

На правах рукописи

КИСТАНКИН Дмитрий Анатольевич

**НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В СФЕРЕ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(социологические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



003464465

Саратов – 2009

Диссертация выполнена
в Федеральном государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина»

Научный руководитель доктор политических наук, профессор
ФОМИН Олег Николаевич

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
ВЕЛИКИЙ Петр Панфилович;
доктор социологических наук, доцент
НЕМЕРЮК Евгения Евгеньевна

Ведущая организация Саратовский юридический институт
МВД России

Защита состоится « 13 » марта 2009 г. в 15⁰⁰ часов на заседании
диссертационного совета Д 502.005.01 при Федеральном государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образо-
вания «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Сто-
лыпина» по адресу:

410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, корпус 1, ауд. 336.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки
ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени
П.А. Столыпина».

Сведения о защите и текст автореферата размещены на официальном
сайте ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы име-
ни П.А. Столыпина» (www.pags.ru).

Автореферат разослан « 12 » февраля 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Ю.А. Корсаков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования. Распад СССР и образование суверенной Российской Федерации поставили перед органами власти множество новых задач, в их числе регулирование миграционных потоков как из стран бывшего Советского Союза, так и дальнего зарубежья. В начале 1990-х годов действия органов власти по реализации миграционной политики Российской Федерации представляли собой набор неформальных практик, не закрепленных в миграционном законодательстве. Подобная ситуация объяснялась не только слабостью нормативно-правовой базы миграционной политики Российской Федерации, но и отсутствием опыта субъектов миграционной политики по решению миграционных проблем. В последнее время миграционная политика России претерпела значительные изменения: нормативно-правовое поле взаимодействия органов власти и мигрантов приобрело формализованный институциональный характер, наработан достаточный опыт субъектов миграционной политики по решению соответствующих проблем, но при этом количество неформальных практик органов власти не уменьшилось, а приобрело иное качественное содержание.

Появление неформальных практик региональных органов власти обусловлено определенным уровнем развития миграционной политики Российской Федерации, нестабильностью общественного развития, требующего энергичных, неординарных действий, вызванных современной миграционной ситуацией. Спецификой современных неформальных практик является их возникновение из правил поведения органов власти, которые трансформируются в обычаи, а затем закрепляются в нормативно-правовой базе государства. Актуальность темы диссертационного исследования связана с изучением динамики неформальных практик органов власти по отношению к мигрантам, их отражением в миграционной политике Российской Федерации, отношением (позитивном или негативном) принимающего сообщества к мигрантам и, как следствие, сокращением или увеличением миграционных потоков в отдельно взятый регион.

Исследование изменений в неформальных практиках региональных органов власти способствует приращению знаний, позволяющих укрепить институциональные основы миграционной политики Российской Федерации, активизировать поиск новых способов организации отношений

между органами власти и мигрантами, спрогнозировать возможные последствия миграционной политики России.

Анализ неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики имеет междисциплинарный характер, объединяющий концептуальные подходы правовых, экономических, социологических и политических наук. Собственно социологический подход к проблеме неформальных практик в сфере миграционной политики недостаточно проработан в отечественной научной литературе и имеет слабое теоретическое осмысление. Это подтверждает необходимость изучения неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики и их динамики.

В современных российских социально-экономических условиях существует острая потребность в мигрантах, их трудовом потенциале, опыте хозяйственной деятельности и квалификации. В связи с этим неформальные практики региональных органов власти постепенно трансформируются от традиционных, вызванных стремлением ограничить доступ мигрантов к получению статуса гражданина Российской Федерации, к инновационным, нацеленным на защиту прав мигрантов, создание благоприятных условий для их проживания и работы на территории России.

Структурно-функциональный метод, примененный в работе, позволяет объяснить зависимость неформальных практик региональных органов власти от государственной миграционной политики Российской Федерации и проследить изменения в правовом регулировании миграционных процессов.

Степень научной разработанности проблемы напрямую связана с актуальными вопросами миграционной политики Российской Федерации. В настоящий момент накоплен богатый теоретический и практический опыт анализа миграционных процессов и отношений в России, который положен в основу диссертационного исследования.

В соответствии с содержанием диссертационного исследования и авторской позицией в раскрытии представленной темы научные труды по данной проблеме целесообразно систематизировать по нескольким направлениям.

Фундаментальное значение для диссертационного исследования имеют работы, раскрывающие сущность понятий «практики» и «неформальные». Термин «практики» встречается в трудах ведущих западных и российских социологов. Базовым трудом для понимания практик явились научные разработки П. Бурдьё и Н. Флигстина о социальном поле, которые рассматривали практики через структуры и институты; П. Бергер и Т. Лукман исследовали практики в рамках теории конструирования

ния социальной реальности; Т. Парсонс изучал их в контексте социетальных систем.

Другая группа ученых анализирует практики как отдельные акты и действия, формирующие поведение индивидов. В этой связи интерес представляют работы З. Баумана (идентификация индивида с определенной социальной группой), М. Вебера (целерациональные действия), Э. Гидденса (реакции индивидов на изменения в структурах), Н. Элиаса (внутригрупповое общественное мнение), В. Дятлова (практики как акты рутинного поведения), Т. Заславской (практики как совокупность устойчивых и массовых действий). Особое внимание в диссертации уделено неинституциональному подходу, сфокусированному на тех смыслах, которыми акторы наделяют социальные действия (Г. Беккер, К. Поланьи, М. Хэннан и Дж. Фримен).

При написании диссертационной работы были учтены теоретические положения неинституционалистов, закрепленные в научных исследованиях М. Грановеттера, анализирующего понятие «укорененности» социальных действий в конкретных системах социальных отношений; П. Димаджо, описывающего социальные действия как культурно-ориентированные; Н. Флигстина, изучающего властно-ориентированные социальные действия; Л. Болтански и Л. Тевено, рассматривающих множественные порядки обоснования ценности и способы координации социальных взаимодействий. Серьезную теоретическую поддержку обеспечили неинституциональные подходы российских ученых, позволившие концептуализировать неформальные практики применительно к миграционной политике (В. Радаев, С. Барсукова, А. Чепуренко, Г. Юдин).

Следующим направлением в исследовании темы являются теоретико-методологические основы миграционной политики. Основательная разработка проблем миграционной политики представлена в социологических теориях, раскрывающих общие проблемы управления (Ж. Дэнкэн, К. Кенинг, В. Лексин, А. Швецов); управление миграционными процессами на федеральном уровне (А. Ахизер, Г. Витковская, М. Вышегородцев, Ж. Зайончковская, Е. Красинец, И. Орлова, М. Рахманинова, Т. Регент, Т. Шараф, Т. Шевцова); управление миграционными процессами на региональном уровне (И. Бадыштова, Л. Бляхер, М. Ежова, С. Лебедева, Н. Мкртчян, Е. Назарова, Л. Рыбаковский); а также в теориях, посвященных анализу динамики миграционной политики Российской Федерации (Г. Вечканов, Т. Иванова, А. Коробов, Ю. Олегов, А. Праздаускас).

Методологические основания изучения миграционной политики государства сформулированы в научных работах Т. Абдулова, А. Ахременко, С. Белановского, А. Готлиб, М. Догана, А. Долгорукова, Д. Пелласси, О. Роя, С. Садмена, В. Ядова, характеризующих применимость со-

циологических методов при сборе и анализе информации. Социологические методы, применяемые непосредственно к анализу миграционной политики государства, рассматриваются в трудах О. Воробьева, Т. Черевичко, исследующих методологию разработки и современные методы анализа миграционной политики государства.

Следующее направление в изучении миграционной политики представлено исследованиями ученых, которые акцентируют внимание на субъектах миграционной политики и их роли в миграционном процессе: органах государственной власти (М. Афанасьев, А. Даугавет, А. Кравченко, А. Мамычев, С. Павленко, К. Пунина, А. Чирикова), диаспорах (В. Дятлов, В. Мукомель, Э. Паин, В. Тишков, Ж. Тощенко, Т. Чаптыкова); мигрантах (А. Дмитриев, И. Козина, Л. Панкратова, Г. Пядухов); принимающих сообществах (И. Бадыштова, И. Бритвина, Е. Курбангалеева, А. Рябов). Основные практические аспекты анализа неформальных практик рассматривались в работах С. Никешина (консервативные тенденции в деятельности региональных органов власти), Н. Лапина, А. Пригожина (инновационная деятельность).

Особую значимость для диссертационного исследования представляют работы ученых, направленные на рассмотрение понятия «неформальные практики» и их разновидностей. Анализ и сопоставление формальных и неформальных практик проводится в научных трудах современных ученых-правоведов О. Кораблиной (юридическая природа правоприменительных практик), Н. Глазуновой (правотворческая и правоприменительная практика), И. Горького (формальное и функциональное право), Т. Заславской (трансформация неправовых практик), В. Кудрявцева. Важность правового подхода к анализу неформальных практик в сфере миграционной политики вызвана четким делением права и обычая, который позволяет отклоняться отдельному человеку или группе от жестких и непреклонных требований права (Б. Малиновский).

Экономическая интерпретация понятий «формальная» и «неформальная» практика основана на анализе особенностей рыночных отношений в определенный временной промежуток. Возникновение неформальных практик учеными-экономистами рассматривается как естественная реакция экономической системы на государственную экономическую политику в стране. Поэтому экономистами неформальные практики определяются как теневые, существующие в реальной экономической деятельности (В. Волков, В. Радаев, Н. Рыжова, И. Седова, С. Студников, В. Тамбовцев, В. Титов, Т. Ярулина). Значительное число исследований неформальных практик посвящено анализу внутригрупповых как формальных, так и неформальных отношений на предприятиях (С. Алашеев, Д. Гвишиани, А. Пригожин). Одним из проработанных направлений в рамках экономи-

ческого подхода к неформальным практикам является маркетинговый подход, при котором неформальные практики рассматриваются как основа символического порядка, используемая для символического социального контроля и критерия социальных различий (П. Бурдьё, З. Бауман). Помимо этого, маркетинговый подход позволяет достаточно подробно расписать практики потребления в рамках повседневности и групповой идентичности (И. Иванова).

Существенные положения, раскрывающие особенности неформальных практик в социальных и политических науках, содержатся в исследованиях отечественных социологов: И. Бадыштовой, С. Баньковской, С. Ганифаева, Б. Головачевой, З. Голенковой, А. Кравченко, И. Мальшева, Л. Панкратовой.

Значительный вклад в исследование проблемы неформальных практик внесли саратовские ученые: К. Мокин (групповые стратегии мигрантов); О. Фомин (сетевые организации и неформальные практики), Т. Черняева (социальный порядок и институциональные практики), Т. Фокина, Ю. Корсаков, Н. Слонов (формальные организации и организационное проектирование), О. Ожегова (социокультурная идентичность), Н. Зазаева (онтологическая сущность права), В. Ярская, Е. Немерюк (региональная миграционная политика).

Исследование теоретико-методологических и аналитических разработок демонстрирует недостаточную изученность неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики. Существующие научные подходы к неформальным практикам ограничиваются отдельными сферами жизнедеятельности (правовой, социальной, экономической, политической) и описанием их в статике.

Недостаточная изученность динамичных аспектов неформальных практик, отсутствие концептуализации неформальных практик органов власти в сфере миграционной политики делает диссертационное исследование актуальным и значимым, позволяет определить объект, цель и задачи научно-исследовательской работы.

Цели и задачи исследования.

Цель диссертационного исследования – выявление характера, динамики и потенциала неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики Российской Федерации.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- подвергнуть научной рефлексии сущность понятия «неформальные практики»;
- разработать методику анализа неформальных практик;
- дать характеристику субъектам миграционной политики, реализующим неформальные практики;

- типологизировать неформальные практики региональных органов власти в сфере миграционной политики России;
- исследовать динамику изменения неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики;
- выявить инновационные практики региональных органов власти в сфере миграционной политики Российского государства на современном этапе.

Объект исследования – деятельность региональных органов власти РФ в миграционной сфере.

Предмет исследования – неформальный аспект деятельности региональных органов власти в сфере регулирования миграционных потоков.

Методологическая основа и теоретические источники исследования. Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили научные положения и выводы, нашедшие отражение в фундаментальных работах З. Баумана, П. Бергера, практико-ориентированном подходе П. Бурдьё, М. Вебера, Э. Гидденса, П. Димаджиди, Э. Дюркгейма, Д. Норта, Н. Элиаса, Т. Парсонса, Н. Флигстина, рассматривающих практики в рамках институционального и поведенческого подходов. Исследование миграционной политики и неформальных практик основано на методологии структурно-функционального анализа, сложившегося в концепциях Г. Спенсера, Э. Дюркгейма, Р. Мертона, Н. Смелзера, которые позволили изучить, типологизировать неформальные практики и определить причины их изменений. Операционализация основных понятий и процедура эмпирического исследования разработаны в соответствии с теоретическими положениями С. Белановского, А. Готлиб, М. Догана, А. Долгорукова, Д. Пеласси, О. Роя, С. Садмена, В. Ядова.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили материалы социологического исследования, проведенного диссертантом в 2005–2008 годах.

В диссертации использовались результаты вторичного анализа социологических исследований, проведенных Информационно-аналитическим центром Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина в 2007 году («Оценка эффективности взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций») и Саратовским МИОНОм в 2007–2008 годах («Трансграничные миграции и принимающее сообщество: практики взаимной адаптации»).

В рамках диссертационного исследования проведен анализ федеральных законов, указов Президента РФ и иных нормативно-правовых актов федеральных органов власти; нормативно-правовых актов субъектов РФ, отражающих специфику региональной миграционной политики; материалов уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и

субъектах РФ; концептуальных и программных документов в сфере миграционной политики Российской Федерации. В исследовании применялись: экспертный опрос, контент-анализ, анализ вторичных данных и метод case-study. К методам анализа результатов социологического исследования относятся количественная обработка экспериментальных данных, математико-статистический анализ, графическое представление результатов, а также качественные методы анализа – методы анализа нормативно-правовых и публицистических текстов. Целостность цикла исследований и последовательность перехода от теоретико-методологических к практическим категориям обеспечена общенаучными методами анализа и синтеза.

Инструментами исследования выступают «Гид эксперта» и «Матрица анализа «Саратовской областной газеты», разработанные по авторской методике. Матрица анализа «Саратовской областной газеты» разработана на основе изучения «Саратовской областной газеты» за 2005–2008 годы. Выбор данного информационного источника продиктован необходимостью исследовать неформальные практики региональных органов власти, а «Саратовская областная газета» выражает официальную позицию региональных органов власти. Временной промежуток, выбранный для анализа, характеризует миграционную политику как современную.

Выборочной совокупностью при проведении экспертного опроса явились 12 экспертов, которые подтвердили авторскую гипотезу о наличии и изменении неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- представлен междисциплинарный анализ понятий «практики» и «неформальный»; на этой основе сформулировано авторское определение неформальных практик в сфере миграционной политики;
- экспериментально обоснована и разработана комплексная (качественная и количественная) методология исследования неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики;
- предложена типология неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики;
- концептуализирован процесс изменения неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики с начала 1990-х годов до настоящего времени;
- выявлены инновационные практики региональных органов власти в сфере миграционной политики Российской Федерации на современном этапе.

Положения, выносимые на защиту:

1. Миграционная политика в условиях современного российского общества порождает существование особого поля взаимодействия акторов,

регулируемого как формальными нормами, так и неформальными правилами. Последние способствуют возникновению неформальных практик – устойчивых, воспроизводимых действий социальных акторов, корректирующих издержки обращения к формальным нормам и меняющих институциональные функции. Неформальные практики выполняют по преимуществу компенсирующие функции. Во-первых, они существуют как средство компенсации структурных пустот, возникающих в условиях разобщенности, принадлежности к разным социальным сетям ключевых акторов – мигрантов и представителей региональной власти. Неэффективное законодательство, не учитывающее региональной миграционной специфики, вытесняется неформальными договоренностями (прямыми или через посредников). Во-вторых, они компенсируют дефицит формальных ресурсов социальной адаптации по сравнению с коренным населением (мигранты вынуждены соглашаться на низкооплачиваемую и непрестижную работу, у них не установлены прочные сети поддержки). Неформальным договоренностям приписывается символическая ценность в обустройстве на новом месте жительства.

2. Комплексная методика выявления и анализа неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики заключается в реализации нескольких стратегий – поисковой, подтверждающей и аналитической. Поисковая стратегия включает в себя описательные методы (системный, структурно-функциональный, сравнительный) и нацелены на исследование институтов, структур и организаций; а также присутствующих им неформальных практик. Подтверждающая стратегия строится на формализованных экспертных интервью и направлена на подтверждение выявленных тенденций в формировании и реализации неформальных практик; аналитическая стратегия позволяет эксплицировать причины возникновения неформальных практик и их влияние на развитие миграционной политики в регионе и государстве в целом, на изменение миграционных потоков.

3. Неформальные практики региональных органов власти в сфере миграционной политики по критерию соответствия формальным правилам подразделяются на криминальные, вступающие в противоречие с законом; допустимые (не запрещенные, но и не формализованные) и инициативные (возникающие в рамках легальной деятельности, но не регистрируемые). По стратегическим основаниям и степени укорененности неформальные практики бывают двух типов. К первой группе относятся консервативные неформальные практики, обусловленные консерватизмом института государственного управления и длительностью истории его существования, которая навязывает своим представителям определенную логику действий в стандартных, часто встречающихся ситуаци-

ях. В данных неформальных практиках доминируют привычные, профессиональные установки представителей органов власти над стратегическими потребностями территории (укорененность). Ко второй группе относятся инновационные неформальные практики региональных органов власти, возникающие как ответ на региональный социально-экономический запрос, обусловленный развитием территории, ее экономики, демографии, культуры. Такие неформальные практики характеризуются преобладанием стратегического мышления у представителей региональных органов власти над стереотипами привычного, часто повторяющегося опыта тактического управления. Они направлены на защиту прав мигрантов, создание благоприятных условий для их нахождения на территории Российской Федерации (создание юридической консультации для мигрантов «Миграция и право» и др.).

4. Трансформация неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики проходит три этапа. В начале 1990-х годов миграционная политика находилась на этапе становления и развития, объективные потребности государства в сфере миграционной политики не были научно отрефлексированы и законодательно обеспечены, поэтому преобладали установки органов власти, направленные на защиту государства и регионов от беженцев и мигрантов (защитно-оборонительный дискурс). В 2000–2004 годах сформировалось нормативно-правовое регулирование миграционных процессов, на фоне которого произошло закрепление прежних установок региональных органов власти. В результате неформальные практики получили ориентацию на ужесточение пребывания мигрантов на территории Российской Федерации (создание депортационных центров). Основу как формальных, так и неформальных практик составил доминирующий ксенофобский дискурс, конституируемый утверждением «мигрант – враг и обуза обществу». С 2005 года начался новый этап в становлении миграционной политики Российской Федерации, именно его следует охарактеризовать как современный этап. В это время вступила в силу Концепция регулирования миграционной политики в Российской Федерации, в которой были прописаны потребности Российского государства в социально-экономической сфере, что привело к доминированию потребностей государства над установками региональных органов власти и появлению инновационных неформальных практик. Доминирующий дискурс неформальных практик трансформировался в поддерживающий и приобрел позитивную направленность («мигрант нужен стране, региону»), что содействовало поиску со стороны региональных властей образцов эффективных практических действий по упрощению обустройства мигрантов в России (создание информационно-правовых служб

для мигрантов, увеличение количества трудовых квот, ограничение полномочий милиции и пограничников).

5. В последние годы наметились устойчивые позитивные тенденции в неформальных практиках региональных органов власти в сфере современной миграционной политики. Их появление в действиях органов власти стало возможным благодаря формированию третьего этапа в развитии миграционной политики Российской Федерации, основанного на принципе «мигрант нужен стране, региону». Спецификой инновационных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики выступает возможность их последующего закрепления в нормативно-правовой базе Российского государства. Они становятся образцами, прецедентами эффективных практических действий региональных органов власти и всех субъектов миграционной политики, направленных на соблюдение прав человека мигрантов, прибывающих в тот или иной регион Российской Федерации. Именно эта разновидность неформальных практик открывает новые возможности для социально-экономического развития субъектов РФ и Российского государства в целом, для защиты прав граждан России и мигрантов, позволяет адаптировать и корректировать нормативно-правовую базу в соответствии с интересами российских граждан и Российской Федерации.

Теоретическая и научно-практическая значимость исследования заключается в возможности использования основных положений и выводов в дальнейшей научной разработке проблем миграционной политики РФ. Теоретическая значимость диссертационного исследования связана с попыткой комплексного анализа и концептуального осмысления неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики. Результаты научного исследования направлены на приращение социологического знания, материалы и выводы диссертации могут быть полезными для продолжения исследований по анализируемой теме. Представленная комплексная методология позволит выявлять проблемы при реализации миграционной политики; выводы об изменении неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики помогут прогнозировать возможные варианты развития миграционной ситуации в регионах и последствия реализации неформальных практик.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке рекомендаций по оптимизации миграционной политики на уровне региона. Выводы могут быть использованы для обучения государственных служащих, имеющих непосредственное отношение к решению проблем в сфере миграционной политики, а также работников ФМС.

Материалы диссертационного исследования могут быть применены в процессе подготовки общетеоретических и специализированных курсов: «Социология», «Политология», «Политическая социология», «Государственное и муниципальное управление», «Миграционная политика на региональном уровне».

Апробация работы. Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались на международной конференции «Эволюция общественных отношений в процессе российской модернизации: социальный и региональный аспекты» (Пенза, Пензенский государственный университет, 2008); межвузовских научно-практических конференциях: «Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия» (Саратов, ПАГС, 2008); «Общество и безопасность: история, перспективы эволюции, современное состояние» (Саратов, СВИБХБ, 2008). Материалы диссертационного исследования использовались в преподавательской деятельности при чтении специализированного курса «Содержание, перспективы и последствия международной миграции кадров».

Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены в шести публикациях общим объемом 2,9 печатных листа, из которых одна статья – в периодическом научном издании, включенном в Перечень ВАК РФ.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее разработанности, обосновываются теоретическая база и методологические подходы, формулируются объект, предмет, цели и задачи исследования, выявляются научная новизна и практическая значимость диссертации.

В первой главе «**Теоретико-методологические подходы к изучению неформальных практик**» приводится авторское определение неформальных практик, предлагается авторская методика сбора информации о неформальных практиках, выявляются причины их появления.

Первый параграф «*Междисциплинарные основания определения сущности неформальных практик*» посвящен изучению основных подходов к анализу неформальных практик и выработке авторского междисциплинарного подхода к определению их сущности.

Опираясь на фундаментальные исследования, раскрывающие сущность понятий «практики» и «неформальные», представленные в трудах

П. Бурдьё, П. Бергера, М. Вебера, Э. Гидденса, Э. Дюркгейма, Т. Лумана, Т. Парсонса, Н. Элиаса, автор обосновывает понятие «практики» и применимость его для анализа действий субъектов в различных сферах деятельности.

Особое внимание обращается на изучение двух ключевых проблем выбранной темы. Во-первых, неформальные практики в разных науках интерпретируются по-разному. Широкое распространение это понятие получило в правовых, экономических и политических науках. Правовыми науками неформальные практики трактуются как отклоняющиеся от правовой нормы действия субъектов политики, которые обязательно влекут за собой наказание. В экономических науках неформальные практики анализируются как реальные для современной экономической деятельности действия, направленные на адаптацию к новым экономическим реалиям всех субъектов рыночных отношений – представителей бизнеса, органов власти. В политических науках под неформальными практиками понимаются любые действия политических акторов, обусловленные их собственными социальными, экономическими и политическими интересами.

Во-вторых, исследуется интерпретация неформальных практик социологическими науками, прежде всего представителями неонинституционализма. Продуктивным для исследования неформальных практик является положение о том, что социальные акторы вовлечены во взаимодействие и его структуры, и это сильно влияет на их поведение. Исследование отдельных составляющих неформальных практик на уровне организации приводит к не менее важному положению о том, что социальные отношения «укоренены в сетях межличностных отношений» (М. Грановеттер). Наконец, представители французского неонинституционализма Л. Болтански и Л. Тевено обосновывают важную для концептуализации неформальных практик в сфере миграционной политики идею о плюральности как порядков обоснования ценности, так и способов координации социальных взаимодействий. Ф. Доббин в своем сравнительном исследовании эволюции политики в сфере железнодорожного сообщения во Франции, США и Великобритании в XIX веке также приходит к выводу о невозможности существования только одного формального способа организации.

Автор диссертационного исследования предлагает собственное определение неформальных практик в социологическом аспекте – это типичные, постоянно воспроизводимые действия субъектов политики, обусловленные их социально-культурными и экономическими интересами и традициями, существующими на определенной территории. Спецификой подобных практик является их возможное закрепление в нормативно-правовой базе государства.

Во втором параграфе *«Методика исследования неформальных практик в социально-гуманитарных науках»* выявлена необходимость комплексного изучения неформальных практик и представлена авторская методика выявления и анализа неформальных практик различных субъектов.

С учетом методологических разработок, представленных в трудах Т. Абдулова, А. Ахременко, С. Белановского, А. Готлиб, М. Догана, А. Долгорукова, Д. Пеласси, О. Роя, С. Садмена, В. Ядова, предложена авторская комплексная (качественная и количественная) методика сбора информации и анализа неформальных практик. Она характеризуется наличием трех основных стратегий: поисковой, подтверждающей и аналитической.

Поисковая стратегия нацелена на сбор информации о неформальных практиках, выявление направлений политики, их затрагивающих, определение причин их появления. В диссертационном исследовании акцент ставился на изучении нормативно-правовых актов и выявлении отклонений от них. В данной стратегии основными методами сбора информации являлись системный, структурно-функциональный и сравнительный. Специфика применения сравнительного метода в поисковой стратегии связана с необходимостью проанализировать «разрыв» между нормативно-правовыми актами и типичными действиями региональных органов власти.

Подтверждающая стратегия ориентирована на подтверждение выявленной в процессе сбора и анализа информации о наличии неформальных практик. Основным методом, позволившим провести подтверждающее исследование и описать полученные результаты, выступил метод экспертных оценок.

Цель аналитической стратегии – выявление изменений неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики. Для этого пришлось оперировать методами контент-анализа и «case-study», позволяющими изучить реально существующие типичные ситуации в сфере миграционной политики и действия (практики) органов власти в них.

Таким образом, комплексный подход к анализу неформальных практик и разработанная авторская методика позволили уточнить ценностные установки представителей органов власти, а также выявить особенности возникновения ситуаций, их характер, процесс, структуру и влияние на закрепление неформальных практик субъектов политики.

Во второй главе *«Основные характеристики органов власти как субъекта неформальных практик в сфере миграционной политики»* выявлены основные субъекты (государственные и негосударственные), реализующие неформальные практики в сфере миграционной политики, обоснована теоретическая и практическая необходимость исследования неформальных практик, реализуемых региональными органами власти, предложена методика сбора и анализа информации о неформальных практиках.

В первом параграфе *«Органы власти как один из субъектов неформальных практик в сфере миграционной политики»* представлено все многообразие субъектов неформальных практик в сфере миграционной политики, охарактеризованы органы власти как один из важнейших субъектов миграционной политики, который реализует неформальные практики, а также сделана попытка осуществить типологизацию неформальных практик региональных органов власти.

В демократическом обществе количество субъектов, участвующих в разработке, реализации и воздействии на миграционную политику, не ограничено. К ним относятся как традиционные субъекты – органы власти и другие государственные институты, так и негосударственные институты – принимающее сообщество, национально-культурные автономии, мигранты. Каждый из представленных субъектов реализует неформальные практики в сфере миграционной политики. В зависимости от таких факторов, как влияние миграционных процессов в государстве на региональном уровне и возможность реализовывать государственную политику, следует выделять три группы субъектов: политики, реализующие неформальные практики во всем многообразии их проявлений; национально-культурные автономии, осуществляющие только неформальные практики, соотносящиеся с определенным национальным сообществом, интересы которого они защищают; принимающее сообщество, реализующее исключительно те неформальные практики, которые ему навязывают другие субъекты, в частности органы власти (федеральные или региональные). Для мигрантов как субъектов миграционной политики, не способных реализовывать неформальные практики в социологическом понимании этого термина, характерна реализация неформальных правоприменительных практик.

Особую группу в ряду выявленных субъектов миграционной политики представляют федеральные и региональные органы власти. Это одна из самых больших групп, так как включает в себя все государственные институты (исполнительная и законодательная власть). Реализация органами власти неформальных практик строго ограничена вследствие того, что в соответствии со своей функциональной предназначенностью они последовательно реализуют государственную политику, следуя нормативно-правовым правилам, концепциям, программам.

На региональном уровне неформальные практики часто обусловлены двумя причинами: во-первых, спецификой региона, социально-экономическими и культурными условиями; во-вторых, ценностными установками «свой – чужой» органов власти на определенной территории по отношению к мигрантам.

Таким образом, органы власти, в частности региональные, – один из

важнейших субъектов миграционной политики. От их действий зависит миграционная политика не только в регионе, но и в государстве в целом, ведь именно они представляют и защищают социально-экономические интересы государства на определенной территории, а также формируют общественное мнение того или иного региона, включая отношение к мигрантам.

Второй параграф *«Типология неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики»* посвящен типологизации неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики. В результате социологического исследования типичных для региональных органов власти действий выявлены две группы неформальных практик: консервативные и инновационные.

Беря за основу типологии доминирование социально-экономических потребностей региона и ценностные установки «свой – чужой» в отношении к мигрантам в неформальных практиках региональных органов власти, можно определить не только их тип, но и последствия реализации.

Консервативные неформальные практики появляются в том случае, если ценностные установки региональных органов власти по отношению к мигрантам строятся по схеме «свой – чужой», что ведет к изоляционизму и враждебному отношению к «чужому», то есть мигранту. Обычно подобные неформальные практики воспроизводятся посредством укоренившихся навыков властных отношений и управленческих традиций, которые определяют отношение региональных органов власти к мигрантам. Последствиями осуществления консервативных неформальных практик становится замедление социально-экономического развития региона, сдерживание мобильности рабочей силы, нарушение прав мигрантов.

Инновационные неформальные практики появляются, когда региональные органы власти адекватно реагируют на социально-экономические потребности региона, эффективно взаимодействуют с мигрантами, национально-культурными автономиями и принимающим сообществом при реализации миграционной политики государства. Подобные практики следует рассматривать как преобразовательную деятельность на определенной территории, так как именно инновационные неформальные практики конструируют основу для появления законодательной базы, предопределяют появление новых законопроектов, корректирующих существующее законодательство, делают его приближенным к потребностям всех субъектов миграционной политики и региона в целом.

Эффективность и результативность миграционной политики государства во многом зависит от наличия инновационных практик региональных органов власти. Именно эта разновидность неформальных практик открывает новые возможности для социально-экономического развития

субъектов РФ и Российского государства в целом, для защиты прав граждан России и мигрантов, позволяет адаптировать и корректировать нормативно-правовую базу в соответствии с интересами российских граждан и Российской Федерации.

В третьей главе «Изменение неформальных практик региональных органов власти в современной миграционной политике Российской Федерации» осуществляется концептуализация неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики и их изменений в зависимости от ценностных установок «свой – чужой» региональных органов власти по отношению к мигрантам и потребностей Российского государства.

В первом параграфе «Этапы изменения неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики Российской Федерации» рассмотрены основные этапы изменения неформальных практик в зависимости от ценностных установок региональных органов власти и социально-экономических потребностей Российского государства.

Анализ качественных и количественных данных позволил выявить определенные этапы изменения неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики. Первый этап связан с появлением неформальных практик на уровне государства в 1990-х годах, когда миграционная политика России находилась на пути становления. В этот период объективные потребности государства в сфере миграционной политики не были научно отрефлексированы и законодательно обеспечены, поэтому установки органов власти преобладали над объективными социально-экономическими потребностями Российского государства в сфере миграционной политики и были направлены на защиту государства и регионов от беженцев и мигрантов (защитно-оборонительный дискурс).

Защита государства от беженцев, вынужденных переселенцев и мигрантов осуществлялась через пресечение доступа к получению статуса и регистрации по месту жительства. Для того чтобы ограничить доступ мигрантам на территорию России или отдельного субъекта РФ, региональные органы власти реализовывали огромное множество неформальных практик, по сути, нарушающих права человека: например, выдвигалось требование предоставить подлинники документов, которые утеряны во время переезда; или возможность получения прописки на территории России появлялась только после выписки мигранта из предыдущего жилья в другом государстве; или устанавливались заведомо невыполнимые временные рамки, чтобы не допустить получения мигрантами статуса гражданина Российской Федерации или компенсации.

Второй этап изменения неформальных практик региональных органов власти характеризуется доминированием установок региональных органов власти над социально-экономическими потребностями государства. Несмотря на формирование в 2000–2004 годах нормативно-правовых оснований регулирования миграционных процессов, они в большинстве случаев были ориентированы на установки региональных органов власти, так как отсутствовали четко прописанные социально-экономические интересы России. Ценностные установки региональных органов власти проявлялись как «мигрант – враг и обуза» российскому обществу. Подобные установки и нормативно правовая база ужесточили режим пребывания мигрантов на территории Российской Федерации. Основу как формальных, так и неформальных практик составил доминирующий ксенофобский дискурс, конституируемый утверждением «мигрант – враг и обуза общества». В доминирующем дискурсе региональных органов власти ведущим становится утверждение «мигрант – враг и обуза» российскому обществу. На этом этапе по-прежнему доминируют консервативные неформальные практики, проявляемые в создании департационных центров, формировании негативно настроенного общественного мнения принимающего сообщества по отношению к мигрантам. Контент-анализ «Саратовской областной» газеты показал, что значительное число материалов посвящено конструированию негативного образа мигранта, занимающего рабочие места, создающего конфликтные ситуации на национальной почве, безнаказанно промышляющего убийствами и грабежами.

Третий этап в становлении неформальных практик связывается с вступлением в силу в 2005 году Концепции регулирования миграционной политики в Российской Федерации, в которой рассмотрены социально-экономические потребности Российского государства и его субъектов; определены основные принципы функционирования миграционной политики России (недопущение дискриминации по национальному, расовому или религиозному принципу; квотирование приема беженцев и их временное размещение). В дополнение к Концепции была разработана государственная программа, направленная на помощь мигрантам из стран бывшего СССР в адаптации на территории России (денежные субсидии, гарантированное предоставление работы и места проживания). Контроль государства в миграционной сфере за работодателем, отделение ФМС от региональных органов власти, осознание социально-экономических интересов и последствий неэффективной миграционной политики в прошлом и настоящем привели к появлению позитивных тенденций в неформальных практиках региональных органов власти. Тем самым доминирующие защитно-оборонительный и ксенофобский дискурсы неформаль-

ных практик трансформировались в поддерживающий и приобрели позитивную направленность («мигрант нужен стране, региону»).

Таким образом, изменение неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики прошло три этапа. Основу неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики до 2005 года составили доминирующие защитно-оборонительный и ксенофобский дискурсы, конституируемые утверждением «мигрант – враг и обуза общества»; с 2005 года доминирующий дискурс неформальных практик трансформировался в поддерживающий и приобрел позитивную направленность («мигрант нужен стране, региону»).

Во втором параграфе *«Инновационные практики региональных органов власти на современном этапе миграционной политики России»* по результатам проведенного исследования рассмотрены основные позитивные тенденции в неформальных практиках региональных органов власти в сфере современной миграционной политики.

Основными причинами возникновения позитивных тенденций в неформальных практиках региональных органов власти на современном этапе развития миграционной политики являются разработанные государством Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и государственная программа «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Оба этих документа задают ориентиры по преобразованию или возникновению новых по своему содержанию неформальных практик региональных органов власти.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации нацелена на учет общегосударственных интересов, интересов субъектов Российской Федерации и основополагающих прав и свобод человека и гражданина; а Государственная программа создает условия для мигрантов, воспитанных в традициях российской культуры и владеющих русским языком, при приобретении гражданства Российской Федерации и трудоустройстве на территории России. Подобный подход к миграционной политике постепенно начинает преобладать в неформальных практиках, что подтверждают результаты проведенного исследования, которые показывают, что в настоящее время в неформальных практиках региональных органов власти проявляются позитивные тенденции.

Это подтверждает и экспертное исследование, проводившееся среди мигрантов в рамках сетевого проекта Саратовского МИОМ «Трансграничные миграции и принимающее сообщество» и показавшее, что за последние несколько лет мигранты по-иному оценивают политику органов власти в сфере миграции и охотнее идут на легализацию своего пребывания на территории России. По результатам опроса, 38% мигрантов

считают, что миграционная ситуация улучшилась, 7% это отрицают. Значительно выросла доля мигрантов, которые легально трудоустраиваются на территории России. Если в середине 1990-х годов количество легально зарегистрированных работников составляло 15–25%, то сегодня этот процент вырос до 75%.

Изменения в государственной миграционной политике Российской Федерации и трансформация ксенофобского дискурса в поддерживающий привели к существенному упрощению процесса миграции и содействию в обустройстве мигрантов в России. Так, если на первых двух этапах развития миграционной политики Российского государства мигранты в большинстве своем старались избегать регистрации на территории России ввиду значительного количества барьеров (48%), то на третьем этапе практически все мигранты стремились легализовать свое пребывание на территории нашей страны (85%).

Изменения в неформальных практиках подтверждает и анализ средств массовой информации: с января 2007 по август 2008 года увеличилось число публикаций, формирующих положительный образ мигранта. Большая часть статей, пришедших на смену негативно описывавших мигрантов, посвящена проведению национальных праздников мигрантов, их положительному взаимодействию с коренным населением Саратовской области.

Положительные тенденции проявляются также в создании различных организаций, защищающих права мигрантов. В последние три года организован правозащитный центр «Мемориал», охватывающий своей деятельностью многие регионы России; на территории Саратовской области созданы юридические консультации для мигрантов, например «Миграция и право»; особый интерес проявляется к сайту ФМС РФ «Сервис проверки действительности паспортов граждан Российской Федерации».

Позитивные тенденции в неформальных практиках региональных органов власти неразрывно связаны не только с решением региональных экономических, социальных и демографических проблем, но и с защитой прав мигрантов, созданием благоприятных условий для их нахождения на территории Российской Федерации. При этом следует отметить, что позитивные тенденции только начинают проявляться в неформальных практиках и многие из них имеют потенциал для дальнейшего закрепления в нормативно-правовой базе России.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются выводы и теоретические обобщения.

Приложения содержат: разработанный автором гид, позволяющий подтвердить наличие неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики и матрица исследования «Саратов-

ской областной газеты», по которой выявлены изменения неформальных практик.

Основные положения диссертации отражены в публикациях автора.

1. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Перечнем ВАК РФ:

1. Кистанкин Д.А. Причины возникновения неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики // Вестник ПАГС. 2008. № 3 (16). С. 16–20 (0,5 п.л.).

II. Иные издания:

2. Кистанкин Д.А. О неформальных практиках региональных органов власти в сфере миграционной политики // Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия: сб. науч. трудов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2008. С. 51–53 (0,5 п.л.).

3. Кистанкин Д.А. Неформальные практики региональных органов власти в сфере миграционной политики: методологический аспект // Общество и безопасность: история, перспективы эволюции, современное состояние: межвуз. сб. статей / под ред. Н.П. Шабанова. Саратов: СВИБХБ, 2008. Вып. 4. С. 344–347 (0,5 п.л.).

4. Кистанкин Д.А. Разновидности неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики // Эволюция общественных отношений в процессе российской модернизации: социальный и региональный аспекты: сб. науч. статей. Пенза: Пензенский государственный университет, 2008. С. 41–45 (0,5 п.л.).

5. Кистанкин Д.А. Субъекты неформальных практик региональных органов власти в сфере миграционной политики // Эволюция общественных отношений в процессе российской модернизации: социальный и региональный аспекты: сб. науч. статей. Пенза: Пензенский государственный университет, 2008. С. 45–47 (0,4 п.л.).

6. Кистанкин Д.А., Бровко С.А. Миграционная политика в условиях глобализации мировой экономики // Актуальные проблемы социально-экономических наук: в 2 ч. / под ред. М.М. Горбунова. Саратов; Вольск: ВВВУТ (ВИ), 2008. Ч. 1. С. 146–157 (0,5 п.л.).

КИСТАНКИН Дмитрий Анатольевич

**НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В СФЕРЕ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(социологические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано к печати 11.02.2009 г. Формат 60х84 ¹/₁₆.

Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.

Усл. печ. л. 1,39. Уч.-изд. л. 1,2. Тираж 100. Заказ 106.

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
им. П.А. Столыпина».

410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.