

КУРИЛЫ: ВЧЕРА И СЕГОДНЯ



Валерий Иванович БЕЛОНОСОВ, начальник отдела по вопросам государственной службы, кадров и наград администрации Сахалинской области

Пожалуй, в XX столетии географическое название Курильские острова становится неполноценным, если оно произносится не в сочетании слов «передать Курильские острова». Их передавали из одного административного подчинения другому японские власти, затем Сахалинский обком ВКП(б) и облисполком. На них претендовала в 1994 г. администрация субъекта Российской Федерации — Приморского края. Острова, можно сказать, во многом стали не самостоятельными административно-территориальными образованиями, а игровой картой как политиков и дипломатов, так, менеджеров и властей, которые организовывали на них производство и жизнеобеспечение населения, часто мало считаясь именно с его мнением.

* * *

Как известно, Япония управляла с 1855 г. островами Итуруп, Кунашир, Малая Курильская гряда, с 1875 г. — всеми Курильскими островами.

За это время произошло несколько реорганизаций в области административно-территориального устройства и управления. В 1869—1871 гг. был образован район Тисима (Тысяча островов, Курильские острова) и несколько «дайме» (поместий) (11), которые осуществляли непосредственное управление островами. Такая система управления была характерна для Японии эпохи Мэйдзи (2) и первых лет после нее. С 1871 г. Южные Курилы были подчинены Хоккайдскому колониальному управлению (Хоккайдо кайтакуси), которое после заключения в 1875 г. Санкт-Петербургского договора взяло под свой контроль управление всей Курильской грядой. В 1882—1886 гг. острова входили в состав провинции Нэмуру (Нэмуру кай). С образованием в 1886 г. губернаторства Хоккайдо (Хоккайдо тэ) Курилы были отданы под юрисдикцию территориального отдела Нэмуру (Нэмуру ситэ). Провинция Нэмуру состояла из 13 уездов, 8 из которых находились на Курильских островах: 2) Кунасири (на о-ве Кунашир), 2) Эстофору, 3) Фурэбэцу, 4) Шана, 5) Сибэторо (все на о-ве Итуруп), 6) Уруппу (о-ва Уруп, Броутона и острова между ними) и 7) Шумшу (о-в Шумшу). Острова Шикотан и Малой Курильской гряды составляли большую часть уезда Ханасаки провинции Нэмуру. С 1916 г. средняя часть Большой Курильской гряды (от Урупа до Онекотана включительно) была переподчинена департаменту сельского хозяйства и лесоводства.

К 1945 г. Курильские острова были включены в отдельную провинцию Тисима с центром в селении Сяна (Шана) — ныне город Курильск. В составе провинции было 8 уездов. Множество поселков, как правило, располагалось по берегу моря, большинство из которых состояло всего из трех-четырех домиков (12).

Органы местного самоуправления (далее — МСУ) на островах в эти годы, особенно до 1886 г., обладали многими префектуральными и государ-

ственными полномочиями. Среди них — правосудие, использование природных ресурсов, охрана общественного порядка, здравоохранение, почтовое обслуживание, пассажирское и грузовое сообщение. Следует отметить, что до 1945 г. на островах кроме добычи морепродуктов работали медные рудники, сernый завод, некоторые другие производства.

Первые месяцы после освобождения островов от японцев и до апреля 1946 г. органы советской власти на Курильских островах временно представляли политорганы и военные комендантуры советских войск (1). Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1946 г. на территории Южного Сахалина и Курильских островов была образована Южно-Сахалинская область. Для административно-хозяйственного руководства новой областью было образовано Южно-Сахалинское областное управление по гражданским делам (упразднено 01.04.1947) (1), а на местах — районные управления. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 июня 1946 г. в области было образовано 14 районов, в том числе 3 района на Курильских островах: Северо-Курильский с центром в г. Северо-Курильск (бывш. Касивобара), Курильский с центром в г. Курильске (бывш. Сяна), Южно-Курильский с центром в пос. Южно-Курильск (бывш. Фурукамппу). Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 января 1947 г. Южно-Сахалинская область была ликвидирована и включена в состав Сахалинской области.

Архивные данные сообщают нам о принципах и методах, которыми руководствовались власти в формировании территориально-административного устройства островов. 23 августа 1949 г. Сахалинский обком ВКП(б), облисполком приняли постановление №44/5-595 о передаче Северо-Курильского района в административное подчинение Камчатской области Хабаровского края по следующим причинам (9, 15, 16): «В виду большой **отдаленности** Северо-Курильского района от острова Сахалин и **отсутствия** средств связи и, учитывая экономическое **тяготение** Северо-Курильского района и Камчатской области, в целях улучшения руководства, снабжения, культурного и бытового обслуживания населения и быстрейшего освоения островов Северо-Курильского района...»

25 января 1961 г. Сахалинский облисполком принял предложения Курильского райисполкома об изменении границ района, передав все территории островов севернее пролива Дианы Северо-Курильскому району. Здесь в местечковом переделе главным аргументом стало то, что «Курильский райисполком не имеет возможности провести на этих островах работу, связанную с **выборами в местные Советы**» (17, 18).

Постановлением СНК СССР в сентябре 1945 г. были образованы Южно-Сахалинский и Курильский госрыбтресты (ГРТ), на которые возлагалось быстрейшее восстановление бывших японских рыбных предприятий, перестройка их на выработку новой продукции. Курильским ГРТ были образованы два управления — Южно-Курильское и Северо-Курильское.

Динамика роста добычи рыбопродуктов на Курильских островах показана на следующей таблице (11):

Годы	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945 до VIII	1946	1947	1948
Улов. тыс. т	181,1	89,5	185,7	118,1	112,7	35,9	6,0	12,9	32,1	21,8
Годы	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1990	1997	1998
Улов. тыс. т	32,0	22,5	29,4	20,6	6,0	9,5	10,8	-	85,4	63,7

Значительное уменьшение уловов рыбы после 1952 г. объясняется Северо-Курильской трагедией в ноябре того же года и истощением рыбных запасов.

С 1947 г. началось создание рыболовецких колхозов на Курильских островах переселенцами из Красноярского края, Новосибирской области, Белорусской ССР и других районов страны. К 1950 г. на Курилах насчитывалось 6 рыболовецких колхозов (3 на о-ве Итуруп и 3 на о-ве Кунашир).

Перестройка рыбной промышленности как основной отрасли хозяйства Курильских островов сопровождалась сокращением числа населенных пунктов, изменениями в структуре и численности населения. За период с 1947 по 1997 г. этот процесс характеризуется следующими данными (12):

Годы	Города	Рабочие поселки	Сельсоветы	Поселки	Всего населенных пунктов	Всего населения (тыс. чел.)
1947	2	-	15	115	132	23,3
1965	2	1	7	27	37	18,5
1975	2	1	6	12	21	18,1
1985	2	1	5	8	16	27,6
1997	2	-	5*	-	7	18,4

4 октября 1994 г. на Южных Курильских островах произошло разрушительное землетрясение, прямой ущерб от которого составил почти 100 млн. дол. США. Последствия этого стихийного бедствия не ликвидированы до настоящего момента.

За годы советской власти местное самоуправление на островах имело ряд исключительных особенностей в силу их экстремального географического расположения (отдаленность, природные катаклизмы, сейсмичность — 20 % всех вулканов мира находятся на Курильских островах), а также в меньшей степени — структуры организации экономики. Среди них можно назвать следующие:

- гипертрофированное значение, как правило, одного монополиста — хозяйствующего субъекта** в формировании органов власти на островах, когда подбор кандидатов в депутаты всех уровней и секретарей партийных комитетов, руководителей структурных подразделений муниципалистов осуществлялся не по их ходатайству или согласованию с ними, а по жесткой рекомендации, только высказываемой в общепринятой тогда своеобразной номенклатурной форме;

- выполнение ГРТ значительного числа конституционных функций органов местного самоуправления (местных Советов, горрайисполкомов): энерго-теплообеспечение объектов МСУ; владение, распоряжение жильем, социальными объектами, телекоммуникациями; коммунальное обслуживание; морское пассажирское, почтовое и грузовое сообщение; выполнение строительных, ремонтных работ; строительство, содержание объектов гидротехники, шоссейных дорог, в т.ч. в населенных пунктах; здравоохранение.

Нехозрасчетный механизм экономики того времени формировал у ГРП стойкое отсутствие заинтересованности в развитии перерабатывающих мощностей на производствах, строительстве инфраструктур и эффективном прибрежном рыболовстве. Сказывалась отрицательно и государственная политика, которая формировала у жителей психологию «временщиков».

* Имеются дополнительно 2 горсовета.

** Назовем далее существовавшие тогда горрыбтресты, рыбокомплексы, рыбокомбинаты, объединения «Сахалинрыбпром» условно ГРП.

В настоящее время на Курильских островах сложилась исключительно острая социально-политическая обстановка, обусловленная остановкой большинства предприятий прежде всего в рыбопромышленном комплексе региона.

Рост цен на основные товары народного потребления, высокие тарифы на услуги авиационного и морского транспорта (они в 405 раз превышают мировой уровень) и электроэнергию (отпускная цена вырабатываемой на Курилах электроэнергии в 2,4—3 раза выше, чем региональные тарифы), необустроенность жилья и неустойчивость тепло- и энергоснабжения населенных пунктов, недостаточные источники бюджетного финансирования усугубили социальную напряженность на Курилах.

Постановлением от 17 декабря 1993 г. №1297 правительство Российской Федерации одобрило Федеральную программу социально-экономического развития Курильских островов Сахалинской области на 1994—1995 гг. и до 2000 года (4).

С начала реализации этой программы были введены в действие 34 объекта производственной и социальной инфраструктуры, жилищно-коммунальной сферы. Однако из-за ежегодных многократных сокращений средств фактически выделено на реализацию программы только 20 % от предусмотренных сумм. Принятые меры, к сожалению, не смогли переломить сложившуюся на Курильских островах социально-экономическую ситуацию и вывести экономику региона из глубокой депрессии.

Объем средств по реализации программы представлен ниже (в млн. дол. США по курсу ноября 1997 г.):

1994 г.	4,33
1995 г.	7,00
1996 г.	5,16
1997 г.	21,66
1998 г.	16,00

Пожалуй, единственным примером эффективных усилий менеджеров в решении социально-экономических проблем Курильских островов является динамичная деятельность расположенного на о-ве Итуруп АОЗТ «Гидрострой», АОЗТ ведет строительство объектов программы, владеет рыбодобывающим, транспортным флотом, успешно ведет лов и переработку на современном технологическом оборудовании морепродуктов, их реализацию как на внутреннем, так и зарубежном рынках; создано более тысячи рабочих мест. АОЗТ имеет значительный пакет в коммерческом банке с одноименным названием «Итуруп», офис которого расположен в г. Южно-Сахалинске и имеет уставной капитал около 3 млн. дол. США. 43 % депутатов Курильского районного собрания работают в этом АОЗТ.

Курильская программа управляется Межведомственной комиссией по реализации Федеральной программы социально-экономического развития Курильских островов (постановление правительства России от 28.02.94 №176), зарегистрированной и расположенной в г. Москве. Исполнительная дирекция программы находится в г. Южно-Сахалинске.

Не основанные на российском федеральном законодательстве такие решения, естественно, исполняются неудовлетворительно, несмотря на Указ Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. №1549 «О социально-экономическом развитии Курильских островов».

Некоторый исторический экскурс управления Курильскими островами позволяет сделать следующие выводы.

1. Ни одной из систем управления во втором тысячелетии не представилась в полной мере историческая возможность работать в начально развитых или развитых рыночных условиях.

2. Система государственного управления Курильскими островами чаще не создавала, чем создавала, необходимые и достаточные условия для эффективного развития социально-экономического процесса.

3. Возникающие административные и территориально-производственные комплексы «даймэ», «Нэмуру ситё», госрыбтресты, рыбокомбинаты «Островной», «Южно-Курильский», объединение «Сахалинрыбпром» часто, а иногда полностью и довольно эффективно выполняли не только хозяйственные, но и функции муниципальных и префектуральных органов власти (3, 13, 14).

4. Территориально-производственный комплекс, имеющий собственный коммерческий банк, развитую дилерскую и представительскую инфраструктуру, обладает значительным потенциалом выживаемости и конкурентоспособности.

5. Любое производство на островах должно страховаться от техногенных и природных катаклизмов дважды: по общепринятым правилам и на случай полного (почти полного) разрушения; страховой взнос может достигать таких размеров, когда производимая продукция и услуги становятся на рынке неконкурентоспособными.

6. Предусмотренный организационно-экономический механизм реализации Курильской программы находится в определенном противоречии с пунктом «д» статьи 13 Устава Сахалинской области и интересами жителей островов.

7. Демократический принцип построения российского законодательства о местном самоуправлении, к сожалению, «забегает» значительно вперед по отношению к законодательству о финансовой самостоятельности муниципальных образований, к развитости производительных сил; работает несмотря на усилия властей, против интересов и нужд населения островов.

Думается, разумная логика хозяйствования на островах требует также учета геополитических условий (их исследование не является целью данной статьи).

Перечисленные историко-экономические аспекты управления островами были в декабре 1997 г. сообщены автором на Сахалинской областной научно-практической конференции «Курильские острова: история, современность, перспективы». Тогда уже с учетом тенденций в развитии предпринимательства и складывающихся в России норм права в области местного самоуправления были предложены следующие векторы совершенствования системы управления на Курильских островах.

1. На основании соответствующих федеральных законов и волеизъявления населения трех Курильских островов ряд полномочий исполнительных органов муниципальных образований передаются на определенный срок договорами территориальному органу субъекта Федерации — администрации Сахалинской области, что закрепляется законом субъекта Федерации и уставами муниципальных образований.

2. Территориальные органы исполнительной власти Сахалинской области делегируют некоторые полномочия союзам предпринимателей или территориально-производственным комплексам (финансово-промышленным группам (ФПГ) на следующих условиях:

- с целью исключения монопольной деятельности, демпингового пресинга финансовых олигархов с материковой части России администрация области владеет контрольным пакетом акций ФПГ (по типу и методике владения коренным населением штата Аляска (США) акциями предприятия по перекачке нефти из месторождения Продобей на заводы г. Валдиз);

- ФПГ обеспечивают выполнение некоторых функций жизнеобеспечения населения кроме, естественно, обязанностей УВД, ЗАГСа и других, которые исполняют органы МСУ или территориальные органы исполнительной власти Сахалинской области;

- в соответствии с Федеральным законом, на территории Сахалинской области действует особая экономическая зона (ОЭЗ), неотъемлемой составляющей которой является территория Курильских островов.

3. Финансирование тщательно отбираемых инвестиционных проектов ФПГ, условия конкурса и система погашения кредитов осуществляются на основе специального федерального закона в соответствии с идеологией постановлений правительства Российской Федерации от 01.05.96 г. №534 «О дополнительном стимулировании частных инвестиций в Российской Федерации» (5); от 28.08.97 г. №1083 «О совершенствовании работы с федеральными целевыми программами» (7); от 21.06.97 г. №901 «О мерах государственной поддержки деятельности финансово-промышленных групп тяжелого и энергетического машиностроения» (6).

4. В том же сообщении автор предположил, что настоящий состав Государственной Думы, скорее всего, не способен на решительные действия по оптимизации законодательства о муниципальных образованиях, имея в виду существенное несовершенство действующих законов по обеспечению их финансовой самостоятельности.

5. Однако опубликованный в «Российской газете» за 23 декабря 1998 г. проект Федерального закона «Об особой экономической зоне на территории Курильских островов Сахалинской области» (далее ОЭЗ «Курилы») уже 19 января 1999 г. рассматривался в г. Южно-Сахалинске, где состоялись выездные парламентские слушания Государственной Думы под председательством С. Бабурина, вице-скипера этой палаты Федерального Собрания России. Шестеро депутатов Государственной Думы, побывав на островах Шикотан и Кунашир (Южно-Курильский район), убедились, что государство пока не может эффективно управлять социально-экономическими процессами на этих дальневосточных рубежах России.

Почти по вышепредлагаемой автором схеме управления Курильскими островами фактически в течение 54 лет живут и работают курильчане. На о-ве Шикотан жизнеобеспечение населения осуществляет (от продуктов питания до школьных тетрадей) рыбокомбинат «Островной». Да и то из-за его банкротства из рук вон плохо.

На соседнем о-ве Кунашир — по такой же схеме до недавнего времени рыбокомбинат «Южно-Курильский». Оба с государственной формой собственности до настоящего времени. На расположенном севернее о-ве Итуруп — надежно и стабильно АОЗТ «Гидрострой».

Характер прошедших парламентских слушаний отличают два обстоятельства. Это и глубокая заинтересованность его участников в поиске оптимальных путей решения более эффективной системы управления, и, к сожалению, прежнее игнорирование в проекте ОЭЗ «Курилы» интересов курильского населения.

В проекте резолюции, розданной участникам парламентского совещания, хотя и сообщалось, что ведение хозяйства на островах происходит и будет происходить в исключительных условиях, большинство из которых перечислено выше, с предложенной концепцией проекта ОЭЗ «Курилы» участники слушаний не согласились.

Во-первых, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 4) предусматривает, что органы госу-

дарственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют развитию местных финансов..., участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ. Средства же фонда развития ОЭЗ «Курилы», складывающиеся от поступления денежных средств при выдаче регистрационных разрешений на осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности; от взыскания платы за пользование водными биологическими ресурсами; от средств, выделяемых в фонд из федерального бюджета на финансирование целевых программ; от средств предприятий и организаций, привлекаемых администрацией зоны в соответствии с российским законодательством на договорной основе, целиком и полностью предполагается направлять на федеральные нужды (ст.18 проекта ОЭЗ «Курилы»). Такой подход находится в противоречии с подпунктом 3 пункта 3 статьи 7 данного Федерального закона.

Во-вторых, согласно проекту структура управления ОЭЗ «Курилы» предусматривает создание администрации ОЭЗ «Курилы», осуществляющей административное и хозяйственное управление зоной, имеющей статус федерального органа государственного учреждения с местонахождением в г. Москве.

Создается совет ОЭЗ «Курилы» из представителей курильских органов местного самоуправления (с общим их числом не менее 50 % от числа членов совета ОЭЗ «Курилы») с функциями только координации и контроля за деятельностью администрации ОЭЗ «Курилы» и Курильский рыбохозяйственный совет, порядок формирования которого и его функции определяются Положением о совете, утверждаемым Госкомрыболовства РФ по согласованию с администрацией ОЭЗ «Курилы».

Предлагаемые проектом управленческие структуры, по мнению участников слушаний, не смогут обеспечить перелома в системе управления социально-экономическими процессами на островах и выражать интересы их жителей.

Был ряд замечаний и предложений по проекту СЭЗ «Курилы». Самое существенное высказал губернатор области И. Фархутдинов.

Выделение части территории Сахалинской области — Курильских островов — для создания свободной экономической зоны, а не всей территории области, есть скрытая форма чьих-то интересов вычленения Курильских островов сначала из экономического, а затем из административно-территориального пространства Сахалинской области, из-под юрисдикции не только Сахалинской области, но и России практически сдает Курильские острова, как сообщалось в газете «Губернские ведомости» от 28.01.99 г., «на милость московским чиновникам и иностранным компаниям».

Возможно, Курилы и прикреплены «не к тому» областному или какому другому центру. Но хорошо бы в любых предложениях по совершенствованию управлением Курилами увидеть закрепленную Федеральным законом стройную систему взаимодействия усилий областной администрации, муниципальных органов и центральной власти.

К сожалению, сегодня Курильские острова стали разменной картой многих обстоятельств. Мучительно складывается система разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Сахалинской областью: между областью и муниципальными образованиями. Но возникает естественный вопрос: если уж принимать специальное федеральное законодательство на принципиально новых основах управления социально-экономическими процессами на Курильских островах,

то почему бы не изменить сложившийся стереотип в системе организации и деятельности органов МСУ? Тогда с учетом исключительных условий хозяйствования и имеющейся практики довольно успешно можно материализовать ряд преимуществ рыночных отношений. Рыночная экономика, как утверждают ее создатели, особенно на пионерном ее этапе, требует, конечно, взвешенных, но решительных действий.

1. Труды Государственного архива Сахалинской области; №2 «Южный Сахалин и Курильские острова в 1945—1947 гг.». Южно-Сахалинск, 1997 г. С. 347, 349, 351.
2. Управление фирмами в Японии. Москва, 1969. Пер. с яп. С.63.
3. Тилео Санталайнен и др. Управление по результатам. Москва, 1988. Пер. с фин. С.126.
4. Постановление правительства Российской Федерации от 17 декабря 1993 г. №1297 «О федеральной программе социально-экономического развития Курильских островов Сахалинской области на 1994—95 годы и до 2000 года».
5. Постановление правительства Российской Федерации от 01.05.96 г. №534 «О дополнительном стимулировании частных инвестиций в Российской Федерации».
6. Постановление правительства Российской Федерации от 21.06.97 г. №901 «О мерах государственной поддержки деятельности финансово-промышленных групп технического и энергетического машиностроения».
7. Постановление правительства Российской Федерации от 28.08.97 г. №1083 «О совершенствовании работы с федеральными целевыми программами».
8. Постановление Сахалинского облисполкома от 23 августа 1949 г. №595.
9. Постановление Сахалинского обкома ВКП(б) и облисполкома от 23 августа 1949 г. №44/5-595.
10. Постановление Сахалинского ОК КПСС от 30 января 1961 г. (Ф.4. Оп.2. Д.307. Л.37).
11. ГАСО. Ф.646. Оп.1. Д.352. Л.25.
12. Там же. Д.276. Л.28, 31, 41—43.
13. ГАСО. Ф.53. Оп.1. Д.474. Л.15.
14. Там же. Д.114. Л.154.
15. Там же. Д.400. Л.23.
16. Там же. Д.410. Л.99—104.
17. Там же. Оп.2. Д.12. Л.19—25.
18. ГАСО. Ф.4. Оп.2. Д.307. Л.37.
19. Устав Сахалинской области, принятый Сахалинской областной думой 26 декабря 1995 г.
20. Павличук Е.И. Федеральная реформа Бельгии: Полит. исследования. 1995. №5. С.134.
21. Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США: Экономика, политика, идеология. 1995. №1. С.44.
22. Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту (опыт реформирования государственной службы в Великобритании) // Полис. 1996. №1. С.168.
23. Граждан В. От чего зависит действенность государственного управления // Пробл. теории и практики управления. 1996. №1. С.48.
24. Абрамов Ю.К. Эволюция концепции государственной службы в США // США: Экономика, политика, идеология. 1997. №1. С.41.
25. Федерализм в США и Канаде (взаимоотношения федеральной власти с властями штатов) // США: Экономика, политика, идеология. 1997. №1. С.40—41.
26. Дейкин А.И. Механизм принятия бюджетных решений, США — Россия // США: Экономика, политика, идеология. 1997. №5. С.35—37.

SUMMARY. The article written by a senior official of Sakhalin Province V. Belonosov «The Kurils: Yesterday and Today» deals with the problem of development of the Kuril Islands in the past and today. The author compares the situation in the sphere of economy in different periods of history. V. Belonogov estimates the present situation, expresses his opinion regarding what is necessary to do in perspective.