

ПРОБЛЕМЫ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Куликов В.В.

Тульский государственный университет

Затрагиваются проблемы обслуживания населения и историко-культурного наследия приграничных территорий сельских муниципальных образований Тульского региона. Как пример, - МО Белевский район.

Выявляя характер проблем организации приграничных территорий, очевидно, необходимо исходить из категории самих границ, которые могут быть:

- межгосударственными /государственными/, определяющими, в частности, территорию и границы Российской Федерации;
- межсубъектными, определяющими территории и границы субъектов Российской Федерации (республик, округов, краев, областей);
- внутрисубъектными, определяющими территории и границы районов и муниципальных образований внутри субъектов Российской Федерации.

В данном случае предметом исследования является последняя из перечисленных категорий границ, конкретно по одному из субъектов Российской Федерации - Тульской области, где на протяжении нескольких исторических этапов происходили административные изменения, определявшие границы Тульской земли на разные временные периоды.

При первом разделении России на 8 губерний Петром I в 1708г. местные города и их уезды были отнесены к разным административным территориям: Московской губернии - Тула, Алексин, Венев, Богородицк, Епифань, Кашира, Крапивна; Смоленской - Одоев; Азовской - Ефремов, Чернь; Киевской - Белев, Новосиль.

В 1719 г. территории губерний были разделены на провинции. В Московской губернии была утверждена Тульская провинция, в которую вошли со своими уездами города Алексин, Богородицк, Венев, Деделов, Епифань, Крапивна. Кашира была отнесена к Московской провинции. Одоев и Лихвин входили в Калужскую провинцию Московской губернии. В Елецкую провинцию Воронежской (Азовской) губернии вошел Ефремов.

В качестве административных единиц были сохранены волости и станы.

В целях укрепления власти и более оперативного управления государством правительством Екатерины II в 1775г. издается указ «Учреждения для управления губерний», согласно которому в России учреждалось 50 губерний. В их число входило и вновь образованная Тульская губерния в составе 12 уездов с центрами - Тула, Алексин, Белев, Богородицк, Венев, Епифань, Ефремов, Кашира, Крапивна, Новосиль, Одоев, Чернь.

Размежевание границ новой административной единицы Российской империи – Тульской губернии – проводилось в период 1775 – 1777 годов и в общих чертах дошло до 20-х годов XX в.

Этим же указом на базе двух-трех губерний создавались наместничества. Тульское наместничество с центром в Туле было сформировано в 1777 году. В него, кроме Тульской губернии, вошли Рязанская и Калужская губернии. К концу того же года официально открыты новые управленческие учреждения-присутственные места: наместническое и губернское правление, казенная палата, приказ общественного призрения, судебные палаты. Впервые появилась должность губернского архитектора.

В ходе этих преобразований губернский центр - Тула, а также все уездные города получили официальные эмблемы - гербы и «регулярные» планы застройки.

В 1796 году наместничество было упразднено, а Тульская губерния в составе 12 уездов продолжает быть как самостоятельная административно - территориальная единица империи.

В послереволюционное время (1917-1924 гг.) возникла необходимость в реформе административно-территориального деления. Декретом Совета Народных Комиссаров от 27 января 1918 года разрешалось местным Советам изменять границы губерний, уездов и волостей. В Тульской губернии за 1917-1924 годы некоторые волости были укрупнены и переименованы. Каширский уезд в составе 14 волостей 10 мая 1923 года был переведен в состав Московской губернии. 22 октября 1923 года Тульским губисполкомом принимается решение о районировании: в пределах 11 уездов были созданы 56 районов. В дальнейшем с целью сокращения управленческого аппарата осуществляется неоднократное укрупнение их. Постановлением ВЦИК от 6 июля 1925 года Новосильский уезд в составе 6 районов был передан в состав Орловской губернии.

В 1925-1926 годах уезды, как административно - территориальные единицы были ликвидированы. Был осуществлен переход к трехступенчатой системе управления: сельсовет, райисполком, губисполком. В 1927 году стало только 30 районов.

Постановлением ВЦИК от 12 июля 1929 года была образована Московская (промышленная) область в составе 10 округов, в том числе и Тульского. С созданием Тульского округа губерния была ликвидирована. В это время Тульский округ имел 27 районов.

26 сентября 1937 года Московская область Постановлением СССР разделена на Тульскую, Рязанскую и Московскую области. С этого времени Тульская область приобретает самостоятельность в управлении, продолжает совершенствование в формировании районов. К моменту следующего

реформирования в 90 - е годы число районов оставалось тем же - 23, - как на 1967 год (при численности населения области 1928 тыс. человек).

Последние административно - территориальные изменения с появлением муниципальных образований происходили на основе закона (устава) Тульской области от 19.01.96 № 25 – ЗТО.

На основе данного закона на территории области стало 25 крупных районного масштаба муниципальных образований, из которых 23 районных и 2 городских («Город – герой Тула») и «Донское муниципальное образование»). Районные муниципальные образования стали при этом называться, например, так: «Город Алексин и Алексинский район», «Поселок Арсеньев и Арсеньевский район», «Село Архангельское и Каменский район» и т.д. В дальнейшем произошло разделение и стало «МО город Алексин» и «МО Алексинский район» и т.п., кроме этого территории районов были поделены на более мелкие муниципальные образования в основном сельского типа. Таким образом, на территории Тульской области стало в итоге 179 муниципальных образований различных уровней: городских, районных, сельских поселений. После некоторых усовершенствований в управлении или с корректировками территорий их стало в общей сложности 172, в том числе 23 муниципальных района, 3 городских округа.

При этом районные муниципальные образования созданы на базе существовавших административных образований - районов, с сохранением их границ, названий, территорий и подчинения областному центру. Сельские муниципальные образования организованы на принципе самоуправления.

За столь длительный период формирования внешних границ и территорий внутренних компонентов Тульского региона было множество различных проблем, да и сами проблемы становились причиной все новых и новых изменений.

Таково нынешнее состояние внутренних составляющих компонентов Тульской области, внешние границы которой были установлены и узаконены еще в начальный период её формирования. Давно установились и хозяйственные отношения с прилегающими областями. Установились отношения и между районами внутри области. Но ... возникли проблемы на приграничных территориях вновь образованных сельских муниципальных образований. Чаще всего эти проблемы вызваны волевым назначением границ между муниципальными образованиями. Границы устанавливались в кабинетах соответствующих ведомств администрации области на основе принципа примерного равенства территорий и населения муниципальных образований. Были случаи, когда граница, назначенная механически по дороге, разделяла деревню на две части: одна часть деревни оказывалась в одном муниципальном образовании, а другая - в другом.

Весьма обострились проблемы обслуживания приграничных территорий, где находятся, как правило, неперспективные, а проще - вымирающие населенные пункты. В пору укрупнения колхозов и совхозов население неперспективных нас. пунктов переводилось на центральные усадьбы. Процесс этот проходил весьма болезненно: не все хотели сниматься с насиженных мест от могил своих предков. И те, кто остался, доживают свой век вдали от центров обслуживания. На сегодня в каждом сельском МО от 5 до 10 деревень, где проживает от 1 до 5 человек, и это означает, что в ближайшие годы эти деревни прекратят существование. Их обслуживание - только посредством автолавок. Но для этого нужны дороги, которых либо нет, либо они в очень плохом состоянии.

В этих населенных пунктах, находящихся, как правило, в приграничных территориях муниципальных образований, имеются объекты культурно-исторического наследия: памятники истории, архитектуры, бывшие усадебные и церковные постройки, боевой славы (воинские захоронения времен ВОВ), которые обречены на невнимание и разрушение. И это становится еще одной проблемой нашего времени. В своем большинстве эти памятники местного значения, находящиеся в ведении администрации сельских муниципальных образований, у которой средств на их поддержание практически нет. Контроль за сохранностью отсутствует.

На практике установление границ происходило по определенным точкам, координаты которых засекречивались, их можно было получить только по спецдопускам. По этой причине руководители хозяйств в большинстве случаев не знают точных границ своих хозяйств. Анекдотичный случай: руководитель хозяйства дал задание трактористу вспахать участок. На проверку оказалось, что вспахана часть земли соседнего хозяйства.

При разработке проектов схем территориального планирования районов и генеральных планов сельских поселений проектировщики постоянно сталкиваются с тем, что даже главы муниципальных сельских образований не могут дать сведения по границам владений, что становится проблемным при установлении различного рода зонирования территории.

Особенно остро эти проблемы встают при разработке проектов и правил землепользования и застройки.

Остается надеяться, что подобные проблемы как «издержки роста» временного характера и будут в перспективе устранены. Вот только при этом проблемы, означенные здесь, касающиеся объектов культурного наследия, решены быть не могут (по крайней мере в ближайшей перспективе). Это означает, что эти объекты в большинстве своем обречены.

Показательно-доказательным примером является МО Белевский район, где наиболее отчетливо проявились все вышеуказанные проблемы. Здесь, по данным статистики на период 2008 – 2012 гг. числилось 143 населенных

пункта. Из них нас. пунктов, где проживало по 1 человеку – 9, по 2 человека – 9, по 3 человека – 8. Итого – 26 из 143, что составляет 18,0 %.

Более конкретно по сельским муниципальным образованиям Белевского района картина сложилась на этот период следующая:

- МО Жуковское – 44 нас. пункта всего, из них, где проживало по 1 человеку – 2, по 2 человека – 2, по 3 человека – 4. За период с 2002 по 2008 г. исчезли 3 нас. пункта (Передель, Сальково, Монастырский);

- МО Бобриковское – 48 нас. пунктов всего, из них, где проживало по 1 человеку – 3, по 2 человека – 2, по 3 человека – 1. За период с 2002 по 2008 г. исчез 1 нас. пункт (д. Коптево);

- МО Болотское – 26 нас. пунктов всего, из них, где проживало по 1 человеку – 1, по 2 человека – 2, по 3 человека – 2;

- МО Кужуровское – 25 нас. пунктов всего, из них, где проживало по 1 человеку – 3, по 2 человека – 3, по 3 человека – 1. За период с 2002 по 2008 год исчез 1 нас. пункт (д. Киселевка).

Большинство нас. пунктов с минимальным количеством человек (от 1 до 5), находятся в приграничных территориях этих муниципальных образований, где ныне наиболее остро стоит вопрос обслуживания населения. В значительной части этих, по сути вымирающих, нас. пунктах имеются объекты историко-культурного значения, в том числе памятники боевой славы (братские захоронения и отдельные могилы воинов времени Великой Отечественной Войны), досмотр за которыми становится невозможным. Встает вопрос об эксгумации с перенесением праха на кладбища в крупные населенные пункты, центры МО. И эта проблема не только Белевского района, а и других районов региона. И ее предстоит решать.

Литература

1 Районная планировка: Справочник проектировщика. М., 1986

2 Руководство по комплексной оценке и функциональному зонированию территорий и районной планировке. М., 1982

3 Владимирова В.В., Фомин И.А. Основы районной планировки. М., 1995

4 Авдоткин Л.Н., Лежава И.Г., Смоляр И.М., Градостроительное проектирование. М.: Стройиздат, 1989

5 Федеральный закон об объектах культурного наследия 2002 г.

6 Куликов В.В. Основные принципы новой культурной политики в вопросах использования историко-культурного наследия в Тульском регионе,- Тула: Изд. ТулГУ. Сборник «Строительство, архитектура и реставрация», вып.9, 2006

7 Куликов В.В. Этапы формирования системы расселения на территории Тульского региона. Состав населения. - Тула: Изд. ТулГУ. Сборник «Строительство, архитектура и реставрация», Вып. 12,2008