

Страхов К. А.

Архаичное территориальное устройство — генератор локального неравенства в Санкт-Петербурге

В 2026 году исполняется 90 лет районированию Ленинграда 1936 г. — последней фундаментальной административно-территориальной реформе в нашем городе. Решение, принятое непосредственно сталинским политбюро, являлось организационной мерой генеральной партийной чистки и подчинило районное деление города задачам контроля над партийной структурой. В сжатые сроки модель «сталинского джерримендеринга» мультиплицирована на другие города СССР (Страхов, 2022). В дальнейшем районная схема неоднократно адаптировалась к росту города, однако базовые параметры районирования 1936 г. (структура, дробность, топонимия, административные центры, ряд аномальных границ и т. д.) соблюдались.

Утрата объекта районирования (ликвидация КПСС в 1991 г.) не повлекла критического переосмысления унаследованной структуры. В отличие от коренной территориальной реформы в Москве, власти Санкт-Петербурга законсервировали партийную районную схему в итерации 1973 г., ограничив коррективы слиянием нескольких дистрофичных единиц. Хотя дисфункция архаичной модели давно очевидна (Агафонов, Литовка, 1996), её заморозка манифестируется как ценность (Хлутков, Межевич, 2023). Парадокс в том, что консервация схемы, с одной стороны, противоречит советской традиции регулярной адаптации районного деления к развитию инфраструктуры (в силу территориальной организации КПСС по производственному принципу), с другой стороны, игнорирует тектонические сдвиги в пространственной структуре постсоветского города, вызванные восстановлением права частной собственности и свободы передвижения.

Ставка на архаичную модель повлекла негативные институциональные последствия. Инверсия процедуры муниципального райо-

нирования в 1990-е гг.¹ не позволила реализовать унифицированное муниципальное деление города, подменив его гетерогенным делением районов по проектам районных администраций. Воссозданные демократические институты — местное самоуправление и мировое правосудие — помещены в прокрустово ложе территориальных наделов райкомов КПСС.

Архаичное АТД не учитывает центробежной динамики внутригородского расселения: за постсоветский период при неизменности границ районов людность Адмиралтейского и Петроградского сократилась на 30%, Красносельского возросла на 40%, Приморского — в 2,6 раза². Вопреки распространённым аргументам дискуссии о муниципальной реформе (напр.: Бельский..., 2021), наиболее острые дисбалансы сложились не в пригородной зоне, людность которой мало изменилась с 1991 г.³, а в многонаселённом урбанизированном городском ядре (13 районов и 81 муниципальный округ). Встречный сдвиг социально-территориальных показателей крупнейших периферийных единиц нижнего уровня и центральных единиц верхнего уровня привёл к кумулятивной деформации иерархической структуры территориального управления городом (рис. 1).

При сопоставимых территориях муниципальный округ № 65 уже превысил показатели людности Адмиралтейского и Петроградского районов; ещё три муниципальных округа (Южно-Приморский, Пороховые, Коломяги) преодолели людность Петроградского района и два (Юнтолово, Шувалово-Озерки) достигнут её в ближайшее время. Муниципалитеты районного масштаба остаются полигонами интенсивного жилищного строительства, что ведёт к дальнейшей контаминации единиц разных иерархических уровней.

Архаичное территориальное устройство — постоянный генератор внутригородского неравенства. По нашим расчётам, исходно высокая диспропорция представительства горожан в органах МСУ муниципальных округов (без пригородов) — 11,9 раз на 1999 г. (от 471 чел.

¹ Незыблемость районных границ — единственный нормативный критерий муниципального деления в Санкт-Петербурге до настоящего времени (О территориальном устройстве..., 2005).

² Рассчитано автором по данным на 01.01.1991 г. (Даринский, Асеева, 1996, с. 76) и 01.01.2025 г. (Петростат).

³ За исключением Пушкинского района, главным образом, за счёт гипертрофии пос. Шушары.

на одного депутата в Лахте-Ольгине до 5630 чел. в Пороховых) достигла 17,8 раз к 2025 г. (от 728,8 чел. в Дворцовом округе до 13010,9 чел. в Южно-Приморском). Первоначально средняя корреляция числа депутатских мандатов с людностью муниципальных округов (коэф. Пирсона 0.63 на 1999 г.), несмотря на попытки выравнивания, стремится к слабой (коэф. Пирсона 0.39 на 2025 г.). Острое неравенство представительства носит не только центр-периферийный характер и выявлено как среди муниципалитетов четырёх центральных районов (10,1 раза), так и за пределами центра (18,7 раз).

Территориальная доступность органов МСУ на внутригородских территориях (без пригородов) может быть оценена по *охвату* (рассчитан нами как доля жилой застройки в 15-минутной изохроне пешей доступности здания муниципального совета) выявлено неравенство в 7,2 раз, по *адресности* (доля соответствующего округа в указанной изохроне) — 4,5 раз, по *эффективности* (произведение охвата и адресности) — 12,7 раз. По результатам нашего моделирования средний показатель охвата (55,7%) может быть существенно повышен (до 80%) без изменения общего числа округов путём корректировки районных и муниципальных границ.

Унитаристская бюджетная политика призвана нивелировать внутригородские различия в финансовой обеспеченности территорий. Консолидированный бюджет Санкт-Петербурга сохраняется резкий дисбаланс в финансировании назначаемых районных (> 25%) и выборных муниципальных (< 2%) органов публичной власти. Сокращение перечня доходных источников местных бюджетов вывело большинство муниципалитетов в группу дотационных (76 из 81 в 2023 г.). Наша оценка бюджетной обеспеченности внутригородских территорий (кроме пригородов) за десятилетие (2013–2022 гг.) показывает, что централизация вовсе не гарантирует равенства горожан в распределении бюджетных благ (Табл. 1).

Бюджетная обеспеченность районов связана с основными территориальными характеристиками (коэф. Пирсона 0.97 к *людности*, 0.85 к *площади жилой застройки*, 0.5 к *площади суши*); связи для муниципальных округов значительно слабее (0.64, 0.43 и 0.05 соответственно). Диспропорции велики на обоих уровнях иерархии: полярные значения достигают максимума в расчёте на кв. км. площади суши (Московский и Центральный районы — 3,2 раза; Лахта-Ольгино и Владимирский округ — 24,2 раза), существенны в расчёте на кв. км. жилой застройки

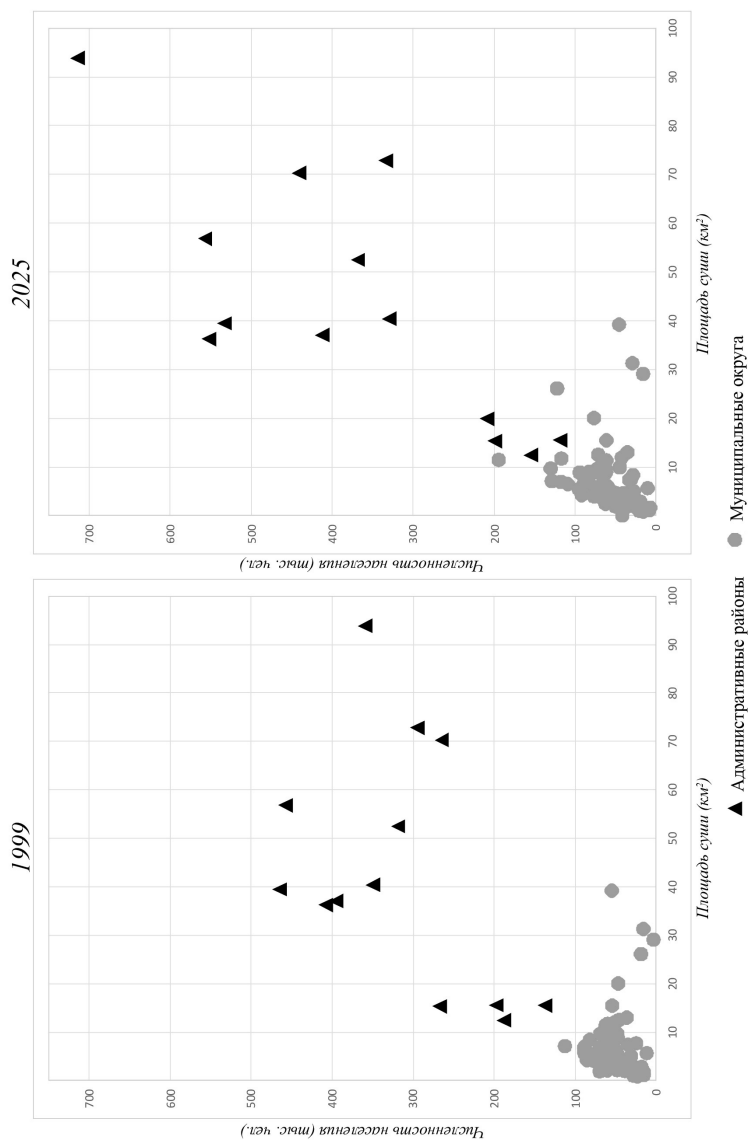


Рис. 1. Административные районы (без пригородных) и муниципальные округа Санкт-Петербурга по численности населения и площади суши (по состоянию на 1999 и 2025 гг.). Составлено автором.

(Красносельский и Адмиралтейский районы — 2,5 раза; Константиновское и МО № 78 — 11,7 раза) и в подушевом выражении (Калининский и Петроградский районы — 1,7 раза; Пороховые и Лахта-Ольгино — 19,5 раз). Исключение из расчёта последнего округа, сохраняющего переходные черты пригородного посёлка, смягчает дисбаланс в расчёте по людности до 9,7 раз (Дворцовый округ), значение по площади суши не меняется (Пулковский меридиан).

Разумеется, подобные неравенства вызваны комплексом факторов, однако, архаичность территориального устройства один из главных. Достаточно сказать, что исполнение идентичных функций районных администраций обеспечивается с существенным дисбалансом сил: удельное число государственных служащих отличается в 3,7 раза (от 0,28 до 1,05 на тыс. жителей в 2025 г.), а с учётом пригородных районов в 6 раз. Полярные значения удельного числа муниципальных служащих к населению муниципальных округов достигают 14,8 раз. Очевидно, что столь резкие контрасты не могут не влиять на качество управления.

Мы далеки от идей стандартизации территориальных единиц и, тем более, механического укрупнения муниципалитетов, превалирующих в дискурсе муниципальной реформы. Выявленные системные дефекты требуют коренной модернизации архаичного АТД на основе традиции отечественной урбанистики — муниципальной науки (Велихов, 1928). Во-первых, районной реформы на принципах социально-территориального равноправия — равенства граждан в участии в управлении, доступе к благам и услугам. Во-вторых, универсального муниципального деления *города* на основе исследований социальной структуры и локальной идентичности.

Среднегодовые исполненные расходы бюджета												
	Всего, млрд руб.			на душу населения, тыс. руб.		на кв. км. площади суши, млн руб.			на кв. км. территории жилой застройки, млн руб.			
	min	average	max	min	average	max	min	average	max	min	average	max
	муниципальные округа											
Всего, из них:	0.04	0.11	0.23	1.1	2.5	20.7	3.0	22.9	72.7	16.4	78.1	192.9
центр	0.05	0.08	0.20	1.5	3.2	10.4	13.5	32.5	72.7	57.8	115.7	192.9
вне центра	0.04	0.12	0.23	1.1	2.2	20.7	3.0	19.1	47.9	16.4	63.2	137.3

Составлено автором: для административных районов — по отчётам об исполнении бюджета Санкт-Петербурга (по разделам ведомственной структуры расходов, главными распорядителями бюджетных средств которых являются администрации районов), для муниципальных округов — по отчётам об исполнении местных бюджетов. Расчёты на душу населения по данным Петростата, на кв. площади — по измерениям автора.

Литература

1. О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 411-68. URL: <https://docs.cntd.ru/document/8414528> (Дата обращения: 20.03.2026).
2. Агафонов Н.Т., Литовка О.П. Территориальная организация общества и развитие местного самоуправления. — СПб.: ИСЭП РАН, 1996. — 35 с.
3. Бельский прокомментировал необходимость муниципальной реформы в Петербурге // Аргументы и факты — Санкт-Петербург (30 июня 2022 г.). URL: https://spb.aif.ru/politic/belskiy_prokommentiroval_neobhodimost_municipalnoy_reformy_v_peterburge (Дата обращения: 20.03.2026).
4. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. — М.-Л.: Гос. изд-во, 1928. — 467 с.
5. Даринский А.В., Асеева И.В. География Санкт-Петербурга: уч. пособие. — СПб.: Специальная литература, 1996. — 80 с.
6. Страхов К.А. Сталинский джерримендеринг: как Ленинград разделили на районы в 1936 году // Городские исследования и практики. 2022. Т. 7. № 2. С. 35–60.
7. Хлутков А.Д., Межевич Н.М. Санкт-Петербург: к вопросу о стратегии развития муниципалитетов в условиях экономической и политической неопределённости // Управленческое консультирование. 2023. № 10. С. 9–18.