

Лесной комплекс в программах развития ресурсного региона: намерения и реализация

Н.Е. АНТОНОВА, доктор экономических наук

E-mail: antonova@ecrin.ru; ORCID: 0000-0003-0317-0817

Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск

Аннотация. В статье исследована в ретроспективе 50 лет реализация программных инструментов государственной региональной политики на Дальнем Востоке с выделением лесного комплекса как отрасли специализации. Рассмотрены программы и их версии, действовавшие в централизованной и рыночной экономиках, выявлена определенная инвариантность лесного комплекса к институциональным воздействиям в части структурно-экономических изменений, показано, что сырьевая составляющая доминирует – в производстве и экспорте преобладает сырье и продукция низкой степени обработки. Проанализирована потенциальная результативность инструментов новой Национальной программы развития ДФО до 2035 года сквозь призму имеющегося опыта программного регулирования. Показано, что для инвесторов привлекательность лесного комплекса с его неуникальными ресурсами остается невысокой без активного участия государства с точки зрения создания высокотехнологичных производств.

Ключевые слова: программы социально-экономического развития; региональная политика; Национальная программа; лесной комплекс; структурно-экономические изменения; Дальний Восток

Введение

В российских реалиях ресурсные регионы, или регионы «ресурсного типа», – это те, основу экономики которых составляют экспортоориентированные отрасли добывающей промышленности и обрабатывающей промышленности первого передела [Левин и др., 2015].

Ресурсный регион характеризуется тем, что в его экономике определяющее значение с точки зрения вклада в создание ВВП, обеспечения занятости населения, формирования доходов имеют сферы деятельности, связанные с поиском, разведкой, добычей и первичной переработкой природных ресурсов [Крюков, 2014].

Именно это отличает регионы Дальнего Востока России: в большинстве из них уже к концу 1950-х гг. сложилась структура экономики, основанная на сырьевых видах деятельности, что

означало ориентацию производства на вывоз продукции за пределы региона для удовлетворения нужд народного хозяйства. В тот период отраслями специализации определились цветная металлургия, рыбная и лесная промышленность. В последующие годы эта специализация Дальнего Востока сохранялась: доля природно-ресурсных отраслей в структуре валовой продукции промышленности составила в 1985 г. 55,7%, что почти в два раза превышало такой же среднесоюзный показатель [Минакир, 2006]. В период реформ отрасли специализации с переменным успехом продолжали составлять «костяк» экономики Дальнего Востока.

Вопрос, насколько институциональные режимы являются определяющими с точки зрения привлечения инвестиций в развитие сырьевых отраслей в ресурсных регионах, представляется дискуссионным. Практически все крупные программы социально-экономического развития Дальнего Востока, разработанные в годы СССР, были направлены в том числе на развитие отраслей специализации. В постсоветский период, несмотря на провозглашенный приоритет рыночных подходов, органы власти на федеральном и региональном уровнях пытались тем или иным способом «встроить» эти отрасли в систему государственного регулирования, задать траекторию развития в государственных интересах. Насколько они в этом преуспели?

В данной статье рассматривается одна из отраслей специализации Дальнего Востока – лесной комплекс. В предыдущих моих публикациях было показано влияние мер отраслевого государственного регулирования на реализацию инвестиционных проектов в лесном комплексе в последние 15 лет [Антонова, 2019]. Цель данной статьи – выяснить, как влияли программы социально-экономического развития Дальнего Востока на изменение структурно-экономических параметров лесного комплекса на разных этапах смены государственных приоритетов в отношении региона с середины 1960-х по 2020 гг.

Программное развитие лесного комплекса в плановой экономике

Как уже упоминалось, в конце 1950-х – начале 1960-х гг. лесной комплекс Дальневосточного экономического района (ДВЭР) представлял собой отрасль народнохозяйственной специализации, развивающуюся в соответствии с приоритетами

государства того времени по отношению к Дальнему Востоку. Он рассматривался в первую очередь как источник валютных поступлений от экспорта неуникального природного ресурса, каким является древесина. В партийно-правительственных документах такие приоритеты открыто не декларировались вплоть до 1987 г., но намечаемые в постановлениях того периода «ориентировки» свидетельствуют именно об этом.

Программа развития производительных сил Дальневосточного экономического района и Читинской области 1967 года¹ (Программа-1967).

Встраивание программных мер по развитию ДВЭР в систему государственного регулирования происходило путем их включения в проекты перспективных и годовых планов развития промышленности, транспорта, сельского хозяйства, разрабатываемых министерствами СССР. На их основе Госплан составлял сводный план основных показателей развития ДВЭР и представлял его вместе с проектом плана развития народного хозяйства страны в Совет Министров.

Отметим, что такой же принцип встраивания применяется и в настоящее время. Одним из инструментов, используемых в современной «новой модели» развития экономики ДФО, является включение во все отраслевые государственные программы специальных разделов, посвященных ускоренному развитию отраслей экономики ДФО.

Первым пунктом Программы-1967 шло «ускоренное развитие цветной металлургии, рыбной, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности» ДВЭР. Для реализации этих целей использовался традиционный для плановой экономики инструмент: распределение заданий, капитальных вложений и материальных ресурсов через отраслевые министерства.

В отношении лесного комплекса особое внимание уделялось, в первую очередь, наращиванию объемов производства древесины как основного экспортного продукта. В установках для Министерства лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР как ключевой показатель фигурировал объем вывоза древесины: к 1970 г. он должен был составить 22 млн м³ в ДВЭР и 2 млн м³ в Читинской области

¹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 июля 1967 г. № 638.

за счет введения в действие в совокупности 14 млн м³ новых мощностей.

Значительно меньше внимания уделялось развитию переработки, в основном в качестве таковой фигурировало производство пиломатериалов: существующие мощности было намечено увеличить на 0,6 млн м³. Важным пунктом было строительство второй очереди² целлюлозно-картонного комбината (ЦКК) в Хабаровском крае для использования низкосортной древесины: к 1970 г. намечалось увеличить его мощности до 0,5 млн т целлюлозы. По остальным видам продукции намечаемые объемы были несущественными.

На практике целевые ориентиры Программы-1967 по большинству отраслей не были достигнуты, что было отмечено в постановлении 1972 г.,³ принятом с целью корректировки программных показателей. Одной из основных причин названа нехватка материальных ресурсов для соответствующего наращивания мощностей строительных организаций.

Что касается лесного комплекса, структурной его перестройки к 1972 г. не произошло. По вывозу древесины плановые объемы были даже перевыполнены: фактический показатель по ДВЭР составил почти 30 млн м³, по Читинской области – 5 млн м³, а вот в части развития переработки ситуация была менее успешной: завершение второй очереди Амурского ЦКК было отодвинуто до 1975 г., и объем производства скорректирован до 0,3 млн т целлюлозы⁴.

На последующий период было запланировано дальнейшее увеличение вывоза древесины к 1975 г. до 33,4 млн м³ за счет ввода новых мощностей. В первую очередь это было связано с необходимостью выполнить обязательства СССР перед Японией, с которой были заключены компенсационные соглашения по поставкам древесины и пиломатериалов. Благодаря этим кон-

² Первая очередь ЦКК была построена в конце 1960-х гг. с целью производства материалов для одного из военных заводов, при этом использовался высокосортный пиловочник.

³ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 мая 1972 года № 368.

⁴ Совокупный объем производства целлюлозы в ДВЭР должен был составить 0,7 млн т, картона – 0,3 млн т, бумаги – 0,2 млн т. Следует отметить, что производство целлюлозы в ДВЭР, помимо Амурского ЦКК, осуществлялось также на старых японских заводах в Сахалинской области, которые давали 0,2–0,3 млн т целлюлозы в совокупности.

трактам экспорт деловой древесины с Дальнего Востока вырос за 1954–1970 гг. практически с нуля до 7 млн м³ и сохранялся примерно на таком уровне до конца 1980-х годов [Шейнгауз, Шлык, 1997].

В структуре экспорта деловая древесина составляла около 70–80%, а в общей структуре потребления лесопромышленной продукции из ДВЭР – более 50%. Значительная часть продукции потреблялась внутри района, в основном – в строительстве.

Таким образом, преобладание сырьевой составляющей в структуре лесного комплекса ДВЭР поддерживалось «сверху». Тем не менее декларировался курс на его структурную перестройку. В начале 1980-х гг. принципы перспективного развития дальневосточного ЛПК сводились к следующему: предложение лесопромышленной продукции должно было удовлетворять внутрирегиональный спрос и спрос внешнего рынка; наиболее перспективными продуктами экспорта признавались деловая древесина, технологическая щепка и целлюлоза, для чего необходимо было развивать целлюлозно-бумажное производство и производство щепы при стабилизации объемов выпуска пиломатериалов [Шлыков, Грачев, 1984].

В 1960–1980-е гг. основным инвестиционным проектом по изменению структурно-экономических параметров лесного комплекса ДВЭР в сторону увеличения глубины переработки было расширение Амурского ЦКК. Однако его реализация затянулась на 20 лет (до 1987 г.)⁵.

Отметим, что к 1985 г. темпы роста заготовки круглой древесины снизились: если за 1965–1975 гг. объем производства вырос на 140%, то за 1975–1985 гг. – лишь на 104%. Это свидетельствовало об исчерпании наиболее доступных ресурсов в южной части Дальнего Востока, истощении лесосырьевой базы и трансформации лесоресурсного потенциала [Природопользование..., 2005].

*Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года*⁶ (Программа-1987). Впервые в ней было официально

⁵ Помимо ЦКК в 1970-е гг. было создано еще три небольших завода по химической переработке древесины в Хабаровском и Приморском краях (2 гидролизных и биохимический), но мощности их были незначительными.

⁶ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19.08.1987 № 958.

заявлено о развороте Дальнего Востока на внешние рынки, хотя, как отмечалось выше, в отношении лесного комплекса ДВЭР правительство фактически реализовало стратегию по наращиванию товарного экспорта и ранее. Одной из программных задач было использование выгодного географического положения Дальнего Востока для усиления экспортной специализации его хозяйства.

В освоении лесных ресурсов региона было намечено расширение сотрудничества с Японией, КНДР и Республикой Куба «с учетом необходимости повышения доли продукции более глубокой переработки древесины». То есть задача экспорта продукции с более высокой добавленной стоимостью продолжила активно декларироваться в программных документах. Обращает на себя внимание тот факт, что в Программе-1987 одним из направлений сотрудничества с Китаем рассматривалось создание совместных предприятий в целлюлозно-бумажной промышленности. Так что современные попытки привлечь китайских инвесторов в создание дальневосточного ЦБК можно назвать продолжением тактики еще советского периода.

Согласно Программе-1987 темпы роста объемных показателей к 2000 г. по сравнению с 1985 г. должны были составить: по вывозу древесины – в 1,1 раза и достичь 38 млн м³, по производству пиломатериалов – 1,4 (до 7 млн м³), по целлюлозе – в 2,1 раза (1,2 млн т).

Даже при сравнительно низких темпах роста производство круглой древесины оставалось преобладающим видом экономической деятельности. Об этом свидетельствует тот факт, что в приложении к программе, содержащем перечень намечавшихся к реализации инвестиционных проектов, детально был расписан только ввод новых мощностей по вывозу древесины⁷. Увеличение объемов заготовки требовало перемещения предприятий к северу, поэтому основные инвестиционные проекты по наращиванию экспорта были намечены в зоне Байкало-Амурской магистрали, где необходимо было создать транспортную инфраструктуру.

Намеченное программой увеличение производства пиломатериалов не было подкреплено реализацией инвестиционных проектов (всего один проект на 0,3 млн м³). Производство целлюлозы, помимо расширения мощностей построенного наконец

⁷ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19.08.1987 № 958.

Хабаровского ЦКК и старых (еще японских) заводов Сахалинской области, намечалось увеличить за счет строительства небольшого предприятия в Амурской области (0,1 млн т), что выглядело нереальным, учитывая отдаленность лесных массивов.

Впрочем, ни один из перечисленных проектов так и не был реализован, в том числе из-за нехватки финансовых и материальных ресурсов. Из 10 новых объектов в лесном комплексе, которые предполагалось ввести в эксплуатацию до конца 1990 г., согласно Программе, только один был реализован полностью и еще два – частично [Минакир, 2006].

Программы реформенного и постреформенного периодов

Период начала реформ на Дальнем Востоке характеризовался ликвидацией гарантированного рынка сбыта внутри страны, отменой компенсации удорожающих региональных факторов производства из госбюджета, резким сокращением объема государственных капиталовложений, либерализацией внешне-экономической деятельности [Минакир, 2006].

Ухудшение экономической ситуации в стране в 1990-х гг. отразилось на всех отраслевых системах региона. «Результатом рыночных преобразований стала примитивизация производственно-технологических цепочек с акцентом на начальные стадии получения экспортоориентированной сырьевой продукции» [Крюков, Карпик, 2020. С. 8]. Среди основных причин – резкое снижение внутреннего спроса, нехватка инвестиционных ресурсов и, как следствие, доминирование тех стадий в рамках цепочки создания добавленной стоимости, которые были связаны с добычей сырья и производством полупродуктов.

В лесном комплексе максимум показателей был пройден еще в 1986 г. (то есть до принятия Программы-1987). Относительно него к 1990 г. производство древесины снизилось на 36%, пиломатериалов – на 18%, целлюлозы – на 12% [Антонова, 2017]. Тем не менее в 1990 г. на продукцию лесного комплекса приходился наибольший удельный вес в структуре дальневосточного экспорта, он был одним из самых стабильных источников валютных поступлений.

Уже к 1992 г. – началу реформ – лесной комплекс утратил эту роль, что было связано с падением объемов заготовок, высокой

инфляцией транспортных и энергетических расходов в издержках производства, снижением конкурентоспособности региональной лесопромышленной продукции. В целом по Дальнему Востоку объем вывоза древесины за 1990–1998 гг. сократился в 3,5 раза, выпуск пиломатериалов – в 11 раз, было ликвидировано производство фанеры, в результате бездарной приватизации был разворован и разрушен Амурский ЦКК, исчезло производство целлюлозы.

Наличие серьезных проблем в различных отраслях экономики и социальной сферы вызвало необходимость принятия в 1996 г. *Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья*⁸ (ФЦП-1996). Ее целями были провозглашены создание условий для устойчивого развития региона с учетом геостратегических интересов и экономической безопасности России, формирование инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики, развитие социальной сферы. Среди приоритетов – модернизация отраслей традиционной специализации – рыбохозяйственного комплекса, цветной металлургии, лесной и деревообрабатывающей промышленности.

Программные мероприятия распределены по их значимости на пять групп: обеспечение геостратегических приоритетов; решение задач федерального значения; мероприятия межрегионального значения; региональные мероприятия, требующие государственной поддержки; нормативно-правовое обеспечение Программы и необходимые институциональные преобразования. Лесной комплекс попал во вторую из них.

ФЦП-1996 была принята уже в другой экономике, соответственно, по сравнению с предыдущими программами, изменились подходы к источникам ее финансирования: из государственного бюджета (федерального, регионального и местного уровней) предполагалось обеспечить лишь 14% инвестиций, еще 25% – за счет госкомпаний (РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть»)), остальное – за счет частных вложений. Это предполагало либо наличие высоких конкурентных преимуществ на Дальнем Востоке и Забайкалье для привлечения

⁸ Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 г. № 480.

частного капитала, либо создание для этого специальных условий [Региональный программный..., 2004].

В лесном комплексе, согласно программе, частные инвестиции должны были составить 90,3%. Государственный бюджет брал на себя 9,7%, в том числе федеральный бюджет – 0,6%, которые предназначались на противопожарную охрану лесов в Хабаровском крае. Через шесть лет, в 2002 г. в лесном комплексе общее недофинансирование по ФЦП составило 100% [Региональный программный..., 2004].

В 2007 г. было принято решение о корректировке ФЦП-1996 в соответствии с новой геополитической стратегией государства⁹. Горизонт планирования новой версии программы увеличен до 2013 г. Из трех целей программы осталась одна – формирование инфраструктуры и создание благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности РФ. Это означало фокусировку на снятии инфраструктурных ограничений в сфере топливно-энергетического комплекса и транспорта, что должно было активизировать инвестиционные процессы в экспортоориентированных отраслях экономики. Отличительной особенностью этой версии программы стало перераспределение источников финансирования в сторону увеличения доли средств федерального бюджета, то есть был применен принцип централизации финансовых ресурсов [Минакир, Прокапало, 2010].

От целевой задачи модернизации отраслей специализации в новой версии программы в отношении лесного комплекса осталась только констатация факта о необходимости создания инвестиционных площадок для развития перерабатывающих производств и привлечения внебюджетных инвестиций в размере около 700 млн долл. США (без учета производства целлюлозы). Кроме того, было отмечено (в качестве некой мечты), что коль скоро Дальний Восток располагает полезными ископаемыми и лесными ресурсами, хорошо бы выделить на его территории районы комплексного освоения на условиях государственно-частного партнерства (в рамках Инвестиционного фонда РФ и осо-

⁹Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 801.

бых экономических зон) для экономии затрат на транспортную и энергетическую инфраструктуру.

Более конкретные меры в отношении лесного комплекса были упомянуты в разделе мероприятий для Хабаровского края, где было отмечено, что в г. Амурске проектируется строительство до 2013 г. целлюлозно-бумажного комбината (ЦБК) мощностью до 300 тыс. т целлюлозы. Заявленный объем инвестиций по проекту – 21,6 млрд руб., а с учетом строительства объектов транспортной инфраструктуры, систем энерго- и водоснабжения – 38,4 млрд руб. Для компенсации части затрат на инфраструктуру планировалось привлечь средства Инвестиционного фонда РФ в объеме 8,7 млрд руб.

Возможно, эти средства бы и нашлись, проблемной оказалась реализация самого проекта. Предполагаемый инвестор, компания RFP Group, разработал концепцию ЦБК для принятия решения о целесообразности его строительства на предпроектной стадии. Этот документ в дальнейшем использовался ею как декларация серьезности намерений для получения различных преференций от государства, отраслевых и региональных. Но декларируемые планы по созданию ЦБК не реализованы до сих пор. Зато с момента прихода на Дальний Восток в 2005 г. компания RFP Group демонстрирует умение позиционировать себя перед властью, или, другими словами, рентоориентированное поведение [Барсукова, 2011]. Подобно ей некоторые другие экономические агенты вместо того, чтобы осуществлять инвестиции в реальные проекты, тратят усилия для раздела существующего «ресурсного пирога» и снижают уровень производственных усилий по созданию добавленной стоимости [Левин, Сатаров, 2014].

В 2009 г. была принята *Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.* (Стратегия-2009), где одной из целей было достижение среднероссийского уровня социально-экономического развития¹⁰. Действовавшая ФЦП-1996 объявлена одним из важнейших инструментов реализации Стратегии, срок ее действия был пролонгирован с 2013 г. до 2018 г. с расширением охвата за счет Иркутской области¹¹.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2013 г. № 1128.

Прописанный в Стратегии-2009 базовый сценарий развития дальневосточной территории опирался на использование ее природно-ресурсного и транзитного потенциалов, устойчивое наращивание экспорта конкурентных видов продукции и модернизацию транспортной инфраструктуры.

В отношении лесного комплекса стратегия предусматривала увеличение масштабов использования доступных лесных ресурсов в наиболее освоенных районах южной части Дальнего Востока и Байкальского региона, а также углубление переработки древесины. Для этого намечены меры государственной поддержки: предоставление преимущественного права заключения долгосрочных договоров лесопользования компаниям, обязующимся развивать переработку древесины; введение механизма гибкого регулирования ставок арендной платы за лес на корню в зависимости от степени его переработки; снижение импортных пошлин на оборудование при отсутствии отечественных аналогов; субсидирование ставок по кредитам для создания новых и обновления существующих производств; предоставление в лизинг оборудования по производству пеллет; государственное стимулирование деревянного домостроения в рамках финансируемого государством жилищного строительства.

Надо отметить, что означенные меры, применимые не только для Дальнего Востока, ранее уже были предусмотрены в Стратегии развития лесного комплекса РФ и других отраслевых документах. По сути, Стратегия-2009 лишь повторяла их. При этом каких-либо финансовых источников, бюджетных или внебюджетных, для развития лесного комплекса ни в Стратегии, ни в ФЦП предусмотрено не было.

В 2013 г. была принята *государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года»*¹². Цель программы: формирование условий для ускоренного развития Дальнего Востока, превращения его в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой, в структуре которого преобладают высокотехнологичные производства с высокой добавленной стоимостью. Она включала в себя 12 подпрограмм, в том числе подпрограмму «Развитие

¹² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р. Была разработана под руководством тогдашнего полномочного представителя Президента в ДФО В. И. Ишаева.

лесопромышленного комплекса Дальнего Востока и Байкальского региона». ФЦП-1996 предполагалась как один из программно-целевых инструментов реализации.

Общий объем финансирования из федерального бюджета по Программе составлял нереальную сумму – 3,8 трлн руб. (из всех источников), в том числе на развитие лесного комплекса планировалось направить 190 млрд руб. Предполагаемая структура финансирования «лесной» подпрограммы: 9% (17 млрд руб.) – из федерального бюджета, 90% (172 млрд руб.) – из внебюджетных источников, остальное – за счет региональных бюджетов. То есть предполагалось, что будет обеспечено такое повышение инвестиционной привлекательности в лесном комплексе территории, что инвесторы начнут вкладывать в него немалые средства.

Просуществовавшая только один год, данная государственная программа на поверку оказалась непроработанным, эклектичным документом как по содержащимся в ней инвестиционным проектам, так и по инструментам государственного регулирования лесного комплекса.

Отметим, что после 2010 г., во-первых, все стратегические документы имели форму государственных программ на федеральном, а затем и региональном уровнях; во-вторых, все государственные программы представляли собой новый инструмент распределения бюджетных средств для реализации целей социально-экономического развития и включали в себя уже действующие ФЦП [Минакир, Прокапало, 2013].

Новая экономическая политика

Предыдущие программы не изменили положения региона как «закрывающего» элемента системы приоритетов для населения и бизнеса [Минакир, 2020]. Результаты их реализации не оказали решающего воздействия на структуру, масштабы и эффективность экономики. Население продолжало покидать Дальний Восток, бизнес не стремился вкладывать инвестиции. Кроме того, ориентация России на страны АТР требовала создания устойчивого транзитного коридора в этом направлении.

Поэтому с 2013 г. в ДФО началась реализация новой экономической политики (НЭП), сформированной в соответствии с объявленным Президентом РФ в качестве национального приоритета на весь XXI век курсом на развитие Дальнего Востока.

НЭП была направлена на ускоренное развитие экономики и состояла из трех блоков: привлечение инвестиций, обеспечение льгот для населения, политика национального транзита. Для ее реализации была принята с прежним названием, но уже другая *Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»*¹³ (Госпрограмма-2014). Срок действия – 2014–2025 гг. В ее состав была включена новая версия ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2018 года».

В первой версии Госпрограммы-2014 не были прописаны какие-либо новые инструменты НЭП. Позже были «придуманы» и включены в новую редакцию (2016 г.)¹⁴ в качестве механизмов реализации (как отдельные подпрограммы) территории опережающего социально-экономического развития (ТОР)¹⁵ и Свободный порт Владивосток¹⁶ (СПВ); тогда же были разработаны порядок отбора инвестиционных проектов для господдержки в виде финансирования создания инфраструктуры¹⁷ и процедура обеспечения приоритетного характера финансирования мероприятий по развитию ДФО в государственных программах РФ.

Среди ожидаемых результатов первой версии госпрограммы еще можно было найти показатели, имеющие отношение к развитию промышленности и опосредованно к лесному комплексу (в частности: развитие традиционных видов деятельности и формирование предпосылок для создания ядра новых высокотехнологичных производств в добывающей и обрабатывающей промышленности; наращивание уровня инвестиционной активности за счет использования всех видов ресурсов)¹⁸.

В следующих версиях фокус внимания в результатах переместился на наращивание общего объема инвестиций и числа рабочих мест¹⁹. Примечательно, что в редакции 2019 г.,²⁰ отражающей включение в состав ДФО Республики Бурятия

¹³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 308. Этим же постановлением была отменена предыдущая госпрограмма.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 757.

¹⁵ Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ.

¹⁶ Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» от 13.07.2015 № 212-ФЗ.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 16 октября 2014 г. № 1055.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 308.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 757.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 361.

и Забайкальского края, ожидаемые результаты стали содержать конкретные индикаторы, что напоминает директивные документы времен административно-командной экономики. В целом, исходя из всех версий госпрограмм, общая установка государственной политики в 2014–2019 гг. относительно Дальнего Востока – создание условий для инвестиционной накачки его экономики безотносительно видов экономической деятельности.

Лесной комплекс, как и другие отрасли промышленности, отдельно не рассматривался. Вернее, предполагалось, что действующие в нем хозяйствующие субъекты могут стать пользователями инструментов новой экономической политики как потенциальные инвесторы наравне с представителями всех других отраслей.

Фактически за пять лет преференциями ТОР воспользовались 16 лесопромышленных компаний на весь ДФО, в том числе семь в Хабаровском крае (ТОР «Комсомольск»), три – в Приморском крае (ТОР «Надеждинская»); по две компании в Амурской области (ТОР «Белогорск») и Республике Бурятия (ТОР «Бурятия»); по одной – в Забайкальском крае (ТОР «Забайкалье») и Еврейской АО (ТОР «Амуру-Хинганская»)²¹. В основном это крупные и средние компании. Небольшие производители выбрали для себя режим СПВ, количество их не более двадцати, в основном они сосредоточены в Приморском крае, часть – в Хабаровском.

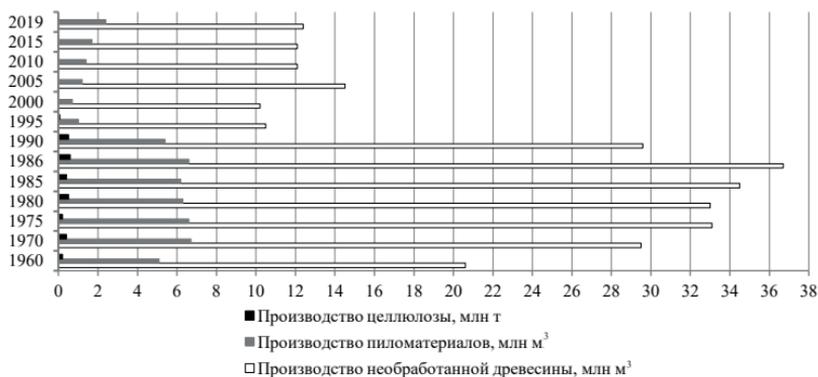
Если говорить о результативности механизмов ТОР и СПВ, то, во-первых, число их бенефициаров довольно ограничено (по нашим оценкам, менее 5% лесопользователей, работающих в ДФО). Во-вторых, они локализованы в основном в наиболее развитой южной части макрорегиона. В-третьих, главный вид деятельности и в ТОР, и в СПВ – деревообработка с производством традиционного набора продукции невысокого передела (пиломатериалы, шпон, пеллеты).

В перечень компаний, имеющих право на получение субсидий на создание инфраструктуры при реализации инвестиционных проектов, включено лишь одно предприятие лесного комплекса (Хабаровский край); средства предназначены для строительства лесных дорог. Однако в 2018–2019 гг. компании-инвестору

²¹ Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР) URL: <https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf>

предъявлены обвинения в невыполнении обязательств по проекту после получения субсидий, что не позволяет оценивать этот пример как положительный²².

Если проследить динамику структуры производства продукции лесного комплекса ДФО за почти 60 лет, то изменения носят отрицательный характер (рисунок). Наверное, можно было бы сказать, что произошел отход от сырьевой монополии, поскольку производство необработанной древесины к 2019 г. сократилось в три раза по сравнению с пиковым значением 1986 г. Но одновременно почти втрое сократилось производство пиломатериалов – единственного значимого вида продукции переработки. Производство целлюлозы – продукта глубокой переработки – исчезло к 2000 г.



Примечание. Данные по ДФО за 2019 г. без Республики Бурятия и Забайкальского края.

Источник. [Антонова, 2017. С. 83–106]; Регионы России. Социально-экономические показатели, 2007–2020 гг.

Динамика физических объемов производства основных видов лесопромышленной продукции на Дальнем Востоке в 1960–2019 гг.

Если же сравнивать с кризисным периодом конца 1990-х гг., для выхода из которого было возобновлено применение программного управления экономикой Дальнего Востока, то сырьевая составляющая даже усилилась, особенно в «тучные»

²² Из-за конфликта с властями края «Азия Лес» уволит 600 человек // ДВ-новости. 2019. 9 октября. URL: <https://www.dvnovosti.ru/khab/2019/10/09/105436/> (дата обращения: май 2020).

2000-е гг., с последующим спадом в 2010-е гг. в результате ужесточения таможенного регулирования. И в эти же 2010-е гг., как отклик экономических агентов на отраслевые воздействия федерального уровня, произошло увеличение объема производства пиломатериалов.

На наш взгляд, программные инструменты регионального развития Дальнего Востока нельзя назвать определяющими для изменения структуры лесного комплекса. Более весомыми оказываются отраслевые воздействия национального уровня [Антонова, 2019].

Новые ожидания

В 2020 г. Президент РФ подписал указ «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока», ставший правовой основой принятия новой *Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года*²³ (Нацпрограмма). Нацпрограмма стала продолжением НЭП в ДФО на 15-летнюю перспективу и одновременно – механизмом обеспечения взаимосвязи с национальными проектами и отраслевыми государственными программами РФ, реализуемыми на территории Дальнего Востока.

Одним из главных ее направлений является традиционное ускорение экономического роста в ДФО. В отличие от предыдущей госпрограммы, в Нацпрограмме четко зафиксировано, за счет развития каких ключевых отраслей будет обеспечиваться экономический рост. Это те экспортоориентированные отрасли экономики, которые могут, в том числе, обеспечить приток инвестиций. К ним относятся нефтегазохимия, авиа- и судостроение, сельское хозяйство, лесоперерабатывающая промышленность, рыболовство и аквакультура, логистика, туризм и добыча полезных ископаемых.

Основанием для этого являются традиционные конкурентные преимущества ДФО: наличие крупнейших в мире запасов природных ресурсов, расположение в непосредственной близо-

²³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р.

сти к наиболее емкому на сегодня и быстро растущему рынку Азиатско-Тихоокеанского региона.

Таким образом, развитие лесного комплекса обозначено как стратегическое направление в экономическом развитии ДФО. Проблема только с определением целевых показателей. Ожидается увеличение доли лесного комплекса к 2035 г. «в экономике» [формулировка Нацпрограммы- *Н.А.*] Дальнего Востока с 1,5 до 5%. В каком именно показателе считается эта доля – неизвестно, можно только предполагать, что в ВРП (причем, такие конкретные цифры даются только по лесному комплексу, по другим отраслям данные не приводятся). Другой целевой ориентир – доля продукции глубокой переработки в экспорте лесной продукции не менее 75% – тоже наводит на размышления: что понимать под глубокой переработкой?

Для краткого увеличения инвестиций используются уже действующие инструменты с их некоторой модификацией. Например, намечено распространить режим СПВ на все территории муниципальных образований ДФО, сократить сроки включения новых инвестиционных площадок в границы ТОР. То есть продолжается тенденция нарушения принципа формирования территорий с особым организационно-правовым режимом – предоставления набора особых льгот на локализованных территориях [Antonova, Lomakina, 2020].

Кроме общих, в Нацпрограмме для каждой отрасли имеются свои институциональные инструменты. Для повышения инвестиционной привлекательности лесного комплекса ДФО предусмотрено:

- увеличение с 2021 г. до 80% размера таможенной пошлины на вывоз необработанной древесины дальневосточных пород вне тарифной квоты²⁴;
- создание цифрового сервиса «Лесвосток», обеспечивающего публичный доступ к информации о лесных ресурсах, о реализации лесопродукции через биржу и проведении электронных аукционов на право аренды лесных участков;
- введение механизма стимулирования частных инвестиций в строительство лесных дорог.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2017 г. № 1520; Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2017 г. № 1521.

На наш взгляд, выбор инструментов повышения инвестиционной привлекательности лесного комплекса выглядит очень спорным. Так, начавшееся еще в 2018 г. увеличение *экспортной пошлины на необработанную древесину* вне квоты (которая оказалась доступна очень узкому кругу предприятий) уже привело к свертыванию экономической активности в лесном комплексе Дальнего Востока: в 2019 г., несмотря на увеличение доли продукции переработки в экспорте, общая валютная выручка снизилась. То есть рост экспорта продукции переработки не смог компенсировать падения экспорта необработанной древесины. Например, в Хабаровском крае выручка по итогам 2019 г. сократилась более чем на 20%. В 2020 г. это падение продолжилось (но тут, конечно, нужно принимать во внимание действие внешних факторов, зачастую критичных для экспортоориентированного лесного комплекса).

С 2021 г. вывозная пошлина достигла, по сути, запретительных 80%, а с 2022 г. ожидается полный запрет экспорта необработанной древесины²⁵. В рамках реализации этого решения в марте 2021 г. принято постановление правительства РФ²⁶, которое отменяет с 2022 г. все тарифные квоты на вывоз лесоматериалов, действовавшие во всех регионах России, включая ДФО.

«Вишенкой на торте» стало заявление Минпромторга РФ²⁷ в мае 2021 г. о возможном ограничении экспорта пиломатериалов и древесно-стружечных плит из-за опасения дефицита на внутреннем рынке, поскольку наблюдается резкий рост спроса и цен на них за рубежом. Такие решения, похоже, полностью лишают лесоэкспортеров внешнего рынка, что в ДФО, где отсутствует внутренний спрос, означает приближение к коллапсу отрасли.

Второй инструмент повышения инвестиционной привлекательности – *создание цифрового сервиса «Лесвосток»*, направленного на декриминализацию отрасли – вряд ли решит проблему нелегальных рубок, но однозначно увеличит себестоимость заготовки древесины из-за необходимости дополнительных затрат на цифровизацию деятельности. Кроме того, в условиях неустойчивого (а нередко – вовсе отсутствующего) интернет-покрытия

²⁵ Совещание о развитии и декриминализации лесного комплекса <http://kremlin.ru/events/president/news/64116>

²⁶ Постановление Правительства РФ от 18 марта 2021 г. № 396.

²⁷ КоммерсанТБ от 15 мая 2021 г.

на отдаленных лесных территориях, неизбежны сбои в подаче данных на сервисы контролирующих органов, что может привести к штрафам и запрету деятельности даже законопослушных лесопользователей.

Если же посмотреть на проблему контроля за рубками с точки зрения защиты прав собственности на природные ресурсы, то, по мнению А. Заостровцева, при добыче ресурса на многих мелких месторождениях, рассредоточенных по большой площади, издержки контроля существенно возрастают, так что государственная защита может стать неэффективной [Заостровцев, 2008]. В таких условиях важным фактором становится размер ренты (по отношению к доходам государства от налогообложения создаваемой в стране стоимости). С этой точки зрения лесные ресурсы представляют собой относительно малоценный источник доходов (в сравнении с углеводородами) и вряд ли вызывают большой интерес государства к улучшению условий их функционирования и развития.

По нашему мнению, ни внедряемая в стране система ЛесЕГАИС, ни цифровой сервис «Лесвосток» не решат проблему эффективной защиты интересов государства как собственника лесных ресурсов, поскольку это юридически и экономически очень сложная задача, не поддающаяся чисто формальным методам регулирования.

При этом, безусловно, без системного решения информационной проблемы задача эффективной защиты лесных ресурсов трудно выполнима. Контроль за деятельностью лесопользователей затруднен из-за недостаточной информационной обеспеченности, отсутствия достоверных количественных параметров заготовки, переработки и экспорта древесины. В настоящее время такого рода информацию собирают как минимум семь федеральных, а также множество региональных государственных структур. Разрозненность, плохая сопоставимость имеющихся у различных ведомств данных не позволяют принимать эффективные решения на разных уровнях управления, в том числе в борьбе с нелегальным лесным бизнесом [Антонова, 2020].

Более-менее стимулирующим инструментом представляется бюджетное субсидирование частных инвестиций в строительство лесных дорог. Но, принимая во внимание, что почти 20-летнее обсуждение этой проблемы пока не привело к появлению пра-

новых инструментов регулирования строительства и содержания дорог или механизмов государственно-частного партнерства их создания, есть сомнения, что в отдельно взятом регионе будет найдено ее решение.

В Нацпрограмме, впервые за много лет применения программных документов регионального развития, представлены планируемые к реализации до 2035 г. инвестиционные проекты в различных отраслях экономики в территориальном разрезе. В лесном комплексе планируются проекты в пяти регионах ДФО (таблица).

**Инвестиционные проекты в лесном комплексе
отдельных территорий ДФО**

Территория	Инвестиционный проект
Республика Бурятия	Организация производства мешочной бумаги из крафт-целлюлозы (2024 г.); создание комплексного производства по переработке древесины и изготовлению пиломатериалов для малоэтажного строительства (2025 г.)
Республика Саха (Якутия)	Реализация проекта лесопереработки на базе лесопромышленного комплекса «Алмас» (2032 г.)
Забайкальский край	Создание крупного целлюлозно-бумажного промышленного кластера (год создания не определен)
Хабаровский край	Создание лесоперерабатывающего комплекса в муниципальном районе им. Лазо (2022 г.)
ЕАО	Создание высокотехнологичного лесопромышленного предприятия (2022 г.)

Источник. Составлено на основе: Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года.

Правда, по описанию большинство из них похоже, скорее, на «меморандум о намерениях», чем на реальный инвестиционный проект, без указания объемов и видов продукции. Интересно, что в этом списке нет ни одного проекта из Приморского края, обладающего одним из наиболее развитых лесопромышленных комплексов ДФО. В Хабаровском крае отсутствует проект по созданию целлюлозно-бумажного производства, хотя в разделе Нацпрограммы «Развитие Дальнего Востока до 2035 г.» указывается, что в Забайкальском и Хабаровском краях будут созданы крупные целлюлозно-бумажные промышленные кластеры. То есть имеется явная нестыковка программы по разделам.

Но это не единственный ее недостаток. Так, много вопросов вызывает качество отбора инвестиционных проектов, включенных в программу. Например, выбор Забайкальского края как территории создания целлюлозно-бумажного кластера имеет, по всей видимости, в «анамнезе» попытки китайского инвестора (ООО ЦПК «Полярная») реализовать проект Амазарского ЦБК. Этот проект с самого начала оценивался экспертами как довольно рискованный, способный привести не только к значительному экономическому ущербу, но и к серьезным негативным экологическим последствиям [Глазырина, Симонов, 2015; Колесникова, 2015]. В реальности комбинат не строился, в основном экспортировалось сырье. В 2019 г. проект был лишен статуса приоритетного, в 2020 г. его покинул один из основных инвесторов²⁸. То, что проект Амазарского ЦБК переходит из одной программы в другую, свидетельствует, по меньшей мере, о невысоком качестве их проработки.

Заключение

Сравнение программ регионального развития за 50 лет в двух разных системах распределения ресурсов – централизованной и рыночной, выявило определенную инвариантность лесного комплекса к институциональным воздействиям в части структурно-экономических изменений. То есть сырьевая составляющая комплекса как была, так и остается доминирующей. Это, с одной стороны.

А с другой – отличительной чертой программ регионального развития Дальнего Востока в административно-командный период было декларирование целей по увеличению доли перерабатывающего блока при реальном вкладывании средств в наращивание объемов вывоза древесины. Такой подход вполне соответствовал той роли, которую государство отводило Дальнему Востоку, – источника валютных поступлений за счет экспорта сырья и полуфабрикатов. Реализация главного инвестиционного проекта по созданию утилизатора низкотоварной древесины в регионе – Амурского ЦКК, несмотря на все программные ориентировки и государственные инвестиции, затянулась на 20 лет.

²⁸ Конец амазарской целлюлозной аферы. URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5ca77c6a2af6a600b384e042/konec-amazarskoi-celliuloznoi-afery-5e18a0ee9c944600ad96463e>

Последующая бездарная потеря предприятия в 1990-е гг. привела к созданию экологических проблем, которые тянутся до сих пор²⁹, оно включено в государственный реестр объектов накопленного экологического вреда окружающей среде.

В условиях рыночной экономики программное развитие лесного комплекса стало, по сути, частным делом: во всех принимаемых программах его развития бюджетных инвестиций не предполагалось, только вложения частных инвесторов.

Инвестиции – это продукт отношения инвестора к тому доходу, который он может получить от своих вложений. В ресурсном секторе основные факторы, влияющие на привлечение инвестиций, – это характер ресурса и экономическая политика правительства, реализуемая в отношении конкретной отрасли или территории. Если ресурсы являются уникальными, как например, минерально-сырьевые, дающие возможность получить сверхдоход в виде природной ренты, преференции от государства будут приятным «бонусом». Не случайно общепромышленные меры по привлечению инвестиций в ДФО стимулировали их приток главным образом в добычу полезных ископаемых, в результате чего в структуре экономики доля минерально-сырьевого сектора в последние годы увеличилась [Ломакина, 2020].

Для лесного комплекса, использующего не уникальные ресурсы, важность преференций переходит уже в другую плоскость. Здесь возникает вопрос, что более конкурентоспособно – ресурс или преференции. В условиях Дальнего Востока привлекательности одних только ресурсов недостаточно, если принимать во внимание поставленную во всех программах задачу структурной перестройки комплекса.

Одно время большие надежды в части развития дальневосточного ЛПК возлагались на приток иностранных инвесторов, которые бы принесли технологии, новые рабочие места, а не только вырубали лес. Однако, как показывает опыт, основной мотив осуществления иностранных инвестиций в России – это доступ к ее обширному внутреннему рынку [Кузнецова, 2018], который отсутствует на Дальнем Востоке. Другие особенности лесного комплекса ДФО – большая разбросанность сырьевой базы

²⁹ Демонтаж хлорного цеха бывшего предприятия «Амурскбумпром» обсудили в Амурском районе. 21 апреля 2021 г. URL: <https://amursk-rayon.khabkrai.ru/events/Novosti/5713>

по территории, низкая инфраструктурная обеспеченность, дефицит трудовых ресурсов – не позволяют создать здесь достаточно крупное производство, чтобы получить эффект от масштаба и сверхдоход по сравнению с условиями в соседних странах.

Поэтому внедряемые в рамках программ регионального развития инвестиционные льготы малоэффективны для привлечения не только иностранных, но и отечественных инвесторов. Особенно это касается такого крупного проекта, как создание целлюлозно-бумажного производства в ДФО. Эта идея переходит из одного стратегического документа в другой, из отраслевых программ в региональные и обратно, как «вечное заклинание», между тем даже крупные инвесторы не уверены в конкурентоспособности проекта без участия государства в подготовке лесосырьевой базы с актуальными данными по лесоустройству и в создании инфраструктуры, включая лесные дороги³⁰.

Важнейшим для региональной политики является вопрос целеполагания [Минакир, Прокапало, 2010]. Не «что делать» с Дальним Востоком, а «зачем»? Должна быть сбалансирована триада: цель – средства – результат. Эта проблема возникла еще в период действия Программы-1967 и до сих пор сохраняет актуальность. В полной мере это касается и развития дальневосточного лесного комплекса как регионально-отраслевой системы.

По нашему мнению, государству как собственнику лесных ресурсов необходимо четко сформулировать цели перспективного развития лесного комплекса ДФО с учетом влияния экономико-географических, ресурсных (не только сырьевых, но и инвестиционных, трудовых), спросовых факторов. Исходя из сформулированных целей и существующих ограничений, нужно определить направления требуемых изменений в структурных параметрах этой регионально-отраслевой системы. А затем государство должно обозначить свою четкую позицию перед бизнесом в отношении использования лесных ресурсов, исходя из приоритетов развития региональной экономики: доходы в региональный бюджет, комплексное использование сырья (в том числе решение экономической и экологической проблемы отходов), сохранение рабочих мест в лесных посел-

³⁰ Михаил Шамолин о необходимости господдержки ЦБП. URL: <https://gipp.ru/news/poligrafiya-rynok-bumagi/mikhail-shamolin-o-neobkhodimosti-gospodderzhki-tsbp/>

ках. Принимая во внимание экспортоориентированность лесного комплекса Дальнего Востока, государство должно содействовать и обеспечению конкурентоспособности его продукции на внешнем рынке. Поэтому следующим шагом должно быть реальное обеспечение стимулирующих и стабильных в долгосрочной перспективе условий для инвесторов, реализующих проекты в области освоения лесов.

Литература

Антонова Н. Е. Лесной комплекс Дальнего Востока: есть ли задел под будущее развитие? // ЭКО. 2019. № 5. С. 27–47 DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2019-5-27-47

Антонова Н. Е. Лесной комплекс ДФО в «новом формате»: возможности и проблемы присоединённых территорий // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 5–23. <https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.5>

Антонова Н. Е. Трансформация лесного комплекса за годы российских реформ: дальневосточный срез // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 83–106 <http://dx.doi.org/10.14530/se.2017.3.083-106>

Барсукова С. Ресурсная экономика и сословная рента: концепция С. Кордонского // Экономическая социология. 2011. Т. 12, № 4. С. 112–121.

Глазырина И. П., Симонов Е. А. «Экологическая цивилизация» Китая: новые вызовы или новые перспективы для России? // ЭКО. 2015. № 7. С. 52–72

Заостровцев А. Нефть, погоня за рентой и права собственности (обзор концепций) / Нефть, газ и модернизация. СПб.: Экономическая школа. 2008. С. 3–30 [Эл. ресурс]. URL: <https://seinst.ru/page109/>

Колесникова А. В. Влияние механизма приоритетных инвестиционных проектов на развитие лесопромышленного комплекса Сибири и Дальнего Востока // ЭКО. 2015. № 8 (494). С. 81–102.

Крюков В. А. Сырьевые территории в новой институциональной реальности // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 26–60. DOI: 10.14530/se.2014.4.026-060

Крюков В. А., Карпик А. П. Организационно-структурные и пространственные проблемы развития экономики Сибири / Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении. Материалы второй конференции ИМП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию. Новосибирск: 2020. С. 7–18. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44054513>

Кузнецова О. В. “Восточный вектор” инвестиционных связей России // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62, № 2. С. 47–56

Левин М. И., Сатаров Г. А. Рентоориентированная Россия // Вопросы экономики. 2014. № 1. С. 60–77

Левин С. Н., Казан Е. С., Саблин К. С. Регионы «ресурсного типа» в современной российской экономике // Journal of Institutional Studies. 2015, 7(3), 92–101. DOI: 10.17835/2076-6297.2015.7.3.092-101

Ломакина Н. В. Государственное стимулирование инвестиционной активности в ресурсном регионе: дальневосточный вариант // *Пространственная экономика*. 2020. Т. 16. № 4. С. 68–90. DOI: 10.14530/se.2020.4.068–090

Минакир П. А. Политическая цена экономических ожиданий // *Пространственная экономика*. 2020. Т. 16. № 3. С. 7–23. DOI: 10.14530/se.2020.3.007–023

Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. 848 с.

Минакир П. А., Прокапало О. М. Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» // *Пространственная экономика*. 2013. № 1. С. 103–122. DOI: 10.14530/se.2013.2.103–118

Минакир П. А., Прокапало О. М. Региональная экономическая динамика. Дальний Восток. Хабаровск: ДВО РАН, 2010. 304 с.

Природопользование Дальнего Востока России и Северо-Восточной Азии: потенциал интеграции и устойчивого развития / Под. ред. А. С. Шейнгауза – Владивосток; Хабаровск: ДВО РАН, 2005. 528 с.

Региональный программный мониторинг: Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. и до 2010 года». Владивосток: ДВО РАН, 2004. 160 с.

Шейнгауз А. С., Шлык Н. Л. Лесной экспорт Российского Дальнего Востока // *Вестник ДВО РАН*, 1997. № 5. С. 30–39.

Шлыков В. М., Грачев В. Н. Прогноз развития и размещения лесной и лесоперерабатывающей промышленности Дальнего Востока до 2000 г. / Развитие и размещение производительных сил и транспортное обеспечение Дальневосточного экономического района на период до 2005 года. Всесоюз. науч.-практ. конф. Хабаровск: ДВНЦ АН СССР, 1984. С. 29–32

Antonova, N.E., Lomakina, N.V. (2020). Institutional innovations for the development of the East of Russia: effects of implementation in the resource region. *Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences*. 13(4), 442–452. DOI: 10.17516/1997–1370–0580

Статья поступила 24.05.2021

Статья принята к публикации 10.06.2021

Для цитирования: Антонова Н. Е. Лесной комплекс в программах развития ресурсного региона: намерения и реализация // *ЭКО*. 2021. № 10. С. 38–64. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-10-38-64

Summary

Antonova, N.E., *Doct. Sci. (Econ.)*, *Economic Research Institute of the Far Eastern Branch of the RAS, Khabarovsk*

The Forest Complex in Development Programs of the Resource Region: Intentions and Results

Abstract. The paper examines in a fifty-year retrospective the implementation of program instruments of state regional policy in the Far East, highlighting the forest complex as an industry of specialization. The programs and their versions operating in the centralized and market economies are considered, some invariance

of the forest complex to institutional impacts in terms of structural and economic changes is revealed, it is shown that the raw material component has remained and remains dominant – raw materials and products of a low processing level prevail in production and export. The potential effectiveness of the instruments of the new National Program for the Development of the Far Eastern Federal District until 2035 is analyzed through the prism of actual practice of program regulation. It is shown that for investors the attractiveness of the forestry complex with its non-unique resources remains low without an active participation of the state in terms of creating high-tech industries.

Keywords: socio-economic development programs; state regional policy; National program; forest complex; structural and economic changes; the Far East

References

Antonova, N.E. (2019). Forest complex of the Far East: whether there is a groundwork for future development? *ECO*. No.5. P. 27–47 DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2019–5–27–47(In Russ.).

Antonova, N.E. (2020). Forest Complex of the Far Eastern Federal District in the «New Format»: Opportunities and Problems of the Affiliated Territories. *Regionalistica*. Vol. 7. No. 3. Pp. 5–23. Available at: <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.3.5> (In Russ.)

Antonova, N.E. (2017). Transformation of the forest complex during the years of Russian reforms: the Far Eastern viewpoint. *Prostranstvennaya Ekonomika*. No. 3. Pp. 83–106. DOI: 10.14530/se.2017.3.083–106. (In Russ.).

Antonova, N.E., Lomakina, N.V. (2020). Institutional innovations for the development of the East of Russia: effects of implementation in the resource region. *Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences*. 13(4), 442–452. DOI: 10.17516/1997–1370–0580

Barsukova, S. (2011). The Resource Economics and Social Class Rents: The Approach of S. Kordonsky. *Ekonomicheskaya Sociologiya*. Vol. 12. No 4. Pp. 112–121. (In Russ.).

Glazyrina, I.P., Simonov, E.A. (2015). “Chinese environmental civilization”: the new challenges or the new opportunities for Russia? *ECO*. No. 7. P. 52–72. (In Russ.).

Kolesnikova, A.V. (2015). The effect of prior investment projects mechanism on the development of forest-industry complex in the Siberian and the Far East Federal Districts. *ECO*. No. 8. Pp. 81–102. (In Russ.).

Kryukov, V.A. (2014). Resource areas in the new institutional environment. *Prostranstvennaya Ekonomika*. No 4. Pp. 26–60. DOI: 10.14530/se.2014.4.026–060. (In Russ.).

Kryukov, V.A., Karpik, A.P. (2020). Organizational, structural and spatial problems of economic development in Siberia. *Materialy 2 konferentsii INP RAN i IEPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional'nomu analizu i prognozirovaniyu Ekonomicheskaya politika Rossii v mezhotraslevom i prostranstvennom izmerenii*. Proc. 2d Conf. on intersectoral and regional analysis and forecasting. Economic policy of Russia in cross-sectoral and spatial dimensions. Novosibirsk. Pp. 7–18. (In Russ.).

Kuznetsova, O.V. (2018). "Eastern vector" of Russian investment relations. *Mirovaya ehkonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 62. No. 2. Pp. 47–56. (In Russ.).

Levin, M.I., Satarov, G.A. (2014). Rent-seeking Russia. *Voprosy ehkonomiki*. No. 1. Pp. 60–77 (In Russ.).

Levin, S.N., Kagan, E.S., Sablin, K.S. (2015). Resource-type Regions in the modern Russian economy. *Journal of Institutional Studies*. No. 7(3). Pp. 92–101. DOI: 10.17835/2076–6297.2015.7.3.092–101 (In Russ.).

Lomakina, N.V. (2020). State Incentivizing of Investment Activity in the Resource Region: Far East of Russia Variant. *Prostranstvennaya Ekonomika*. Vol. 16. No. 4. Pp. 68–90. Available at: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.4.068–090> (In Russ.).

Minakir, P.A. (2020). Political Value of Expectations in Economy. *Prostranstvennaya Ekonomika*. Vol. 16. No. 3. Pp. 7–23. Available at: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.3.007–023> (In Russ.).

Minakir, P.A. (2006). *Regions' Economics*. Russian Far East. Moscow. *Economica*. 848 p. (In Russ.).

Minakir, P.A., Prokapalo, O.M. (2013). The Russian Federation State Program «Socio-Economic Development of the Far East and the Baikal Region». *Prostranstvennaya Ekonomika*. No. 1. Pp. 103–122. DOI: 10.14530/se.2013.1.103–122. (In Russ.).

Minakir, P.A., Prokapalo, O.M. (2010). Regional Economic Dynamics. The Russian Far East. Khabarovsk: FEB RAS. 304 p. (In Russ.).

Natural Resources Use of the Russian Far East and Northeast Asia: Potential of Integration and Sustainable Development (2005). Vladivostok, Khabarovsk. FEB RAS. 528 p. (In Russ.).

Regional program monitoring: Federal target program "Economic and social development of the Far East and Transbaikalia for 1996–2005 and until 2010 ". Vladivostok. FEB RAS. 160 p. (In Russ.).

Sheingauz, A.S., Shlyk, N.L. (1997). Export of Timber of the Russian Far East. *Vestnik DVO RAN*. No. 5. Pp. 30–39. (In Russ.).

Shlykov, V.M., Grachyov, V.N. (1984). Forecast of Development and Allocation of Forest and Timber Industry of the Far East up to 2000. *Vsesoyuz. nauch.-prakt. konf. Razvitie i razmeshchenie proizvoditel'nykh sil i transportnoe obespechenie Dal'nevostochnogo ehkonomicheskogo raiona na period do 2005 goda*. Materials of All-Union Scientific-Practical Conference. Development and Allocation of Productive Forces, and Transport of the Far Eastern Economic Region for the Period up to 2005. Khabarovsk. Pp. 29–32. (In Russ.).

Zaostrovtshev, A. (2008). Oil, Rent-seeking and Property Rights (Overview of the Conceptions) / Oil, Gas and Modernization. St. Petersburg: *Ekonomicheskaya Shkola*. Pp. 3–30. [Эл. ресурс]. Available at: <https://seinst.ru/page109/> (In Russ.).

For citation: Antonova, N.E. (2021). The Forest Complex in Development Programs of the Resource Region: Intentions and Results. *ECO*. No. 10. Pp. 38–64. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECCO0131-7652-2021-10-38-64