



Серия «Политология. Религиоведение»

2024. Т. 49. С. 95–108
Онлайн-доступ к журналу:
<http://izvestiapolit.isu.ru/ru>

ИЗВЕСТИЯ
Иркутского
государственного
университета

Научная статья

УДК 325.14

<https://doi.org/10.26516/2073-3380.2024.49.95>

Роль некоммерческих организаций в британской политике интеграции мигрантов

Е. А. Горбунова*

*Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург,
Российская Федерация*

Аннотация. Изучается интеграционная политика как необходимое условие решения социальных проблем, сопряженных с миграцией. Анализируется роль гражданского общества и некоммерческих организаций в создании условий для успешной интеграции мигрантов в принимающее общество. Отмечается значение некоммерческих организаций в формировании и имплементации иммиграционной политики и, в частности, мер по интеграции иммигрантов на примере Великобритании. Показывается, что в Британии никогда не принималась политика интеграции мигрантов на законодательном уровне, на уровне исполнительной власти действует ряд межведомственных стратегий и создана система Стратегических партнерств по миграции, которая обеспечивает коммуникацию и сотрудничество между органами национальной и местной власти и акторами гражданского общества. Подчеркивается, что контекст иммиграционной ситуации способствует развитию сотрудничества между НКО в сфере миграции и местным уровнем власти, даже если подобное сотрудничество идет в разрез с рестриктивной национальной политикой. Кроме того, выявляется расхождение между политическим дискурсом и практикой в сфере интеграционной политики.

Ключевые слова: иммиграция, миграционная политика, интеграционная политика, некоммерческие организации, мигранты, многоуровневое управление.

Для цитирования: Горбунова Е. А. Роль некоммерческих организаций в британской политике интеграции мигрантов // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2024. Т. 49. С. 95–108. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2024.49.95>

Original article

The Non-Governmental Organisations in the British Policy of Immigrant Integration

E. A. Gorbunova*

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation

Abstract. The topic of immigrant integration remains highly relevant in the context of current political processes. Integration policies nowadays seem to be a prerequisite for solving social problems related to migration. In addition to state integration programmes, the role of civil society and non-profit organisations in creating conditions for the successful integration of migrants in the host society is increasingly being emphasised in the academic community. The article examines the role of non-profit organisations in the formulation and implementation of immigration policy and, in par-

© Горбунова Е. А., 2024

*Полные сведения об авторе см. на последней странице статьи.
For complete information about the author, see the last page of the article.

ticular, measures for the integration of immigrants, using Great Britain as a case study. Although Britain has never adopted a policy of migrant integration at the legislative level, there are a number of cross-departmental strategies at the executive level and a system of Strategic Migration Partnerships, which ensures communication and cooperation between national and local authorities and civil society actors. The article emphasizes that the context of the immigration situation encourages cooperation between NGOs in the field of migration and the local level of government, even if such cooperation runs counter to restrictive national policies. In addition, it notes the discrepancy between political discourse and practice in the field of integration policy.

Keywords: immigration, migration policy, integration policy, non-governmental organisations, migrants, multi-level governance.

For citation: Gorbonova E.A. The Non-Governmental Organisations in the British Policy of Immigrant Integration. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2024, vol. 49, pp. 95-108. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2024.49.95> (in Russian)

Одной из характерных черт XXI в. является высокий уровень иммиграции. Хотя миграционные потоки всегда оказывали значительное влияние на развитие человеческих сообществ, в современном мире темпы перемещения людей достигли качественно новых масштабов. В условиях высокой миграционной нагрузки и притока инокультурных мигрантов особо актуальными становятся процессы межкультурного взаимодействия мигрантов и местного населения. Любой миграционный поток приводит к изменению социальной и культурной структуры общества, поэтому регулирование адаптационных и интеграционных процессов необходимо для безопасного и устойчивого развития общества. При этом непрерывный и изменчивый характер миграционных процессов требует постоянного анализа и усовершенствования подходов в области интеграционной политики.

Массовая трудовая иммиграция в Великобританию, начавшаяся вскоре после Второй мировой войны, была обусловлена экономическим подъемом в стране и острым спросом на рабочую силу [2, с. 347]. При этом по Закону о британском гражданстве 1948 г. жители британских колоний получили право свободно въезжать в метрополию. Таким образом, с 1955 по 1962 г. в Великобританию прибыло около полумиллиона иммигрантов из стран Содружества, в первую очередь из стран Карибского бассейна¹. Кроме того, к 1961 г. доля родившихся за рубежом впервые превысила 5 % населения². В результате впервые встает вопрос, как включать мигрантов в британское общество, хотя термин «интеграция» не использовался в политическом дискурсе до конца 1960-х гг., а в официальных документах – вплоть до 2000 г. Открытая враждебность, с которой сталкивались в Британии уроженцы Вест-Индии и Южной Азии, обусловила то, что основное внимание в рамках проводимой иммиграционной политики уделялось борьбе с дискриминацией и разжиганием расовой ненависти, а также механизмам регулирования отношений в обществе. При этом Закон об иммигрантах из стран Содружества 1962 г. фактически аннулировал автоматическое право граждан Содружества и колоний свободно приезжать и селиться в метрополии, что привело к падению

¹ Migration Watch UK. A summary history of immigration to Britain. URL: <https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/48> (дата обращения: 06.01.2024).

² Ibid.

темпов миграции [3, с. 349]. Однако в конце 1990-х гг., вслед за приходом к власти лейбористов в 1997 г. и изменением приоритетов иммиграционной политики, начался новый рост числа мигрантов.

В результате в начале XXI в. существовавшие механизмы в области интеграции иммигрантов были поставлены под сомнение. В особенности расширение ЕС в 2004 г. привело к прибытию значительного числа восточноевропейских мигрантов, которые не вписывались в расово-ориентированный подход. Существующие меры не учитывали эти новые иммигрантские общины [6], которые, по выражению главы Комиссии по расовому равенству Тревора Филлипса, оказались *sleep-walking into segregation* [20]. В сочетании с растущим числом лиц, ищущих убежища, обеспокоенностью по поводу слабости британской национальной идентичности и сплоченности общества, желанием предотвратить в будущем «доморощенный» терроризм [1, с. 1] опасения касательно способности интегрировать новые потоки мигрантов привели к реформированию политики интеграции.

Несмотря на масштабный приток иммигрантов за последние полвека, в Великобритании так и не была разработана полноценная программа по интеграции мигрантов. Вместо этого их адаптация и интеграция в основном зависела от способности социальной политики широкого профиля удовлетворять потребности иммигрантов и этнических меньшинств [21, р. 2].

Как отмечают Саггар и Сомервилл, британская модель интеграции никогда не была четко определена [21, р. 1]; единственным исключением является интеграция беженцев. Стратегия интеграции беженцев, впервые принятая в 2000 г., должна была помочь просителям убежища, чьи ходатайства были удовлетворены, получить доступ к работе, жилью, социальным пособиям, услугам здравоохранения, образования и языка, а также способствовать участию в жизни общества. Цель заключалась в том, чтобы дать данной уязвимой группе переселенцев возможность реализовать свой потенциал в качестве равноправных членов общества. Данная стратегия получила дальнейшее развитие в Национальной стратегии по делам беженцев 2005 года, которая продолжила то же видение интеграции как одностороннего процесса, в ходе которого беженцам помогают «реализовать свой потенциал».

В рамках первоначальной Стратегии интеграции 2000 г. Министерство внутренних дел Великобритании предоставило группам беженцев финансирование для создания собственных общественных организаций. Более того, НКО поддержали спонсируемый правительством Национальный форум по интеграции беженцев (NRIF), созданный для информирования и консультаций с Министерством внутренних дел по вопросам интеграции беженцев, что дало ощутимые результаты, такие как введение программы помощи беженцам Sunrise [24, р. 963]. Первые успехи в интеграции беженцев послужили толчком для последующих проектов по интеграции иммигрантов. Однако в 2006 г. произошла серьезная перестройка подходов к интеграции, в результате которой был расформирован NRIF, а финансирование организаций беженцев было сокращено [19, р. 529].

Во время своего третьего срока, с 2005 по 2010 г., лейбористское правительство недолго пыталось выработать более широкую стратегию интеграции иммигрантов. Однако в конечном итоге подобной стратегии так и не появилось, поскольку не было найдено обоснования для создания агентства по интеграции, а также для выделения значительных средств и ресурсов на реализацию интеграционной стратегии [21, р. 12]. Это, однако, не означает, что вопрос интеграции иммигрантов (в отличие от интеграции только беженцев) не затрагивается британским правительством. Ряд стратегий, не относящихся напрямую к иммиграционной политике, в особенности в сфере развития местных сообществ, касаются интеграции мигрантов.

Так, в 2012 г. Министерство жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления опубликовало краткий программный документ «Создание условий для интеграции» [7]. В нем подчеркивалось, что интеграция будет достигнута, если люди будут вместе вносить свой вклад на уровне района. Авторы документа утверждали, что необходимо учитывать местный взгляд на проблемы, заявляя, что «правительство не должно, как это часто бывает, мешать, навязывая общие решения сложных местных вопросов» [7, р. 6]. Таким образом, роль правительства рассматривалась как создание условий для деятельности добровольного и частного секторов на местном уровне посредством политических мер и финансирования, а не централизованных решений.

Позднее, в 2018 г., Министерство жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления опубликовало «Зеленую книгу» по стратегии интегрированных сообществ, а в 2019 г. – межведомственный план действий для Англии [15; 16]. В данных документах были определены направления развития политики интеграции, такие как повышение уровня владения английским языком, расширение экономических возможностей и поощрение полноценных социальных контактов. Новая стратегия предусматривает смещение акцента с прежних программ по обеспечению равенства и сплочению общества на поддержку новых и старых сообществ³. Также предполагается создание пяти региональных интеграционных партнерств для объединения усилий с представителями гражданского общества, включая бизнес, социальный и религиозный секторы, поскольку взаимодействие и консультации с локальными акторами рассматриваются как лучший способ определения местных первоочередных задач и путей их решения [15, р. 7].

Роль НКО в контексте британской интеграционной политики

Во всех вышеперечисленных документах по интеграции иммигрантов присутствует та или иная форма сотрудничества с добровольческим сектором, поскольку НКО широко поддерживали новые усилия в данной области с самого начала их разработки. Тем не менее не следует переоценивать вовлеченность общественных организаций в разработку данных стратегий. Британское государство имеет давние традиции рестрикционизма в отноше-

³ The Migration Observatory. Policy Primer: Integration. 2020. URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/primers/policy-primer-integration/> (дата обращения: 11.12.2023).

нии иммиграции, а промигрантский сектор НКО слаб с точки зрения влияния на политику [8, p. 879]. Инициатива в формировании политики, как правило, исходит сверху, а уровень вовлеченности гражданского общества в процесс формирования политики можно охарактеризовать как относительно слабый [24, p. 952; 25, p. 266].

С учетом ограничений, накладываемых социально-политической средой, представляется интересной роль, которую играют НКО, ориентированные на мигрантов. Парадоксальный вывод заключается в том, что именно рестриктивная политика и способствует присутствию общественных организаций в сфере интеграции иммигрантов. Провалы или нехватка инициативы со стороны государственных органов создают пространство, которое могут занять альтернативные акторы. Подобное «пустое пространство» может быть обусловлено доминированием неолиберальной системы управления. Но в данном случае эти изменения в политике и программах (передача услуг по расселению субнациональным юрисдикциям и некоммерческим организациям) являются не только ответом на жесткую экономическую политику, вызванную финансовым кризисом 2008 г., но и реакцией на значительно более враждебную политическую и социальную среду для иммигрантов [17].

Доминирование неолиберальной системы управления означает, что к оказанию услуг населению подключились новые участники, такие как некоммерческие организации и бизнес. Однако то, как неолиберализм выстроил свои отношения с поставщиками услуг из числа общественных объединений, порождает многочисленные противоречия в стремлении НКО играть прогрессивную общественную роль и часто критически оценивается исследователями. Как ранее мы отметили, механизм финансирования деятельности общественных объединений ставит под вопрос их роль как самостоятельных акторов. Однако, как отмечает Морено и другие, неолиберальная система управления сама по себе создает противоречие между общественной деятельностью таких объединений и структурной несправедливостью, порождаемой данной системой, поскольку третий сектор не может в одиночку взять на себя решение всех проблем интеграции [17, p. 66]. Тем не менее НКО по-прежнему играют ключевую роль в адаптации и предоставлении услуг новопривывшим.

НКО, работающие в сфере миграции, неоднородны и включают в себя как локальные группы, так и крупные национальные и международные сети. В сферу деятельности общественных организаций входит широкий спектр задач – от предоставления помощи новопривывшим, юридических консультаций, языковых курсов до отстаивания равенства в сфере труда и т. д. Присутствуют как организации, специализирующиеся на конкретных вопросах, так и организации с широкой миссией. Хотя политическое влияние НКО ограничено, их роль в практической реализации интеграционных мер неоспорима.

Комиссия по благотворительности Великобритании представляет открытые данные о благотворительных организациях, действующих на территории страны, включая информацию об их доходах и расходах, что позволяет оценить масштабы деятельности британских НКО в сфере миграции, а

также уровень их поддержки государством. Используя данные, собранные Комиссией по благотворительности Великобритании, мы выявили 104 организации в сфере миграции с годовым доходом более 400 тыс. фунтов стерлингов⁴. Большая часть государственной поддержки приходится на эти крупнейшие организации сектора. Однако даже среди этих крупнейших организаций 45 организаций получают менее 10 % своего дохода от государственной помощи, а 28 из них вообще не имеют государственной помощи. Показательна информация, представленная в таблице: первая организация в списке получает больше, чем следующие девять, вместе взятые. Другими словами, государственная поддержка третьего сектора в сфере поддержки мигрантов и беженцев в значительной степени сконцентрирована на нескольких выбранных крупнейших организациях, которые выступают в качестве посредников в предоставлении услуг.

Таблица

Крупнейшие получатели государственного финансирования среди организаций третьего сектора, оказывающих поддержку беженцам и мигрантам, в фунтах стерлингах⁵

Наименование организации	Общий доход	Правительственные гранты	Правительственные контракты	Общее государственное финансирование	% государственного финансирования в бюджете организации
Migrant Help	45 730 000	2 970 000	31 880 000	34 850 000	76,21
British Refugee Council	19 070 000	8 400 000	45 000	8 445 000	44,28
Refugee Action	11 490 000	184 000	4 490 000	4 674 000	40,68
The Refugee and Migrant Centre Limited	3 800 000	700 270	1 680 000	2 380 270	62,64
Reset Communities and Refugees Ltd.	2 240 000	1 760 000	–	1 760 000	78,57
The Coventry Refugee and Migrant Centre	3 090 000	1 720 000	–	1 720 000	55,66
The Baca Charity	1 990 000	215 330	1 430 000	1 645 330	82,68
Asian Women's Resource Centre	3 050 000	1 110 000	–	1 110 000	36,39
Gloucestershire Action for Refugees and Asylum Seekers	1 260 000	977 510	–	977 510	77,58
Red Sea Community Programme	957 810	–	957 810	957 810	100

⁴ Charity Commission for England and Wales. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission> (дата обращения: 05.05.2024).

⁵ Ibid.

Важно отметить, что, хотя речь идет о размере государственной помощи, в таблицу попали организации с наибольшим общим доходом. Как отмечается в исследовательском отчете британской благотворительной организации Migration Exchange, в 2022 г. чуть менее 3 % зарегистрированных благотворительных организаций, занимающихся проблемами беженцев и миграции, имели годовой доход более 1 млн фунтов стерлингов, однако на их деятельность приходится около 44 % ресурсов сектора [10, р. 27]. Иными словами, распределение финансовых ресурсов в секторе крайне неравномерно. Более известные и крупные благотворительные организации имеют больше шансов получить поддержку и стать еще крупнее, в то время как небольшие или молодые организации, как правило, не получают грантовой помощи, поскольку у них нет связей с финансирующими организациями или они не обладают возможностями для привлечения средств. Размер и координационный ресурс организации, а также история успешной деятельности и репутация, по всей видимости, играют важную роль в получении финансирования.

Концентрация государственной помощи в нескольких крупных контрактах делает финансирование нестабильным даже для крупных организаций. В 2015 г. Совет по делам беженцев потерял 3 млн фунтов стерлингов финансирования Министерства внутренних дел, а Refugee Action лишился 7,7 млн фунтов стерлингов в 2016 г., причем обе организации являются одними из крупнейших НКО в сфере поддержки мигрантов и беженцев. Потеря финансирования зачастую объясняется тем, что Министерство внутренних дел переводит управление программой на внутренний уровень [13, р. 391]. Меняющийся характер государственного финансирования, зависящий от изменений в структуре государственных расходов (в то время как спрос на поддержку со стороны клиентов-мигрантов продолжает расти), создает атмосферу конкуренции между НКО. Кроме того, с самого момента создания крупнейшего контракта на информирование мигрантов среди заинтересованных сторон в Великобритании широко обсуждается вопрос, может ли одна организация выполнять контракт такого масштаба, не испытывая при этом перегрузок, в то время как Migrant Help регулярно обвиняется в задержках в оказании услуг, на которые с ней заключен контракт.

В научной литературе уже давно утверждается, что государственное финансирование способно подорвать деятельность правозащитных групп [26, р. 215]; в британской историографии данный вопрос обсуждается с начала 90-х гг. XX в. [12]. Иммиграционные НКО в Великобритании, получающие государственное финансирование, крупнейшей и наиболее влиятельной из которых является Совет по делам беженцев (Refugee Council), в определенной степени включены в институциональную структуру [8, р. 884]. Вследствие этого их обвиняют в том, что они подстраивают свою работу под ожидания грантодателей, а не под потребности уязвимых групп, которые они призваны представлять. В отличие от них финансово независимые организации, такие как Объединенный совет по благосостоянию иммигрантов (Joint Council for the Welfare of Immigrants), представляют собой более идеологически мотивированное ядро сектора, поскольку они должны генерировать соб-

ственные потоки доходов [8, с. 885]. И хотя можно спорить о том, в какой степени факт государственного финансирования подрывает независимость НКО, следует отметить, несмотря на то что обе организации ведут активистскую деятельность, кампании JCWI гораздо шире и амбициознее. В частности, Совет по делам беженцев проводит кампании по «исправлению» системы в сторону большей справедливости и предоставления поддержки определенным группам беженцев (таким как беженцы с ограниченными возможностями, подростки, женщины, подвергающиеся риску жестокого обращения, беременные женщины)⁶. Тем временем JCWI призывает к радикальным изменениям в миграционной системе, таким как установление пятилетнего срока получения вида на жительство вместо десятилетнего, отмена уголовного наказания за «нелегальную работу» или отказ от всех соглашений о принудительном переселении в третьи страны⁷.

Тем не менее отношения между государственными спонсорами и НКО не должны рассматриваться в таком однообразном ключе, поскольку у них имеется пространство для диалога, и, как отмечает команда посвященного миграции исследовательского проекта Центра по вопросам демографических изменений (Centre for Population Change) на примере организации Refugee Action, НКО может оспорить процедуру или внести изменения в программы, на реализацию которых они получили контракт [14, р. 41]. Хотя в масштабах миграционной политики эти изменения могут показаться несущественными, их влияние на опыт самих мигрантов и беженцев весьма значительно. Таким образом, сотрудничество с государственными структурами рассматривается как прагматичный подход, при котором НКО концентрируется на том, что можно достичь в конкретном политическом контексте, и на возможностях изменений внутри системы. Важно также отметить существование различных режимов финансирования: контрактные отношения с четко определенными целями и методами и грантовые отношения, при которых НКО обладает значительной свободой действий и автономией [14, р. 36].

Локальное измерение интеграционной политики

Другой, возможно, более важной особенностью британской политики интеграции иммигрантов является расхождение в мерах, принимаемых на местном и национальном уровнях. В мировом опыте нередко встречается, что субнациональные образования разрабатывают собственную политику, меры и политические институты, чтобы должным образом учитывать уникальные условия и проблемы, которые иммиграция создает в конкретном регионе или населенном пункте [4; 18; 22; 23]. Однако, как правило, речь идет о федеральных государствах, в которых определенная степень автономности субнациональных образований заложена изначально. В случае с Великобританией мы говорим о централизованном государстве, где не предпола-

⁶ Refugee Council. Championing the rights of refugees. URL: <https://www.refugeecouncil.org.uk/our-work/championing-the-rights-of-refugees/> (дата обращения: 05.05.2024).

⁷ The Joint Council for the Welfare of Immigrants. Campaigns. URL: <https://jcw.org.uk/campaigns/> (дата обращения: 05.05.2024).

гается подобных отклонений, и субнациональный уровень имеет мало возможностей для разработки собственной политики.

И все же на практике мы наблюдаем расхождение между локальными стратегиями. Как отмечают итальянские политологи Амброзини и Бокканти, на практике соответствие между национальной моделью и политикой отдельных городов представляется все менее убедительным и существенным. Они выделяют две основные причины расхождения. Во-первых, это связано с неустранимой внутренней дифференциацией любой национальной модели и с разрывом между дискурсивными представлениями о модели интеграции и реальными политическими мерами. Во-вторых, на местном уровне существует пространство для маневра в отношении практических интеграционных мер в отдельных сферах в рамках полномочий муниципальных властей [5, p. 39].

Следует отметить, что меры в области интеграции иммигрантов более развиты в крупных городах, которые острее ощущают поток иммигрантов по доходам, ведь более половины иммигрантов в Великобритании проживают в крупных городах. Именно в этих привлекательных для иммиграции местах логика городского развития подталкивает местные власти ставить в приоритет экономические выгоды от иммиграции, что ведет к выделению отдельной городской иммиграционной политики. Кроме того, необходимо учитывать наличие различных организованных этнических сообществ и диаспор, а также религиозное разнообразие и возникающие в связи с этим местные проблемы, что также определяет необходимость разработки локализованной политики.

Таким образом, анализируя проблему укрепления сплоченности местных сообществ, мы видим, что решающую роль в ней играют местные органы власти, которые зачастую были исключены из общегосударственной политической сети. Именно на местные органы власти была возложена задача обеспечить предоставление социальных услуг общинам мигрантов (часто новоприбывших) в своих населенных пунктах [24, p. 964]. В тех местных органах власти, где консультационные механизмы для удовлетворения потребностей групп населения (в том числе этнических меньшинств) уже были прочно укоренены, коалиции некоммерческих и добровольческих организаций образовали дополнительные звенья складывающейся системы. Городские советы и партнерства, такие как Консультативная группа мэра Лондона по вопросам мигрантов и беженцев, Бирмингемский миграционный форум, Ливерпульская группа по делам беженцев и мигрантов или программа *Inclusive Cities*, которая закладывает основу для партнерства между местными властями и другими местными акторами в 11 британских городах, позволяют наладить сотрудничество между инициативами различных акторов и, возможно, даже разработать последовательную местную политику по интеграции иммигрантов. Такие механизмы создают для НКО нишу в интеграционной политике, выходящую за рамки простой ее имплементации на практике в соответствии с установленными приоритетами.

Интересной особенностью британской иммиграционной политики является существование Стратегических партнерств по миграции, которые были впервые созданы в 2001 г. в рамках новой стратегии по работе с беженцами и

с 2007 г. стали решать более широкий круг вопросов, относящихся к миграции в целом. Они действуют на базе органов местного самоуправления и финансируются Министерством внутренних дел. Основная цель данных партнерств состоит в том, чтобы обеспечить взаимодействие между центральным и местными правительствами, поскольку некоторые регионы и крупные города имеют свои особые требования к иммиграционной политике. Расхождение между местным и национальным уровнями политики является, как уже отмечалось, характерной чертой управления интеграционной политикой, и данные партнерства призваны учитывать различные приоритеты разных участников. Всего в Британии действует 12 подобных партнерств. В работе партнерств участвуют представители Министерства внутренних дел Британии, представители местных администраций, а также представители различных общественных организаций.

Хотя формально данные Партнерства созданы для консультаций по практическим вопросам реализации иммиграционной политики, обсуждения в рамках таких партнерств затрагивают и направленность иммиграционной политики. Например, Новый иммиграционный план, объявленный правительством Британии 24 мая 2021 г., подвергся значительной критике на последующем заседании лондонского Стратегического партнерства⁸. Интересно отметить, что, хотя представители различных общественных организаций, участвующих в партнерстве, высказали различные замечания в зависимости от направления деятельности каждой организации, в целом протокол данного заседания отражает консенсус о вреде ужесточения миграционной политики, мнение, разделяемое и администрацией Лондона.

Само по себе существование городских советов не обязательно отражает роль неправительственных организаций в разработке политики интеграции. Демонстративное приглашение неправительственных акторов может превратиться в формальную или символическую попытку создать лишь видимость более горизонтального принятия решений. Это особенно важно, учитывая, что, как уже говорилось, неправительственные организации исторически не имели большого влияния на британскую иммиграционную политику. Как отмечает Д. Гриффитс и другие на примере исследования городских политик, во многих случаях, например в Манчестере и Ливерпуле, иммигрантские организации, хотя формально и признаются частью консультативных органов, на практике не привлекаются к разработке политики в данной сфере, в то время как в Бирмингеме была проведена успешная попытка координировать деятельность различных акторов [9, p. 888].

Итальянские социологи Маурицио Амброзини и Паоло Бокканы отмечают еще одну точку расхождения между национальной и местной политикой на примере Манчестера. В этом крупном городском центре, в культурном и этническом разнообразии, местные власти, очевидно, вслед за национальным правительством официально отказались от политики и языка мультикультурализма. Однако именно на местном уровне очевиден риторический

⁸ London Strategic Migration Partnership. Minutes, 8 June 2021. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/lsm_p_minutes_-_08_june_2021.pdf (дата обращения: 20.01.2024).

характер этих изменений. На уровне же практических мер все сводится к воспроизводству прежней политики мультикультурализма с использованием других ярлыков и иной концептуальной основы [5, р. 40].

Данное наблюдение ставит интересный вопрос о значении термина «мультикультурализм» и ценности дискурсивных конструкций. Представляется, что, поскольку политика на местном уровне не меняется при официальном отказе от мультикультурализма, существует расхождение между дискурсом и практикой, где практика преобладает над дискурсом. Леви указывает на устойчивое присутствие в политической сфере, несмотря на критические выступления, «мультикультурализма без культурализма», который сохраняется на практике. [11, с. 92]. В Манчестере, как и в других городах Великобритании, политике интеграции иммигрантов, беженцев и этнических меньшинств (включающих британских граждан), похоже, угрожает не столько упадок мультикультурализма, сколько перспектива все большего сокращения бюджетных средств [5, р. 40]. Это также еще раз подчеркивает расхождение между местным и национальным уровнем, вызванное тем, что на местном уровне гораздо больше внимания уделяется практическим результатам, а не дискурсивным практикам.

Таким образом, хотя в Великобритании не была принята отдельная стратегия по интеграции мигрантов, данный вопрос неоднократно поднимался в рамках различных стратегий, направленных на развитие местных сообществ. Необходимо отметить значение НКО для практической реализации задач интеграционной политики, а также некоторые распространенные проблемы, с которыми они сталкиваются, такие как финансирование. Финансирование общественных организаций можно отнести к основным стратегиям интеграции мигрантов, причем британское правительство сосредоточено на развитии отношений с небольшим количеством выбранных организаций.

Мы также видим определенную институционализацию участия НКО в интеграционной политике как путем признания в интеграционных программах или планах, так и путем включения в консультативные органы. При этом следует подчеркнуть, что местный уровень играет значительную роль в определении и реализации иммиграционной и интеграционной политики даже в политической системе, которая прямо не наделяет местный уровень такими полномочиями. Наконец, отметим расхождение между дискурсом и практикой, поскольку ограничительная риторика в отношении миграции на самом деле не устраняет присутствие мигрантов и, следовательно, необходимость обеспечения их успешной интеграции.

Список литературы

1. *Гианнакопулос П.* Взаимодействие мигрантов и местного сообщества в Великобритании (кейс Питерборо) // *Этнодиалоги.* 2017. Т. 54, № 3. С. 8–22.
2. *Кочеткова Л. Ю.* Опыт управления иммиграцией в Великобритании // *Современный город: власть, управление, экономика.* 2015. Т. 1. С. 346–352.
3. *Хахалкина Е. В.* Великобритания и проблемы интеграции, безопасности и деколонизации во второй половине 1940-х – начале 1960-х гг. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2017. 384 с.

4. *Almustafa M., Barber K., Maas W.* Immigrant integration in small and medium-sized towns and rural areas: local policies and policymaking relations in Canada: Country Reports on multilevel dynamics. Toronto : York University, 2022. 90 p.
5. *Ambrosini M., Boccagni P.* Urban Multiculturalism beyond the ‘Backlash’: New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities // *Journal of Intercultural Studies*. 2015. Vol. 36, N 1. P. 35–53.
6. *Cantle T.* Community Cohesion: Report of the Independent Review Team. London : Home Office, 2001. 80 p.
7. *Department for Communities and Local Government.* Creating the conditions for integration. London: Department for Communities and Local Government, 2012. 26 p.
8. *Gray E., Statham P.* Becoming European? The Transformation of the British Pro-migrant NGO Sector in Response to Europeanization // *Journal of Common Market Studies*. 2005. Vol. 43, N 4. P. 877–898.
9. *Griffiths D., Sigona N., Zetter R.* Integrative Paradigms, Marginal Reality: Refugee Community Organisations and Dispersal in Britain // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2006. Vol. 32, N 5. P. 881–898.
10. *Grove-White R., Kaye M.* People, power and priorities: Insights into the UK refugee and migration sector. London : Migration Exchange, 2023. 115 p.
11. *Levey G. B.* What is living and what is dead in multiculturalism // *Ethnicities*. 2009. Vol. 9, N 1. P. 75–93.
12. *Lewis J.* Developing the mixed economy of care: emerging issues for voluntary organisations // *Journal of Social Policy*. 1993. Vol. 22, N 2. P. 173–92.
13. *Mayblin L., James P.* Asylum and refugee support in the UK: civil society filling the gaps? // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2019. Vol. 45, N 3. P. 375–394.
14. *McGhee D., Bennett C., Walker S.* The Combination of ‘Insider’ and ‘Outsider’ Strategies in VSO–Government Partnerships: the Relationship Between Refugee Action and the Home office in the UK // *Voluntary Sector Review*. 2016. Vol. 7, N 1. P. 27–46.
15. Ministry of Housing, Communities and Local Government. Integrated Communities Action Plan. London : Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2019. 21 p.
16. Ministry of Housing, Communities and Local Government. Integrated Communities Strategy Green Paper. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2018. 80 p.
17. *Moreno K., Shields J., Drolet J.* Settling Immigrants in Neoliberal Times: NGOs and Immigrant Well-being in Comparative Context // *Alternate Routes: A Journal of Critical Social Research*. 2018. Vol. 29. P. 65–89.
18. *Pajares M.* Las políticas locales en el ámbito de la inmigración // *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas Jurídicas y Sociológicas (1985–2004)* / eds. Aja E., Arango J. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 317–348.
19. *Phillimore J.* Implementing integration in the UK: lessons for integration theory, policy and practice // *Policy & Politics*. 2012. Vol. 40, N 4. P. 525–545.
20. *Phillips T.* After 7/7: Sleepwalking to Segregation. Speech given at Manchester Council for Community Relations, 22 September 2005.
21. *Saggar S., Somerville W.* Building a British Model of Integration in an Era of Immigration: Policy Lessons for Government. Washington, DC : Migration Policy Institute, 2012. 32 p.
22. *Schmidtke O.* Policy Formation and citizenship practices: Germany’s regions as laboratories for immigrant integration // *Journal of International Migration and Integration*. 2021. Vol. 22. P. 1349–1368.
23. *Schmidtke O.* The Civil Society Dynamic of Including and Empowering Refugees in Canada’s Urban Centres // *Social Inclusion*. 2018. Vol. 6, N 1. P. 147–156.
24. *Somerville W., Goodman S.* The Role of Networks in the Development of UK Migration Policy // *Political Studies*. 2010. Vol. 58. P. 951–970.
25. *Statham P., Geddes A.* Elites and the ‘organised public’: Who drives British immigration politics and in which direction? // *West European Politics*. 2006. Vol. 29, N 2. P. 248–269.
26. *Wolch J.* The shadow state: Government and voluntary sector in transition. New York : Foundation Center, 1990. 286 p.

References

1. Giannakopoulos P. Vzaimodejstvie migrantov i mestnogo soobshchestva v Velikobritanii (kejs Piterboro) [Migration interaction at local level in United Kingdom: a case study of Peterborough]. *Etnodialogi*, 2017, vol. 54, no. 3, pp. 8-22. (in Russian)
2. Kochetkova L.Yu. Opyt upravleniia immigratsiei v Velikobritanii [Experience of management of immigration in Great Britain]. *Sovremennyi gorod: vlast, upravlenie, ekonomika*, 2015, vol. 1, pp. 346-352.
3. Khakhalkina E.V. *Velikobritaniia i problemy integratsii bezopasnosti i dekolonizatsii vo vtoroi polovine 1940-kh – nachale 1960-kh gg* [Great Britain and the problems of integration, security and decolonization in the second half of the 1940s – the beginning of the 1960s]. Tomsk, Izdatelstvo Tomskogo Universiteta, 2017, 384 p.
4. Almustafa M., Barber K., Maas W. *Immigrant integration in small and medium-sized towns and rural areas: local policies and policymaking relations in Canada: Country Reports on multilevel dynamics*. Toronto, York University, 2022, 90 p.
5. Ambrosini M., Boccagni P. Urban Multiculturalism beyond the ‘Backlash’: New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities. *Journal of Intercultural Studies*, 2015, vol. 36, no. 1, pp. 35-53.
6. Cattle T. *Community Cohesion: Report of the Independent Review Team*. London, Home Office, 2001, 80 p.
7. Department for Communities and Local Government. *Creating the conditions for integration*. London, Department for Communities and Local Government, 2012, 26 p.
8. Gray E., Statham P. Becoming European? The Transformation of the British Pro-migrant NGO Sector in Response to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 2005, vol. 43, no. 4, pp. 877-898.
9. Griffiths D., Sigona N., Zetter R. Integrative Paradigms, Marginal Reality: Refugee Community Organisations and Dispersal in Britain. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2006, vol. 32, no. 5, pp. 881-898.
10. Grove-White R., Kaye M. *People, power and priorities: Insights into the UK refugee and migration sector*. London, Migration Exchange, 2023, 115 p.
11. Levey G.B. What is living and what is dead in multiculturalism. *Ethnicities*, 2009, vol. 9, no. 1, pp. 75-93.
12. Lewis J. Developing the mixed economy of care: emerging issues for voluntary organisations. *Journal of Social Policy*, 1993, vol. 22, no. 2, pp. 173-92.
13. Mayblin L., James P. Asylum and refugee support in the UK: civil society filling the gaps? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, vol. 45, no. 3, pp. 375-394.
14. McGhee D., Bennett C., Walker S. The Combination of ‘Insider’ and ‘Outsider’ Strategies in VSO–Government Partnerships: the Relationship Between Refugee Action and the Home office in the UK. *Voluntary Sector Review*, 2016, vol. 7, no. 1, pp. 27-46.
15. Ministry of Housing, Communities and Local Government. *Integrated Communities Action Plan*. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2019, 21 p.
16. Ministry of Housing, Communities and Local Government. *Integrated Communities Strategy Green Paper*. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2018, 80 p.
17. Moreno K., Shields J., Drolet J. Settling Immigrants in Neoliberal Times: NGOs and Immigrant Well-being in Comparative Context. *Alternate Routes: A Journal of Critical Social Research*, 2018, vol. 29, pp. 65-89.
18. Pajares M. Las políticas locales en el ámbito de la inmigración. In Aja E., Arango J. (eds) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas Jurídicas y Sociológicas (1985–2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006, pp. 317-348.
19. Phillimore J. Implementing integration in the UK: lessons for integration theory, policy and practice. *Policy & Politics*, 2012, vol. 40, no. 4, pp. 525-545.
20. Phillips T. *After 7/7: Sleepwalking to Segregation*. Speech given at Manchester Council for Community Relations, 22 September 2005.
21. Sagar S., Somerville W. *Building a British Model of Integration in an Era of Immigration: Policy Lessons for Government*. Washington, DC6 Migration Policy Institute, 2012, 32 p.

22. Schmidtke O. Policy Formation and citizenship practices: Germany's regions as laboratories for immigrant integration. *Journal of International Migration and Integration*, 2021, vol. 22, pp. 1349-1368.

23. Schmidtke O. The Civil Society Dynamic of Including and Empowering Refugees in Canada's Urban Centres. *Social Inclusion*, 2018, vol. 6, no. 1, pp. 147-156.

24. Somerville W., Goodman S. The Role of Networks in the Development of UK Migration Policy. *Political Studies*, 2010, vol. 58, pp. 951-970.

25. Statham P., Geddes A. Elites and the 'organised public': Who drives British immigration politics and in which direction? *West European Politics*, 2006, vol. 29, no. 2, pp. 248-269.

26. Wolch J. *The shadow state: Government and voluntary sector in transition*. New York, Foundation Center, 1990, 286 p.

Сведения об авторе

Горбунова Екатерина Андреевна
аспирант, факультет международных
отношений
Санкт-Петербургский государственный
университет
Российская Федерация, 199034,
г. Санкт-Петербург, Университетская
наб., 7–9
e-mail: savirtes@gmail.com
ORCID 0000-0002-8504-4349

Information about the author

Gorbunova Ekaterina Andreevna
Postgraduate, Faculty of International
Relations
Saint Petersburg State University
7/9, University emb., Saint Petersburg,
199034, Russian Federation
e-mail: savirtes@gmail.com
ORCID 0000-0002-8504-4349