

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
В КУРСКОЙ ОБЛАСТИ (1991–2024 гг.): АДМИНИСТРАТИВНО-
ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

© 2024 О. Н. Аргунов¹, М. А. Батавина², Д. М. Есипов³

¹ кандидат исторических наук,
заместитель директора по научно-исследовательской работе
e-mail: argunovoleg-poet@mail.ru

Государственный архив Курской области

² старший преподаватель кафедры
государственного и муниципального управления
e-mail: batavina.marina.an@gmail.com

Курский государственный университет

³ старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской работы
и информационного обеспечения
e-mail: dim.esipov2018@yandex.ru

Государственный архив Курской области

Изменения внутрирегионального административно-территориального деления являются своеобразным отражением деятельности органов власти в социальной и экономической сферах. Именно данный процесс в большей степени отражает поиск новых точек роста в регионах, а также закрепляет определенные административно-хозяйственные и социальные тенденции. Существующая в неизменных с 1955 г. внешних граница Курская область за последние три десятилетия неоднократно меняла границы между сельсоветами и районами. Анализ данной деятельности органов государственной власти в Курском регионе и посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: Курская область, административно-территориальное деление, район, сельсовет, Курская областная Дума, малый Совет.

**ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL TRANSFORMATIONS
IN THE KURSK REGION (1991-2024): ADMINISTRATIVE:
ECONOMIC AND MANAGERIAL ASPECTS**

© 2024 O.N. Argunov ¹, M.A. Batavina ², D.M. Esipov ³

¹ Candidate of Historical Sciences, Deputy Director for Research Work
e-mail: argunovoleg-poet@mail.ru

The State Archive of the Kursk region

² Senior lecturer of the Department of Public and Municipal Administration
e-mail: batavina.marina.an@gmail.com

Kursk State University

³ Senior Researcher of the Department of Research and Information Support
e-mail: dim.esipov2018@yandex.ru

The State Archive of the Kursk region

Changes in the intraregional administrative-territorial division are a unique reflection of the activities of government bodies in the social and economic spheres. It is this process that largely reflects the search for new growth points in the regions, and also consolidates certain administrative, economic and social trends. The Kursk region, which has had unchanged external borders since 1955, has repeatedly changed the boundaries between village councils and districts over the past three decades. This article is devoted to the analysis of this activity of public authorities in the Kursk region.

Keywords: Kursk region, administrative-territorial division, district, village council, Kursk regional Duma, small council.

Начиная с середины 1950-х гг. вопросы внутрирегионального административно-территориального деления в большинстве аспектов входили в функционал региональных исполнительных органов власти, что было закреплено Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1957 г. № 764 [34, л. 2]. До 1990 г. вопросы местных административно-территориальных преобразований решались на заседаниях исполнительного комитета Курского областного Совета народных депутатов, после – президиумом Курского областного Совета народных депутатов, который в феврале 1992 г. был заменен на малый Совет. Пунктом «г» статьи 9 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» предусматривалось, что органы государственной власти и управления области вправе решать предусмотренные законом вопросы административно-территориального деления [38]. В Курской области данные функции оставались за областным Советом народных депутатов.

Стоит отметить, что в период существования областного Совета – до декабря 1993 г. – внутрирегиональные административно-территориальные преобразования осуществлялись достаточно активно: в общей сложности было принято десять подобных решений. Большинство из них касались образования новых сельсоветов. Так, в эти годы созданы или воссозданы Борковский, Русскопореченский и Уланковский в Суджанском районе (решение от 8 февраля 1991 г.) [18, л. 15]; Плотовский – в Октябрьском, Горяйновский – в Поныровском, Ломакинский и Александровский – в Рыльском районе (решение от 29 июля 1991 г.) [19, л. 34–35]; Камышанский и Песчанский – в Беловском, Ходяковский – в Глушковском, Орлянский – в Солнцевском районе (решение от 31 июля 1992 г.) [22, л. 11–12]; Большесетинский и Черновецкий – в Пристенском, Лебедевский – в Суджанском районе (решение от 12 августа 1993 г.) [25, л. 15–16].

Два решения касались расширения городских черт Железногорска и Курска. Так, решением малого Совета Курского облсовета народных депутатов от 20 апреля 1992 г. № 46 в состав Железногорска вошли поселки Алексеевский, Платоновский, Хуторской и деревня Трубичено Студенокского сельсовета и село Лужки и деревня Панино Андросовского сельсовета Железногорского района [21, л. 62–63], а аналогичным актом от 7 сентября того же года улицы Молодежная, Садовая, Школьная и переулок Школьный деревни 1-е Цветово Новопоселеновского сельсовета Курского района вошли в город Курск [23, л. 25].

Решением президиума Курского облсовета от 9 января 1992 г. № 5 из учетных данных исключались 29 населенных пунктов Глушковского, Дмитриевского,

Железнодорожного, Золотухинского, Касторенского, Курчатовского, Льговского, Медвенского, Обоянского, Октябрьского, Рыльского, Суджанского, Хомутовского и Щигровского районов [20, л. 26–28]. Указанные в данном акте населенные пункты прекратили свое существование еще задолго до принятия данного решения ввиду самых разных причин (среди таких пунктов, например, хутор Барбаниха Ольшанского сельсовета Льговского района), однако юридически они продолжали существовать.

Два решения были посвящены переименованию Семеновского сельсовета Щигровского района в Вишневский (решение от 9 января 1992 г.) [20, л. 24] и изменению статуса рабочего поселка Сейм Мантуровского района: с 5 ноября 1992 г. он стал селом [24, л. 27].

Кроме того, начиная с 1991 г. президиум Курского облсовета принял решение, связанное с изменением межрайонных границ: с 1982 г., согласно Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. [2], данная функция находилась в ведении региональных властей, однако до этого подобных решений начиная с 1977 г. в Курской области не принималось. 8 февраля 1991 г. был принят соответствующий акт о передаче Басовского, Линецкого и Нижнеждановского сельсоветов из состава Фатежского в Железнодорожный район [18, л. 10–11]. Стоит отметить, что на настоящий момент это последнее изменение межрайонных границ в Курской области.

Как мы можем видеть, в принципе, в период с 1991 по 1993 г. сохранялись тенденции в изменении внутрирегионального административно-территориального устройства периода позднего СССР [1; 35; 39; 40], что отчасти было обусловлено определенной инертностью системы.

После ликвидации системы Советов народных депутатов в регионе как представительных органов власти и избрания в апреле 1994 г. Курской областной думы функции изменения административно-территориального деления перешли последней. И первый же принятый областной думой закон касался регионального административно-территориального устройства – это Закон «Об административно-территориальном устройстве Курской области» от 15 августа 1996 г. № 1-ЗКО [5, л. 24–30].

Данным документом законодательно закреплялся единый региональный подход к вопросам административно-территориального деления области. Было дано определение понятию административно-территориального устройства региона как его территориальной организации, представляющей собой систему имеющихся в области административно-территориальных единиц и территориальных образований. К административно-территориальным единицам региона были отнесены районы, а к территориальным образованиям – города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты. При этом городские поселения, в свою очередь, делились:

- на города областного подчинения с населением свыше 50 тыс. человек или менее, но при этом имеющие особое историческое, экономическое и социально-культурное значение, с перспективой дальнейшего роста численности населения;
- на города районного значения с населением не менее 12 тыс. человек или менее, но при этом имеющие особое историческое, экономическое и социально-культурное значение, с перспективой дальнейшего роста численности населения;
- на рабочие поселки, которые были важными экономическими центрами с населением не менее 3 тыс. человек или менее, но с перспективой дальнейшего экономического и социального развития и роста численности населения.

К сельским поселениям были отнесены прочие населенные пункты (села, деревни, хутора, слободы и пр.), не относящиеся к категории городских поселений. В свою очередь, отдельные сельские поселения могли самостоятельно или совместно с другими населенными пунктами образовывать сельсоветы.

Кроме того, законом определялись и виды преобразований административно-территориального устройства: образование, упразднение, слияние, присоединение административно-территориальных единиц и территориальных образований, установление и изменение их границ, установление и перенесение административных центров, наименование и переименование административно-территориальных единиц и территориальных образований.

По сути, данный закон фиксировал уже сформировавшееся к середине 1990-х гг. административно-территориальное устройство Курской области.

Несмотря на то что вышеуказанным документом обозначался целый спектр возможных административно-территориальных преобразований, большинство внутрирегиональных изменений периода 1994–2004 гг. касались упразднения уже переставших существовать населенных пунктов. По имеющимся данным, за эти годы были упразднены 19 населенных пунктов Дмитриевского, Касторенского, Курского, Льговского, Мантуровского, Медвенского, Суджанского, Тимского, Хомутовского и Щигровского районов [6, л. 28; 7, л. 22; 9, л. 53; 10, л. 68–69, 70–71; 11, л. 32–33]. Вопрос их упразднения носил в первую очередь объективно-экономический характер, что подтверждается соответствующими документами.

Так, 18 сентября 1998 г. в Харасейском сельсовете Дмитриевского района постановлением Курской областной думы № 273-П ОД упразднялось село Быковка. В пояснительной записке от 16 июня 1998 г. № 210 глава администрации Дмитриевского района Курской области Н. Куставинов обосновывал упразднение данного населенного пункта следующим образом: «С сентября 1990 года в данном населенном пункте никто из жителей не проживает. Все ранее проживавшие переселились в более крупные населенные пункты или выехали за пределы сельсовета на постоянное жительство. Село Быковка признано неперспективным населенным пунктом. Расстояние от села до центра сельсовета и дороги с твердым покрытием составляет 5 километров. Объектов социального и культурно-бытового назначения на территории села Быковка нет» [8, л. 20]. Как можно видеть, экономические причины лежали в основе упразднения отдельных сельских поселений. То же касалось и слияния сельсоветов: 2 февраля 2000 г. Ходяковский сельсовет вошел в состав Сухиновского сельсовета Глушковского района [12, л. 40].

По тем же причинам 21 октября 2004 г. рабочий поселок Первоавгустовский Дмитриевского района был преобразован в поселок, а муниципальное образование – в сельсовет [26, л. 226]. В обращении главы администрации исполнительной государственной власти Дмитриевского района Курской области В. И. Горюшкина от 25 августа 2004 г. № 656 к губернатору Курской области А. Н. Михайлову по данному вопросу указывалось, что поселок Первоавгустовский не отвечал критериям отнесения населенного пункта к категории рабочих поселков: численность населения составляла всего 2008 человек, из которых рабочих и служащих и членов их семей менее 10 %. Поселкообразующие предприятия ОАО «Дмитриевсахар» и ОАО «Кристалл» «находятся на грани банкротства, реанимирование этих предприятий в дальнейшем невозможно. Молодежь уезжает из поселка. Население живет в основном за счет подсобного хозяйства» [14, л. 69–70]. Более того, в экономическом обосновании изменения статуса рабочего поселка указано: «Бытовые условия жителей поселка ничем не отличаются от условий в сельской местности, отопление в основном печное, канализация отсутствует, газа нет, водопровод в дома подведен на 50 %» [14, л. 74].

Однако административно-территориальные преобразования показывали не только своеобразных экономических аутсайдеров, но и определенные точки роста в регионе. В этом смысле показателем является регистрация вновь возникших населенных пунктов. За период 1994–2004 гг. таких было два, и оба они были

зарегистрированы в Курском районе: пос. Маршала Жукова в Клюквинском сельсовете в 1994 г. [4, л. 55] и пос. Лазурный в Щетинском сельсовете в 1998 г. [6, л. 110]. Они тяготели к областному центру, который концентрировал вокруг себя население за счет более привлекательных условий жизни, нежели в отдаленных районах области.

Новым этапом изменений административно-территориального устройства стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [37]. В соответствии с его положениями 14 октября 2004 г. Курской областной думой был принят Закон Курской области № 48-ЗКО «О муниципальных образованиях Курской области» [13, л. 40–55]. Как показывает анализ стенограммы заседания 44-го заседания Курской областной думы третьего созыва от 14 октября 2004 г., закон был принят достаточно быстро, в течение 10 минут, без прений между депутатами, без каких-либо поправок [15, л. 28–31]. В то же время предложения по поправкам поступали. В частности, секретарь Собрания депутатов города Суджи Т. Иваненко 11 октября 2004 г. направил депутату Курской областной думы А. А. Полину обращение о наделении статуса городского округа города Суджи, который не значился в данном статусом первоначальном проекте закона. При этом аргументы в пользу присвоения статуса городского округа были также преимущественно экономическими: «<...> г. Суджа, имеющий 340-летнюю историю, является самодостаточным муниципальным образованием. Формирование бюджета осуществляется только за счет собственных источников. Проведены большие работы по благоустройству города, отложена работа муниципальных предприятий, обеспечивающих электроэнергией, теплом и другими коммунальными услугами население, на территории города находятся более 300 субъектов хозяйственной деятельности, из них 18 крупных организаций, имеется достаточная экономическая и социальная база для дальнейшего самостоятельного развития города Суджа» [14, л. 173–176]. Однако данная поправка, как уже говорилось выше, не была учтена.

На основании регионального закона «О муниципальных образованиях Курской области» Курской областной думой принят Закон «Об административно-территориальном устройстве Курской области от 5 декабря 2005 г. № 80-ЗКО [29, л. 131–137], который заменил аналогичный акт 1996 г. В целом общие его положения остались без изменений, лишь отдельные вопросы были приведены в соответствие с законодательством о муниципальных образованиях. Процедура административно-территориальных преобразований фактически также не изменилась.

Однако необходимо отметить, что в законе Курской области № 48-ЗКО названия некоторых сельсоветов отличались от исторически сложившихся, ввиду чего в 2004–2006 гг. происходили уточнения наименований. Так, Крупецкий сельсовет Дмитриевского района вернул свое название – Крупецкой, а Погребский сельсовет Суджанского района переименован в Погребской [28, л. 145–146]. Не обошлось и без казусов. Законом Курской области № 48-ЗКО в Поныровском районе определен Брусовский сельсовет, который уже 30 декабря 2004 г. переименовывается в Брусовской [27, л. 181]. 22 июля 2005 г. ему возвращают название Брусовский [28, л. 145–146], а 3 мая 2006 г. он вновь получает наименование Брусовской [30, л. 135].

В период с 2004 г. по настоящее время административно-территориальные преобразования в большинстве своем касались объединения сельсоветов, самое крупное из которых произошло 26 апреля 2010 г., когда на основании закона Курской области № 26-ЗКО [31, л. 1–17] число сельсоветов было сокращено с 480 до 298. Причем в некоторых районах их число сокращалось более чем в два раза. Так, в Дмитриевском районе вместо 21 сельсовета осталось 9, в Мантуровском –

20 объединились в 8, в Солнцевском – 18 в 8, в Хомутовском – 22 в 10. Только Октябрьский и Щигровский районы не затронули данные изменения [16, л. 83; 32, л. 5].

Ключевым аргументом такого серьезного изменения в административном делении региона был экономический: на содержание аппарата муниципального образования, численность которого составляла менее 1000 человек, уходило в среднем более 50 % его бюджета. Сокращение числа сельсоветов позволяло сэкономить до 30 % от объема расходов на содержание органов местного самоуправления и перенаправить эти деньги на другие нужды. Кроме того, в своем выступлении на 46-м заседании Курской областной думы четвертого созыва 26 апреля 2010 г. депутат областной думы В. Г. Сальников, инициировавший принятие данного регионального закона, отметил, что с точки зрения управляемости региона такое большое количество сельсоветов (480) также нецелесообразно [17, л. 37–40]. В целом можно констатировать, что укрупнение сельсоветов себя оправдало, и в дальнейшем мы продолжаем наблюдать данный процесс. На 1 января 2023 г. в Курской области насчитывалось 289 сельсоветов [36, с. 19].

В эти же годы на территории региона возник один населенный пункт: в октябре 2011 г. был зарегистрирован поселок в Нижнемедведицком сельсовете Курского района [33, л. 63], которому 17 сентября 2012 г. Постановлением Правительства Российской Федерации было присвоено наименование Северный [3]. Однако просуществовал он недолго: уже в 2014 г. включен в черту города Курска.

Подытоживая, необходимо отметить, что внутрирегиональное административно-территориальное деление на современном этапе – это отражение экономики (в большей степени) и истории (в меньшей степени). Сформировавшиеся в прошлом определенные хозяйственные центры со временем теряли свои позиции, уступая место новым, более прогрессивным точкам роста. Это мы можем видеть и на карте Курской области, где в настоящее время новые города Курчатов и Железногорск, благодаря имеющимся на их территориях промышленным базам, значительно опережают в своем развитии бывшие уездные и, соответственно, экономические центры Курского края: Дмитриев, Льгов, Рыльский и др. Данные процессы продолжаются и до настоящего времени. В этой связи отметим, что административно-территориальные преобразования в Курской области в 1991–2024 гг. в достаточной степени были обусловлены административно-хозяйственными и управленческими предпосылками, актуальными вызовами, стоящими перед нашим государством и экономикой.

Библиографический список

1. Административные реформы в России: история и современность / под общей редакцией Р. Н. Байгузина. – Москва, 2006. – 644 с.
2. Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1982. – № 34. – 26 августа – Ст. 1271.
3. Городские известия. – 2012. – 22 сентября.
4. Государственный архив Курской области (далее – ГАКО). – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 5.
5. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 33.
6. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 118.
7. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 134.
8. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 135.
9. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 141.
10. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 149.
11. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 189.
12. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 232.

13. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 535.
14. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 536.
15. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 539.
16. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 990.
17. ГАКО. – Ф. Р-1234. – Оп. 1. – Д. 988.
18. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 97.
19. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 113.
20. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 234.
21. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 243а.
22. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 251.
23. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 253.
24. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 257.
25. ГАКО. – Ф. Р-3322. – Оп. 45. – Д. 404.
26. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 1202.
27. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 1212.
28. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 1377.
29. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 1378.
30. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 1538.
31. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 2212.
32. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 2221.
33. ГАКО. – Ф. Р-3360. – Оп. 2. – Д. 2409.
34. ГАКО. – Ф. Р-5006. – Оп. 11. – Д. 238.
35. *Исляев, Р. А.* Административно-территориальное устройство Советской России и СССР: текст лекций / Р. А. Исляев. – Санкт-Петербург, 2002. – 54 с.
36. Курская область в цифрах. 2023: краткий статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Курской области. – Курск, 2023. – 223 с.
37. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035/page/1> (дата обращения: 26.06.2024).
38. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 [Электронный ресурс]. – URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Закон_РСФСР_от_06.07.1991_№_1550-1#V._КОМПЕТЕНЦИЯ_МЕСТНЫХ_СОВЕТОВ_И_МЕСТНОЙ_АДМИНИСТРАЦИИ (дата обращения: 24.06.2024).
39. Россия федеративная: проблемы и перспективы / под общей редакцией В. Н. Иванова. – Москва, 2002. – 446 с.
40. *Саломаткин, А. С.* Становление и развитие административно-территориального устройства Российской Федерации / А. С. Саломаткин. – Челябинск, 1995. – 43 с.