

УДК 316.34/.35
ББК 60.545.1
В 67

Ю.Г. Волков,

Заслуженный деятель науки РФ, доктор философских наук, профессор, научный руководитель Института социологии и регионоведения Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, тел.: +7(863)2641755, e-mail: infoiprk@sfedu.ru

И.П. Чернобровкин,

доктор философских наук, профессор, профессор Института социологии и регионоведения Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, тел.: +79188548563, e-mail: garyk1943@yandex.ru

В.П. Войтенко,

кандидат философских наук, старший научный сотрудник Института социологии и регионоведения Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, тел.: +7 (928) 150-93-09, e-mail: leravvp@mail.ru

ВОЗМОЖНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЦЕННОСТНОЙ ПОЛИТИКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРАКТИК ФРГ В СФЕРЕ ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ¹

(Рецензирована)

Аннотация. В данной статье представлены результаты пилотного социологического исследования по проблемам межэтнических отношений. Исследование было проведено в 2016 году в рамках реализации гранта Российского Научного Фонда № 15-18-00122 «Институциональные практики и ценностная политика в сфере гармонизации межэтнических отношений в экономически развитых странах со сложной этнокультурной структурой: сравнительный анализ и моделирование имплементации в российских условиях». В процессе многоступенчатого формирования российской ценностной политики социологические исследования на Юге России подтверждают возможность имплементации элементов законодательного и организационного опыта ФРГ в сфере гармонизации межэтнических отношений в современном российском обществе.

Ключевые слова: консолидация ценностной политики, уровни консолидации ценностной политики, гармонизация межэтнических отношений, миграционное законодательство.

Yu.G.Volkov,

Honored Worker of Science of the Russian Federation, Doctor of Philosophy, Professor, Research Supervisor of Institute of Sociology and Regional Studies of Southern Federal University, Rostov-on-Don, ph.: +7(863)2641755, e-mail: infoiprk@sfedu.ru

¹ Статья выполнена в рамках реализации гранта Российского Научного Фонда № 15-18-00122 «Институциональные практики и ценностная политика в сфере гармонизации межэтнических отношений в экономически развитых странах со сложной этнокультурной структурой: сравнительный анализ и моделирование имплементации в российских условиях».

I.P. Chernobrovkin,

Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Institute of Sociology and Regional Studies of Southern Federal University, Rostov-on-Don, ph.: +79885697325, e-mail: rse1985@mail.ru

V.P. Voitenko,

Candidate of Philosophy, Senior Scientist of Institute of Sociology and Regional Studies of Southern Federal University, Rostov-on-Don, ph.: +79281662733, e-mail: n_lav@mail.ru

POSSIBILITIES OF IMPLEMENTATION OF VALUE POLICY AND INSTITUTIONAL PRACTICES OF THE FRG IN THE SPHERE OF HARMONIZATION OF THE INTERETHNIC RELATIONS IN RUSSIA

Abstract. Results of a pilot sociological research on problems of the interethnic relations are given in this paper. The research was conducted in 2016 within realization of a grant of the Russian Scientific Fund No. 15-18-00122 “Institutional practices and value policy in the sphere of harmonization of the interethnic relations in economically developed countries with the complex ethnocultural structure: the comparative analysis and modeling of implementation in the Russian conditions”. In the course of multistage formation of the Russian value policy sociological researches in the south of Russia confirm a possibility of implementation of elements of legislative and organizational experience of the FRG in the sphere of harmonization of the interethnic relations in the Russian society.

Keywords: consolidation of value policy, levels of consolidation of value policy, harmonization of the interethnic relations, migrational legislation.

Утверждение демократического правления в постсоветской России не означает автоматического появления ценностной политики, предусматривающей равноправный диалог власти и общества в определении интересов сторон и проблем, требующих решения в период между избирательными циклами [1; 89]. Она не является исторической неизбежностью, но представляет собой результат политического выбора и обстоятельств. В традиционных демократиях развитых западных стран ценностная политика появилась лишь в последней четверти 20 – начале 21 вв. в связи с усложнением этнокультурной структуры общества и усилением кризисных явлений. Это относится к ФРГ, занимающей сегодня первое место среди стран ЕС по числу иммигрантов, и тем более к России, занимающей второе место в мире (после США) по потоку иммигрантов, усложняющему вместе

с внутренней трудовой миграцией существующую этническую структуру регионов. Различающиеся в ФРГ и России концептуальные основы интеграционных дискуссий, использование разных систем мониторинга и категорий, различие исторических и национальных основ, а также экономических, социальных и политических структур, не позволяют России копировать немецкий опыт. Хотя в моделях гармонизации межэтнических отношений в России и Германии имеются национальные различия в подходах, при более внимательном анализе обнаруживается сходство в проблемах и их решениях. С учетом этого сходства проблем и национальных особенностей и интересов России выявляются возможности имплементации элементов зарубежного опыта в российских условиях.

Отечественных и зарубежных исследователей интересует консолидация ценностной политики,

возникновение, взамен эпизодических соглашений, половинчатых норм и случайных решений, постоянства взаимозависимости и координации действий власти и общества на основе принципов и правил диалогового взаимодействия [2]. Консолидированная ценностная политика обладает способностью сохраняться в кризисных условиях, интегрировать общество и поддерживать конституционную демократию. Ценностная политика вначале консолидируется, а потом развивается. Еще до принятия в 2012 г. проекта Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. в российском экспертном сообществе и СМИ возникла дискуссия о гарантиях устойчивости ценностной политики, способной избежать возврата к авторитарной модели политико-коммуникативного взаимодействия власти и общества. Обнаруживаются конкурирующие минималистские и максималистские подходы и оценки. По мнению минималистов, консолидация политической элиты России является гарантией долговечности ценностной политики. Речь идет о взаимозависимости и координации действий федеральных и региональных лидеров, ориентированных на нормы демократического конституционализма и диалог с обществом [3]. Гносеологический источник минимализма образует традиция демократического элитизма, абсолютизирующая репрезентативный принцип конституционной демократии. По мнению максималистов, устойчивость ценностной политики производна от консолидации гражданской ответственности и её организаций представительства интересов, ориентированных на равноправный диалог с властью в решении межэтнических проблем. В этом случае проблема гармонизации межэтнических отношений превращается в вопрос правильных политических действий, выверенных программ и

грамотных политических рецептов [4; 12]. Гносеологическим источником максималистского подхода остается плюралистическая традиция, согласно которой политическая власть в конституционных демократиях широко рассредоточена и лидеры находятся под массовым давлением [5]. Максималистский подход содержит парадокс: если политическая элита не способна к единству и координации своих действий, как она сможет сформировать привычку к ценностной политике в условиях давления электората, конкурирующих партий и заинтересованных групп?

В анализе консолидации ценностной политики в России требуется интегральный подход, учитывающий сочетание в конституционной демократии репрезентативного и партиципаторного принципов. Об этом свидетельствуют, например, результаты опроса двадцати экспертов Юга России, проведенного в 2016 г. в рамках реализации гранта Российского Научного Фонда № 15-18-00122 «Институциональные практики и ценностная политика в сфере гармонизации межэтнических отношений в экономически развитых странах со сложной этнокультурной структурой: сравнительный анализ и моделирование имплементации в российских условиях» [6]. Большинство экспертов следуют модели многоуровневой консолидации субъектов ценностной политики в России, причинной и временной последовательности процессов объединения и координации действий власти и общества. Консолидационная фаза формирующейся ценностной политики – ступенчатый процесс, охватывающий консолидацию: 1) политической элиты; 2) региональных и местных организаций посреднического представительства интересов; 3) гражданской общественности.

Первая ступень отмечена начавшейся консолидацией российской политической элиты,

ориентированной на равноправный политический диалог с гражданским многонациональным сообществом. Инициатор процесса – элита федерального уровня, заинтересованная в повышении качества государственного управления, поддержанная лидерами духовенства, руководством регионов и частью лидеров ассоциаций. Об этом свидетельствует содержание и процедура принятия в 2012 г. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.

Принятие ее проекта является результатом применения ценностной политики на федеральном уровне. Проект Стратегии готовился группой экспертов (общемировая практика) в аппарате Правительства РФ, затем обсуждался депутатами ГД и членами СФ от всех субъектов РФ, членами Общественной Палаты РФ, Русской православной церкви, духовных управлений мусульман, общественных объединений. Проект направлялся во все субъекты РФ, где он обсуждался экспертами, активистами и лидерами гражданских ассоциаций, этнических групп, общин, диаспор. В проект было внесено 3,5 тыс. поправок и корректировок с учетом высказанных мнений. Данный документ является результатом скоординированного взаимодействия и компромисса органов государственной власти, группы экспертов, политиков, духовных лидеров крупнейших религиозных общин страны и части лидеров гражданских и этнических ассоциаций [7].

Поскольку главной функцией ценностной политики является интеграция российского общества, на первой ступени решающую роль играет право, создание нормативно-правовых основ политико-коммуникативного взаимодействия власти и общества для всех российских регионов. Важным шагом в этом направлении стало принятие Федеральной целевой программы «Укрепление единства

русской нации и этнокультурного развития народов России» (Постановление Правительства РФ от 20.08.2013 г., № 718). Программа направлена на переход от ситуативной и непрограммной поддержки диалога в субъектах РФ к программно-целевому методу реализации Стратегии, предусматривающему диалог государственных и общественных организаций на всем российском пространстве. Принятие Программы свидетельствует о консолидированности российской политической элиты, ориентированной на ценностную политику в сфере гармонизации межэтнических отношений. При разработке документа были учтены предложения заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, экспертов и некоммерческих организаций.

Процесс создания нормативно-правовых основ ценностной политики в сфере гармонизации межэтнических отношений еще не завершен. Российские учёные отмечают неэффективность миграционного законодательства России, главным минусом которого является отсутствие законов об интеграции мигрантов. Опрос двадцати экспертов Юга России в 2016 г. выявил почти единодушное мнение (16 экспертов), что накопленные в регионах конструктивные практики обращения с переселенцами ещё не сконцентрированы вокруг идеи гармонизации отношений посредством интеграции мигрантов, а опыт России в предотвращении конфликтов мигрантов и местных жителей не дополняется зарубежным позитивным опытом.

Как и Россия, ФРГ нуждается в притоке квалифицированных трудовых мигрантов. В Германии между двумя волнами беспорядков (1991 г. и 2015 г.), вызванными неконтролируемым притоком беженцев, наблюдалась интеграция иммигрантов, чему способствовало законодательство.

Основополагающими нормативно-правовыми актами в данной сфере являются Закон «О гражданстве» 2000 г. и Закон «Об иммиграции» 2004 г. [8]. Закон «О гражданстве» прервал немецкую правовую традицию формирования немецкой нации по «праву крови» и впервые обеспечил детям мигрантов, родившимся в Германии, автоматическое гражданство. Закон «Об иммиграции» 2004 г. больше не ориентировал на виды проживания. Взамен этому акцентируются интегративные цели принятия иммигрантов: образование, трудовая занятость, воссоединение семьи, получение гражданства, не дискриминация, норма толерантности и другие гуманитарные стимулы. Для осуществления интеграционных задач законодательно предусматривалось взамен прежнего Федерального ведомства по делам беженцев создание нового Федерального ведомства по делам миграции и беженцев, подчиненного МВД ФРГ, и организация соответствующих миграционных служб в землях, главная задача которых – руководство процессами интеграции мигрантов. Содержание Закона «Об иммиграции» 2004 г. свидетельствует, что в его основу были положены принципы взаимности, сплочённости, равенства, единства в культурном многообразии общества. Закон создал нормативные основы практической политики интеграции мигрантов в ФРГ, реализации интеграционных программ на региональном и местном уровнях. За последние десять лет законодательство ФРГ в деле интеграции иммигрантов дало скорее положительные результаты. Интеграция больше преуспела в культурной сфере (в смысле ограниченного мультикультурализма Конституцией ФРГ) и в меньшей степени – в социальной, трудовой и, особенно, политической сферах. Обнаружилась зависимость эффективности внутренней миграционной политики, направленной на интеграцию

иммигрантов, от внешней миграционной политики, регулирующей приём иммигрантов. Роль законодательства ФРГ будет повышаться в связи с обострением межэтнических отношений, вызванных неконтролируемым притоком беженцев в 2015 г. и необходимостью их будущей интеграции. Это проблемы, которые предстоит решать Германии и ЕС.

Сходство проблем включения мигрантов в принимающее общество в ФРГ и России выявляет возможность имплементации законодательного опыта Германии в российских условиях в форме принятия федерального закона РФ об адаптации и интеграции иммигрантов, соответствующего Конституции РФ и действующему федеральному законодательству. Такой закон пока что отсутствует в России. Большинство экспертов Юга России (16 из 20 экспертов) отрицают применимость идеологии западного мультикультурализма в российских условиях, вследствие «иных цивилизационных принципов устройства российской государственности», «иного исторического опыта развития народов России», по причине «противоречивости и сомнительной эффективности мультикультурализма, признаваемых лидерами западных стран». Одновременно, ряд экспертов (5 человек) утверждают возможность имплементации отдельных институциональных практик мультикультурализма в нынешней России, формирующих у иммигрантов правовые, конституционные и гуманистические ценности, уважение к многонациональному обществу.

Поскольку участие граждан в ценностной политике имеет не только прямые формы, но может быть опосредованным, вторую ступень, которую предстоит пройти регионам Юга России, образуют процессы консолидации региональных и местных организаций функционального представительства

интересов и перестройки каналов политической коммуникации. Консолидация субъектов ценностной политики среднего уровня – экономических, гражданских, этнокультурных, религиозных объединений, действующих в различных сферах межэтнического взаимодействия, – начинается с участия в принятии и осуществлении региональных и муниципальных программ гармонизации межэтнических отношений. Мероприятия и показатели программ уточняются социологическими исследованиями состояния отношений. По данным исследования 2016 г. на Юге России, от 50 до 58% респондентов оценили межэтнические отношения как спокойные. На напряженность межэтнических отношений на Юге России указали от 13,5 до 23% (см. Таблица 1) [9].

В оценке источников межэтнической напряженности (см. Таблица 2) доминирующую позицию на протяжении различных опросов, проведенных на Юге России в двухтысячных годах, сохраняет ответ: «Несовместимые нормы и правила поведения представителей разных этнических групп» (38%), то есть этноцентризм. В Адыгее, Краснодарском крае и

Ростовской области его, соответственно, выделили от 41,6% до 49,8%, а в Крыму, КБР и Ставропольском крае – от 29,4 до 34,2%. Вторую причину напряженности (34,7% по массиву) – «нарушение гражданских прав и дискриминация» (позиции 5 и 6), то есть индивидуальная и структурная дискриминация, – назвали от 15% респондентов в Ставропольском крае до 52% в Краснодарском крае. Третья по степени позиция – «вызывающие формы бытового повседневного поведения молодежи», то есть молодёжный этноцентризм – собрала по массиву 29,3% (от 14,2% в Крыму, до 41,2% в Ростовской области). Следует подчеркнуть также, что в опросе 2016 г. заметные позиции в ранжировании источников межэтнической конфликтности заняли экономические причины: этническая конкуренция (за рабочие места, за землю, стремление той или иной этнической группы доминировать в какой-либо сфере занятости) и этническая миграция. Особого внимания заслуживает агрессивный этноцентризм (позиция 7), существующий во всех обследуемых регионах и требующий усиления нормативно-властного контроля.

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос: «Как Вы можете оценить характер межэтнических отношений на Юге России в целом?» (в % от числа опрошенных)

Ответы	РА	КБР	Крым	Ст. кр.	Кр. кр.	Р. об.
Отношения хорошие, люди не обращают внимания на национальность друг друга	24,3	28,3	26,2	29,4	28,5	26,3
Отношения спокойные, но люди общаются преимущественно с представителями своей национальности	32,1	29,8	24,5	39,1	33,3	28,0
В отношениях существует некоторая напряженность	17,3	17,9	13,5	18,9	22,5	22,9
Имеются конфликты на национальной почве	6,4	9,6	5,0	5,1	8,1	11,7
Затрудняюсь ответить	19,9	14,4	30,8	7,5	9,6	11,1

*Таблица 2***Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, что чаще всего служит источником межэтнической напряженности?» (в % от числа опрошенных)**

Ответы	РА	КБР	Крым	С. кр.	К. кр.	Р. об.
несовместимые нормы и правила поведения представителей разных этнических групп	41,6	33,6	29,4	34,2	47,1	49,8
вызывающие формы бытового повседневного поведения молодежи	39,0	25,5	14,2	35,6	23,9	41,2
конкуренция за рабочие места	29,6	35,8	19,9	23,7	29,5	13,7
доминирование этнической группы в определенной сфере занятости	23,0	22,7	7,9	8,9	11,1	13,8
нарушение гражданских прав из-за этнической/религиозной принадлежности	21,1	21,2	18,7	9,1	33,6	24,7
ущемление этнических групп в сфере поддержания своего языка	15,3	13,4	13,1	5,9	19,1	11,4
агрессивность в межгрупповых отношениях	17,0	13,7	20,6	19,4	18,4	26,5
конкуренция (соперничество) за землю между представителями разных этнических групп	12,8	32,4	26,9	8,9	26,9	11,8
требования предоставления особых прав и льгот тем или другим народам	11,5	10,6	29,7	10,8	12,6	12,6
усиление криминогенной обстановки, вызванное приезжими	8,6	4,3	5,7	9,7	10,8	15,2
сезонный приток мигрантов, которые нарушают привычный уклад жизни	6,8	5,1	2,9	7,3	8,4	8,6

Сходные проблемные области межэтнических отношений наблюдаются в ФРГ. Её опыт свидетельствует, что охваченные программами институциональные практики, предусматривающие мониторинг межэтнических отношений и поддержку интеграционных инициатив, не могут ограничиваться формированием гражданской идентичности, девальвирующей этноцентристскую ориентацию. Программы гармонизации межэтнических отношений, осуществляемые при финансовой поддержке региональных органов власти и частных

фондов, также включают структурную интеграцию (охватывающую развитие образования и трудовую занятость этнических групп и отрицающую все виды и формы дискриминации), социальную интеграцию (развитие социальных контактов, членства в общественных объединениях) и культурную интеграцию, достигаемую межкультурным диалогом.

В ФРГ, в отличие от Российской Федерации, сложилась эффективная система деятельности трудовых судов, неправительственных организаций и профсоюзных

организаций для повышения степени защиты прав представителей этнических меньшинств и мигрантов. В Германии функционируют Федеральный трудовой суд, Федеральный социальный суд, 94 трудовых суда первой инстанции и 19 земельных трудовых судов (по одному и более в каждой федеральной земле). К компетенции трудовых судов относится рассмотрение индивидуальных трудовых споров правового характера, коллективных трудовых споров по поводу применения тарифных соглашений, а также споров, связанных с деятельностью советов предприятий (индивидуальные трудовые споры, связанные с заключением, реализацией и прекращением трудового договора, возмещением вреда, нанесенного друг другу сторонами трудового договора) [10]. Более того, профсоюзы Германии играют значительную роль в защите трудовых прав мигрантов, в отличие от России, где размытость правового понятия «легальности» работника провоцирует невключенность большинства работающих мигрантов в профсоюзные организации.

На региональном уровне возможна имплементация опыта немецких земель Бранденбурга и Саксонии в условиях России, особенно в тех случаях, когда традиционное поселение коренных малочисленных народов (КМН) разделено административными границами субъектов федерации, что вызывает межэтническую напряжённость, переходящую в конфликты. Опыт земель заслуживает внимания вследствие минимизации националистической традиции сорбского движения и гармонизации межнациональных отношений [11]. Применительно к условиям России, немецкий законодательный и институциональный опыт характеризуется следующими чертами:

1. Сходство законодательства субъектов федерации о КМН, не противоречащее федеральному

законодательству и международным обязательствам государства. На региональном уровне законодательно регулируются следующие аспекты правового статуса КМН: право на сохранение самобытной культуры, мест традиционного проживания, самобытных видов и форм хозяйствования, этнонациональную идентичность. Определяются территории традиционного поселения, использования этнических цветов и герба (национальной символики) наряду с государственной символикой субъекта федерации), статус Советов по делам КМН при парламентах субъектов федерации, уполномоченных по делам КМН.

2. Законодательные гарантии субъектов федерации в сферах охраны, поддержки и защиты мест традиционного поселения КМН, учет особого характера этих мест в земельной и коммунальной политике. К местам традиционного поселения отнесены все общины, в которых имеется документально установленная непрерывная, вплоть до настоящего времени, языковая и культурная традиция. Законодательно определены (перечислены) административные районы, относящиеся к местам традиционного поселения КМН.

3. Законодательные гарантии – образованию на родном языке КМН, двуязычным надписям (названий и топонимов) в местах традиционного поселения и проживания, отражению интересов и культуры в средствах массовой информации.

4. Использование пропорциональной системы выборов в местные и региональные органы власти для участия граждан – представителей общин КМН в законодательной деятельности.

5. Определение институциональных гарантий реализации прав КМН в форме Советов по делам КМН при парламентах субъектов федерации, уполномоченных по делам КМН, союза общин КМН.

6. Обмен опытом региональных парламентов, советов и

уполномоченных по делам КМН, союзов общин КМН. Издание методических рекомендаций по реализации законодательства о КМН, разделенного административными границами субъектов федерации. Пропаганда культурных связей общин.

Опрос экспертов Юга России в 2016 г. выявил барьеры ценностной политики на региональном уровне. Отмечается неизжитость авторитарной модели политико-коммуникативного взаимодействия власти и общества. Медленно преодолевается однонаправленность политической коммуникации, при которой общество воспринимается объектом пропагандистского воздействия, манипуляции и конформизма. Эффективности опосредованных каналов (региональные общественные палаты, общественные советы, печатные СМИ, экспертные сообщества) и непосредственных каналов ценностной политики (приемные при органах исполнительной власти, телевидение и Интернет) мешают нескоординированность действий муниципальных и региональных структур в сфере ценностной политики, недостаточное финансирование целевых программ, малый обмен опытом ценностной политики между регионами, ситуативность поддержки диалога органами власти с гражданскими, этническими и религиозными объединениями. Кроме диалога, арсенал средств заинтересованных групп может включать протест, угрозу, лоббирование и практику «приводных ремней». Конструктивные отношения с властью и партнерские отношения заинтересованных групп с населением укрепляют ценностную политику.

По вопросу о практической роли муниципалитетов в применении ценностной политики на локальном уровне мнения экспертов Юга России разделились. 10 из 20 экспертов отрицают эту роль по причинам недостатка полномочий и

ресурсов (в решении структурных проблем земельной, жилищной и миграционной политики), а также, по мнению В.В. Черноуса, в силу «отсутствия подготовленных к такой работе кадров». Другие 10 экспертов признают эту роль с оговоркой, высказанной Е.А. Щербиной, что «на местном уровне заниматься сложными вопросами межэтнических отношений должны подготовленные люди». Работники российских муниципалитетов нуждаются в обучении технологиям применения ценностной политики и обмена опытом.

Городские и сельские муниципалитеты ФРГ испытывают сходные проблемы объема полномочий и ресурсов. Однако эффективное применение ценностной политики ставится в зависимость от профессионализма руководителей и служащих муниципалитетов. Диалоговая форма участия органов муниципальной власти и общественных организаций в создании муниципальной системы содействия интеграции этнических меньшинств и мигрантов означает практическое применение ценностной политики. Например, в г. Ростоке (ФРГ) в 2014 г. начало было положено проведением семинара по интеграции. Опираясь на результаты семинара, в сотрудничестве с участниками муниципального управления и представителями общественности, было создано 12 рабочих групп на добровольной основе. В процессе четырех сессий рабочих групп были определены направления и сферы деятельности муниципальных органов, интеграционные стратегии (меры) и показатели их эффективности [12]. Если после первой волны социальных беспорядков на межэтнической почве в Германии (1991 г.) город имел отрицательный имидж, то во второй волне социальных беспорядков (2015 г.) Росток не отмечался групповой карательной самопомощью в сводках МВД ФРГ, т.е. здесь межэтническая

напряженность, вызванная резким притоком беженцев, не переросла в насильственные конфликты. В г. Ростове модель ценностной политики основывалась на принципах взаимности, сплочённости, равенства участников диалога: муниципалитета и представителей местной общественности и этнических ассоциаций. Эффективность интеграционной стратегии обеспечивалась принятыми проектами и структурами, объединенными в общую Муниципальную сеть при координирующей роли Управления по вопросам интеграции. Применялась прозрачная система мониторинга, позволяющая осуществлять контроль качества мероприятий и прогнозировать повышение или снижение напряжённости межэтнических отношений.

Завершающая, третья ступень формирования ценностной политики включает обучающий процесс, овладение российской гражданской общественностью институциональными практиками, качественным повышением демократической культуры участия. Разрушительные последствия затяжных этнонациональных конфликтов в южнороссийских регионах 90-х годов и конфликтов, вызванных неконтролируемой миграцией в 21 в., стимулировали консолидацию демократической общественности, ориентированной на диалог с властью через прямые каналы коммуникации. На нижнем уровне главным показателем консолидации ценностной политики принимается участие общественности в разработке и осуществлении региональных и муниципальных программ гармонизации межэтнических отношений. В ряду демократических способов поведения и процедур принятия политических решений ценностную политику отличают положительная установка и политическое участие граждан в диалоге, открытая дискуссия, готовность к компромиссу. Они не исключают общих качеств

демократической культуры в период избирательных циклов: участие в выборах, доверие в сочетании со скептицизмом, толерантность, честность, сдержанность, уважение правопорядка, мужество, процедуры решения большинства и правового урегулирования конфликта. Опыт зарубежных развитых стран свидетельствует, что овладение культурой участия не требует жизни одного или двух поколений, необходимой для освоения демократической культуры. В России и её южных регионах она способна сформироваться даже в среднесрочной перспективе (в течение десятилетия) при условии эффективного социального контроля радикальных антисистемных сил.

На Юге России консолидация ценностной политики происходит неравномерно и прерывно. Имеются условия её не функциональности. Она не применима в период эскалации конфликтов на региональном и местном уровнях, в условиях затяжных этнонациональных и этноконфессиональных конфликтов и высокой угрозы терроризма в ряде субъектов РФ СКФО, вынуждающей федеральную власть применять КТО и ограничивать гражданские права и свободы. Использование экстремистскими силами социальных сетей, блогов и микроблогов ограничивает диалог власти и общества. Ценностная политика прерывается неконтролируемой внешней и внутренней миграцией, создающей среду конфронтации местных жителей и этнических мигрантов. В условиях недоверия участников межэтнических конфликтов к местным органам власти ценностная политика не функциональна.

На Юге России скорость многоуровневой консолидации ценностной политики, гармонизирующей межэтнические отношения, зависит от двух величин: от ответственности её субъектов за сохранение и преумножение институциональных практик диалогового взаимодействия

власти и общества и от социально-го контроля радикальных антисистемных сил, нарушающих равноправный диалог власти и общества. Устранение прерывности консолидации ценностной политики зависит от общегосударственной способности России противодействовать силам политического экстремизма и терроризма.

Таким образом, в процессе многоступенчатого формирования российской ценностной политики социологические исследования на Юге России подтверждают возможность

имплементации элементов опыта ФРГ в российских условиях, а именно: в сферах принятия закона об адаптации и интеграции иммигрантов, создания трудовых судов и деятельности гражданских ассоциаций и профсоюзных организаций для повышения степени защиты прав граждан и трудовых мигрантов, определения правового статуса малочисленных народов России, разделенных административными границами, и деятельности муниципалитетов по гармонизации межэтнических отношений.

Примечания:

1. Ценностная политика и институциональные практики в сфере межэтнических отношений в экономически развитых странах со сложной этнокультурной структурой: монография / отв. ред. Ю.Г. Волков. Ростов н/Д: Фонд науки и образования, 2015. 316 с.

2. Волкова А.В. Формирование системы государственного управления в России (политико-аксиологический подход): дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2014.

3. Кривец А.П. Формирование коммуникативного пространства в диалоге власти и общества // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика. 2009. № 7 (62) т. 10. С. 225-229.

4. Межэтнические и конфессиональные отношения в Южном федеральном округе. экспертный доклад / под ред. В.А. Тишкова, Л.Л. Хоперской, В.В. Степанова. М.; Ростов н/Д: Изд-во Южного федер. ун-та, 2013.

5. Value Policy: Conceptual Interpretation of Research Practices / A.V. Bedrik, I.P. Chernobrovkin, A.V. Lubskiy, Y.G. Volkov, N.A. Vyalykh // Indian Journal of Science and Technology. 2016. Vol 9 (5). DOI: [10.17485/ijst/2016/v9i5/87598](https://doi.org/10.17485/ijst/2016/v9i5/87598).

6. В экспертном интервью приняли участие В.Х. Аккаев (Чеченская Республика, Академия наук ЧР), О.А. Андреева (Ростовская область, ТИУЭ), А.П. Бандурин (Ростовская область, НМИ), А.В. Баранов (Краснодарский край, КубГУ), А.Х. Боров (Республика Кабардино-Балкария, КБ РАН), К.В. Воденко (Ростовская область, НПИ), Л.Н. Волгин (Республика Калмыкия, Московская академия экономики и права, филиал), Х.В. Дзуцев, Н.Г. Каберты (Республика Северная Осетия – Алания, РСО-АН РАН), З.А. Жаде, В.Н. Нехай (Республика Адыгея, АГУ), Г.П. Зинченко (Ростовская область, РАНХиГС, филиал), В.Н. Курбатов (Ростовская область, ДКГИПТиЭ), П.Н. Лукичѳв, В.В. Черноус (Ростовская область, ЮФУ), И.М. Сампиев (Республика Ингушетия, ИГУ), Т.З. Тенов (Республика Кабардино-Балкария, КБГУ), Е.А. Щербина (Карачаево-Черкесская Республика, Карачаево-Черкесский ИГИ) и другие эксперты.

7. Ideological grounds for settlement of inter-ethnic relations in modern Russia: competition of ideas and ideology of humanism / A.S. Frolova, A.V. Lubsky, O.Y. Posukhova, A.V. Serikov, Y.G. Volkov // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Т. 6, № 4. P. 58-63. DOI: [10.5901/mjss.2015.v6n4s4p58](https://doi.org/10.5901/mjss.2015.v6n4s4p58).

8. Новый закон об иммиграции: кого хотят видеть в Германии? // Онлайн-издание Deutsche Welle. 10.07.2004. URL: <http://www.dwworld.de/dw/article/0,,1262853,00.html>.

9. Данным исследованием 2016 г. было охвачено население республик Адыгеи (РА), Кабардино-Балкарии (КБР), Крыма, Ставропольского края (Ст. кр.),

Краснодарского края (Кр. кр.) и Ростовской области (Р. об.). Выборочная совокупность (2360 человек) соответствует половозрастной, этнической и религиозной структуре населения обследуемых регионов.

10. Оробец В.М. Специализированные трудовые суды: зарубежный опыт и российское законодательство. URL: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=484>.

11. Конституция Земли Бранденбург. URL: http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Verfassung_rus_web.pdf; Саксония. Факты. URL: http://oschatz-vizite.narod.ru/oschatz_foto/sdf2006__russ.pdf

12. Integrationskonzept der Hansestadt Rostock: «Zukunft in Vielfalt». Hans-estadt Rostock, Presse- und Informationsstelle. 2014. S. 10-13.

References:

1. Value policy and institutional practices in the sphere of interethnic relations in economically developed countries with complex ethnic and cultural structure: monograph / ed. by Yu.G. Volkov. Rostov-on-Don: Foundation of Science and Education, 2015. 316 pp.

2. Volkova A.V. Formation of the system of state management in Russia (political and axiological approach): Dis. for the Dr. of Polit. Sciences degree. SPb., 2014.

3. Krivets A.P. Formation of the communicative space in the dialogue between authorities and society // Scientific statements of Belgorod State University. Series: History. Political science. Economy. Computer science. – 2009. – No. 7 (62). – Vol. 10. P. 225-229.

4. Inter-ethnic and confessional relations in the Southern Federal District. An expert report / ed. by V.A. Tishkov, L.L. Khopyorskaya, V.V. Stepanov. M., Rostov-on-Don: Publishing house of the Southern Federal University, 2013.

5. Bedrik A.V., Chernobrovkin I.P., Lubskiy A.V., Volkov Y.G., Vyalykh N.A. Value Policy: Conceptual Interpretation of Research Practices // Indian Journal of Science and Technology. 2016. Vol 9 (5). DOI: 10.17485 / ijst / 2016 / v9i5 / 87598.

6. V.Kh. Akkaev (Chechen Republic, Academy of Sciences of the Czech Republic), O.A. Andreeva (Rostov region, TIUE), A.P. Bandurin (Rostov region, NMI), A.V. Baranov (Krasnodar region, Kuban State University), A.Kh. Borov (the Republic of Kabardino-Balkaria, KB RAS), K.V. Vodenko (Rostov region, NPI), L.N. Volgin (Republic of Kalmykia, Moscow Academy of Economics and Law, a Branch), Kh.V. Dzutsev, N.G. Kaberty (the Republic of North Ossetia-Alania RSO_AS RAS), Z.A. Zhade, V.N. Nekhay (the Republic of Adygheya, ASU), G.P. Zinchenko (Rostov region, RANKhiGS, a branch), V.N. Kurbatov (Rostov region, DKGIPtIE), P.N. Lukichyov, V.V. Chernous (Rostov region, SFU), I.M. Sampiev (the Republic of Ingushetia, ISU), T.Z. Tenov (the Republic of Kabardino-Balkaria KBSU), E.A. Shcherbina (Karachay-Cherkess Republic, Karachaevo-Circassian IGI) and other experts took part in the expert interview.

7. Frolova A.S., Lubsky A.V., Posukhova O.Y., Serikov A.V., Volkov Y.G. Ideological grounds for settlement of inter-ethnic relations in modern Russia: competition of ideas and ideology of humanism // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015.T.6. № 4. P.58-63. DOI: 10.5901 / mjss.2015.v6n4s4p58.

8. The new immigration law: whom do they want to see in Germany? // Online edition of Deutsche Welle, 10.07.2004. [Electronic resource] – Access mode: <http://www.dwworld.de/dw/article/0,,1262853,00.html>.

9. Population of the Republic of Adygheya (RA), Kabardino-Balkaria (KBR), Crimea, Stavropol Territory (St. kr.), Krasnodar Krai (Kr. kr.) and Rostov Region (R. obl.) was covered in this study in 2016. Sample population (2360 people) corresponds to the age and gender, ethnic and religious structure of the population of the surveyed regions.

10. Orobets V.M. Specialized labor courts: foreign experience and Russian legislation. [Electronic resource]. Access mode: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=484>.

11. The Constitution of Brandenburg. [Electronic resource]. Access mode: http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Verfassung_rus_web.pdf; Saxony. Facts. [Electronic resource]. Access mode: http://oschatz-vizite.narod.ru/oschatz_foto/sdf2006__russ.pdf

12. Integrationskonzept der Hansestadt Rostock: «Zukunft in Vielfalt». Hansestadt Rostock, Presse- und Informationsstelle. 2014. S. 10-13.