web/20230209115511/https://mixedmigration.org/articles/a-new-normal-evacuations-from-libya-to-niger-and-rwanda/> (дата обращения: 02.09.2023).

⁴ Strengthening the EU's external borders. Council of the EU and the European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strengthening-external-borders/> (дата обращения: 08.08.2023).

[Morgunova, Moraru, 2022]. Кроме этого, перемещение вынужденных мигрантов в рамках вышеуказанных сделок с Ливией, Нигером и Руандой нарушало принцип невыдворения, поскольку эти страны не могут гарантировать безопасность и соблюдение прав беженцев. Сложившаяся ситуация вызывает вопросы об оправданности таких практик не только с этической точки зрения, но и с точки зрения международного права [Абрамова, 2015; Gukepshev, 2023].

Правовая база экстернализации политики убежища Британии

Подходы к экстернализации политики убежища и некоторых других аспектов миграционной политики у Британии и Евросоюза в целом схожи. Однако в Соединенном Королевстве, в отсутствие необходимости согласования своих действий со странами ЕС, реализация может оказаться более эффективной. Именно Британия стала пионером в разработке этих подходов. Программный документ «Новое видение беженцев», подготовленный кабинетом премьер-министра Т. Блэра и министерством внутренних дел в 2003 г., предлагал создание усилиями ЕС региональных зон защиты вблизи стран – крупнейших продуцентов беженцев¹. Предполагалось, что эти зоны будут отвечать за сдерживание потока мигрантов, депортацию просителей убежища из Евросоюза, а также обработку их заявлений в центрах транзитной обработки взамен на финансовую и иную поддержку. Предложение Британии не получило официальной поддержки на уровне ЕС, но оказало заметный вклад в дальнейшее развитие концепции экстернализации [Frelick et al, 2016: 206]. Идея создания региональных зон защиты отражена в региональных программах защиты, предложенных Еврокомиссией в 2005 г. Целью этих программ стали укрепление потенциала стран-продуцентов и транзита вынужденных мигрантов и совершенствование защиты посредством долгосрочных решений по их местной интеграции и переселению².

После принятия решения о выходе из ЕС миграционная политика Британии, в частности политика убежища, развивалась независимо, а поиск инструментов и механизмов для снижения рисков миграционного кризиса продолжился. Как показано О.В. Охошиным и К.А. Годованюк, при консервативных правительствах Д. Кэмерона, Т. Мэй и Б. Джонсона и особенно после брекзита произошел отказ от идеологии мультикультурализма в пользу концепции «враждебной среды» [Годованюк, 2018; Охошин, 2020]. Последняя существенно ограничила права нелегальных мигрантов и просителей убежища. Закон об иммиграции 2016 г. предусматривает

¹ Rausis F., Kreibich K. Externalising refugee protection: less a vision than a mirage. ECPR. URL: <https://theloop.ecpr.eu/externalising-refugee-protection-less-a-vision-than-a-mirage/> (дата обращения: 04.09.2023).

² Regional development and protection programme (RDPP). European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/regional-development-and-protection-programme-rdpp_en (дата обращения: 04.09.2023).

санкции в отношении нелегальных мигрантов: возможность уголовной ответственности в виде лишения свободы для них и работодателей, заморозку банковских счетов, аннулирование водительских прав, введение крупных штрафов для арендодателей жилья нелегальным мигрантам и др. [Hynes, 2022], а также введение принципа по отношению к приезжим «сначала депортация – потом апелляция» [Охошин, 2020: 511].

В 2022 г. в силу вступил Закон о гражданстве и границах¹, который предусматривал еще большее ужесточение контроля нелегальной миграции и политики убежища. Например, за незаконное пересечение границы предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок от полугода до 4 лет, а к контрабандистам отныне может быть применена максимальная мера наказания в виде пожизненного заключения. Полномочия пограничных служб были расширены: они получили возможность обыскивать грузы, контейнеры, транспортные средства для поиска нелегальных мигрантов, в случае обнаружения нарушений – конфисковать их или перенаправлять в третьи страны. Закон предусматривает введение визовых и иных санкций к третьим странам, которые отказались принимать своих граждан, не имеющих оснований для пребывания в Соединенном Королевстве [Hynes, 2023]. В результате реформ миграционная политика Британии стала одной из наиболее рестриктивных в Европе.

Подробнее остановимся на изменениях в политике убежища (ч. II). Закон разделяет искателей убежища на две группы: к первой отнесены лица, прибывшие в Британию непосредственно из стран, в которых их жизни и свободам угрожала «реальная опасность», и они без промедления обратились к властям; ко второй – переселенцы, не удовлетворяющие этим критериям. В том случае, если проситель убежища прибыл или находится на территории Британии незаконно, т. е. не имеет соответствующего разрешения, он обязан предоставить веское обоснование. Принадлежность к разным группам определяет продолжительность ограниченного разрешения на пребывание, разрешение на трудоустройство, возможность въезда в страну членов семьи по линии воссоединения и др.

Важное место в законе занимает концепция «третьей безопасной страны», разработка которой началась еще в 2002 г., когда был принят Закон о гражданстве, иммиграции и убежище². К ним отнесены страны, где жизни и свободе просителя убежища не угрожает опасность из-за его расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Такие страны не должны осуществлять высылку в другие государства, где указанные риски существуют. В случае обнаружения связи с третьей безопасной страной, к которой относится в т. ч. возможность запросить убежище, заявитель будет отнесен к категории «неприемлемых» и может быть выдворен из Британии. Заявления, по-

¹ Nationality and Borders Act 2022. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/36/contents> (дата обращения: 29.08.2023).

² Nationality, Immigration and Asylum Act 2002. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents> (дата обращения: 29.08.2023).

данные такими просителями, могут не приниматься к рассмотрению, при этом последнее не считается отказом в предоставлении убежища, поэтому оно не может быть обжаловано заявителем.

В июле 2023 г. в силу вступил закон о нелегальной миграции, согласно которому все нелегально прибывшие в Британию мигранты будут задержаны и немедленно выдворены либо на родину, либо в третью безопасную страну. Предполагается, что новые правила позволят более эффективно бороться с проблемой пересечения нелегальными мигрантами Ла-Манша. Лица, подлежащие высылке, не смогут обратиться за убежищем и запросить иную форму защиты в Британии. Закон вносит ограничения для предоставления защиты жертвам работорговли и контрабанды, которые представляют угрозу общественному порядку, а также подачи заявления на убежище граждан ряда безопасных стран; лишает защиты людей, совершивших серьезные правонарушения; устанавливает ежегодную квоту на количество легально прибывших. При этом нелегальные мигранты выведены из правоприменения некоторых положений закона о правах человека 1998 г. (секция 1, п. 5)¹.

Таким образом, Британия выстроила беспрецедентно высокие барьеры для входа в систему убежища и создала правовую основу для экстернализации политики убежища. Изменения в законодательстве привели к криминализации просителей убежища, большинство из которых фактически приравнены к нелегальным мигрантам.

Инструменты и механизмы экстернализации политики убежища

Соединенное Королевство находится в поиске новых инструментов, которые позволят не только ограничивать вход, но и осуществлять высылку просителей убежища, относящихся к группе «неприемлемых». Особые надежды возлагаются на «руандийский план», который оформлен в виде меморандума о взаимопонимании о пятилетнем партнерстве двух стран в области предоставления убежища, подписанного в Кигали 13 апреля 2022 г.² Документ предусматривает возможность перемещения просителей убежища из Британии в Руанду, которая обязуется рассматривать их ходатайства и размещать на своей территории. При этом не уточняется количество просителей убежища, которые могут быть перемещены. Уведомление о возможном перемещении получило 24 тыс. человек, из них 3,9 тыс. албанцев,

¹ Illegal Migration Bill 2023. 20.07.2023. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/37/enacted> (дата обращения: 31.08.2023).

² Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement. 06.04.2023. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r> (дата обращения: 24.08.2023).

2,7 тыс. иранцев, 2,6 тыс. эритрейцев и столько же афганцев¹. Соединенное Королевство берет на себя ответственность за первичный скрининг просителей убежища и передачу информации руандийской стороне, а также транспортировку авиарейсами или другими видами транспорта. Руанда оставляет за собой право отказать в приеме беженцев. Британии гарантирован доступ для инспектирования условий содержания и размещения, центров обработки заявлений и других мест, где хранятся документы, касающиеся перемещенных лиц, в т. ч. их заявлений и апелляций. Документ не содержит точной информации о финансовых договоренностях, но покрытие издержек полностью ляжет на Лондон. На реализацию соглашения Руанде уже было выплачено 120 млн ф. ст.

«Руандийский план» подвергся жесткой критике со стороны оппозиции и правозащитников, а его реализация отложена в связи с решением Европейского суда по правам человека, который постановил, что Руанда не может считаться «третьей безопасной страной». Принятое решение основывается на свидетельствах о нарушении прав беженцев в стране, а также наличии риска высылки просителей убежища на их родину, где они могут столкнуться с преследованиями. Несмотря на очевидное противоречие плана высылки просителей убежища в Руанду международно-правовым нормам [Иванов, Пчелинцева, 2022], Высокий суд Англии и Уэльса провозгласил правительственное решение законным, т. к., по мнению судей, оно не нарушает ни Конвенцию ООН о статусе беженцев, ни британское законодательство. Однако 15 ноября 2023 г. Верховный суд признал «руандийский план» противоречащим национальному и международному законодательству на основании того, что Руанда не может быть отнесена к категории безопасных стран. В связи с этим часть британского истеблишмента призвала отменить действие Европейской конвенции по правам человека на территории Соединенного Королевства². Последнее в свете спорности и отсутствия поддержки такого решения населением страны не сможет быть реализовано в ближайшем будущем.

Тем не менее законодательные изменения были инициированы. Уже в начале декабря 2023 г. правительство предприняло меры для того, чтобы оспорить главный аргумент Верховного суда. 5 декабря Британия и Руанда подписали соглашение о предоставлении убежища в целях укрепления общих международных обязательств по защите беженцев и мигрантов³. После вступления в силу это соглашение станет

¹ Taylor D. Over 24,000 UK asylum seekers could be sent to Rwanda despite court ruling. Guardian. 30.06.2023. URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/jun/30/over-24000-uk-asylum-seekers-could-be-sent-to-rwanda-despite-court-ruling> (дата обращения: 24.08.2023).

² Supreme Court rules Rwanda asylum policy unlawful. BBC News. 16.11.2023. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-67423745> (дата обращения: 19.11.2023).

³ UK/Rwanda: Agreement for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants [CS Rwanda No.1/2023]. 20.03.2024. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65705fd474693000d4888dc/CS_Rwanda_1.2023_UK_Rwanda_Agreement_Asylum_Partnership_Protection_Refugees_Migrants.pdf (дата обращения: 25.03.2024).

гарантией безопасности и соблюдения прав для беженцев в соответствии с международными стандартами. В частности, вводятся ограничения на высылку беженцев из Руанды в третьи страны, перемещение несопровождаемых несовершеннолетних лиц, а также устанавливаются стандарты размещения беженцев. 7 декабря британское правительство вынесло на рассмотрение законопроект, который закрепляет за Руандой статус безопасной страны¹ и позволит начать высылки нелегальных мигрантов при условии обеспечения защиты беженцев. Решимость продолжать работу над реализацией этой сделки не подрывает даже ее схожесть с колониальными практиками Британской империи, когда «нежелательные» лица расселялись по колониям для их освоения под лозунгами цивилизаторской миссии [Collyer, Shahani, 2023]. Более того, исследователи указывают на обвинения со стороны оппозиции в имперских симпатиях ряда консерваторов, выступающих за реализацию соглашения с Руандой и ужесточение миграционного контроля [Годованюк, 2023]. Ввиду этого особенно актуальным выглядит растущий исследовательский интерес к проблеме постколониализма, практики которого прослеживаются в тенденциях развития миграционной политики Соединенного Королевства и других стран.

«Руандийский план», скорее всего, не решит полностью проблему роста числа просителей убежища в силу высокой стоимости реализации (переселение одного человека обойдется минимум в 12–15 тыс. ф. ст.) и ограниченности руандийской системы убежища, которая в ближайшее время готова принять только несколько сотен человек. Тем не менее использование такого инструмента способно создать прецедент, который может позволить развитым странам решать миграционные проблемы за счет развивающихся. В этом направлении работает не только Британия: аналогичные соглашения пытаются заключить другие страны, например Дания. В несколько иной форме подобные договоренности реализованы Израилем².

Важный инструмент борьбы с нелегальной миграцией – двусторонние соглашения. В последние годы Британия проявляет активность в этом направлении. В 2023 г. была анонсирована сделка с Турцией об усилении кооперации в борьбе с нелегальной миграцией и создании специализированного центра турецкой полиции, задача которого – противодействие криминальным группам, организующими перевозку мигрантов. Аналогичные соглашения заключены с Болгарией, Нигерией, Суданом, Индией и другими странами, а также пересмотрены договоренности с Францией и Албанией. Эти шаги позволили существенно сократить поток нелегальной миграции в Соединенное Королевство. Например, число лодок, перевозящих албанцев через Ла-

¹ Brown T. International Agreements Committee report on the Uk-Rwanda treaty. UK Parliament. 19.03.2024. URL: <https://lordslibrary.parliament.uk/international-agreements-committee-report-on-the-uk-rwanda-treaty> (дата обращения: 25.03.2024).

² Mehta A., Whiteside P. How the UK's Rwanda plan mirrors immigration policies in Australia, Israel and Denmark. Sky News. 13.06.2022. URL: <https://news.sky.com/story/how-the-uks-rwanda-plan-mirrors-immigration-policies-in-australia-israel-and-denmark-12594456> (дата обращения: 01.09.2023).

Манш, снизилось на 90% в первом квартале 2023 г., а число предотвращенных перевозок из Франции увеличилось на 40%¹. Кроме того, ведутся переговоры о борьбе с нелегальной миграцией с другими транзитными странами, например с Алжиром, Тунисом, Италией и т. д.

Заключенные соглашения будут реализовываться по модели Рабатского, Хартумского и других аналогичных процессов, которые Британия покинула после выхода из ЕС. Однако в отличие от них Соединенное Королевство приоритизирует двусторонние соглашения, которые позволяют, с одной стороны, достигнуть более гибких условий, с другой – юридически ограничить вовлечение внешних акторов, пытающихся оспорить договор, как это было прописано в соглашении с Руандой.

Другое направление работы – разработка правовой основы для взаимодействия с ЕС и другими европейскими странами по вопросам трудовой миграции, нелегальной миграции, политики убежища и т. д. Британия заинтересована, прежде всего, в ограничении потока нелегальных мигрантов, проходящих через Евросоюз. В 2023 г. опубликован проект документа, который регламентирует реадмиссию в страны ЕС лиц, находящихся в Соединенном Королевстве незаконно, однако Брюссель отказывается вести переговоры по данному вопросу². Британии удалось заключить соглашения о реадмиссии с Сербией, Грузией, Албанией, Швейцарией и др. Параллельно ведется работа по комплексному взаимодействию с неевропейскими странами в экономической, социально-политической, а также миграционной сфере. В рамках последней приоритет отдается соглашениям о реадмиссии. Они были заключены с Пакистаном, Алжиром, Республикой Кореей, Ганой и т. д.

Помимо правовых инструментов, Лондон использует достаточно радикальные методы борьбы с наплывом просителей убежища, призванные сделать страну менее привлекательной для этих категорий мигрантов. Например, в июле 2023 г. более 500 просителей убежища были переселены на баржу. По словам Р. Сунака, это поможет сэкономить на их содержании, которое ежедневно обходится в 6 млн ф. ст. Правозащитники сочли эту меру бесчеловечной, а экстренные службы – небезопасной³. Под влиянием достаточно резких высказываний консерваторов и СМИ, подогревающих антииммигрантские настроения, в общественном сознании беженцы и нелегальные мигранты, представляющие угрозу национальной безопасности, стали синонимами. В связи с этим в Британии, особенно в малых городах, получили распространение провокации по отношению к просителям убежища. Правовые инструменты также

¹ UK and Türkiye strengthen partnership to help tackle illegal migration. 09.08.2023. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-turkiye-strengthen-partnership-to-help-tackle-illegal-migration> (дата обращения: 01.09.2023).

² Draft working text for an agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union on the readmission of persons residing without authorisation. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/12922650 (дата обращения: 01.09.2023).

³ Jackson S. Bibby Stockholm: Controversial barge that is set to house 500 asylum seekers arrives in Dorset. 18.07.2023. URL: <https://news.sky.com/story/bibby-stockholm-controversial-berge-that-is-set-to-house-500-asylum-seekers-arrives-in-dorset-12922650> (дата обращения: 01.09.2023).

могут иметь психологический эффект: отсутствие уверенности в том, что страна примет просителя убежища, а не отправит его в африканское государство, способно заставить вынужденного мигранта изменить страну назначения.

Заключение

С начала процедуры выхода из ЕС Британия приложила значительные усилия для экстернализации политики убежища: в краткие сроки принята правовая база, серьезно затрудняющая возможность подачи заявления на получение статуса беженца. Соединенное Королевство выработало концепцию «третьей безопасной страны», прохождение через которую автоматически переносит просителя убежища в категорию «неприемлемых». К ним могут быть отнесены просители убежища, проникшие в страну незаконно, совершившие преступления или угрожающие национальной безопасности. Представителям этой довольно широкой категории может быть отказано в подаче заявления на убежище, а их выдворение проводится в упрощенном порядке. В результате Соединенное Королевство создало непрозрачную систему политики убежища, позволяющую отказать практически любому заявителю. На фоне криминализации образа просителей убежища в британском обществе увеличивается популярность антииммигрантских настроений, принимающих порой достаточно радикальные формы.

Помимо сдерживания иммиграционных потоков, Британия приняла меры для сокращения нагрузки на систему убежища. В дополнении к стремительно возросшему количеству двусторонних соглашений о реадмиссии появляются новые инструменты. Среди них внимание привлекает «руандийский план», разработка которого позволит Соединенному Королевству переложить бремя ответственности за содержание беженцев на Руанду. Реализация инициативы, которая противоречит международно-правовыми обязательствами Британии, создает потенциальные риски для наименее развитых стран Африки и Азии, имеющих весьма ограниченные возможности для преодоления миграционных кризисов. Британское правительство продолжает добиваться разрешения начать высылки в Руанду. По мнению авторов, увеличение масштабов миграционных потоков в наиболее развитые страны мира, связанное с продолжающимся увеличением численности населения развивающихся стран и ростом конфликтности, может способствовать распространению спорных инструментов экстернализации политики убежища в мировой и региональной практике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Абрамова И.О. (2015) Африканская трансграничная миграция и проблемы международной безопасности. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 2. С. 127–136.
- Годованюк К.А. (2023) «Постколониальный момент» во внешнеполитическом дискурсе: казус «Глобальной Британии». *Международная аналитика*. Т. 14. № 2. С. 116–132.
- Годованюк К.А. (2018) Контуры новой миграционной политики Соединенного Королевства. *Вестник Института Европы РАН*. № 6. С. 106–111.

Горохов С.А., Агафшин М.М., Дмитриев Р.В. (2023) Миграционный кризис в регионе Восточной Африки. *Восток. Афро-азиатские общества: история и современность*. № 1. С. 50–62.

Жерлицына Н.А. (2022) Стратегия ЕС в отношении центрально-средиземноморского маршрута миграции и пострадавших транзитных государств Сахеля и Ливии. *Геополитика и экогеодинамика регионов*. № 3. С. 51–59.

Иванов Д.В., Пчелинцева В.В. (2022) Миграционная политика Великобритании после брекзита: международно-правовые аспекты. *Право и управление. XXI век*. Т. 18. № 4. С. 34–46.

Кулькова О.С. (2016) «Безопасность – развитие» в отношениях ЕС со странами Африки. *Азия и Африка сегодня*. № 6. С. 41–48.

Охошин О.В. (2020) Миграционная политика Великобритании до и после брекзита. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*. Т. 22. № 3. С. 506–516.

Andrijasevic R. (2010) Deported: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya. *International Migration*. Vol. 48. No. 1. P. 148–174.

Collyer M., Shahani U. (2023) Offshoring Refugees: Colonial Echoes of the UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership. *Social Sciences*. Vol. 12 No. 8. 451.

Frelick B., Kysel I.M., Podkul J. (2016) The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*. Vol. 4. No. 4. P. 190–220.

Gammeltoft-Hansen T. (2011) *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalization of Migration Control*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 284 p.

Gukepshev A.A. (2023) Legal Regulation of the External Dimension of the Common European Asylum System: current state and future perspectives. *Moscow Journal of International Law*. No. 1. P. 95–110.

Haynes J. (2023) Human Trafficking: Iconic Victims, Folk Devils and the Nationality and Borders Act 2022. *Modern Law Review*. Vol. 86. No. 5. P. 1232–1264.

Hynes P. (2022) Exploring the Interface between Asylum, Human Trafficking and/or 'Modern Slavery' within a Hostile Environment in the UK. *Social Sciences*. Vol. 11. No. 6. 246.

Morgunova O.A., Moraru N.-F. (2022) Discourses of "Europeanness" in asylum practices in the postcolonial context. *Vestnik RUDN. International Relations*. Vol. 22. No. 4. P. 741–754.

Zakharov I.A., Agafoshin M.M. (2023) Reform of asylum policy and control of illegal migration: pan-European and Polish approach. *International Organisations Research Journal*. Vol. 18. No. 3. pp. 92–106.

Externalisation of Asylum Policy in the UK after Brexit¹

I.A. Zakharov

Candidate of Science (Geography),

Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences.

30/1, Spiridonovka str., Moscow, Russia, 123001

E-mail: vanszax@yandex.ru

¹ The research is supported by Russian Science Foundation under the grant № 22-18-00123: <https://rscf.ru/en/project/22-18-00123/>

M.M. Agafoshin*Candidate of Science (Geography),**Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences.**30/1, Spiridonovka str., Moscow, Russia, 123001**E-mail: agafoshinmm@gmail.com*

Abstract. The article explores the approaches and tools the UK disposes of to address an increasing number of asylum seekers and illegal migrants in a post-Brexit environment. The study is based on legislative and regulatory acts regulating the UK's asylum policy, as well as international agreements and action plans that enable the externalization of the asylum policy. It is shown that it took the UK a rather short time to put in place a reformed legal framework to incorporate the most restrictive migration-related terms in Europe. The development of the concept of a "Third Safe Country" passing through which automatically places an asylum seeker onto the Unacceptable category provoked their criminalization and led to a nontransparent asylum system with virtually insurmountable barriers to entry. The externalization of the UK asylum policy was implemented through traditional readmission agreements, the number of which grew rapidly during the period under review, and through new tools, for example, the Rwandan Plan which allowed the UK to redirect refugees to Rwanda. It is concluded that despite the ambiguity of the plan it creates a legal precedent, which threatens developing countries of increased migration burden against the background of little resources to overcome migration crises.

Key words: migration crisis, migration policy, illegal migration, asylum policy, EU, United Kingdom, Brexit, externalization, securitization

DOI: 10.31857/S0201708324020098

REFERENCES

- Abramova I.O. (2015) Afrikanskaya transgranichnaya migratsiya i problemy mezhdunarodnoi bezopasnosti [African cross-border migration and international security issues], *Journal of the Institute for African studies*, 2(33), pp. 127–136. (In Russian).
- Andrijasevic R. (2010) Deported: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya, *International Migration*, 48(1), pp. 148–174.
- Collyer M., Shahani U. (2023) Offshoring Refugees: Colonial Echoes of the UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership, *Social Sciences*, 12(8), 451.
- Frelick B., Kysel I.M., Podkul J. (2016) The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants, *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), pp. 190–220.
- Gammeltoft-Hansen T. (2011) *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalization of Migration Control*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Godovanyuk K.A. (2018) Kontury novoi migratsionnoi politiki Soedinennogo Korolevstva [The New Contours of UK Migration Policy], *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, (6), pp. 106–111 (In Russian).

Godovanyuk K.A. (2023) “Postkolonial'nyi moment” vo vneshnepoliticheskom diskurse: kazus “Global'noi Britanii” [“Postcolonial Moment” in Foreign Policy Discourse: the Casus of “Global Britain”], *Journal of International Analytics*, 14(2), pp. 116–132. (In Russian).

Gorokhov S.A., Agafoshin M.M., Dmitriev R.V. (2023) Migratsionnyi krizis v regione Vostochnoi Afriki [Migrant crisis in the East Africa region], *Vostok (Oriens)*, 1, pp.50–62. (In Russian).

Gukepshev A.A. (2023) Legal Regulation of the External Dimension of the Common European Asylum System: current state and future perspectives, *Moscow Journal of International Law*, 1, pp. 95–110.

Haynes J. (2023) Human Trafficking: Iconic Victims, Folk Devils and the Nationality and Borders Act 2022, *Modern Law Review*, 86(5), pp. 1232–1264.

Hynes P. (2022) Exploring the Interface between Asylum, Human Trafficking and/or ‘Modern Slavery’ within a Hostile Environment in the UK, *Social Sciences*, 11(6), 246.

Ivanov D.V., Pchelintseva V.V. (2022) Migratsionnaya politika Velikobritanii posle breksita: mezhdunarodno-pravovye aspekty [International law aspects of the post-Brexit migration policy of the United Kingdom], *Journal of Law and Administration*, 18(4), pp. 34–46. (In Russian).

Kulkova O.S. (2016) “Bezopasnost' – razvitie” v otnosheniyah ES so stranami Afriki [“Security – Development” – nexus in the relations between the EU and the African countries], *Asia and Africa Today*, (6), pp. 41–48. (In Russian).

Morgunova O.A., Moraru N.-F. (2022) Discourses of “Europeanness” in asylum practices in the postcolonial context, *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(4), pp. 741–754.

Okhoshin O.V. (2020) Migratsionnaya politika Velikobritanii do i posle breksita [UK Migration Policy before and after Brexit], *RUDN Journal of Political Science*, 22(3), pp. 506–516. (In Russian).

Zakharov I.A., Agafoshin M.M. (2023) Reform of asylum policy and control of illegal migration: pan-European and Polish approach, *International Organisations Research Journal*, 18(3), pp. 92–106.

Zherlitsyna N.A. (2022) Strategiya ES v otnoshenii tsentral'no-sredizemnomorskogo marshruta migratsii i postradavshikh tranzitnykh gosudarstv Sakhelya i Livii [EU strategy for the Central Mediterranean migration route and the affected transit States of the Sahel and Libya], *Geopolitics and Ecogedynamics of regions*, (3), pp. 51–59. (In Russian).