

ДЕМОКРАТИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

# ОПРЕДЕЛЯЯ ИНТЕГРАЦИОННУЮ МОДЕЛЬ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

**Часть 1:  
политика, безопасность и экономика**

**Елена Жирухина**  
Ноябрь 2021

Публикация подготовлена в рамках совместного проекта Королевского объединенного института оборонных исследований (RUSI) и Фонда им. Фридриха Эберта



Российская интеграционная модель нацелена на создание связи между проблемными регионами и ключевым политическим, правовым, экономическим, социальным, культурным пространством России и ее общенациональным дискурсом.



Обстановка мирного времени создает потребность в обновлении легитимности и подотчетности местного управления на Северном Кавказе, которое может быть достигнуто посредством региональных выборов.



Поскольку уровень политического насилия на Северном Кавказе резко снизился, военная, правоохранительная и судебная практики, которые оставляют место для таких нарушений, как насилие и коррупция, должны систематически расследоваться и объявляться вне закона.

## СОДЕРЖАНИЕ

### **Определяя интеграционную модель Северного Кавказа: политика, безопасность и экономика**

<b>Елена Жирухина</b> .....	3
Контекст, оказавший влияние на федеральную политику на Северном Кавказе. . .	4
Интеграционная модель для Северного Кавказа? .....	4
Управление и региональные элиты. ....	5
Верховенство закона, обеспечение безопасности и подотчетность правоохранительных органов. ....	6
Федеральные трансферты, экономическое развитие и борьба с коррупцией. ....	7
В заключение .....	8
Об авторе: .....	8

# ОПРЕДЕЛЯЯ ИНТЕГРАЦИОННУЮ МОДЕЛЬ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА: ПОЛИТИКА, БЕЗОПАСНОСТЬ И ЭКОНОМИКА

Елена Жирухина

Прошло двенадцать лет с момента официального прекращения режима контртеррористической операции (КТО) в Чечне. Несмотря на небольшое увеличение актов политически мотивированного насилия<sup>1</sup> и продолжающихся операций правоохранительных органов против подозреваемых в терроризме<sup>2</sup>, Северный Кавказ успешно развивает повестку нормализации. В последние три десятилетия ввиду последствий ожесточенного конфликта этому региону уделялось особое внимание федеральных властей. Политика правительства включала в себя продолжительную контртеррористическую кампанию<sup>3</sup>, в которой сочетались как военные, так и правоохранительные операции, финансовую поддержку, выстраивание отношений с местными элитами<sup>4</sup> и программы развития<sup>5</sup>. Они были направлены не только на установление мира в регионе, но и на его дальнейшую интеграцию в Российскую Федерацию.

Сочетание усилий по укреплению мира и интеграции имеет решающее значение. Распад Советского Союза привел к пересмотру отношений между Москвой и российскими регионами<sup>6</sup>. В некоторых случаях эти процессы спровоцировали рост националистических настроений, сепаратистских движений и религиозного экстремизма, особенно в этом плане выделяются Северный Кавказ (и в особенности Чечня). Прекращение политического насилия военными средствами и экономическая, социальная и политическая интеграция занимают важное место в политической повестке<sup>7</sup> при президенте Владимире Путине. Эта многогранная стратегия привела к

резкому снижению уровня насилия<sup>8</sup>. Теперь, когда достигнута прочная основа для региональной нормализации, вопрос состоит в том, в какой степени нынешняя модель интеграции подходит для долгосрочной перспективы.

Действительно, остаются многочисленные проблемы, которые потенциально могут препятствовать эффективной региональной интеграции. Например, коррупция подрывает результаты экономических программ и подотчетность местного управления. Нарушения в правоприменительной практике провоцируют среди жителей недоверие, а иногда и насильственную реакцию<sup>9</sup>. В социально-культурной сфере все еще наблюдаются признаки менталитета «мы» против «они» и недостаточной интеграции региона в российское культурное пространство<sup>10</sup>. Поиск решений этих и других проблем определит устойчивость интеграционного процесса.

Основываясь на экспертных интервью с Евгением Ивановым, Марком Галеотти, Ириной Стародубровской, Маратом Ильясовым и Хельге Блакисрудом, в данной статье мы отвечаем на вопрос, каково текущее видение интеграционной модели Северного Кавказа и какие элементы модели должны быть изменены или стать приоритетными для обеспечения устойчивого регионального мира и процветания. В результате проведенного исследования были сделаны следующие выводы: во-первых, существует растущий спрос на легитимное и подотчетное региональное правительство, которое может быть сформировано путем проведения всенародных региональных выборов; во-вторых, наряду с обеспечением безопасности существует

1 <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/362431/>

2 <https://russian.rt.com/russia/article/841376-fsb-dagestan-terakt>

3 <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022343312448389>

4 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1060586X.2014.900976>

5 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10758216.2015.1067750>

6 <https://www.peterlang.com/document/1051750>

7 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330802329030>

8 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330802329030>

9 <https://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/221-the-north-caucasus-the-challenges-of-integration-ii-islam-the-insurgency-and-counter-insurgency.pdf>

10 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17405629.2017.1336433>

потребность в подотчетной судебной системе и правоохранительных органах; в-третьих, помимо обширных программ развития «сверху вниз» и федеральных дотаций, региону необходимо продвигать проекты, учитывающие местные ценности и практики. Усиление антикоррупционной повестки дня является неотъемлемой частью всех трех измерений, поскольку коррупция подрывает надлежащее управление, экономическую эффективность и обеспечение безопасности.

## КОНТЕКСТ, ОКАЗАВШИЙ ВЛИЯНИЕ НА ФЕДЕРАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Северный Кавказ<sup>11</sup> — это — приграничный регион. Таким регионам государство обычно уделяет особое внимание<sup>12</sup>, чтобы предотвратить трансграничную незаконную деятельность, такую как нелегальная миграция или незаконный оборот оружия или наркотиков. Помимо решения пограничных проблем для отношений Северного Кавказа и федерального центра определяющее значение имел региональный конфликт. Его корни заключались в двух чеченских войнах (1994–1996 гг., 1999–2000 гг.), при этом режим контртеррористической операции продолжался до 2009 года. Первоначально конфликт подогревался сепаратистскими целями. По мере развития<sup>13</sup> он также приобрел исламистские аспекты.

Этот конфликт имел ряд политических последствий для всей России, в том числе способствовал оправданию централизации власти при президенте Путине, а также постепенному ограничению свобод, завуалированному в антитеррористических законах 2000-х годов. Борьба с сепаратистскими импульсами и конфликтом на Северном Кавказе стала жизненно важной для российской стабильности и выживания государства, поскольку конфликт не ограничивался пределами самого региона. Многочисленные террористические атаки, исходящие из северокавказских беспорядков, произошли и в других российских регионах, включая масштабные захваты заложников<sup>14</sup>. Такие нападения подрывали

уверенность населения<sup>15</sup> в способности государства защитить своих граждан.

Установление контроля над Северным Кавказом занимало одно из центральных мест президентской программы Владимира Путина в 2000 году<sup>16</sup>, оставалось серьезной задачей, которую правительство решало перед президентскими выборами в 2004 году<sup>17</sup>, и было названо успехом<sup>18</sup> его администрации в президентской кампании 2012 года. Действительно, победа над незаконными вооруженными формированиями на Северном Кавказе стала одним из ключевых событий, благодаря которым Владимир Путин укрепил свое положение на вершине российской политической системы.

Более активные интеграционные усилия в 2010-х годах свидетельствуют о том, что Россия перешла от управления конфликтами к постконфликтной интеграции. Но насколько эффективной была эта политика в построении устойчивого мира и обеспечении развития Северного Кавказа?

## ИНТЕГРАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА?

Интеграционная модель представляет собой набор мер государственной политики, служащих целям регионального умиротворения, развития. Российская интеграционная модель нацелена на создание связи между проблемными регионами и ключевым политическим, правовым, экономическим, социальным, культурным пространством России и ее общенациональным дискурсом. Такие усилия должны обеспечивать правильный баланс между объединением и автономией. Объединение играет ключевую роль в обеспечении того, чтобы регион, каким бы разнообразным он ни был по степени политической автономии, традициям и местным практикам, был хорошо интегрирован в российские политические и экономические процессы, национальное самосознание и правовое пространство. Не менее важно сохранить самоидентичность<sup>19</sup> региона, пережившего две войны, подогреваемых сепаратистскими настроениями. Это могло бы быть хорошо реализовано за счет гибкого удовлетворения региональных потребно-

11 В данной статье Северный Кавказ — это созданный в 2010 году Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО) Российской Федерации, в который входят Чеченская Республика, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ставропольский край, Северная Осетия-Алания.

12 <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

13 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2747/1539-7216.52.5.596>

14 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1060586X.2002.10641512>

15 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100701767122>

16 <https://www.kommersant.ru/doc/141144>

17 <http://www.linia2003.ru/>

18 [https://er.ru/party/presidential\\_election/](https://er.ru/party/presidential_election/)

19 <https://doi.org/10.2307/357120>

стей в рамках асимметричной федерации, такой как Россия. Под асимметричностью здесь понимаются конституционно закрепленные различия между правовым статусом и прерогативами различных субъектов в рамках одной федерации.

С начала 2000-х годов федеральная политика, направленная на Северный Кавказ, включала в себя управление региональными политическими элитами, интенсивные правоохранительные и военные операции по обеспечению безопасности и правопорядка, экономическую поддержку посредством федеральных трансфертов и программ развития, а также решение вопросов, связанных с культурой и языком, идентичностью и дискурсом.

Следующие три раздела будут посвящены трем областям, которые являются ключевыми для стратегии России<sup>20</sup> на Северном Кавказе: региональные элиты и управление; безопасность, закон и порядок; экономические и антикоррупционные меры.

## УПРАВЛЕНИЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ

Благодаря повторному введению региональных выборов<sup>21</sup> и последующему закону, принятому в 2013 году<sup>22</sup>, предоставляющему российским регионам право решать, как выбирать своих губернаторов (либо всенародным голосованием, либо голосованием местных парламентов), республики Северного Кавказа, за исключением Чечни, предпочли отказаться от прямых выборов в пользу выдвижения кандидатов президентом, которые потом утверждались бы голосованием<sup>23</sup> республиканских парламентов.

Обычно политические лидеры северокавказских национальных республик представляли местные элиты, основные этнические группы и понимали местный политический климат. Кроме того, по причине того, что регион испытал вооруженный конфликт, для него характерно, что главы республик вырастают либо из правоохранительных органов, либо из служб безопасности, либо имеют военное прошлое. В Ингушетии, например, были лидеры исключительно с такой биографией. Главы республик редко были вы-

ходцами не из региона. Этот механизм работал до тех пор, пока соответствующие политические элиты подтверждали свою лояльность федеральному центру и выполняли поставленные перед ними задачи.

Отход от такой практики стал очевиден в последние годы. Наблюдается растущая тенденция к политическому объединению и разрушению специальных региональных политических договоренностей. Например, в Дагестане Владимир Васильев, возглавлявший республику с 2017 года по 2020 год, был наполовину русским, наполовину казахом<sup>24</sup>. Его назначение было нарушением многолетней традиции выбора главой республики представителей трех основных этнических групп. Васильев начал наступление на коррумпированные дагестанские элиты, в результате чего были возбуждены громкие дела<sup>25</sup>, в том числе арест мэра Махачкалы, а также исполняющего обязанности премьер-министра. Хотя антикоррупционная повестка дня популярна в Дагестане, такие изменения в составе политической элиты были восприняты нелегко. Его преемник, Сергей Меликов — наполовину лезгин, наполовину русский, — хотя и родился за пределами региона, но имел прочные связи с Северным Кавказом, а также ранее занимал пост полномочного представителя президента в регионе<sup>26</sup>. Эти новые назначения сигнализируют о переходе к гибридным моделям управления, которые постепенно затмевают практику назначения на руководящие должности представителей местной элиты.

Эти новые назначения вскоре будут опробованы на выборах в Государственную Думу в сентябре 2021 года<sup>27</sup>. Традиционно российские национальные республики, в том числе расположенные на Северном Кавказе, собирают высокий процент голосов<sup>28</sup> за правящую партию — Единую Россию. Например, Чечня отдала «Единой России» 99,36 % голосов в 2007 году и 96,3 % — в 2016 году<sup>29</sup>. Устранение раз-

24 <https://tass.ru/info/4613209>

25 <https://users/Tom/Downloads/Elena%20Mukhametshina%20and%20Svetlana%20Bocharova>,

26 <https://tass.ru/info/9631659>

27 Статья была написана в июне 2021. По результатам выборов, голоса за Единую Россию на Северном Кавказе распределились так: Чечня — 89,2 % (96,3% в 2016), Ингушетия — 85,2 % (72,4%), Дагестан — 81,2 % (88,9%), Кабардино-Балкария — 79,2% (77,7%), Карачаева-Черкесия — 80% (81,7%), Северная Осетия — 71% (67,1%), Ставропольский край — 61,8% (54,3%).

28 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15387216.2015.1120680>

29 [http://www.vybyry.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&rot=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100021960186&type=233](http://www.vybyry.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&rot=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100021960186&type=233)

20 <https://www.interfax.ru/russia/144244>

21 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2014.956925>

22 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144340/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144340/)

23 <https://tass.ru/info/754125>

рыва между реальным и зарегистрированным результатами голосования и достижение высоких результатов «Единой Россией» свидетельствуют о лояльности федеральному центру<sup>30</sup> и, как следствие, о способности получать бюджетные средства, а также помогают оценить эффективность региональных лидеров.

Остается открытым вопрос, смогут ли новые ставленники обеспечить ожидаемые результаты. Низкий процент голосов, отданных за «Единую Россию», вполне может привести к изменениям в составе глав регионов, обеспечивающим наличие в нем более лояльных и активных чиновников перед президентскими выборами. После сентябрьского голосования федеральный центр может либо продолжить мягкое политическое слияние, либо скорректировать этот процесс, вернувшись к более традиционным вариантам.

Хотя прямые выборы в национальных республиках сопряжены с неизбежными рисками, в будущем может потребоваться большая степень народного участия в этом процессе. Предпочитаемый в настоящее время порядок назначения глав республики все чаще воспринимается жителями как свидетельство недоверия к региону и его народу. Выражение общественного недовольства с помощью законных и мирных средств обеспечивает обратную связь для региональных политических элит.

Однако с точки зрения местных жителей недовольство государством вызвано даже в большей мере неспособностью качественно предоставлять государственные услуги (коммунальные и касающиеся сферы здравоохранения). Таким образом, простое улучшение качества государственных услуг также может иметь сильное влияние на улучшение имиджа региональной власти среди местного населения.

## **ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА, ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Поддержание безопасности и порядка остается приоритетной задачей для региона, который совсем недавно вышел из интенсивного полити-

ческого насилия, длившегося три десятилетия. Несмотря на резкое снижение уровня политического насилия, риски полностью не исчезли: в последние годы значительное количество жителей Северного Кавказа направлялись в зоны конфликтов на Ближнем Востоке<sup>31</sup>, чтобы присоединиться к Исламскому государству, признанному террористической организацией в России<sup>32</sup>.

В отчетах правозащитных организаций систематически упоминалось, что российские операции по обеспечению безопасности на территории региона за последние 20 лет включали действия, выходящие за рамки законности, такие как установление коллективной ответственности за террористические нападения на родственников преступников, а также похищения и пропажи людей<sup>33</sup>. Например, в Чечне главе республики Рамзану Кадырову пришлось отрицать практику задержаний и похищений во время встречи с Путиным в 2017 году.<sup>34</sup>

Случаи различных нарушений во время контртеррористических операций, включая факты пыток во время допроса или других форм жестокого обращения, — составляют основу обращений жителей Северного Кавказа в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)<sup>35</sup>. Вызывает интерес тот факт, что недавняя поправка к Конституции России, в частности к статье 79, гласит, что решения международных организаций не будут выполняться Россией, если такие решения противоречат Конституции Российской Федерации. В 2015 году Конституционный суд Российской Федерации постановил<sup>36</sup>, что Конституция Российской Федерации имеет приоритет над решениями ЕСПЧ. Эта тенденция может повлиять на способность граждан России, в том числе жителей Северного Кавказа, добиваться справедливости в ЕСПЧ.

31 [https://www.jstor.org/stable/26910403?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26910403?seq=1#metadata_info_tab_contents)

32 Признанного на территории Российской Федерации террористической организацией решением Верховного Суда Российской Федерации от 29.12.2014 № АКПИ 14-1424С, вступило в силу 13.02.2015

33 Memorial Human Rights Center (внесен в реестр российских юридических лиц, выполняющих функцию иностранного агента), "Counter-Terrorism in the North Caucasus: A Human Rights Perspective. 2014 – First Half of 2016" (Moscow, 2016), [https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/doklad\\_severnnyy\\_kavkaz\\_-\\_angl.pdf](https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/doklad_severnnyy_kavkaz_-_angl.pdf)

34 <http://en.kremlin.ru/catalog/persons/146/events/54342>

35 <https://hudoc.echr.coe.int/eng-comold#%7B%22itemid%22:%5B%22003-3435608-3860981%22%5D%7D;%20ECHR>,

36 <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/43697.html/>

30 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1060586X.2016.1163826>

Верховенство закона и надлежащее функционирование российской правовой системы по-прежнему недостаточны на Северном Кавказе. В частности, Чечня внедряет одни элементы российского законодательства и в то же время игнорирует другие. В регионе официальные российские правоохранительные органы и органы юстиции сосуществуют с неофициальными практиками обычного права: адата и исламского права – шариата. Адат и шариат могут быть полезными инструментами в разрешении мелких локальных конфликтов, пока их нормы не противоречат российскому законодательству. Тем не менее главной помехой в применении законов остается широко распространенная коррупция, которая негативно сказывается на имидже российской правовой системы и подрывает доверие к государственным институтам. Меры по снижению коррупции в правоохранительных органах и органах правосудия также будут способствовать региональной безопасности<sup>37</sup>, поскольку чувство несправедливости, которое испытывают граждане по отношению к коррумпированным институтам, лишь подогревает агрессию в обществе<sup>38</sup>. Надлежащая работа правоохранительных и судебных органов имеет решающее значение для будущей региональной стабильности. Стабильность не должна измеряться количеством террористических атак или эффективностью работы правоохранительных органов, основанной на количестве контртеррористических операций. Для успеха интеграции не менее важно продемонстрировать, что жители Северного Кавказа защищены так же, как жители других регионов России.

## ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ, ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Построение мира на Северном Кавказе финансируется федеральным центром с помощью целевых программ, разработанных для решения проблем регионов. Эти механизмы<sup>39</sup> включают в себя межбюджетные трансферты, такие как субсидии, гранты и субвенции, а также федеральные целевые программы (ФСП), например, федеральные отраслевые программы и присвоение региону статуса особой экономической зоны.

Национальные республики Северного Кавказа традиционно сильно зависят от федеральной финансовой поддержки. Их бюджетная зависимость от федеральных трансфертов колеблется от 50 % до более 90 %<sup>40</sup>. Например, федеральные трансферты покрывали 91 % бюджета Чечни в 2009 году, когда в республике закончился<sup>41</sup> «режим контртеррористической операции». Сохранение федеральных трансфертов необходимо для умиротворения региона. Неспособность сохранить финансовую поддержку может привести к дестабилизации. Однако чтобы максимально увеличить влияние федеральных трансфертов, важно решить проблемы, связанные с патронажем, nepotизмом и коррупцией, и гарантировать выгоду населения от федеральной поддержки.

Межбюджетные трансферты сопровождались крупномасштабными государственными программами, призванными пробудить потенциал экономического развития<sup>42</sup>. В ФЦП приоритет был отдан инвестированию<sup>43</sup> в сельское хозяйство, производство, инфраструктуру, здравоохранение, образование и особенно – в туризм. Однако реализация крупномасштабных инициатив в области развития, пусть даже позитивных и столь необходимых, должна учитывать местные ценности, чтобы быть эффективной и приносить результаты.

Обширные программы развития, реализуемые «сверху вниз», следует согласовывать с местными проектами, которые основываются на местных сообществах, ресурсах, человеческом капитале, видении, творчестве и транслируют местную самобытность, ценности и практики в бизнес-модели. Действительно, Северный Кавказ стремится получить поддержку и опору в своем стремлении к экономическому развитию «снизу вверх», чтобы создать прочную экономическую основу для населения и раскрыть потенциал роста. Более того, региону необходима дальнейшая экономическая, инфраструктурная и логистическая интеграция с другими российскими регионами.

37 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-013-9446-x>

38 <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/north-caucasus/north-caucasus-challenges-integration-iii-governance-elections-rule-law>

39 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10758216.2015.1067750>

40 [http://link.library.eui.eu/portal/Interrogating-illiberal-peace-in-Eurasia-/HKEtVkcIq\\_c/](http://link.library.eui.eu/portal/Interrogating-illiberal-peace-in-Eurasia-/HKEtVkcIq_c/)

41 [http://link.library.eui.eu/portal/Interrogating-illiberal-peace-in-Eurasia-/HKEtVkcIq\\_c/](http://link.library.eui.eu/portal/Interrogating-illiberal-peace-in-Eurasia-/HKEtVkcIq_c/)

42 [https://www.researchgate.net/profile/M-Zotova/publication/319859984\\_Economic\\_and\\_social\\_reforms\\_in\\_the\\_North\\_Caucasus\\_Goals\\_limitations\\_problems\\_and\\_results/links/5a6f1e7c0f7e9bd4ca6dab2c/Economic-and-social-reforms-in-the-North-Caucasus-Goals-limitations-problems-and-results.pdf](https://www.researchgate.net/profile/M-Zotova/publication/319859984_Economic_and_social_reforms_in_the_North_Caucasus_Goals_limitations_problems_and_results/links/5a6f1e7c0f7e9bd4ca6dab2c/Economic-and-social-reforms-in-the-North-Caucasus-Goals-limitations-problems-and-results.pdf)

43 [http://link.library.eui.eu/portal/Interrogating-illiberal-peace-in-Eurasia-/HKEtVkcIq\\_c/](http://link.library.eui.eu/portal/Interrogating-illiberal-peace-in-Eurasia-/HKEtVkcIq_c/)

В регионе следует уделять первоочередное внимание мерам по борьбе с коррупцией, поскольку коррупция искажает лицо региональных администраций и подрывает доверие общества. Антикоррупционные меры повлияют на политическую и бизнес-элику, а также на местный баланс сил. Кроме того, теневая экономика по-прежнему поддерживает местное население и малый бизнес, что также следует учитывать при разработке политических мер. Подрыв малого бизнеса может оказать негативное влияние на укрепление мира в регионе. Таким образом, предпочтительно постепенное усиление законной практики в политической и экономической жизни<sup>44</sup>.

## В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на количество политических мер, принимаемых для решения проблем региона, в академической среде нет согласия относительно того, насколько интеграция северокавказских регионов успешна и есть ли у федеральных властей представление о том, что в целом она должна из себя представлять. Интеграция региона — действительно сложная задача, требующая чуткого отношения к культурному, языковому, национальному и религиозному разнообразию Северного Кавказа. Кроме того, она требует гибкого баланса между краткосрочными и долгосрочными целями.

В политической сфере приоритет отношений с региональными элитами, пусть и коррумпированными, для достижения хрупкого, но стабильного баланса сил мог бы стать прагматичным решением в условиях конфликта или постконфликтной ситуации. Обстановка мирного времени создает потребность в обновлении легитимности и подотчетности местного управления, которое может быть достигнуто посредством региональных выборов. Кроме того, все большее значение приобретает создание безопасной среды для получения обратной связи правительством от широкой общественности с использованием мирных и законных форматов.

В сфере безопасности и правосудия обеспечение приемлемого уровня безопасности любыми средствами могло иметь решающее значение в условиях вооруженных столкновений и ежедневного политического насилия. Поскольку уровень насилия резко снизился, военная, правоохранительная и судебная практики, которые оставляют

место для таких нарушений, как насилие и коррупция, должны систематически расследоваться и объявляться вне закона. Кроме того, обеспечение верховенства закона и подотчетности местного управления будет способствовать укреплению доверия общества к правоохранительным органам и усилению верховенства права.

В экономической сфере отслеживание конечных получателей финансовых трансфертов на цели восстановления и развития было бы очень сложной задачей в условиях нестабильной обстановки вооруженных действий. Теперь представляется крайне важным проследить, чтобы федеральная финансовая помощь пошла на пользу всему населению, а коррумпированные сети больше не могли присваивать целевую федеральную финансовую помощь. В дополнение к экономическим реформам «сверху вниз» необходимо продвигать проекты развития «снизу вверх», которые воплощают местные ценности и практики и повышают экономический потенциал региона.

Теперь, когда ситуация в регионе стабилизировалась, краткосрочные приоритеты вполне могут быть изменены в соответствии с новыми социальными потребностями. Однако для обеспечения долгосрочного мира необходим постепенный переход от безопасности государства к безопасности человека, от управляемых элит к эффективному управлению, а также к функционированию верховенства закона и соблюдению прав человека.

44 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-013-9446-x>

## ОБ АВТОРЕ

**Елена Жирухина** имеет докторскую степень, а также является старшим преподавателем Академии ОБСЕ в Бишкеке и научным сотрудником Института изучения стран Ближнего Востока, Центральной Азии и Кавказа (MECACCS) Сент-Эндрюсского университета. Елена опытный специалист с профильным образованием в области политологии и международных отношений и специализируется на вопросах противодействия терроризму, транснациональной организованной преступности, управления границами и технологиями. В своей работе она специализируется на Европе, России, Кавказе и Центральной Азии.

Email: [e.zhirukhina@osce-academy.net](mailto:e.zhirukhina@osce-academy.net),  
[ez9@st-andrews.ac.uk](mailto:ez9@st-andrews.ac.uk)

## ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ

© 2021

Издатель:

**Фонд Фридриха Эберта в России**

125047, Москва, ул. 3-я Тверская-Ямская, д. 3,  
стр. 2

Коммерческое использование материалов, изданных Фондом имени Фридриха Эберта (FES), без письменного согласия FES не разрешается.

Публикации Фонда имени Фридриха Эберта нельзя использовать для целей выборных кампаний.

В статье в качестве источников использовались материалы СМИ, внесённых в реестр российских юридических и физических лиц, выполняющих функцию иностранного агента.

Высказанные в данной публикации мнения принадлежат автору и могут не совпадать с мнениями королевского объединённого института оборонных исследований (RUSI) и Фонда имени Фридриха Эберта (FES).

Данная статья была подготовлена RUSI совместно с Фондом им. Фридриха Эберта в рамках программы Remote Russia Visiting Fellowship. Благодарим Нила Мелвина, Марину Воротнюк и Хельге Блаккисруд за комментарии к черновику публикации. Взгляды и мнения, выраженные в данной работе, принадлежат автору и не обязательно отражают официальную политику или позицию Академии ОБСЕ в Бишкеке.

## АННОТАЦИЯ



Интеграционная модель представляет собой набор мер государственной политики, служащих целям регионального умиротворения, развития. Российская интеграционная модель нацелена на создание связи между проблемными регионами и ключевым политическим, правовым, экономическим, социальным, культурным пространством России и ее общенациональным дискурсом. Такие усилия должны обеспечивать правильный баланс между объединением и автономией. Объединение играет ключевую роль в обеспечении того, чтобы регион, каким бы разнообразным он ни был, был хорошо интегрирован в российские политические и экономические процессы, национальное самосознание и правовое пространство. Не менее важно сохранить самобытность региона, пережившего две войны, подогреваемых сепаратистскими настроениями.



В политической сфере приоритет отношений с региональными элитами, пусть и коррумпированными, для достижения хрупкого, но стабильного баланса сил мог бы стать прагматичным решением в условиях конфликта или постконфликтной ситуации. Обстановка мирного времени создает потребность в обновлении легитимности и подотчетности местного управления, которое может быть достигнуто посредством региональных выборов. Кроме того, все большее значение приобретает создание безопасной среды для получения обратной связи правительством от широкой общественности с использованием мирных и законных форматов.



В сфере безопасности и правосудия обеспечение приемлемого уровня безопасности любыми средствами могло иметь решающее значение в условиях вооруженных столкновений и ежедневного политического насилия. Поскольку уровень насилия резко снизился, военная, правоохранительная и судебная практики, которые оставляют место для таких нарушений, как насилие и коррупция, должны систематически расследоваться и объявляться вне закона. Кроме того, обеспечение верховенства закона и подотчетности местного управления будет способствовать укреплению доверия общества к правоохранительным органам и усилению верховенства права.