

УДК 332.1:336.14:353(571.65)

ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА КАК УСЛОВИЕ ЖИЗНЕУСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРО-ВОСТОКА РОССИИ

Прусс Ю. В., Шарыпова О. А.

ФГБУН Северо-Восточный комплексный научно-исследовательский институт

им. Н. А. Шило ДВО РАН, г. Магадан

E-mail: pruss@neisri.ru, sharypova@neisri.ru

На примере Магаданской области проводится анализ пространственных трансформаций административно-территориального деления. В условиях низкой плотности и продолжающегося оттока населения, высокой доли дотационности и дефицита регионального бюджета предлагается вариант дальнейшей оптимизации административно-территориального устройства в границах региона в целях совершенствования механизмов управления территорией, экономического роста и экономии бюджетных средств. Оценен эффект возможной модификации административно-территориального устройства через укрупнение муниципальных образований, который выражается в существенной экономии бюджетных средств. Обоснована необходимость поиска и реализации новых способов и условий хозяйственной деятельности с привлечением частного капитала в сферу обслуживания жизнедеятельности территории. Результаты исследования вносят вклад в формирование представлений о тенденциях пространственного развития и социально-экономических проблемах северных регионов Дальнего Востока России, могут быть использованы научными сотрудниками при проведении исследований схожей тематики, а также органами государственной власти при разработке стратегических документов в области пространственного регионального развития.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, Северо-Восток России, Магаданская область, муниципальное образование, вахтовый метод, пространственная трансформация.

DOI: 10.34078/1814-0998-2022-4-112-123

ВВЕДЕНИЕ

В годы активного освоения и заселения территории Крайнего Северо-Востока России происходили процессы разукрупнения существующих административно-территориальных единиц и создания большого количества новых (районы, поселки, сельские поселения). Так, например, в 1954 г. в составе Магаданской области был образован Омсукчанский район, который ранее входил в состав Северо-Эвенского. На Чукотке в 1957 г. путем разукрупнения Чукотского района был создан Провиденский район, путем разукрупнения Анадырского – Беринговский район. Такая тенденция была закономерной (логичной) на осваиваемых территориях в период плановой экономики.

С начала 2000-х гг. по всей стране набирает обороты тренд территориальных слияний, причем это прослеживается на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном.

Так, в 2018 г. в состав Дальневосточного федерального округа (ДФО) были включены Республика Бурятия и Забайкальский край.

На уровне субъектов РФ через систему референдумов в 2005 г. объединились Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ (АО) в Пермский край; в 2007 г. в состав Красноярского края вошли Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа, а в состав Камчатского края – Корякский АО; в 2008 г. к Иркутской области был присоединен Усть-Ордынский Бурятский АО, а Читинская область и Агинский Бурятский АО образовали Забайкальский край. В 2020 г. Архангельская область и Ненецкий АО подписали меморандум о намерении создать единый субъект РФ.

Очень много случаев укрупнения административно-территориальных единиц в границах субъектов РФ, а также упразднений ряда населенных пунктов в связи с опустошением их территорий. Так, например, в Чукотском АО в 2008 г. 8 районов были преобразованы в 6 путем объ-

единения Шмидтовского и Иультинского районов в Восточный район (позже переименован в Иультинский); Анадырского и Беринговского – в Центральный район (позже переименован в Анадырский). В 1999 г. законом Магаданской области № 80-ОЗ «Об изменении административно-территориального устройства Магаданской области» были упразднены Ольский и Хасынский районы, перешедшие в административное подчинение города Магадан, хотя позже это решение было отменено.

Во всех этих случаях модернизация административно-территориального деления применялась с одной главной целью – повысить эффективность управления территориями, экономикой регионов и муниципалитетов. По факту цель не всегда достигалась.

Строительство новой (рыночной) России, включающее, в том числе, реформу муниципального самоуправления, начавшуюся с принятия в 1991 г. Закона РФ «О местном самоуправлении в РФ» вот уже в течение 30 лет показало, что применяемые стандартные механизмы государственного и муниципального управления в условиях Крайнего Севера действуют не достаточно эффективно. За эти годы произошло катастрофическое инфраструктурное разрушение и опустошение обширных территорий Крайнего Северо-Востока России; отток населения продолжается.

Для сохранения и повышения жизнеустойчивости этих регионов, богатых минерально-сырьевыми ресурсами, необходимы новые подходы, механизмы и идеология жизнеобеспечения. Одно из направлений – оптимизация регионального административно-территориального устройства с попутным поиском и реализацией новых способов и форм хозяйственной деятельности с привлечением частного капитала в сферу обслуживания жизнедеятельности территории.

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

К началу масштабных процессов перехода России к рыночной экономике Магаданская область (с Чукоткой) имела территорию площадью 1183.9 тыс. км², на которой проживало 533 696 чел. (Справочник..., 1991). Административно область состояла из одного автономного округа (Чукотского), Магаданского горсовета, 16 районов, 4 городов и 52 ра-

бочих поселков и 80 сельсоветов (Народное..., 1992).

В 1992 г. Чукотка вышла из состава Магаданской области, и по состоянию на 1 января 1994 г. площадь области составила 462.4 тыс. км², численность населения – 306 941 чел. (Справочник..., 1994). Административно-территориальное деление области выглядело следующим образом: Магаданский горсовет, 8 районов, 2 города и 32 поселка городского типа и 136 сельских населенных пунктов (в том числе 30 сельсоветов) (Справочник..., 1994. С. 4).

Магаданская область с 1990 по 2005 г. потеряла 55 % своего населения (рис. 1), с 2005 г. по настоящее время – еще 20 %. Кроме того, миграционная убыль населения в регионе одна из самых высоких среди регионов Дальневосточного федерального округа.

Устойчивый отток постоянно проживающего населения с территории области, применение вахтового метода хозяйствования в основных отраслях экономики Северо-Востока (геология, добыча полезных ископаемых, строительство автомобильных дорог, сельское и рыбное хозяйство) привели к полной деформации социально-демографической инфраструктуры, сложившейся в течение почти вековой хозяйственной деятельности на территории.

Основной составляющей деструкционного процесса является системное уменьшение численности населения и, как следствие, дефицит рабочих кадров, опустошение населенных пунктов территории. В то же время коммунальное обеспечение полупустых капитальных жилых зданий и сооруже-

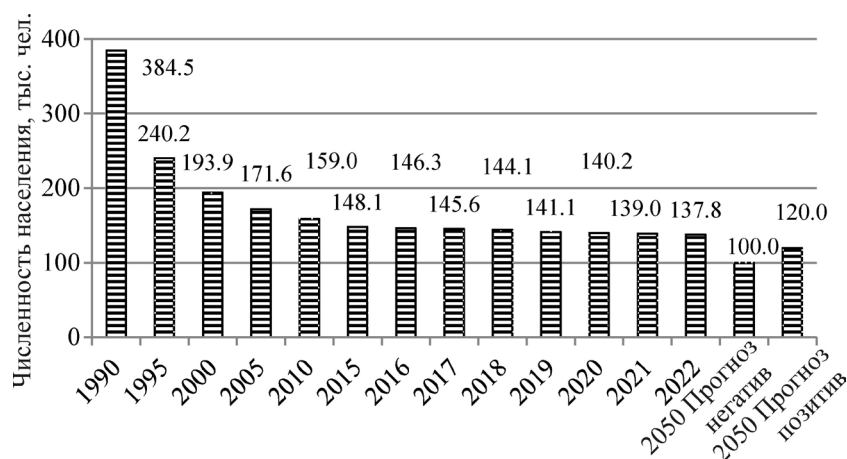


Рис. 1. Численность постоянного населения Магаданской области на начало года, тыс. чел. (по материалам Статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели». Электрон. ресурс: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 26.06.2022); *Примечание.* Российский статистический ежегодник. 2018/2019/2020/ 2021/2022. Федеральная служба государственной статистики; Численность..., 1996)

Fig. 1. The number of permanent population in Magadan Oblast at the beginning of the year, K people

Таблица 1. Административно-территориальное деление Магаданской области (Магаданская..., 2009, 2016, 2021)

Table 1. Administrative-territorial division of Magadan Oblast (Магаданская..., 2009, 2016, 2021)

Показатель	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.
Число районов, ед.	8	8	8	8	8	8	8
Число муниципальных образований*	77**	72**	69**	53	49	9	9
Число городов, ед.	2	2	2	2	2	2	2
Число поселков городского типа, ед.	34	31	28	28	28	24	23
Число сельских населенных пунктов, ед.	134	103	93	56	57	58	47
Число сельских администраций	33	31	31	29	29	–	–
Численность работников органов местного самоуправления, чел.	Н/д	1120	1178	1064	1316	1697	1332

*Административно-территориальные единицы муниципального образования – части территории муниципального образования, в пределах которых могут функционировать территориальные органы администрации соответствующего муниципального образования согласно структуре администрации соответствующего муниципального образования. Территория муниципального образования может совпадать или не совпадать с административно-территориальной единицей.

**Учет администраций районов, городов, поселков городского типа и сельских администраций.

Примечание. Данные по запросу от Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Магаданской области (Магаданстат).

ний остается неподъемным бременем для местного бюджета. Численность аппарата управления муниципальными образованиями снижается более медленными темпами, нежели численность населения в них.

Проблемой пространственной организации стала неиспользуемая инфраструктура, созданная в советское время в населенных пунктах районов, а также жилищный фонд. Возникла необходимость расселения закрывающихся и неперспективных поселков, население которых не обеспечено работой. В результате произошедших изменений система пространственной организации экономики и социальной сферы регионов Северо-Востока должна быть трансформирована в рамках наиболее эффективной для их специфических условий теории (Фавстрицкая и др., 2021).

За 30 лет число поселков сократилось в 1.5 раза, число сельских населенных пунктов – в 2.9 раза (табл. 1). Не изменилось за 30 лет число городов в области (г. Магадан, г. Сусуман) и районов. Отметим, что закрытие населенных пунктов в эти годы происходило без стратегического плана и в ряде случаев было затянутым. Одна из причин их несвоевременного закрытия – это недостаток финансирования для расселения жителей.

На фоне такой динамики продолжилось реформирование территориальной организации местного самоуправления. Еще в 2004 г. статусом городского округа было наделено муниципальное образование «Город Магадан», в состав которого вошли населенные пункты Сокол и Уптар¹. В 2014–2015 гг. путем реорганизации ряда муниципальных образований в границах административных районов созданы одноименные городские округа. В настоящее время на территории Магаданской области 9 муниципальных образований – городских округов. Отчасти это была попытка повысить эффективность управления территорией, уменьшить отток населения и снизить управленческие расходы бюджета области. Но кардинальных изменений в механизме управления жизнедеятельностью области не произошло; большой экономии бюджетных расходов не получено, отток населения продолжается, его плотность в отдаленных районах резко снизилась (табл. 2). Количество административно-территориальных структур осталось прежним, численность аппарата администрации сократилась незначительно. Несмотря на такие тенденции, в городских округах еще немало населенных пунктов (табл. 2), хотя численность населения в некоторых из них не больше 10–15 чел., причем часть прописанных проживает фактически в районных центрах, г. Магадан или за пределами области.

ципальное образование «Город Магадан», в состав которого вошли населенные пункты Сокол и Уптар¹. В 2014–2015 гг. путем реорганизации ряда муниципальных образований в границах административных районов созданы одноименные городские округа. В настоящее время на территории Магаданской области 9 муниципальных образований – городских округов. Отчасти это была попытка повысить эффективность управления территорией, уменьшить отток населения и снизить управленческие расходы бюджета области. Но кардинальных изменений в механизме управления жизнедеятельностью области не произошло; большой экономии бюджетных расходов не получено, отток населения продолжается, его плотность в отдаленных районах резко снизилась (табл. 2). Количество административно-территориальных структур осталось прежним, численность аппарата администрации сократилась незначительно. Несмотря на такие тенденции, в городских округах еще немало населенных пунктов (табл. 2), хотя численность населения в некоторых из них не больше 10–15 чел., причем часть прописанных проживает фактически в районных центрах, г. Магадан или за пределами области.

¹Закон о Магаданской области от 06.12.2004 № 489-ОЗ; http://www.49gov.ru/ru/documents/one/index.php?id=241&file_url=/common/js/pdfjs/web/viewer.html?file=/common/upload/document/gorod_magadan_28.12.2004.pdf (дата обращения: 26.06.2022).

Таблица 2. Административно-территориальное деление Магаданской области: характеристика городских округов (Численность..., 1996; Магаданская..., 2005; Областной..., 2010)

Table 2. Administrative-territorial division of Magadan Oblast: Characteristics of urban districts (Численность..., 1996; Магаданская..., 2005; Областной..., 2010)

Район/ городской округ	Пло- щадь, тыс. км ²	Центр	Сельские и городские поселения (на 01.01.2020)	Численность населения, тыс. чел. (над чертой), Плотность населения, чел./км ² (под чертой) на начало года			
				2005 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.
г. Магадан	1.2	г. Магадан	Магадан, Уптар, Сокол	<u>106.9</u> 89.2	<u>103.4</u> 87.5	<u>99.7</u> 81.9	<u>98.9</u> 82.4
Ольский	75.8	п. Ола	Ола, Балаганное, Гадля, Клепка, Талон, Тауйск, Тахтоямск, Ямск, Армань, Радужный, Яна, Янский	<u>11.6</u> 0.20	<u>10.6</u> 0.14	<u>10.0</u> 0.13	<u>9.5</u> 0.13
Омсукчанский	60.4	п. Омсук- чан	Дукат, Омсукчан, Галимый, Верхний Балыгычан, Меренга	<u>6.1</u> 0.10	<u>5.6</u> 0.09	<u>5.3</u> 0.08	<u>4.9</u> 0.08
Северо-Эвен- ский	102.0	п. Эвенск	Эвенск, Верхний Парень, Гарманда, Гижига, Тополовка, Чайбуха	<u>3.4</u> 0.04	<u>2.6</u> 0.03	<u>2.2</u> 0.02	<u>1.9</u> 0.02
Среднеканский	91.8	п. Сеймчан	Сеймчан, Верхний Сеймчан, Балыгычан, Колымское	<u>4.6</u> 0.10	<u>3.4</u> 0.04	<u>2.6</u> 0.03	<u>2.1</u> 0.02
Сусуманский	46.8	г. Сусуман	Сусуман, Холодный, Широкий, Мяунджа, Беличан, Большевик, Кадыкчан, Маль- дяк, Аркагала, Буркандья, Усть-Хакчан, Кедровый, Ударник	<u>12.0</u> 0.30	<u>9.3</u> 0.20	<u>7.9</u> 0.16	<u>6.7</u> 0.14
Тенькинский	35.6	п. Усть- Омчуг	Усть-Омчуг, Омчак, им. Гастелло, Транс- портный, Мадаун, Мой-Уруста, Обо, Кулу	<u>6.9</u> 0.20	<u>5.4</u> 0.16	<u>4.6</u> 0.12	<u>3.4</u> 0.10
Хасынский	19.3	п. Палатка	Палатка, Атка, Талая, Стекольный, Хасын, Сплавная, Карамкен	<u>9.6</u> 0.50	<u>8.2</u> 0.43	<u>7.2</u> 0.35	<u>6.2</u> 0.32
Ягоднинский	29.6	п. Ягодное	Ягодное, Сенокосный, Бурхала, Полевой, Дебин, Синегорье, Оротукан, Верхний Ат-Урях, им. Горького, Штурмовой, Эль- ген, Таскан, Спорное, Стан Утиный	<u>13.6</u> 0.50	<u>10.1</u> 0.34	<u>8.5</u> 0.27	<u>6.4</u> 0.22

При сложившихся тенденциях ежегодного падения численности населения области (высокий коэффициент миграции населения), наращивания масштабов вахтового метода работы, «опустошения» муниципальных образований, стягивания населения в г. Магадан представляется негативный прогноз численности населения в области к 2050 г. – 100 тыс. чел. Возможен и позитивный вариант – 120 тыс. чел., но при условии реализации в регионе крупных проектов в минерально-сырьевом комплексе (Шарыпова и др., 2019; Гальцева и др., 2020), а также при повышении уровня жизни населения (Гальцева и др., 2021) (см. рис. 1).

Северо-Восточный комплексный научно-исследовательский институт им Н. А. Шило Дальневосточного отделения Российской академии наук (СВКНИИ ДВО РАН) в последние годы системно занимается вопросами совершенствования механизмов хозяйствования на северных территориях, способствующих уменьшению государственных затрат; созданию эффективной социально-экономической инфраструктуры, но,

к сожалению, эти предложения не прорабатывались в дальнейшем на практике, не обсуждались на уровне исполнительной власти и не реализовывались на местах.

Так, в 2005 г. одним из авторов была предложена схема районирования и инфраструктурного обеспечения территории, которая позволяла бы резко сократить бюджетные затраты на содержание управленческого аппарата. Схема обсуждалась на рабочем совещании в администрации области, но в дальнейшую разработку принята не была.

Сегодня общая ситуация на территории еще более осложнилась: отток населения из области продолжается, почти все горнодобывающие предприятия перевели свои офисы в г. Магадан, многоэтажные дома в поселках области пустуют, но требуют постоянного жилищно-коммунального обслуживания (п. Синегорье, п. Сеймчан, п. Оротукан, п. Атка и др.).

Сезонная работа основных отраслей промышленности территории – горно-геологического комплекса, рыбной отрасли и дорожного строи-

тельства не способствует созданию стабильных рабочих мест; молодежь практически полностью переезжает из районов в г. Магадан либо в центральные районы России. Так, показатель «средний возраст населения» в области увеличился с 28.5 лет в 1989 г.² до 39.3 лет на начало 2021 г. (Демографический..., 2021); средний возраст населения в районах области на начало 2021 г. – 43.2 года (Демографический..., 2021).

Государство до настоящего времени не определилось с концепцией обустройства Севера России (Пилясов, 2009). В мировой практике, по мнению авторов, сформировались три тенденции «оживления» северных территорий: вахтовый, стационарный и вахтово-стационарный. Отсутствие внятной государственной политики и программы формирования социальной инфраструктуры территорий Крайнего Севера (в том числе и Магаданской области) не позволяет жителям-северянам определять свои личные и семейные планы дальнейшего жизнеустройства.

В федеральных и региональных программах пространственного развития уделено внимание и развитию территорий с низкой плотностью населения, и вахтовому освоению, прописаны основные векторы развития без конкретных механизмов реализации.

Так, в приоритетах Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. сделан упор на опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала; на социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста. Кроме того, одно из направлений пространственного развития РФ – обеспечить формирование и развитие минерально-сырьевых центров путем содействия созданию и развитию транспортной, энергетической и иной инфраструктуры, обеспечивающей формирование минерально-сырьевых центров, в пределах которых залегают крупные и уникальные запасы высоколиквидных и (или) дефицитных полезных ископаемых, внутреннее потребление которых в значительной степени обеспечивается импортом, а также существует долгосрочный мировой и (или) внутренний спрос на соответствующий вид полезного ископаемого; формирования минимальных стандартов получения услуг отраслей социальной сферы для граждан, осуществля-

ющих трудовую деятельность вахтовым методом в минерально-сырьевых центрах³. Здесь учитывается территориальная специфика лишь по федеральным округам и макрорегионам в целом.

Цель Стратегии пространственного развития Магаданской области – обеспечение комплексного развития территории с выделением 5 центров экономического роста: Магаданской агломерации; Хасынского городского округа; Яно-Колымской золоторудной провинции; Среднеканского городского округа; Омсукчанского кластера. Развитие трех последних связано, главным образом, с горнодобывающей отраслью и имеет общую специфику. В результате реализации Стратегии к 2030 г. основой экономики Магаданской области будет диверсифицированный горнопромышленный комплекс, машиностроение, энергетика, рыболовство и рыбоводство. Сбалансированная пространственная организация региона позволит сформировать Магаданскую городскую агломерацию и вахтовые поселки на территории области. Здесь будут созданы благоприятные условия для жизни и развития граждан: качественное образование, медицинское обслуживание, доступные культурные блага, благоустроенное жилье, высокий уровень безопасности, чистая окружающая среда. Совершенствование государственного управления позволит повысить эффективность деятельности по достижению целевых показателей, определенных Стратегией⁴. Предложение по оптимизации административно-территориального устройства и является одним из способов по совершенствованию государственного управления.

Пока процесс сжатия обитаемого пространства в регионе происходит в основном естественным путем с большими издержками как для населения, так и для государства. Для жителей это часто затянувшиеся «временные издержки»: сначала в режиме ожидания признания населенного пункта неперспективным, далее ожидание переселения или получения жилищного сертификата. Для регионального бюджета затянутый процесс принятия и реализации программ содействия в переселении граждан, проживающих в неперспективных населенных пунктах, выражается

²<https://govoritmagadan.ru/demograficheskaya-katastrofa-kolymy-v-kartinkah/> (дата обращения: 26.06.2022).

³Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р). Электрон. ресурс: https://www.economy.gov.ru/material/file/a3d075aa813dc01f981d9e7fcb97265f/130219_207-p.pdf (дата обращения: 26.06.2022).

⁴Постановление Правительства Магаданской области от 05.03.2020 № 146-пп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Магаданской области на период до 2030 г.». Электрон. ресурс: <https://magadan-gov.ru/doc/66664> (дата обращения: 26.06.2022).

в дополнительных расходах, связанных с необходимостью обеспечения жилищно-коммунального обслуживания, транспортного сообщения с райцентрами и т. п.

Приведем пример: с 2005 г. село Колымское Среднеканского района признано неперспективным в рамках областной «Программы содействия в переселении граждан, проживающих в неперспективных населенных пунктах Магаданской области, на 2003–2007 гг.», утвержденной Законом Магаданской области «О программе содействия в переселении граждан, проживающих в неперспективных населенных пунктах Магаданской области на 2003–2007 гг.» от 25.06.2003 г. № 373-ОЗ, Законом Магаданской области «О перечне населенных пунктов Магаданской области, подлежащих переселению, и распределении объемов финансирования затрат на переселение в 2005 г.» от 22.04.2005 г. № 591-ОЗ. За период действия программы было переселено 215 семей (457 чел.) села Колымское. С 2008 г. областная программа прекратила свое действие, но переселение граждан не было завершено. В 2011 г. по районной целевой программе «Оказание содействия в переселении граждан села Колымское» было переселено еще 16 семей (33 чел.). В 2012 г. по целевой программе расселены еще 3 семьи (4 чел.). Лишь в декабре 2013 г. Постановлением Администрации Магаданской области принята государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Магаданской области на 2014–2020 гг.», в рамках которой принята подпрограмма «Содействие муниципальным образованиям в оптимизации системы расселения в Магаданской области на 2014–2020 гг.», позволяющая на условиях софинансирования завершить расселение с. Колымское, признанного неперспективным. На реализацию Программы, при условии софинансирования, предусматривалось выделение средств в размере 13 287,2 тыс. руб. (на 5 лет по переселению оставшихся 10 семей / 17 чел.)⁵. Однако в 2019 г. Постановлением Администра-

ции Среднеканского городского округа № 217-п от 30.07.2019 г. действие программы было приостановлено⁶. На 01.01.2022 г. численность населения с. Колымское – 9 человек⁷. И таких примеров не мало.

Необходима дальнейшая модернизация социально-экономического механизма развития муниципальных образований Магаданской области, включающая стратегически проработанную программу по оптимизации пространственного размещения населения и производительных сил.

Основными принципами, которые должны быть положены в теоретическую концепцию пространственного развития регионов Крайнего Северо-Востока России, должны стать: учет особенностей развития социально-экономических систем, в том числе немобильность природных ресурсов и устаревшая инфраструктура; сохранение за базовой горнодобывающей отраслью роли «полюса роста»; учет жизненного цикла базовой отрасли как полюса роста и в целом учет цикличности развития экономики; формирование коридоров развития, которые вместе с населенными пунктами-полюсами роста будут формировать необходимый пространственный каркас регионов; государственная политика, направленная на создание и поддержку полюсов роста и расширение зоны их влияния; использование положений концепции «умной специализации» как современного направления исследований в области кластерной экономики (Фавстрицкая и др., 2021).

В 2020 г. коллективом авторов СВКНИИ (Гальцева и др., 2020) с целью повысить эффективность управления на территории Магаданской области предложен к обсуждению вариант оптимизации территориальной структуры через объединение существующих городских округов по группам, характеризующимся общностью специализации и инфраструктуры, согласно основным функциям в рамках региона: Магаданский район – управляющая функция (Ольский и Хасынский районы, с центром в г. Магадан); Колымский район – территория традиционной специализации – интенсивной золотодобычи

⁵Постановление Администрации Среднеканского городского округа 09.02.2016 № 43 «Об утверждении муниципальной программы «Оптимизация системы расселения в Магаданской области в 2016–2020 годах на территории Среднеканского городского округа». Электрон. ресурс: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPrrJRXLUFoewruER4ISsmr2d_eTcW3Wy_-kN1vGpIMWeXt9oVnNpnjx8d4q9wueJnfRWWh4R25ePcO8O5cm2IXtkCLNAbt8qzURAsmvAASiH59VBR2KLdfV5NgOh_HuRWBp-TdmJjMX6ihKw%3D%3D%3Fsign%3DgtB_-Ry0LjTyhV_1YbgE3wKxZfrI1rweyC8fe8HOIGc%3D&name=post43programma_optimizatsiya_rasseleniya_2014-2020.docx&nosw=1 (дата обращения: 26.06.2022).

⁶Постановление Администрации Среднеканского городского округа № 217-п от 30.07.2019. Элек-

трон. ресурс: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPrrJRXLUFoewruEbrQmM2syRSElryTmvPVB06xLMHYLtgtQx1_GSZqLA6qlDsppQ_K3Dcyu0BKs6pNBjsC6SF_TsQIkNRy8GE8J22pU1xYgTsc4X8nEIYlG0Tzp5B3ZMNqvhVaiMMGjR5Q%3D%3D%3Fsign%3Du2MZu4F-bWVB99ygyyHobPydf32oQewCvVtkRoIcx%3D&name=post217-p-ot-300719-utrata-silyi-post43-ot-09022016.docx&nosw=1 (дата обращения: 26.06.2022).

⁷Паспорт муниципального образования «Среднеканский городской округ» 01.01.2022. Электрон. ресурс: https://www.49gov.ru/common/upload/1/editor/file/PASPORT_MO_Srednekanskiy_gorodskoy_okrug_z_2021.pdf (дата обращения: 26.06.2022).

(Сусуманский, Ягоднинский и Тенькинский районы с центром в г. Сусуман); Арктический район – территория нового освоения (Омсукчанский, Среднеканский и Северо-Эвенский районы с центром в п. Омсукчан). Такой подход модернизации административно-территориального деления характеризуется технически несложным механизмом установления границ новых муниципальных образований.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ОБСУЖДЕНИЮ

В данной работе, придерживаясь вахтово-стационарной идеологии освоения Севера, предлагаем рамочную концепцию социально-территориальной инфраструктуры Магаданской области, реализация которой, по мнению авторов, позволит сократить расходы бюджета и в плановом порядке реформировать территориальную организацию общества богатого сырьевого края.

Вахту предлагается формировать двух видов: внутреннюю (местную) – жители области и внешнюю – заезд работников из центральных районов страны и других государств. Проживание и работа в условиях Севера подразумевает необходимость встроенных механизмов трансформации и адаптации к меняющимся условиям (Замятина, 2017). Вахта – один из элементов такой трансформации.

Выраженной положительной стороной применения вахтового метода является возможность решить болезненную для северных городов потенциальную в перспективе проблему возникновения «мертвых городов» при исчерпании природных ресурсов, сэкономить на расходах по созданию социальной и вспомогательной инфраструктуры, использовать уже созданный технический и социально-экономический потенциал ранее освоенных территорий (Сергеева, 2012). Для Севера временное, но вместе с тем качественное, легковозводимое и комфортное жилье – более реальный и подходящий вариант, нежели новое капитальное домостроение.

Территорию области предлагается разделить (взяв за основу предложение Ю. В. Прусса) на районы (округа) с Востока на Запад (рис. 2): при этом создаются условные социальные зоны: «жилая» – Большой Магадан и «промышленная» – Колымский и Северо-Эвенский районы.

1. Северо-Эвенский район (добыча полезных ископаемых (благородные и цветные металлы, железо), оленеводство, рыбный промысел, лечебные термальные источники (Наяханский, Березовый, Таватумский, Хиим, Широкинский (Глотов, Глотова, 2007)) с центром в п. Омсукчан (местный аэропорт); национальные поселения – Гарманда, Гижига, Чайбуха (бетонная взлетно-посадочная полоса), Верхний Парень, Тополовка, Меренга. Поселок Эвенск, расположенный на

побережье, имеет огромный логистический потенциал в случае сооружения морского порта с рейдовой разгрузкой.

2. Колымский район (добыча полезных ископаемых (благородные и цветные металлы, уголь), производство электроэнергии, фермерское сельское хозяйство). Центром района определен п. Ягодное, а не г. Сусуман по причине более выгодного территориального расположения, дислокации застройки и более современной коммунальной инфраструктурой. Местные поселения: Дебин, Синегорье (аэропорт с бетонной взлетно-посадочной полосой), Ягодное, Сусуман (местный аэропорт), Дукач, Усть-Омчуг, Мяунджа, Аркагала, Кулу.

3. Муниципальное образование г. Магадан («Большой Магадан») (научно-образовательный, транспортно-логистический и сервисный центр территории). Добыча полезных ископаемых (благородные и цветные металлы, уголь), производство электроэнергии, выпуск горного оборудования, производство железобетонных изделий и взрывчатых материалов, фермерское сельское хозяйство, добыча рыбы, международный аэропорт, морской торговый порт. Район массового проживания населения, в том числе вахтовых работников горно-геологического и рыбного комплексов.

Попытка создания «Большого Магадана» была предпринята еще в конце 90-х гг. XX в. Так, 5 июля 1999 г. Законом Магаданской области № 80-ОЗ «Об изменении административно-территориального устройства Магаданской области» были упразднены Ольский и Хасынский районы. В административное подчинение г. Магадан были переданы Арманский и Ольский поссоветы, Балаганский, Гадлинский, Клепкинский, Тахтоямский, Тауйский, Талонский и Ямский сельсоветы упраздненного Ольского района; Аткинский, Карамкенский, Палаткинский, Стекольнинский, Тальский поссоветы упраздненного Хасынского района, из которых были образованы Арманский, Ольский и Хасынский округа Магадана. Цель данной меры заключалась в сокращении количества муниципальных образований и соответственно уменьшении бюджетных затрат на их содержание, а также в расширении границ Особой экономической зоны.

Просуществовал «Большой Магадан» относительно недолго. Уже 6 августа 2002 г. Законом Магаданской области № 274-ОЗ это решение было отменено, Ольский и Хасынский районы были восстановлены.

Создание «Большого Магадана», по нашему мнению, было прогрессивным решением, но оно опережало время и события того периода и шло вразрез с федеральным законодательством. Сегодня нам представляется, что данный вопрос «дозрел» и должен обсуждаться глубже на федеральном уровне.

a



б



Рис. 2. Схема административно-территориального деления Магаданской области: *a* – современное состояние; (данные правительства Магаданской области. Электрон. ресурс: https://www.49gov.ru/our_region/municipalites/ (дата обращения: 26.06.2022)); *б* – предлагаемый вариант для обсуждения

Fig. 2. Administrative-territorial division of Magadan Oblast: *a* – current state; *б* – the proposed option for discussion

не, и решение по реализации данного проекта, по-настоящему инновационное, будет найдено.

В «Большой Магадан» на правах поселений (возможно, префектур) входят Клепка, Гадля, Ола, Снежный, Армань, Тауйск, Балаганное, Талон, Уптар, Сокол, Стекольный, Палатка (с поселком Хасын).

При формировании поселений и их содержании необходимо широко использовать опыт жизнедеятельности северных территорий зарубежных стран, в первую очередь США и Канады, а также нарабатываемый российский опыт создания хозяйствующих объектов на базе «дальневосточного гектара» применительно к территориям массового распространения старых отработанных россыпных и рудных месторождений, создавая частные «клаймы», где хозяйственная деятельность – переработка отходов горного производства сопровождается социальной составляющей – формированием долгоживущего семейного коллектива, сохранением исторических зданий и сооружений и унаследованных традиций проживания в северных условиях.

Правовые возможности «дальневосточного гектара» могут быть применимы и к созданию придорожной инфраструктуры вдоль автомобильной дороги «Колыма», полностью освобождая государственный бюджет (федеральный и региональный) от затрат на придорожный сервис (заправки, питание, ремонт, гостиницы, связь и т. п.).

Еще в 2011 г. на II Международном горно-геологическом форуме, посвященном 110-летию со дня рождения Ю. А. Билибина, была дана оценка и характеристика правового поля переработки техногенного комплекса россыпедобычи как отходов горного производства (Прусс, 2011), но это предложение до сих пор не нашло законодательной поддержки. В 2017 г. на заседании координационного совета по инновационной деятельности при губернаторе Магаданской области⁸ авторами были предложены инновационные механизмы лицензирования – концессионные и инфраструктурные, суть которых заключается в привлечении финансовых средств недропользователей к созданию фрагментов социально-экономической структуры области с последующей их передачей государству (мосты, дороги, ЛЭП и т. п.). Однако и эти предложения пока не находят своей реализации, хотя суть их проста: активное участие частного капитала недропользователей в создании областной инфраструктуры.

Учитывая вышеизложенное, авторы считают необходимым создание социально-инфраструктурной федеральной программы по совер-

шенствованию механизма обеспечения жизнедеятельности северных территорий России (в том числе и Арктики).

Первым этапом такой программы предлагается укрупнение административно-территориальных структур Севера России, а также создание условий для новых форм хозяйственной деятельности с привлечением частного капитала в сферу обслуживания жизнедеятельности территории (сервис колымских автомобильных дорог – пункты отдыха, питания, технического обслуживания автомобилей; туристический бизнес – экстремальный, геологический, морской, охотничий и др.; расширение возможностей дальневосточного гектара для вовлечения в хозяйственную деятельность отходов горного производства – отходов россыпной и рудной добычи).

Что даст новая схема административно-территориального устройства Магаданской области региональному бюджету?

В табл. 3 приведены данные по численности работников администраций на 01.01.2021 г., а также общие затраты на их содержание. После утверждения и формирования новых административно-структурных единиц численность аппарата управления в них может существенно снизиться – в 2.8 раза; кроме того, на 65 % может сократиться нагрузка на бюджет в части затрат на содержание работников администраций (в денежном выражении экономия составит около 1 млрд руб.).

Укрупнение округов повлечет за собой и агрегирование окружных бюджетов, которые должны обладать более эффективными финансовыми возможностями. Хотя современное финансовое положение муниципальных районов и городских округов на всем Дальнем Востоке зависит не столько от их собственных усилий, сколько от финансовых возможностей субъекта РФ и величины межбюджетных трансфертов, и к тому же определяется общероссийскими тенденциями (Леонов, 2021а, б).

Для реализации предлагаемых изменений необходимо:

опережающее плановое пространственно-дислокационное форматирование региона;

формирование федеральной программы под выбранный вариант прогноза социально-территориальной общности;

принятие пакета нормативно-правовых документов, способствующих адаптации населения области к изменению условий жизнедеятельности (либерализация экономики добычи полезных ископаемых, замораживание цен на коммунальные услуги и авиатранспорт (уже работает инструмент субсидирования авиабилетов), государственный контроль за ценообразованием на продукты питания (в области установлены предельные оптовые и розничные торговые надбав-

⁸Протокол заседания координационного совета по инновационной деятельности при губернаторе Магаданской области от 30.05 2017 г.

Таблица 3. Численность населения, работников администраций городских округов Магаданской области, общие затраты на их содержание (факт – на 01.01.2021 г.; план – авторская оценка)

Table 3. Population, employees of urban district administrations in Magadan Oblast, total costs of their maintenance (fact – on 01.01.2021; plan – authors' estimate)

Факт, 2021 г.*				План (авторская оценка)			
Городской округ	Численность населения, тыс. чел.	Численность работников администрации, чел.	Общие затраты на содержание работников администрации, млн руб.	Муниципальное образование	Ожидаемая численность населения, тыс. чел.	Планируемая численность работников администрации, чел.	Планируемые общие затраты на содержание работников администрации, млн руб.**
г. Магадан	98.7	410	631.980	г. Магадан Итого	114.2	300	484.15
Ольский	9.4	98	162.027				
Омсукчанский	4.8	67	116.106				
Северо-Эвенский	1.8	75	118.795				
Среднеканский	2.1	56	95.205				
Сусуманский	6.6	86	142.424				
Тенькинский	3.3	84	120.970				
Хасынский	6.1	81	141.303				
Ягоднинский	6.1	91	162.477				
Итого	138.9	1048	1691.287		138.9	380	613.25

*По данным паспортов муниципальных образований Магаданской области на 01.01.2021 г. Электрон. ресурс: <https://www.49gov.ru/> (дата обращения: 26.06.2022).

**Авторская оценка, исходя из средних затрат на содержание одного работника в 2021 г. в размере 1613.8 тыс. руб.

ки на 13 видов социально значимых продовольственных товаров);

разработка новой схемы жизнеобеспечения области (энергетика, дороги, транспорт, занятость).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ изменения административно-территориального устройства Магаданской области как северо-восточной территории России с преимущественно природно-ресурсной экономикой показал, что на сегодня в стране не существует государственных методов опережающей корректировки системно изменяющихся условий хозяйствования на ресурсных территориях Крайнего Северо-Востока России, в том числе и в сегменте эффективного муниципального управления. Все решения принимаются по факту свершения событий и не способствуют реальному государственному регулированию стабильной жизнеустойчивости таких регионов.

Так, в частности произошло с дислокацией населенных пунктов на территории Магаданской области: строили – ликвидировали; ликвидировали – строили. И сегодня 2/3 поселков области полупустые и дальнейшая их судьба жителям не понятна.

В современных условиях к регионам Крайнего Северо-Востока России необходим индивидуальный подход с учетом специфики климата, условий труда, транспортной логистики, демографии и качества жизни населения. В части государственного управления жизнедеятельностью подобных территорий необходимо принятие опережающих мер.

Предлагаемая рамочная концепция социально-территориальной инфраструктуры Магаданской области позволит значительно сократить расходы бюджета и в плановом порядке реформировать социально-территориальную общность одного из самых богатых сырьевых регионов России.

Поднятые в статье вопросы, безусловно, требуют широкого и более детального обсуждения. Авторы планируют продолжить работу в этом направлении.

ЛИТЕРАТУРА

- Гальцева Н. В., Фавстрицкая О. С., Шарыпова О. А. Модернизация социально-экономического развития регионов Северо-Востока России // Регионалистика. 2020. Т. 7, № 5. С. 5–23. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.5.5>
- Гальцева Н. В., Фавстрицкая О. С., Шарыпова О. А. Магаданская мечта: мифы, реальность, перспективы // ЭКО. 2021. № 9. С. 144–167. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-9-144-167
- Глотов В. Е., Глотова Л. П. Особенности распространения бальнеологических ресурсов Северо-Востока России // Вестник ДВО РАН. 2007. № 6. С. 79–94.
- Демографический ежегодник России. 2021 : стат. сб. Москва : Росстат, 2021. 256 с.
- Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Региональный консалтинг: приглашение к творчеству. Опыт разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. Санкт-Петербург : Маматов, 2017. 196 с.
- Кузин В. Ю. Процесс метрополитанизации современной России в контексте поляризации // Псковский региональный журнал. 2019. № 1 (37). С. 33–45.
- Леонов С. Н. Структурные и финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в России. 30 лет поиска // Известия Байкальского государственного университета. 2021а. Т. 31, № 2. С. 129–139. DOI: 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129–139.
- Леонов С. Н. Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021б. Т. 14, № 6. С. 160–175. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.9
- Магаданская область в 2004 г. : стат. сб. Магадан : Магаданстат, 2005. 201 с.
- Магаданская область в цифрах. 2009 : крат. стат. сб. Магадан : Магаданстат, 2009. 66 с.
- Магаданская область в цифрах. 2016 : крат. стат. сб. Магадан : Магаданстат, 2016. 134 с.
- Магаданская область : стат. ежегодник. Магадан : Хабаровскстат, 2021. 220 с.
- Народное хозяйство Магаданской области за 1980–1991 гг. Госкомстат Российской Федерации. Магаданское областное управление статистики. Магадан, 1992. 156 с.
- Областной центр и районы Магаданской области : стат. сб. Магадан : Магаданстат, 2010. 167 с.
- Пилясов А. Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. Москва : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. 544 с.
- Прусс Ю. В. Технологические отходы горно-го производства – объекты золотодобычи XXI века (на примере Магаданской области): тезисы докладов горно-геологической конференции (Магадан, 3–5 сент. 2011 г.). Магадан, 2011. С. 48–49.
- Сергеева И. В. Исторические особенности, проблемы и тенденции организации труда вахтовым методом в условиях Крайнего Севера. Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. Электрон. ресурс: <http://koet.syktu.ru/vestnik/2012/2012-2/9/9.htm> (дата обращения: 26.06.2022).
- Справочник численности населения Магаданской области на 1 января 1991 г. Магадан : Магаданский областной комитет государственной статистики, 1991. 32 с.
- Справочник численности населения Магаданской области на 1 января 1994 г. Магадан : Магаданский областной комитет государственной статистики, 1994. 32 с.
- Фавстрицкая О. С., Гальцева Н. В., Шарыпова О. А. Анализ современных теорий пространственного развития как основа формирования экономики Северо-Востока России (на примере Магаданской области) // Вестник Северо-Восточного научного центра ДВО РАН. 2021. № 3. С. 116–125. DOI: 10.34078/1814-0998-2021-3-116-125
- Численность, состав и движение населения Магаданской области : статистический сборник. Магадан : Магаданский областной комитет государственной статистики, 1996. 102 с.
- Шарыпова О. А., Гальцева Н. В., Фавстрицкая О. С. Рейтинг социально-экономического положения муниципальных образований Магаданской области (2007–2018 гг.) // Вестник Северо-Восточного научного центра ДВО РАН. 2019. № 4. С. 95–108. DOI: 10.34078/1814-0998-2019-4-95-108

Поступила в редакцию 28.07.2022 г.

TRANSFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE AS A CONDITION OF RESILIENCE OF THE REGIONS OF THE FAR NORTH-EAST OF RUSSIA

Yu. V. Pruss, O. A. Sharypova

North-East Interdisciplinary Scientific Research Institute n. a. N. A. Shilo, FEB RAS, Magadan

Spatial transformations of the administrative-territorial division, exemplified by Magadan Oblast, have been analyzed. Under the low density and the continuing outflow of population, the high share of subsidies and the regional budget deficit, the option of further optimization of the administrative-

territorial structure within the borders of the region is proposed in order to improve the mechanisms of territorial management, economic growth, and budget saving. The effect of possible modification of the administrative-territorial structure through the consolidation of municipalities, expressed in significant budget saving, is estimated. The necessity of searching for and implementing new ways and conditions of economic activity with the involvement of private capital in the area of servicing the vital activity of the territory is substantiated. The results of the study contribute to the formation of ideas on the trends of spatial development and socio-economic problems in the northern regions of Russia's Far East; they can be used by researchers when researching similar topics, as well as by public authorities when developing strategic documents on spatial regional development.

Keywords: administrative-territorial structure, Russia's North-East, Magadan Oblast, municipality, rotation method, spatial transformation.

REFERENCES

- Demographic Yearbook of Russia. 2021 : Collection of Statistics* Moscow, Rosstat [In Russian].
- Directory of Magadan Oblast Population as of January 1, 1991, 1991.* Magadan [In Russian].
- Directory of Magadan Oblast Population as of January 1, 1994, 1994.* Magadan [in Russian].
- Favstritskaya, O. S., Galtseva, N. V., Sharypova, O. A., 2021. Analysis of Modern Spatial Development Theories as the Basis for the Formation of Northeast Russia's Economy (Exemplified by Magadan Oblast), *Bulletin of the North-East Scientific Center, Russia Academy of Sciences Far East Branch*. 3, 116–125 [In Russian].
- Galtseva, N. V., Favstritskaya, O. S., Sharypova, O. A., 2020. Modernization of Socio-Economic Development in Russia's North-East Regions, *Regionalistica*. 7, 5, 5–23. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.5.5> [In Russian].
- Galtseva, N. V., Favstritskaya, O. S., Sharypova, O. A., 2021. The Magadan Dream: Myths, Reality, and Prospects, *ECO*. 9, 144–167 [In Russian].
- Glotov, V. Ye., Glotova, L. P., 2007. Distribution and Formation of Balneologic Resources in the North-East of Russia, *Vestnik of the Far East Branch of the Russian Academy of Sciences*. 6, 79–94 [In Russian].
- Kuzin, V. Yu., 2019. Process of the Contemporary Russia Metropolization in the Polarization Context, *Pskov Journal of Regional Studies*. 1, 37, 33–45 [In Russian].
- Leonov, S. N., 2021. Financial Results of the Local Self-Government reform. Experience of the Far East Regions, *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 14, 6, 160–175. [In Russian].
- Leonov, S. N., 2021. Structural and Financial Aspects of Local Self-Government Reform in Russia. 30 Years of Search, *Bulletin of Baikal State University*. 31, 2, 129–139. [In Russian].
- Magadan Oblast Center and Districts: Collection of Statistics*, 2010. Magadan, Magadanstat [In Russian].
- Magadan Oblast in 2004: Collection of Statistics*, 2005. Magadan, Magadanstat. [In Russian].
- Magadan Oblast in Numbers: Brief Collection of Statistics*, 2009. Magadan, Magadanstat [In Russian].
- Magadan Oblast in Numbers, 2016: Brief Collection of Statistics*. Magadan, Magadanstat [In Russian].
- Magadan Oblast: Statistic Yearbook, 2021.* Magadan, Khabarovskstat [In Russian]. *Magadan Oblast Economy in 1980–1991, 1992.* Magadan, Goskomstat of the Russian Federation. Magadan Oblast Department of Statistics [In Russian].
- Pilyasov, A. N., 2009. And the Last will Be the First. Northern Periphery on the Way to the Knowledge Economy. Moscow [In Russian].
- Pruss, Yu. V., 2011. Technological Waste of Mining–Gold Mining Objects in the 21st Century (Exemplified by Magadan Oblast), *Abstracts of the Conference on Mining and Geology* (Magadan, September 3–5, 2011). Magadan. 48–49 [In Russian].
- Sergeyeva, I. V., 2012. Historical Features, Problems, and Trends of the Rotation System Organization in the Conditions of the Far North, *Corporate Governance and Innovative Development of the Economy in the North. Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University*. Electron. Resource: <http://koet.syktu.ru/vestnik/2012/2012-2/9/9.htm> (accessed 06.26.2022) [In Russian].
- Sharypova, O. A., Galtseva, N. V., Favstritskaya, O. S., 2019. Rating of Socio-Economic Situations in Magadan Oblast Municipalities (2007–2018), *Bulletin of the North-East Scientific Center, Russia Academy of Sciences Far East Branch*. 4, 95–108 [In Russian].
- Size, Composition, and Movement of Magadan Oblast Population. Collection of Statistics, 1996.* Magadan, Goskomstat of the Russian Federation, Magadan Regional Committee of Governmental Statistics. Magadan [In Russian].
- Zamyatina, N. Yu., Pilyasov, A. N., 2017. Regional Consulting: An Invitation to Creativity. Experience in the Development of Strategic Planning Documents on the Regional and Municipal Levels. St. Petersburg, Mamatov. [In Russian].