

Северный Кавказ: сложности интеграции (IV): экономический и социальный императивы

Доклад № 237 (Европа) | 7 июля 2015
Перевод с английского языка

Содержание

Краткое содержание	i
Рекомендации.....	iii
I. Введение	1
II. Экономика кризисного региона	5
A. Сходства	6
B. Региональные отличия.....	11
1. Чечня	11
2. Дагестан и Ставропольский край	12
3. Ингушетия и Карачаево-Черкесия.....	14
4. Кабардино-Балкария и Северная Осетия — Алания	14
C. Сельское хозяйство	17
III. Социальное обеспечение и инфраструктура	23
A. Здравоохранение	24
1. Региональные проблемы.....	25
2. «Огромное хищение» и нарушения прав пациентов	27
3. Исламский фактор	29
B. Образование	30
1. Инфраструктура и кадры	30
2. «Региональный компонент»	31
3. Качество и коррупция.....	33
IV. Повсеместная коррупция	35
V. Заключение	39
ПРИЛОЖЕНИЯ	
A. Карта Северного Кавказа.....	40
B. О Международной кризисной группе	41
C. Доклады и брифинги по Европе и Центральной Азии с 2012 г	42
D. Правление Международной кризисной группы.....	43

Краткое содержание

В течение двух десятилетий конфликт на Северном Кавказе оставался одним из самых кровопролитных в Европе, и хотя количество жертв в последнее время снизилось – в 2013 году было убито и ранено 1149 человек, в 2014 году – 525 – риск в связи с ростом влияния «Исламского государства» в подполье остается высоким. Лидеры ранее ассоциировавшегося с «Аль-Каидой» «Имарата Кавказ» – организации, с 2007 года осуществляющей нападения в регионе и террористические акты по всей стране, – присягнули «Исламскому государству». При этом государственные методы борьбы с подпольем остаются крайне жесткими. Учитывая экономический кризис в России, конфликт может перейти в новую стадию. Распространено убеждение, что насилие подпитывается религиозными, межэтническими и историческими противоречиями. Однако причины сложнее. Для того чтобы положить конец непрекращающемуся насилию, российским властям и местным элитам необходимо приложить усилия сразу в нескольких направлениях: отказаться от жестокости в борьбе с подпольем; сделать выборный процесс свободным и конкурентным; добиться подотчетности и прозрачности властей; положить конец безнаказанности коррупции среди чиновников и бюрократическим злоупотреблениям; а также повысить качество государственных услуг. Наличие исламистского и джихадистского проектов в регионе – ответ на существующее социальное неравенство, коррупцию и разрушающиеся социальные институты. Решение этих проблем особенно важно для снижения риска нового всплеска насилия и активности подполья.

Экономика региона разрушилась с распадом СССР и последовавшими за ним межнациональными и религиозными конфликтами. Шесть национальных республик Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) по-прежнему сильно зависят от финансирования из федерального центра. На государственные учреждения здесь приходится большая часть объемов производства и рабочих мест, а уровень безработицы – самый высокий в России. Промышленное производство упало, небезопасная обстановка и терроризм сдерживают экономический рост, вымогательство отпугивает как иностранных, так и местных инвесторов.

Последние годы федеральное правительство щедро инвестировало в экономику и социальное обеспечение региона. Государственное финансирование гарантировало некоторый уровень потребления и качества социальных услуг, но условием его выделения никогда не ставилось повышение качества управления, так что эффект оказался меньше планируемого. Средства расхищались, зачастую только подпитывая конфликт. Возникшая в 2014 году, после ввода Россией санкций на товары из Европы, потребность в импортозамещении активизировала интерес к сельскому хозяйству и промышленности Северного Кавказа, и правительство пообещало значительно увеличить финансовую поддержку. С 2013 года предпринимаются положительные шаги, направленные на преодоление коррупции, клановости и организованной преступности в системе государственной власти, но эти меры необходимо усилить, прежде чем осуществлять новые значительные бюджетные инвестиции.

Общество на Северном Кавказе пытается адаптироваться к экономическим вызовам региона через самозанятость или трудоустройство в неофициальной экономике. Сельское хозяйство сделало большой шаг вперед, но его развитие сдерживают земельные споры, отсутствие инфраструктуры, коррупция при распределении государственных средств и кредитов, а также отсутствие перерабатывающих мощностей и логистических центров. Приватизация земли, вероятно, простимулировала бы экономический рост, но она же может спровоцировать конфликты, если не будет осуществляться эффективно и справедливо. Недовольство вызывают крупные проекты, такие как строительство ГЭС, заводов или курортов, в случае если они недостаточно продуманы, и в процессе реализации могут привести к разрушению существующих форм хозяйствования и нарушению национального и экономического баланса. Необходима целевая поддержка малого бизнеса, особенно в многонациональных районах с высокой безработицей. Особое внимание нужно уделять улучшению социально-экономических условий в горных районах востока Северного Кавказа, которые недостаточно развиты и где зачастую действуют группы боевиков.

Качество жизни в регионе намного ниже, чем в других частях России, как и уровень предоставляемых государством услуг, таких как отопление, водо- и электроснабжение. Высокая рождаемость приводит к перегруженности и без того недостаточно развитой инфраструктуры здравоохранения и образования. Недавние инвестиции в здравоохранение привели к видимым результатам, но сохраняется острая нехватка поликлиник, больниц и профессиональных медицинских кадров. Хотя медицина в основном бесплатна, от пациентов обычно ожидают взятки за услуги и лекарства. Наряду с растущей религиозностью это подталкивает людей обращаться в частные исламские медицинские центры, особенно на востоке региона.

Образование должно играть ведущую роль в интеграции региона и урегулировании конфликтов: в детских садах дети учат русский язык, а изучение национальных языков поддерживает местную культуру и снижает недовольство этнических меньшинств. Однако северокавказским школам приходится работать в несколько смен, а родители тратят большие деньги на общее образование, несмотря на то, что официально оно считается бесплатным. Уроки религии могут дать детям прививку от экстремизма, но вместо этого часто навязывают вероучение, размывая принцип светскости образования. За последние годы финансирование образования улучшилось, но много денег расходуется нецелевым образом, а качество обучения падает вследствие коррупции и снижения профессионализма педагогов.

Фундаментальным препятствием к изменениям — и главным фактором, способствующим существованию подполья — остается коррупция на всех уровнях государственного управления. За взятки можно купить почти все, включая дипломы, медицинские справки, должности, водительские права. Коррупция и семейственность цементируют правление региональных элит, чье главное достоинство — лояльность федеральному центру. Из-за этого среди граждан растет отчужденность по отношению к государству, и они начинают искать альтернативы, в том числе в идеях исламского государства и джихада. Более того, основную часть денег боевики в последние годы получали за счет вымогательства у чиновников и бизнеса, связанного с государственным сектором. Пока не

начнется системная борьба с коррупцией, федеральное финансирование мало чем может повлиять на социально-экономические проблемы.

Разочарование людей таким положением вещей – главная движущая сила конфликта. Они считают, что власть не способна решить ни структурные, ни повседневные проблемы. Многие полагают, что местные элиты приватизировали государство. Те, кто хочет лучшего качества государственных услуг, стараются уехать, увеличивая тем самым нагрузку на соседние регионы и крупные российские города. Многие проблемы, анализируемые в этом докладе, являются серьезными вызовами для России в целом, но на Северном Кавказе положение значительно более драматично. Ситуация еще более усложняется наличием здесь альтернативной концепции государственности. Исламисты инструментализируют социальные проблемы и предлагают государство, живущее по законам шариата, которое, по их словам, будет обеспечивать большую социальную справедливость. Неразрешенные социальные проблемы и неэффективные институты в существенной мере способствуют повышению привлекательности радикальной исламистской идеологии, расшатывает доверие к государству и являются главной причиной, почему конфликт так трудно разрешить.

Настоящий доклад Кризисной группы – четвертый и последний из серии вводных докладов, посвященных Северному Кавказу. Он завершает всестороннее исследование первопричин конфликтов.

Рекомендации

С целью повысить качество социального обеспечения

Правительству Российской Федерации:

1. Выделять средства на эффективную реализацию федеральной политики в сфере бесплатного образования и здравоохранения и контролировать их распределение.
2. Начать масштабную программу повышения квалификации медицинского персонала, в том числе за пределами региона; немедленно приложить усилия к улучшению качества перинатального обслуживания.
3. Поддерживать государственное светское школьное образование, обеспечив при этом свободу совести во всех школах, в том числе частных.
4. Усилить контроль над управлением в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

С целью содействовать социально-экономическому развитию

Правительствам республик Северного Кавказа:

5. Сосредоточить усилия на легализации теневой экономики и усилении программ профессиональной подготовки.
6. С особой осторожностью подходить к мегапроектам, которые нарушают этнический или экономический баланс и уничтожают традиционные формы хозяйствования.
7. Разработать и реализовать меры безопасности, защищающие бизнес от вымогательств со стороны боевиков.
8. Провести эффективную, справедливую приватизацию государственной земли там, где этого еще не произошло.

Правительству Российской Федерации:

9. Изучить вопрос о том, чтобы разрешить внедрение элементов исламского банкинга на Северном Кавказе для укрепления доверия к банковским услугам.
10. Продолжить восстановление экономики Чечни; ускорить процесс разминирования в горных районах Чечни рядом с населенными пунктами, пастбищами и хозяйствами; провести независимую оценку целесообразности реализации текущих и предлагаемых крупных проектов в республике с привлечением средств из госбюджета.
11. Принять федеральный закон об отдаленных горных районах, чтобы содействовать их развитию и поддерживать соответствующие республиканские программы при условии тщательной оценки их целесообразности.

Правительствам Российской Федерации и республик региона:

12. Выделять долгосрочные дешевые кредиты фермерам и малому бизнесу; больше поддерживать малый и средний бизнес в районах межнациональных конфликтов и напряженности; уменьшить административные барьеры и упростить требования к отчетности малого бизнеса.
13. Пересмотреть обременительные законы о порядке начисления социальных страховых взносов для индивидуальных предпринимателей, поощряя их нанимать людей и работать легально.

С целью борьбы с коррупцией и преступной экономической деятельностью

Правительству Российской Федерации:

14. Предпринять более активные, прозрачные и беспристрастные шаги к расследованию и, если потребуется, к судебному преследованию подозреваемых в коррупции должностных лиц всех уровней (в том числе во всех республиках и на федеральном уровне).
15. Поддерживать усилия силовых структур по расследованию экономических преступлений и организации судебного преследования за них, усилить участие федеральных следственных органов в этом процессе.
16. Постоянно прикладывать усилия к тому, чтобы набор на государственную службу производился открыто и основывался на достоинствах кандидатов и соответствующих законах.

Правительствам республик Северного Кавказа:

17. Искоренять все незаконные практики, включая коррупцию, в медицинских вузах и учреждениях здравоохранения, особенно в родильных домах, при оформлении инвалидности и выделении квот на высокотехнологичное лечение, а также при сдаче единого государственного экзамена.

Брюссель, 7 июля 2015 г.

Северный Кавказ: сложности интеграции (IV): экономический и социальный императивы

I. Введение

Вооруженный конфликт на Северном Кавказе остается одним из кровопролитнейших в Европе¹. Его наиболее наглядным проявлением остаются нападения «Имарата Кавказ», организации, признанной ООН, США и самой Россией террористической, однако конфликт в регионе видоизменился, подпитываясь внутренними противоречиями и проблемами².

В 2015 популярность «Имарата Кавказ» потеснила идеология «Исламского государства» (ИГ), заявившего в сентябре 2014 о своем намерении установить контроль над Северным Кавказом³. Два месяца спустя лидер дагестанской «ауховской» группировки боевиков присягнул лидеру ИГ Абу Бакру аль-Багдади, положив начало новому тренду⁴. В следующем месяце присягнул лидер дагестанского подполья Абу-Мухаммад (Рустам Асильдеров), 12 июня 2015 – лидер чеченских боевиков Аслан Бютукаев. Вслед за ним, через 9 дней, появилось аудио-заявление о присяге от имени боевиков Дагестана, Чечни, Ингушетии и Кабардино-Балкарии. 23 июня пресс-секретарь ИГ заявил о появлении своей новой «провинции» на Северном Кавказе и назначении ее амиром дагестанца Рустама Асильдерова (Абу-Мухаммад аль-Кадари)⁵.

Риски в сфере безопасности, связанные с укреплением ИГ на Северном Кавказе, создают новые вызовы для социальной политики российских властей. В отличие от «Аль-Каиды», зарабатывавшей поддержку в основном за счет критики существующих режимов, ИГ предлагает «позитивную» повестку, напрямую связанную с его социальным проектом, утопией социальной справедливости, равенства, социальной защиты и эффективности исламского государства⁶.

¹ В 2013 году было убито и ранено не менее 1149 человек, а в 2014 — 525 человек (первое число также включает жертв терактов в Волгограде). «Инфографика. Статистика жертв на Северном Кавказе за 2010–2014 годы по данным Кавказского Узла», Кавказский узел, 17 февраля 2015 г.

² Которые включают межэтнические трения и требования национальных групп, территориальные споры, глубокий внутриконфессиональный конфликт между фундаменталистами и традиционалистами (в основном Суфиями на востоке региона), крайне жесткие методы борьбы с подпольем, низкое качество государственного управления, экономическое неравенство и коррупция.

³ «ISIS threatens to 'liberate' Chechnya, Caucasus» [«ИГИЛ угрожает “освободить” Чечню, Кавказ»], Россия Сегодня, 3 сентября 2014.

⁴ Представители силовых структур оценивают численность россиян, воюющих в Сирии и Ираке, от 2 до 5 тысяч. «До 5 тысяч россиян воюют на стороне “Исламского государства”», *Коммерсант*, 17 июня 2015.

⁵ «Russia's Caucasus Islamists 'pledge allegiance' to IS» [«Российские исламисты с Кавказа присягнули ИГ»], Франс-Пресс, 24 июня 2015. «За 8 месяцев ИГ не организовало ни одной атаки на Кавказе», Кавказский узел, 26 июня 2015.

⁶ «Контурная карта», *Коммерсант-Власть*, 29 июня 2015.

В нынешних условиях экономического кризиса, социальный протест может получить оформление в рамках радикальной исламистской идеологии, в том числе пока еще маргинального, но набирающего популярность «Исламского государства».

В первых трех вводных докладах Кризисной группы, посвященных сложностям интеграции региона в Российскую Федерацию, анализируются следующие первопричины сложившейся ситуации: существующая напряженность и исторически накопившиеся проблемы в отношениях между многочисленными этническими группами; споры об административных границах; внутриконфессиональный конфликт между суфиями и салафитами; параллельные реальности с альтернативными институтами, созданные религиозными группами; неспособность государства гарантировать справедливое политическое представительство и выборы; отсутствие независимого судопроизводства и эффективной охраны правопорядка; неподотчетность местных лидеров, позволяющая им узурпировать власть и ресурсы; зажатость населения между терроризмом и жесткими силовыми мерами властей по борьбе с подпольем⁷.

В настоящем заключительном докладе серии анализируются экономические и социальные проблемы (в том числе коррупция), которые стоят за многими конфликтами. Президент Владимир Путин признает, что развитие экономики и социальной сферы на Северном Кавказе существенно хуже, чем в среднем по стране, и что в регионе самая высокая безработица, «особенно среди молодежи». «И мы знаем, что это питательная база для всяких экстремистов», — добавил он⁸.

Благодаря существующим точкам роста, природным ресурсам и предпринимательским талантам его жителей Северный Кавказ обладает огромным социально-экономическим потенциалом. Но конфликты, терроризм и острейшие институциональные проблемы не позволяют ему раскрыться. Экономика и социальная инфраструктура Чечни были почти полностью уничтожены за две войны, а развитие других субъектов заметно отстает от существующих потребностей, особенно учитывая высокий уровень рождаемости⁹. Половина школ региона работает в две-три смены, а потребность в детских садах удовлетворяется лишь на 40 %. В Ингушетии в 2014 году потребность в школах была удовлетворена только на 55 %, а в Дагестане не хватает трети больничных ко-

⁷ Основные коренные этнические группы: адыги, аварцы, балкарцы, чеченцы, черкесы, даргинцы, ингуши, кабардинцы, карачаевцы, кумыки, лакцы, лезгины, ногойцы, осетины, русские, таты и шапсуги. Самые однородные республики — Чечня и Ингушетия; самый многонациональный регион — Дагестан, где проживает более 30 отдельных этнических групп. Доклады Кризисной группы (Европа) №№ 220–222: «Северный Кавказ: сложности интеграции (I): этничность и конфликт», «Северный Кавказ: сложности интеграции (II): исламский фактор, вооруженное подполье и борьба с ним», оба от 19 октября 2012 г.; «Северный Кавказ: сложности интеграции (III): государственное управление, выборы, верховенство права», 6 сентября 2013 г.

⁸ «Путин: В СКФО похитили 6,5 млрд бюджетных средств», *Российская газета*, 9 сентября 2013.

⁹ Северный Кавказ лидирует в России по рождаемости, особенно Чечня и Ингушетия (29 и 27 родившихся на 1000 человек населения соответственно). «Замуж на Чукотку, рожать в Чувашии. По рождаемости и выживаемости в России по-прежнему впереди Северный Кавказ — таковы данные нового атласа “Здоровье России”», *Gazeta.ru*, 2 августа 2013 г.

ек¹⁰. Большинство республик сильно зависит от федерального финансирования: так, в 2015 году дотационность этих регионов варьировала в диапазоне от 48,1 % республиканского бюджета для Кабардино-Балкарской Республики (КБР) до 8,5 % для Чечни¹¹.

В 2010 году в аппарате тогдашнего полномочного представителя президента в Северо-Кавказском федеральном округе (надрегиональная территориальная структура)¹² Александра Хлопонина была разработана стратегия развития до 2025 года. «План Хлопонина» был направлен на поддержку самообеспеченности субъектов и снижения дотационности, а также на поощрение интеграции в экономику страны и мира¹³. По мнению экспертов, «план Хлопонина» включал в себя в основном крупномасштабные проекты, однако надежды привлечь инвесторов не оправдались, и сейчас эта программа практически утратила актуальность¹⁴. Аналитики отмечают, что государственные средства часто тратятся впустую или расхищаются либо попадают на «рынок насилия»¹⁵. Путин признал, что «положение дел на Северном Кавказе улучшается слишком медленно»¹⁶.

Стороны вооруженного конфликта, будь то силовики или боевики, зарабатывают на этом рынке насилия, торгуя услугами по обеспечению безопасности, в том числе защищая от самих себя или участвуя в насильственных акциях¹⁷. Полицейские и сотрудники силовых структур собирают взду; боевики облаживают данью должностных лиц и предпринимателей. Представители российских властей признавали, что в 2011 году более 90 % финансирования подполья поступало из местных источников¹⁸. Укоренившись в системе, игроки поддерживают существующие правила и пресекают все нововведения, которые могут им повредить. Из-за этого чрезвычайно трудно осуществлять любые реальные реформы и разрешать конфликты.

¹⁰ «День знаний в СКФО: в регионах отмечается нехватка школ», Кавказский узел, 2 сентября 2014 г.

¹¹ «Парламент Чеченской Республики принял Закон ЧР “О республиканском бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов”», сайт главы и правительства Чеченской Республики, 29 декабря 2014 г.; «В Кабардино-Балкарии бюджет на 2015 год принят с дефицитом в 2,9 млрд рублей», Nat Press, 7 января 2015 г.

¹² В образованный в 2010 году Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО) входит семь субъектов федерации: Дагестан (с населением 2,71 млн чел.), Ставропольский край (2,7 млн чел.), Чечня (1,27 млн чел.), Кабардино-Балкария (860 тыс. чел.), Северная Осетия-Алания (705 тыс. чел.), Карачево-Черкесия (469 тыс. чел.) и Ингушетия (464 тыс. чел.), данные с сайта СКФО.

¹³ «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года», сайт полномочного представителя президента России в СКФО, 6 сентября 2010 г.

¹⁴ Интервью Кризисной группы со с. н. с. Института проблем рынка РАН Михаилом Чернышовым и директором исследовательского центра Ramcom Денисом Соколовым, Москва, май 2015 г.

¹⁵ Интервью Кризисной группы с директором исследовательского центра Ramcom Денисом Соколовым, Москва, октябрь 2013 г.

¹⁶ «Владимир Путин провел расширенное заседание Совета Безопасности ...» видеозапись: <http://youtu.be/YjrEuwOX3XA>.

¹⁷ Информаторы ингушских боевиков «осведомлены о финансах республики лучше министра финансов». Интервью Кризисной группы с адвокатом, Ингушетия, июль 2013 г.

¹⁸ «Хлопонин: На Северном Кавказе осталась тысяча террористов», *Коммерсант*, 30 ноября 2011 г.

Дефицит региональных бюджетов начал расти уже в 2013 году, а цены на потребительские товары поднялись в 2014 году в результате экономического кризиса в России, в связи с чем сократилась социальная поддержка населения, финансирование социальной сферы и дорогостоящих государственных проектов¹⁹. При сохранении текущей тенденции, если федеральный центр больше не сможет поддерживать удовлетворительный уровень жизни на Северном Кавказе и покупать лояльность местных элит, тогда напряженность может возрасти. С другой стороны, власти считают, что проблемы, вызванные западными санкциями и российским запретом на импорт продовольствия с Запада в связи с украинским кризисом, открывают новые возможности перед Северным Кавказом, который правительство считает одним из самых перспективных регионов с точки зрения решения актуальной задачи по импортозамещению. Это дало стимул к общественной дискуссии о системных проблемах региональной экономики и сельского хозяйства, и правительство пообещало решить эти проблемы²⁰.

¹⁹ Согласно указу президента № 597 от 7 мая 2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», зарплаты врачей, университетских преподавателей и научных сотрудников должны к 2018 году выйти на уровень 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе, а учителей — сравняться со средней зарплатой по региону уже к 2012 году. Дефицит бюджета КБР в 2014 году составил 17,8 %, Ставропольского края — 15 %. «Парламент КБР увеличил дефицит бюджета-2014 до 17,8 % расходов с 17,4 %», Интерфакс, 11 сентября 2014 г.; «Дума Ставрополя одобрила увеличение расходов бюджета», Regnum, 25 сентября 2014 г.

²⁰ Особенно в сфере авиастроения, медицины, фармацевтики, радиоэлектроники, обороны, лесной и легкой промышленности. «Кавказский прорыв. Дмитрий Медведев объяснил роль СКФО в процессах импортозамещения», *Российская газета*, 5 ноября 2014 г.

II. Экономика кризисного региона

По официальным экономическим показателям северокавказские республики — особенно Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия и Карачаево-Черкесия — относятся к наименее развитым субъектам федерации: тут самая высокая безработица и наименее развитая социальная инфраструктура и обеспечение. Из-за двух чеченских войн, а также нестабильности и конфликтов в других частях региона здесь особенно тяжело переживали переходный постсоветский период и экономический кризис. Несмотря на большие федеральные вливания и усилия местных элит, экономика остается слабо развитой, хотя и продемонстрировала некоторые признаки улучшения в 2013–2014 годах²¹.

В качестве инструмента развития Северного Кавказа российские власти используют межведомственные федеральные программы (ФП). Так, в 2012 году была утверждена новая программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа (СКФО)» на период до 2025 года в объеме 2,55 трлн рублей (77 млрд долларов); реализацией программы занимаются министерства регионального развития, финансов и экономического развития²². Другой инструмент — федеральные целевые программы (ФЦП), направленные на решение определенных проблем или поддержку отдельных секторов²³. Через ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики» финансировалось послевоенное восстановление Чечни; через другую программу осуществляется поддержка развития Ингушетии до 2016 года²⁴. Третий инструмент — республиканские целевые программы (РЦП) — применяются для решения специфических региональных задач. Например, Управление Карачаево-Черкесии по делам молодежи реализует программу по обучению молодежи ведению предпринимательской деятельности²⁵. Только в одной Ингушетии в 2013 году насчитывалось 67 РЦП²⁶.

Стабильность местных экономик и определенный уровень социального обеспечения в последние годы сохраняется за счет значительной федеральной помощи, которая позволяет неуклонно наращивать доходы населения (в ос-

²¹ «Производим, но не модернизируем», Кавказская политика, 19 марта 2013 г. «Заседание Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа», government.ru, 5 ноября 2014 г.

²² «Госпрограмма по развитию СКФО будет стоить более 2,5 триллионов рублей», Кавказский узел, 17 декабря 2012 г. Курс российского рубля к доллару США принимался равным 33 рубля за 1 доллар США для всех цифр вплоть до конца 2014 года, а начиная с января 2015 года он принимался равным в среднем 50 рублям за 1 доллар.

²³ Например, ФЦП «Развитие транспортной системы России» предусматривает развитие порта в Махачкале, а ФЦП по развитию телерадиовещания — прокладку кабелей цифрового телевидения в СКФО. «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года», Кавказский узел, 6 октября 2010 г.

²⁴ ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы»; ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы», www.consultant.ru.

²⁵ Программа «Содействие занятости молодежи и молодежному предпринимательству в Карачаево-Черкесской Республике на 2011–2013 годы», www.molbusiness.ru.

²⁶ «Отчет о проделанной работе отделом контроля за ходом реализации целевых программ за 2 полугодие за 2013 г.», сайт министерства экономического развития Ингушетии, 29 декабря 2013 г.

новном благодаря росту зарплат бюджетников и госслужащих), уровень потребления и цены. Однако повышение качества государственного управления никогда не ставилось условием оказания такой помощи. Лояльность местных элит, насколько известно, часто подразумевает предоставление значительной свободы в финансовых вопросах, в том числе доступ к плохо контролируемым бюджетным средствам. Приоритет обычно отдается крупным проектам, которые, по словам экспертов, редко способствуют развитию существующего производства и компаний и не приводят к созданию новых, но при этом становятся источником коррупции²⁷. Образованный городской средний класс по-прежнему мал; его представители уезжают из региона в поисках большей безопасности, возможностей и более качественных социальных услуг. Несмотря на заметную урбанизацию, сельское население продолжает расти, особенно на востоке региона, и среди него преобладают безработные и самозанятые.

А. Сходства

Промышленное производство на Северном Кавказе пришло в упадок после распада СССР в 1991 году. Оно частично восстановилось в Карачаево-Черкесии, Ставропольском крае и Северной Осетии, но росту современной промышленности повсеместно мешает нехватка инвестиций и рыночных возможностей. Недостает также подготовленных кадров, что стало результатом оттока квалифицированных местных и этнических русских специалистов, которые уехали из-за нестабильности и конфликтов, а также непрестижности физического труда и ухудшения качества профподготовки²⁸. Дефицит квалифицированной рабочей силы — проблема как для существующих производств, так и для новых предприятий²⁹.

Благодаря поддержке властей и низкой стартовой базе показатели промышленного роста в регионе за 2013 год стали самыми высокими по стране, но фактический объем промышленного производства остается самым низким³⁰. Немногие из оставшихся в регионе действующих оборонных предприятий попали в сферу ключевых государственных интересов³¹, и компании, выполняющие оборонные заказы (особенно предприятия химической промышленности и цветной металлургии), показывают самый быстрый рост. Остальные же крупные предприятия почти не продемонстрировали реального роста. В июле

²⁷ Интервью Кризисной группы с Денисом Соколовым и Ибрагимом Ягановым, Москва и Нальчик, июль 2012 г. Некоторые эксперты утверждают, что такие мегапроекты, финансируемые за счет кредитов госбанков, представляют собой механизм прямого хищения государственных средств. Бюджеты подобных проектов невероятно раздуты, а сами проекты зачастую так и не завершаются. Интервью Кризисной группы со с. н. с. Института проблем рынка РАН Михаилом Чернышовым.

²⁸ Интервью Кризисной группы с начальником одного из управлений министерства экономики Дагестана Шахмарданом Мудуевым, Махачкала, август 2012 г.

²⁹ Доклад на форуме «Северный Кавказ: механизмы и риски земельной реформы» предпринимателя из Ставропольского края Ильи Савченко, Бекасово, 18–19 мая 2013 г.

³⁰ «Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. Итоги 2013 года», РИА Рейтинг, Москва, 2014 г.

³¹ Дагестанский завод «Дагдизель» производит торпеды; североосетинский завод «Победит» приступит к выпуску танковых снарядов для индийской армии; завод «Гидрометаллург» в КБР производит вольфрам. «Если бы не оборонка», Эксперт Юг, № 43–44 (333), 26 октября 2014 г.

2014 года премьер-министр РФ Дмитрий Медведев дал поручение соответствующим министерствам подготовить новую программу промышленного развития региона³².

Сельское хозяйство более развито, чем промышленность, и в основном состоит из семейных хозяйств, особенно на востоке региона. После 1991 года домашние хозяйства стали главным источником дохода для большей части населения. Кроме того, двигателями роста стали и некоторые кооперативы и иные формы унитарных сельхозпредприятий, частично пришедшие на смену колхозам, которые были упразднены после распада СССР³³.

Государственная статистика не внушает доверия, так как официальные данные намеренно искажаются, с тем, чтобы максимизировать федеральные субсидии или отрапортовать о региональных успехах. Статистика, которая показывает успехи почти во всех сферах, нередко целенаправленно вводит в заблуждение. Более надежны косвенные показатели, такие как расходы на жилье, его стоимость и объемы розничной торговли³⁴. Из них видно, что, хотя население небогато, уровень бедности здесь уже не выше, чем в других регионах³⁵. Вместе с тем качество жизни может сильно различаться. Например, в сентябре 2014 года ежемесячные потребительские расходы были самыми низкими в Ингушетии — 4690 рублей (141 доллар) на душу населения, а самыми высокими — в Ставрополе, составив 17 841 рубль (540 долларов)³⁶. Безработица, самая высокая среди федеральных округов РФ, не всегда адекватно отражается в официальной статистике и сильно варьируется: от 32,4 % в Ингушетии до 5,1 % в Ставропольском крае, что лишь немногим выше среднего по стране — 4,9 %³⁷.

Большинство сельских жителей являются самозанятыми, особенно в Чечне, Ингушетии и Дагестане, где население в основном состоит из фермеров и тех, кто оказывает услуги и осуществляет местные перевозки без учреждения компаний, ИП и уплаты налогов³⁸.

Официальная, «белая», экономика — 1065 млрд рублей (32,3 млрд долларов) — преимущественно сосредоточена в государственном секторе, но, по сло-

³² «До конца года на Северном Кавказе будет сформирована программа развития промышленности», ИТАР-ТАСС, 8 октября 2014 г.

³³ Денис Соколов, «Конкуренция социально-экономических укладов: джамаат против колхоза», Фронтир, февраль 2013 г., с. 10.

³⁴ «Как остановить деградацию Дагестана?» Кавказская политика, 27 октября 2014 г.; «Консервированная промышленность», *Черновик*, 15 августа 2014 г. И. В. Стародубовская и др., «Северный Кавказ: Модернизационный вызов» (Москва, 2011 г.), с. 21, 24.

³⁵ «Денежные доходы и потребительские расходы в январе-октябре 2012 года», Ставропольстат; «В Дагестане взят курс на «обеление» и выведение экономики из тени», РИА «Дагестан», 10 июля 2013 г.

³⁶ «Основные показатели, характеризующие уровень жизни населения в январе-сентябре 2014 г.», Федеральная служба государственной статистики. «Ставропольстат подсчитал денежные доходы населения за 2013 год», Новости Ставрополя, 7 февраля 2014 г.; «Минэкономразвития Ингушетии проведен анализ итогов социально-экономического развития Республики Ингушетия за 2012 год», сайт министерства экономического развития Ингушетии, 5 февраля 2013 г.

³⁷ «Занятость и безработица в Российской Федерации в августе 2014 года», Федеральная служба государственной статистики.

³⁸ Индивидуальный предприниматель (ИП) — статус торговца или предпринимателя в России, работающего без образования юридического лица. Помимо уплаты налогов, ИП должны также осуществлять фиксированные социальные страховые взносы.

вам экспертов, неофициальная (теневая) экономика, возможно, не уступает ей по размерам³⁹. Так, торговля на оптовых рынках Пятигорска в Ставропольском крае («Лира» и «Людмила»), которые обслуживают почти весь регион, чаще всего ведется неофициально⁴⁰. В Дагестане незарегистрированные предприятия выпускают обувь, мебель и осуществляют общенациональные перевозки. По словам главы⁴¹ Дагестана, в республике самый высокий в стране уровень теневой экономики. Утверждается, что теневой строительный сектор связан с криминалом, включая финансирование терроризма (джихадистские группы вымогают деньги у подобного неофициального бизнеса) и фактическим использованием рабского труда⁴². Как отметила бывшая замминистра экономики Ингушетии, 30–40 % ингушской экономики сосредоточено в неофициальном секторе, включая подсобные хозяйства⁴³. В Карачаево-Черкесии в тени остается обширное производство шерстяных изделий: около 2000 цехов с оборотом более 10 млрд рублей (300 млн долларов) в год.

Для перевода неофициальной экономики в легальную сферу требуется тщательно продуманная политика. По словам фермеров, некоторые из них легализовали свой бизнес в надежде на субсидии, но субсидии до них не дошли, зато их обложили большими налогами⁴⁴. Самый простой способ убедить незарегистрированное предприятие легализоваться — создать условия, при которых работать по закону будет проще и как минимум столь же выгодно. Попытки силового принуждения лишь приведут к увеличению отчужденности, безработицы и социальной напряженности⁴⁵.

Федеральный центр и местные власти призывают инвестировать крупных российских предпринимателей, имеющих корни в регионе. Это отчасти работает в Дагестане, где московские миллиардеры — уроженцы республики соревнуются за лучшие активы, а теперь — все больше за подряды⁴⁶. В другие регионы инвесторы идут неохотно из-за высоких рисков, связанных с вооруженными конфликтами, и административных барьеров⁴⁷.

³⁹ Федеральная служба государственной статистики. Интервью Кризисной группы с директором исследовательского центра Ramcom Денисом Соколовым, Москва, июль 2012 г.

⁴⁰ Их годовой оборот, по некоторым оценкам, превышает 300 млрд рублей (почти 10 млрд долларов). «Министерство сельского провала», Кавказская политика, 30 мая 2014 г.

⁴¹ Должность высшего руководителя исполнительной власти в национальных республиках называется «глава» (раньше называлась «президент»).

⁴² «Послание Главы Дагестана Рамазана Абдулатипова Народному Собранию республики», РИА «Дагестан», 15 января 2014 г. «Рабство. Современный облик Дагестана», Агентство политических новостей, 19 сентября 2014 г.

⁴³ Интервью Кризисной группы с Любовью Оздоевой, Магас, август 2012 г. Неофициальный сектор экономики также включает в себя малый бизнес, который платит определенные налоги, но декларирует меньший доход, чем имеет на самом деле.

⁴⁴ Интервью Кризисной группы с местными фермерами в Ингушетии и Северной Осетии, июль 2013 г., декабрь 2012 г.

⁴⁵ Константин Казенин, «Как избавиться от кавказских “бумажных баранов”», Slon.ru, 20 августа 2013 г.

⁴⁶ Интервью Кризисной группы со с. н. с. Института проблем рынка РАН Михаилом Чернышовым, Москва, май 2015 г.

⁴⁷ Интервью Кризисной группы с министром экономического развития Эльдаром Тлябичевым, Карачаево-Черкесия, декабрь 2012 г.

В последние годы в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Ингушетии боевики вымогают у бизнеса «деньги на джихад»⁴⁸, а полиция не обеспечивает эффективной защиты. Жительница Хасавюрта рассказала, что когда боевики потребовали у ее родственников 15 млн рублей (450 тыс. долларов) «на джихад», те отказались и обратились в полицию. Однако там им заявили, что ничем не могут помочь, и предложили нанять частное охранное предприятие (где, как утверждается, работают те же полицейские) за 150 тыс. рублей (4,5 тыс. долларов) в месяц. «Мы отказались. Месяц назад убили моего родственника, которому принадлежал магазин. А еще две недели спустя взорвали и сам магазин. Полиция ничего не сделала. Неудивительно, что большинство предпринимателей города платят боевикам»⁴⁹. В мае 2015 года хасавюртовская группировка боевиков выложила видео, на котором угрожает расправой всем, кто откажется платить им не только деньги на джихад, но и закят⁵⁰.

Вымогательство — большая проблема для инвесторов:

«Я хотел создать в нашем селе рыбоводческое хозяйство и нашел инвесторов. Но тут начались эти проблемы с “деньгами на джихад”, они отказались, ... и, если честно, я почувствовал облегчение. Не нужны мне такие проблемы»⁵¹.

Местные должностные лица считают, что обеспечение безопасности — главное условие для создания благоприятного инвестиционного климата. «Можно годами улучшать инвестиционный климат в регионе, но после каждого теракта он резко ухудшается, переговоры по проектам приостанавливаются. При таких обстоятельствах российские-то партнеры пугаются, а об иностранных инвесторах и говорить нечего», — сказал министр экономического развития КБР⁵².

Насилие — лишь часть проблемы. В регионе существуют очаги роста, и некоторые инвесторы готовы входить туда несмотря ни на что⁵³. Но когда на проблемы в сфере безопасности накладываются высокие административные издержки и хищническая политика властей, риски становятся неприемлемыми:

«Как только начинаешь зарабатывать деньги, слетаются хищники... Проверка за проверкой, работа парализована. Потом говорят, что из-за какого-то мелкого нарушения тебе на несколько месяцев в горячий сезон заморозят счета. Сдаешься и предлагаешь взятку»⁵⁴.

⁴⁸ Интервью Кризисной группы с замминистра экономического развития Ингушетии Любовью Оздоевой, Магас, август 2012 г.

⁴⁹ Интервью Кризисной группы, Хасавюрт, Дагестан, январь 2014 г.

⁵⁰ Закят — ежегодный налог в пользу бедных и нуждающихся, одно из пяти обязательных требований ислама. Как говорят боевики, закят надо выплачивать им, а они сами будут решать, между кем его распределять. Ислам Абу Ибрахим закят, www.youtube.com, 18 мая 2015 г.

⁵¹ Интервью Кризисной группы с жителем горного района, Унцукуль, Дагестан, июль 2013 г.

⁵² Интервью Кризисной группы с Алием Мусуковым, Нальчик, декабрь 2012 г.

⁵³ Примеры: выращивание овощей и винограда на юге Дагестана, абрикосов в горных районах Дагестана, капусты в Дагестане и Кабардино-Балкарии, производство обуви в Махачкале, производство шерстяных изделий в Карачаево-Черкесии, плодовые сады в Кабардино-Балкарии, перевозка грузов в Левашинском районе Дагестана.

⁵⁴ Интервью Кризисной группы с предпринимателем из КБР, Нальчик, декабрь 2012 г.

Неудивительно, что уровень частных инвестиций в регионе не составляет и половины от среднего по стране⁵⁵.

В результате ослабления способности государства к регулированию экономической деятельности и обеспечению справедливого исполнения контрактов в восточной части Северного Кавказа все большее распространение получают исламские принципы ведения бизнеса. Деловые споры часто разрешаются по шариату, а некоторые земли и сенокосные угодья передаются в вакуф (имущество, используемое для конкретных общественных нужд, например для содержания мечети). Первым с инициативой исламского банкинга выступил в 2008 году дагестанский банк «Экспресс»⁵⁶, открывший в 2009 году исламский офис, работавший по законам шариата. По имеющейся информации, его исламские дебетовые карты в 2012 году использовали 25 тыс. человек, в основном в Дагестане⁵⁷.

В январе 2013 года Центральный банк РФ отозвал у банка «Экспресс» лицензию за предоставление неполной и недостоверной отчетности, и затем банк был объявлен банкротом. Потом его исламский офис сменил бренд, и сейчас в Дагестане, по имеющейся информации, действуют два исламских офиса, хотя спрос намного превышает предложение, потому что много наличных денег остается за пределами банковской системы⁵⁸.

Как отметил бывший министр экономики Ингушетии, многие граждане РФ не понимают, что «исламский банкинг — это не форма отправления религиозных потребностей, а альтернативная форма ведения бизнеса», и накладываемые на него ограничения создают препятствия на одном из многообещающих путей развития региона⁵⁹. Это печально, так как государственные банки не хотят выдавать кредиты в регионе даже в тех случаях, когда проект одобрен правительством. По словам регионального министра, «50 млрд рублей выделено на государственные гарантии по депозитам в 2012 году ...и ничего... Северному Кавказу. Банки считают риски запредельными и отказываются»⁶⁰. Банки не спешат выдавать даже небольшие потребительские кредиты, потому что, по словам одного высокопоставленного банковского чиновника в Москве,

⁵⁵ В 2013 году регион — причем только Дагестан и Ставропольский край — получили 119 млн долларов иностранных инвестиций, что составило 0,1 % от общего объема по России. «Где в России лучше жить», Российская газета, 12 марта 2014 г. В 2012 году поступило 493,2 млн долларов иностранных инвестиций. «Основные социально-экономические показатели Северо-Кавказского Федерального округа», инвестиционный портал СКФО. «Рейтинг регионов РФ по качеству жизни», РИА Рейтинг, Москва, 2013 г.

⁵⁶ Принципами ислама запрещается ссужать деньги под проценты, делать рискованные и сомнительные инвестиции и вкладывать деньги в проекты, связанные с алкоголем, оружием и сигаретами. «Исламский банкинг набирает обороты», Sberex, 14 января 2013 г. «Банк по законам шариата», Эксперт, 5 ноября 2012 г.

⁵⁷ Интервью Кризисной группы с директором Центра исламского инвестирования Саидом Саидовым, Махачкала, июль 2012 г. «Мудариб» — значит доверять», Дагестанская правда, 21 апреля 2010 г.

⁵⁸ Интервью Кризисной группы с директором центра Ramcom Денисом Соколовым, Москва, май 2015 г.

⁵⁹ Слова Магомета Яндиева приводятся в статье «Исламский банкинг в России может появиться раньше шариатских судов», РБК, 14 июня 2012 г. «Социо-экономические аспекты развития исламского банкинга в России», Кавказская политика, 19 декабря 2012 г.

⁶⁰ Интервью кризисной группы с министром экономического развития КБР Алием Мусуковым, Нальчик, декабрь 2012 г.

«возвращаемость кредитов здесь в 10 раз меньше, чем в других местах ... Мы готовы работать в регионе, но нам нужна возвращаемость»⁶¹.

В. Региональные отличия

1. Чечня

Экономическое развитие внутри региона неравномерно. Экономика Чечни, пережившей самые большие сложности, была практически уничтожена за две войны и разграблена между войнами. Консолидированный бюджет Чечни на 2013 год в размере 56 млрд рублей (1,7 млрд долларов) почти полностью финансировался Москвой, а в 2014 году вырос до 69 млрд рублей (2,1 млрд долларов)⁶². Завершенные к 2012 году две крупные ФЦП позволили впечатляющим образом возродить Чечню, но реальная экономика все еще не восстановлена.

Согласно официальным статистическим данным республики, в 2014 году в Чечне наблюдался рост⁶³. Однако также происходило резкое сокращение капиталовложений и строительства в связи с окончанием действия ФЦП на 2008–2012 годы⁶⁴. Несмотря на крупные федеральные инвестиции, доходы республики выросли всего на 2,7 % по сравнению с 2012 годом, то есть федеральное финансирование не дало никакого эффекта — нередко потому, что реконструированные предприятия не могли найти нишу на рынке⁶⁵. Только 10 из 19 строительных предприятий принесли прибыль в 2013 году⁶⁶. Для оживления чеченской промышленности требуется тщательно продуманная стратегия выхода на региональный и российский рынок, и необходимо лучше оценивать экономическую целесообразность новых проектов, прежде чем выделять на них государственное финансирование.

Во второй половине 2013 года глава Чечни Рамзан Кадыров начал прикладывать значительные усилия к привлечению инвесторов и объявил, что приоритет будет отдан таким отраслям, как автомобилестроение, нефтепереработка, энергетика и туризм⁶⁷. Планы амбициозны. Предполагается построить каскад гидроэлектростанций на реке Аргун мощностью 710 МВт, чтобы Чечня могла обеспечивать себя электроэнергией, вместо того чтобы зависеть от поставок из Ставропольского края⁶⁸. К 2015 году в Аргуне будет построен крупный автомо-

⁶¹ Интервью Кризисной группы, Россельхозбанк, Москва, май 2013 г.

⁶² «В закон о республиканском бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов внесены изменения», Грозный-информ, 20 августа 2013 г.

⁶³ «Рамзан Кадыров: Чечня в 2014 году вошла в число лидеров по приросту населения, темпам роста инвестиций и вводу жилья», Regnum, 29 декабря 2014 г.

⁶⁴ Совокупный бюджет ФЦП составил 124 027,15 млн рублей (3,75 млрд долларов). «Информация о социально-экономическом положении в Чеченской Республике за январь–ноябрь 2013 года», министерство экономического, территориального развития и торговли Чеченской Республики.

⁶⁵ «В Чечне подвели итоги социально-экономического развития республики», Грозный-информ, 29 июля 2013 г.

⁶⁶ «Р. Кадыров обсудил с М. Хучиевым работу по оздоровлению неэффективных и финансово слабых предприятий стройиндустрии», Грозный-информ, 22 января 2014 г.

⁶⁷ «Привлекаем инвестиции. Турция и Чечня имеют давние исторические связи, основанные как на исламской религии, так и на относительной географической близости», Грозный-информ, 27 января 2014 г. Доклад Кризисной группы (Европа) № 228 «Олимпиада и туризм на Кавказе: импульс к развитию или углубление конфликтов?», 30 января 2014 г.

⁶⁸ «Дайте “зеленый” свет», Российская газета, 21 августа 2012 г.

бильный завод, который должен обеспечить 10 тыс. рабочих мест и выпускать 200 тыс. автомобилей в год. Однако с учетом кризиса, который переживает российская автопромышленность, целесообразность строительства такого дорогостоящего производства вызывает сомнения⁶⁹.

По мнению некоторых экспертов, строительство нового нефтеперерабатывающего завода, которого так добивались республиканские власти, имеет прежде всего политическое значение, так как эти ниша уже давно занята другими игроками⁷⁰. Федеральное правительство планировало построить завод в более спокойной Кабардино-Балкарии, пока Кадыров не убедил их, что завод мощностью миллион тонн должен быть в Чечне, где добывается нефть⁷¹.

Главная цель Кадырова — изменить имидж Чечни, чтобы привлечь инвесторов, которые помогли бы развивать республику в отсутствие мощной федеральной помощи. В республике была создана благоприятная правовая база, предполагающая госгарантии для инвесторов, выделение особых экономических зон и строительство индустриальных парков. Чечня также участвует в программе получения госгарантий для СКФО⁷². Однако большую часть этих планов еще только предстоит реализовать. Хотя строительный бум, многочисленные рабочие места в бюджетной сфере, в том числе огромном силовом секторе, а также пенсии и субсидии обеспечивают определенный уровень жизни, предприятия, по некоторым сведениям, постоянно сталкиваются с необходимостью платить мзду местным чиновникам и правоохранителям.

2. Дагестан и Ставропольский край

Дагестан и Ставропольский край обладают самыми крупными экономиками в регионе. Они примерно равны по территории и населению, а также по относительно высокому уровню урбанизации⁷³. В Дагестане двигателем урбанизации является быстро растущее население республики и миграция жителей гор и сельских районов в города, а в Ставропольском крае наблюдается приток трудовых мигрантов с Северного и Южного Кавказа и из Центральной Азии⁷⁴. Ставропольский край по своим экономическим показателям очень близок к средним значениям по России. Согласно официальной статистике, там самый высокий в регионе уровень частных инвестиций, более развиты коммунальные

⁶⁹ «В Аргуне построят крупный автомобильный завод», Грозный-информ, 24 января 2014 г. Оказавшись в 2009 году на грани банкротства, крупнейший автопроизводитель России АвтоВАЗ сократил 22,5 тыс. работников. Благодаря господдержке и модернизации АвтоВАЗ выжил, но в январе 2013 года объявил о сокращении еще 7500 человек. Другие автопроизводители также переживали в 2013 году кризис. «Почти 22,5 тыс работников “АвтоВАЗа” были уволены из-за финкризиса», РИА Новости, 5 февраля 2010 г.; «АВТОВАЗ сократит семь с половиной тысяч человек», Itt.ru, 23 января 2014 г. «Ford останавливает конвейер и увольняет сотрудников в России», ежедневная деловая газета РБК, 1 апреля 2014 г.

⁷⁰ Интервью Кризисной группы с экономическим экспертом, Москва, июль 2013 г.

⁷¹ «Раскритикованная Кадыровым “Роснефть” инвестирует в Чечню 2,5 млрд долларов», Newsru.com, 8 мая 2013 г.

⁷² «Об инвестиционной деятельности с применением различных механизмов предоставления государственной поддержки РФ», министерство экономического, территориального развития и торговли Чеченской Республики. «В Чечне будут созданы особые экономические зоны промышленного и производственного типа», Грозный-информ, 7 февраля 2014 г.

⁷³ Ставропольский край больше по площади, а в Дагестане больше населения. В Ставропольском крае 57 % городского населения, в Дагестане — 45 %.

⁷⁴ «Регионы России. Социально-экономические показатели 2011», Москва, 2011 г.

услуги, образование и здравоохранение. Лучше дело обстоит и с административными услугами, такими как выплата пенсий, пособий по безработице и прочих компенсаций; здесь получить кредит или взять в аренду землю дешевле, чем в соседних республиках. Это привлекает тех, кто ищет лучших условий для ведения бизнеса и повышения качества жизни. В Ставрополе также происходит возрождение оборонной промышленности: так, в 2014 году оборонный заказ радиозаводу «Сигнал» вырос в четыре раз⁷⁵.

Во времена СССР на военных заводах Дагестана работало много неквалифицированных рабочих⁷⁶. Сейчас промышленное производство составляет лишь 6,6 % республиканской экономики⁷⁷, однако возрождение оборонного сектора выглядит многообещающим в связи с появившейся заинтересованностью и поддержкой Москвы. У гидроэлектростанций республики — большой потенциал. В 2013 году Дагестан получил крупный оборонный госзаказ для завода «Дагдизель» в Каспийске; был запущен завод по производству листового стекла (предприятие было построено при поддержке предыдущего президента республики Магомедсалама Магомедова) и начал первый этап реконструкции аэропорта «Уйташ»⁷⁸.

Темпы добычи нефти снижаются из-за устаревшего оборудования и отсутствия разведки новых месторождений. Некогда значительный промысел осетровых и производство черной икры пришли в упадок. Из-за построенных в последние десятилетия ГЭС и сброса химических отходов в Каспийское море нарушились экологическая среда для размножения рыбы; сыграло свою отрицательную роль и браконьерство⁷⁹.

Уникальное географическое положение Дагестана (он граничит с Грузией и Азербайджаном, имеет выход к морским путям для торговли РФ с Турцией, Ираном и Центральной Азией) создает все условия для превращения его в важный транспортно-распределительный узел. Для этого необходима модернизация порта в Махачкале, отложенная из-за затянувшихся переговоров с целью согласования интересов основных деловых и политических групп республики. Порт не может полноценно использовать имеющиеся мощности из-за обязательных проверок всех грузов, которые были введены федеральными властями во время чеченской войны⁸⁰.

⁷⁵ «Заседание Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа», <http://government.ru>, 5 ноября 2014.

⁷⁶ Завод им. Магомета Гаджиева продолжает производить запасные части для старых судов. На некогда крупном радиозаводе теперь выпускается мебель. Два больших завода в Каспийске (машиностроительный и точной механики), где 70–80 % сотрудников — этнические русские, почти простаивали до 2013 года, когда, наконец, получили заказ.

⁷⁷ «Послание Главы Дагестана», указ. соч.

⁷⁸ «Завод по производству листового флоат-стекла запущен в Дагестане», республиканская государственная вещательная компания «Дагестан», 12 декабря 2013 г.; «Послание Главы Дагестана», указ. соч.

⁷⁹ «Против половины села Сулак возбуждены уголовные дела за браконьерство. Они коптили рыбу ... и продавали. Но крупномасштабный незаконный лов рыбы осуществляли не они, а представители власти». Интервью Кризисной группы с экспертом министерства экономики, Махачкала, июль 2012 г.

⁸⁰ Грузы требуется вскрывать и проверять. «Это большое препятствие, мы теряем доходы», — сказал в интервью Кризисной группе заместитель министра экономики Дагестана Ибрагим Сунгуров, Махачкала, август 2012 г.

3. Ингушетия и Карачаево-Черкесия

Несмотря на почти одинаковую численность населения и сопоставимый уровень урбанизации, Ингушетия и Карачаево-Черкесская Республика (КЧР) сильно различаются по своему развитию⁸¹. В 2014 году Москва субсидировала бюджет Ингушетии на 87 %, а КЧР — на 61,5 %⁸². При этом валовой региональный продукт первой республики в 2013 году составил 45,1 млрд рублей (1,3 млрд долларов), а второй — 62,7 млрд рублей (1,9 млрд долларов)⁸³. К преимуществам КЧР относится в целом низкая интенсивность вооруженного конфликта, отсутствие вынужденно перемещенных лиц, приватизированные земли и развитая промышленная и социальная инфраструктура, пережившая распад Советского Союза. Стремительный промышленный рост КЧР — уникальное явление для региона, а ее агрокомбинат «Южный» производит 10 % всей продукции, выращиваемой в России в закрытом грунте⁸⁴. Ингушская же экономика страдает от нехватки годных к использованию земель и перенаселенности, хотя федеральные субсидии сглаживают различия⁸⁵.

4. Кабардино-Балкария и Северная Осетия — Алания

В 2014 году бюджет Кабардино-Балкарской Республики (КБР) субсидировался Москвой на 52 %, а Северной Осетии — на 52,6 %⁸⁶. В КБР развивается туризм, сельское хозяйство, энергетика и производство строительных материалов, однако в 2013 году промышленный рост здесь сократился на 90,2 %, что стало худшим результатом среди всех российских регионов, а вложения в основные фонды, объемы строительства и доходы бюджета на душу населения были одними из самых низких в стране⁸⁷. В 2014 году официальные экономические показатели улучшились: рост в сельском хозяйстве (1,1 %), собираемость нало-

⁸¹ Урбанизация сопоставима: 43,4 % в КЧР и 38,3 % в Ингушетии. Однако плотность населения в Ингушетии составляет 114 человек на кв. км, а в КЧР — 33,5 человека на кв. км. Население Ингушетии составляет 464 тыс. человек, КЧР — 469 тыс. человек по состоянию на 1 января 2015 г. Данные службы государственной статистики РФ.

⁸² «Крым: между Чечней и Ингушетией. Полуостров финансируется на уровне самых дотационных регионов России», *Независимая газета*, 19 марта 2015 г. «О внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики “О республиканском бюджете Карачаево-Черкесской Республики на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов”», сайт парламента КЧР, 18 июля 2014 г.

⁸³ «Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации в 1998–2013 гг.», Федеральная служба государственной статистики.

⁸⁴ «Если бы не оборонка», Эксперт Юг, 26 октября 2014 г. Китайский автопроизводитель Chery инвестировал в завод Derweys в КЧР, который приступил к выпуску его автомобилей. «Китайская Chery инвестировала 5 млн долларов в свое производство на заводе в Черкесске», *Gazeta.ru*, 27 августа 2014 г.; «В Карачаево-Черкесии началось строительство крупного обувного производства “Обувь России”», *Regnum*, 4 сентября 2014 г.; «Заседание Правительственной комиссии», указ. соч.

⁸⁵ После запуска ФЦП социально-экономического развития Ингушетии в 2010–2016 гг. ее промышленный рост увеличился до 116 %, в то время как в КЧР упал до 91,2 %. «Производим, но не модернизируем», указ. соч.

⁸⁶ «Закон Кабардино-Балкарской Республики от 31 декабря 2013 года “О республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов”», *Российская газета*, 1 января 2014 г.; «В Северной Осетии снизились доходы в бюджет от акцизов на алкоголь», *Ossetia.ru*, 11 ноября 2014 г.

⁸⁷ «Минэкономразвития Кабардино-Балкарии прогнозирует увеличение ВРП за три года на 35 %», *Regnum*, 23 октября 2014 г.

гов (20,3 %) и строительство (20,5 %) ⁸⁸. Для содействия росту парламент республики одобрил приватизацию горнолыжных курортов, а правительство выделило дополнительные субсидии фермерам ⁸⁹. Для участия в импортозамещении в КБР планируют возродить советские заводы по производству медицинского оборудования («Севкаврентген»), алмазного инструмента («Терекалмаз») и вольфрама (Тырныаузский вольфрамовый комбинат).

В Северной Осетии треть отгружаемой продукции приходится на металлургию. В республике также производятся строительные материалы, имеется легкая и химическая промышленность, но объемы производства упали в первом полугодии 2014 года ⁹⁰. Сельскохозяйственное производство не способно удовлетворить местный спрос на молоко и молочные продукты, мясо и яйца, главным образом по причине неэффективного использования земель ⁹¹. В рамках импортозамещения здесь планируется значительно расширить производство форели, семян и медицинского стекла, а также получить новые большие оборонные заказы ⁹².

В КБР местные должностные лица признавали, что в республике остро стоит проблема вымогательства со стороны боевиков; предпринимателей убивают за отказ давать «деньги на джихад» «объединенному вилайяту Кабарды, Балкарии и Карачая» (КБК): «Они не обращаются в правоохранительные органы официально, но мы видим, что бизнесмены уезжают, закрывают свои предприятия, эмигрируют» ⁹³. В 2014 году ситуация улучшилась, но подполье по-прежнему действует активно.

В Северной Осетии проживает много беженцев из Грузии; кроме того, республике приходится заниматься сложным постконфликтным восстановлением в Пригородном районе, где в 1992 году вспыхнул вооруженный межэтнический конфликт между ингушами и осетинами ⁹⁴. После 1994 года люди постепенно вернулись в часть сел, но реинтеграция идет тяжело, так как в некоторых селах образованы этнические анклав, где жители почти не имеют контактов друг с другом.

⁸⁸ «С начала 2014 года оборот розничной торговли в Кабардино-Балкарии составил 68 млрд рублей», Regnum, 17 октября 2014 г.

⁸⁹ «Парламент КБР одобрил приватизацию курортных объектов на 854,9 млн рублей», Кавказский узел, 26 июня 2014 г.; «Свыше 74 миллионов выделят на поддержку республиканских аграриев», Русская планета, 9 сентября 2014 г.

⁹⁰ «Стратегия социально-экономического развития», указ. соч.; «Производим, но не модернизируем», указ. соч., «Мамсуров спасает Северную Осетию от санкций?», Кавказская политика, 20 августа 2014 г.

⁹¹ При общей площади республики 8 тыс. кв. км в ней не используется значительное количество пахотных земель: в Ирафском районе простаивает 340 кв. км, в Дигорском — 110 кв. км, в Алагирском — 900 кв. км. «Мамсуров спасает Северную Осетию от санкций?», указ. соч.

⁹² Россия импортирует 85–90 % семян, что считается серьезной угрозой продовольственной безопасности. «Заседание Правительственной комиссии», указ. соч.

⁹³ Доклад Кризисной группы «Северный Кавказ: сложности интеграции (II)», указ. соч. КБК входит в «Имарат Кавказ». Интервью Кризисной группы с министром экономического развития КБР Алием Мусуковым, Нальчик, декабрь 2012 г.

⁹⁴ Почти 7 тыс. осетинских беженцев из Грузии остались в республике после грузино-осетинского конфликта в начале 1990-х годов. От 30 до 60 тыс. ингушей бежали от конфликта в соседнюю Ингушетию. «Количество беженцев в Северной Осетии выросло», caucasian politics.ru, 12 декабря 2014 г.

За исключением полицейских, бюджетников-учителей и чиновников, ингуши практически полностью экономически ориентированы на Ингушетию⁹⁵. «Ингушам трудно продавать свои товары в Северной Осетии, потому что даже в смешанных селах людям до сих пор безразлично, какой национальности продавец», — отметил один местный предприниматель. Социальная и экономическая реинтеграция ингушей — необходимое условие для установления долгосрочного мира в Осетии. Вместе с тем высокий уровень безработицы — проблема обоих народов. В постконфликтном восстановлении важнейшую роль играет целенаправленная поддержка малого бизнеса.

Осетинский производитель, чья ситуация типична, рассказал, что он начал свое дело с выращивания помидоров на огороде, а потом вырос до небольшого предприятия. При этом он не регистрируется как индивидуальный предприниматель (ИП), потому что налоги и взносы будут для него слишком высоки, и поэтому он не может продавать свою продукцию официально. Он хотел бы расширяться дальше, но нужен капитал: «Можно взять потребительский кредит, только ставка по нему 22 %. Мне это не по карману. Если же брать сельхозкредит, то ставка будет уже 16 %, но тогда надо регистрироваться, ... декларировать все доходы и платить все налоги, которые слишком выросли», — добавил он⁹⁶.

С 2013 года ежемесячные взносы в пенсионный фонд для ИП выросли в два раза с 1495 рублей (45 долларов) до 3185 рублей (93 долларов). «Учитывая, что среднемесячный доход ИП в Пригородном районе составляет 15–30 тыс. рублей (450–910 долларов), это становится неподъемным бременем», — пояснил Магомед Матиев, директор центра поддержки малого бизнеса в Пригородном районе. А инспектор налоговой инспекции Пригородного района сообщил:

«Из-за роста взносов в этом [2013] году закрылось до 70 % малых предприятий, и теперь они не могут торговать своей продукцией официально. В основном они уходят в тень; некоторые прекратили работу. Готовить всю отчетность для индивидуального предприятия сложно, система отчетности очень запутанная. Из-за низких возвратов мало кому удастся получить кредиты. Людям нужны субсидии и лизинг»⁹⁷.

Для конкурентоспособности мелким производителям требуется повышать качество упаковки и хранения, а для того, чтобы попасть в торговые сети, нужно развивать кооперацию, которая позволила бы обеспечить выгодную ценовую политику и стабильность поставок⁹⁸.

Бюрократизм, большая налоговая нагрузка и отсутствие дешевых долгосрочных кредитов — только часть проблемы. Еще одна составляющая — коррупция. Вот что рассказал один фермер-скотовод:

«В 2009 году я зарегистрировал ИП и работал в этом статусе три года. Я надеялся получить субсидии от министерства сельского хозяйства, кредиты от сельхозбанка либо оборудование. Но ... вот ты приходишь раз, другой,

⁹⁵ Доклад Кризисной группы «Северный Кавказ: сложности интеграции (I)», указ. соч.

⁹⁶ Интервью Кризисной группы с мелким фермером, Пригородный район Северной Осетии, июль 2013 г.

⁹⁷ Интервью Кризисной группы с Матиевым, чей центр в селе Куртат действует при поддержке московской НПО «Мемориал»; с налоговым инспектором, Куртат, оба в июле 2013 г.

⁹⁸ Интервью Кризисной группы с местным предпринимателем, Северная Осетия, июль 2013 г.

третий, потом сдаешься. Они ждут откатов: 30 тысяч рублей с кредита в 100 тысяч рублей. Но отдавать-то надо все 100 тысяч!»⁹⁹

Проблема коррупции при распределении кредитов и сельскохозяйственных субсидий стоит остро по всему региону. Так, в 2014 году бывшего министра сельского хозяйства Ингушетии обвинили в хищении 65 млн рублей (1,4 млн долларов), предназначенных для субсидирования сельхозпредприятий, но он так и не был осужден¹⁰⁰.

Москве нужно обеспечить фермерам и малому бизнесу долгосрочные кредиты под низкие проценты, пересмотреть порядок начисления социальных страховых взносов для ИП и уменьшить административные барьеры для малого бизнеса. Такая поддержка малого бизнеса и устойчивого экономического развития в очагах этнических конфликтов и напряженности, таких как Пригородный район, должна стать первоочередной задачей. «Если у человека есть бизнес, ему есть что терять. Он не примкнет к боевикам и будет просить других этого не делать. А когда человек безработный, он может что угодно сделать», — заметил один из местных жителей¹⁰¹.

С. Сельское хозяйство

Сельское хозяйство играет достаточно значительную роль в экономике региона (15 % против 4 % в среднем по стране) и обладает самым большим потенциалом роста. За девять месяцев 2014 года Северный Кавказ поставил 14 % выращенных в стране овощей, 9,8 % зерна, 8,6 % молока и 6,4 % мяса¹⁰².

Агропромышленные комплексы Кабардино-Балкарии и Ставропольского края — большие современные предприятия, которые помогают снизить напряженность экономических проблем местного населения. Ставропольский край, в частности, значительно увеличил выпуск сельхозпродукции в 2014 году, в том числе на 15 % производство картофеля. По состоянию на 1 октября Москва выделила 28 млрд рублей (0,84 млрд долларов) на 658 сельскохозяйственных проектов на Северном Кавказе. Премьер-министр Дмитрий Медведев пообещал дальнейшую поддержку, включая выделение еще 636 млрд рублей (19 млрд долларов) сельскому хозяйству в рамках программы импортозамещения, и объявил о планах к 2020 году дополнительно разбить сады на площади 26 тыс. гектаров и виноградники — на площади 27 тыс. гектаров¹⁰³.

Представители регионального руководства Северного Кавказа полны энтузиазма. «Нам санкции очень помогли», — отметил губернатор Ставрополя Владимир Владимиров, который надеется на удвоение господдержки и удвоение объемов производства овощей к 2020 году, а также на увеличение произ-

⁹⁹ Интервью Кризисной группы с фермером-скотоводом Муратом, Пригородный район Северная Осетия, июль 2013 г.

¹⁰⁰ «Экс-министра сельского хозяйства Ингушетии подозревают в хищении 65 млн руб.», РБК, 3 июля 2014 г. Он был отстранен, а в 2015 вновь назначен исполняющим обязанности министра сельского хозяйства.

¹⁰¹ Интервью Кризисной группы с директором центра по поддержке малого бизнеса Магомедом Матиевым, Куртат, Северная Осетия, июль 2013 г.

¹⁰² «Дмитрий Медведев проведет в Кабардино-Балкарии совещание по вопросам импортозамещения», Regnum, 5 октября 2014 г.

¹⁰³ «Кавказ: работа над ошибками», Кавказская политика, 29 августа 2014 г. «Заседание Правительственной комиссии», указ. соч.

водства мяса на 30 % до 2018 года¹⁰⁴. Ставропольский край уже получил из федерального бюджета 870 млн рублей (26,3 млрд долларов) для субсидирования кредитов, выделенных аграриям¹⁰⁵. Дагестан планирует наращивать производство овощей и рыбы, а Карачаево-Черкесия — развивать тепличные хозяйства. СКФО рассчитывает на одобрение в Минсельхозе 226 новых проектов общей стоимостью 20,9 млрд рублей (0,63 млрд долларов), призванных обеспечить общее возрождение отрасли¹⁰⁶. Однако некоторые эксперты опасаются, что эффект от планов по импортозамещению, принятых в результате введения контрсанкций на западные санкции из-за конфликта в Украине, может оказаться недолгим, если не будут решены системные проблемы.

Такие проблемы включают в себя земельные споры; неэффективное управление земельными отношениями; отсутствие необходимой инфраструктуры; нехватку складов, перерабатывающих предприятий и логистических центров; высокие налоги и ставки по кредитам; коррумпированную бюрократию; пришедшие в упадок оросительные системы¹⁰⁷. Помимо этого, многие малые семейные производители сталкиваются с такими трудностями, как высокие барьеры вхождения в торговые сети. У Чечни есть свои специфические проблемы, например, заминированные предгорья¹⁰⁸. Кроме того, в результате многих лет вынужденного переселения многие сельскохозяйственные работники переехали в города. Республика удовлетворяет собственные потребности в хлебе и птице, но в остальном продуктовые рынки заполнены импортом.

По данным официальной статистики, Дагестан вносит значительный вклад в российское производство продовольствия¹⁰⁹. Через государственную программу развития сельского хозяйства в 2008–2012 годах субсидировались кредиты для производителей¹¹⁰. На юге Дагестана можно собирать два урожая в год, и власти инвестируют в теплицы и интенсивное садоводство, хотя там до сих пор не хватает современной сети фруктовых складов и перерабатывающих мощностей. Несмотря на это, замминистра экономики описывает сектор как отсталый: преобладание ручного труда, малоземелье, миграция молодежи в города. Особенно остро проблемы стоят в горных районах, где инфраструктура в упадке, асфальтированные дороги проложены только к райцентрам, не все села газифицированы¹¹¹.

¹⁰⁴ «Кавказ: работа над ошибками», указ. соч.

¹⁰⁵ «В бюджете Ставрополья заложено 190 млн рублей на проекты по импортозамещению в сфере АПК», Regnum, 5 ноября 2014 г.

¹⁰⁶ «Заседание Правительственной комиссии», указ. соч.

¹⁰⁷ По состоянию на 2010 год от 31 до 83 % оросительных систем требовали реконструкции. «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года», Кавказский узел, 6 октября 2010 г.

¹⁰⁸ Интервью Кризисной группы с чеченским экономистом, Грозный, июль 2013 г.

¹⁰⁹ В одном Дагестане производится: 2,9 % российского хлеба, 2 % молока, 24,8 % шерсти, 14,5 % коньяка, 12 % игристых вин, 6,8 % овощей, 5,1 % фруктов, 39,9 % винограда. В республике содержится 4,5 % от всего российского поголовья крупного рогатого скота и 20,1 % овец и коз. Данные предоставлены Кризисной группе министерством экономики Дагестана, Махачкала, август 2012 г.

¹¹⁰ В 2011 году «Россельхозбанк» выдал субсидированных кредитов на общую сумму 3202,4 млн рублей (почти 100 млн долларов); из республиканского бюджета на развитие сельского хозяйства было выделено 588,4 млн рублей (17,8 млн долларов). Там же.

¹¹¹ Интервью Кризисной группы с Ибрагимом Сунгуровым, Махачкала, июль 2013 г.

властям Северного Кавказа надо очень аккуратно планировать новые большие предприятия. Мегапроекты, нарушающие этническое или экономическое равновесие либо разрушающие традиционный экономический уклад, не предлагая эффективных альтернатив, приводят к межэтническому и экстремистскому противостоянию¹¹². Например, решение о строительстве крупного сахарного завода в Ногайском районе на севере Дагестана вылилось в массовые протесты этнического большинства против изъятия земель и вероятного приезда туда тысяч работников — не ногайцев. Завод придется строить в другом районе.

Фермеры Кабардино-Балкарии жаловались, что под такие проекты отторгают земли и используют их потом для личной, а не общественной выгоды, и в результате вытесняется местное производство¹¹³. Унцукульский район Дагестана в основном специализировался на выращивании абрикосов, горных груш и хурмы, пока для строительства новой Ирганайской ГЭС в 2008 году не были затоплены 940 гектаров преимущественно сельскохозяйственных земель. Сотни жителей из шести сел, пострадавших от затопления, лишились доходов, земли и адекватной компенсации. Власти запретили все акции протеста в связи с действием режима контртеррористической операции¹¹⁴.

Унцукульский район — родина печально известной гимрино-балаханской джихадистской группировки. По словам главы села Гимры, нежелание учитывать интересы местных жителей при возведении ГЭС, нарушение экономического равновесия и вызванная этим безработица, а также, предположительно, расхищенные компенсации дали сильный импульс развитию экстремизма. «Власти потратили деньги, выделенные на нашу социальную инфраструктуру, где-то на побережье, для своих дач», — утверждал он, добавляя, что из-за плохой экономической ситуации 400 молодых мужчин не смогли найти работу или землю, чтобы построить дома и жениться¹¹⁵. Сельчане восприняли затопление садов и предполагаемое расхищение компенсаций как вопиющую несправедливость; за последние годы боевики устроили два нападения на ГЭС¹¹⁶. Экономические лишения, в которых жители всего региона усматривают результат несправедливых действий властей, вносят значительный вклад в процесс радикализации местного населения.

Земельные споры между хозяйствами, селами и большими агрохолдингами — еще одна проблема для всего Северного Кавказа, которая нередко пере-

¹¹² Подробный анализ крупных государственных проектов по развитию курортов Северного Кавказа см. в докладе Кризисной группы «*Олимпиада и туризм на Кавказе*», указ. соч., с. 19–36. Иван Сухов, «Ногайский мятеж», *Московские новости*, 5 сентября 2011 г.; Денис Соколов, «Затопленный мир койсубулинцев: электричество в обмен на абрикосы» в сборнике «Общество как объект и субъект власти. Очерки политической антропологии Кавказа» (Санкт-Петербург, 2012 г.), с. 61–91; И. Стародубровская, Д. Соколов, «*Истоки конфликтов на Северном Кавказе*» (Москва, 2013 г.), с. 78–128.

¹¹³ Интервью Кризисной группы с коннозаводчиком и общественным активистом Ибрагимом Ягановым, Нальчик, декабрь 2012 г.

¹¹⁴ Чрезвычайное положение было введено в Гимрах в декабре 2007 году после убийства депутата Народного Собрания Дагестана Газимагомеда Магомедова и продлилось восемь месяцев. «В Дагестане завершён режим контртеррористической операции в селении Гимры», Кавказский узел, 1 августа 2008 г.

¹¹⁵ Доклад на форуме «Северный Кавказ: механизмы и риски земельной реформы» Алиасхаба Магомедова, Бекасово, 18–19 мая 2013 г.

¹¹⁶ 9 сентября 2010 года силовикам удалось обезвредить самодельное взрывное устройство на ГЭС; второе взрывное устройство было обнаружено 31 января 2011 г.

растает в межэтническую и межрелигиозную напряженность и столкновения. Появление инвесторов обычно оборачивается переделом собственности, а порой и банкротством местных предприятий. Считается, что крупный бизнес тесно связан с властями и во многом действует безнаказанно, что только усиливает недовольство местных фермеров¹¹⁷.

Согласно Земельному кодексу РФ, регионы имеют право самостоятельно принимать решения о приватизации земли. В Ставропольском крае и Карачаево-Черкесии приватизация состоялась, и те, кто раньше работал в государственных колхозах, получили свою долю земли, правда, многим пришлось довольствоваться долей в коллективном наделе¹¹⁸. Земля превратилась в свободно обращающийся актив, даже несмотря на искажения, возникающие на рынке из-за административных барьеров при регистрации собственности.

В остальных республиках формальной приватизации не было, при этом зачастую земля превратилась в ресурс, де-факто принадлежащий элитам. По словам бывшего полпреда Хлопонина, «80 % совершаемых коррупционных противоправных действий вращаются вокруг земли»¹¹⁹. Кое-где фактическая приватизация земли фермерами все-таки происходит, в том числе в горных районах, где семьи возвратили земли своих предков¹²⁰. Особенно это касается Дагестана, где структуры джамаатов (местных мусульманских общин), управляемые избираемыми советами, заменили собой горные колхозы. Колхозное поголовье было передано в частные хозяйства, что способствовало развитию частного скотоводства и овцеводства.

Неразрешенные земельные споры подогревают противоречия на всем Северном Кавказе. Ставропольский край — второй по величине производитель зерна в России (7,6 % от общего объема производства)¹²¹, однако из-за модернизации в сельском хозяйстве здесь сильно сократилось количество рабочих мест, все больше этнических русских стали переезжать в города, а их заменяют мигранты из соседних республик. В сельских районах экономические изменения подпитывают межэтническую и межрелигиозную напряженность между казаками, русскими и мигрантами¹²². Там все сильнее проявляется разделение

¹¹⁷ Татьяна Нефедова, «Ставропольский край: земельные и хозяйственные проблемы как предтеча этнического напряжения в сельской местности», *Фронтир*, май 2013 г.

¹¹⁸ «Общий принцип заключался в том, что ты получал несколько полос земли в центре большого поля. Фактически ты владел ими, но не мог ни пользоваться, ни продать. Их можно только сдать в аренду организации, которая обрабатывает это поле. В основном только те, у кого большие крепкие семьи, смогли воспользоваться своей землей. Им выделили компактные участки, и они могут их совместно возделывать». Интервью Кризисной группы с предпринимателем, Черкесск, декабрь 2012 г.

¹¹⁹ «Хлопонин: 80 % преступлений коррупционного плана на Кавказе связано с землей», *Кавказский узел*, 15 марта 2013 г.

¹²⁰ «Юг России. Земельные и территориальные споры», *Суть времени*, 13 апреля 2013 г.

¹²¹ «Итоги социально-экономического развития Ставропольского края за 2013 год», Ставропольстат.

¹²² Татьяна Нефедова, «Сельское Ставрополье глазами московского географа. Разнообразие районов на юге России» (Ставрополь, 2012 г.), с. 6, 7. Доклад Кризисной группы «Северный Кавказ: сложности интеграции (I)», с. 28–30; «Ставрополье превращается в Косово: конфликты русских и мигрантов», *Московский комсомолец*, 12 апреля 2013 г.; «Гроздь гнева. Ставрополье отказалось от роли жертвы Северного Кавказа», *Lenta.ru*, 20 февраля 2013 г.; передача на федеральном телеканале о межэтнической напряженности в Ставропольском крае, 5 февраля 2013 г., www.youtube.com/watch?v=VeUra1Uw7ps.

по национальному признаку¹²³. «Приватизированность государства остро чувствуется людьми [...которые ищут легитимную основу] для формирования коллективной безопасности»¹²⁴. Для отстаивания своих интересов этнические группы создают НКО. Во многих местах на востоке региона для разрешения земельных конфликтов многие жители уже не обращаются в суд, а разрешают споры на основе шариата и обычного права (адата)¹²⁵. Москва должна повысить эффективность судебной системы и побороть коррупцию, чтобы суды могли лучше обеспечивать исполнение земельного законодательства.

В Дагестане многочисленные земельные споры связаны с отгонными пастбищами для овец и крупного рогатого скота. В советские времена отгонное животноводство подразумевало сезонное перемещение стад между высокогорными долинами и равниной. Большинство горных хозяйств в Дагестане получало еще и значительные земли на равнине. Сезонное жилье для пастухов и их семей постепенно превратилось во временные поселения (кутаны). После распада СССР отгонное животноводство почти прекратило свое существование, а более 100 кутанов превратились в постоянные незарегистрированные поселения, контролирующие значительные участки земли. Это создает значительно напряжение для жителей соседних сел, а республиканские чиновники извлекают выгоду из сдачи в аренду земель, предназначенных для отгонных пастбищ, и значительная их часть по факту приватизирована.

Мораторий на приватизацию земли мешает росту сельского хозяйства. Мало кто из фермеров хочет брать землю в аренду, так как для таких операций очень важно иметь личные связи с чиновниками. Как отметил один предприниматель, «ты вложишь труд и деньги, ... а потом кто-то придет и все отберет»¹²⁶. Федеральные власти должны гарантировать правовое соблюдение договоров, а также начать приватизацию¹²⁷. Ведущий эксперт министерства экономики Дагестана сказал: «Если мы не проведем земельную реформу, то нас ждут серьезные конфликты. В реформе есть свои риски, но ее все равно надо проводить: справедливо, решительно и исходя из ... экономической целесообразности»¹²⁸.

По всему Северному Кавказу, значительную часть территории которого занимают горы, больше внимания требуется уделять особым потребностям удаленных аграрных сообществ¹²⁹. В горных районах — свои специфические экономические и социальные проблемы: очень высокий уровень безработицы, минимальная социальная инфраструктура, нехватка культурных и спортивных учреждений для молодежи, недостаточное обеспечение товарами, услугами и

¹²³ Татьяна Нефедова, «Ставропольский край: земельные и хозяйственные проблемы как предтеча этнического напряжения в сельской местности», *Фронтир*, с. 39.

¹²⁴ Д. Соколов, «Конкуренция социально-экономических укладов», указ. соч., с. 26.

¹²⁵ Доклад Кризисной группы «Северный Кавказ: сложности интеграции (III)», указ. соч., с. 51–52.

¹²⁶ Интервью Кризисной группы, Черкесск, Карачаево-Черкесия, декабрь 2012 г.

¹²⁷ «Если не появится рынок земли, экономический рост будет сдерживаться. [Но] откладывая приватизацию, мы смогли реализовать несколько крупных инвестиционных проектов». Интервью Кризисной группы с министром экономического развития Кабардино-Балкарии Алием Мусуковым, Нальчик, декабрь 2012 г.

¹²⁸ Интервью Кризисной группы с Шахмарданом Мудуевым, Махачкала, август 2012 г.

¹²⁹ 56,9 % территории Северной Осетии — это горы. В Дагестане самая высокая в России плотность населения в горах (1200 поселков, 650 муниципальных образований). В Чечне во время войн жители покинули десятки высокогорных селений, но пять горных районов по-прежнему густо населены.

топливом; экологические проблемы, например, частые природные катаклизмы и эрозия почв. Во многих горных районах Дагестана, Ингушетии, Чечни и Кабардино-Балкарии активно действуют боевики, и высока безработица среди молодежи. У многих безработных молодых людей есть высшее образование, но они не могут трудоустроиться либо по окончании вуза вынуждены заниматься тяжелым низкооплачиваемым физическим трудом¹³⁰. В Дагестане и Северной Осетии приняты специальные законы о горных территориях и соответствующие программы; похожая программа разрабатывается в Чечне¹³¹.

Принятая в 2012 году программа развития горных территорий Дагестана направлена на то, чтобы переориентировать экономику горных районов на производство экологически чистой сельхозпродукции, свежих молочных продуктов и мяса. Продажа продовольственных продуктов — проблема для удаленных сел и мелких производителей, так как им трудно обеспечивать соответствие стандартам и соблюдать жесткие сроки поставок. Нет практически никаких условий для хранения и переработки молочных продуктов, мяса и фруктов, поэтому производителям приходится сбывать продукцию быстро и дешево. Перенос мини-перерабатывающих предприятий ближе к районам производства — приоритетная задача для властей, особенно после вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО). «Конкурентоспособность нам может обеспечить только качество наших экологически чистых продуктов. Нам нужно быстро доставлять их к потребителю, а для этого требуются условия для хранения и хорошие дороги», — сказал заместитель министра экономики¹³².

Эксперты призвали принять федеральный закон о горных территориях, чтобы помочь горным районам в удовлетворении их специфических потребностей и развитии уникального потенциала¹³³.

¹³⁰ «Эксперты: для развития сельхозпроизводства на Юге России необходимо менять кредитную политику», Кавказский узел, 26 сентября 2014 г.

¹³¹ «Закон Республики Северная Осетия-Алания от 31.03.2008 № 6-РЗ «О Стратегии социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания до 2030 года»», Zakonprost.ru; «Правительство ЧР займется возрождением восстановленных горных районов», Грозный-информ, 2 апреля 2013 г. Интервью Кризисной группы с Шахмарданом Мудуевым, Махачкала, август 2012 г.

¹³² Интервью Кризисной группы с Ибрагимом Сунгуровым, Махачкала, август 2012 г.

¹³³ «По закону для гор», *Российская газета*, 24 сентября 2013 г.

III. Социальное обеспечение и инфраструктура

Одна из основных причин северокавказских конфликтов кроется в остром дефиците справедливости. На постсоветском пространстве справедливость — широкое понятие, включающее в себя социальную защищенность и условия для устойчивого развития. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года признается, что в стратегические национальные интересы среди прочего входит повышение качества жизни. В 2012 году президент Путин сказал: «Каждый рубль, направляемый в социальную сферу, должен “производить справедливость”»¹³⁴. Однако качество жизни на Северном Кавказе намного ниже, чем в других частях России. Уполномоченный по правам человека в Дагестане отмечает, что 60 % поступающих ей обращений касаются нарушений социально-экономических прав. В государственной программе развития Северного Кавказа до 2025 года в качестве важнейших проблем называется отсутствие надлежащей инфраструктуры и ветхие, аварийные коммунальные системы.

Из-за традиционно высокой рождаемости в регионе растет и без того огромный дефицит инфраструктуры здравоохранения и образования. Здесь меньше всего в России спортивных объектов и учреждений культуры на душу населения; закрылись многие библиотеки, театры, детские художественные школы и развлекательные центры¹³⁵. Остро стоит проблема качества жилья. Состояние жилищно-коммунального хозяйства — с которым большие сложности по всей России — представляет собой особую проблему на Северном Кавказе, где чрезвычайно остро стоят вопросы коррупции, неэффективности управления и снижения качества¹³⁶. По словам генерального прокурора РФ, количество зарегистрированных там нарушений в жилищно-коммунальном секторе в 2013 году увеличилось на 25 %¹³⁷.

Жилищно-коммунальные проблемы на Северном Кавказе связаны с ростом тарифов, устаревшей инфраструктурой, аварийным состоянием зданий и низким качеством услуг¹³⁸. Износ коммунальной инфраструктуры в Дагестане составляет до 75 %, в том числе скорейшей замены требуют 35 % водоснабжающих коммуникаций и 39 % канализационных сетей¹³⁹. В Ингушетии из-за нехватки очистных сооружений неочищенные отходы сбрасываются в реки и

¹³⁴ Владимир Путин, «Строительство справедливости. Социальная политика для России», *Комсомольская правда*, 13 февраля 2012 г.

¹³⁵ Стратегия социально-экономического развития СКФО, указ. соч., с. 15. «Дольше всех, но хуже всех живут на Кавказе», РИА Новости, 18 июня 2013 г.

¹³⁶ 8 августа 2013 года российское правительство назвало жилищно-коммунальную сферу своим приоритетом и потребовало повысить прозрачность и надежность оказания услуг ЖКХ в регионе. «Вкалывать надо». Медведев подтянул ЕР в Сочи в преддверии “важного испытания”, *ФедералПресс*, 9 августа 2013 г.

¹³⁷ «Прокуратура мониторит ЖКХ СКФО», *Рамблер-Новости*, 22 января 2014 г.

¹³⁸ Интервью Кризисной группы со с. н. с. Института проблем рынка РАН Михаилом Чернышовым, Москва, май 2013 г. «Положение в системе ЖКХ: статистические данные», *Социальная карта Российской Федерации*, 2012 г.

¹³⁹ «Австрийские специалисты изучат проблемы ЖКХ Дагестана», *Интерфакс*, 23 июля 2013 г. «Абдулатипов предложил уволиться главе Дагестанских Огней, если тот не наведет порядок в сфере ЖКХ», *Кавказский узел*, 22 сентября 2014 г.

водохранилища, а самостоятельно построенные системы загрязняют грунт¹⁴⁰. Кроме того, при строительстве часто игнорируется сейсмическая опасность. В 2013 году Кабардино-Балкария лидировала в РФ по количеству аварийного жилья, а в Чечне по состоянию на конец 2014 года пришлось переселять не менее 3857 жителей¹⁴¹.

В регионе имеется большая задолженность перед энергетическими компаниями. Как заявил «Газпром», по состоянию на апрель 2015 года долг за газ составляет не менее 50 млрд рублей (1,5 млрд долларов)¹⁴². Однако, по словам бывшего полпреда Хлопонина, население оплачивает 80 % услуг, что выше среднего по стране, при этом потери в сетях до 30 % возникают в результате устаревшей инфраструктуры и хищений. «Фактически мы с вами имеем не газопроводную сеть, а решето», — сказал он¹⁴³.

Продолжают звучать обвинения в многомиллионном воровстве и коррупции в ЖКХ. Тем не менее, в 2013–2014 годах наметились некоторые успехи: в декабре 2013 года МВД вскрыло факт возможного хищения 4 млрд рублей (121 млн долларов) у «МРСК Северного Кавказа» бывшим гендиректором этой компании, монопольно контролирующей поставки электроэнергии на Северном Кавказе¹⁴⁴. В Чечне было обнаружено предполагаемое хищение 315 млн рублей (9,5 млн долларов), а в Ингушетии в августе 2013 года суд приговорил экс-главу управления ЖКХ Карабулака к 3,5 годам тюрьмы по делу о хищении¹⁴⁵. Чеченское ЖКХ пытается взыскать задолженность в размере около 4 млрд рублей (121 млн долларов). Многие жители жаловались, что получают огромные счета и что они переплачивают за нерегулярно оказываемые услуги или даже с них пытаются брать плату за умерших жильцов. Житель столицы Чечни Грозного сказал, что на оплату коммунальных услуг у него уходит примерно половина пенсии¹⁴⁶.

А. Здравоохранение

Ситуация со здравоохранением хуже всего на востоке Кавказа. В Чечне за две войны была разрушена вся инфраструктура: многие врачи были вынуждены уехать, десятки тысяч беженцев направились в соседние республики, в основ-

¹⁴⁰ «Для обеспечения функционирования очистных сооружений нужен комплексный подход», сайт парламента Республики Ингушетия <http://www.parlamentri.ru>, 14 ноября 2013 г.

¹⁴¹ Правительство выделило 800 млн рублей (32 млн долларов) на три года для переселения жителей Чечни. «В Чечне до конца года запланировано расселить жильцов 76 аварийных и ветхих домов», Кавказский узел, 1 июля 2013 г.; «В Грозном состоялась торжественная церемония открытия жилого дома для переселенцев из аварийного жилья», сайт Министерства жилищно-коммунального хозяйства Чеченской Республики, 23 сентября 2014 г.

¹⁴² «Для снижения задолженности за газ на Северном Кавказе разработаны комплексные планы», *Черновик*, 4 мая 2015 г.

¹⁴³ «Республики Северного Кавказа задолжали 100 млрд руб. за газ», РБК, 26 декабря 2012 г.

¹⁴⁴ «Бывшему гендиректору “МРСК Северного Кавказа” предъявили обвинение в связи с хищением 4 млрд руб.», Ведомости, 18 декабря 2013 г. Он остается под домашним арестом.

¹⁴⁵ «В Чечне выявлено хищение 315 миллионов рублей в системе ЖКХ», Кавказский узел, 1 июня 2013 г.; «В Ингушетии суд приговорил экс-главу управления ЖКХ Карабулака к 3,5 года тюрьмы по делу о хищении», Кавказский узел, 12 августа 2013 г.

¹⁴⁶ «Тарифы на услуги ЖКХ в Чечне выросли на 12 процентов», Кавказский узел, 1 февраля 2012 г. «В ЧР принимаются меры по снижению задолженности за электроэнергию», Chechnya.gov.ru, 19 сентября 2014 г. Интервью Кризисной группы с жителями Чечни, Грозный, март 2013 г.

ном в Ингушетию, увеличив тем самым нагрузку на местную систему здравоохранения. Новообразованной в 1992 году Ингушетии пришлось выстраивать систему медицинского обеспечения с нуля, нередко с помощью врачей-беженцев. В Дагестане из-за мигрантов из горных районов учреждения в равнинной местности работают на пределе возможностей. За последние два десятилетия в этих восточных республиках наблюдался отток этнического русского населения, среди которого было много специалистов, врачей и медсестер. Здесь резко выросла заболеваемость туберкулезом. В регионе меньше всего фтизиатров на душу населения и очень высокая младенческая смертность¹⁴⁷. В Дагестане, где ежегодно рождается 56 тыс. детей, например, нет своего перинатального центра¹⁴⁸.

По результатам анализов, проведенных в ходе одного исследования в Чечне, 60 % обследованных женщин инфицированы заболеваниями, передающимися половым путем¹⁴⁹. Общепонациональная эпидемия кори в 2011–2012 годах началась с Северного Кавказа, а плохое качество питьевой воды приводило к заметным вспышкам вирусного гепатита А¹⁵⁰. Немногочисленные гуманитарные организации оказывают медицинскую и психологическую помощь пострадавшим в результате вооруженных конфликтов и помогают совершенствоваться врачам и больницам, восполняя тем самым некоторые пробелы в системе государственного здравоохранения, особенно после активной фазы конфликта. Однако в последние годы на них давят, вынуждая уезжать либо закрывать некоторые программы.

1. Региональные проблемы

Услуги здравоохранения в основном бесплатны для российских граждан, имеющих полисы обязательного медицинского страхования. Принципы финансирования и стандарты оказания медицинской помощи претерпели изменения в 2010 году, и дополнительные средства, получаемые за счет возросших взносов работодателей, были направлены на модернизацию здравоохранения¹⁵¹. Работодатели сейчас обязаны отчислять 5,1 % от зарплаты в фонд страхования, куда

¹⁴⁷ Младенческая смертность в Чечне и Ингушетии составляла в 2014 году 15,1 на 1000 — это более чем в два раза выше среднего по стране. «Младенческая смертность по субъектам Российской Федерации за 9 месяцев 2014 года», Федеральная служба государственной статистики.

¹⁴⁸ Интервью Кризисной группы с министром здравоохранения Дагестана, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁴⁹ «Российская Федерация — Отчет о деятельности. 2011 г.», Врачи без границ, 2012 г.

¹⁵⁰ «О дополнительных мерах по профилактике заболеваний корью среди населения, обслуживаемого ФМБА России», приказ Федерального медико-биологического агентства № 32 от 20 февраля 2012 г. За 2006–2011 годы в Дагестане было зарегистрировано более 15 эпидемий гепатита А. «О состоянии заболеваемости вирусными гепатитами в Республике Дагестан», Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Дагестан, 2011 г.

¹⁵¹ Медицинские организации, которые не соответствуют федеральным требованиям, с 2013 года перестали получать деньги за обслуживание пациентов. Федеральный закон № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ст. 37, ч. 1. Более ранний приоритетный национальный проект «Здоровье» 2005–2006 годов эксперты резко критиковали за неэффективность: «Забывшие нацпроекты», Независимая газета, 29 декабря 2009 г.

поступают и другие средства из госбюджета¹⁵². Высокотехнологичное лечение осуществляется по квотам, которые далеко не всегда соответствуют потребностям¹⁵³. Расходы зависят от экономической ситуации в конкретном регионе. Поскольку республики сами отвечают за софинансирование обязательного медицинского страхования, высокая доля незанятых людей (безработных, детей, пенсионеров) при высокой рождаемости ложится тяжким бременем на бюджет. Несмотря на то что средства, выделяемые на одного жителя страны, увеличились, в Дагестане в 2012 году они упали до половины от среднего по РФ уровня¹⁵⁴.

Бывший министр здравоохранения Дагестана отмечал, что расходы на модернизацию выросли: «Было совсем плохо. Я получал 10 миллионов рублей (300 тыс. долларов) в год на всю республику, а сейчас выделяют 700 миллионов рублей (21 млн долларов). Многое улучшилось»¹⁵⁵. Однако по всей России многие сельские жители лишены базовых услуг здравоохранения¹⁵⁶. Проблема носит хронический характер в Дагестане, где, по данным Минздрава, пациентам зачастую приходится ехать в республиканские клиники даже за простейшим лечением, потому что 80 % оборудования в сельских медучреждениях устарело. Сельским больницам не хватает специалистов, а профессиональный уровень тех, что есть, низок. «Шесть лет назад мы получили новый дефибриллятор, но до прошлого года не пользовались им, потому что никто не знал, как он работает», — признался главный врач Хунзахской районной больницы¹⁵⁷. Недавно стали приносить плоды новые программы поддержки сельских врачей в горных районах. С 2012 года из федерального бюджета выделяется 1 млн рублей (30 тыс. долларов) молодым врачам, которые отработают пять лет в сельской местности¹⁵⁸.

Нехватка профессионалов на Северном Кавказе острее, чем в целом по России. Особенно это касается Чечни, где на 10 тыс. человек приходится 25,4 врача,

¹⁵² Расходы на здравоохранение в 2013 году составляли 3,6 % ВВП: 1,5 % — из средств фонда обязательного медицинского страхования и 2,1 % из федеральных и региональных бюджетов. «Государство экономит на здоровье», Открытая экономика, 7 ноября 2013 г.

¹⁵³ «Квоты на замену тазобедренных суставов в этом году закончились уже к августу». Интервью Кризисной группы с главным врачом городской больницы Махачкалы Меджидом Алиевым, июль 2012 г.

¹⁵⁴ В 2012 году там выделялось 4 тыс. рублей (121 доллар) против средних по РФ 7,6 тыс. рублей (240 долларов). Регионы самостоятельно устанавливают уровень финансирования для неработающих граждан. В Ингушетии, где в 2011 году отмечался самый низкий показатель работающих граждан — меньше 10 %, — выделялось по 646,7 рубля на человека. «Обязательное медицинское страхование: итоги 2011 года», <http://bujet.ru>, 21 сентября 2012 г. Программа «Модернизация здравоохранения Республики Ингушетия на 2011–2012 годы»; «Территориальная программа ОМС Чеченской Республики», Чечня, 2012 г. Дагестан и Ингушетия традиционно имеют самый большой дефицит бюджета по здравоохранению. «Ильяс Мамаев: “Государственные клиники боятся конкуренции с частными”», РИА «Дагестан», 29 сентября 2012 г.

¹⁵⁵ Интервью Кризисной группы с Ильясом Мамаевым, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁵⁶ «Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей», ЮНИСЕФ, Москва, 2011 г.

¹⁵⁷ Интервью Кризисной группы с Магомедом Мусаевым, Хунзах, июль 2012 г. По данным всероссийской переписи населения 2010 года, в республике преимущественно сельское население. «Ильяс Мамаев: “Государственные клиники боятся конкуренции с частными”», РИА «Дагестан», 29 сентября 2012 г.

¹⁵⁸ «Миллион за врача», Эксперт, 28 мая 2012 г.

вместо средних по стране 44, что серьезно сказывается на качестве первичной диагностики и лечения¹⁵⁹. Качество подготовки медицинских кадров также остается низким, в основном из-за коррупции в медицинских институтах¹⁶⁰.

Зарплаты в здравоохранении поднимаются, но остаются небольшими. В 2012 году врач в столице Дагестана, Махачкале, получал 5–11 тыс. рублей (150–330 долларов). По словам должностных лиц, в Дагестане в 2013 году зарплата врача составила 16 300 рублей (494 доллара). В сельских районах зарплаты выше — до 15–20 тыс. рублей (450–600 долларов), но многие врачи считают, что это все равно слишком мало¹⁶¹. Чтобы как-то выживать, приходится брать дополнительную нагрузку, требовать плату за услуги с пациентов или брать взятки. Другая проблема формирования кадров — «семейственность» в медицине. Талантливые молодые врачи покидают регион, потому что не могут нормально трудоустроиться, если у них нет способных их пристроить родственников¹⁶².

2. «Огромное хищение» и нарушения прав пациентов

Для исправления ситуации в сфере здравоохранения на Северном Кавказе в первую очередь необходимо искоренить повсеместную коррупцию. Пациентам больниц часто приходится давать врачам вознаграждения и покупать даже элементарные лекарства, а также собственную еду, несмотря на то что все это должно быть бесплатным¹⁶³. В январе 2014 года глава Кабардино-Балкарии Юрий Коков уволил главного врача городской больницы Нальчика за отсутствие там элементарных санитарно-бытовых условий и за то, что пациентам не предоставляли бесплатные лекарства и еду, полностью финансируемые государством¹⁶⁴. По словам сотрудника Управления по борьбе с экономическими преступлениями МВД Дагестана, «государственные программы в области здравоохранения влекут за собой огромные хищения. Масштабы коррупции так велики, что мы не можем даже начать расследование»¹⁶⁵.

Врачи и чиновники от медицины считают, что коррупция связана с глубоко укоренившимися проблемами. От пациентов, конкурирующих между собой за

¹⁵⁹ «Численность медперсонала в Дагестане не увеличивалась на протяжении последних восьми-девяти лет, зато в период с 2002 по 2010 год население выросло больше чем на 330 тысяч». Интервью Кризисной группы с бывшим министром здравоохранения Дагестана Ильясом Мамаевым, Махачкала, июль 2012 г. Данные общероссийской переписи населения за 2002 и 2010 годы. «В Парламенте ЧР обсудили вопрос нехватки в республике квалифицированных кадров», Грозный-информ, 7 февраля 2014 г.

¹⁶⁰ Утверждается, что за поступление в медицинский факультет Чеченского государственного университета в 2012 году платили 10 тыс. долларов, а за поступление в Дагестанскую медицинскую академию — от 200 до 500 тыс. рублей (6–15 тыс. долларов). Интервью Кризисной группы с учителем старших классов, Грозный, декабрь 2012 г.; с кардиологом Ахмеднаби Ахмеднабиевым, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁶¹ «Я кардиолог с 30-летним стажем — и у меня зарплата 5 тысяч 600 рублей [169 долларов]. А сосед мой без высшего образования работает в полиции и получает 40 тысяч рублей [1210 долларов]». Интервью Кризисной группы, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁶² Интервью Кризисной группы с директором исследовательского центра Ramcom Денисом Соколовым, Москва, май 2015 г.

¹⁶³ «Счетная палата проверила учреждения министерства здравоохранения РД», РИА «Дагестан», 3 февраля 2014 г.

¹⁶⁴ «Уволен главврач больницы в Нальчике, где не кормили пациентов», РИА Новости, 24 января 2014 г.

¹⁶⁵ Интервью Кризисной группы, Махачкала, июль 2012 г.

место в переполненных учреждениях, ждут, что они будут «благодарить» врачей, платя за операции, анализы, консультации и справки¹⁶⁶. Руководство медучреждений часто защищает право врачей на подарки за проведенное лечение. «Я говорю своим врачам: “Да, у вас маленькая зарплата, но сделайте для своего пациента все возможное — и он отблагодарит вас, если сможет”», — сказал главный врач дагестанской больницы¹⁶⁷. Врачи жалуются на давление со стороны коллег, настаивающих на участии в такой коррупционной системе: «Если ты работаешь честно, то превращаешься в проблему для других»¹⁶⁸.

Кризисная группа задокументировала множество свидетельств произвола, некомпетентности и коррупции в роддомах Дагестана, Чечни и Ингушетии. Взятки приходится давать буквально на каждом шагу начиная с постановки беременной на учет и заканчивая родами. По словам жителя Махачкалы, после того, как он подсчитал, сколько денег в виде взяток заплатил врачам в государственных медучреждениях за время беременности и родов жены, то понял, что дешевле было обратиться в частную клинику¹⁶⁹. Однако частные клиники — не всегда гарантия качественного лечения и их сложнее привлечь к ответственности за врачебные ошибки.

Такие ошибки, халатность и порой преступления — большая проблема и для госучреждений¹⁷⁰. Две женщины рассказали, как потеряли детей и лишились репродуктивных органов во время родов в одном и том же родильном отделении в Ингушетии. При поддержке правозащитных организаций их родственники инициировали возбуждение уголовных дел о неправильном лечении. Несмотря на заявления пострадавших и правозащитников о фальсификации врачами медицинских записей и укрывании преступлений, следствие не нашло нарушений¹⁷¹.

Часто сообщают, что получение инвалидности тоже сопряжено с коррупцией¹⁷². По словам жительницы Грозного, собирать каждые два года все документы на продление инвалидности для ее близнецов, страдающих аутизмом, так долго и сложно, что она решила не заниматься этим в Чечне. Врачи намекнули ей, что если ей нужны дорогостоящие лекарства или бесплатная путевка в санаторий, то надо дать взятку. Тогда она поехала в Москву и там быстро и без про-

¹⁶⁶ «В больницах у нас есть только две трети от необходимых коек, так что пациенты предлагают деньги за госпитализацию». Интервью Кризисной группы с бывшим министром здравоохранения Дагестана Ильясом Мамаевым, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁶⁷ Интервью Кризисной группы с главным врачом, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁶⁸ Интервью Кризисной группы с дагестанскими врачами, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁶⁹ Интервью Кризисной группы с жителем Дагестана, Махачкала, июль 2012 г.

¹⁷⁰ Прокуратура Чечни сообщила о нарушениях во всех районных больницах, кроме одной; у многих медработников не было соответствующих сертификатов. К концу 2013 года было уволено семь главных врачей. «Р. Кадыров: Ситуацию в лечебных учреждениях нужно держать под постоянным контролем», Грозный-информ, 17 декабря 2013 г. Интервью Кризисной группы, Карабулак, декабрь 2012 г.

¹⁷¹ «Житель Ингушетии заявил о бездействии следователей по делам о гибели детей в роддоме Малгобека», Ingushetia.info, 4 марта 2013 г. Интервью Кризисной группы с адвокатом из правозащитной организации «Машр» Русланом Муцольговым, Карабулак, декабрь 2012 г. Кризисная группа изучила медицинские и юридические документы, связанные с этим делом.

¹⁷² Пенсия по инвалидности может дать семье около 6 тыс. рублей в месяц; иногда люди оформляют инвалидность за взятку. «Инвалидность или возможность заработать», Черновик, 1 марта 2013 г.; «Наш джихад — коррупция», или Откуда в Дагестане столько инвалидов», Эхо Москвы, 22 января 2013 г.

блем оформила инвалидность¹⁷³. В 2014 году заместителя главного врача одной из чеченских больниц признали виновной в получении взятки в размере 5 тыс. долларов за оформление пенсии по инвалидности здоровому человеку¹⁷⁴.

Властям на федеральном и региональном уровнях необходимо выработать правовые механизмы, которые обеспечивали бы возмещение вреда, причиненного нарушением прав пациентов. Отсутствие подобных механизмов усугубляет ощущение несправедливости, безнаказанности и недееспособности государства, являясь значительной причиной миграции. Задokumentированы случаи, когда боевики угрожали врачам за ненадлежащее оказание услуг или нарушение прав пациентов¹⁷⁵.

3. Исламский фактор

Растущее исламистское движение мусульман-салафитов влияет на отношение к здравоохранению. В Дагестане создано множество исламских медицинских центров. По мере того как доверие к государственной медицине падает, матери отказываются прививать детей и обращаются к альтернативным средствам, известным как «ИсламБио»¹⁷⁶. Эту тенденцию критикуют не только врачи, но и сами представители салафитского сообщества, чьи духовные лидеры хотят встроить концепцию современной медицины в свое представление о законах ислама¹⁷⁷.

Чеченские власти поддерживают исламскую медицину. В феврале 2009 года Рамзан Кадыров распорядился открыть в Грозном государственный центр исламской медицины, где лечат психоневрологические расстройства чтением Корана. За первые пять лет, как сообщается, в нем прошли бесплатное лечение около 240 тыс. человек¹⁷⁸. Религиозный лидер Чечни назвал центр необходимым ответом на распространение черной магии в республике. В Дагестане боевики преследуют и убивают народных целителей. В Чечне на таких целителей оказывается давление со стороны властей¹⁷⁹.

¹⁷³ Интервью Кризисной группы с жительницей Грозного, август 2012 г. «12.02.14 У жительницы Чечни вымогают деньги за сохранение инвалидности 9-летнему ребенку», Ассоциация адвокатов России за права человека, 12 февраля 2014 г.

¹⁷⁴ «Бывший заместитель главного врача медицинского учреждения осужден за взятку», Прокуратура РФ. Новости, 13 августа 2014 г.

¹⁷⁵ Угрозы поступали сотрудникам молочной кухни в селении Муцалаул Хасавюртовского района и директору детского дома в Дербенте. «Надира Исаева: Есть запрос на справедливость, а не на сепаратизм или национализм», Кавказская политика, 18 июня 2012 г.; «Дагестанские боевики заступились за сирот», сайт газеты «Известия», 14 сентября 2012 г.

¹⁷⁶ «А пока кто-нибудь не завезет сюда настоящих врачей, и не заменит ими медико-имитаторов, которые заполнили наши поликлиники и больницы, я буду использовать куст аль хинди и хильба...» [кора дерева и чай из пажитника]. Наиля Далгатова, мать-салафитка, запись в Фейсбуке, 18 сентября 2013 г.

¹⁷⁷ Интервью Кризисной группы с салафитками; с бывшим министром здравоохранения Дагестана Ильясом Мамаевым; с руководителем дагестанской ассоциации салафитских ученых «Ахлю-сунна» Халилрахманом Шаматовым; врачом Ахмеднаби Ахмеднабиевым; все в Махачкале, июль 2012 г.

¹⁷⁸ «Центр исламской медицины отметил свое пятилетие», Грозный-информ, 3 февраля 2014 г.; «В Чечне откроется Центр исламской медицины», IslamRF, 29 января 2009 г.

¹⁷⁹ «Чиновник заколдовал Рамзана Кадырова», <http://youtube.com/2F4RZn70jBA>; «Магия преследования», сайт журнала Esquire, 16 мая 2013 г.

В. Образование

В сфере образования стоят аналогичные проблемы, включая низкие зарплаты, отсутствие нормальной инфраструктуры и квалифицированных специалистов. После крупных государственных вливаний последних лет ситуация постепенно стала исправляться, однако качество образования остается самым низким в России.

1. Инфраструктура и кадры

В Ингушетии, Дагестане и Чечне инфраструктура дошкольных учреждений развита хуже всего в России. Государственные детские сады в Ингушетии и Чечне способны удовлетворить потребности населения лишь на 10 %. В Дагестане положение чуть лучше — там обеспечение садами составляет 25 % при среднем по стране 62,5 %. Учитывая высокую рождаемость, финансирование дошкольного образования тяжким бременем ложится на бюджеты. Недавно через ФЦП были построены несколько детских садов¹⁸⁰. Так как в большинстве семей, особенно в Чечне, Ингушетии и сельских районах Дагестана, дома говорят на родном языке, детские сады призваны учить детей русскому.

Кроме того, региону остро не хватает школ. Дагестан имеет инфраструктуру только для 70 % проживающих там детей; в 2012 году 866 из 1634 школ республики работали в две-три смены¹⁸¹. Более 40 % школ нуждаются в реконструкции; многие размещаются в неподходящих зданиях, не имеют спортзалов, библиотек, столовых, лабораторий¹⁸². С начала реализации приоритетного национального проекта «Образование» в Дагестане строилось по 15–20 школ в год, но новая инфраструктура все равно отстает от потребностей быстро растущего населения. В Ингушетии в 2014 году в 116 школах училось 64 тыс. учащихся; последние несколько лет количество школьников увеличивается на 1,5 тыс. ежегодно¹⁸³.

Благодаря активному восстановлению, ведущемся последние десять лет в Чечне, было много сделано для восполнения ущерба, нанесенного во время войны¹⁸⁴. И тем не менее 88 % школ работают в две-три смены; классы часто

¹⁸⁰ «Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей», ЮНИСЕФ, Москва, 2011 г.; «Основные показатели в сфере образования и науки Республики Дагестан за 2011–2012 гг.», министерство образования и науки Республики Дагестан. Интервью Кризисной группы с заместителем министра образования Ингушетии Тамарой Чаниевой, Назрань, декабрь 2012 г. «Правительство РФ выделило 50 миллиардов рублей для регионов в виде субсидий для развития дошкольного образования», Грозный-информ, 5 июня 2013 г.

¹⁸¹ «Основные показатели в сфере образования и науки Республики Дагестан за 2011–2012 гг.», указ. соч.

¹⁸² Интервью Кризисной группы с директором школы Кизилюртовского района Дагестана, декабрь 2012 г.

¹⁸³ «В 1989 году население станицы Орджоникидзевская составляло 17 тысяч жителей. Сейчас там около 65 тысяч человек, а построена только одна новая школа, рассчитанная на 700 учащихся. В итоге школы переполнены». Интервью Кризисной группы со школьным учителем и с заместителем министра образования Ингушетии Тамарой Чаниевой, Орджоникидзевская и Назрань, декабрь 2012 г. «В Ингушетии 1 сентября сядут за парты около 7 тысяч первоклассников», ЛентаРИ.ru, 30 августа 2014 г.

¹⁸⁴ С 2007 года в Чечне было построено 85 новых школ и отремонтировано 286. «Реализация Комплекса мер по модернизации общего образования в Чеченской республике: первые итоги», министерство образования и науки, 2012 г.

переполнены. В 2013 году лишь 24 % учащихся получали горячее питание, и только в 60 % школ имелось спортивное оборудование¹⁸⁵. Бывший учитель из Грозного пояснил:

«Школа рассчитана на 840 учащихся, а у нас 1047. Обучение приходится делить на две смены. Качество образования для тех, кто учится во вторую смену, ниже. В больших селах все классы переполнены — до 40 детей в одном классе»¹⁸⁶.

Решение проблемы третьей смены за счет строительства 57 новых школ указывалось в качестве первой цели в ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)»¹⁸⁷.

Нехватка квалифицированных педагогов тоже создает большие сложности, особенно на востоке. В 2012 году в Чечне на одного учителя приходилось 20,6 учащихся в городах и 14,6 — в сельских районах, в то время как в среднем по стране показатель составляет 10,9. Ситуация немного исправилась с приходом молодых специалистов, однако у 40 % учителей в республике нет высшего образования; наиболее остро недостает учителей физики и иностранного языка¹⁸⁸. В Ингушетии дефицита кадров не наблюдается. Молодежь считает, что учительская работа приемлемо оплачивается: в 2013 году средняя зарплата с надбавками за стаж и удаленность района была равна или больше средней по региону¹⁸⁹. Вместе с тем директор дагестанской школы отметил снижение квалификации: «С учителями сейчас, как с полицейскими — в школы идет та молодежь, которая не смогла попасть в престижный вуз или на престижную работу»¹⁹⁰. Из Чечни много раз сообщалось о хищениях средств, предназначенных на канцтовары, учебные материалы, мебель, ремонт. Надбавки, премии и прочие выплаты сотрудникам часто не выдают, причем учителям все равно приходится расписываться в ведомостях¹⁹¹.

2. «Региональный компонент»

Национальные республики РФ имеют право вводить так называемый региональный компонент — дополнительные предметы, такие как изучение местных языков, литературы и истории. Во всех школах республик дети, наряду с

¹⁸⁵ По словам чеченских должностных лиц, к концу 2013 года горячим питанием были обеспечены все школы, но местные жители это отрицают. «В Чеченской Республике улучшены условия для обучения школьников», Грозный-информ, 16 января 2014 г. Интервью Кризисной группы, Грозный, февраль 2014 г. «Реализация Комплекса мер по модернизации общего образования», указ. соч.

¹⁸⁶ Интервью Кризисной группы, Грозный, декабрь 2012 г.

¹⁸⁷ «Правительство РФ утвердило разработанную Минрегионом России федеральную целевую программу “Юг России” на 2014–2020 годы», Грозный-информ, 27 декабря 2013 г.

¹⁸⁸ «Реализация Комплекса мер по модернизации общего образования», указ. соч. «На повестке — вопрос подготовки работников сферы образования», Грозный-информ, 11 февраля 2014 г.

¹⁸⁹ «Региональные бюджеты скоро лопнут из-за роста зарплат врачей и учителей», Финмаркет, 4 июня 2013 г.

¹⁹⁰ Интервью Кризисной группы с директором школы, Кизилорт, Дагестан, декабрь 2012 г.

¹⁹¹ «Почти ежемесячно я подписываю документы о получении премии, но ее мне еще ни разу не выдавали. В прошлом месяце я расписалась за 45 тысяч рублей (1360 долларов), а получила полторы тысячи (45 долларов)». Интервью Кризисной группы с преподавателем вуза, Грозный, декабрь 2012 г.

русским, могут выбирать еще и родной язык¹⁹². Практическая реализация при этом различается. Где-то родные языки преподают параллельно с русским — по три часа в неделю в большинстве дагестанских школ. Иногда в начальной школе детей обучают в основном на родном языке, особенно в сельских районах, где доминирует одна этническая группа¹⁹³. По некоторым оценкам, 30–40 % учащихся Дагестана хорошо пишут на своем родном языке. В Ингушетии ингушский преподается на протяжении всех 11 лет обучения. Региональный компонент вводится за счет других предметов федерального образовательного стандарта либо как дополнительная программа. В Дагестане региональный компонент в среднем занимает пять-шесть часов в неделю, и, по мнению некоторых родителей, это слишком много¹⁹⁴.

В федеральном образовательном стандарте предусмотрен предмет «Основы религиозных культур и светской этики», в рамках которого учащиеся могут выбрать для изучения одну из официально признанных религий страны либо основы светской этики или основы мировых религий. В дополнение к федеральному стандарту в Ингушетии осуществляется преподавание ислама, отдельно для девочек и мальчиков. На протяжении всех 11 лет дважды в неделю школьников учат молитвам, основам арабского языка, ислама и местных суфийских традиций. По мнению властей, эти курсы позволяют оградить подрастающее поколение от экстремистского влияния¹⁹⁵.

В Чечне изучаются два курса, посвященных исламу, и преподают их представители духовенства. Недавно была введена новая должность «завуч по воспитательной работе», на которую также назначаются представители духовенства. «Вам необходимо будет донести до школьников суть истинного ислама. [...] Ваша главная и единственная задача — воспитать подрастающее поколение достойными гражданами страны», — сказал Рамзан Кадыров новым учителям¹⁹⁶.

Мусульманский дресс-код в школах — видимый символ исламизации, который вызывает споры по всему Северному Кавказу. В чеченских школах и вузах все женщины должны носить большие платки, одежду с длинными рукавами и длинные юбки. За нарушение может грозить отчисление. Одна преподавательница вуза рассказала: «Трех девушек недавно отчислили из нашего университета. Они сняли платки, выйдя из университета, и к несчастью, их увидел проезжавший мимо Рамзан Кадыров. Декан нашего факультета сказал, что всех, кто будет приходить без платков, уволят». Вместе с тем полный хиджаб (закрывающий подбородок) ассоциируется с салафизмом и находится под запретом¹⁹⁷.

¹⁹² Мадина Минатулаева «О состоянии и мерах по улучшению качества преподавания родных языков и литератур в РД», Кумыкский мир, 9 февраля 2013 г.

¹⁹³ Некоторые сельские, особенно горные, районы Дагестана представляют собой пеструю смесь преимущественно моноэтнических анклавов. Дагестан населяют более 30 отдельных национальных групп, и там насчитывается 14 государственных языков. «Паспорт Государственной программы Республики Дагестан “Развитие языков народов Дагестана на 2014–2016 годы”», Министерство образования, 2013 г.

¹⁹⁴ Интервью Кризисной группы с заместителем министра образования Ингушетии Тамарой Чаниевой, Назрань; с директором школы, Кизилюрт, Дагестан, декабрь 2012 г.

¹⁹⁵ Интервью Кризисной группы с заместителем министра образования Ингушетии Тамарой Чаниевой; Тамерланом Акиевым, Назрань, декабрь 2012 г.

¹⁹⁶ Сайт главы и правительства Чеченской Республики, 13 сентября 2012 г.

¹⁹⁷ Интервью Кризисной группы, Грозный, декабрь 2012 г. Как стало известно Кризисной группе, одну студентку, носившую полный хиджаб, исключили из нефтяного технического университета.

В Ставропольском крае, куда приезжает много мигрантов из соседних республик, запрет на хиджабы в школах действует с 2012 года. Родители безуспешно оспаривали его, дойдя до Верховного суда РФ¹⁹⁸.

Ислам не преподается в школах Дагестана, который считают самой религиозной республикой РФ. «Какой ислам? Мы светская школа! Один имам как-то пришел сюда проповедовать, так мы его выгнали», — рассказал директор¹⁹⁹. Ношение хиджаба не регулируется властями, и обычно все зависит от директора. Боевики пытаются навязать исламский дресс-код: за запрет хиджабов они убили двух директоров школ. Воспитательница из Гимров (горное село) сообщила, что устраивала праздники для детей и занятия танцами, но втайне, опасаясь исламистов²⁰⁰. Некоторые фундаменталисты не пускают дочерей в школы после достижения ими пубертатного возраста. В единственной частной салафитской общеобразовательной школе «Новое поколение», основанной в 2012 году, обучение велось по общенациональной программе, но отдельно для мальчиков и девочек. Эту школу закрыли в 2013 году за отсутствие лицензии на образовательную деятельность. В том же году в преддверии Олимпиады в Сочи были закрыты и другие салафитские образовательные проекты²⁰¹.

3. Качество и коррупция

Сдача единого государственного экзамена (ЕГЭ), введенного в России с 2007 года — основное требование для выпускников школ, которые хотят поступать в вузы. Результаты ЕГЭ демонстрируют низкий уровень образования на Северном Кавказе. Почти 30 % выпускников старших классов в Дагестане провалили экзамен по русскому языку в 2014 году, тогда как в среднем по стране с тестом не справились всего 1,5 % школьников²⁰². Министерство образования Чечни, где часть взрослого населения остается неграмотной, признало, что большинство школ не соответствуют самым элементарным образовательным стандартам. В 2014 году 12,7 % их выпускников не сдали ЕГЭ. В нескольких горных районах результаты были еще хуже. Так, в Шатойском районе лишь 54 % выпускников сдали экзамены, а средний балл по двум обязательным предметам (русскому и математике) составил 37,7%, что на 13 % меньше среднего по стране (50,5 %). Всего 0,6 % из 13 150 чеченских выпускников сдали все экзамены по выбору, что необходимо для поступления на бюджетные отделения хороших вузов²⁰³.

¹⁹⁸ «Хиджаб исключили из школы», Газета.ру, 10 июля 2013 г.

¹⁹⁹ Интервью Кризисной группы с директором школы, Кизилорт, Дагестан, декабрь 2012 г.

²⁰⁰ Интервью Кризисной группы с заведующей детским садом, Гимры, Дагестан, июль 2013 г.

²⁰¹ «МВД Дагестана подозревает руководство мусульманской школы “Новое поколение” в незаконном предпринимательстве», Кавказский узел, 22 февраля 2013 г. 12 октября прокуратура закрыла салафитский детский сад в Махачкале за работу без лицензии. По той же причине 10 октября полиция закрыла женское медресе. В конце ноября сотрудники центра по противодействию экстремизму провели проверку в салафитском детском клубе «Аманат» в Махачкале, а 10 декабря прокуратура приостановила его деятельность. «Мобилизация протеста в Дагестане», Кавказский узел, 24 декабря 2013 г.; интервью Кризисной группы с активистами-салафитами, Москва, ноябрь–декабрь 2013 г.

²⁰² «Начался резервный период сдачи ЕГЭ», Российская газета, 16 июня 2014 г.

²⁰³ Чеченские НПО организовывали и поддерживали обучение грамотности взрослых, чтобы те могли освоить программу начальной школы за год. Интервью Кризисной группы с руководителем НКО «Созидание» Лилей Юсуповой, Гудермес, декабрь 2012 г. «Минобразования Чечни: более 12 % выпускников республики не смогли сдать ЕГЭ в 2014 году», Кавказский узел, 21 августа 2014 г. «Доклад министра образования и науки ЧР И. Б. Байханова», <http://>

ЕГЭ был введен для искоренения коррупции и создания равных условий для поступления в хорошие вузы. Однако учащиеся с Северного Кавказа регулярно обвиняют в даче взяток должностным лицам за получение более высоких оценок, и размеры подношений, по данным Следственного комитета, могут достигать 210 тыс. рублей (6,4 тыс. долларов), как в Кабардино-Балкарии в 2013 году. Кроме того, родители дают взятки в полицию и прокуратуру, которые отвечают за надзор за экзаменами, чтобы учащиеся могли либо пронести на экзамен мобильные телефоны, либо вынести с него тестовые задания²⁰⁴. После перепроверки 4 тыс. экзаменационных работ в Дагестане более 1 тыс. результатов было аннулировано и были уволены пять руководителей районных управлений образования и 12 школьных директоров. В Ставропольском крае были смещены с должностей заместитель начальника управления образования и руководитель управления здравоохранения администрации Ставрополя за то, что дети высокопоставленных должностных лиц получили высокие оценки после того, как один и тот же врач дал им разрешения на досрочную сдачу из-за «головных болей» и «нарушений памяти». Бывший министр образования Карачаево-Черкесии получил восемь лет лишения свободы за взятки, связанные с ЕГЭ²⁰⁵.

Коррупция привела к тому, что сотни учащихся из других частей России переезжают в регион, чтобы отучиться там последний год, в надежде при помощи взяток получить лучшие результаты. А в 2012–2013 годах почти половина родителей в столице Дагестана перевела своих детей в сельские школы, которые считаются более коррумпированными²⁰⁶.

Хотя теоретически образование финансируется из госбюджета, семьям приходится много тратить на обучение в школе. Не считая дополнительных взносов, для того чтобы купить ребенку все необходимое к школе, включая форму и учебники, требуется около 6–10 тыс. рублей (180–300 долларов)²⁰⁷. Учитывая высокую рождаемость в регионе, это зачастую слишком дорого для менее обеспеченных семей. «Некоторые дети перестают ходить в школу, когда наступают холода, потому что родители не могут купить им теплую одежду и обувь», — сообщила учительница из Грозного. Из-за больших расходов многие молодые люди в Дагестане рассматривают вариант обучения в 16 исламских вузах; полагают, что там меньше коррупции при поступлении, и нередко это вообще единственный шанс учиться бесплатно. Кроме того, примерно 1770 обучающихся там студентов получают небольшие стипендии, бесплатное питание и одежду²⁰⁸.

ishkhoyl.ru, 25 августа 2014 г. «Средний балл по ЕГЭ снизился по всем предметам», Российская газета, 2 июля 2014 г.

²⁰⁴ «“Отличники” с Кавказа готовятся штурмовать столичные вузы», Newsland, 24 мая 2011 г. Интервью Кризисной группы с адвокатом Еленой Денисенко, Махачкала, июль 2012 г.

²⁰⁵ «В Дагестане аннулировано более тысячи результатов ЕГЭ», Российская газета, 4 июля 2013 г.; «Коллектив отстоял главврача», Газета.ru, 26 июля 2013 г. «Экс-министр образования КЧР приговорен к восьми годам заключения», РИА Новости, 8 мая 2014 г.

²⁰⁶ «Около 40 % выпускников Махачкалы перешли в районные школы перед ЕГЭ», РИА Дагестан, 29 мая 2013 г. «ЕГЭ в Дагестане: изъять телефоны значит поднять революцию», Publicpost, 28 мая 2013 г. «ЕГЭ на засыпку. Экзамен по математике подтвердил уроки русского», сайт газеты «Коммерсант», 4 июня 2013 г.

²⁰⁷ Интервью Кризисной группы с местными жителями, Грозный, Назрань, июль 2013 г., февраль 2014 г.

²⁰⁸ Интервью Кризисной группы со с. н. с. Института этнологии и антропологии РАН Ахмедом Ярлыкаповым, Москва, апрель 2013 г.

IV. Повсеместная коррупция

На Северном Кавказе элиты хронически коррумпированы. Эксперты называют регион бюджетной «черной дырой»²⁰⁹, где лояльность местных элит Москва покупает за счет финансирования. Как отмечается в докладе Совета Европы по вопросу о противодействии коррупции, проблема начинается с самой России:

«Коррупция — повсеместное, систематическое явление в Российской Федерации, которое поражает все общество в целом, включая его основы, в частности государственное управление и бизнес, а также государственные институты, призванные бороться с коррупцией, такие как правоохранительные органы и судебная система»²¹⁰.

Transparency International поставила Россию на 136 место среди 174 стран в своем Индексе восприятия коррупции за 2014 год²¹¹. Российские официальные лица признают связь между коррупцией и подпольем. По словам депутата Госдумы Александра Хинштейна, «рост терроризма определяется ... дикой коррупцией, когда все продается и покупается»²¹². Более десятилетия лояльное региональное руководство пользовалось почти полной безнаказанностью экономических преступлений.

Спустя несколько месяцев после возвращения на пост президента в 2012 году Путин развернул в регионе большую антикоррупционную кампанию. В сентябре 2013 года он сказал, что на Кавказе проблема коррупции выглядит «особенно драматично» по сравнению с остальной частью страны и что органами безопасности обнаружено хищений на сумму 6,5 млрд рублей (200 млн долларов). Итогом стали аресты множества должностных лиц²¹³. Особенно энергично кампания велась в Дагестане, где нынешний глава республики объявил борьбу с коррумпированными местными кланами и сетями во власти. В первом полугодии 2014 года прокуратура республики вскрыла свыше 3300 предполагаемых нарушений, связанных с коррупцией, и более чем на 700 государ-

²⁰⁹ «Северный Кавказ как “черная дыра” бюджета», Русская служба «Би-би-си», 20 августа 2013 г.

²¹⁰ РФ ратифицировала Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) 4 октября 2007 года и вошла в Группу государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО). “Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on the Russian Federation” [«Совместный первый и второй раунды оценки. Отчет об оценке Российской Федерации»], Группа государств против коррупции Совета Европы, Страсбург, 5 декабря 2008 года.

²¹¹ «Индекс восприятия коррупции-2014», Transparency International.

²¹² «Момент истины», Пятый канал, 10 июня 2013 г. Запись программы: http://moment-istini.ru/program_archiv/archive2013/?vid=416&start=2.

²¹³ «Суд удовлетворил ходатайство следствия об аресте мэра Карачаевска»; «Глава Роспотребнадзора по Кабардино-Балкарии задержан по подозрению в получении взятки»; «В Ставропольском крае во взяточничестве подозревается глава отдела по борьбе с коррупцией»; «Дело обвиняемого в хищениях экс-министра спорта Ставрополя передано в суд»; «В Чечне экс-чиновник администрации Грозненского района обвиняется в хищении 9 млн рублей»; «В Дагестане по подозрению в мошенничестве задержан председатель Унцукульского райсобрании депутатов», Кавказский узел, материалы от 9 августа, 2 августа и 18 июля 2013 г. и 30 сентября, 3 мая, 25 августа 2014 г. «Министр образования КЧР задержан за 650 тыс. руб. взятки за ЕГЭ», Газета.ру, 7 июля 2013 г. «Глава Назрановского района Ингушетии задержан по делу о мошенничестве», РИА Новости, 15 февраля 2013 г.; «В Северной Осетии замначальника колонии задержан за взятку», Грани.Ру, 17 августа 2013 г.

ственных и муниципальных чиновников были заведены административные и уголовные дела. В Кабардино-Балкарии за первые девять месяцев того же года было возбуждено 88 уголовных дел о коррупции²¹⁴.

Должностные лица в регионе утверждают, что вопреки плохой репутации ситуация там не сильно отличается от того, что происходит в остальной России:

«Неправда, что все разворовали. Посмотрите тут на дороги, школы — они не хуже, чем в других регионах. Уровень коррупции соответствует выделяемым средствам... Сейчас, когда все автоматизировано, вообще ничего не украдешь»²¹⁵.

И несмотря на это, по словам жителей, коррупцией пронизаны почти все сферы повседневной жизни²¹⁶. Как упоминалось выше, за взятки покупаются дипломы, больничные, инвалидности и водительские права, а также уменьшаются долги за коммунальные услуги. «Все имеет свою цену ... от места в родильной палате до места на кладбище», — шутят дагестанцы²¹⁷.

Взятки на низовом, бытовом уровне, вероятнее всего — это лишь малая часть российской коррупции²¹⁸. В докладе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека говорится: «Распределение бюджетных средств является самым экономически привлекательным видом деятельности, дающим высокие прибыли при минимальных рисках со стороны государственной правоохранительной системы и контролирующих органов»²¹⁹. Бюрократический аппарат на Северном Кавказе гораздо больше, чем в среднем по стране: так, в Ингушетии на 1000 человек приходится 4,6 госслужащих, в Чечне — 3,5, а в целом по РФ — 1,8²²⁰. В 2013 году аудиторы обнаружили финансовые нарушения на сумму 1,36 млрд рублей (41 млн долларов) в КЧР и на сумму 5,37 млрд рублей (162 млн долларов) в КБР. В Чечне объем финансовых и иных нарушений в 2012 году, выявленных при проведении проверки, составил 7,9 млрд рублей (239 млн долларов) — 11 % от годового бюджета²²¹. Хотя на региональное развитие выделяются значительные средства — около 800 млрд рублей (24,24 млрд долларов) с 2000 по 2010 год, —

²¹⁴ Доклад Кризисной группы «Северный Кавказ: сложности интеграции (III)», указ. соч., с. 26–29. «Прокуратура Дагестана с начала 2014 года привлекла к ответственности более 700 чиновников», РИА «Дагестан», 8 августа 2014 г. «Общественная палата Кабардино-Балкарии обратила внимание силовиков на коррупцию в муниципалитетах», Кавказский узел, 1 ноября 2014 г.

²¹⁵ Интервью Кризисной группы с министром экономического развития КБР Алием Мусуковым, Нальчик, декабрь 2012 г.; здесь он говорит о системе финансовой отчетности.

²¹⁶ После землетрясения в октябре 2008 года, по словам пострадавшего, он смог получить 25 % от официальной компенсации лишь после того, как согласился подписать документы на полную сумму. Интервью Кризисной группы с жителем Курчалоевского района, Чечня, август 2012 г.

²¹⁷ Интервью Кризисной группы, Грозный, Гудермес, Махачкала, август 2012 г., июль 2013 г.

²¹⁸ «Самый доходный бизнес в России — это коррупция, ее рынок достиг 300 млрд долларов ежегодно», NEWSru.com, 9 апреля 2013 г.

²¹⁹ «Роль и место гражданского общества в противодействии экстремизму и терроризму», Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Москва, 2011 г.

²²⁰ «Медведев оптимизирует Кавказ», Газета.ru, 19 августа 2013 г.

²²¹ «Счетная палата проверила исполнение представлений и устранение нарушений в КБР и КЧР»; «Счетная палата проверила использование бюджетных средств в Чеченской Республике», Счетная палата Российской Федерации, 17 июля 2013 г., 31 марта 2013 г.

продвижение инвестиционных проектов тормозится, «пока чиновник любого уровня не получит мотивацию в виде личной выгоды»²²².

Хищения и нарушения при расходовании средств имеют драматические последствия для безопасности людей, социальной сферы и охраны правопорядка²²³. Огромная коррупция при распределении федерального финансирования резко сокращает его эффективность²²⁴. Аудиторы не смогли оценить итоги программы модернизации здравоохранения Дагестана на 2011–2012 годы, потому что республика не предоставила никакой информации о достигнутых результатах и израсходованных средствах²²⁵. Коррупция и, как следствие, отсутствие нормальной социальной инфраструктуры, ведут к всплескам волнений и насилию. Больше всего коррупции — в сделках с землей, и они вносят существенный вклад в непрекращающиеся конфликты между общинами²²⁶.

Про Северный Кавказ и особенно про Дагестан постоянно говорят, что это основное место для отмывания денег с участием банков, должностных лиц и многочисленных «фирм-однодневок». Более десяти банков региона подозревали в крупномасштабном отмывании денег. С 2013 года только в одном Дагестане произошел отзыв лицензий как минимум у 16 банков, в Северной Осетии закрыли три банка, еще два — в Ингушетии. Некоторые из дагестанских банков были закрыты за предполагаемое финансирование терроризма, а большинство остальных — за отмывание денег²²⁷.

Уголовные элементы, которые предположительно связаны с властями, по всей стране пользуются огромным рынком наличности²²⁸. До того, как будут

²²² Доклад «Роль и место гражданского общества в противодействии экстремизму и терроризму», Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Москва, 2011 г.

²²³ У пилота разбившегося в 2010 году самолета «Дагестанских авиалиний» было поддельное свидетельство. Два человека погибли, включая брата тогдашнего президента республики. «Пилот разбившегося в 2010 году Ту-154 не заканчивал летное училище», *Известия*, 23 января 2014 г. Подробнее о коррупции и верховенстве права см. в докладе Кризисной группы «Северный Кавказ: сложности интеграции (III)», указ. соч., с. 37–54.

²²⁴ В 2012 году Счетная палата выявила нарушения в передаче бланков государственных сертификатов на материнский капитал между районными управлениями отделения Пенсионного фонда по Чеченской Республике и установила, что порядок уничтожения испорченных бланков «допускает возможность их использования с целью незаконного получения средств материнского капитала», что могло привести к потере 600 млн рублей (18 млн долларов). За мошенничество с материнским капиталом был арестован руководитель ингушского отделения. «Счетная палата проверила использование бюджетных средств Отделением ПФР по Чеченской Республике», Счетная палата Российской Федерации, 28 июня 2012 г. «Глава Пенсионного фонда Ингушетии арестован», *Lenta.ru*, 1 апреля 2012 г.

²²⁵ «Счетная палата проверила использование средств в Республике Дагестан», Счетная палата Российской Федерации, 30 мая 2013 г.

²²⁶ «В Дагестане глава села задержан за получение взятки в 1,7 млн рублей», *Кавказский узел*, 19 декабря 2013 г.; «Утопить и распилить», *Кавказская политика*, 15 ноября 2013 г.

²²⁷ «К кавказским банкам вызвали докторов», сайт журнала «Эксперт», 3 декабря 2012 г.; «Дагестанский коммерческий банк “Экспресс” рухнул», *Черновик*, 8 января 2013 г.; «С 2013 года, лишились своих лицензий уже 16 дагестанских банков», *Plantox.ru*, 31 августа 2014 г.; «Центробанк обратился в суд с заявлением о ликвидации банка “Дагестан”», *Regnum*, 28 марта 2014 г.; «Эксперт: В Дагестане необходим крупный местный игрок на банковском рынке», *Regnum*, 5 March 2014.

²²⁸ Гаджи Гаджиев, д. э. н., интервью в передаче «Момент истины», Пятый канал, 10 июня 2013 г. Запись программы: http://moment-istini.ru/program_archiv/archive2013/?vid=416&start=2. В декабре 2013 года в Назрани за предполагаемое хищение 1,2 млрд рублей (36 млн

приняты меры по противодействию коррупции, выделять крупное федеральное финансирование бесполезно, потому что «бесконтрольно-коррупционное поведение представителей региональных властей СКФО является “питательной средой” для экстремистско-террористической активности»²²⁹.

Региональное руководство, которое многие считают коррумпированным, остается у власти годами. Многие уголовные дела так и не расследованы. Так, за первое полугодие 2014 года правоохранительными органами Чечни было выявлено 20 фактов взяточничества, при этом количество установленных фактов получения взяток составляет лишь семь. В связи с этим прокурор республики сказал: «Очевидно, что приведенная статистика не отражает реального положения дел в республике и свидетельствует о том, что компетентные подразделения правоохранительных органов не занимаются разработкой сложных коррупционных схем, а продолжают формировать статистику за счет выявления фактов бытовой коррупции»²³⁰. Источники в правоохранительных органах утверждают, что сотрудники МВД, отвечающие за расследование коррупции, нередко сами коррумпированы. Так, в 2014 году в Ставропольском крае двоих сотрудников МВД приговорили к семи годам лишения свободы за получение взяток²³¹.

Говорят, что откаты с Северного Кавказа, по некоторым сведениям, уходят в Москву, на федеральный уровень²³². «До 20 % бюджетных денег идет [обратно] в Москву», — сказал один дагестанский чиновник²³³. При этом, если региональная коррупция широко обсуждается, на федеральную составляющую по большей части наложено табу. Кроме того, региональные элиты используют террористическую угрозу, чтобы оставаться у власти, убеждая федеральный центр, что «если не мы, то будет война»²³⁴.

долларов) задержали восемь человек, связанных с главой ингушского Фонда социального страхования. У них дома было найдено незарегистрированное оружие. В Москве задержали вице-премьера Дагестана. «Вице-премьер Дагестана задержан по подозрению в мошенничестве», Lenta.ru, 21 января 2014 г. «Ингушетия: спецоперация против коррупции», Кавказская политика, 24 декабря 2013 г.

²²⁹ Доклад Совета при Президенте, указ. соч.

²³⁰ «Итоги работы органов прокуратуры», <http://vesti95.ru/>, 14 августа 2014 г.

²³¹ Интервью Кризисной группы с сотрудниками Управления по борьбе с экономическими преступлениями, Махачкала, август 2012 г. «На Ставрополье главе отдела по борьбе с коррупцией вынесен обвинительный приговор по делу о взяточничестве», Кавказский узел, 17 июля 2014 г.

²³² Интервью Кризисной группы с высокопоставленными сотрудниками органов внутренних дел, Махачкала, август 2012 г. «Добросовестное исполнение законов на Кавказе решит национальный вопрос», Финанс, 16 ноября 2012 г.

²³³ Интервью Кризисной группы с начальником управления министерства экономики Дагестана Шахмарданом Мудуевым, Махачкала, июль 2012 г.

²³⁴ Александр Хинштейн, интервью в передаче «Момент истины», Пятый канал, 10 июня 2013 г. Запись программы: http://moment-istini.ru/program_archiv/archive2013/?vid=416&start=2.

V. Заключение

Уникальный потенциал Северного Кавказа в области экономического роста невозможно раскрыть без сохранения федеральной поддержки. Однако такая поддержка должна сопровождаться серьезным улучшением качества институтов, обеспечением социальной справедливости и правосудия, а также повышением доверия ко всему — начиная с выпускных школьных экзаменов и заканчивая прозрачностью административных бюджетов.

Власти должны модернизировать медицинскую инфраструктуру и жилищно-коммунальное хозяйство, повысить профессионализм медицинского персонала и учителей, упростить налогообложение для малого бизнеса, положить конец нарушению социальных прав и привлечь к ответственности тех представителей системы здравоохранения и образования, которые совершили серьезные преступления. Приватизация земли сильно бы помогла экономическому росту, в случае если она будет проведена эффективно и справедливо. Большие проекты будут способствовать развитию и стабильности, но только в случае, если они будут учитывать законные интересы населения. Малому бизнесу и сельскому хозяйству нужна более эффективная поддержка. Необходимо бороться с коррупцией и отмыванием денег, чтобы федеральное финансирование доходило до адресатов, а не оказывалось на рынке насилия.

Непрекращающееся насилие и институциональные барьеры — результат всепроникающей коррупции, неэффективного управления и неразрешенных земельных проблем — порождают порочный круг, лишаящий регион шансов на здоровый рост. Для того чтобы выиграть идеологическую битву с радикальными исламистами, российское государство должно убедить население Северного Кавказа, что они живут в эффективном, честном, прозрачном и справедливом светском государстве и могут пользоваться его благами.

Брюссель, 7 июня 2015 г.

Приложение А: Карта Северного Кавказа



Приложение В: О Международной кризисной группе

Международная кризисная группа – некоммерческая, независимая международная организация с примерно 150 сотрудниками на пяти континентах. Она создана для укрепления способности международного сообщества прогнозировать, понимать и действовать в целях предотвращения и сдерживания конфликтов.

Методология кризисной группы основана на проведении полевых исследований. Группы политических аналитиков, находясь в странах, где существует опасность кризиса, собирают информацию из широкого спектра источников, оценивают местные условия и выпускают регулярные аналитические отчеты, содержащие практические рекомендации, адресованные международным деятелям и организациям, ответственным за принятие ключевых решений. Кризисная группа также издает CrisisWatch, ежемесячный 12-страничный информационный бюллетень, содержащий краткое описание всех последних изменений в конфликтных и потенциально конфликтных зонах.

Отчеты и брифинги Кризисной группы распространяются в электронном виде, а также доступны на нашем веб-сайте www.crisisgroup.org. Организация тесно сотрудничает с правительствами и прессой с целью продвинуть результаты своего анализа положения в конфликтах и получить поддержку своим политическим рекомендациям.

Правление Международной кризисной группы, в состав которого входят видные политические деятели, дипломаты, бизнесмены и представители СМИ, способствует тому, чтобы отчеты и рекомендации Кризисной группы получили должное внимание от лиц, принимающих политические решения во всем мире. Сопредседателями Кризисной группы являются бывший заместитель генерального секретаря ООН и администратор программы развития ООН лорд Марк Маллок-Браун а также декан Парижской школы международных отношений (Sciences Po) Гассан Саламе.

Президентом Кризисной группы с 1 сентября 2014 года является Жан-Мари Гуено, в прошлом – заместитель генерального секретаря ООН по миротворческим операциям с 2000 по 2008 и заместитель специального полномочного представителя Организации объединенных наций и Лиги арабских государств по Сирии в 2012 годах. Последний пост он оставил, чтобы в 2013 году возглавить комиссию по созданию «Белой книги» стратегии национальной и оборонной безопасности Франции.

Международная штаб-квартира организации находится в Брюсселе, в настоящее время организация имеет 26 представительств и офисов: в Багдаде/Сулеймани, Бангкоке, Бейруте, Бишкеке, Боготе, Вашингтоне, Каире, Дакаре, Дубаи, Газе, Иерусалиме, Иоханнесбурге, Исламабаде, Кабуле, Лондоне, Мехико, Москве, Найроби, Нью-Йорке, Пекине, Сеуле, Стамбуле, Торонто, Триполи и Тунисе. Аналитики организации работают в более чем 70 кризисных регионах на четырех континентах. В Африке – это Буркина Фасо, Бурунди, Камерун, Центральная Африканская Республика, Чад, Кот-д'Ивуар, Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Эритрея, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кения, Либерия, Мадагаскар, Нигерия, Сьерра-Леоне, Сомали, Судан, Южный Судан, Уганда, Зимбабве; в Азии – Афганистан, Индонезия, Кашмир, Казахстан, Кыргызстан, Малайзия, Мьянма, Непал, Северная Корея, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Тайваньский пролив, Таджикистан, Таиланд, Восточный Тимор, Туркменистан и Узбекистан; в Европе – Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Кипр, Грузия, Косово, Македония, Северный Кавказ, Сербия и Турция; на Ближнем Востоке и в Северной Африке – Алжир, Бахрейн, Египет, Иран, Ирак, Израиль-Палестина, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис, Западная Сахара и Йемен; в Латинской Америке и островах Карибского моря – Колумбия, Гватемала, Мексика и Венесуэла.

В этом году Международная кризисная группа получает финансирование из широкого круга источников: правительства, фонды и частные доноры. Кризисная группа финансируется следующими государственными структурами: Департамент международных отношений и торговли Австралии, Агентство по развитию Австрии, Департамент международных отношений, торговли и развития Канады, министерства иностранных дел Бельгии, Дании, Нидерландов, Финляндии, Франции, Италии, Княжества Лихтенштейн, Люксембурга, Новой Зеландии, Королевства Норвегии, Швеции, а также Турции, Инструмент стабильности Евросоюза, Агентство «Ирландское содействие», Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии, департамент международного развития Соединенного Королевства и агентство международного развития США.

В число фондов, финансирующих организацию, входят: Фонд «Адессиум», Нью-йоркская корпорация Карнеги, Фонд Хенги Льюиса, Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров, Фонд Кербера, Фонд «Оак», Институт «Открытое Общество», Инициатива «Открытого общества» для Западной Африки, Фонд братьев Рокфеллер и Фонд Тинкер.

Приложение С: Доклады и брифинги Кризисной группы по Европе и Центральной Азии с 2012 года

As of 1 October 2013, Central Asia publications are listed under the Europe and Central Asia program.

Ukraine

Ukraine: Running out of Time, Europe Report N°231, 14 May 2014.

Eastern Ukraine: A Dangerous Winter, Europe Report N°235, 18 December 2014.

The Ukraine Crisis: Risks of Renewed Military Conflict after Minsk II, Europe Briefing N°73, 1 April 2015.

Central Asia

Kyrgyzstan: Widening Ethnic Divisions in the South, Asia Report N°222, 29 March 2012.

Kazakhstan: Waiting for Change, Asia Report N°251, 30 September 2013.

Water Pressures in Central Asia, Europe and Central Asia Report N°233, 11 September 2014.

Syria Calling: Radicalisation in Central Asia, Europe and Central Asia Briefing N°72, 20 January 2015 (also available in Russian).

Stress Tests for Kazakhstan, Europe and Central Asia Briefing N°74.

Balkans

Kosovo and Serbia: A Little Goodwill Could Go a Long Way, Europe Report N°215, 2 February 2012.

Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform, Europe Briefing N°68, 12 July 2012 (also available in Bosnian).

Setting Kosovo Free: Remaining Challenges, Europe Report N°218, 10 September 2012.

Serbia and Kosovo: The Path to Normalisation, Europe Report N°223, 19 February 2013 (also available in Albanian and Serbian).

Bosnia's Dangerous Tango: Islam and Nationalism, Europe Briefing N°70, 26 February 2013 (also available in Bosnian).

Bosnia's Future, Europe Report N°232, 10 July 2014.

Caucasus

Tackling Azerbaijan's IDP Burden, Europe Briefing N°67, 27 February 2012 (also available in Russian).

Armenia: An Opportunity for Statesmanship, Europe Report N°217, 25 June 2012.

The North Caucasus: The Challenges of Integration (I), Ethnicity and Conflict, Europe Report N°220, 19 October 2012 (also available in Russian).

The North Caucasus: The Challenges of Integration (II), Islam, the Insurgency and Counter-Insurgency, Europe Report N°221, 19 October 2012 (also available in Russian).

Abkhazia: The Long Road to Reconciliation, Europe Report N°224, 10 April 2013.

The North Caucasus: The Challenges of Integration (III), Governance, Elections, Rule of Law, Europe Report N°226, 6 September 2013 (also available in Russian).

Armenia and Azerbaijan: A Season of Risks, Europe Briefing N°71, 26 September 2013 (also available in Russian).

Too Far, Too Fast: Sochi, Tourism and Conflict in the Caucasus, Europe Report N°228, 30 January 2014 (also available in Russian).

Chechnya: The Inner Abroad, Europe Report N°236, 30 June 2015 (also available in Russian).

Cyprus

Aphrodite's Gift: Can Cypriot Gas Power a New Dialogue?, Europe Report N°216, 2 April 2012 (also available in Greek and Turkish).

Divided Cyprus: Coming to Terms on an Imperfect Reality, Europe Report N°229, 14 March 2014 (also available in Greek and Turkish).

Turkey

Turkey and Greece: Time to Settle the Aegean Dispute, Europe Briefing N°64, 19 July 2011 (also available in Turkish and Greek).

Turkey: Ending the PKK Insurgency, Europe Report N°213, 20 September 2011 (also available in Turkish).

Turkey: The PKK and a Kurdish Settlement, Europe Report N°219, 11 September 2012 (also available in Turkish).

Turkey's Kurdish Impasse: The View from Diyarbakir, Europe Report N°222, 30 November 2012 (also available in Turkish).

Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey, Europe Report N°225, 30 April 2013.

Crying "Wolf": Why Turkish Fears Need Not Block Kurdish Reform, Europe Report N°227, 7 October 2013 (also available in Turkish).

The Rising Costs of Turkey's Syrian Quagmire, Europe Report N°230, 30 April 2014.

Turkey and the PKK: Saving the Peace Process, Europe Report N°234, 6 November 2014 (also available in Turkish).

Приложение D: Правление Международной кризисной группы

PRESIDENT & CEO

Jean-Marie Guéhenno

Former UN Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations

CO-CHAIRS

Lord (Mark) Malloch-Brown

Former UN Deputy Secretary-General and Administrator of the United Nations Development Programme (UNDP)

Ghassan Salamé

Dean, Paris School of International Affairs, Sciences Po

VICE-CHAIR

Ayo Obe

Legal Practitioner, Columnist and TV Presenter, Nigeria

OTHER TRUSTEES

Morton Abramowitz

Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey

Fola Adeola

Founder and Chairman, Guaranty Trust Bank Plc; Founder and Chairman, FATE Foundation

Celso Amorim

Former Minister of External Relations of Brazil; former Defence Minister

Hushang Ansary

Chairman, Parman Capital Group LLC

Nahum Barnea

Political Columnist, Israel

Samuel Berger

Chair, Albright Stonebridge Group LLC; Former U.S. National Security Adviser

Carl Bildt

Former Foreign Minister of Sweden

Emma Bonino

Former Foreign Minister of Italy and Vice-President of the Senate; Former European Commissioner for Humanitarian Aid

Lakhdar Brahimi

Member, The Elders; UN Diplomat; Former Foreign Minister of Algeria

Micheline Calmy-Rey

Former President of the Swiss Confederation and Foreign Affairs Minister

Cheryl Carolus

Former South African High Commissioner to the UK and Secretary General of the African National Congress (ANC)

Maria Livanos Cattai

Former Secretary-General of the International Chamber of Commerce

Wesley Clark

Former NATO Supreme Allied Commander

Sheila Coronel

Toni Stabile Professor of Practice in Investigative Journalism; Director, Toni Stabile Center for Investigative Journalism, Columbia University, U.S.

Mark Eyskens

Former Prime Minister of Belgium

Lykke Friis

Prorector For Education at the University of Copenhagen. Former Climate & Energy Minister and Minister of Gender Equality of Denmark

Frank Giustra

President & CEO, Fiore Financial Corporation

Alma Guillermoprieto

Writer and Journalist, Mexico

Mo Ibrahim

Founder and Chair, Mo Ibrahim Foundation; Founder, Celtel International

Wolfgang Ischinger

Chairman, Munich Security Conference; Former German Deputy Foreign Minister and Ambassador to the UK and U.S.

Asma Jahangir

Former President of the Supreme Court Bar Association of Pakistan; Former UN Special Rapporteur on the Freedom of Religion or Belief

Yoriko Kawaguchi

Former Minister for Foreign Affairs, Japan

Wadah Khanfar

Co-Founder, Al Sharq Forum; Former Director General, Al Jazeera Network

Wim Kok

Former Prime Minister of the Netherlands

Ricardo Lagos

Former President of Chile

Joanne Leedom-Ackerman

Former International Secretary of PEN International; Novelist and journalist, U.S.

Sankie Mthembu-Mahanyele

Chairperson of Central Energy Fund, Ltd.; Former Deputy Secretary General of the African National Congress (ANC)

Lalit Mansingh

Former Foreign Secretary of India, Ambassador to the U.S. and High Commissioner to the UK

Thomas R Pickering

Former U.S. Undersecretary of State and Ambassador to the UN, Russia, India, Israel, Jordan, El Salvador and Nigeria

Karim Raslan

Founder & CEO of the KRA Group

Olympia Snowe

Former U.S. Senator and member of the House of Representatives

George Soros

Founder, Open Society Foundations and Chair, Soros Fund Management

Javier Solana

President, ESADE Center for Global Economy and Geopolitics; Distinguished Fellow, The Brookings Institution

Pär Stenbäck

Former Minister of Foreign Affairs and of Education, Finland. Chairman of the European Cultural Parliament

Jonas Gahr Støre

Leader of Norwegian Labour Party; Former Foreign Minister

Lawrence H. Summers

Former Director of the U.S. National Economic Council and Secretary of the U.S. Treasury; President Emeritus of Harvard University

Wang Jisi

Member, Foreign Policy Advisory Committee of the Chinese Foreign Ministry; Former Dean of School of International Studies, Peking University

Wu Jianmin

Executive Vice Chairman, China Institute for Innovation and Development Strategy; Member, Foreign Policy Advisory Committee of the Chinese Foreign Ministry; Former Ambassador of China to the UN (Geneva) and France

PRESIDENT'S COUNCIL

A distinguished group of individual and corporate donors providing essential support and expertise to Crisis Group.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
BP	Anonymous (4)	Andrew Groves
Investec Asset Management	Scott Bessent	Frank Holmes
Shearman & Sterling LLP	David Brown & Erika Franke	Reynold Levy
Statoil (U.K.) Ltd.	Stephen & Jennifer Dattels	Ford Nicholson & Lisa
White & Case LLP	Herman De Bode	Wolverton
		Maureen White

INTERNATIONAL ADVISORY COUNCIL

Individual and corporate supporters who play a key role in Crisis Group's efforts to prevent deadly conflict.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
APCO Worldwide Inc.	Anonymous	Geoffrey Hsu
Atlas Copco AB	Samuel R. Berger	George Kellner
BG Group plc	Stanley Bergman & Edward	Faisal Khan
Chevron	Bergman	Cleopatra Kitti
Equinox Partners	Elizabeth Bohart	David Levy
HSBC Holdings plc	Neil & Sandra DeFeo Family	Leslie Lishon
Lockwood Financial Ltd	Foundation	Ana Luisa Ponti & Geoffrey R.
MasterCard	Joseph Edelman	Hoguet
MetLife	Neemat Frem	Kerry Propper
Shell	Seth & Jane Ginns	Michael L. Riordan
Yapı Merkezi Construction and	Ronald Glickman	Nina K. Solarz
Industry Inc.	Rita E. Hauser	Horst Sporer
		VIVA Trust

SENIOR ADVISERS

Former Board Members who maintain an association with Crisis Group, and whose advice and support are called on (to the extent consistent with any other office they may be holding at the time).

Martti Ahtisaari Chairman Emeritus	Naresh Chandra	Jessica T. Mathews
George Mitchell Chairman Emeritus	Eugene Chien	Barbara McDougall
Gareth Evans President Emeritus	Joaquim Alberto Chissano	Matthew McHugh
	Victor Chu	Miklós Németh
	Mong Joon Chung	Christine Ockrent
	Pat Cox	Timothy Ong
	Gianfranco Dell'Alba	Olara Otunnu
Kenneth Adelman	Jacques Delors	Lord (Christopher) Patten
Adnan Abu-Odeh	Alain Destexhe	Shimon Peres
HRH Prince Turki al-Faisal	Mou-Shih Ding	Victor Pinchuk
Óscar Arias	Uffe Ellemann-Jensen	Surin Pitsuwan
Ersin Arioğlu	Gernot Erler	Cyril Ramaphosa
Richard Armitage	Marika Fahlén	Fidel V. Ramos
Diego Arria	Stanley Fischer	
Zainab Bangura	Malcolm Fraser	
Shlomo Ben-Ami	Carla Hills	
Christoph Bertram	Swanee Hunt	
Alan Blinken	James V. Kimsey	
Lakhdar Brahimi	Aleksander Kwasniewski	
Zbigniew Brzezinski	Todung Mulya Lubis	
Kim Campbell	Allan J. MacEachen	
Jorge Castañeda	Graça Machel	