

УДК-352

DOI: 10.17072/2218-1067-2022-2-59-69

ГОРОДСКАЯ ПОЛИТИКА ЛОНДОНА В ОБЛАСТИ ИММИГРАЦИИ

Е. А. Горбунова

Горбунова Екатерина Андреевна, аспирант,
Санкт-Петербургский государственный университет.
E-mail: savirtes@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8504-4349. ResearcherID: AAD-5163-2022).

Аннотация

Автор анализирует стратегии и основные документы миграционной политики Лондона и заявления городских властей, а также ключевые проблемы, которые стоят перед городской администрацией. Анализируются причины, которые побуждают региональные и местные органы власти активно вмешиваться в процесс формирования миграционной политики и принимать собственные стратегии действий. Автор отмечает, что взгляды администрации Лондона и Британского правительства на миграционную политику зачастую расходятся; в частности, администрация Лондона активно отстаивает экономические преимущества более либеральной миграционной политики. Особое внимание в данной работе уделяется проектам деволуции миграционной политики на региональный уровень, которые подчеркивают неэффективность общенациональной политики с точки зрения городских властей. Автор приходит к выводу, что наблюдается разрыв между действиями национального и локального уровней власти. Логика городского развития подталкивает местные власти ставить в приоритет экономические выгоды от иммиграции, что в контексте рестриктивной национальной политики ведет к выделению отдельной городской миграционной политики. Проведенное исследование отражает влияние местных политических процессов на миграционную политику и миграционные процессы.

Ключевые слова: иммиграция; миграционная политика; городская политика; мигранты; Лондон; многоуровневое управление.

Современный мир отличается высоким уровнем интенсивности миграционных потоков. Многочисленные иммигранты представляют собой одновременно как преимущество, прежде всего, экономическое, для принимающей страны, так и источник риска, связанный с социальной и культурной интеграцией в принимающее общество. Даже в условиях пандемии коронавируса и закрытия границ, прервавших трансграничное перемещение людей, уже сформировавшиеся иммигрантские сообщества составляют заметную долю населения многих крупных городов. В связи с этим представляется актуальным исследование различных форм политики в сфере интеграции иммигрантов.

Хотя вопросы иммиграционной и интеграционной политики часто рассматриваются в российской историографии, исследований, посвященных локальному уровню формирования иммиграционной политики, довольно мало. При этом практически нет работ, которые бы осмыслили положение городской иммиграционной политики в контексте национальной политики и связанные с этим противоречия и конфликты. Этим определяется научная новизна данной работы.

Городская политика в области иммиграции: теоретическая рамка

Вопросам городской политики в отношении иммигрантов уделяется немало внимания в научном сообществе. Сильная урбанизированность является одной из ключевых черт современных миграционных процессов. По статистике Международной организации по миграции, одна пятая всех иммигрантов в мире сосредоточены всего в 20 городах мира¹. При этом состав городского населения в результате иммиграции динамично меняется, тогда как на остальных территориях изменения происходят намного медленнее. Возникающий в результате разрыв становится препятствием для формирования общенациональной политики. Другими словами, проблемы и вызовы, связанные с иммигра-

© Горбунова Е. А., 2022

¹ International Organisation on Migration (2015) World Migration Report. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2015-migrants-and-cities-new-partnerships-manage-mobility> (дата обращения: 01.03.2021). P. 38.

цией, локализованы в первую очередь на уровне города. Именно поэтому на уровне города можно и нужно формировать иммиграционную политику, адаптированную к вызовам XXI в.

В действительности, как отмечают многие исследователи, городские власти становятся все более активными участниками процесса интеграции иммигрантов, а также концептуализации и формирования иммиграционной политики (Adam & Caponio, 2018; Zapata-Berrero et al., 2017; Thouez, 2018). Исторически иммиграция всегда была драйвером роста городов и, как следствие, их экономического и политического развития (Portes, 2000: 153). В результате подход исследователей-урбанистов часто основывается на тезисе, что города представляют собой особую «открытую к различиям» территорию (Penninx, 2009; Guiraudon, 2009; Vertovec, 1996). Другой крайностью может стать утверждение, что городская политика представляет собой исключительно прагматическую реакцию на локальные проблемы интеграции (Gebhardt, 2014). Однако, независимо от подхода, несомненно, что городская иммиграционная политика представляет собой перспективное направление исследований со своими факторами и закономерностями, которые отличают его от аналогичных исследований в области национальной политики.

Как отмечают многие исследователи, в интеграционной политике наблюдается постепенный сдвиг от национальных моделей к децентрализованному местному подходу (Schmidtke, 2014: 78). Как отмечает Байлз, контекст города представляет собой не только непосредственную среду, в которой решается вопрос размещения и адаптации новоприбывших, но и площадку для взаимодействия и сотрудничества правительственных учреждений и представителей гражданского общества (Biles, 2008: 163–166). Именно городская администрация и различные городские службы являются для иммигрантов самым ближним уровнем правительства, с которым они взаимодействуют чаще всего. Поэтому именно на городские власти ложится основная ответственность по интеграции иммигрантов в принимающее общество.

Однако следует учитывать, что зачастую представители субнациональных уровней власти обладают ограниченными полномочиями и финансовыми возможностями, что накладывает определенные ограничения на их управленческие инициативы (Schmidtke, 2014: 84). Как одно из следствий, между разными уровнями власти могут возникать конфликты и разногласия. Далее в практической части исследования будут рассмотрены некоторые подобные проблемы формирования локальной стратегии в контексте национальной политики.

Тем не менее, субнациональное положение городов создает не только сложности, но и преимущества. В частности, как отмечает Шмидтке, города оказались более приспособлены к вызовам, связанным с современными иммиграционными тенденциями. На примере Германии исследователь показывает, что сильная политизация вопросов, связанных с регулированием иммиграции, не позволила государственным властям выработать всеобъемлющую интеграционную политику (Schmidtke, 2014: 85). Этот пробел дал возможность субнациональным уровням утвердиться в качестве важных участников политического процесса, как в отношении направления национальных дебатов по миграции, так и в плане разработки политики в этой области. В отличие от бурных национальных дебатов о предполагаемых угрозах, связанных с культурным и религиозным разнообразием иммигрантов, обсуждение интеграции в региональном контексте строится с точки зрения интересов региона и необходимости предоставить мигрантам равные возможности в секторе образования и на рынке труда (Schmidtke, 2014: 85).

Тем не менее, следует также отметить, что делегирование политической компетенции на субнациональный уровень привело к тому, что Шенвальдер называет «неравномерной динамикой», то есть к асимметричной проработке и реализации локальных и региональных стратегий по привлечению и интеграции иммигрантов (Schönwälder, 2013). Как отмечает Шмидтке на примере Канады и Германии, отдельные регионы и муниципалитеты могут брать на себя инициативу в сфере иммиграционной политики и осуществлять широкое число социальных программ, в то время как другие не отдают приоритет этой сфере государственной политики (Schmidtke, 2014: 93). Возможности и активность муниципальных властей могут значительно различаться даже в пределах одной агломерации, что составляет дополнительную сложность при анализе иммиграционной политики.

При наличии таких факторов, как юридическая неопределенность полномочий городских властей в области иммиграции и бездействие национальных органов власти, растет влияние личности на городскую политику (Good, 2005). Ключевую роль в создании и проведении иммиграционной политики, как правило, занимают мэры или главы городских администраций. В этих условиях важное значение приобретают персональные качества главы, приоритеты и лидерские способности.

Тем не менее, вне зависимости от политической конфигурации, иммиграционная политика закрепила в повестке многих крупных городов. В особенности это относится к крупным мегаполисам или международным экономическим и финансовым центрам, которые привлекают множество иммигрантов, где подобная повестка естественным образом выходит на передний план. Отмечается, что локальное восприятие иммиграции и интеграции часто доминирует или даже открыто противоречит национальному (Gebhardt, 2014: 3). Именно подобное расхождение в ценностях и интересах между национальной и локальной политикой и наблюдается на примере Лондона.

Методология и методы исследования

Концептуальную основу данного исследования составляют модель иммиграционной политики, концентрирующая внимание на внутривластных факторах, она же *domestic policy model* (Meyers, 2000: 1257). Данная модель предполагает, что государственная политика является ареной, на которой действуют различные группы интересов, и политические решения являются результатом столкновения, торга и компромиссов между интересами различных акторов. Таким образом, данное исследование исходит из утверждения, что местные власти являются одним из акторов, формирующих миграционную политику, и для того, чтобы проанализировать иммиграционную ситуацию в целом, необходим анализ действий на местном уровне.

Ключевым методологическим подходом, примененным в данном исследовании, является контент-анализ. Контент-анализ – это метод анализа содержания текстов и информационных источников, который позволяет выявить смысловое содержание текста и его эмоциональный тон. С помощью метода контент-анализа были проанализированы выступления и заявления представителей городской администрации Лондона, официальные документы лондонской администрации, данные независимых исследовательских центров и сообщения СМИ. Основное внимание при анализе уделялось таким вопросам, как ключевые направления городской иммиграционной политики, формулирование целей, задач и проблем в данной сфере. Само формулирование проблем в политическом дискурсе уже содержит в себе указание на возможные пути их решения и легитимизирует последующие политические решения. Поэтому исследование с помощью методов контент-анализа позволяет прояснить процесс принятия политических решений.

Прежде всего, речь идет о программных документах лондонской администрации в области иммиграции: доклад «Иммиграция: подход будущего» 2017 г.² и доклад «Создание иммиграционной системы для будущего труда» 2020 г.³. Помимо этого, были проанализированы стратегии социальной политики Лондона «All of Us» и «Inclusive London»⁴, а также доклады лондонской группы Стратегического партнерства по миграции⁵.

Кроме того, по ключевому запросу «London immigration policy» были отобраны и проанализированы статьи в местных и национальных СМИ, выпущенные после референдума о членстве Великобритании в Европейском союзе. То есть, хронологические рамки определяют период с 2016 по 2022 гг. Всего было проанализировано 110 статей в семи различных изданиях: пяти национальных (Daily Express, The Economist, The Independent, The Guardian, The Telegraph) и двух местных (Evening Standard, City A.M.) газетах. В ходе анализа рассматривался тон публикации и поднимаемые в них темы.

Городская политика в отношении иммигрантов на примере Лондона

Исследования взаимодействия национальных и субнациональных уровней власти по вопросам иммиграционной и интеграционной политики представляют особый интерес в контексте европейской тенденции на расширение полномочий местных властей. В качестве примера в данной работе разби-

² Greater London Authority (2017) Immigration: a future approach. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/migration_a_future_approach.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

³ City of London (2020) Building an immigration system for the future of work. URL: <https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Business/building-an-immigration-system.pdf> (дата обращения: 20.01.2022).

⁴ Greater London Authority (2018) Inclusive London The Mayor's Equality, Diversity and Inclusion Strategy. URL: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-equality-diversity-inclusion-strategy.pdf> (дата обращения: 21.01.2022); Greater London Authority (2018) All of Us The Mayor's Social Integration Strategy. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/final_social_integration_strategy.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

⁵ London Strategic Migration Partnership. URL: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/communities/migrants-and-refugees/london-strategic-migration-partnership-lsmp> (дата обращения: 20.01.2022).

рается кейс Лондона. Лондон, являясь столицей Великобритании и крупнейшим ее городом, привлекает огромное число иммигрантов, этнический, расовый и религиозный состав которых крайне разнообразен. Поэтому вопросы иммиграции и интеграции иммигрантов занимают важное место в политике городской администрации.

В последние годы иммиграционная политика стала неизменным источником разногласий и конфликтов между Лондоном и правительством Великобритании. Хотя лейбористское правительство Т. Блэра (1997–2007 гг.) проводило про-иммиграционную политику, основанную на принципах мультикультурализма, эта политика столкнулась с сильной общественной критикой, в особенности после серии терактов в Лондоне в 2005 г. (Охошин 2020: 508). Последовавшие консервативные правительства Д. Кэмерона (2010–2016 гг.) и Т. Мэй (2016–2019 гг.) взяли курс на ужесточение иммиграционных правил. Администрация Лондона, напротив, поддерживает открытый подход к иммиграции и часто выражает несогласие с национальной политикой.

Видение интеграционной политики Лондона выражено в двух основных стратегиях, принятых в 2018 г.: стратегии социальной интеграции «All of Us» и стратегии обеспечения равенства «Inclusive London»⁶.

Стратегия обеспечения равенства «Inclusive London» включает широкий спектр различных социальных политик, направленных на интеграцию не только иммигрантов, но и этнических меньшинств, людей с инвалидностью, пожилых людей, молодежь, неблагополучных семей и так далее. В стратегии отдельно подчеркивается значение тесных связей с европейскими государствами для развития экономики Лондона и утверждается необходимость открытой иммиграционной системы⁷. В целом, стратегия воспринимает миграцию как ключевой источник человеческого капитала, которому, однако, не дают раскрыться различные дискриминационные практики, существующие в британском обществе по отношению к мигрантам.

В свою очередь, интеграционная стратегия Лондона «All of Us» утверждает, что интеграция должна представлять собой общую ответственность всех жителей, а не только отдельных этнических или религиозных сообществ⁸. Данная стратегия прямо критикует политику британского правительства в сфере иммиграции и интеграции: во-первых, за создание «враждебной среды», ограничивающей права мигрантов⁹, и, во-вторых, за чрезмерный акцент на культурной интеграции, из-за которого игнорируются такие факторы, как возраст, социальный класс, статус занятости и пол¹⁰.

Более того, в данной стратегии провозглашается, что одна из ключевых задач Мэра Лондона и городской администрации – это лоббирование на национальном уровне открытой иммиграционной политики, которая бы отвечала интересам города¹¹. Интересно также отметить, что стратегия делает особый акцент на региональной идентичности, которая объединяет жителей города, но также и указывает на уникальное положение Лондона¹². Таким образом, наблюдается расхождение целей и задач интеграционной политики на региональном и национальном уровнях.

Особую остроту дискуссии по вопросам иммиграционной и интеграционной политики приобрели в контексте выхода Великобритании из Европейского союза, который принес с собой изменение иммиграционного режима для граждан ЕС, находящихся в Великобритании. Миграционный кризис 2015 г. стал одним из главных катализаторов Брексита: большой приток низкоквалифицированных мигрантов воспринимается как преграда развитию национальной экономики (Охошин, 2020). Более того, консервативное правительство заявило, что отмена свободы передвижения рабочей силы в рамках ЕС позволит создать «справедливую миграционную систему», которая предоставит равный доступ к рынку труда в Великобритании для всех иностранных граждан (Годованюк, 2020).

Однако реакция лондонской администрации оказалась противоположной. В частности, вслед за референдумом о выходе Великобритании из Европейского союза мэр Лондона Садик Хан запустил кампанию #LondonIsOpen, отражающую озабоченность города референдумом и поддержку «мульти-

⁶ Greater London Authority (2018) Inclusive London The Mayor's Equality, Diversity and Inclusion Strategy. URL: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-equality-diversity-inclusion-strategy.pdf> (дата обращения: 21.01.2022); Greater London Authority (2018) All of Us –The Mayor's Social Integration Strategy. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/final_social_integration_strategy.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

⁷ Ibid, p. 92.

⁸ Ibid, p. 17, 38.

⁹ Ibid, p. 59.

¹⁰ Ibid, p. 17.

¹¹ Ibid, p. 61.

¹² Ibid.

культурного» Лондона, открытого для иммиграции¹³. В официальном заявлении мэра Лондона по вопросу иммиграции критиковались последствия Брексита для экономики города и рынка труда и высказывалась требование отказаться от ограничительной миграционной политики ради экономического развития¹⁴.

Здесь следует отметить, что введение новых иммиграционных правил в результате выхода Великобритании из состава Евросоюза, по сути, привело к превращению части иммигрантов в нелегальных. Для Лондона, который привлекает основной поток иммигрантов в стране, это является намного более серьезной проблемой, чем для других регионов Великобритании. Кроме того, новая миграционная система может привести к активизации каналов нелегальной миграции и контрабандистов (Годованюк, 2020: 80).

Мэр Лондона Садик Хан также раскритиковал балловую систему, предложенную британским правительством, которая была направлена на привлечение высококвалифицированных иммигрантов¹⁵. Как отмечается, британская экономика в течение длительного времени полагалась на трудовые ресурсы приезжих, которые выполняли работу, на которую по тем или иным причинам не соглашалось местное население (Годованюк, 2020: 79). Трудовые мигранты составляют значительную часть работников в таких областях, как мясная промышленность, гостиничный и ресторанный бизнес, строительная отрасль, социальные работники, медсестры.

Таким образом, само определение «желательной иммиграции», положенное в основу иммиграционных правил, вызвало сильные разногласия. Как отметил Садик Хан, предложенные положения не включают ряд жизненно необходимых профессий, от которых зависит уровень жизни в городе, таких как медсестры и строители, что ставит под угрозу благосостояние Лондона¹⁶. Идея, которую отстаивает лондонская администрация, состоит в том, что польза, которую человек приносит обществу, не равна его квалификации.

Может показаться, что подобная приверженность политике «открытости» по отношению к иммигрантам связана с личностью мэра Садики Хана, чьи родители были иммигрантами. Тем не менее, хотя личный фактор и может оказывать свое влияние, следует также подчеркнуть и преемственность данной стратегии в городской администрации.

Преыдушие мэры Лондона также поддерживали более открытую, в сравнении с национальной, иммиграционную политику. Особенно это показательно в случае с консерватором Борисом Джонсоном, который в ходе своей деятельности в качестве мэра Лондона решительно выступил против планов правительства по сокращению иммиграции (Hadj Abdou & Geddes, 2017: 504). Выступая уже в другой роли – премьер-министра Великобритании – политик отстаивает уже совершенно иную иммиграционную политику, что может служить свидетельством того, как контекст глобального города оказывает влияние на принятие политических решений.

Иными словами, можно сделать вывод, что сама экономическая ситуация современных мегаполисов подталкивает к более открытой иммиграционной политике. Некоторые исследователи-урбанисты действительно предполагают, что города исторически более открыты к иммиграции, хотя подобный тезис можно критиковать за чрезмерный детерминизм. Тем не менее, нельзя не согласиться, что для властей крупных мегаполисов вопросы иммиграции действительно являются более чувствительными – хотя бы потому, что доля иммигрантов в общем населении выше, а их влияние на экономическую ситуацию более значительно.

Например, 34 % населения Лондона являются иммигрантами, тогда как во всей Великобритании доля иммигрантов составляет 12 % (Gebhardt 2014: 3). Следовательно, последствия ужесточения миграционных правил сильнее отразятся на Лондоне, чем на других регионах Британии, хотя принимаются подобные решения исходя из общих интересов.

Именно на оторванность национальной иммиграционной политики от ее последствий указывали сторонники развития локальных подходов к иммигрантам. В частности, с точки зрения лон-

¹³ Government of London (2018) Our #LondonIsOpen campaign. URL: <https://www.london.gov.uk/about-us/mayor-london/london-isopen> (дата обращения: 20.01.2022).

¹⁴ Greater London Authority (2017) Immigration: a future approach. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/migration_a_future_approach.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Government of London (2019) Mayor reveals damage that Government immigration plans risk inflicting. URL: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-reveals-risk-of-government-immigration-plans> (дата обращения: 20.01.2022).

донских властей, деволуция иммиграционной политики могла бы разрешить текущие разногласия¹⁷. Поскольку изменения в иммиграционной политике, принимаемой на уровне страны, могут иметь серьезные негативные последствия для экономики города, Лондон выступает за расширение полномочий региональных властей в сфере иммиграционной политики¹⁸. Неспособность правительства поставить на первое место экономические интересы и создать гибкую систему, отвечающую региональным особенностям и потребностям – как, например, статусу Лондона как глобального города и мирового экономического центра – то становится необходимой регионализация миграционной политики¹⁹.

Подобная аргументация регулярно звучит как в программных документах администрации Лондона, так и в публичных заявлениях представителей города. Например, комментарий Садик Хана лондонской газете *Evening Standard*, в которой тот критикует центральное правительство за меры по ограничению миграции, полностью построен на экономических аргументах²⁰. Другие положительные аспекты иммиграции – а именно культурные – вскользь упоминаются буквально в одном предложении. Это верно и для другой статьи мэра Лондона, написанной для *Independent*. Отличие только в том, что в статье для национальной издания Хан делает отдельный акцент на последствиях ограничения миграции для национальной экономики, заявляя, что «если мы ограничиваем нашу столицу, мы ограничиваем всю страну»²¹.

Таким образом, в дискурсе представителей Лондона экономические аргументы становятся обоснованием для требования деволуции²². В частности, звучат предложения создать отдельные региональные программы иммиграции, которые бы лучше отразили экономическую реальность мегаполиса, или создать отдельные лондонские визы (Sumption, 2017). По мнению Садик Хана, поскольку иммиграция напрямую влияет на развитие местной экономики, передача контроля над иммиграцией на субнациональный уровень позволит проводить более эффективную иммиграционную политику и поддерживать благоприятный для предпринимателей и инвесторов климат в городе²³. Сторонники деволуции считают, что экономические выгоды гибкой иммиграционной политики важнее, чем возможная потеря контроля над перемещениями иммигрантов внутри страны между регионами с разными иммиграционными режимами.

Данное предложение интересно в первую очередь тем, что подвергает сомнению эффективность национального правительства в современных экономических условиях. Городские власти быстрее и эффективней решают проблемы, связанные с присутствием иммигрантов (Gebhardt, 2014). Национальные правительства зачастую проводят политику, которая противоречит городским интересам в вопросах иммиграции, а также не считают нужным консультироваться с локальными и региональными политическими акторами при принятии решений (Gebhardt, 2014: 12). Подобное отношение вызывает ответную критику со стороны лондонских политиков²⁴.

Интересно отметить, что подобные расхождения наблюдаются не только в политическом дискурсе, но и в дискурсе СМИ (см. таблицу).

По результатам исследования, было выявлено, что критика национальной миграционной политики характерна как для местных изданий, так и для либеральных газет. Однако лондонские газеты обращают внимание на особую потребность Лондона в рабочих мигрантах, из чего следует, что ограничение миграции наносит особый ущерб именно лондонской экономике. Подобный «экономико-ориентированный» обзор темы сильно отличается от мнения по этому вопросу национальной газеты *The Guardian*, которая обращает внимание в первую очередь на нарушения прав мигрантов и беженцев.

¹⁷ Government of London (2019) Mayor reveals damage that Government immigration plans risk inflicting. URL: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-reveals-risk-of-government-immigration-plans> (дата обращения: 20.01.2022).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Greater London Authority (2017) Immigration: a future approach. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/migration_a_future_approach.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

²⁰ Khan, S. (2017) 'Immigration is vital to London's economy – we must protect it', *Evening Standard*, 11 October. URL: <https://www.standard.co.uk/comment/comment/sadiq-khan-immigration-is-vital-to-london-s-economy-we-must-protect-it-a3655861.html> (дата обращения: 20.01.2022).

²¹ Khan, S. (2020) 'The government may not see the merits of immigration – but London does', *Independent*, 19 February. URL: <https://www.independent.co.uk/voices/boris-johnson-points-based-immigration-priti-patel-london-a9345111.html> (дата обращения: 20.01.2022).

²² Ibid.

²³ Government of London (2019) Mayor reveals damage that Government immigration plans risk inflicting. URL: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-reveals-risk-of-government-immigration-plans> (дата обращения: 20.01.2022).

²⁴ Crerar, P. 'Sadiq Khan at odds with Labour Party over London migrant cap', *Evening Standard*, 11 October. (2017) URL: <https://www.standard.co.uk/news/mayor/sadiq-at-odds-with-labour-over-london-migrant-cap-a3655981.html> (дата обращения: 20.01.2022).

Результаты анализа британских СМИ по вопросу политики Лондона в сфере иммиграции

			Количество статей	Тон статей и отношение к иммиграции	Повторяющиеся темы			
					«Ограничения иммиграции Лондону»	«Национальная политика слишком жесткая»	«Необходима региональная миграционная политика»	Разногласия между представителями разных уровней власти
Evening Standard	Лондонская консервативная газета		17	Положительное	4	7	2	2
City A.M.	Лондонское финансовое издание		12	Положительное	7	3	2	2
The Independent	Леволберальный интернет-портал		21	Положительное	-	4	1	5
Daily Express	Национальная правая газета		20	Нейтральный тон; цитируют, а не высказывают мнение	-	-	1	2
The Economist	Национальная либеральная газета		12	Положительное	-	3	-	1
The Guardian	Национальная леволберальная газета		18	Акцент на соблюдение прав человека	-	8	-	2
The Telegraph	Национальная консервативная газета		10	Поддерживает ограничения иммиграции, критикует проект деволюции	-	-	-	1

Можно также отметить, что консервативная лондонская газета Evening Standard резко отличается по содержанию и эмоциональному тону своих публикаций от национальных консервативных газет. Данное наблюдение может служить свидетельством, что особенности развития мегаполиса ведут к формированию положительной позиции по отношению к иммиграции, независимо от редакци-

онной политики. Наконец, вопрос деволуции редко поднимается в рассмотренных изданиях, однако в лондонских газетах идея особой региональной иммиграционной политики появлялась в два раза чаще.

Что интересно, все издания, вне зависимости от географии распространения и редакционной политики, отмечают конфликты между представителями регионального и национального уровней власти по вопросам миграционной политики. Можно предположить, что условия мегаполиса подталкивают местных представителей власти к более радикальным позициям по вопросам иммиграции по сравнению с другими британскими политиками, что ведет к частым разногласиям.

Разногласия между уровнями власти на почве миграционной политики сохранились в том числе и в период пандемии коронавируса, несмотря на закрытие национальных границ. Хотя темпы иммиграции резко упали, необходимость проведения интеграционной политики в отношении уже присутствующих иммигрантов осталась и, более того, обострилась. В частности, пандемия показала уязвимость иммигрантов к заболеванию, нехватку доступа к здравоохранению, объясняющуюся неопределенным юридическим статусом многих приезжих и их маргинализацией.

В этих условиях Садик Хан раскритиковал действия правительства и заявил о необходимости обеспечить иммигрантам доступ к медицинским услугам, а также преференциальную вакцинацию от коронавируса²⁵. Позднее Садик Хан заявил о необходимости создания специальных виз для постковидного восстановления экономики и в очередной раз повторил о необходимости более гибкого регионального подхода к иммиграции²⁶. Таким образом, в период пандемии не только не ушли на второй план разногласия по поводу иммиграционной политики, а скорее даже появились новые точки столкновений.

Как отмечает доклад Института исследований в сфере публичной политики, подобные конфликты между локальными и национальными властями идут в рамках общей тенденции на развитие городской интеграционной политики (Morris, 2020). Ключевую роль в формировании интеграционной политики играют мэры тех городов и регионов, где эта должность формируются прямыми выборами (Morris, 2020: 3). Здесь следует отметить, что прямые выборы действуют в крупных городах, где проживает более половины всего иммигрантского населения Великобритании. Именно в этих привлекательных для иммиграции регионах местные власти выступили за открытую иммиграционную политику, в том числе и напрямую противодействуя действиям правительства.

Иными словами, логика городского развития подталкивает местные власти ставить в приоритет экономические выгоды от иммиграции, что ведет к выделению отдельной городской иммиграционной политики. В результате наблюдается разрыв между действиями национального и локального уровней власти.

Для того чтобы преодолеть данный разрыв, были созданы Стратегические партнерства по миграции, основная цель которых состоит в том, чтобы обеспечить взаимодействие центрального и местного правительств. Всего в Британии действует 12 подобных партнерств. В заседаниях партнерств участвуют представители Министерства внутренних дел Британии, представители местных администраций, а также представители различных общественных организаций.

Хотя заседания Стратегического партнерства по миграции нацелены на решение исключительно практических вопросов имплементации миграционной политики, в них находят свое отражение разногласия между двумя уровнями власти. В частности, Новый иммиграционный план, объявленный правительством Британии 24 мая 2021 г., подвергся значительной критике на последующем заседании партнерства²⁷. Интересно отметить, что, хотя представители различных общественных организаций, участвующих в партнерстве, высказали различные замечания в зависимости от направления деятельности организации, в целом, протокол данного заседания отражает консенсус о вреде ужесточения миграционной политики.

²⁵ Bulman, M. (2020) 'Coronavirus: Home Office immigration policies 'compounding' health inequalities, says Sadiq Khan', *Independent*, 28 April. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/coronavirus-sadiq-khan-home-office-immigration-policies-a9488966.html> (дата обращения: 20.01.2022); Boscia, S. (2020) 'Coronavirus: Sadiq Khan asks for more immigrants to be eligible for Universal Credit', *City A.M.*, 30 March. URL: <https://www.cityam.com/coronavirus-sadiq-khan-asks-for-more-immigrants-to-be-eligible-for-universal-credit/> (дата обращения: 20.01.2022).

²⁶ Talora, J. (2021) 'Sadiq Khan calls for 'Covid Recovery Visas' to tackle labour shortages', *Evening Standard*, 14 September. URL: <https://www.cityam.com/coronavirus-sadiq-khan-asks-for-more-immigrants-to-be-eligible-for-universal-credit/> (дата обращения: 20.01.2022).

²⁷ London Strategic Migration Partnership (2021) Minutes, 8 June. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/lsmpp_minutes_-_08_june_2021.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

Иными словами, дискурс администрации Лондона о важном экономическом и общественном вкладе иммигрантов находят поддержку среди лондонских предпринимателей и гражданского общества. Заметим также, что акцент на особых ценностях Лондона, особой открытости этого мегаполиса, часто появляется в публичных заявлениях мэра Лондона Садик Хана. Например, в одном из его пресс-релизов были представлены данные опросов, согласно которым «57 процентов предпринимателей Лондона считают, что новые иммиграционные правила приведут к нехватке рабочей силы в Лондоне»²⁸. Таким образом, неоднократное подчеркивание особого характера Лондона, положительной роли миграции и общественного консенсуса вокруг миграционной политики служат средством легитимировать предложения о деволуции.

Несмотря на существующие противоречия между двумя уровнями власти, деятельность партнерства свидетельствует о попытках найти компромисс между двумя видениями миграционной политики. При этом заседания партнерства служат каналом связи, который позволяет представителям местной администрации давать обратную связь и вносить свои предложения по миграционной политике²⁹. Работа партнерств оказывает весомое влияние на принятие и имплементацию иммиграционной политики, что подчеркивает нашу основную теоретическую предпосылку: формирование национальной политики происходит в процессе взаимодействия множества различных акторов, в том числе и местного уровня власти.

Следует отметить, что вступившая в силу в 2021 г. новая иммиграционная система, которая долго служила источником разногласий между британским правительством и администрацией Лондона, в конечном итоге оказалась мягче, чем первоначальные проекты. Администрация Лондона сделала заявление, в котором, с одной стороны, приветствовала эти изменения, а с другой – призвала к дальнейшим реформам миграционной политики в сторону большей открытости, гибкости и упрощения бюрократических процедур³⁰. Однако параллельно британское правительство ужесточило политику в отношении таких групп иммигрантов, как беженцы и просители убежища (Somerville & Walsh, 2021). Остается неясным, смогут ли национальные и региональные власти прийти к долгосрочному компромиссу.

Заключение

В современном мире городская политика становится важным инструментом решения вопросов, связанных с иммиграцией. Городская политика имеет свою, определяемую местным контекстом логику развития, что вызывает расхождения между национальной и локальной политикой в сфере иммиграции.

Данное исследование показывает, что действия и заявления администрации Лондона по вопросам иммиграции зачастую расходятся с позицией британского правительства, а местная политика в данной сфере противопоставляется национальной политике как более открытая и способствующая процветанию города. Помимо проведения своей иммиграционной политики на местном уровне, администрация Лондона также занимается лоббированием более мягких мер на национальном уровне. Кроме того, лондонская администрация неоднократно выступала за деволуцию иммиграционной политики на региональный уровень, что ставит под сомнение эффективность государства в современных экономических условиях. Наконец, имплементация принятых на национальном уровне решений часто сталкивается с критикой и сопротивлением местной администрации.

В ходе исследования было также выявлено, что восприятие миграционной и интеграционной политики в местных и национальных СМИ значительно различается. Местные СМИ чаще поддерживают открытую иммиграционную политику и делают акцент на особом значении иммиграции для Лондона. Данное наблюдение вновь подчеркивает то, как условия мегаполиса определяют политические интересы его представителей.

Несмотря на многочисленные разногласия, рассмотренные в данной статье, нельзя не отметить и стремление найти компромисс между двумя видениями миграционной политики. Различные

²⁸ Government of London (2019) Mayor reveals damage that Government immigration plans risk inflicting. URL: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-reveals-risk-of-government-immigration-plans> (дата обращения: 20.01.2022).

²⁹ London Strategic Migration Partnership (2020) Minutes, 8 December. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/lsm_p_minutes_-_8_december_2020.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

³⁰ City of London (2020) Building an immigration system for the future of work. URL: <https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Business/building-an-immigration-system.pdf> (дата обращения: 20.01.2022).

формальные и неформальные каналы связи, инструменты лоббирования и Стратегические партнерства позволяют лондонской администрации продвигать свои интересы и взгляды на политику в области миграции и интеграции. Таким образом, как показывает данное исследование, локальные политические процессы и интересы городов оказывают весомое влияние на формирование миграционной политики.

Список литературы / References

- Годованюк, К. А. (2020) 'Проблемы регулирования иммиграции в Великобритании после брекзита', *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, 2, сс. 76–82. [Godovanyuk, K. A. (2020) 'Immigration Regulation Issues in the UK after Brexit' [Problemy regulirovanie immigracii v Velikobritanii posle brekzita], *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, 2, pp. 76–82. (In Russ.)].
- Охошин, О. В. (2020) 'Миграционная политика Великобритании до и после брекзита', *Вестник РУДН. Серия: Политология*, 22 (3), сс. 506–516. [Okhoshin, O. V. (2020) 'UK Migration Policy before and after Brexit' [Migracionnaya politika Velikobritanii do i posle brekzita], *RUDN Journal of Political Science*, 22 (3), pp. 506–516. (In Russ.)].
- Adam, I. and Caponio, T. (2018) 'Research on the multi-level governance of migration and migrant integration. Reversed pyramids' in: Weinar, A., Bonjour, S. and Zhynormirska, L. (ed.) *Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. London: Routledge, pp. 26–37.
- Biles, J. (2008) 'Integration policies in English-speaking Canada' in: Biles, J., Burstein, M. and Frideres, J. (ed.) *Immigration and Integration in Canada in the Twenty-first Century*. Kingston: Queen's University, pp. 163–166.
- Broadhead, J. (2019) 'The place of social integration in policy making and practice at the Greater London Authority 2016-2019', *Hommes Et Migration*, 1326, pp. 48–57.
- Consterdine, E. (2018) *Labour's Immigration Policy: The Making of the Migration State*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Gebhardt, D. (2014) *Building Inclusive Cities: Challenges in the Multilevel Governance of Immigrant Integration in Europe*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Good, K. (2005) 'Patterns of politics in Canada's immigrant-receiving cities and suburbs: How immigrant settlement patterns shape the municipal role in multiculturalism policy', *Policy Studies*, 26 (3–4), pp. 261–284.
- Guiraudon, V. (2009) 'The multi-level governance of international migration. An unbalanced act?', Presentation at the Committee of the Regions Atelier, "Multi-level governance in the EU: New prospects for a European Union with its regions and cities", October 7, 2009, Brussels.
- Hadj Abdou, L. and Geddes, A. (2017) 'Managing superdiversity? Examining the intercultural policy turn in Europe', *Policy & Politics*, 45 (4), pp. 493–510.
- Meyers, E. (2000) 'Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis', *The International Migration Review*, 34(4), 1245–1282.
- Morris, M. (2020) Sanctuary cities? How regional mayors can protect victims of crime with insecure immigration status. Institute for Public Policy Research [online]. Available at: <https://www.ippr.org/research/publications/sanctuary-cities> (дата обращения: 21.01.2022).
- Penninx, R. (2009) *Decentralising integration policies: Managing migration in cities, regions and localities*. London: Policy Network.
- Portes, A. (2000) 'Immigration and the Metropolis: Reflections on Urban History', *Journal of International Migration and Integration*, 1 (2), pp. 153–175.
- Schmidtke, O. (2014) 'Beyond National Models? Governing migration and integration at the regional and local levels in Canada and Germany', *Comparative Migration Studies*, 2 (1), pp. 77–99.
- Schönwälder, K. (2013) 'Immigrant Representation in Germany's Regional States: The Puzzle of Uneven Dynamics', *West European Politics*, 36 (3), pp. 634–651.
- Somerville, W. and Walsh, P. W. (2021) 'United Kingdom's Decades-Long Immigration Shift Interrupted by Brexit and the Pandemic', *Migration Policy* [online]. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-shift-immigration-interrupted-brexit-pandemic> (дата обращения: 21.01.2022).

Sumption, M. (2017) *Location, Location, Location: Should different parts of the UK have different immigration policies?* Migration Observatory report, University of Oxford.

Thouez, C. (2018) 'Strengthening migration governance: the UN as 'wingman'', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45 (8), pp. 1242–1257.

Vertovec, S. (1996) 'Berlin Multikulti. Germany, foreigners and "world-openness', *New Community*, 22 (3), pp. 381–399.

Zapata-Barrero, R., Caponio, T. and Scholten, P. (2017) 'Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies', *International Review of Administrative Sciences*, 38 (2), pp. 241–246.

Статья поступила в редакцию: 03.02.2022

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 19.05.2022

Статья принята к печати: 22.05.2022

URBAN IMMIGRATION POLICY: THE CASE OF LONDON

E. A. Gorbunova

E. A. Gorbunova, graduate student,
St. Petersburg State University.

E-mail: savirtes@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8504-4349. ResearcherID: AAD-5163-2022).

Abstract

This paper examines the city of London's immigration policy. The author analyzes the strategies and main documents of London's migration policy and statements of the city authorities, as well as the key problems faced by the city administration. The article analyzes the reasons that encourage regional and local authorities to actively intervene in the process of shaping migration policy and adopt their own strategies of action. The author notes that the views of the London Administration and the British government on immigration policy often diverge; in particular, the London Administration actively defends the economic advantages of a more liberal migration policy. Special attention is paid to the proposition of devolution of migration policy to the regional level, which emphasizes that the city authorities view the national policy as ineffective. The author concludes that there is a gap between the actions of the national and local levels of government. The logic of urban development pushes local authorities to prioritize the economic benefits of immigration, which in the context of restrictive national policies leads to an independent urban immigration policy. The article reflects on the impact of local political processes on migration policy and migration processes.

Keywords: immigration; migration policy; urban policy; migrants; London; multi-level governance.