

Стратегический выбор экономической специализации периферийного муниципального образования*

В статье рассматриваются методические аспекты стратегического анализа экономического развития периферийного муниципального образования. Анализ проводится на примере Лахденпохского муниципального района Республики Карелия. Обосновывается выбор направлений экономической специализации при разработке программы социально-экономического развития муниципального образования на основе SWOT-анализа и концепции капитализации территории.

Муниципальное образование, программа социально-экономического развития, стратегический анализ, экономическая специализация.



**Евгений Викторович
ЖИРНЕЛЬ**

кандидат экономических наук
учёный секретарь Института экономики Карельского научного центра РАН
evge2004@mail.ru

Современное экономическое развитие в пространственном отношении характеризуется возрастающей концентрацией экономической активности, которая формирует предпосылки для возникновения центров, являющихся источниками экономического роста, и периферии, существенно отстающей по многим социально-экономическим показателям [1]. Социально-экономическая дифференциация в современных условиях связана в том числе и со структурной трансформацией экономики, которая приводит к тому, что «дистанция между центром как генератором волн научно-технического прогресса и периферией как имитатором, исполнителем сохраняется довольно устойчиво» [2]. Эти процессы усиливаются возрастающей ролью знаний, человеческого и социального капитала местных сообществ, а также нематериальных активов территории.

Данные обстоятельства определяют необходимость поиска приоритетных направлений экономической специализации периферийных муниципальных образований, обеспечивающих их конкурентоспособность в сложившейся системе разделения труда (на региональном, национальном и международном уровнях). На практике необходимость данного выбора может быть связана с разработкой программы социально-экономического развития муниципального образования.

В настоящее время накоплен значительный опыт в области методического обеспечения разработки стратегических планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, в т.ч. в части обоснования их экономического блока. Однако, несмотря на существование широкого спектра инструментов, позволяющих разрабатывать стратегию

* Статья содержит результаты работы творческого коллектива Института экономики Карельского научного центра РАН под руководством А.И. Шишкина по разработке Программы социально-экономического развития Лахденпохского муниципального района до 2015 г.

развития территории, некоторые вопросы остаются дискуссионными как в научной, так и экспертной среде. В частности, к ним можно отнести вопрос выбора приоритетных направлений экономической специализации муниципального образования. Данные направления ложатся в основу экономического блока программы социально-экономического развития и, более того, могут определять содержание социального блока.

В рамках существующей практики можно выделить три основных подхода. Первый основывается на том, что в качестве приоритетных выбираются уже сложившиеся и относительно успешные сектора местной экономики, обеспечивающие занятость населения и бюджетные поступления [3]. Его основным преимуществом является опора на уже существующие ресурсы и интересы местных предпринимателей. Это позволяет формировать экономический блок программы на основе проектов, которые планируются к реализации местным бизнесом. Прежде всего, это актуально для монопрофильных муниципальных образований, экономика которых зависит от функционирования градообразующих предприятий. Основной недостаток такого подхода связан с закреплением уже сложившейся структуры экономики и ограничением возможностей по её модернизации.

Второй подход предполагает ориентацию на развитие новых секторов местной экономики, её структурную перестройку, привлечение внешних инвесторов [4]. Его реализация актуальна в целях диверсификации экономики или поиска принципиально нового направления экономического развития, обеспечивающего большие конкурентные преимущества. Однако в этом случае могут возникать ограничения, связанные с отсутствием необходимых для структурной пере-

стройки ресурсов, в т.ч. и человеческих. Такими ограничениями, например, могут стать узкий спектр компетенций местного сообщества и «социальная укоренённость» (social embeddedness) экономической деятельности [5].

Представляется предпочтительным третий вариант – совмещение двух предыдущих подходов, когда структурная перестройка представляет собой не только появление новых секторов местной экономики, но и модернизацию уже существующих производств [6]. Это смягчает социальные издержки структурной трансформации, позволяет местному сообществу и бизнесу адаптироваться к новым условиям.

Более того, в рамках данного варианта на основе системного подхода может происходить комбинирование «старых» секторов экономики с «новыми», в результате чего стагнирующие производства приобретают новые конкурентные преимущества и ориентируются на более привлекательные рынки. Однако на практике такая комбинация может затрудняться конфликтом интересов бизнеса, а также кризисным состоянием местных предприятий, которые больше не способны выступать в качестве системообразующих для муниципальной экономики. Возможности и ограничения рассмотренных выше подходов представлены в *таблице 1*.

Рассмотрим процесс выбора стратегически приоритетных направлений экономической специализации территории на примере Лахденпохского муниципального района Республики Карелия. В 2009 году Институт экономики Карельского научного центра РАН выступил в качестве разработчика Программы социально-экономического развития района до 2015 года. Одним из этапов разработки Программы стал стратегический анализ и выбор приоритетных направлений развития экономики района.

Таблица 1. Основные подходы к выбору экономической специализации муниципального образования и их характеристики

Подход	Преимущества	Возможные ограничения
Ориентация на сложившуюся структуру экономики	Предсказуемость местного бизнеса и установившиеся связи Простота планирования и прогнозирования Самореализация планов Соответствие существующих компетенций местного сообщества требованиям бизнеса Отсутствие структурной безработицы	Низкая адаптивность местной экономики к внешним изменениям Низкая конкурентоспособность и кризисное состояние местных предприятий Высокий уровень безработицы Недостаточная налогооблагаемая база Низкий уровень доходов населения
Формирование новой структуры экономики	Повышение конкурентоспособности местной экономики Создание новых рабочих мест Рост бюджетных поступлений Предпосылки для формирования новых институтов Возможности для повышения квалификации трудовых ресурсов Рост доходов населения	Отсутствие необходимых факторов производства Низкая инвестиционная привлекательность территории «Социальная укорененность» экономической деятельности Возможность возникновения структурной безработицы Возможность возникновения конфликта интересов
Комбинированный подход	Модернизация «старых» секторов экономики Эволюционная структурная трансформация экономики Невысокие социальные издержки Синергетический эффект	Несовместимость «старых» и «новых» секторов экономики Недостаток трудовых ресурсов Возможность возникновения конфликта интересов

Лахденпохский район расположен в юго-западной части Карелии, граничит с Ленинградской областью, на западе административная граница совпадает с российско-финляндской государственной границей (рис. 1).

Общая площадь территории района составляет 2 210 кв. км, на которых проживает около 15,5 тыс. чел., из них примерно половина проживает в административном центре – г. Лахденпохья. На формирование инфраструктуры и системы

Рисунок 1. Лахденпохский муниципальный район



расселения района существенное влияние оказал период, когда район являлся территорией Финляндии (до 1940 г.).

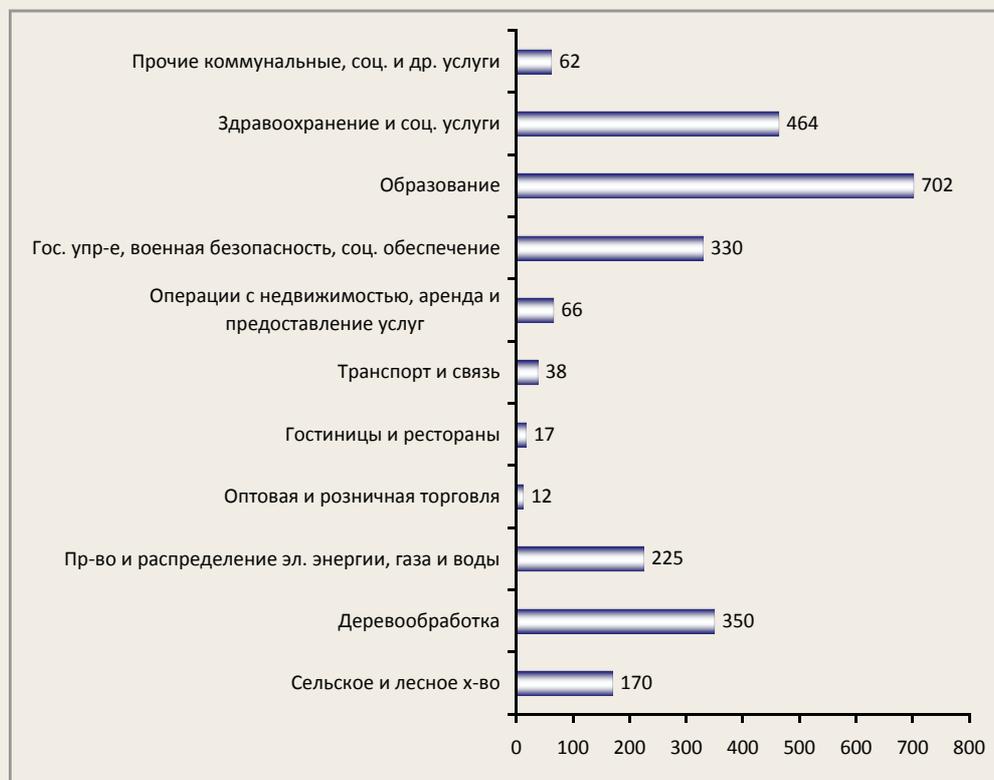
На территории района находятся два упрощённых пункта пропуска «Рустилахти – Укуниемеи» и «Париккала – Сювяоро», в перспективе предполагается создание международных автомобильного и железнодорожного пунктов пропуска.

Район можно отнести к категории периферийных в связи с его географической удалённостью от региональной столицы, отсутствием на его территории крупных населённых пунктов и градообразующих предприятий и, соответственно, недостаточной налогооблагаемой базой. В общем рейтинге муниципальных образований региона, который осуществляется Министерством экономического развития Республики Карелия, по показателям социально-экономического развития

за первое полугодие 2009 года район занимал последнее место.

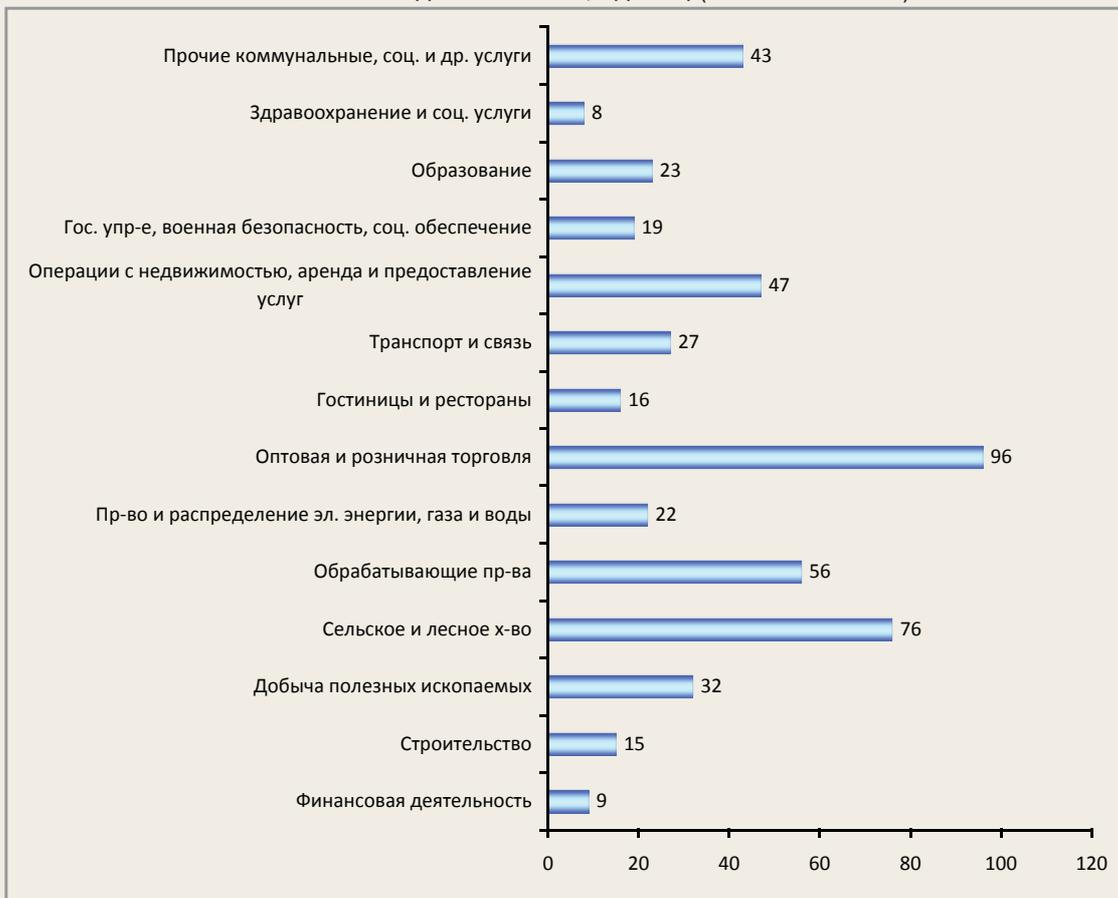
Экономическая специализация района в настоящее время связана с добычей строительного камня, производством строительных материалов, лесозаготовкой и деревообработкой (рис. 2, 3, 4). Район также имеет традиции сельскохозяйственного производства, т.к. находится в относительно благоприятных агроклиматических условиях [7]. Однако сельское хозяйство достаточно долгое время находится в кризисном состоянии, а многие сельскохозяйственные угодья не используются по назначению. При этом динамично развивается новое направление – форелеводство, для которого в Карелии существуют благоприятные климатические условия и большое количество подходящих водоёмов. В данном районе, с учётом его географического положения и транспортной

Рисунок 2. Численность работающих по основным видам экономической деятельности, человек (на 01.01.2009 г.)



Источник: здесь и далее – данные Карелиястата.

Рисунок 3. Распределение хозяйствующих субъектов по видам экономической деятельности, единиц (на 01.01.2009 г.)



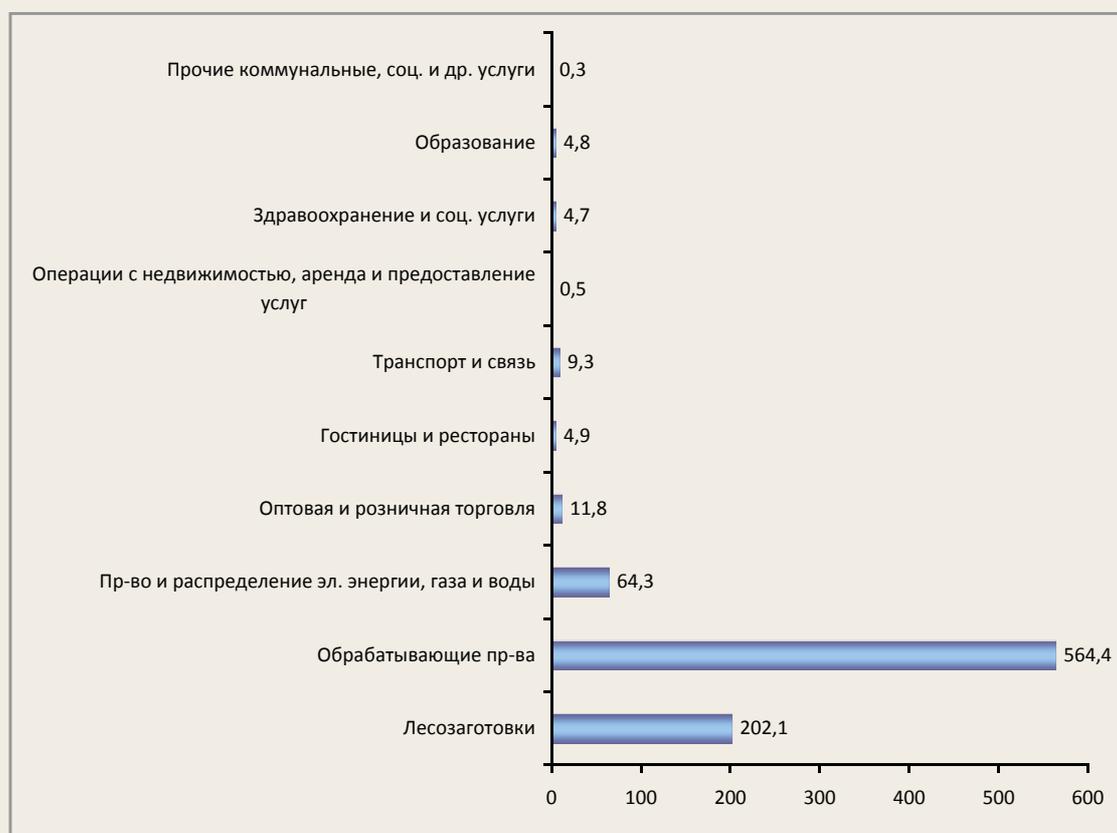
доступности, к этим факторам добавляется близость к крупному рынку сбыта – Санкт-Петербургу.

Значительная часть занятых в районе сосредоточена в социальной сфере, образовательных и медицинских учреждениях, государственных структурах и органах местного самоуправления. Так, например, наибольшее количество занятых наблюдается в образовании – 702 человека, здравоохранении – 464, структурах государственного управления, военной безопасности и обязательного социального обеспечения – 330 человек, в этих секторах занято более половины работающих в районе. Данное обстоятельство определяет низкую налогооблагаемую базу муниципального образования, а также зависимость от регионального и федерального бюджетов, в т. ч. и как источников дохода местного

населения. Несмотря на то, что количество зарегистрированных в районе предприятий оптовой и розничной торговли превышает количество хозяйствующих субъектов по другим видам деятельности, численность занятых в данном секторе невелика, а оборот этих предприятий значительно ниже, чем в производстве. Данное обстоятельство может объясняться наличием незарегистрированной занятости, а также скрытых от налогообложения доходов предпринимателей. Наибольший оборот, по данным официальной статистики, обеспечивается обрабатывающими производствами и лесозаготовительными предприятиями района.

В настоящее время в районе активно развивается туризм, что связано с его богатым туристско-рекреационным потенциалом и выгодным расположением. Кроме того,

Рисунок 4. Оборот организаций по видам экономической деятельности, млн. руб. (на 01.01.2009 г.)



Лахденпохский район уже сегодня можно определить как рекреационную зону Санкт-Петербурга. Это подтверждается и возрастающим с каждым годом интересом его жителей к этой территории как к месту отдыха, а также ростом стоимости земельных участков. Одной из проблем в этом секторе местной экономики является проблема концентрации доходов от туризма на территории района, т.к. сегодня его туристско-рекреационный потенциал используется турфирмами, не зарегистрированными на территории муниципального образования. Соответственно данные фирмы практически не создают рабочие места для местного населения, не обеспечивают поступления в местный бюджет, но ведут предпринимательскую деятельность, используя местные природные ресурсы.

В последние годы промышленная специализация района, прежде всего связанная с разработкой карьеров по добыче щебня, неоднократно вступала в противоречие с формирующейся рекреационной специализацией территории, что приводило к возникновению конфликтов интересов [8]. Территория района входит в зону, выделенную как перспективная особо охраняемая территория – национальный (природный) парк «Ладожские шхеры».

С учётом данного обстоятельства вопрос выбора приоритетных направлений экономической специализации района при разработке его программы социально-экономического развития стал одним из ключевых. В целях данного выбора был проведён стратегический анализ экономического развития муниципального обра-

Таблица 2. Сильные и слабые стороны, возможности и угрозы

Сильные стороны	
1.	Историческое и культурное наследие территории.
2.	Природно-ресурсный потенциал.
3.	Наличие сельскохозяйственных угодий и традиций сельхозпроизводства.
4.	Выгодное географическое положение.
5.	Уникальный природный ландшафт.
6.	Наличие условий для создания санаториев (благоприятный микроклимат).
7.	Наличие глубоководного залива и близость к о. Валаам.
8.	Условия для развития малой гидроэнергетики.
Слабые стороны	
1.	Недостаток квалифицированных кадров при высокой безработице.
2.	Сложная демографическая ситуация.
3.	Низкий уровень развития социальной инфраструктуры.
4.	Слабое развитие энергетической, коммунальной и транспортной инфраструктуры.
5.	Недостаточная налогооблагаемая база района и отдельных поселений.
6.	Отсутствие крупных предприятий, обеспечивающих занятость.
Возможности	
1.	Реализация международных проектов и приграничное сотрудничество.
2.	Привлечение инвестиций в строительство объектов сельхозпроизводства.
3.	Создание санаторно-оздоровительных учреждений.
4.	Использование современных технологий малой энергетики.
5.	Улучшение транспортной доступности района.
6.	Открытие МАПП и железнодорожной ветки в Финляндию.
7.	Федеральная и региональная поддержка малого бизнеса.
8.	Привлечение средств для строительства (реконструкции) порта в г. Лахденпохья.
9.	Развитие индивидуального жилищного строительства.
Угрозы	
1.	Снижение инвестиционной активности и уменьшение налогооблагаемой базы.
2.	Продолжение и усиление оттока населения (прежде всего молодёжи) из района.
3.	Возникновение конфликта интересов при реализации промышленных проектов.
4.	Увеличение теневого сектора в туристском бизнесе.
5.	Невостребованность местных кадров при реализации инвестиционных проектов.
6.	Деградация системы сельского расселения.
7.	Рост количества спекулятивных сделок с землёй.

зования. Методической основой данного анализа являлся широко используемый в практике стратегического планирования SWOT-анализ, а также концепция капитализации территории, разрабатываемая в Институте экономики КарНЦ РАН [9]. SWOT-анализ Лахденпохского района проводился на основе результатов семинара, организованного в администрации района при участии специалистов администрации местного самоуправления, представителей бизнеса и населения. Выявленные сильные и слабые стороны района, а также возмож-

ности и угрозы представлены в *таблице 2*, в дальнейшем их комбинация произведена в матрице SWOT.

В результате анализа факторов внутренней и внешней среды выявлено, что *наиболее важными сильными сторонами района являются:*

1. Наличие сельскохозяйственных угодий и традиций сельскохозяйственного производства. Развитие сельского хозяйства может способствовать решению целого ряда социально-экономических проблем: безработицы, оттока населения из малых

населённых пунктов, снижения налогооблагаемой базы и т. д. Кроме того, сельское хозяйство выполняет функцию сохранения традиционного уклада жизни сельского населения, сохранения системы расселения, окружающей среды и природных ландшафтов. Однако эта отрасль находится в кризисном состоянии и её развитие в дальнейшем потребует значительных инвестиций. При этом уже сегодня существуют возможности сочетания сельского хозяйства и туризма (сельский туризм), а также позиционирования сельскохозяйственной продукции как экологически чистой (продукты питания при санаторно-курортном лечении).

2. Выгодное географическое положение.

Близость района к Санкт-Петербургу и Финляндии положительно влияет на развитие местной экономики и может способствовать привлечению инвестиций практически во все ее сектора (туризм, транспорт, ГПК, ЛПК, сельское хозяйство и др.) при их сбалансированном и комплексном развитии. В настоящее время интерес со стороны инвесторов проявляется как к проектам горнопромышленного комплекса, так и к проектам в сфере туризма, сельского хозяйства.

3. Наличие условий для создания санаториев (благоприятный микроклимат). Данные условия позволяют говорить о перспективности крупных инвестиционных проектов в этой сфере, что открывает возможности для комплексного развития туризма и туристской инфраструктуры, а также позволит сократить долю теневое сектора экономики и увеличить занятость местного населения. Этот вариант развития туризма является наиболее привлекательным, т.к. ориентирован на наиболее эффективное использование туристского потенциала района, снижение экологических рисков, комплексность развития туристского сектора.

К внешним возможностям, которые могут серьёзно повлиять на изменение ситуации в районе, относятся:

4. Реализация международных проектов и обмен опытом с финскими партнёрами.

Международные проекты, позволяющие перенимать успешный опыт, обмениваться информацией и технологиями (в т. ч. организационными), могут стать серьёзным фактором модернизации района, и, более того, Лахденпохский район в дальнейшем может стать транслятором успешного опыта в различных сферах (предпринимательство, местное самоуправление, социальная сфера и т.д.) для других муниципальных образований республики. Создание трансграничных проектов и организаций может способствовать включению экономики района в международную производственную и торговую сети, вхождению местных предприятий в финские кластеры на условиях аутсорсинга, а также формированию новых институтов.

5. Улучшение транспортной доступности района. Использование выгодного географического положения района возможно только лишь в условиях повышения его транспортной доступности, модернизации дорожной сети, развития соответствующей инфраструктуры.

6. Открытие международного автомобильного пункта пропуска и железнодорожной ветки в Финляндию. Данный проект позволит повысить туристскую привлекательность района, развивать его транзитную функцию и, соответственно, будет способствовать развитию предпринимательства и обеспечивать занятость местного населения.

7. Развитие индивидуального жилищного строительства. Дальнейшее улучшение демографической ситуации в районе, решение проблемы оттока высококвалифицированных кадров возможно только при условии решения жилищной проблемы, наиболее оптимальным и привлекательным

вариантом решения которой является развитие индивидуального жилищного строительства.

Выявлены следующие наиболее значимые *внешние угрозы*:

1. Снижение инвестиционной активности и уменьшение налогооблагаемой базы. В этом случае финансовые возможности района по решению проблем будут снижаться при повышении зависимости от регионального бюджета.

2. Продолжение и усиление оттока населения (прежде всего молодёжи) из района. Данная проблема может стать одной из самых главных в вопросе привлечения инвестиций, как частных, так и государственных.

3. Невостребованность местных кадров при реализации инвестиционных проектов. Возрастающие требования к квалификации работников во всех областях могут сделать местное население не востребованным даже при развитии экономики района (вахтовый метод работы и использование кадров, в т. ч. управленческих, из-за пределов региона). Это приводит к противоречию: высокая безработица и дефицит квалифицированных кадров.

Общий результат стратегического анализа сформулирован следующим образом.

Существующие в настоящее время *предпосылки и возможности социально-экономического развития Лахденпохского муниципального района могут быть реализованы только при комплексном развитии местной экономики*, основанном на выгодном географическом положении, ориентированном на ресурсы местного сообщества, а также учитывающем интересы населения и экологические риски.

Анализ стратегических альтернатив, связанных с приоритетными направлениями экономической специализации, на основе концепции капитализации территории (рис. 5) выявил следующее:

1. Развитие туризма не обеспечивает быстрого эффекта для территории, однако для того, чтобы данное направление позволяло генерировать доходы и создавать большое количество рабочих мест, требуется привлечение инвестиций в основную и вспомогательную инфраструктуру.

2. Добыча нерудных полезных ископаемых и производство щебня уже сегодня позволяет получать доходы и обеспечить рост количества рабочих мест. Однако это направление специализации характеризуется высокими экологическими рисками и может привести к ухудшению условий

Рисунок 5. Классификация альтернатив специализации района с позиции краткосрочной эффективности и долгосрочного роста

		Вероятность долгосрочного экономического роста	
		Высокая	Низкая
Краткосрочная эффективность	Высокая	<ul style="list-style-type: none"> • Форелеводство • Добыча и переработка местного топливно-энергетического сырья (торф, древесные отходы) • Транзит 	<ul style="list-style-type: none"> • Добыча и обработка нерудных полезных ископаемых (прежде всего минерально-строительного сырья) • Лесозаготовка
	Низкая	<ul style="list-style-type: none"> • Туризм и рекреация • Деревообработка • Сбор и переработка недревесных и пищевых лесных ресурсов 	<ul style="list-style-type: none"> • Сельское хозяйство: животноводство и растениеводство

проживания местного населения и снижению туристско-рекреационного потенциала территории.

Стратегически привлекательной является специализация, которая обладает как большим краткосрочным эффектом, так и высокой вероятностью развития в долгосрочной перспективе. В Лахденпохском районе к таким направлениям можно отнести форелеводство, а также добычу, переработку и использование местного топливно-энергетического сырья. Первое направление позволяет получить быстрый эффект в силу высокой конкурентоспособности данной продукции (70% российской форели производится в Карелии) и обладает большим потенциалом развития на перспективу. Второе направление позволяет получить краткосрочный эффект при ориентации на внутренние потребности района в топливно-энергетическом сырье, а долгосрочный эффект – при выходе на внешние рынки.

К приоритетным относятся также направления с высоким потенциалом развития в долгосрочной перспективе, но требующие больших капитальных вложений на первоначальных этапах: туризм и рекреация, деревообработка, использование недревесных лесных ресурсов и переработка пищевых лесных ресурсов. Добыча и обработка минерально-строительного сырья, наряду с лесозаготовкой, для района являются привлекательными как приоритетные направления специализации, только в краткосрочном периоде. При этом данные направления специализации входят в противоречие с развитием туризма и рекреационными функциями территории.

Сельское хозяйство в районе в силу объективных причин сегодня не является привлекательной сферой для бизнеса, долгосрочные перспективы его также не ясны. Однако данное направление может выступать в качестве вспомогательного при ре-

ализации рекреационных функций района (сельский туризм и производство экологически чистой продукции). Такой вариант поддерживается в том числе и местными фермерами, которых реализация комбинированного подхода обеспечила бы дополнительным источником дохода, позволила бы диверсифицировать свой бизнес и сделать его более рентабельным, выйти на уровень неценовой конкуренции при сбыте своей продукции.

Таким образом, выбор приоритетных направлений экономического развития муниципального образования основывается на следующих основных критериях:

1. Экономико-географическое положение: представляя собой открытую социально-экономическую систему, муниципальное образование находится в постоянном взаимодействии с другими системами, а также системами более высокого уровня (страна, регион), соответственно характер и интенсивность данного взаимодействия во многом зависят от экономико-географического положения муниципального образования, которое может стать его конкурентным преимуществом.

2. Наличие необходимых ресурсов, в т. ч. трудовых: данный критерий сегодня является одним из самых важных, т.к. отсутствие или недостаток кадров необходимого уровня квалификации может стать серьезным препятствием на пути привлечения инвестиций и развития местной экономики. В современной экономике не недостаток финансовых ресурсов, а качество ресурсов трудовых зачастую становится практически непреодолимым препятствием на пути появления новых направлений экономической специализации территории.

3. Экологическая безопасность и комфортность проживания: обеспечение этого критерия является приоритетным условием стратегического выбора, т. к. качество жизни населения и экологическая безопасность

обеспечивают воспроизводство самой социально-экономической системы, развитие экономики является в данном случае не целью, а лишь средством для развития местного сообщества.

4. *Краткосрочная эффективность и возможность долгосрочного экономического роста*: данный критерий позволяет оценить стратегические альтернативы как с точки зрения решения существующих сегодня проблем (например, безработица или недостаточная налогооблагаемая база), так и с позиции долгосрочных положительных эффектов для территории.

5. *Возможность комбинации различных направлений специализации в целях достижения синергетического эффекта*: учёт этого критерия предполагает системный подход к решению социально-экономических проблем, который позволяет на основе совмещения различных направлений

экономической специализации (новых и существующих) повышать общую рентабельность инвестиционных проектов и, соответственно, конкурентоспособность муниципального образования в целом.

В заключение следует отметить, что успех реализации выбранных направлений развития экономики муниципального образования в большей степени будет зависеть от институциональной среды, а также консолидации местного сообщества в решении социально-экономических проблем, его желании и стремлении участвовать в определении своего будущего. Как показывает практика, наличие ресурсного и рекреационного потенциала муниципального образования является только предпосылкой, но не достаточным условием успешного развития местной экономики, которое, в свою очередь, уже зависит от местного сообщества.

Литература

1. Доклад о мировом развитии «Новый взгляд на экономическую географию» [Текст] / Всемирный банк. — М.: Весь мир. — 2009. — 384 с.
2. Развитие российских регионов: новые теоретические и методологические подходы [Текст] / Институт проблем региональной экономики РАН; отв. ред. Е.Б. Костяновская. — СПб.: Наука, 2006. — 618 с.
3. Гурова, С.А. Процесс формирования стратегий социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / С.А. Гурова, А.И. Шишкин // Труды Карельского научного центра РАН. — Вып. 6. — 2004. — С. 17-26.
4. Стратегический план развития города Петрозаводска до 2010 года [Текст] / Администрация города Петрозаводска. — Петрозаводск: Скандинавия, 2005. — 80 с.
5. Пилясов, А.Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания [Текст] / А.Н. Пилясов. — Либроком, 2009. — 544 с.
6. Стратегический план социально-экономического развития города Костомукша до 2015 г. [Текст] / Костомукша, 2004.
7. Экономико-географический справочник муниципальных образований Республики Карелия [Текст] / УРАН ИЭ КарНЦ РАН; под общей ред. Е.Г. Немковича. — Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2009. — 300 с.
8. Владимирская, Н. Шхеры раздора [Текст] / Н. Владимирская // Эксперт Северо-Запада. — 2007. — № 28 (330). — 23 июля.
9. Особенности воспроизводства регионального капитала: сущность, подходы к оценке, методы управления [Текст] / Институт экономики КарНЦ РАН; под общ. ред. Ю.В. Савельева. — Петрозаводск: Изд-во Карельского научного центра РАН. — 2008. — 136 с.