

Политическая экономия

ЭЛИТНЫЙ КОНСЕНСУС И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Андрей ЯКОВЛЕВ, Лев ФРЕЙНКМАН, Сергей МАКАРОВ, Виктор ПОГОДАЕВ

Андрей Александрович Яковлев —
кандидат экономических наук, профессор,
директор ИАПР.
E-mail: ayakovlev@hse.ru

Лев Маркович Фрейнкман —
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник ИАПР.
E-mail: lfreinman@gmail.com

Сергей Андреевич Макаров —
ведущий эксперт ИАПР.
E-mail: makarov.sa@mail.ru

Виктор Сергеевич Погодаев —
стажер-исследователь ИАПР.
E-mail: vipogodaev@yandex.ru

Институт анализа предприятий и рынков (ИАПР) НИУ ВШЭ
(119049, Россия, Москва, ул. Шаболовка, д. 28/11, стр. 9).

Аннотация

В контексте необходимости перехода России к новой модели экономического развития и с учетом международного опыта, показывающего, что драйверами роста в больших странах могут выступать продвинувшие регионы, в статье анализируется модель управления развитием, складывающаяся в Республике Татарстан. В российских условиях начиная с середины 2000-х годов эта модель воспринималась как пример лучшей практики. Выявлены основные характеристики и этапы в эволюции модели развития РТ, в рамках SWOT-анализа выделены преимущества и ограничения данной модели. Отмечается, что в Татарстане сформировался особый инвестиционный климат, отличающийся предсказуемостью государственной политики, более низкими затратами и рисками ведения бизнеса по сравнению с другими регионами, неформальными гарантиями для предпринимателей, готовых инвестировать в приоритетные для РТ проекты. Обосновывается тезис о том, что согласование интересов основных групп в региональной элите, их консенсус в отношении приоритетов развития РТ и механизмов их достижения были и остаются важным сравнительным преимуществом Татарстана. Возможности формирования в РТ модели догоняющего развития по аналогии с успешными странами Юго-Восточной Азии будут определяться тем, в какой мере действующая элита Татарстана окажется способной найти консолидированный ответ на новые вызовы, вставшие перед республикой в последние годы, а также от степени конструктивности федеральной политики в отношении регионов-доноров. К основным препятствиям для развития относятся сложившаяся закрытая структура собственности на основные активы и отставание в уровне оплаты труда.

Ключевые слова: консолидация элит, региональное развитие, модель догоняющего развития, Татарстан, Россия.

JEL: O25, O43, P25, P35, R58.

В статье отражены результаты исследований, проводившихся в Институте анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2016–2017 годах. Авторы признательны экспертам Леонтьевского центра, сотрудникам аппарата президента Республики Татарстан, участникам семинара ИАПР в НИУ ВШЭ (апрель 2017 года), конференции МЦИИР (июнь 2017 года) и 2nd World Congress of Comparative Economics (июнь 2017 года) и другим коллегам за ценные комментарии, высказанные по предшествующим версиям данной статьи.

Введение

Необходимость перехода к новой модели экономического развития хорошо осознается в России как экспертами, так и представителями экономического блока правительства уже со второй половины 2000-х годов. Однако, несмотря на многочисленные программы и инициативы по стимулированию инноваций и технологического развития в течение последних десяти лет, российская экономика по-прежнему фундаментально зависит от добычи и экспорта энергоносителей. После 2014 года ограничения в доступе к капиталу и технологиям вследствие международных санкций, наложенных на Россию со стороны США и ЕС, дополнительно усложнили решение задач модернизации.

В условиях ужесточившихся бюджетных ограничений закономерными являются попытки федерального центра (ФЦ) подтолкнуть региональные власти к улучшению условий для ведения бизнеса [Никитин, 2016; Фрейнкман, Яковлев, 2014]. Одновременно с этим после кризиса 2008–2009 годов наблюдается активизация интереса к стратегическому планированию на уровне регионов РФ [Зубаревич, 2010]. Региональные власти осознают возросший риск зависимости от ФЦ, у которого, с одной стороны, не осталось заметных ресурсов для поддержки регионов, а с другой — нет четко сформулированной долгосрочной стратегии. Для более сильных регионов, располагающих собственными ресурсами и адекватной управленческой командой, это создало стимулы к поиску вариантов экономической политики, способных ускорить темпы роста.

К числу регионов, которые в последние годы выделяются как примеры лучших практик, можно отнести Калужскую, Ульяновскую, Ленинградскую и Воронежскую области, но наиболее часто в этом контексте упоминается Республика Татарстан. Как отметил на оглашении результатов Национального рейтинга инвестиционного климата в регионах РФ на Петербургском международном экономическом форуме в июне 2017 года первый вице-премьер правительства РФ Игорь Шувалов, «все привыкли, что Татарстан — лидер»¹.

Татарстан известен как активный регион с собственными политическими традициями, осуществивший заметную корректировку своей экономической стратегии после 2010 года. Подтверждением этого является разработка и принятие в 2015 году «Стратегии–2030» — комплексной программы регионального развития, подготовленной на основе широких консультаций с ключевыми стейкхолдерами и со-

¹ <https://realnoevremya.ru/articles/67146-prezentacii-nacreytinga-sostoyaniya-investklimata-v-regionah>.

гласования их долгосрочных интересов². В интервью с иностранными инвесторами в 2015–2016 годах, проведенных в рамках параллельного проекта НИУ ВШЭ, РТ практически всегда называлась среди пяти-шести регионов РФ, вызывающих у инвесторов наибольший интерес [Rochlitz, 2016].

В чем заключаются основные характеристики модели развития Татарстана? В какой мере складывающаяся модель Татарстана может стать основой для устойчивого экономического развития региона и примером для других субъектов РФ? В данной статье мы рассматриваем эволюцию модели развития РТ за последние 25 лет, а также даем оценку ее преимуществ и уязвимых мест. Особый акцент сделан на механизмах согласования интересов основных групп в региональной элите и на формировании консенсуса в отношении приоритетов республиканского развития, поскольку этот аспект модели не нашел должного отражения в предыдущих исследованиях.

По нашему мнению, элитный консенсус сыграл ключевую роль в формировании сравнительных преимуществ РТ. Сейчас этот аспект приобретает центральное значение в связи с новыми вызовами, вставшими перед Татарстаном. В частности, наряду с общим ужесточением бюджетных ограничений в РФ после кризиса 2008–2009 годов и особенно после 2014 года и с усилением на этом фоне межрегиональной конкуренции за доступ к ресурсам федерального центра следует отметить ряд новых моментов в отношениях между Казанью и Москвой, которые могут свидетельствовать об эрозии особого статуса РТ. Так, в конце 2016 года руководители РТ выступили с публичными протестами против перераспределения 1% налога на прибыль в пользу ФЦ, весной 2017 года Центральный банк РФ отказался выделить средства на санацию одного из крупнейших банков региона, а летом 2017 года последовал отказ федерального центра от перезаключения договора о разграничении полномочий между РФ и РТ. В этих условиях перспективы формирования в Татарстане модели догоняющего развития по аналогии со странами Юго-Восточной Азии будут определяться тем, в какой мере действующая элита РТ найдет консолидированный ответ на эти новые вызовы.

Мировой опыт свидетельствует о том, что экономический рост не может возобновиться одновременно на всей территории страны, он будет сконцентрирован в конкретных регионах, в так называемых точках роста. В этой связи мы надеемся, что наш анализ модели развития РТ будет востребован представителями региональных элит и позволит им лучше понять основы построения эффективной системы управления развитием на уровне региона.

² Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года. 2015. Утверждена Законом РТ от 17.06.2015 № 40-ЗРТ.

Работа имеет следующую структуру. В первом разделе представлен обзор основных результатов предшествующих исследований, посвященных изучению особенностей экономического развития Татарстана. Во втором разделе проведен краткий анализ показателей социально-экономического развития РТ в сравнении со средними данными по РФ. В третьем разделе мы обсуждаем основные характеристики региональной модели развития в РТ и этапы в ее эволюции. Четвертый раздел содержит более подробное обсуждение ключевой детерминанты этой модели, связанной с формированием широкого и устойчивого внутриэлитного консенсуса в регионе. В пятом разделе приведены результаты SWOT-анализа модели развития РТ. В заключительном разделе сформулированы основные выводы нашего исследования.

1. Ключевые детерминанты экономического развития Татарстана: основные выводы из предшествующих исследований

В экономической литературе сохраняется стабильный интерес к изучению особенностей стратегий развития на уровне отдельных российских регионов [Зубаревич, 2010; Dowley, 1998; Orttung, 2004; Zimin, 2010; Zimine, Bradshaw, 2003; Zverev, 2007]. Разнообразие региональных стратегий реализуется на фоне усиливающейся дивергенции в качестве институтов на региональном уровне [Баранов и др., 2015]. В этой ситуации большинство авторов признают, что отдельные регионы имеют возможность преуспеть в привлечении инвестиций и ускорении своего экономического развития, даже несмотря на неблагоприятные общестрановые условия. Вместе с тем подчеркивается, что успешные региональные модели развития сталкиваются с серьезным риском потери устойчивости в среднесрочном периоде [Zimin, 2010].

В работах, посвященных изучению экономической политики в РТ, выделяются следующие факторы, повлиявшие на формирование ключевых отличий региональной модели развития:

- быстрое формирование авторитарного политического режима, возглавляемого сильным лидером со значительным влиянием на федеральном уровне [Гельман, 1998; Kahn, 2000; Matsuzato, 2004; Mikhailov, 2010];
- наличие «особых» отношений с федеральным центром, позволяющих эффективно лоббировать региональные интересы и получать дополнительные ресурсы [Зубаревич, 2014; Åslund, 2004; Sharafutdinova, 2003; 2016];
- высокий уровень автономии региона [De Melo et al., 1999; Stoner-Weiss, 1999];

- значительный вес в структуре региональной экономики нефтедобычи и нефтепереработки, сильная зависимость от динамики цен на нефть [Sagers, 2006; Sharafutdinova, 2016];
- стабильность региональной элиты в первые годы рыночной трансформации [Kahn, 2000; McCann, 2004];
- успешность региональных элит в установлении и сохранении контроля за экономическими активами республики [Hagedoorn et al., 2008], в том числе в нефтяной промышленности [Rutland, 2015];
- относительно медленная скорость проведения основных рыночных реформ в 1990-е годы [Darrell, 1997; Kopsidis, 2000];
- местный патриотизм, готовность отстаивать республиканские, включая этнические, интересы [Bradshaw, Prendergrast, 2005; Drobizheva, 1999], но при этом поддержание многонациональной и многоконфессиональной стабильности как политический приоритет властей [Sharafutdinova, 2000].

В литературе представлены различные, нередко противоречивые оценки экономической перспективности сложившейся в РТ к началу 2000-х годов модели управления. С одной стороны, эти перспективы оцениваются как очень ограниченные, поскольку избыточный административный контроль экономики не совместим с экономическим динамизмом и глобальной интеграцией региона [McCann, 2004]. С другой стороны, подчеркивается высокое качество региональной элиты, имеющей долгосрочную мотивацию и отличающейся значительной долей квалифицированных кадров [Drobizheva, 1999]. Элита Татарстана имеет сильные местные корни, и большинство ее представителей связывают свое личное будущее с развитием республики. С точки зрения этого автора, в Татарстане накоплено больше по сравнению с другими регионами РФ социального капитала, наблюдается больше элитного единства, основанного на региональной солидарности, что укрепляет потенциал для модернизации.

Эта оценка представляется нам очень важной в контексте теоретических представлений, развиваемых в последних работах Дугласа Норта и его соавторов [In the Shadow., 2013; North et al., 2009]. Их концепция «порядков ограниченного доступа» исходит из того, что институты создаются элитами. Соответственно, перспективы развития того или иного общества напрямую зависят от способности местных элитных групп прийти к договоренностям о единых «правилах игры», а также обеспечить исполнение этих правил.

С учетом этих недавних исследований мы полагаем, что консолидация элит, наблюдающаяся в Татарстане, является важным сравнительным преимуществом республики. Однако в контексте анализа

проблем модернизации на уровне регионов элитный консенсус³ остается существенно недооцененным и малоизученным фактором. Мы предприняли попытку продемонстрировать на примере Татарстана механизм формирования такого консенсуса и его потенциальную роль в переходе к новой модели регионального развития.

2. Татарстан на фоне других регионов РФ

Перед началом детального анализа модели развития в РТ и ее эволюции целесообразно кратко оценить основные результаты развития республики за последние 25 лет в сравнении со средними данными по РФ. Основная информация для такого сопоставления представлена в табл. 1. Для лучшего понимания этих данных стоит добавить, что население Татарстана составляет около 3,8 млн, из них 53% — татары и 40% — русские. Две основные конфессии — суннизм (мусульманство) и православие (христианство). Соотношение городского и сельского населения — 76 и 24%, но значительная часть городского населения родилась и выросла в деревне.

Т а б л и ц а 1

Основные социально-экономические индикаторы Республики Татарстан в сравнении со средними данными по РФ, 1990–2015 годы

	Республика Татарстан				Российская Федерация			
	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015
Численность постоянного населения в среднем за год (млн)	3,684 ^b	3,788	3,786	3,862	148,39 ^b	146,60	142,85	146,41
Индекс физического объема ВРП в основных ценах, в среднем за предшествующий период ^a	—	101,6 ^c	106,0	103,1	—	102,5 ^c	105,2	102,2
Инвестиции в основной капитал на душу населения в фактически действовавших ценах (тыс. руб.)	1,8	11,8	86,9	159,8	1,7	7,9	64,1	99,4
Объем поступивших прямых иностранных инвестиций на душу населения (текущие долл.)	н/д	20 ^d	39	106 ^e	н/д	47 ^d	97	182 ^e

³ Под элитным консенсусом авторы понимают устойчивое единство взглядов и действий представителей верхнего (первого) уровня властной и деловой элит, совместно контролирующей основные активы региона и определяющих региональную политику.

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

	Республика Татарстан				Российская Федерация			
	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015
Доля обрабатывающих производств в ВРП (%)	н/д	16,9 ^f	17,0	19,1	н/д	18,5 ^f	17,7	17,1
Индекс производства продукции сельского хозяйства, в среднем за предшествующий период ^a	—	97,8	100,9	108,2	—	95,1	101,7	105,6
Экспорт на душу населения (текущие долл.)	н/д	781	4117	2932	н/д	602	2678	2226
Экспорт без продукции ТЭК на душу населения (текущие долл.)	н/д	191	826	765	н/д	246	768	750
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (тыс. руб.)	0,269	2,01	17,35	29,15	0,303	2,22	20,95	34,03
Уровень безработицы по методологии МОТ (%)	3,6 ^g	8,4	6,2	4,0	5,9 ^g	10,6	7,3	5,6
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (%)	22,1 ^h	23,8 ⁱ	7,7	7,2	24,8 ^h	28,4 ^j	12,5	13,3
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,359 ^h	0,375	0,416	0,416	0,387 ^h	0,395	0,421	0,413
Ввод в действие общей площади жилых домов на 1000 человек населения (кв. м)	н/д	397	535	623	н/д	207	409	583
Общая площадь жилых помещений, приходящая в среднем на одного жителя (кв. м)	16,0	18,6	22,8	25,2	16,4	19,2	22,6	24,4
Уровень газификации сельской местности (%)	5	96 ^d	н/д	98	15 ^e	29 ^j	47	56

Примечания: а — данные за 1990 год не приводятся, так как предшествующий период авторы не рассматривают; b — 1991 год; c — 1997–2000 годы; d — 2003 год; e — 2013 год; f — 2005 год; g — 1993 год; h — 1995 год; i — 2001 год; j — 1999 год (для 2000 года наблюдается труднообъяснимый выброс: это единственный за весь период наблюдения год, когда показатель бедности для РТ был выше среднего по РФ).

Источники: Росстат, расчеты авторов.

Как следует из статистических данных, валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения в РТ превосходит среднероссийское значение данного показателя с 1990-х годов. В течение десяти лет экономического бума до глобального кризиса 2008–2009 годов средние темпы роста в Татарстане были высокими (7,4% в год), но практически не отличались от средних по РФ (7,3%). Темпы роста в РТ заметно упали в период после 2008 года (до 2,4% в среднем за 2009–2015 годы), но при этом они оказались выше, чем в среднем по России (1,1%).

Конкурентоспособность на глобальных рынках традиционно оценивается через экспорт в расчете на душу населения. В Татарстане данный показатель превышает среднероссийский, а после 2010 года и без учета продукции ТЭК экспорт на душу населения из РТ стал выше, чем в среднем по РФ. Хотя в отраслевой структуре экспорта из РТ по-прежнему превалирует ТЭК (74% в 2015 году), вклад химической и машиностроительной отраслей в республиканский экспорт РТ является значительным (15 и 9% в 2015 году соответственно).

Для Татарстана характерна более высокая инвестиционная активность: вложения в основной капитал на душу населения в РТ в 2015 году превышали среднероссийские в 1,6 раза. Однако прямые иностранные инвестиции в РТ в 2003–2013 годах были заметно ниже, чем в среднем по России, что говорит об относительной закрытости экономики РТ для внешних инвесторов, несмотря на усилия региональных властей, предпринимаемые в последние годы.

Республика Татарстан выделяется среди регионов России по условиям для ведения бизнеса: в 2015–2017 годах РТ занимала 1-е место в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ, рассчитываемом Агентством стратегических инициатив. В рейтинге инновационного развития субъектов РФ Татарстан поднялся с 10–11-го места в 2008 году до 1-го места в 2015 году [Рейтинг, 2012; 2017]. Вместе с тем РТ занимает невысокие относительно других регионов РФ места в рейтинге качества региональных условий для развития малого и среднего бизнеса (МСБ), публикуемом ассоциацией «Опора России»⁴.

Хотя со времен СССР нефтяная промышленность имеет большое значение для экономики Татарстана, добыча нефти в республике снизилась более чем в 3 раза по сравнению с пиком 1975 года [Sagers, 2006]. В силу этого РТ вынуждена повышать эффективность своих нефтедобывающего, нефтеперерабатывающего и нефтехимического секторов. В качестве примера достижений в этой сфере можно рассматривать ПАО «Нижнекамскнефтехим» (НКНХ), которое входит

⁴ <http://oporamo.ru/doc/ind.pdf>.

в число глобальных лидеров в производстве синтетических каучуков (48% его продукции экспортируется).

Кроме добычи нефти отраслевая структура РТ включает развитые сектора обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства, строительства. Доля обрабатывающих производств в ВРП Татарстана выросла с 17,8% в 2004 году до 19,1% в 2015-м, при том что в целом по РФ в тот же период соответствующий показатель снизился более чем на 3 п.п. — до 17,1%. По данным Минсельхоза РФ и Росстата, занимая 19-е место по площади земель сельхозназначения среди регионов России, Татарстан в 2015 году был на 4-м месте по производству продукции сельского хозяйства. При этом его доля в общероссийском производстве сельскохозяйственной продукции увеличилась с 2,7% в 1991 году до 4,1% в 2000 году и 4,2% — в 2015-м. Один из факторов такой положительной динамики — очень высокий уровень господдержки сельского хозяйства (что отчасти можно объяснить сельским происхождением большинства представителей современной татарстанской элиты).

Региональная модель развития сельского хозяйства с опорой на крупные агрохолдинги продемонстрировала эффективность в 1990-е и 2000-е годы, но позднее стала давать заметные сбои, включая банкротство в 2012 году крупнейшего регионального агрохолдинга АО «Вамин Татарстан». Это привело к определенным корректировкам в сельхозполитике в сторону большей поддержки крестьянско-фермерских хозяйств. Однако доля данных хозяйств в суммарном производстве сельскохозяйственной продукции в РТ пока еще остается ниже среднероссийской.

При анализе основных показателей социального развития следует отметить, что уровень безработицы в РТ на протяжении последних 25 лет был существенно ниже среднероссийского показателя. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в РТ была на 3,3 п.п. ниже, чем в среднем по РФ за период 1995–2015 годов. Однако коэффициент концентрации доходов Джини с 2012 года в Татарстане стал превышать среднероссийский. Во второй половине 1990-х годов этот показатель в РТ был существенно ниже, что говорит о росте социального неравенства в последние годы.

Как отмечается в работе [Овчарова, Прокофьева, 2014], душевые расходы консолидированного бюджета РТ на социальную защиту населения (раздел «социальная политика»), скорректированные на индекс бюджетных расходов, остаются относительно невысокими и составляют примерно 80% от среднероссийского уровня (данные за 2014 год). Также необходимо отметить, что, несмотря на более высокий уровень душевого ВРП, средняя заработная плата в Татарстане заметно (на 14%) ниже среднероссийского уровня. Вместе с тем в Татарстане в 2000-е годы строилось существенно больше жилья на душу населения, чем в среднем по РФ. Уровень газификации сель-

ской местности в РТ в 2015 году достиг 98% при среднероссийском показателе 56%.

Резюмируя обзор основных социально-экономических показателей РТ, можно отметить, что в сравнении со средними данными по РФ в целом Татарстан отличается более высокими показателями экономического развития и большей социальной стабильностью. Республика сохранила и смогла расширить свой промышленный и аграрный потенциал. Динамика ключевых показателей стала отличаться от среднероссийской лишь после 2010 года, когда на фоне общего замедления экономического развития Татарстан стал демонстрировать более высокие темпы роста, чем в среднем по РФ. Тем не менее эти темпы заметно ниже показателей быстрорастущих мировых экономик.

3. Модель развития РТ и ее эволюция

Трансформация региональной модели развития в Татарстане происходила в ответ на сильные внешние шоки, с которыми республике пришлось столкнуться в последние десятилетия. По нашему мнению, наиболее значимые из этих шоков, обозначившие границы этапов в эволюции модели развития РТ, были связаны с экономическим кризисом и политической неопределенностью начала 1990-х, с приходом к власти Владимира Путина в 2000 году, изменившим баланс сил между регионами и ФЦ, и с кризисом 2008–2009 годов, который показал ограниченность сложившейся к тому моменту модели развития РТ. Основные характеристики этих трех этапов представлены в табл. 2.

Т а б л и ц а 2

Эволюция модели регионального развития РТ в разрезе ключевых характеристик модели

Ключевые характеристики	1990–1999	2000–2009	С 2010
Система управления, отношения с федеральным центром и внутренняя политика			
Президент РТ	Шаймиев	Шаймиев	Минниханов
Степень региональной автономии	Суверенитет РТ в составе России на основе Договора о разграничении полномочий (1994).	Заметное ослабление политического суверенитета РТ в рамках нового федерального законодательства и нового Договора о разграничении полномочий (2007).	Модель согласованного взаимовыгодного взаимодействия РТ с федеральным центром. Для РТ характерна большая по сравнению с другими регионами самостоятельность во внутренней политике и внешнеэкономической деятельности, а также меньше вмешательства со стороны федеральных контрольных и силовых структур.

Продолжение таблицы 2

Ключевые характеристики	1990–1999	2000–2009	С 2010
Система межбюджетных отношений	Привилегированная позиция РТ в системе федеральных межбюджетных отношений с зачислением большинства налогов в республиканский бюджет.	Выравнивание условий получения федерального финансирования с другими регионами РФ, но с частичной компенсацией бюджетных потерь через дополнительное федеральное финансирование. Существенная федеральная поддержка для преодоления последствий кризиса 2008–2009 годов.	Успехи РТ в мобилизации масштабного федерального софинансирования для реализации крупных региональных проектов. Татарстан остается регионом-донором в масштабах РФ.
Система административного управления	Формирование механизма сильной президентской власти. Высокий уровень делегирования полномочий на местах главам районов с их прямым подчинением президенту РТ.	Президент РТ — верховный арбитр при решении любых спорных вопросов. Усиление роли правительства РТ в принятии решений по экономическому развитию, перераспределение полномочий от глав районов в правительство и крупные холдинги.	Президент РТ — идейный лидер формирования новой модели регионального развития. Усиление роли президента РТ в решении вопросов экономической, финансовой и промышленной политики.
Внутриэлитные отношения	Формирование нескольких конкурирующих элитных групп, но с бесспорным признанием всеми верховной власти президента. Подавление криминала как шаг в направлении консолидации региональных элит.	Консолидация элит вокруг региональных целей развития в условиях усиления федерального центра. Формирование эффективной системы сдержек и противовесов внутри системы, контролируемой президентом.	Согласованное и внешне бесконфликтное перераспределение ролей элитных групп при передаче президентской власти. Первый президент РТ в роли второго лица республики и гаранта политической стабильности.
Экономическая, отраслевая и социальная политика			
Основные принципы экономического управления	Преобладание административных принципов контроля и нерыночных подходов к обоснованию хозяйственных решений.	Усиление рыночных принципов принятия решений по инвестиционным проектам.	Внедрение элементов проектного подхода к управлению развитием с долгосрочным горизонтом планирования.

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

Ключевые характеристики	1990–1999	2000–2009	С 2010
Приоритет экономической политики	Сохранение унаследованных от СССР основных активов и приоритетное внимание к вопросам, касающимся сохранения регионального контроля над ними.	Отраслевое развитие в основном за счет реструктуризации унаследованных от СССР предприятий. Расширение присутствия предприятий РТ на рынках соседних регионов.	Активная политика перевода экономики с отраслевой модели на кластерную, ориентация на глобальную конкурентоспособность; запуск новых масштабных проектов в традиционных и новых отраслях; ускорение внедрения инноваций.
Особенности реализуемой промышленной и структурной политики	Защита от проникновения внешних инвесторов и собственная модель приватизации. Установление эффективного контроля за ключевыми региональными предприятиями. Недра в собственности РТ. Массовая программа переселения населения из ветхого жилья.	Создание региональных крупных многопрофильных холдингов в качестве механизма консолидации ресурсов, защиты активов и координации инвестиционных решений. Переход к рыночным принципам отбора инвестиционных проектов с сохранением контроля за поддержанием занятости. Мобилизация дополнительных финансовых ресурсов для реализации крупных региональных проектов.	Разработка и начало внедрения «Стратегии–2030». Формирование особого инвестиционного режима в рамках кластеров и ОЭЗ. Избирательное привлечение внешних инвесторов в кластеры при сохранении местного контроля за большинством крупных и средних проектов.
Социальная политика	Газификация села, контроль безработицы, запрет на закрытие предприятий и сокращение рабочих мест, социальное жилье. Поддержка сельского населения.	Поддержка социальной ипотеки и строительства жилья местными предприятиями. Укрепление системы школьного образования.	Сфера человеческого капитала становится одним из приоритетов правительственной политики. Обеспечение молодых специалистов и приезжающих в РТ на работу качественной социальной инфраструктурой, включая жилье.

Важной особенностью первого этапа были сильные переговорные позиции Татарстана и лично президента республики Минтимера Шаймиева в отношениях с федеральным центром. На фоне глубокого экономического и социально-политического кризиса федераль-

ная власть остро нуждалась в поддержке со стороны региональных элит. Татарстан оказался способен предоставить такую поддержку благодаря быстрому формированию в регионе эффективной «политической машины», гарантированно обеспечивающей необходимые партии власти в Москве голоса избирателей. Типичными в этом отношении можно считать итоги голосования во втором туре президентских выборов 1996 года, когда Борис Ельцин получил в Татарстане почти в 2 раза больше голосов, чем его соперник Геннадий Зюганов, — 61,5% против 32,3%. В среднем по России преимущество Ельцина было заметно скромнее — 53,8% против 40,3%.

Руководство РТ сумело выстроить (в классической логике эффективной «политической машины») отношения с ключевыми группами республиканского электората, которые основывались на стабильном выделении им адресной ресурсной поддержки и на систематических усилиях по сглаживанию непопулярных последствий рыночной трансформации. В этом контексте можно отметить полную газификацию села, программу ликвидации ветхого жилья в Казани в 1990-е годы и другие социальные программы.

В обмен на политическую лояльность Татарстану удалось получить существенные ресурсные привилегии. В частности, в 1990-е годы в бюджет РТ поступала большая часть налогов, собранных в регионе, республике был передан контроль за ее недрами. Татарстан также сумел реализовать модель приватизации, которая существенно отличалась от общероссийской, что помогло региональной элите сохранить контроль над экономическими активами [Bornstein, 1994]. Еще одним каналом получения ресурсов для развития РТ стал указ президента Ельцина от 1999 года о праздновании тысячелетия Казани.

В отличие от многих других регионов Татарстан уже в 1990-е годы начал проводить целенаправленную отраслевую политику. Существенные ресурсы направлялись в сельское хозяйство, что позволило избежать сильного спада в этом секторе и сохранить потенциал, унаследованный от советских времен. Благодаря программе сноса ветхого жилья в Казани около 50 тыс. семей бесплатно получили новые квартиры, что стало дополнительным фактором социальной стабильности. Эта же программа позволила сохранить и укрепить строительный комплекс республиканской экономики. Вместе с тем вследствие установки на сохранение республиканского контроля за ключевыми предприятиями экономика региона оставалась закрытой для внешних инвесторов вплоть до середины 2000-х годов.

Для РТ в этот период были характерны преобладание в системе госуправления, поддержание баланса между разными группами интересов с урегулированием возникавших конфликтов внутри региональной элиты без посредничества Москвы — существенную роль здесь играл Госсовет (парламент) РТ как площадка для диалога

региональных властных и бизнес-элит. В числе других особенностей можно отметить радикальное ограничение масштабов вывода активов из республики и успешное подавление криминала за счет высокой активности республиканского МВД.

Еще одна важная отличительная характеристика региональной политики, последовательно проводимой руководством РТ с 1990-х годов, связана с мерами по укреплению межнационального и межконфессионального согласия. Крайне поляризованный национальный и религиозный состав населения Татарстана выступал в 1990-е годы источником серьезных политических рисков, связанных с потенциальным противостоянием русских и татар, православных и мусульман. Этот риск удалось нейтрализовать благодаря политике, ориентированной на соблюдение баланса интересов различных конфессиональных и этнических групп [Хакимов, 2014].

Быстрое укрепление позиций федерального центра после избрания В. Путина президентом РФ стало серьезным вызовом для региональной элиты РТ. Как отмечалось в: [Лапина, Чирикова, 2004. С. 8], «новая федеральная политика была несовместима с сохранением двусторонних договоренностей между Москвой и субъектами РФ и предполагала коренной пересмотр места и статуса региональных элит в политической системе». В рамках проведенных реформ в сфере разграничения властных полномочий между ФЦ и регионами и последующего приведения регионального законодательства в соответствие с новыми федеральными требованиями Татарстан утратил большую часть прежних привилегий. Следствием этого стали финансовые потери, лишь отчасти компенсированные за счет новой федеральной целевой программы по развитию Татарстана до 2006 года. Также республика была вынуждена постепенно открывать свою экономику для внешних инвесторов.

Поиск нового политического равновесия основывался на демонстрации политической лояльности и активном участии Татарстана во всевозможных федеральных инициативах. В политической сфере устойчивость модели развития РТ опиралась на положения республиканской конституции о наличии договора о разграничении полномочий между РТ и РФ⁵ и о том, что президент Татарстана должен знать два языка (татарский и русский). В отличие от других регионов, где все силовые структуры в начале 2000-х годов полностью перешли в подчинение федерального центра, в Татарстане вплоть до 2012 года МВД оставалось в составе правительства республики.

⁵ После длительных согласований такой договор был подписан в 2007 году сроком на 10 лет, и хотя во многом он носил символический характер, это свидетельствовало о сохранении Татарстаном особого статуса.

Демонстрация результатов в рамках реализации масштабных комплексных проектов (таких, как празднование тысячелетия Казани в 2005 году) дала основания для запуска в РТ новых крупных инициатив со значимым федеральным финансированием — например, создание ОЭЗ «Алабуга» в 2005 году и решение о проведении в Казани Универсиады—2013 (принятое в мае 2008 года). Эффективность в реализации больших проектов и поддержании социально-политической стабильности также стала предпосылкой для регулярного «делегирования» представителей региональной элиты на руководящие должности федерального уровня, что, с одной стороны, создавало дополнительные возможности социальных лифтов, а с другой — упрощало для РТ повседневные отношения с ФЦ.

Еще одной важной особенностью второго этапа стал переход от прямого административного контроля к акционированию предприятий, созданию холдингов с кольцевой структурой собственности и использованию механизма советов директоров для управления предприятиями, подконтрольными региональной элите. Хотя холдинги в нефтяном и нефтехимическом секторах возникли еще во второй половине 1990-х годов, для остальных отраслей экономики ключевым было создание АО «Связьинвестнефтехим» в 2003 году, а также передача правительством РТ в 2004—2005 годах большого числа предприятий в АО «Холдинговая компания “Ак Барс”», созданное в 1998 году. При этом механизм «золотой акции» позволял правительству РТ при необходимости блокировать любое решение соответствующего совета директоров. «Золотая акция» была предусмотрена структурой собственности большинства крупных предприятий РТ, включая «Татнефть» и ТАИФ.

В целом холдинги в РТ были призваны выполнять три основные функции: защиту активов от недружественных внешних инвесторов, координацию инвестиционных и других стратегических решений между предприятиями, ускорение реструктуризации отдельных предприятий. Дополнительно стоит отметить более активное использование «Татнефтехиминвест-холдинга», созданного указом президента РТ в 1993 году, как структуры, призванной выполнять роль координационно-экспертного центра в нефтяном, нефтеперерабатывающем и нефтехимическом секторах и по факту наделенной специальной функцией служить экспертной и коммуникационной площадкой верхнего уровня при президенте РТ. В целом к середине 2000-х годов была сформирована развитая многоканальная система внутриэлитных коммуникаций, включающая Госсовет РТ, советы директоров республиканских холдингов и крупнейших предприятий и другие параллельно работающие площадки.

Несмотря на указанные сдвиги, развитие региональной экономики в этот период шло преимущественно на сохраненной

в 1990-е годы производственной базе с преобладанием brownfield проектов. Создание особой экономической зоны «Алабуга» в 2005 году стало началом реализации региональной стратегии по расширению внедрения технологических и управленческих инноваций, привлечению прямых иностранных инвестиций и тестированию новых рыночных «правил игры», однако в целом в этот период региональная элита была не готова к широкому взаимодействию с внешними инвесторами.

В целом при успешной адаптации к новым политическим условиям элита Татарстана вплоть до конца 2000-х годов продолжала ориентироваться на развитие за счет мобилизации дополнительных ресурсов ФЦ с сохранением относительной закрытости региональной экономики. Кризис 2008–2009 годов наглядно продемонстрировал ограничения и риски такой модели.

Хотя для преодоления последствий кризиса Татарстан получил экстренную финансовую помощь из Москвы, прежде всего в форме бюджетных кредитов по очень низким ставкам [Vartapetov, 2011], для республики, во многом зависящей от добычи нефти, особенно актуальным стал вопрос, как развиваться в условиях низких цен на нефть. Этот вопрос был поставлен перед экспертами, приглашенными в конце 2012 года к разработке стратегии развития Татарстана до 2030 года. Этот масштабный проект был инициирован президентом Рустамом Миннихановым, однако обсуждение стратегических вопросов развития РТ с учетом исторических и культурных особенностей региона было начато еще в 1990-е годы с участием первого президента Шаймиева [Шаймиев, 2001]. Разработка «Стратегии–2030» велась около трех лет при экспертной поддержке со стороны консорциума консалтинговых организаций во главе с Леонтьевским центром (С.-Петербург). Этот процесс сопровождался активными консультациями со всеми стейкхолдерами в республике и позволил сформировать согласованное видение будущего РТ как «глобального региона» с высокой степенью интеграции в мировой рынок. К 2030 году Татарстан должен стать глобально конкурентоспособным регионом, драйвером в рамках общероссийского полюса роста «Волга — Кама». Татарстан–2030 видится в стратегии как общероссийский лидер по качеству развития человеческого капитала, институтов, инфраструктуры, внешней интеграции и внутреннего пространства.

Согласно базовому сценарию стратегии, к 2030 году в экономике РТ должны произойти следующие основные изменения: (1) почти двукратный рост ВРП на душу населения, (2) уход от сырьевой зависимости в экономической структуре, (3) существенное ускорение инновационного развития, (4) улучшение экологии, (5) значительный рост прямых иностранных и суммарных инвестиций в основной капитал. В стратегии заложен рост суммарных

расходов на НИОКР с менее чем 1% ВРП в 2014 году до 3% ВРП к 2030 году, что соответствует уровню стран — лидеров глобального инновационного процесса. В среднесрочной перспективе ключевым является реализация кластерного проекта «Иннокам», в рамках которого планируется рост выпуска продукции к 2020 году в три раза по сравнению с 2013 годом.

Параллельно с работой над «Стратегией–2030» власти РТ проводили активный анализ опыта по структурной перестройке экономики, накопленного Сингапуром, Малайзией и другими восточноазиатскими странами, а также начали формирование крупных кластеров как базы ускорения инновационных процессов (проекты «Иннокам» и «Иннополис»).

Еще одной особенностью третьего этапа стало расширение масштабов использования кредитных инструментов для реализации приоритетных проектов развития РТ. Власти республики традиционно использовали свой контроль над местной банковской системой для поддержки ключевых инвестиционных проектов. В рамках третьего этапа совокупная кредитная поддержка заметно возросла в силу появления двух дополнительных масштабных каналов: кредиты крупнейших «московских» банков, которые часто выдавались в рамках неформальных договоренностей, заключаемых между руководством РТ и руководством соответствующих госбанков⁶, и кредитные линии зарубежных банков под закупку оборудования в рамках межправительственных соглашений⁷.

Важным событием третьего этапа стал серьезный банковский кризис конца 2016-го — начала 2017 года, связанный с банкротством второго по величине активов регионального банка — «Татфондбанка». Банкротство «Татфондбанка» (с выявленными потерями в размере 97 млрд руб., или более 1,5 млрд долл.) сопровождалось арестом его контролирующего собственника и ключевых менеджеров⁸. Главная причина данного банковского кризиса, на наш взгляд, была связана с ошибками в текущей кредитной политике конкретного банка, наложившимися на долгосрочные последствия масштабной государственной кредитной поддержки социально значимых проектов и предприятий. Потери, накопившиеся за 25 лет выдачи «плохих»

⁶ Яркий пример — получение в 2009 году АО «Казаньоргсинтез» кредита в Сбербанке, выданного в результате прямого запроса М. Шаймиева о поддержке, направленного президенту Дмитрию Медведеву.

⁷ Так, в финансировании строительства завода «Аммоний» наряду с ВЭБ участвуют *Bank of Tokyo-Mitsubishi*, *Sumitomo Mitsui Banking Corporation*, *J. P. Morgan Limited* и *Mizuho Corporate Bank*, которые осенью 2011 года совместно выделили кредит в 500 млн долл. <http://www.moneyjournal.ru/business/nedvizhimost/stroitelstvo-zavoda-ammoniy-viroslo-v-tsene-v-2-5-raza-9752.html>.

⁸ <https://rg.ru/2017/03/04/reg-pfo/ushcherb-ot-dejstvij-rukovodstva-tatfondbanka-ocenili-v-3-mlrd.html>.

кредитов на основе политических решений, в итоге достигли таких масштабов, что их стало невозможно дальше скрывать и перефинансировать.

Как показывает опыт других стран, любая модель госкапитализма несет в себе подобные риски для финансового сектора. Во многом сходные примеры банковских кризисов известны из новейшей истории как Южной Кореи (острый кризис ликвидности в 1972 году), так и Японии (проблемы банков в результате схлопывания «пузыря» на рынке недвижимости в начале 1990-х годов). При избыточном участии властей в процессе принятия инвестиционных решений ошибки в финансовой сфере часто проявляются с большим лагом и в особенно острой форме. В долгосрочном плане кризис 2016 года может дать дополнительные стимулы к реформированию банковского сектора РТ, в том числе к его большей открытости для входа внешних крупных игроков.

Суммируя сказанное, выделим следующие характеристики, присущие модели развития РТ на всех трех рассмотренных выше этапах.

Система управления, отношения с федеральным центром и внутренняя политика:

- мощный политический и управленческий ресурс региона (включая сильную управленческую команду и высокое качество исполнительской дисциплины), который одновременно используется для достижения нужных результатов на выборах и для мобилизации дополнительных федеральных средств;
- большее доверие к региональной элите со стороны ФЦ в силу регулярного выполнения РТ взятых на себя обязательств;
- предсказуемость политики правительства, стабильность «правил игры» для предпринимателей, включая относительно низкий уровень административных затрат на ведение бизнеса при умеренном уровне коррупции;
- наличие развитых структур по координации деятельности государства и бизнеса, включая Госсовет РТ, различные институты развития, республиканские холдинги;
- консолидация всех групп населения РТ вокруг идеи «регионального патриотизма» с высоким уровнем взаимной толерантности в обществе⁹.

Экономическая, социальная и отраслевая политика:

- особая модель приватизации и корпоративного управления, позволившая сохранить региональный контроль за основными

⁹ Как отмечает Екатерина Брагинская, в сравнении с другими регионами России в РТ наблюдается наибольшая степень культурной ассимиляции мусульманской и немусульманской частей населения и повышенная межконфессиональная терпимость [Braginskaia, 2012].

активами; ускоренная приватизация земель промышленного назначения, расширившая возможности финансирования программ развития предприятий¹⁰;

- широкая кредитная поддержка предприятий на основе централизации ресурсов региональной финансовой системы и помощи правительства РТ при получении кредитов во «внешних» для республики банках;
- сельское хозяйство как приоритет и значимый получатель бюджетных средств;
- поддержание социальной стабильности, контроль бедности и безработицы при одновременном сдерживании роста зарплат;
- жесткий контроль за выводом активов из республики.

Особенности «восточного» стиля управления в РТ и ряд ключевых характеристик в формирующейся в республике модели развития несут в себе определенное сходство с характеристиками модели догоняющего развития, реализованной в странах Юго-Восточной Азии [Amsden, 1989; Amsden, Chu, 2003; Sabel, Jordan, 2015; Yew, 2000]. В числе таких характеристик можно выделить:

- наличие политического лидера с длинным горизонтом планирования, заинтересованного в долгосрочном развитии страны/территории и способного сформировать долгосрочные цели развития, приемлемые для ключевых групп в элите и обществе;
- здоровый патриотизм национальной/региональной элиты и ее консолидация перед лицом внешних угроз и вызовов;
- ориентация проводимой политики на интеграцию в глобальные рынки и глобальную конкурентоспособность.

Общим для Татарстана и успешных стран ЮВА также является формирование автократического политического режима, способного обеспечить преемственность в реализуемой политике на протяжении длительного периода. Вместе с тем необходимо учитывать, что РТ — регион в составе РФ, а не самостоятельное государство. С этим связан ряд особенностей развития Татарстана, обусловленных возможностью получения дополнительных ресурсов из федерального центра. Первые двадцать лет после распада СССР действовавшую модель регионального развития РТ можно рассматривать скорее как модель, основанную на успешной конкуренции за федеральные ресурсы. Движение к модели догоняющего развития началось лишь после 2009 года благодаря глубокому кризису, который обострил

¹⁰ На 1 января 2013 года в собственности юридических лиц в РТ было 59% земель промышленного назначения, в среднем по РФ — только 8%.

риски утраты ресурсов, получаемых из ФЦ, а также риски потери контроля над собственными ключевыми активами.

Другое отличие формирующейся модели развития Татарстана от наиболее известных примеров модели догоняющего развития в странах ЮВА касается степени открытости системы к приходу на местный рынок новых игроков — как российских, так и иностранных. Необходимо подчеркнуть, что на ранних стадиях экономического развития некоторые страны ЮВА также предпочитали держать свои рынки закрытыми. В частности, Южная Корея в 1960–1980-е годы делала ставку на заимствование технологий и привлекала зарубежные кредитные ресурсы вместо прямых инвестиций. Однако на нынешнем уровне глобального технологического развития рыбок в экономике небольшого размера, такой как в Татарстане, представляется невозможным без прихода на рынок иностранных инвесторов, являющихся лидерами в своих отраслях.

Исходя из этого мы полагаем, что сложившаяся в РТ система контроля региональных элит за основными экономическими активами затрудняет приток внешних инвестиций, особенно в действующие предприятия и за пределами особых экономических зон. В результате приток иностранных инвестиций остается заметно ниже потенциального. Это, в свою очередь, сдерживает темпы расширения и диверсификации экспорта и в более общем плане ограничивает перспективы глобализации региона.

Также в Татарстане сохраняются серьезные барьеры для развития малого и среднего бизнеса. В этом отношении сегодняшняя ситуация в РТ не многим отличается от среднероссийской. Мировой опыт показывает, что роль новых предприятий, особенно среднего бизнеса, при переходе к модели догоняющего развития существенно возрастает. Характерным здесь можно считать опыт Китая, где на первом этапе реформ экономическое развитие обеспечивалось в основном за счет создания и бурного роста новых «поселковых предприятий» (*township and village enterprises, TVEs*), созданных под контролем и с личным участием представителей местной партийной элиты [Putterman, 1997; Weitzman, Xu, 1994]. Наши экспертные интервью показывают, что слабость сектора МСБ как проблема осознается в РТ, но пока движение в основном идет в русле поддержки малого бизнеса с ориентацией на социальные эффекты в виде снижения безработицы.

4. Условия для формирования элитного консенсуса в Татарстане и формы его проявления

В литературе по моделям догоняющего развития [Doner, Schneider, 2016; World Development Report., 2017] отмечается необходимость наличия консенсуса внутри местных элит в отношении

будущего развития своей территории как основы для формирования и реализации успешной долгосрочной стратегии развития. Выделяются три основных фактора, способствующих формированию такого консенсуса:

- серьезный экономический и/или политический кризис;
- серьезная стратегическая угроза, усиливающая риски для существующих элитных групп (давление на элиты снизу или извне);
- патриотически настроенная элита, готовая взять на себя ответственность за поиск и реализацию антикризисных решений и ориентированная на долгосрочное развитие региона.

На наш взгляд, все эти факторы присутствовали в Татарстане к 2010 году. В частности, кризис 2008–2009 годов продемонстрировал уязвимость действовавшей экономической модели с ее избыточной зависимостью от добычи нефти. Осознание рисков, связанных с падением цен на нефть, усилило понимание необходимости экономической диверсификации. Кроме того, традиционной характеристикой элитных групп в РТ была и остается сплоченность ключевых игроков, их готовность сообща отстаивать стратегические интересы республики, сложившаяся благодаря сходству их менталитета (культурной, национальной и религиозной общности), во многом общим сельским корням [Салагаев, Сергеев, 2013].

Отметим, что в РТ нынешняя региональная элита сформировалась в основном в 1990-е годы. Однако в отличие от многих других регионов РФ для Татарстана были характерны значительная преемственность в ходе реформирования системы государственного управления и более высокая доля представителей советской номенклатуры, сумевших сохранить за собой элитные позиции после 1991 года. Ярким проявлением элитной сплоченности в РТ можно считать успешность коллективных действий по сохранению республиканского контроля за ключевыми региональными предприятиями в 1990-е годы.

Существенный элемент местной политической культуры в Татарстане — традиция поиска компромиссов, установка на разрешение внутренних конфликтов собственными силами без привлечения внешних игроков. В частности, важную роль для сохранения политической стабильности в РТ сыграло достижение в 1990-е годы политического компромисса по двум важнейшим вопросам — о статусе татарского языка и о взаимоотношениях с федеральным центром [Хакимов, 2014]. Элиты РТ также отличает наличие культурной установки на успех на индивидуальном, корпоративном и региональном уровнях, признание на практике приоритета стратегических интересов над краткосрочными выгодами.

Дополнительно следует отметить следующие существенные характеристики политической системы РТ, способствующие формированию и сохранению внутриэлитного консенсуса:

- наличие продуманной системы политических сдержек и противовесов внутри республики, которая была сформирована президентом Шаймиевым и до сих пор им активно поддерживается. Примерами таких противовесов в политике можно считать распределение ключевых постов в Госсовете и в муниципальной власти между представителями разных «групп влияния», а в бизнесе — отношения между компаниями «Татнефть» и ТАИФ;
- эффективное функционирование развитой системы коммуникаций между элитами, включающей несколько параллельных, постоянно действующих каналов;
- наличие социальных лифтов для тех руководителей, которые способны обеспечить ожидаемый результат (хотя кадровую политику РТ и нельзя рассматривать как полностью основанную на принципах меритократии). Продвижение в системе, например, для глав районов зависит в большинстве случаев от успешности развития их территорий;
- регулярная ротация (встречные переходы) представителей властной и бизнес-элит (например, из директоров крупных предприятий на должности в республиканских министерствах и обратно).

Развитие внутриэлитных отношений в РТ хорошо соответствует теоретическим представлениям Дугласа Норта и его соавторов об эволюции «порядков ограниченного доступа» [In the Shadow., 2013; North et al., 2009]. С их точки зрения, важной предпосылкой перехода определенного общества к более зрелой стадии развития в рамках «порядка ограниченного доступа» является формирование правил поведения для элиты¹¹, основанных на эффективной системе внутриэлитных коммуникаций с рабочими механизмами мониторинга за их соблюдением и санкциями за их нарушение — при общем снижении масштабов насилия.

Можно привести несколько примеров, свидетельствующих о способности элиты РТ находить выход из сложных, потенциально конфликтных ситуаций преимущественно путем переговоров между представителями конкурирующих групп. Так, с начала 1990-х годов президентом Шаймиевым проводилась политика «принуждения элиты к единству» с использованием силовых методов и с опорой на МВД республики, включая подавление криминала и ограничение вы-

¹¹ Такие правила подчас могут быть неписаными, как это происходит, например, в Китае.

вода активов из Татарстана, и одновременно применялась технология «исключения путем продвижения на федеральный уровень» в отношении представителей региональной элиты, которые по какой-то причине не вписывались в формирующийся политический консенсус¹². Благодаря такому подходу Шаймиеву в 1998 году удалось мирно разрешить серьезный внутренний конфликт — так называемый путч глав районов¹³.

Всё это стало ключевой предпосылкой для мирной передачи президентской власти в РТ в 2010 году без масштабного передела собственности в республике. Более того, по информации, полученной от местных экспертов, на планирование и эффективную организацию этого процесса ушло пять лет: подготовка к передаче власти началась в 2005 году, когда президент Шаймиев сам выразил готовность уйти в отставку. Результатом этой важнейшей политической трансформации стало постепенное и согласованное перераспределение ролей различных элитных групп в политической и хозяйственной жизни РТ.

5. SWOT-анализ модели развития РТ

В данном разделе предпринята попытка суммировать слабые и сильные стороны формирующейся модели развития РТ на основе SWOT-анализа. По нашему мнению, к наиболее важным элементам этой модели, определяющим ее сильные стороны и возможности, следует отнести:

- высокую степень консолидации местной элиты;
- наличие развитых каналов межэлитных коммуникаций и механизмов урегулирования конфликтов;
- наличие долгосрочной стратегии регионального развития, выработанной с участием всех ключевых игроков;
- выстроенные механизмы взаимодействия с федеральным центром.

¹² Так, Фарит Газизуллин, который с 1991 года был первым заместителем председателя правительства РТ и отвечал за вопросы приватизации и управления промышленностью, в 1996-м стал первым заместителем председателя Госкомимущества РФ, а в 1997-м — вице-премьером и министром имущественных отношений. Камиль Исаков, который с 1991 года был мэром Казани, в 2005-м был назначен полпредом президента РФ в Дальневосточном федеральном округе.

¹³ Это событие описывалось в региональных СМИ как попытка «дворцового переворота», инициированного руководителем администрации президента РТ Халыфом Низамовым, главой администрации Набережных Челнов Рафгатом Алтынбаевым и министром внутренних дел РТ Искандером Галимовым при поддержке ряда глав районных администраций (<http://kazan.bezformata.ru/listnews/vsesilnij-avtor-putcha-glav/12834907/>). Шаймиев смог удержать контроль над Госсоветом благодаря активной поддержке главы администрации Казани Исакова и руководителя службы охраны президента Асгата Сафарова. Следствием конфликта стала замена министра внутренних дел (на эту должность был назначен Сафаров) и перемещение в Совет Федерации РФ одного из главных инициаторов «путча».

Неоднородный этнический и религиозный состав населения удалось превратить из потенциального риска в одно из конкурентных преимуществ региона на основе объединяющей концепции региональной идентичности [Хакимов, 2014]. Власти стараются использовать возможности и связи разных групп населения для продвижения различных проектов РТ и привлечения дополнительных ресурсов в регион.

К преимуществам модели развития Татарстана также можно отнести особенности региональной системы управления, которая обеспечивает предсказуемость политики, более низкие затраты и риски ведения бизнеса, гарантии для предпринимателей, готовых инвестировать в приоритетные для РТ проекты. Дополнительные факторы, обеспечивающие сравнительные преимущества регионального инвестиционного климата, включают в себя:

- высокое качество и интенсивность диалога между правительством и бизнес-сообществом;
- высокую исполнительскую дисциплину, в том числе в госсекторе; согласованные действия администрации на республиканском и местном уровнях; эффективность процесса межведомственных согласований (что отчасти связано с возможностями влияния РТ на назначение руководителей территориальных органов ФОИВ);
- высокую норму инвестиций в экономике, частично финансируемых за счет федеральных источников.

По мнению авторов «Стратегии–2030», перспективными точками роста экономики РТ в отраслевом разрезе являются:

- нефтехимический и нефтеперерабатывающий кластер: с учетом ожидаемого роста объемов мирового потребления к 2020 году РТ планирует существенно увеличить отраслевой выпуск продукции;
- республиканский ВПК, способный привлечь в республику дополнительные военные заказы и поддержать технологическое переоснащение обрабатывающей промышленности;
- ИТ-кластер «Иннополис», рост которого будет обеспечиваться в том числе за счет провозглашенного курса на использование в РФ собственных ИТ-разработок;
- сельское хозяйство как системообразующая отрасль РТ, занимающая лидирующие позиции в масштабах России (но требующая бюджетной поддержки);
- удачное географическое расположение РТ, дающее возможности для формирования транспортного узла федерального, а в будущем международного значения.

Формирующаяся модель развития Татарстана имеет ряд характеристик, напоминающих аналоги, реализованные в успешных странах Юго-Восточной Азии. Вместе с тем жесткая вертикаль власти, обеспечивающая точное исполнение любых указаний первого лица, несет в себе серьезные риски. По оценкам экспертов, в нынешней модели президент РТ лично является «главным институтом развития». Но инновационная модель развития экономики не может держаться на сверхцентрализации в процессе принятия решений и деятельности одного даже сверхэнергичного человека¹⁴.

Дополнительный риск для модели догоняющего развития в Татарстане связан с сохранением сложившейся в республике системы контроля региональных элит за основными экономическими активами. Как уже отмечалось, региональные элиты избирательны в допуске «чужаков» на существующие предприятия из-за опасения утраты контроля. Такой подход имеет свои позитивные стороны, в частности он снижает риски роста социальной напряженности в результате действий новых собственников по реструктуризации предприятий, а также ограничивает оппортунизм внешних инвесторов. Можно отметить, что по сходному пути на первых этапах реализации своих стратегий догоняющего развития двигались и Южная Корея (до конца 1980-х годов), и Китай (до середины 1990-х). Однако начиная с определенной стадии стремление действующих игроков сохранить контроль над всеми ключевыми активами может стать препятствием для дальнейшего развития.

Ситуация с систематическим занижением зарплат в РТ по сравнению с сопоставимыми регионами РФ¹⁵ также создает риски для экономического развития. До определенного момента низкая стоимость рабочей силы обеспечивает бизнесу дополнительную прибыль, которая может выступать источником инвестиций. Но такие эффекты характерны в основном для низкотехнологичных стадий в рамках цепочек создания стоимости. Производство продукции и услуг с высокой добавленной стоимостью требует наличия высококвалифицированных работников. Акцент на развитие человеческого капитала в «Стратегии–2030» отражает понимание этой проблемы

¹⁴ Во всех авторитарных режимах очень многое зависит от решений первого лица. В этом отношении Татарстан не является каким-то исключением. Однако вопрос заключается в том, в какой мере харизматический лидер способен перевести свою политику модернизации в «институциональный режим», то есть удастся ли ему выстроить систему институтов, которая потом продолжит работать без него. Если это не получится, то с высокой вероятностью «государство развития», работавшее в «ручном режиме», начнет деградировать и может дойти до стадии саморазрушения (что на наших глазах происходило во многих странах Ближнего Востока во времена «арабской весны»).

¹⁵ Так, в 2015 году средняя зарплата в РТ составляла 95% от средней зарплаты в Свердловской области — при том что ВРП на душу населения в РТ был выше на 15%.

в РТ. Однако при существующих относительных уровнях зарплат в РТ дополнительные инвестиции в сферу образования в Татарстане приведут лишь к усилению оттока кадров из республики.

Другими значимыми рисками являются следующие.

- Риск обострения внутриэлитных конфликтов. Уход Шаймиева (как арбитра и политического «тяжеловеса», поддерживающего баланс сил между разными группами интересов) с политической сцены может нарушить ключевые механизмы сдержек и противовесов.
- Ухудшение взаимоотношений с федеральным центром, в том числе в результате возможной попытки федеральных элит (на фоне общего исчерпания ресурсов) изъять значимые активы из-под контроля региона¹⁶.
- Возможность масштабных и политически чувствительных провалов в функционировании системы регионального управления из-за ее избыточной централизации; связанный с этим риск утраты доверия центра и ограничения республиканских полномочий¹⁷.
- Возможное сжатие региональной банковской системы после банкротства ряда региональных банков в 2017 году, что сильно сократит в РТ «подушку финансовой безопасности» и ограничит возможности властей для продолжения политики урегулирования социальных проблем в реальном секторе путем экстренного кредитования региональных предприятий, попавших в кризисную ситуацию.

Наконец, серьезные риски для РТ возникают из-за отсутствия у федерального центра четкой стратегии развития в масштабах страны и возможных противоречий между долгосрочными целями, которые ставит перед собой Татарстан, и теми краткосрочными задачами, на решение которых пока ориентируется федеральное правительство.

К дополнительным существенным ограничениям для развития экономики РТ относятся следующие.

- Финансовый сектор РТ остается недоразвитым, что частично связано с закрытостью региональных финансовых институтов. Банковское кредитование в период до 2010 года было сконцентрировано на поддержке социально ориентированных, но в среднем

¹⁶ В течение 2017 года произошел ряд событий, которые могут свидетельствовать об ухудшении отношений между Казанью и Москвой, включая отказ ФЦ от продления Договора о разграничении полномочий между РФ и РТ (истек в июле 2017 года), а также отказ от спасения «Татфондбанка».

¹⁷ Примерами такого рода провалов можно считать скандал с ОВД «Дальний» в Казани в 2012 году и отзыв в 2017 году лицензии у «Татфондбанка».

малоэффективных программ развития бывших советских предприятий, что привело к низкому качеству кредитного портфеля крупнейших республиканских банков.

- Имеющийся на сегодня в республике потенциал пока недостаточен для обеспечения устойчивого инновационного развития на уровне мировых лидеров. Несмотря на то что в РТ есть примеры результативных региональных институтов и инструментов содействия нововведениям, полноценная экосистема поддержки инноваций, способная стабильно генерировать собственные инновационные продукты и технологии, пока не сложилась. Переход на новую модель развития сталкивается с ограничениями по человеческому капиталу¹⁸, а также с недостатками в кооперации между университетами, научными центрами и бизнесом.
- Удаленность от государственной границы РФ (расстояние до основных мировых рынков) выступает ограничением для глобальной конкурентоспособности товаров, произведенных в РТ.

В целом модель развития РТ обладает целым рядом сравнительных преимуществ, создающих для республики возможности по сохранению регионального лидерства и достижению целей ее долгосрочной стратегии. Однако реализация этих возможностей во многом зависит от того, насколько успешным будет ответ элит РТ на новые вызовы, с которыми сталкивается сегодня Татарстан. Это прежде всего обострение межрегиональной конкуренции за федеральную поддержку на фоне сокращения «федерального пирога» и улучшения качества управления в целом ряде регионов. В новых условиях Татарстану неизбежно придется больше ориентироваться на частные источники внешнего финансирования, что потребует от региональных элит большей готовности к самоограничению и расширению допуска на рынок новых игроков, включая внешних инвесторов и местный средний бизнес.

Заключение

Опыт развития Республики Татарстан за последние 25 лет вызывает большой интерес и заслуживает внимания в контексте анализа возможных стратегий поведения региональных элит в резко

¹⁸ Можно отметить низкие позиции университетов РТ в общероссийских рейтингах. Так, в 2016 году в рейтинге лучших вузов России Казанский (Приволжский) федеральный университет (КФУ) занимал лишь 17-е место, а Медицинский, Технологический и Авиационный университеты были на 32-м, 54-м и 55-м местах соответственно (<http://www.edu.ru/ratings/reuyting-vuzov-rossii-2016/>). По качеству нового приема (измеряемому по проходному баллу при поступлении на бюджетное отделение) лучший среди вузов РТ Медицинский университет в 2016 году был лишь на 37-м месте в стране (<https://www.hse.ru/ege/rating/2016/68395231/gos/?rlist&uplist&vuz-abiturients-budget-order=ge&vuz-abiturients-budget-val=300>).

изменяющейся институциональной среде. В условиях крайней неопределенности 1990-х годов лидеры РТ смогли сформулировать идею региональной идентичности и организовать межконфессиональный диалог, что позволило погасить риски этнических и религиозных конфликтов. Благодаря взвешенной внутренней политике и готовности к поиску компромиссов в отношениях с федеральным центром при одновременном отстаивании своих интересов региональная элита смогла обеспечить социально-политическую стабильность, что, в свою очередь, явилось основой для высокого авторитета лидеров РТ и доверия к ним со стороны первых лиц РФ. Важной предпосылкой для этого стала преемственность в институциональном развитии РТ, а ключевыми результатами — приобретение региональной элитой контроля над основными предприятиями, расположенными в Татарстане, и получение широкой политической автономии.

Значимое укрепление позиций федерального центра после 2000 года сделало необходимой корректировку исходной модели развития РТ. Важными факторами для успешного поиска нового баланса отношений с федеральной властью стали способность элит РТ к выработке компромиссных решений и опыт реализации крупных проектов с достижением результатов, ожидаемых федеральным центром. Активное участие в федеральных инициативах (от реформы госзакупок, создания особых экономических зон и внедрения технологий электронного правительства до Национального рейтинга инвестиционного климата) и традиционное лидерство в их реализации позволило РТ в значительной мере заместить ресурсы, утраченные республикой в процессе разграничения полномочий в начале 2000-х годов. Результатом такой консолидированной и конструктивной стратегии региональной элиты стало сохранение расширенной автономии РТ и удержание контроля над ключевыми активами.

Проведенный анализ показывает, что работающие механизмы согласования интересов основных элитных групп и устойчивый элитный консенсус в отношении приоритетов республиканского развития были важным сравнительным преимуществом Татарстана на протяжении всего постсоветского периода.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что в течение 1990—2000-х годов Татарстан, позиционируя себя как источник лучших практик, в среднем не выделялся по темпам роста. Поэтому модель развития РТ в этот период не может быть описана в терминах догоняющего развития. Более того, глобальный финансовый кризис 2008—2009 годов показал, что действовавшая модель развития РТ, во многом основанная на привлечении ресурсов федерального центра, исчерпала свой потенциал. Осознание этого факта стало

отправной точкой для поиска новых вариантов развития в рамках разработки стратегии Татарстан–2030. Этот процесс позволил сформулировать долгосрочные цели развития Татарстана, связанные с его позиционированием как глобально конкурентоспособного региона, а также сместить акценты в политике на развитие инноваций и человеческого капитала, привлечение иностранных инвесторов и внедрение в РТ лучших международных практик управления.

Вместе с тем наш анализ показывает, что реализация амбициозных планов догоняющего развития, заложенных в «Стратегии–2030», сталкивается с объективными препятствиями. В их числе: (1) сложившаяся закрытая структура собственности на основные активы, ограничивающая возможности входа на рынок РТ для новых игроков; (2) отставание в уровне оплаты труда по сравнению со средними данными по России, предопределяющее отток квалифицированных кадров из РТ и снижающее отдачу от инвестиций в систему образования; (3) ограниченные возможности для социального лифта. В частности, наши интервью не дают оснований для положительного ответа на следующий вопрос: достаточны ли стимулы для возвращения в РТ выходцев из республики, которые получили высшее образование в Москве, Санкт-Петербурге и зарубежных университетах, но не принадлежат к действующей элите РТ?

В этом отношении Татарстану предстоит решить задачу укрепления своих позиций в глобальной конкуренции за привлечение и удержание талантливых кадров. С учетом того, что отставание по уровню доходов от столичных городов вряд ли может быть преодолено, РТ и другим сильным регионам нужно понять, за счет чего это можно компенсировать. Один из вариантов решения, получивших свое отражение в «Стратегии–2030», — улучшение неденежных составляющих качества жизни в регионе и предоставление больших возможностей для самореализации.

Дополнительным фактором риска является ухудшение внешней среды. Уже в кризис 2008–2009 годов федеральные власти столкнулись с заметным ужесточением бюджетных ограничений. Эти ограничения стали еще более явными на фоне обострения отношений между Россией и Западом, международных санкций и нового падения ВВП в РФ в 2014–2015 годах. В этих условиях изменился характер требований федерального центра к региональным властям [Становая, 2017]. Если раньше от регионов требовалась, главным образом, политическая лояльность, то сейчас в дополнение к ней всё чаще предъявляется требование эффективности деятельности региональных властей.

Руководители РФ по-прежнему публично признают, что Татарстану есть что предъявить в качестве достижений, но в последние годы

в России целый ряд регионов начал стабильно демонстрировать эффективные результаты — при меньших запросах, чем РТ, и меньших претензиях на региональную исключительность. Этими обстоятельствами, по нашему мнению, вызваны изменения в политике федерального центра по отношению к Татарстану с конца 2016 года, включая отказ Центрального банка РФ от санации «Татфондбанка» и решение Кремля не продлевать Договор о разграничении полномочий между РФ и РТ.

Таким образом, на фоне ужесточения бюджетных ограничений и обострения межрегиональной конкуренции действующие элиты РТ сталкиваются с новыми серьезными экономическими и политическими вызовами. Следует, однако, подчеркнуть, что эти проблемы не уникальны для Татарстана — в той или иной мере их приходится решать всем обществам, стабильность которых опирается на договоренности между ключевыми элитными группами о распределении контроля над потоками ренты. В последних работах Норта и его соавторов о «порядках ограниченного доступа» [In the Shadow., 2013; North et al., 2009] было показано, что исчерпание сложившихся источников ренты чревато для таких режимов расколом в элитах, дестабилизацией и кризисами.

Альтернативный позитивный сценарий (воплощавшийся на практике гораздо реже) сводится к коллективному самоограничению элит в период кризиса с одновременным поиском новых источников ренты и расширением состава «правлящей коалиции» за счет новых участников, способных придать динамизм сложившемуся «порядку ограниченного доступа». В логике Норта это означает расширение возможностей экономической и политической активности для новых, более эффективных игроков, а также усложнение структуры и повышение устойчивости «порядка ограниченного доступа», так как теперь он может опираться на более широкий спектр групп интересов.

Применительно к Татарстану сказанное, по нашему мнению, означает необходимость для элит РТ переосмыслить сложившуюся модель и расширить возможности доступа в экономику республики для новых игроков — внешних инвесторов, успешного среднего бизнеса, талантливых молодых специалистов. Важная часть решения этой проблемы — нахождение адекватных компенсаций для представителей действующей элиты. Как свидетельствует исторический опыт стран Юго-Восточной Азии и в особенности Китая, найти такие компенсации существенно легче при высоких темпах развития, поскольку, расширяя объем «пирога», экономический рост позволяет отдать часть ренты новым участникам без значимых потерь для действующих игроков. Тем самым опережающий рост нужен как способ разрешения противоречий между интересами действующей элиты

и интересами тех социальных групп, которые претендуют на место в элите.

Однако в сравнении со странами Юго-Восточной Азии (на которые в силу ряда факторов элиты РТ могли бы ориентироваться при построении своей модели догоняющего развития) специфика Татарстана заключается в том, что это не отдельное государство, а регион в рамках большой многонациональной страны. Общая для всей страны политика и нормативно-правовое поле, которые формируются из Москвы, могут способствовать позитивной динамике в РТ, но могут и препятствовать этому. Поэтому элитам Татарстана важно ясно понимать, что именно республика способна предложить федеральному центру в новых условиях международной конфронтации и жестких бюджетных ограничений.

Ускоренный экономический рост в РТ может и должен быть частью такого «предложения». Элите Татарстана он нужен не меньше, чем федеральному центру, поскольку, как уже отмечалось, только в условиях увеличения «пирога» у лидеров РТ будет шанс сгладить противоречия между интересами действующей элиты и новых игроков. Однако в опережающем развитии более сильных регионов многие представители федерального центра (особенно в силовом блоке) видят риски нарастания регионального сепаратизма. Одновременно на федеральный центр давит груз проблем депрессивных регионов, порождая скептическое отношение к запросам сильных регионов со стороны представителей социально-экономического блока правительства РФ.

Возможный ответ на этот вызов состоит в расширении кооперации с другими регионами. В частности, Татарстан мог бы инициировать разработку и реализацию межрегиональных инфраструктурных проектов, осуществляемых совместно с соседними субъектами Федерации, не имеющими пока таких, как у РТ, управленческих компетенций. Инициативы по ускоренному формированию межрегиональных рынков вокруг сильных регионов, по нашему мнению, будут более привлекательны для ФЦ по сравнению с проектами, от которых все основные выгоды получает один регион-лидер.

Во-первых, подобные проекты способствовали бы выравниванию региональных различий (так как за счет низкой базы менее развитые регионы в рамках такой кооперации смогут демонстрировать более высокие темпы роста), что будет смягчать социальную нагрузку на федеральный центр. Во-вторых, в рамках таких проектов вероятно распространение лучших практик и перенос управленческих компетенций из регионов-лидеров в соседние регионы. Наконец, более тесное экономическое сотрудничество сильных регионов с их соседями будет способствовать формированию ме-

ханизмов, объективно укрепляющих межрегиональную интеграцию в составе Федерации.

С точки зрения концепции «порядков ограниченного доступа» развитие подобной межрегиональной кооперации ведет к усложнению существующих связей между разными элитными группами и повышению устойчивости всей системы. Однако для элит регионов-лидеров (и, в частности, Татарстана) переход к такой стратегии означал бы необходимость не только договариваться с ФЦ, но и учитывать взаимные интересы и находить компромиссы в отношениях с соседними регионами, одновременно создавая механизмы контроля за реализацией достигнутых договоренностей.

Как и Россия в целом, РТ сталкивается сегодня с серьезными вызовами. Однако по сравнению со многими другими российскими регионами Татарстан имеет больше ресурсов и обладает большими возможностями. В какой мере элиты РТ смогут ответить на эти вызовы и реализовать эти возможности? От ответа на этот вопрос зависят перспективы дальнейшего развития Татарстана в конкуренции с успешными глобальными регионами.

Литература

1. Баранов А., Малков Е., Полищук Л., Рохлиц М., Сюняев Г. Измерение институтов в российских регионах: методология, источники данных, анализ // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 69–102.
2. Гельман В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис: Политические исследования. 1998. № 1. С. 87–105.
3. Зубаревич Н. В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.
4. Зубаревич Н. Пространство России после Крыма и на фоне кризиса // Pro et Contra. 2014. Т. 18. № 3–4. С. 118–128.
5. Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. М.: Институт социологии РАН; Московское представительство Фонда им. Ф. Эберта, 2004.
6. Никитин А. С. Инвестиционный рейтинг как инструмент стимулирования эффективности управления развитием регионов России // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 192–221.
7. Овчарова Л. Н., Прокофьева Л. М. Система социальной поддержки, направленной на активизацию выхода из бедности, в регионах Российской Федерации // SPERO. 2014. № 19. С. 87–102.
8. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Вып. 1 / под ред. Л. М. Гохберга. М.: НИУ ВШЭ, 2012.
9. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Вып. 5 / под ред. Л. М. Гохберга. М.: НИУ ВШЭ, 2017.
10. Салагаев А. Л., Сергеев С. А. Региональная элита Республики Татарстан: Структура и эволюция // Полития. 2013. № 2(69). С. 74–85.
11. Становая Т. Трансформация путинских элит: 2014–2024. Московский центр Карнеги. 2017. 26 июля. <http://carnegie.ru/2017/07/26/ru-pub-72625>.

12. Фрейнкман Л., Яковлев А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового типа // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 18–39.
13. Хакимов Р. С. Татарстан: идеология регионального развития. Казань: КЦФПП, 2014.
14. Шаймиев М. Ш. Стратегия развития Республики Татарстан // Вестник Поволжского института управления. 2001. № 1. С. 16–24.
15. Amsden A. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. N. Y.: Oxford University Press, 1989.
16. Amsden A. H., Chu W. W. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
17. Åslund A. Russia's Economic Transformation Under Putin // *Eurasian Geography and Economics*. 2004. Vol. 45. No 6. P. 397–420.
18. Bornstein M. Russia's Mass Privatization Programme // *Communist Economies and Economic Transformation*. 1994. Vol. 6. No 4. P. 419–457.
19. Bradshaw M., Prendergrast J. The Russian Heartland Revisited: An Assessment of Russia's Transformation // *Eurasian Geography and Economics*. 2005. Vol. 46. No 2. P. 83–122.
20. Braginskaia E. 'Domestication' or Representation? Russia and the Institutionalisation of Islam in Comparative Perspective // *Europe-Asia Studies*. 2012. Vol. 64. No 3. P. 597–620.
21. Darrell S. Russia's Market-Distorting Federalism // *Post-Soviet Geography and Economics*. 1997. Vol. 38. No 8. P. 445–460.
22. De Melo M., Ofer G., Yossifov P. Transition in Regional Capitals Along the Volga // *Post-Soviet Geography and Economics*. 1999. Vol. 40. No 8. P. 553–616.
23. Doner R. F., Schneider B. R. The Middle-Income Trap: More Politics than Economics // *World Politics*. 2016. Vol. 68. No 4. P. 608–644.
24. Dowley K. M. Striking the Federal Bargain in Russia: Comparative Regional Government Strategies // *Communist and Post-Communist Studies*. 1998. Vol. 31. No 4. P. 359–380.
25. Drobizheva L. Comparison of Élite Groups in Tatarstan, Sakha, Magadan, and Orenburg // *Post-Soviet Affairs*. 1999. Vol. 15. No 4. P. 387–406.
26. Hagendoorn L., Poppe E., Minescu A. Support for Separatism in Ethnic Republics of the Russian Federation // *Europe-Asia Studies*. 2008. Vol. 60. No 3. P. 353–373.
27. In the Shadow of Violence: The Problem of Development in Limited Access Societies / D. C. North, J. J. Wallis, S. B. Webb, B. R. Weingast (eds.). N. Y.: Cambridge University Press, 2013.
28. Kahn J. The Parade of Sovereignties: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism // *Post-Soviet Affairs*. 2000. Vol. 16. No 1. P. 58–89.
29. Kopsidis M. Disintegration of Russian Grain Markets in Transition: Political and Economic Dimensions // *Post-Communist Economies*. 2000. Vol. 12. No 1. P. 47–60.
30. Matsuzato K. Authoritarian Transformations of the Mid-Volga National Republics: An Attempt at Macro-Regionology // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2004. Vol. 20. No 2. P. 98–123.
31. McCann L. Globalisation and Postsocialist Development: The Tatarstan Variety of Capitalism // *Post-Communist Economies*. 2004. Vol. 16. No 3. P. 349–362.
32. Mikhailov V. V. Authoritarian Regimes of Russia and Tatarstan: Coexistence and Subjection // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2010. Vol. 26. No 4. P. 471–493.
33. North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. N. Y.: Cambridge University Press, 2009.

34. *Orttung R. W.* Business and Politics in the Russian Regions // Problems of Post-Communism. 2004. Vol. 51. No 2. P. 48–60.
35. *Putterman L.* On the Past and Future of China's Township and Village-Owned Enterprises // World Development. 1997. Vol. 25. No 10. P. 1639–1655.
36. *Rochlitz M.* Collective Action Abroad: How Foreign Investors Organize. Working Paper. Series at NRU HSE: Political Science. No WP BRP 32/PS/2016. 2016.
37. *Rutland P.* Petronation? Oil, Gas, and National Identity in Russia // Post-Soviet Affairs. 2015. Vol. 31. No 1. P. 66–89.
38. *Sabel C., Jordan L.* Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program. Washington, DC: World Bank, 2015.
39. *Sagers M. J.* The Regional Dimension of Russian Oil Production: Is a Sustained Recovery in Prospect? // Eurasian Geography and Economics. 2006. Vol. 47. No 5. P. 505–545.
40. *Sharafutdinova G.* Chechnya vs. Tatarstan: Understanding Ethnopolitics in Post-Communist Russia // Problems of Post-Communism. 2000. Vol. 47. No 2. P. 13–22.
41. *Sharafutdinova G.* Coping with Economic Crisis in Russia's Regions: The Case of Tatarstan // Russian Analytical Digest. 2016. No 182. P. 7–9.
42. *Sharafutdinova G.* Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood // Europe-Asia Studies. 2003. Vol. 55. No 4. P. 613–629.
43. *Stoner-Weiss K.* Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15. No 1. P. 87–106.
44. *Vartapetov K.* Russian Fiscal Federalism Under Stress: Federal Support of Regions During the Global Financial Crisis // Eurasian Geography and Economics. 2011. Vol. 52. No 4. P. 529–542.
45. *Weitzman M. L., Xu C.* Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives // Journal of Comparative Economics. 1994. Vol. 18. No 2. P. 121–145.
46. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank, 2017.
47. *Yew L. K.* From Third World to First: The Singapore Story, 1965–2000. N. Y.: HarperCollins Publishers, 2000.
48. *Zimin D.* Promoting Investment in Russia's Regions // Eurasian Geography and Economics. 2010. Vol. 51. No 5. P. 653–668.
49. *Zimine D., Bradshaw M. J.* Local Politics, Economic Structure, and Performance: The Case of Sakhalin // Eurasian Geography and Economics. 2003. Vol. 44. No 4. P. 287–304.
50. *Zverev Y.* Kaliningrad: Problems and Paths of Development // Problems of Post-Communism. 2007. Vol. 54. No 2. P. 9–25.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 180-217

Andrey A. YAKOVLEV, Cand. Sci. (Econ.), Professor. National Research University Higher School of Economics (str. 9, 28/11, Shabolovka ul., Moscow, 119049, Russian Federation).

E-mail: ayakovlev@hse.ru

Lev M. FREINKMAN, Cand. Sci. (Econ.). National Research University Higher School of Economics (str. 9, 28/11, Shabolovka ul., Moscow, 119049, Russian Federation).

E-mail: lfreinkman@gmail.com

Sergey A. MAKAROV. National Research University Higher School of Economics (str. 9, 28/11, Shabolovka ul., Moscow, 119049, Russian Federation).
E-mail: makarov.sa@mail.ru

Victor S. POGODAEV. National Research University Higher School of Economics (str. 9, 28/11, Shabolovka ul., Moscow, 119049, Russian Federation).
E-mail: vipogodaev@yandex.ru

The Elite Consensus and Regional Economic Development: The Experience of the Republic of Tatarstan

Abstract

In the context of Russia's need to make a transition towards a new developmental model and in light of the international experience suggesting that advanced regions within large economies could become the primary drivers of national growth, this article analyzes the developmental model that has been shaping up in the Republic of Tatarstan (the RT). In Russia, since the mid-2000s, this model has been considered as an example of best practice. We identify the main characteristics and stages in the evolution of the RT developmental model, as well as highlight its strengths and limitations using the SWOT-analysis technique. It is noted that a "special" investment climate has formed in the region, featuring predictable government policies, lower costs and risks of doing business, and informal guarantees for entrepreneurs willing to invest in the RT's priority projects. The article points out that consolidation of interests of major regional elite groups, their consensus regarding the priorities for regional development and the associated policy instruments have been important comparative advantages of Tatarstan. The prospects for formation in the RT of a catching-up developmental model similar to ones in the successful countries of Southeast Asia will depend upon the extent to which the current Tatarstan's elite could find a consolidated response to the new challenges confronting the RT recently, as well as the degree of soundness of the federal policy with respect to the more developed regions. The main obstacles to development include the current closed ownership structure of core assets, limiting possibilities of market entry for new players, and lower average wages prejudging the outflow of skilled personnel from the RT. In the environment of tightening regional competition for federal resources Tatarstan would have to make additional efforts in order to strengthen its competitive position in the eyes of the Federal Government. In this regard, expanding cooperation with the neighboring regions looks like an attractive policy option for the RT.

Keywords: elite consolidation, regional development, catching-up developmental model, Tatarstan, Russia.

JEL: O25, O43, P25, P35, R58.

References

1. Baranov A., Malkov E., Polishchuk L., Rokhlits M., Syunyaev G. Izmerenie institutov v rossiyskikh regionakh: metodologiya, istochniki dannykh, analiz [Measuring Institutions in Russian Regions: Methodology, Sources of Data, Analysis]. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 2, pp. 69-102.
2. Gel'man V. Ya. Regional'naya vlast' v sovremennoy Rossii: instituty, rezhimy i praktiki [Regional Power in Contemporary Russia: Institutions, Regimes, Practices]. *Polis. Political Studies*, 1998, no. 1, pp. 87-105.

3. Zubarevich N. V. *Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsiya* [Russian Regions: Inequality, Crisis, Modernization]. Moscow, Independent Institute for Social Policy, 2010.
4. Zubarevich N. Prostranstvo Rossii posle Kryma i na fone krizisa [Russia's Space After Crimea and Against the Background of the Crisis]. *Pro et Contra*, 2014, vol. 18, no. 3-4, pp. 118-128.
5. Lapina N., Chirikova A. *Putinskie reformy i potentsial vliyaniya regional'nykh elit* [Putin's Reforms and the Potential Impact of Regional Elites]. Moscow, Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow Office of the Ebert Foundation, 2004.
6. Nikitin A. S. Investitsionnyy reyting kak instrument stimulirovaniya effektivnosti upravleniya razvitiem regionov Rossii [Investment Rating as an Instrument of Effective Govern Management Stimulation in Russian Regions]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2016, vol. 11, no. 6, pp. 192-221.
7. Ovcharova L. N., Prokof'eva L. M. Sistema sotsial'noy podderzhki, napravlennoy na aktivizatsiyu vykhoda iz bednosti, v regionakh Rossiyskoy Federatsii [The System for Social Support Aimed at Enhancing Out-of-Poverty Transition in the Regions of the Russian Federation]. *SPERO*, 2014, no. 19, pp. 87-102.
8. Gokhberg L. (ed.) *Reyting innovatsionnogo razvitiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii. Vyp. 1* [Russian Regional Innovation Development Rating. Iss. 1]. Moscow, NRU HSE, 2012.
9. Gokhberg L. (ed.) *Reyting innovatsionnogo razvitiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii. Vyp. 5* [Russian Regional Innovation Development Rating. Iss. 5]. Moscow, NRU HSE, 2017.
10. Salagaev A. L., Sergeev S. A. Regional'naya elita Respubliki Tatarstan: Struktura i evoliutsiya [Regional Elite in the Republic of Tatarstan: Structure and Evolution]. *Politeia*, 2013, no. 2(69), pp. 7485.
11. Stanovaya T. *Transformatsiya putinskikh elit: 2014-2024* [Transformation of the Putin's Elites: 2014-2024]. Moscow Carnegie Center, 2017, July 26. <http://carnegie.ru/2017/07/26/ru-pub-72625>.
12. Freinkman L., Yakovlev A. Agentstvo strategicheskikh initsiativ kak institut razvitiya novogo tipa [Agency for Strategic Initiatives as a New Type of Development Institution]. *Voprosy ekonomiki*, 2014, no. 6, pp. 18-39.
13. Khakimov R. S. *Tatarstan: ideologiya regional'nogo razvitiya* [Tatarstan: Ideology of Regional Development]. Kazan, KCFPP, 2014.
14. Shaimiev M. Sh. Strategiya razvitiya Respubliki Tatarstan [Developmental Strategy for the Republic of Tatarstan]. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya* [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration], 2001, no. 1, pp. 16-24.
15. Amsden A. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. N. Y., Oxford University Press, 1989.
16. Amsden A. H., Chu W. W. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge, MA, MIT Press, 2003.
17. Åslund A. Russia's Economic Transformation Under Putin. *Eurasian Geography and Economics*, 2004, vol. 45, no. 6, pp. 397-420.
18. Bornstein M. Russia's Mass Privatisation Programme. *Communist Economies and Economic Transformation*, 1994, vol. 6, no. 4, pp. 419-457.
19. Bradshaw M., Prendergrast J. The Russian Heartland Revisited: An Assessment of Russia's Transformation. *Eurasian Geography and Economics*, 2005, vol. 46, no. 2, pp. 83-122.
20. Braginskaia E. 'Domestication' or Representation? Russia and the Institutionalisation of Islam in Comparative Perspective. *Europe-Asia Studies*, 2012, vol. 64, no. 3, pp. 597-620.
21. Darrell S. Russia's Market-Distorting Federalism. *Post-Soviet Geography and Economics*, 1997, vol. 38, no. 8, pp. 445-460.

22. De Melo M., Ofer G., Yossifov P. Transition in Regional Capitals Along the Volga. *Post-Soviet Geography and Economics*, 1999, vol. 40, no. 8, pp. 553-616.
23. Doner R. F., Schneider B. R. The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, 2016, vol. 68, no. 4, pp. 608-644.
24. Dowley K. M. Striking the Federal Bargain in Russia: Comparative Regional Government Strategies. *Communist and Post-Communist Studies*, 1998, vol. 31, no. 4, pp. 359-380.
25. Drobizheva L. Comparison of Élite Groups in Tatarstan, Sakha, Magadan, and Orenburg. *Post-Soviet Affairs*, 1999, vol. 15, no. 4, pp. 387-406.
26. Hagendoorn L., Poppe E., Minescu A. Support for Separatism in Ethnic Republics of the Russian Federation. *Europe-Asia Studies*, 2008, vol. 60, no. 3, pp. 353-373.
27. North D. C., Wallis J. J., Webb S. B., Weingast B. R. (eds.). *In the Shadow of Violence: The Problem of Development in Limited Access Societies*. N. Y., Cambridge University Press, 2013.
28. Kahn J. The Parade of Sovereignties: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism. *Post-Soviet Affairs*, 2000, vol. 16, no. 1, pp. 58-89.
29. Kopsidis M. Disintegration of Russian Grain Markets in Transition: Political and Economic Dimensions. *Post-Communist Economies*, 2000, vol. 12, no. 1, pp. 47-60.
30. Matsuzato K. Authoritarian Transformations of the Mid-Volga National Republics: An Attempt at Macro-Regionology. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2004, vol. 20, no. 2, pp. 98-123.
31. McCann L. Globalisation and Post-Socialist Development: The Tatarstan Variety of Capitalism. *Post-Communist Economies*, 2004, vol. 16, no. 3, pp. 349-362.
32. Mikhailov V. V. Authoritarian Regimes of Russia and Tatarstan: Coexistence and Subjection. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2010, vol. 26, no. 4, pp. 471-493.
33. North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. N. Y., Cambridge University Press, 2009.
34. Ortung R. W. Business and Politics in the Russian Regions. *Problems of Post-Communism*, 2004, vol. 51, no. 2, pp. 48-60.
35. Putterman L. On the Past and Future of China's Township and Village-Owned Enterprises. *World Development*, 1997, vol. 25, no. 10, pp. 1639-1655.
36. Rochlitz M. Collective Action Abroad: How Foreign Investors Organize. *Working Paper Series at NRU HSE, Political Science*, no. WP BRP 32/PS/2016, 2016.
37. Rutland P. Petronation? Oil, Gas, and National Identity in Russia. *Post-Soviet Affairs*, 2015, vol. 31, no. 1, pp. 66-89.
38. Sabel C., Jordan L. *Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program*. Washington, DC, World Bank, 2015.
39. Sagers M. J. The Regional Dimension of Russian Oil Production: Is a Sustained Recovery in Prospect? *Eurasian Geography and Economics*, 2006, vol. 47, no. 5, pp. 505-545.
40. Sharafutdinova G. Chechnya vs. Tatarstan: Understanding Ethnopolitics in Post-Communist Russia. *Problems of Post-Communism*, 2000, vol. 47, no. 2, pp. 13-22.
41. Sharafutdinova G. Coping with Economic Crisis in Russia's Regions: The Case of Tatarstan. *Russian Analytical Digest*, 2016, no. 182, pp. 7-9.
42. Sharafutdinova G. Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood. *Europe-Asia Studies*, 2003, vol. 55, no. 4, pp. 613-629.
43. Stoner-Weiss K. Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia. *Post-Soviet Affairs*, 1999, vol. 15, no. 1, pp. 87-106.
44. Vartapetov K. Russian Fiscal Federalism Under Stress: Federal Support of Regions During the Global Financial Crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 2011, vol. 52, no. 4, pp. 529-542.

45. Weitzman M. L., Xu C. Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives. *Journal of Comparative Economics*, 1994, vol. 18, no. 2, pp. 121-145.
46. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC, World Bank, 2017.
47. Yew L. K. *From Third World to First: The Singapore Story, 1965-2000*. N. Y., HarperCollins Publishers, 2000.
48. Zimin D. Promoting Investment in Russia's Regions. *Eurasian Geography and Economics*, 2010, vol. 51, no. 5, pp. 653-668.
49. Zimine D., Bradshaw M. J. Local Politics, Economic Structure, and Performance: The Case of Sakhalin. *Eurasian Geography and Economics*, 2003, vol. 44, no. 4, pp. 287-304.
50. Zverev Y. Kaliningrad: Problems and Paths of Development. *Problems of Post-Communism*, 2007, vol. 54, no. 2, pp. 9-25.