

Научная статья
УДК 947.088:352.075.31(571.645) "199/200"
<https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/28-38>

Условия и противоречия периода становления местного самоуправления на удаленных территориях в 1990-е – начале 2000-х гг. на примере Южно-Курильского муниципального образования

Елена Николаевна ЧЕРНОЛУЦКАЯ

Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток, Россия, chvalery@mail.ru

Аннотация. В статье на основе метода case-study раскрываются трудности становления местного самоуправления в 1990-е гг. на Южных Курилах как районе крайней российской периферии. Основное внимание уделено деятельности мэра и его взаимоотношениям со структурами власти. Выявлены недостаточность социально-экономических возможностей района в полноценном обеспечении функций самоуправления, невысокая готовность к этому местного сообщества, слабая проработанность нормативно-правовой базы.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформы, районный мэр, Южные Курилы, Россия

Для цитирования: Чернолуцкая Е.Н. Условия и противоречия периода становления местного самоуправления на удаленных территориях в 1990-е – начале 2000-х гг. на примере Южно-Курильского муниципального образования // Известия Восточного института. 2023. № 4. С. 28–38. <https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/28-38>

Original article
<https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/28-38>

Conditions and contradictions of formation of local self-government in remote territories in the 1990s – early 2000s on the example of the South Kuril municipality

Elena N. CHERNOLUTSKAIA

Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Vladivostok, Russia, chvalery@mail.ru

Abstract. The article, based on the case-study method, reveals the difficulties of the formation of local self-government in the 1990s in the Southern Kuril Islands as an area of the extreme Russian periphery. The main attention is paid to the activities of the mayor and his relationship with government structures. The insufficiency of socio-economic opportunities of the district in the full provision of self-government functions, low readiness of the local community for this, weak elaboration of the regulatory framework are revealed.

Keywords: local self-government, reforms, district mayor, Southern Kuriles, Russia

For citation: Chernolutskaia E.N. Conditions and contradictions of formation of local self-government in remote territories in the 1990s – early 2000s on the example of the South Kuril municipality // Oriental Institute Journal. 2023. № 4. P. 28–38. <https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/28-38>

В 1990-е гг. система местного самоуправления вместе с другими сферами российской жизнедеятельности переживала процесс реформирования. После краха советской системы в России шёл поиск эффективных механизмов сосуществования и взаимодействия власти и местных сообществ, которые позволяли бы урегулировать противоречия между ними, что необходимо для поддержания целостности политической системы [1, с. 70]. Первыми вехами в становлении новой модели организации местной власти стали положения Конституции Российской Федерации 1993 г. и Закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. В современной историографии накоплен пласт исследований, раскрывающих содержание этих правовых актов, их концептуальные основы, достоинства и ограничения [3; 12; 13; и др.]. Исследователи единодушны в том, что важнейшим принципом введённых начал стало отделение органов местного самоуправления от системы государственной власти. Закон (ст. 2) определял местное самоуправление как гарантированную Конституцией РФ «самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» [10].

Провозглашённая независимость муниципальных органов в пределах своих полномочий представляла собой действительное воплощение одной из форм непосредственного народовластия. Однако на пути ее реализации оказалось немало проблем, связанных с нечёткой проработкой самого закона, сложными условиями периода социально-экономических реформ в целом, незначительным опытом населения в демократическом управлении и др. Данный этап завершился принятием следующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]. Таким образом, в течение пореформенного десятилетия в России шла «обкатка» первоначально сформулированных принципов представительской демократии на местах. При этом обширность территории страны, различия в развитии муниципальных образований создавали неравнозначность стартовых позиций сообществ в реализации права на местное самоуправление, что влияло и на его качество.

В данной статье, используя метод case-study и элементы просопографического подхода, мы нацелены показать трудности и противоречия этого процесса на примере одного из самых отдалённых и малонаселённых районов страны – Южно-Курильского. Основное внимание будет сконцентрировано на главе районной администрации как ключевой фигуре муниципального управления. Проблема роли и ответственности такого должностного лица привлекает внимание исследователей, но в основном правоведов и большей частью с позиции реформы 2003 г. [5; 19; и др.]. Наша задача – показать факторы вызревания этой реформы в рамках исторической конкретики, а именно: через анализ практических действий районного руководителя в 1990-е – начале 2000-х гг., процедурно-правовых сложностей при функциональном обеспечении самоуправления, степени самодостаточности населения на предмет формирования местного кадрового ресурса.

Основными источниками послужили официальные документы федерального и областного уровня, а также публикации областных газет «Советский Сахалин» и «Губернские ведомости». Последние информативно ценны тем, что в хронологической последовательности достаточно подробно раскрывают события, связанные с деятельностью южно-курильского главы и позволяют понять настроение курильчан.

На момент системного российского реформирования три муниципальных района Сахалинской области отличались крайнее периферийным положением на востоке страны и островной изолированностью. Северо-Курильский, Курильский и Южно-Курильский имели глубокую зависимость от внешнего снабжения и государственных дотаций. В 1990-е гг. в результате «шоковых» рыночных преобразований Курилы погрузились в острейший социально-экономический кризис. Наиболее драматичная ситуация складывалась в Южно-Курильском районе, где население в основном проживало на о-вах Кунашире (с районным центром п.г.т. Южно-Курильск) и Шикотане. Если два других района к началу 2000-х гг. начали подниматься на ноги, при этом Курильский стал районом-донором, а Северо-Курильский – самодостаточным, то Южно-Курильский оставался дотационным. Помимо перечисленных проблем огромный урон последнему в 1994 г. нанесла стихия – разрушительное землетрясение и цунами. Тогда сильно пострадали большинство зданий, поселковая и производственная и инфраструктура, в руинах находились крупнейшие в стране рыбокомбинаты «Островной» (о. Шикотан) и Южно-Курильский (о. Кунашир). Однако район, не получив от властей достаточной помощи, так и не был полностью восстановлен. Более 70% жилья даже в 2000-е гг. все еще были в аварийном состоянии, а аэропорт Менделеево на о. Кунашир закрыт на реконструкцию.

В 1990-е гг. дальнейшая судьба территорий стала предметом геополитических дискуссий. Российское руководство в стремлении подписать с Японией мирный договор, а заодно и получить от нее кредиты, признало наличие «территориального вопроса» и согласилось обсуждать будущую юрисдикцию Южных Курил. При этом под давлением дальневосточной политической и военной элиты, а также протестов населения региона Москва заняла противоречивую и неопределённую

позицию. На Курилах не исключали, что именно по этой причине государство не вкладывало средства в восстановление Кунашира и Шикотана. Южнокурильчане не могли понять, останутся ли они в составе России, отдадут ли их вместе с островами Японии или вообще выселят [15; 16; 17; 18].

Неопределенность сказалась на настроении местных жителей, многие стали выезжать на материк. С 1989 по 2000 гг. гражданское население на островах сократилось с 30,5 тыс. до 18,8 тыс. чел., в том числе в Северо-Курильском районе – с 5,6 до 4,1 тыс., Курильском – с 11,0 до 8,0 тыс., Южно-Курильском – с 14 до 6,7 тыс. чел. [6]. В те же годы российское правительство взяло на себя обязательство по демилитаризации Курил и организовано вывозило отсюда военный контингент, который в конце 1980-х гг. составлял около 12 тыс. чел. [2, с. 396].

Из плюсов этого периода можно назвать принятие Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области на 1994–1995 годы и до 2000 года» (в 1998 г. продлена до 2005 г.), которая была нацелена на укрепление рыбопромышленного производства и островной инфраструктуры [18]. Другой формой государственной поддержки было предоставление курильским районам некоторых преференций. Так, по Указу Президента РФ от 8 декабря 1992 г. «О социально-экономическом развитии Курильских островов» администрация Сахалинской области могла наделять их полученными из центра лимитами на добычу рыбы и морепродуктов в Курильском промышленном районе. Кроме того, средства от продажи лицензий на такой промысел и штрафов за ущерб экологии должны были направляться в бюджеты курильских районов и использоваться местными администрациями на финансирование приоритетных объектов [8].

Эти меры, безусловно, были ценны для островной территории, но на практике во многом оказались нереальными. Финансирование федеральной целевой программы было настолько низким, что не позволило выполнить ее даже наполовину, а объявленные преференции часто «не работали». Положенные островам валютные средства стали поступать на Курилы лишь с 1995 г., но районные администрации в основном расходовали их не на развитие инфраструктуры, а на «латание дыр» в своем бюджете [17, с. 60–61].

В первой половине 1990-х гг. и до 1997 г. мэром Южно-Курильского района был Н. Покидин, на которого и обрушились все эти проблемы; особенно напряжённой была работа по восстановлению района после землетрясения. В этих условиях администрация района, какой бы она ни была, не могла обеспечить островитянам условий нормальной жизнедеятельности без поддержки государства, а она была совершенно недостаточной. Десятки раз мэр и его команда обращалась за помощью в областную администрацию, Правительство, к Президенту, но в большинстве случаев не получали ожидаемого отклика [14, 1993, 1 дек., с. 1].

На этом фоне в 1997 г. в Южно-Курильском районе прошли напряжённые выборы органов местного самоуправления. На должность мэра претендовало девять кандидатов, среди них директора предприятий, предприниматели, пограничник, главный врач районной больницы, начальник районной милиции и зам. главы районной администрации. А на три мандата депутатов районного собрания свои кандидатуры выставили 20 чел. Во время предвыборной кампании часть претендентов сделала ставку на критику прежнего руководства района и обвиняла его в мыслимых и немыслимых грехах [14, 1997, 26 фев., с. 1].

В результате новым главой администрации стал В. Зема, получивший 26,5% голосов. В его победе немалую роль сыграло то, что бывший военнослужащий-пограничник стал известен в районе как борец «за справедливость и демократию». В годы перестройки он пять лет был депутатом районного совета, однако не имел никаких навыков административного управления или хозяйственной деятельности [15, 1997, 20 марта, с. 1; 13 июня, с. 1–2].

Как и предыдущий глава, В. Зема получил в управление острокризисную территорию, а объективные условия, в которых действовала новая администрация, мало изменились. Южно-Курильский район продолжал оставаться дотационным,

с низкой собираемостью налогов, формирующих местный бюджет. Большинство предприятий здесь были убыточными, а главные потенциальные налогоплательщики – рыбокомбинаты «Островной», Южно-Курильский и рыболовецкий колхоз «Родина» – к концу 1990-х гг. стали банкротами. Их работники годами не получали зарплату, кто мог, зарабатывал на браконьерстве и контрабанде рыбы и морепродуктов. «Привилегированным» слоем здесь считали пенсионеров, получавших гарантированные «живые деньги». Району не хватало врачей, педагогов, работников культуры. Требовался ремонт аварийного жилья, электро- и теплотрасс, необходимо было строить школы, больницы, детские сады и т.д. [16, с. 172; 17, с. 59–60, 64].

Мэрии по-прежнему не удавалось решить одну из своих главных проблем – организовать бесперебойное энергоснабжение. С одной стороны, причиной были объективные обстоятельства – резкое повышение в 1990-е гг. цен на топливо и его транспортировку, а также реформирование принципов «северного завоза», приведшее по всей стране к нарушению сроков и объёма поставок, в составе которых одной из главных позиций было топливо для дизельных электростанций. Областная администрация частично участвовала в выделении средств на эти цели и организации доставки топлива, но в целом проблему не решала. С другой стороны, сами южно-курильские управленцы часто поступали нелогично, заключая договоры с ненадёжными поставщиками, расходуя целевые средства не по назначению, или вовсе бездействовали [4, 1999, 4 нояб., с. 1; 2000, 21 марта, с. 1].

Энергетические кризисы в районе возникали вновь и вновь. Особенно тяжёлая ситуация сложилась зимой 1999/2000 гг. Тогда наиболее пострадал о. Шикотан, куда не только не завезли нужного объёма нефтепродуктов для электростанций, но и ни тонны угля для котельных. В результате электричество подавалось два раза в сутки по 2 часа, а отопление весь холодный сезон (!) не было подключено вовсе [15, с. 361].

В целом ресурсы местного самоуправления на Южных Курилах были слишком малы, чтобы справиться с клубком острейших проблем. В этих условиях поддержка государственных структур была жизненно необходима. И это не противоречило Закону № №154-ФЗ, который в ст. 9 прописывал: «Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление» [10]. Однако формулировка этой нормы была довольно расплывчатой и на практике давала неоднозначные результаты.

В. Зема решил напрямую добиваться государственной поддержки в Москве и подолгу находился там вместо непосредственного руководства делами района. Как выявили сахалинские журналисты, за первые три года своего правления на эти командировки он потратил в совокупности целый год времени и 221 тыс. руб. казённых денег [4, 1998, 30 окт., с. 1; 2000, 21 марта, с. 1]. Он также занимался там повышением своего образования, обучаясь в Академии государственной службы при президенте РФ. Средства на это выделялись из внебюджетного фонда района [14, 2000, 25 марта, с. 1].

Глава южно-курильской администрации использовал также прием прямой апелляции к высшему руководству страны и даже к иностранным правительствам (последнее стало широко распространенной практикой на Курилах в «лихие 90-е»). Так, в сентябре 1999 г. В. Зема обратился с письмом к Президенту Б. Ельцину с предложением придать Курильским островам статус федеральных территорий. Не совсем ясно, что вкладывалось им в это понятие, поскольку российское законодательство такового не предусматривает [4, 1998, 30 окт., с. 1].

В октябре того же года мэр попросил гуманитарной помощи для жителей Кунашира и Шикотана у правительства Японии. И уже через месяц японская делегация передала южнокурильчанам малогабаритные дизельные генераторы для школы и больницы, медикаменты, продовольствие [14, 1998, 7 окт., с.1; 31 окт., с. 1]. За-

метим, что Япония в 1990–2000-е гг. довольно охотно оказывала гуманитарную помощь Южным Курилам в стремлении создать позитивный образ своей страны в глазах местного населения с тем, чтобы оно поддержало передачу ей «спорных островов» [16, с. 170].

Новшеством для российской практики местного самоуправления стало постоянное представительство района в Москве (должность существовала до мая 2000 г.). Первым, кто замещал должность был вице-мэр М.Б. Пищулин, в его функциональные обязанности входило: «представлять интересы администрации ... по проработке и решению вопросов в Госкомрыболовстве по выделению лимитов на добычу рыбы и морепродуктов..., выделению средств под северный завоз..., по выделению кредитов предприятиям рыбо- и сельскохозяйственного комплексов, ... проведение переговоров о привлечении в экономику района инвестиций..., оперативное обеспечение нормативно-правовыми актами и другой литературой, ... доведение до депутатов Госдумы вопросов жизнедеятельности района по всем направлениям, ... представительские функции района в Москве, ... подготовка заключения соглашения с правительством Москвы о совместном экономическом сотрудничестве» [4, 2000, 11 апр., с. 2; 2001, 31 янв., с. 1].

Неоднозначность ситуации заключалась в том, что перечисленные направления работы вице-мэра действительно имели принципиальное значение для района, однако уровень представительства выходил из сложившейся иерархии бюрократических отношений, что давало низкую результативность. В высоких московских кабинетах запросы отдалённого района неизбежно переадресовывали на уровень руководства области. Однако отношения с сахалинским губернатором и его командой у В. Земы не сложились: он считал, что они неправильно распределяют среди районов квоты на рыбный промысел и расходуют средства, выделенные по Курильской федеральной программе [14, 2000, 6 мая, с. 1]. Постоянная конфронтация мэра с областной администрацией не способствовала повышению качества управления в районе.

Дестабилизировали обстановку и частые кадровые перестановки, увольнения и реорганизации, которые В. Зема затевал, появляясь в Южно-Курильске после длительных командировок и пытаясь наладить дела. Уволенные работники восстанавливались по суду. На возмещение связанного с этим ущерба за четыре года его руководства из бюджета района было выплачено более 1 млн руб. [14, 2001, 31 янв., с. 1; 4, 2000, 21 марта, с. 1; 1 апр., с. 2].

Несомненно, действия мэра во многом были обусловлены острой кризисной обстановкой в районе, бюджетным дефицитом, беспросветностью ситуации, что придавало его руководству нервический характер. Однако нельзя сбрасывать со счетов и деловые качества самого В. Земы. По мнению многих, на практике они оказались далеко не соответствующими занятой должности. Так, депутат Сахалинской областной Думы С. Пономарёв после посещения Южно-Курильского района в 1999 г. говорил: «Главе администрации не хватает грамотности, опыта работы. Бывший мичман, вроде честный человек. Но отсутствие высшего образования сказывается на работе. Армейский тип управления здесь не подходит» [4, 1999, 31 авг., с. 2]. Более жестко оценивал своего мэра житель Кунашира в письме сахалинскому губернатору: «Можете не сомневаться – большинство населения у нас не уважает мэра как руководящего работника... За низкую квалификацию, некомпетентность. У него и команда непрофессиональная. Мы на своей шкуре испытываем последствия такого администрирования» [4, 1999, 7 дек, с. 1]. Помимо плохого энергоснабжения жители были недовольны тем, что муниципальное хозяйство находится в ветхом состоянии, а Кунашир и Шикотан завалены мусором [4, 2000, 12 окт., с. 1].

Глава сахалинской администрации И.П. Фархутдинов, выступая в программе «Час губернатора» в апреле 1999 г. и выслушав отчаянное обращение от жителя Южно-Курильска по поводу хронического отсутствия света и тепла, отвечал: «...У нас на Курилах три района, и только из Южно-Курильского вызывают о помощи. Там мэры работают. Только на Южных Курилах нет результата. Но там и мэра нет,

я считаю. ... Его месяцами не отыщешь. И я, губернатор, даже не знаю, где его искать, потому что по закону о местном самоуправлении он не должен ставить меня в известность о своих отлучках. ...Я, конечно, занимаюсь проблемами Южных Курил, и топливо мы туда завезём, но поймите – я не должен за мэра работать» [4, 1999, 22 апр., с. 1]. В том же ключе характеризовал В. Зему и журналист областной газеты: «...Куда ни глянь, отовсюду проглядывает амбициозность, неумение принять единственно верное решение, найти верный тон с людьми. А обозлённость и затурканность людей бытовыми неурядицами выливается в уродливые формы протеста: распространение листовок с негативной информацией о деятельности глав администраций, обращение к Японии...» [4, 2000, 11 апр., с. 2].

В 1999 и 2000 гг. жители Южно-Курильского района на своих сходах требовали отставки мэра и роспуска районного собрания [14, 1999, 7 апр., с. 1; 4, 1999, 17 апр., с. 1]. а в пос. Крабозаводское собрали 205 подписей за досрочное освобождение В. Земы от должности (позже списки были похищены неизвестным злоумышленником) [4, 1999, 6 апр., с. 1; 14, 1999, 6 апр., с. 1]. На встречах с депутатами областной Думы и сахалинским губернатором жители Кунашира «умоляли каким-то образом убрать своего мэра», на что губернатор отвечал, что по закону не имеет таких полномочий [14, 2000, 27 окт., с. 2; 4, 2000, 12 окт., с. 1].

Весной 2000 г. против В. Земы было возбуждено два уголовных дела по факту финансовых нарушений, которых мэр не признавал и заявлял, что он не намерен оставлять свой пост, так как дела сфабрикованы, и за этим кроется политический контекст [14, 2000, 6 мая, с. 1; 30 июня, с. 1–2]. Мы не исключаем того, что областная администрация действительно «посодействовала» такому развитию событий, так как других рычагов снятия мэра не имелось. Эту гипотезу подтверждают и высказывания председателя районного собрания М. Лукьянова (а он отнюдь не был сторонником В. Земы) о том, что данное уголовное дело «притянута за уши» [4, 2000, 28 нояб., с. 2].

В ответ мэр выбрал стратегию самоустранения от должностной деятельности. В мае он объявил об уходе в длительный отпуск, но дела передавать было некому, поскольку еще в марте он уволил своего первого заместителя И. Балкашина. Депутаты районного собрания приняли на должность вице-мэра И. Санжарова, который фактически стал исполнять обязанности главы администрации района. Приняв дела мэрии, он сокрушался: «Вам трудно представить, каковы масштабы разрухи в районе. И виноваты в них не стихийные силы, а люди, взявшиеся управлять, но не имеющие компетентности это делать» [14, 2000, 30 июня, с. 1–2].

Из-за сложившейся обстановки районное собрание народных депутатов обратилось в областную Думу с законодательной инициативой о назначении досрочных выборов в органы местного самоуправления района, совмещенных с выборами депутатов областной Думы и губернатора области в октябре [4, 2000, 30 мая, с. 1].

Кризис социально-политический перерос в политический, что заставило областную администрацию вмешаться в дела района. В июне того же года в рабочей поездке по Южным Курилам побывал вице-губернатор И. Малахов. На встрече с депутатами районного собрания он предложил им внести в муниципальный устав изменения, согласно которым глава местной администрации должен назначаться, а не избираться. Депутаты полностью согласились с этим, утомившись от бесконечных передраг, и уже через месяц на внеочередной сессии внесли в устав положение о назначении мэра по контракту (трудовому соглашению) представительным органом местного самоуправления. Со своей стороны, областная администрация взяла на себя курирование района, назначив чиновников, отвечающих за каждую отрасль хозяйства Южных Курил, а полностью контроль за делами в районе был возложен на вице-губернатора И. Малахова [14, 2000, 23 июня, с. 1; 4, 2000, 5 июля, с. 1].

Ситуация на Южных Курилах высветила общую для страны проблему, связанную с процедурой отстранения главы муниципальной администрации от власти в случае ненадлежащего исполнения им своих обязанностей. Поскольку Закон

№154-ФЗ (1995) не прописывал эту норму, в субъектах РФ стали вводить свои правовые акты. Не стала исключением и Сахалинская область, где областная Дума приняла Закон № 167 от 16 марта 2000 г. «Об ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед государством» (утратил силу 12 сентября 2000 г.), который давал губернатору, депутату областной Думы и прокурору области право обращаться в областную Думу с инициативой о возбуждении процедуры прекращения полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления. Основанием для этого могли быть установленные судом нарушения ими Конституции РФ, Устава области, федеральных законов, законов области, устава муниципального образования [11].

Опираясь на эту норму, губернатор И.П. Фархутдинов направил в областную Думу письмо-заявление, в котором просил возбудить процедуру прекращения полномочий мэра Южно-Курильского района В. Земы [14, 2000, 12 июля, с. 1]. Вопрос был вынесен на сессию областной Думы. В июле депутаты обсуждали его дважды, но так и не приняли окончательного решения, ожидая завершения судебного разбирательства [4, 2000, 20 июля, с. 2; 22 июля, с. 1].

Однако оно растянулось на несколько месяцев. В июле обвиняемый, несмотря на подписку о невыезде, отправился в Южно-Сахалинск и не явился на заседание суда, после чего был арестован, но в тот же день освобождён из-под стражи по собственному ходатайству под залог [14, 2000, 11 авг., с. 1]. В сентябре в назначенный день суда он снова отсутствовал, так как лег на лечение в больницу [4, 2000, 22 сен., с. 1].

В этот период должностная чехарда в исполнительном органе местного самоуправления достигла своего накала. В начале сентября Южно-Курильский районный суд восстановил в должности уволенного в марте вице-мэра И. Балкашева, который тут же приступил к своим обязанностям, а И. Санжаров был вынужден написать заявление об уходе. В тот же день В. Зема досрочно вышел из отпуска на работу, что явилось неожиданностью для населения, включая руководителей предприятий и организаций. Они считали, что находящийся под следствием человек не может руководить районом. Но уже через неделю мэр ушел на больничный, избежав явки на суд. А в январе следующего года он уволил своего другого заместителя М. Пищулину (бывшую ранее представителем района в Москве) [4, 2000, 14 сен., с. 1; 14, 2000, 16 сен., с. 1; 27 окт., с. 2; 2001, 31 янв., с. 1]

В октябре судебный процесс, наконец, состоялся, и В. Зема был признан виновным по ст. 160, ч. 3 УК РФ (присвоение государственного имущества, вверенного должностному лицу) за то, что он обучался в Академии государственной службы при президенте РФ за счёт внебюджетного фонда района, формировавшегося из средств, полученных от приёма безвизовых японских делегаций. В это время казна района была пуста, и работники социальной сферы несколько месяцев не получали зарплаты. Мэр виновным себя не признал, сославшись на конституционное право учиться и повышать свою квалификацию и объяснив, что использовал средства с разрешения районного собрания. Тем не менее суд вынес ему наказание в виде пяти лет лишения свободы (условно) с запретом в течение двух лет занимать должности в органах местного самоуправления. Многие оценили этот акт как первый в области прецедент законного отстранения от власти главы местной администрации [4, 2000, 25 окт., с. 1].

Однако удовлетворённость оппонентов В. Земы оказалась преждевременной. Осуждённый обратился с жалобой в вышестоящую инстанцию, и в ноябре судебная коллегия по уголовным делам Сахалинского областного суда отменила решение своих южно-курильских коллег в связи с нарушением УПК, отправив дело на новое рассмотрение [14, 2000, 28 нояб., с. 2].

Должностные перетрубки не давали местной администрации в полную силу заниматься текущими делами. Осенью 2000 г. Южные Курилы вновь оказались не готовы к зиме. В ноябре депутаты районного собрания М. Лукьянов, С. Рябинин и Ю. Моисеев направили телеграмму представителю президента РФ по Дальнему Востоку К. Пуликовскому и просили срочно направить в район сотрудников пред-

ставительства для оказания помощи по выходу из кризисной ситуации. Они считали, что она возникла из-за грубого вмешательства администрации Сахалинской области в деятельность органов местного самоуправления Южно-Курильского района и бездействия районной прокуратуры, которая, по их словам, «зачастую бывает антиконституционна» [14, 2000, 24 нояб., с. 1].

Конфликт приобрел процессуальный характер. Оставшийся на своей должности В. Зема подписал новый устав района, но вскоре отправил в областное управление юстиции телеграмму, попросив данный устав не регистрировать. В ответ на это, как крик отчаяния, депутаты приняли обращение к И.П. Фархутдинову с просьбой ввести в Южно-Курильском районе прямое губернаторское правление, что было невозможно по закону [14, 23 дек., с. 1].

Единственное, что предпринял губернатор, это назначил на Южных Курилах своего представителя В. Никитина, ранее курировавшего топливно-энергетический комплекс, он прибыл на Кунашир в январе 2001 г. Его функцией определили контроль за деятельностью мэрии в той ее части, где речь идет об исполнении федеральных или областных денег. В остальном представитель губернатора не должен был вмешиваться в работу районной мэрии, но в случае каких-то нарушений обязан был известить о них губернатора [14, 2001, 12 янв., с. 1; 4, 2001, 20 янв., с. 1]. Большая часть местного населения положительно отреагировала на это назначение, ожидая от представителя губернатора наведения порядка в районе [14, 2001, 20 янв., с. 1]. Но, видимо, они были разочарованы, если судить по результатам выборов на должность районного мэра в 2001 г., где В. Никитин с большим отрывом проиграл победителю [4, 2001, 20 марта, с. 1].

Практика показала, что курирование района со стороны областной администрации не приносило существенных результатов, а лишь смягчало наиболее кризисные состояния. Топливный вопрос оставался одним из самых трудноразрешимых, будучи системной проблемой. Она состояла в том, что нефтепродуктов хронически не хватало не только для электростанций, но и для производственного сектора, что ограничивало работу местных предприятий, задерживало выход в море судов и не позволяло району нормально функционировать. Мэрия пыталась хоть как-то выделять производителям часть топлива, полученного по субсидиям на электроснабжение. Кроме того, мэрии приходилось отдавать «топливный долг» военным, которые не раз выручали район своими запасами горючего в периоды чрезвычайных ситуаций [15]. Чиновники, проверявшие работу местной администрации, не исключали и воровства топлива, что опять же провоцировалось его дефицитом [4, 2001, 27 фев., с. 2].

В начале 2001 г. Южные Курилы вновь остались без электроснабжения, а против В. Земы было возбуждено новое уголовное дело за нецелевое использование дизельного топлива. При этом областная администрация продолжала всю ответственность возлагать на мэра. Выступая на пресс-конференции, И.П. Фархутдинов выразил убежденность в том, что администрация Южно-Курильского района должна напрямую подчиняться областной администрации, так как район на 80% живет за счет дотационных поставок из области [14, 2001, 2 фев., с. 1].

К этому времени срок осуществления полномочий по замещению муниципальной должности главы Южно-Курильского района подошел к концу. В феврале 2001 г. началась новая избирательная кампания. На должность мэра выдвинули свои кандидатуры 11 чел., а на восемь мест в районном собрании претендовало 53 чел., что стало местным историческим рекордом. Достаточно активны были и избиратели, около 60% из них приняли участие в голосовании. Главой районной администрации был выбран Н. Овчинников, несколькими годами ранее работавший здесь вице-мэром, имеющий соответствующее образование и управленческий опыт, он набрал 34% голосов. Среди восьми новых депутатов районного собрания лишь двое прежних сохранили свои мандаты [14, 2001, 20 фев., с. 1; 20 марта, с. 1; 4, 2001, 27 фев., с. 2; 20 марта, с. 1].

Таким образом, скандальный мэр В. Зема, несмотря на все перипетии, отработал положенный срок, а население района на очередных выборах снова голосова-

ло «от противного», надеясь, что новый состав органов местного самоуправления окажется более эффективным, чем старый. Дальнейший ход развития событий падает на следующий этап реформы местного самоуправления, что требует специального анализа.

Выводы. Рассмотренные события показывают, насколько сложно и болезненно шло становление местного самоуправления в рамках первого этапа его реформы на далекой российской периферии – экономически слабой, малозаселенной, находившейся в тисках затяжного кризиса. Местное сообщество не имело необходимых бюджетных и хозяйственных ресурсов для обеспечения жизнеспособности района, а население оказалось недостаточно готовым к реализации непосредственного народовластия на территории проживания, что проявлялось и в скудости опытных управленческих кадров, и в электоральном поведении избирателей с преобладанием эмоционального голосования «только не за прежних», и в массовых жалобах в госструктуры на должностных лиц муниципалитета вместо форм демократического контроля.

Основополагающий принцип осуществления местного самоуправления – независимость муниципальных органов от системы органов государственной власти, в реальности для удаленных дотационных территорий стал причиной неразрешимого противоречия. Мэр воспринимал Закон РФ № 154-ФЗ как основание для проведения самостоятельной политики в Москве, стремясь действовать, не просто минуя взаимодействие с Сахалинской областной администрацией, а вступив с ней в перманентный конфликт. Будучи неискушённым управленцем, он часто предпринимал спонтанные шаги, не обеспеченные объективными возможностями, и лишь усугублял ситуацию в районе, чем вызывал острое недовольство как местного населения, так и областных руководителей. Однако попытки его досрочного отзыва с занимаемой должности наталкивались на неотработанную правовую норму.

Углубившийся кризис и геополитическое значение района привели мэра к идее прямого подчинения Южных Курил федеральному центру. Сахалинский же губернатор, вынужденный постоянно вмешиваться в дела района для разрешения наиболее острых ситуаций, выделяя на это средства из областного бюджета и посылая в район своих чиновников, видел все основания для введения здесь прямого губернаторского правления. Обе идеи далеко выходили за пределы принципов местного самоуправления, продвигавшихся реформой.

Таким образом, на данном этапе не получилось реализовать в полном объеме ни самостоятельность, ни ответственность местного периферийного сообщества по решению вопросов местного значения, как это было прописано в законе. Не был найден и необходимый баланс его взаимодействия с властью, что ставило задачу дальнейшей правовой и практической трансформации этой сферы.

Литература

1. Булах Е.В., Кисельников И.В., Фокин В.И. Община и государство: современные инструменты конкурентного развития // Известия Восточного института. 2021. № 4 (52). С. 65–73. <https://doi.org/https://doi.org/10.24866/2542-1611/2021-4/65-73>
2. Бондаренко О. Неизвестные Курилы: Серьезные размышления о статусе Курильских островов. М.: ВТИ-Дейта Пресс, 1992. 400 с.
3. Васильев А.В. Местное самоуправление: опыт, проблемы и перспективы. М.: Граница, 2002. 231 с.
4. Губернские ведомости (газ.). Южно-Сахалинск. 1990–2000-е гг.
5. Заболотских Е.М. Правовой механизм удаления главы муниципального образования в отставку в контексте реформы местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 1. С. 98–106.
6. Ковалева Г.В. Население и трудовые ресурсы Курильских островов на рубеже XX–XXI веков // Интернет журнал СахГУ "Наука, образование, общество". 2005. № 1. URL: <http://journal.sakhgu.ru/archive/2005-01-1.doc> (дата обращения: 06.02.2019).
7. Митрохина Я.А. Проблемы реализации отзыва выборных лиц местного самоуправления на современном этапе // Вестник ЮУрГУ. Серия "Право". 2017. № 4. С. 96–101. <https://doi.org/10.14529/law170418>
8. О социально-экономическом развитии Курильских островов: Указ Президента РФ № 1549 от 8 де-

кабря 1992 г. URL: <https://www.lawmix.ru/pprf/40380> (дата обращения: 25.02.2019).

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lhpsaeuipf123030608 (дата обращения: 16.05.2023).

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/?ysclid=lhpnf8nhk949027577 (дата обращения: 16.05.2023).

11. Об ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед государством: Закон Сахалинской области № 167 от 16 марта 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/973603529?ysclid=lhyaqf9gfe762788325> (дата обращения: 22.05.2023)

12. Растимешина Т.В., Антонов Ф.С. Становление органов местного самоуправления как проявление тенденции к институционализации демократии в политической жизни постсоветской России // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2019. № 3 (19). С. 181–190. <https://doi.org/10.24151/2409-1073-2018-3-181-190>

13. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006. 432 с.

14. Советский Сахалин (газ). Южно-Сахалинск, 1990–2000-е гг.

15. Чернолуцкая Е.Н. Кризис энергоснабжения на Курилах в условиях постсоветский преобразований системы хозяйствования (1991–2000 годы) // Российские экономические реформы в региональном измерении: сб. материалов Всеросс. науч. конф. Новосибирск: Параллель, 2021. С. 355–363.

16. Чернолуцкая Е.Н. Курилы в 1990-е гг.: рыночные реформы и "пограничный вопрос" // Труды Института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. 2020. № 27. С. 162–178. <https://doi.org/10.24411/2658-5960-2020-10027>

17. Чернолуцкая Е.Н. Рыбная промышленность на Курилах в 1990-е гг.: зигзаги рыночной трансформации // Россия и АТР. 2022. № 4. С. 51–69. <https://doi.org/10.24412/1026-8804-2022-4-51-69>

18. Чернолуцкая Е.Н. Федеральная целевая Курильская программа: хроника, достижения и провалы первого этапа (1994–2005 гг.) // Реформы конца XX – начала XXI вв. на постсоветском пространстве: региональный аспект: сб. науч. статей / отв. ред. А.С. Ващук. Владивосток: ИИАЭ ДВО РАН, 2020. С. 103–119.

19. Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7–14.

References

1. Bulakh E.V., Kiselnikov I.V., Fokin V.I. Community and state: modern tools of competitive development // News of the Oriental Institute. 2021. No. 4 (52). P. 65–73. (In Russ.) <https://doi.org/https://doi.org/10.24866/2542-1611/2021-4/65-73>

2. Bondarenko O. Unknown Kuriles: Serious reflections on the status of the Kuril Islands. M.: VTI-Data Press, 1992. 400 p. (In Russ.).

3. Vasiliev A.V. Local self-government: experience, problems and prospects. M.: Border, 2002. 231 p. (In Russ.).

4. Gubernskie vedomosti (newspaper). Yuzhno-Sakhalinsk. 1990s–2000s (In Russ.)

5. Zabolotskikh E.M. The legal mechanism for the removal of the head of a municipality in the context of the reform of local self-government in the Russian Federation // Actual problems of Russian law. 2010. No. 1. P. 98–106. (In Russ.).

6. Kovaleva G.V. Population and labor resources of the Kuril Islands at the turn of the XX–XXI centuries // SahSU online magazine "Science, Education, Society". 2005. No. 1. Available at: <http://journal.sahgu.ru/archive/2005-01-1.doc> (accessed 06.02.2019) (In Russ.).

7. Mitrokhina Ya.A. Problems of implementation of recall of elected officials of local self-government at the present stage // Bulletin of SUSU. The series "Law". 2017. No. 4. P. 96–101. (In Russ.) <https://doi.org/10.14529/law170418>

8. On the socio-economic development of the Kuril Islands: Decree of the President of the Russian Federation No. 1549 of December 8, 1992 URL: <https://www.lawmix.ru/pprf/40380> (accessed 25.02.2019) (In Russ.).

9. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 [Electronic document] Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lhpsaeuipf123030608 (accessed 05/16/2023) (In Russ.).

10. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 154-FZ of August 28, 1995 URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/?ysclid=lhpnf8nhk949027577 (accessed 05/16/2023). (In Russ.)

11. On the responsibility of local self-government bodies and elected officials of local self-government to the State: Sakhalin Oblast Law No. 167 of March 16, 2000 URL: <https://docs.cntd.ru/document/973603529?ysclid=>

lhyaqf9gfe762788325 (accessed 05/22/2023). (In Russ.).

12. Rastimeshina T.V., Antonov F.S. The formation of local self-government bodies as a manifestation of the tendency to institutionalize democracy in the political life of post-Soviet Russia // Economic and socio-humanitarian studies. 2019. No. 3 (19). P. 181–190. (In Russ.) <https://doi.org/10.24151/2409-1073-2018-3-181-190>

13. Sergeev A.A. Local self-government in the Russian Federation: problems of legal regulation. M.: Prospect, 2006. 432 p. (In Russ.).

14. Soviet Sakhalin (newspaper). Yuzhno-Sakhalinsk, 1990s–2000s. (In Russ.).

15. Chernolutskaia E.N. The crisis of energy supply in the Kuril Islands in the conditions of post-Soviet transformations of the economic system (1991–2000) // Russian economic reforms in the regional dimension: collection of materials of the conference. Novosibirsk: Parallel, 2021. P. 355–363. (In Russ.).

16. Chernolutskaia E.N. Kuriles in the 1990s: market reforms and the "border issue" // Proceedings of the Institute of History, Archeology and Ethnography of the FEB RAS. 2020. No. 27. P. 162–178. (In Russ.) <https://doi.org/10.24411/2658-5960-2020-10027>

17. Chernolutskaia E.N. The fishing industry in the Kuril Islands in the 1990s: zigzags of market transformation // Russia and the Asia-Pacific region. 2022. No. 4. P. 51–69. (In Russ.) <https://doi.org/10.24412/1026-8804-2022-4-51-69>

18. Chernolutskaia E.N. Federal target Kuril program: chronicle, achievements and failures of the first stage (1994–2005) // Reforms of the late XX – early XXI centuries in the post-Soviet space: regional aspect: collection of scientific articles / ed. by A.S. Vashchuk. Vladivostok: IIAE FEB RAS, 2020. P. 103–119. (In Russ.).

19. Shugrina E.S. Why the mechanism of removing heads of municipalities to resign leads to significant violations of the rights to local self-government // State power and local self-government. 2011. No. 5. P. 7–14. (In Russ.).



Елена Николаевна ЧЕРНОЛУЦКАЯ, д-р ист. наук, ведущий научный сотрудник Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток, Россия, e-mail: chvalery@mail.ru

Elena N. CHERNOLUTSKAIA, Doctor of Historical Sciences, Leading Researcher, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Vladivostok, Russia, e-mail: chvalery@mail.ru

Поступила в редакцию

(Received) 14.11.2023

Одобрена после рецензирования

(Approved) 07.12.2023

Принята к публикации

(Accepted) 09.12.2023