



УДК 94:325.14

## ОСНОВНІ ЕТАПИ ВПРОВАДЖЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ПІСЛЯ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

**СЛЬОТА І.С.,  
аспірантка кафедри  
регіональних систем  
та європейської  
інтеграції  
Дипломатичної  
академії України  
при Міністерстві  
закордонних справ  
України**

Економічні проблеми і політичні розбіжності, сучасні конфлікти всередині британського суспільства та дедалі гостріші дебати щодо збереження національної ідентичності змушують замислитись над глибинними причинами виникнення таких непорозумінь. Роль іммігрантів в трансформаційних процесах більше не сприймається як фікція. Критика мультикультуралізму дедалі посилюється. Важливим є зрозуміти, на якому етапі дана політика перестала виконувати свою функцію. Дана стаття є лише одним з коротких есе масштабного дослідження.

**Ключові слова:** міграційна політика, імміграція, мультикультуралізм, післявоєнний період, Велика Британія.

Друга світова війна внесла свої корективи в існуючий економічний порядок, зробивши одних переможцями, а інших змусила суттєво поступитись своїми позиціями. Справжнє положення Великої Британії швидше за все можна охарактеризувати як плачевне. Через низку причин, в тому числі через урядову халатність та політичну необачність, країна опинилась на межі. Втрати промислових потужностей могли бути не такими відчутними, якби не технічна відсталість британської інфраструктури. Закінчення війни стало ще одним випробуванням.

З хвилею деколонізації, Велика Британія втратила більшу частину своїх ринків та, не маючи змоги бути єдиним імпортером, змушена була нарешті визнати низьку конкурентоспроможність своїх товарів. Консерватори були впевнені в своїй неперевершеності та не зважали на виклики часу. Тим часом популяр-

ність консерваторів падала, і постать У.Черчілля не була вже такою захмарною<sup>1</sup>. Водночас, пропозиції лейбористів (переважно в соціальній сфері) набирали все більше прихильників. Таким чином, в результаті парламентських виборів 1945 р. консерватори зазнали поразки. Лейбористи ж на хвилі ейфорії від отриманої завдяки популістським обіцянкам перемоги, почали втілювати свою програму в життя. Збільшення статей витрат, автоматично спровокувало підвищення податків, і, відповідно, зниження доходів. Нічого, окрім залучення американських та канадських кредитів, уряд не спромігся вигадати. Напрочуд не вигідні умови та вкрай високі процентні ставки накладали свій слід на подальшу урядову податкову політику. Кожного наступного року економічні негаразди лише загострювались.

У 1949 р. уряд нарешті спромігся запровадити режим жорсткої економії, проте це не допомогло. Вкрай складна фінансова ситуація, колосальний борг змусили уряд лейбористів переглянути програми. Зкорочення витрат на соціальні ініціативи (найбільші статті витрат по навантаженню для бюджету країни) повинно було вирівняти існуючий баланс. Цілком очевидно, що зменшення запропонованих послуг та пільгової матеріальної допомоги призвело до масового невдоволення суспільства. Водночас, внутрішньополітичні конфлікти теж давали про себе знати. Коктейль з соціального напруження, економічної кризи та політичних інтриг призвів до потреби у проведенні позачергових виборів.

За результатами парламентських виборів 1951 р. консерватори святкують своє повернення до влади. Потрібно визнати, що цього разу консерватори взяли до уваги причини своєї поразки в минулих виборчих перегонках<sup>2</sup>. Було вирішено взяти курс на збереження більшості впроваджених попередниками соціальних пільг, разом з тим денационалізовано підприємства металургійної та транспортної інфраструктури. Незважаючи на повільне стабільне зростання економічних показників в 1950-х рр., політичні скандали, масові демонстрації населення через незгоду з урядовою політикою, проблеми у зовнішній політиці, що призвели до втрати імперією свого колишнього впливу на Близькому Сході, дещо дестабілізували ситуацію. Ще одним характерним явищем цього періоду є погіршення інвестиційної політики – значний витік капіталу був більш популярним, ніж інвестування в країну.

Розуміння контексту, в якому приймалися ті чи інші закони та підтримувались певні політичні ініціативи, є важливим елементом аналізу прийняття політичних рішень будь-якого історичного періоду. Відновлення довоєнного потенціалу та виробничих показників було неможливо без глобальних науково-технічних нововведень та вкидання інвестицій в промислову інфраструктуру. Існувала потреба в реформуванні сфери регулювання міграційних потоків. Розширення прав іммігрантів допомогло б спростити процедуру трудових відносин, а надання більш широких прав – заохотити потенційних робітників іммігрувати. Громадяни з країн, які були під протекторатом Британської імперії вбачались як найменш проблемні: були обізнані з традиціями приймаючої країни, володіли англійською та розуміли культурні особливості британців.

Сподіваючись на швидкий позитивний результат, наприкінці 1940-х рр. лейбористами було ініційовано внесення змін в міграційне законодавство. Так, в 1948 р. було прийнято закон про громадянство (British Nationality Act 1948)<sup>3</sup>. Відповідно до норм вищезазначеного документу, іммігранти, що походили з колишніх колоній (громадяни країн Співдружності), наділялись рівними з британськими громадянами правами, отримували статус суб'єктів Великої Британії, могли вільно перетинати кордон та влаштовуватися на роботу, також мали право голосу. Окрім того, закон 1948 р. відмінив досі існуючий термін – «суб'єкти короля» (“subjects of the King”), тим самим створивши прецедент щодо створення нового політичного порядку, прирівнюючи у статусі жителів колоній з жителями метрополії.

Як результат, в 1950-х рр. спостерігається збільшення іммігрантів з країн Співдружності. Продовжуючи реформування міграційної сфери, у 1951 р. уряд ініціює прийняття закону про біженців (Refugee Act 1951) – документ, регламентуючий права та обов'язки біженців. Потрібно відмітити, що уряд У.Черчілля усвідомлював можливі негативні наслідки неконтрольованої імміграції, а тому уповноважив Л.Джорджа (держсекретаря) та Л.Войда (секретаря з питань колоній) розробити законопроект, обмежуючий міграцію. Урядовій політиці 1950-х рр. притаманний перехід від поблажливого відношення до іммігрантів та мінімального контролю до впровадження перших обмежень. Багато хто сприймав можливі обмеження з ентузіазмом, наївно вважаючи, що якщо не зао-

хочувати іммігрантів, то вдасться уникнути збільшення міграційних хвиль у майбутньому<sup>4</sup>. Однак, саме закон про громадянство 1948 р. дав початок формуванню мультинаціонального, мультиетнічного та мультикультурного суспільства на теренах сучасної Великої Британії.

У 1960-х рр. уряд стимулює приріст населення завдяки політиці воз'єднання сімей. Цим шансом скористались переважно вихідці з Індії та Пакистану. Наплив іммігрантів з виключно несхожими традиціями та іншими культурами корінне населення почало сприймати в штики. Дискримінація, несприйняття особи через інший колір шкіри або з релігійних причин набирало обертів. У 1965 р. парламент схвалив закон, який забороняв дискримінацію осіб в публічних місцях (Race Relations Act). Передбачалось створення державного органу Управління з расових стосунків, головним завданням якого було регулювання питань, пов'язаних з проявами дискримінації та утисків через расові відмінності. Пізніше даний закон було доопрацьовано і в 1968 р. уряд приймає його новий варіант (Race Relations Act 1968)<sup>5</sup>. Редакцією 1968 р. заборонялась дискримінація через національні та релігійні відмінності. Особлива увага приділялась утискам в соціальній та суспільних сферах. Бажаючи зменшити кількість низько-кваліфікованих іммігрантів, у 1962 р. було прийнято закон, обмежуючий імміграцію з країн британської співдружності (Commonwealth Immigrants Act). У 1965 р. було прийнято «Білу книгу» щодо питань імміграції з країн Співдружності (The White Paper on Immigration from the Commonwealth 1965), яка заохочувала імміграцію (в першу чергу висококваліфікованих робітників)<sup>6</sup>. У 1968 р. було прийнято новий закон про імміграцію з країн Співдружності, відповідно до якого вихідці з деяких країн Співдружності отримували більш привілейований статус (у порівнянні з іншими іноземцями).

Наприкінці 1970-х років Управління з расових стосунків (створення даного органу було передбачено 1965 р.) дещо розширило сферу свого впливу, розпочавши пропаганду толерантності та заохочуючи міжкультурний діалог. За урядування «залізної леді» Маргарет Тетчер міграційна політика Великої Британії зазнала певних змін. Консерватори ставили собі за мету знизити показник імміграції до нульової позначки. В 1971 р. було прийнято ще один закон про імміграцію (Immigration Act 1971). Даний документ обмежував дію закону про імміграцію з країн Співдружності (редакція 1968 р.).

Жоден іноземець більше не мав привілейованого становища – всі іммігранти були рівні. Тобто, громадяни країн Співдружності урівнювались у правах з вихідцями з країн без особливих історичних зв'язків з Британією. Це дозволило штучно підвищити рівень якості іммігруючих. У 1976 р. британський парламент схвалив ще один закон про міжрасові відносини (Race Relations Act 1976). Також було створено неурядову організацію – Комісію з питань расової рівності (Commission for Racial Equality). Компетенція даного органу частково перекликалась з іншим державним органом – Управлінням з міжрасових відносин, створеним у 1965 році. Серед основних завдань Комісії, зокрема, були такі: використання юридичних важелів для зменшення невдоволення та зниження дискримінаційних настроїв серед корінного населення, заохочення глибшої інтеграції іммігрантів, покращення співвідносин між представниками різних етнічних меншин, підтримка (в т.ч. фінансова) місцевих організацій, головним завданням яких була пропаганда рівності та поваги до інших.

Загалом, протягом 1960–1970 рр. британські депутати прийняли цілу низку законодавчих актів, спрямованих на врегулювання міграційних потоків та задля посилення контролю над даною сферою. Переважна більшість цих ініціатив була продуктом страху урядовців перед можливими наслідками неконтрольованої імміграції.

Для 1980-х рр. характерне збільшення показника нелегальної імміграції (країни Балканського регіону, Китай, Туреччина). В 1981 р. було прийнято другий закон про громадянство (British Nationality Act 1981), за яким дитина отримувала британське громадянство лише в тому випадку, якщо її мати була громадянкою Великої Британії. У 1988 р. уряд приймає новий імміграційний закон (Immigration Act 1988), відповідно до якого було значно полегшено процедуру депортації небажаних іноземців.

Зміни в геополітичному просторі на початку 1990-х рр. змусили британський уряд розробити більш детальне законодавство для регулювання процедури надання шукачам притулку, у т.ч. з держав третього світу. Друга половина 1990-х рр. є яскравим прикладом легалізації на території Великої Британії різноманітних культурних центрів національних та релігійних меншин. Так, уряд заохочує відкриття Мусульманської Ради Британії (Muslim Council of Britain); Об'єднання організацій сикхів (The Network of Sikh Organizations) та інші. В 1997 р. до влади приходять лейбористи на

чолі з Т.Блером, і вже у 1998 р. було прийнято закон про права людини (Human Rights Act 1998). Даний документ гарантував захист будь-якій особі, яка знаходилась на території Великобританії та потребувала його, (йшлося про можливість отримання притулку). У 1999 р. було прийнято закон про імміграцію та надання притулку (Immigration and Asylum Act 1999), що відмінив державні дотації та надання будь-якої матеріальної допомоги політичним біженцям. Водночас, було ініційовано створення нового органу – Національної служби підтримки шукачів притулку (The National Asylum Support Service, NASS).

Після вбивства темношкірого підлітка С.Лоуренса в 1999 р. питання расової дискримінації сколихнуло британське суспільство з новою силою. Громадські активісти ініціювали дебати щодо необхідності дотримання фундаментальних прав людини та зниження показника нетерпимості з боку «білого» населення<sup>7</sup>. Як наслідок, в 1999-2000 рр. було прийнято The Race Relations Amendment Bill (Bill 60)<sup>8</sup>.

У 2000-х рр. високий показник іммігрантів з країн, де відбувались політичні трансформації, змусив Британію вкотре переглянути свою міграційну політику. Саме тому наступне десятиліття британські політики присвятили пошуку компромісу для того, щоб створити більш досконалу модель міграційної політики, ставлячи собі за мету максимально вирішити існуючі проблеми мультинаціонального суспільства, яким на разі є британське. Починаючи з 2002 р., приріст британського населення відбувається переважно за рахунок імміграції. У тому ж році було прийнято закон щодо питань національності, імміграції та біженства (Nationality, Immigration and Asylum Act)<sup>9</sup>. Даний закон зобов'язував всіх, хто бажав отримати британське громадянство, скласти тест на знання історії Великобританії (Life in the United Kingdom test). Як показує статистика, найменше проблем з тестом було у представників англійських країн – США, Канади, Австралії та Нової Зеландії, а найгірша ситуація була у іммігрантів з Афганістану, Іраку та Бангладешу. У 2003 р. було прийнято трудовий кодекс (Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003). Даним документом заборонялось чинити будь-які утиски через приналежність до певної конфесії. Тобто, мусульманам дозволялось практикувати релігійні обряди в робочий час на робочому місці, а також дозволялось не притримуватись традиційного дресс-коду.

У 2006 р. було прийнято закон щодо зменшення расового та релігійного несприйняття (Racial and Religious Hatred Act 2006). Даний закон зобов'язував всіх громадян відноситись до представників національних меншин з повагою та запроваджував кримінальну відповідальність за розпалювання міжетнічної ворожнечі. Також було прийнято закон про рівність (Equality Act 2006). В 2010 р. його було доповнено та видано в новій редакції (Equality Act 2010). Закон про рівність являє собою документ, що суміщає прийняті досі закони, підзаконні акти, правові регулювання та правки у сфері антидискримінаційного законодавства. Цей документ зобов'язує роботодавців сприймати іммігрантів та громадян на рівних, в жодному разі не чинити утисків та не застосовувати будь-яких обмежень (не залежно від сфери регулювання відносин).

Таким чином, урядовці намагались захистити суспільство від проявів будь-якої дискримінації на всіх рівнях (за національністю або релігією, через стать чи колір шкіри), однак питання в доцільності запровадження таких рівних умов для всіх та пропагуванні максимально толерантного ставлення з боку корінного населення до представників різних соціальних груп залишається відкритим. Іммігранти проявляють все менше бажання інтегруватись до норм приймаючого суспільства, виказують усе менше поваги до британських традицій, а показник їхнього зацікавлення у вивченні британської культури, як такої, прирівнюється до нуля. Водночас існує думка, що саме завдяки непримиренності іммігрантів та їх небажанню копіювати традиційне і полягає велич англійської моделі сильної нації.

Потрібно зазначити, що до 1962 р. всі громадяни країн Співдружності прирівнювались до громадян материкової Англії. Однак саме за часів консерваторів можна прослідкувати початок періоду закручування гайок та перші спроби запровадження більш жорсткого контролю над імміграційними процесами. Погроми 1958 р. спричинили масові дебати.

Не зважаючи на неприєднання Великобританії до Шенгенської зони 1986 р. та на існування окремого підрозділу, що охороняє зовнішні національні кордони та всесвітньовідомих відомств, покликаних забезпечувати безпеку, англійці не можуть похвалитись наявністю досконалої системи контролю, і, як наслідок – успішною міграційною політикою. Безумовно, з кожним роком урядова політика регулює все більшу і більшу кількість

суспільних сфер, однак корінні жителі не відчують себе захищеними, а іммігранти – рівними.

Аналіз висловлювань офіційних представників не залишає ілюзій у визначенні справжнього ставлення до іноземців. Між рядків чітко вбачається: «залишайтеся у себе». Безумовно, така поведінка не є найкращим прикладом європейської гостинності та англійської виваженості, держава все ще потребує ефективної, і водночас розумної політики. В будь-якому випадку, дешевий популізм більше не має права на існування. За спостереженнями Ф.Стіфенса, журналіста та відомого хронікера, – Велика Британія сама собі суперечить. Так, олімпійські ігри 2012 р. стали яскравою ілюстрацією різнобарвності та багатогранності сучасного британського суспільства. Успіх атлетів М.Фара (іммігрантка з Сомалі) та Д.Енніс (іммігрантка з Карибських островів) продемонстрували всьому світу позитивні результати політики мультикультуралізму.

Однак, потрібно констатувати, що вже через рік – в 2013 р. ситуація кареломно змінюється.

Урядовці виявили надзвичайно сильне бажання закрити кордони для всіх бажаних іммігрувати. Крім того, Д.Кемерон спромігся зробити дуже жорсткі заяви, тим самим підтвердивши, що влада розглядає всіх іноземців як небажаних іммігрантів. Різке бажання депортувати нелегальних іммігрантів, зменшити показник «чистої імміграції» до нуля та класування країн-донорів відповідно до рівня ризику створило неоднозначні дискусії серед експертів та європейців. У першу чергу, урядом було прийнято рішення обмежити потік іммігрантів з Румунії та Болгарії. Більшість експертів вбачає в подібній політиці бажання пограти на популізмі, адже, приймаючи схожі рішення, влада намагається заручитись підтримкою корінного населення та отримати додаткові бонуси для майбутньої передвиборчої кампанії. Головним завданням залишається знайти таке рішення, яке б, приносячи користь, не пригнічувало людську гідність та не призводило до зростання невдоволення серед корінного населення.

#### ПОСИЛАННЯ:

<sup>1</sup> Past Prime Ministers: Sir Winston Churchill [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/winston-churchill>.

<sup>2</sup> Party Manifestos: Conservative Party 1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/con51.htm>.

<sup>3</sup> British Nationality Act 1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/56/pdfs/ukpga\\_19480056\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/56/pdfs/ukpga_19480056_en.pdf).

<sup>4</sup> Parliamentary Debates (Commons), (8 June 1948), col. 1851.

<sup>5</sup> The development of British Immigration Policy – Key Legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.immigration-from-india.org/uk-immigration-policy.html](http://www.immigration-from-india.org/uk-immigration-policy.html).

<sup>6</sup> Race Relation Act 1968 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/71/pdfs/ukpga\\_19680071\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/71/pdfs/ukpga_19680071_en.pdf).

<sup>7</sup> The Mail's victory: How Stephen Lawrence's killers were finally brought to justice years after our front page sensationally branded the evil pair murders [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2080159/Stephen-Lawrence-case-How-killers-finally-brought-justice.html>.

<sup>8</sup> The Race Relations Amendment Bill [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2000/rp00-027.pdf>.

<sup>9</sup> The National Archives. Nationality, Immigration and Asylum Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents>.

#### **Slota I.S. The Main Stages of Migration Policy in UK after the Second World War / Diplomatic Academy of Ukraine, the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.**

Economic problems and political disagreements keep it better to search for answers in the past. Role of immigrants and influence of immigration policy is no more under the question. The politics of multiculturalism is often criticized by world community. That is why it is important to understand when it crushed.

**Keywords:** migration policy, immigration, multiculturalism, post-war period, Great Britain.

**Слѣта И.С. Основные этапы внедрения миграционной политики после Второй мировой войны в Великобритании / Дипломатическая академия Украины при Министерстве иностранных дел Украины.**

Экономические проблемы и политические разногласия, современные конфликты внутри британского общества и острые дебаты по сохранению национальной идентичности всё чаще заставляют обращаться в прошлое для поиска возможных причин их возникновения. В последнее время политика мультикультурализма вызывает негодование мировых сообществ. Важно понять, на каком этапе она перестала работать должным образом.

**Ключевые слова:** миграционная политика, иммиграция, мультикультурализм, послевоенный период, Великобритания.

*Стаття надійшла до редколегії 06.05.2013*

*Прийнята до друку 04.06.2013*