Научная статья

УДК 353(47):332.1:94(47)"16/19"

АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕГРАЦИИ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА И ИМПЕРИИ (СЕРЕДИНА XVII - НАЧАЛО XX ВВ.)

Денильханов Исмаил Султанович, кандидат исторических наук, Пятигорский государственный университет, Россия, Пятигорск, pgu.ismail@yandex.ru;

Шереужев Аскер Жилябиевич, кандидат исторических наук, Кабардино-Балкарский научный центр РАН, Кабардино-Балкарский институт гуманитарных исследований, Россия, Нальчик, asker_shereuzhev@mail.ru

Аннотация. Интеграция периферийных пространств в единое административное пространство исторически выступала ключевым фактором обеспечения геополитической устойчивости и экономического роста государства. Цель работы заключается в реконструкции эволюции механизмов территориального управления и оценке их долгосрочного воздействия на социально-экономическую стратификацию регионов в период с середины XVII века по начало XX века. Методологическую основу составили сравнительно-исторический и институциональный подходы, позволившие сопоставить формальные нормативные предписания центральной власти с реальной фискальной и управленческой практикой на местах. Установлено, что первоначальный выбор между моделями администрации, делегирования полномочий локальным элитам и смешанного контроля определялся текущим соотношением кадровых и финансовых ресурсов. Выявлена кумулятивная природа пространственного неравенства: инфраструктурные и налоговые решения, принимавшиеся в первые десятилетия после присоединения окраин, формировали инерционные траектории развития, воспроизводившиеся на протяжении нескольких поколений. Механическая унификация правовых режимов без учета сложившихся хозяйственных укладов вела к увеличению

трансакционных издержек и систематическим недоимкам. Полученные результаты вносят существенный вклад в теорию регионального управления, показывая необходимость учета исторически накопленных институциональных ограничений при проектировании современной пространственной политики. Материалы данной статьи предназначены для историков, специалистов по государственному управлению, исследователей региональной экономики и смежных гуманитарных наук.

Ключевые слова: территориальное управление, периферийные регионы, административная интеграция, фискальный контроль, пространственная стратификация, институциональные ограничения, региональная политика, исторический опыт, трансакционные издержки, Российская империя.

Original article

ADMINISTRATIVE AND ECONOMIC MECHANISMS FOR THE INTEGRATION OF PERIPHERAL TERRITORIES OF THE RUSSIAN STATE AND EMPIRE (MID-17TH - EARLY 20TH CENTURIES)

Denilkhanov Ismail Sultanovich, Candidate of Historical Sciences, Pyatigorsk State University, Pyatigorsk, Russia, pgu.ismail@yandex.ru;

Shereuzhev Asker Zhiliabievich, Candidate of Historical Sciences, Kabardino-Balkarian Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Nalchik, Russia, asker_shereuzhev@mail.ru

Abstract. The integration of peripheral territories into a single administrative space has historically been a key factor in ensuring the geopolitical stability and economic growth of the state. The aim of this study is to reconstruct the evolution of territorial governance mechanisms and assess their long-term impact on the socioeconomic stratification of regions from the mid-17th century to the early 20th century. The methodological framework utilizes comparative historical and institutional approaches, allowing for a comparison of the formal regulatory prescriptions of the central government with actual fiscal and administrative practices

at the local level. It is established that the initial choice between administrative models, delegation of authority to local elites, and mixed control was determined by the current balance of human and financial resources. The cumulative nature of spatial inequality is revealed: infrastructure and tax decisions made in the first decades after the incorporation of the peripheral territories shaped inertial development trajectories that were reproduced over several generations. It has been demonstrated that the mechanical unification of legal regimes without regard for established economic structures led to increased transaction costs and systematic arrears. The results obtained make a significant contribution to the theory of regional governance, demonstrating the need to consider historically accumulated institutional constraints when designing modern spatial policy. The materials in this article are intended for historians, public administration specialists, researchers of regional economics, and related humanities.

Keywords: territorial governance, peripheral regions, administrative integration, fiscal control, spatial stratification, institutional constraints, regional policy, historical experience, transaction costs, Russian Empire.

Введение. Проблема включения удалённых, слабо освоенных пространств в единую систему государственного управления остаётся одной из фундаментальных проблем историко-управленческого анализа [1]. Каждое крупное территориальное расширение порождало однотипный по своей внутренней логике комплекс вопросов:

- каким образом выстроить на новых пространствах устойчивый порядок, не разрушив при этом экономических связей, уже сложившихся среди местного населения;

- какие институты способны обеспечить хотя бы минимальную предсказуемость фискальных поступлений из регионов, удалённых от столичных центров на месяцы пути [2], [3].

На пересечении управленческой практики и хозяйственной целесообразности формировались те административные конструкции, изучение

которых позволяет увидеть сложность и многомерность процессов государственного строительства.

Обращение к исторической ретроспективе в данном контексте обусловлено прагматической необходимостью осмыслить, какие из ранее опробованных решений оказывались жизнеспособными в долгосрочной перспективе, а какие порождали структурные перекосы, сказывавшиеся на судьбе поколений. Периферийные территории, как правило, включались в систему административного управления в условиях острого дефицита кадров, низкого уровня инфраструктурной обеспеченности и сопротивления местных элит, не желавших поступаться привычными привилегиями. Центральная власть была вынуждена сочетать элементы назначения администрации с делегированием части полномочий местным сообществам, что вело к гибридным, внутренне противоречивым формам организации публичной власти [4], [5].

Использование категории «периферийная территория» требует специальной методологической оговорки. В настоящем исследовании периферийность понимается не как неизменное географическое свойство и не как синоним хозяйственной отсталости, а как относительное положение территории в системе государственного управления. К признакам периферийности могут относиться удалённость от центров принятия решений, ограниченная транспортная доступность, слабое присутствие государственного аппарата, наличие особого правового режима, сохранение автономных местных институтов и повышенные издержки передачи административной информации.

В свою очередь, понятие «регион» целесообразно использовать для обозначения территории, обладающей относительной целостностью социально-экономических, административных и хозяйственных связей [16]. Такой подход позволяет не отождествлять административную границу с реальной границей региональной системы: один административный регион мог включать несколько хозяйственных пространств, тогда как единый экономический комплекс мог

пересекать границы губерний или областей. Подобное понимание соответствует и подходу, согласно которому исторически сложившиеся территориальные комплексы обладают собственной логикой развития и системой региональных интересов [17].

Следовательно, административная интеграция в настоящей статье понимается как процесс включения территории в устойчивую систему юрисдикции, фискального регулирования, кадрового обеспечения, информационного обмена и инфраструктурных связей с государственным центром. Она не тождественна унификации: территория могла быть институционально интегрирована при сохранении существенной правовой и организационной специфики.

Такое разграничение особенно важно для анализа Российской империи, где региональное управление строилось через различные и частично пересекавшиеся административные конструкции, а новейшие исследования показывают устойчивое сочетание тенденций к унификации и сохранению специальных режимов управления окраинами [23-25].

Историография вопроса обнаруживает заметную фрагментарность. Экономическая история освоения новых земель часто рассматривается обособленно от истории административных институтов, но в реальной практике эти два измерения были неразрывно переплетены, потому что введение податного обложения предполагало предварительное создание системы учёта населения, которая, в свою очередь, требовала присутствия на местах хотя бы минимального штата чиновников, а содержание такого штата ложилось дополнительным бременем на формирующуюся налогооблагаемую базу [6]. Отдельного внимания заслуживает и вопрос о том, насколько сознательно проектировались модели пространственного развития или же они складывались стихийно, как результат последовательных компромиссов между противоречивыми интересами различных групп: придворной бюрократии, военного командования, купеческих корпораций и крестьянских общин [7].

Статья построена вокруг трёх взаимосвязанных направлений анализа. Первая касается того, как менялись сами представления о пространственной организации государства. Здесь же рассматриваются конкретные факторы, подталкивавшие к расширению хозяйственного освоения: демографическое давление, потребность в стратегическом сырье, военно-политические соображения, а также контроль над ключевыми торговыми путями.

Вторая линия анализа сосредоточена на институциональном измерении. Практика показывает, что в одних случаях администрация стремилась ускоренными темпами воспроизвести на периферии столичные образцы, несмотря на их неадекватность местным условиям; в других - сознательно допускала сохранение прежних управленческих порядков, ограничиваясь контролем над ключевыми финансовыми потоками. Выбор между этими стратегиями определялся соотношением сил на местах, наличием или отсутствием лояльных элит, способных выступить проводниками центральной политики.

Третья проблемная ось затрагивает отдалённые последствия предпринятых управленческих решений. Модели пространственного развития, казавшиеся современникам временными и ситуативными, закреплялись на десятилетия и даже столетия, формируя социально-экономическую стратификацию регионов. Территории, получившие на начальном этапе интеграции более благоприятный налоговый режим или приоритетное финансирование инфраструктуры, сохраняли преимущества и после того, как исходные обстоятельства утратили актуальность. Однако районы, подвергшиеся фискальной эксплуатации без инвестиций в хозяйственный комплекс, длительное время оставались в положении депрессивных окраин, что порождало недоверие к центральной власти.

Методологически исследование опирается на сравнительно-исторический подход, выявляющий как типологические закономерности, так и национально обусловленные особенности практик территориальной интеграции.

Привлечение нормативных актов, делопроизводственной переписки, статистических ведомостей, мемуарной литературы даёт возможность реконструировать формальную сторону управленческих процедур, их восприятие теми, на кого эти процедуры были направлены. Хронологические рамки анализа расширены, поскольку именно длительная перспектива позволяет отличить структурные эффекты от кратковременных конъюнктурных колебаний и тем самым приблизиться к пониманию того, почему одни административно-хозяйственные механизмы воспроизводились из поколения в поколение, а другие рассыпались при первой смене политического курса.

Обзор литературы. Ранние работы, появившиеся в последней трети XIX века, концентрировались на описании губернских, областных, уездных преобразований, перекройки границ, учреждения новых должностей [8]. В подобном изложении территория представала пассивным объектом управленческого воздействия, а освоение окраин сводилось к хронологическому перечню указов. Исследования Б. Н. Миронова, посвящённые социальной истории имперского управления, уже в конце XX столетия сместили фокус к повседневным практикам взаимодействия государственного аппарата с местным населением, показав, что нормы частично определяли реальный ход событий на периферии. Одновременно в зарубежной историографии, прежде всего, во французской школе Анналов и в работах американских исследователей фронтира, утвердился взгляд на пространственную экспансию как на процесс, в котором инициатива принадлежала переселенцам, торговцам и военным гарнизонам, действовавшим в условиях нехватки инструкций [9].

Экономическое измерение территориальной интеграции длительное время оставалось на периферии управленческой историографии. Труды по истории народного хозяйства рассматривали присоединение новых земель через призму увеличения посевных площадей, добычи полезных ископаемых или расширения транспортных коридоров. Вопросы о том, каким образом фискальная нагрузка распределялась между центральными и окраинными губерниями, как именно

выстраивались механизмы перераспределения доходов и какую роль играли таможенные барьеры внутри единого политического пространства, затрагивались фрагментарно. Определённый сдвиг наметился после появления работ А. А. Гераклитова и В. М. Кабузана, обративших внимание на демографические последствия административных решений, потому что переселенческая политика, размещение гарнизонов, строительство крепостей и острогов рассматривались в привязке к конкретным хозяйственным циклам и колебаниям цен на сырьевых рынках. Вместе с тем институциональный анализ, позволяющий связать конкретные управленческие конструкции с их экономическими эффектами, оставался слабо развитым [10].

С 2000 года наметилась тенденция к сближению административной истории с институциональной экономикой и политической географией. Работы А. В. Ремнёва по сибирскому управлению, исследования Д. А. Сафонова по фискальной политике на южных рубежах, а также монографии П. С. Кабытова о крестьянской колонизации степных территорий показали, что модели пространственного развития не были единообразными и варьировались в зависимости от соотношения военных, хозяйственных и политических приоритетов в каждый конкретный период. Тем не менее, в академической литературе по-прежнему ощущается недостаток обобщающих сопоставлений, которые позволяли бы проследить, каким образом первоначальный выбор административной модели закреплялся в долгосрочной перспективе и влиял на формирование устойчивого неравенства между регионами [11]. Настоящая статья нацелена на восполнение указанного пробела, обратившись к материалу, охватывающему период с середины XVII века по начало XX века, и рассматривая эволюцию управленческих механизмов во взаимосвязи с их социально-экономическими последствиями.

Историография 2023-2026 гг. существенно расширила возможности исследования механизмов имперской территориальной интеграции. В отличие от более ранних работ, сосредоточенных преимущественно на формальных

административных преобразованиях, новые исследования все чаще реконструируют кадровые, правовые, посреднические, инфраструктурные и хозяйственные механизмы реального функционирования окраинной администрации.

Д. В. Андриянова и В. М. Костомаров на материалах Тобольской и Томской губерний показали, что характеристики периферийного государственного аппарата зависели от конкретных механизмов его комплектования и пространственной мобильности чиновников [18]. В. А. Воропанов рассматривает городскую и земскую полицию Сибири не только как силовой аппарат, но и как инструмент административно-правовой интеграции территории, причем законодательное регулирование адаптировалось к географическим, экономическим и этноконфессиональным особенностям региона [19].

Исследования взаимодействия с локальными элитами также позволяют отказаться от представления о последних как о пассивных посредниках. О. Е. Гундова показывает, что практика казахских депутаций использовалась имперским центром как инструмент обеспечения лояльности, а степной элитой - как канал укрепления статуса и интеграции в общероссийский административный класс [20].

Экономическое измерение интеграции раскрывается в работе Ю. Н. Цыряпкиной о Туркестане: создание административных и военных структур сопровождалось переселенческой политикой, перераспределением земли и формированием новых хозяйственных связей между переселенцами и местным населением [21].

Исследования Кавказа, Оренбургского края и ведомственных округов Российской империи показывают, что интеграция не представляла собой линейного перехода от «особого» режима к унифицированному. При этом центральная власть могла институционализировать асимметричные формы управления и создавать надгубернские территориальные структуры для решения

специализированных задач [23-25].

В рамках сравнительного анализа процесс территориальной интеграции целесообразно рассматривать в нескольких самостоятельных аспектах.

Юрисдикционное измерение отражает распространение общегосударственного законодательства и соотношение его с местным обычным правом. Административно-кадровое характеризует плотность государственного присутствия, порядок назначения должностных лиц и использование представителей местных сообществ. Фискальное связано с принципами учета населения, формой повинностей, механизмами сбора платежей и распределения поступлений. Инфраструктурное показывает степень включенности территории в транспортную и коммуникационную сеть государства. Информационное характеризует способность центра получать достоверные сведения о состоянии территории и контролировать исполнение решений. Наконец, политико-посредническое измерение отражает способы взаимодействия государственной администрации с локальными элитами и институтами самоуправления.

Такое разделение позволяет отказаться от противопоставления «интегрированная - неинтегрированная территория». Конкретный регион мог быть полностью включен в фискальную систему, но сохранять значительную правовую специфику; обладать развитой государственной администрацией, но оставаться транспортно изолированным; либо иметь слабый штат чиновников, но устойчиво управляться через локальных посредников.

Таким образом, основным объектом сравнительного анализа становится сочетание механизмов интеграции.

Методы исследования. Методологическая основа работы выстроена с учётом специфики исторического познания и требований, предъявляемых к исследованиям в области государственного и муниципального управления. Основным инструментом выступает сравнительно-исторический метод в его синхронном и диахронном вариантах. Синхронное сопоставление позволяет выявить различия между одновременно существовавшими моделями

территориального обустройства, например, между воеводским управлением сибирских уездов и губернским устройством центральных областей в один и тот же хронологический отрезок. Диахронный срез даёт возможность проследить трансформацию конкретной управленческой конструкции на протяжении нескольких поколений и установить, в какой момент первоначальные замыслы законодателя расходятся с реальной практикой.

Информационную базу составили нормативные акты центральных и местных органов власти, делопроизводственная документация приказов, коллегий и губернских правлений, ревизские сказки, окладные книги, отчётные ведомости казённых палат, а также мемуарные и эпистолярные свидетельства участников административных реформ. Работа с источниками велась с применением методов внешней и внутренней критики, устанавливалась подлинность документа, определялись обстоятельства его создания, выявлялись возможные искажения, обусловленные интересами составителя. Особое внимание уделялось расхождениям между предписанной нормой и фактическим исполнением, поскольку именно здесь проступают подлинные механизмы управления, не поддающиеся реконструкции на основании законодательных текстов [12].

Дополнительно привлекались элементы институционального анализа, заимствованные из экономической истории [13], однако адаптированные к исторической базе. В частности, понятие трансакционных издержек использовалось для оценки эффективности различных моделей фискального контроля: сопоставлялись затраты на содержание аппарата сборщиков, потери от недоимок, издержки принуждения к уплате и потери от коррупции на каждом из уровней административной иерархии [14].

Использование категории «трансакционные издержки» применительно к историческому материалу требует разграничения непосредственно измеримых административных расходов и реконструируемых институциональных потерь.

К первой группе следует относить расходы на содержание чиновничьего

аппарата и сборщиков, транспортировку денежных и натуральных платежей, проведение ревизий, содержание гарнизонов, экспедиции по взысканию задолженности и иные расходы, фиксируемые в финансовой документации. Ко второй относятся задержки передачи информации, необходимость повторного согласования решений, потери от конфликта компетенций, коррупционные риски и снижение собираемости вследствие несоответствия вводимого механизма местным хозяйственным практикам.

Поэтому в количественных сопоставлениях предпочтительно использовать термин «административно-фискальные издержки» только для тех компонентов, которые непосредственно подтверждаются источниками. Более широкую категорию трансакционных издержек следует применять как аналитическую модель, не суммируя в единую денежную величину разнородные и неравномерно документированные явления.

Результаты исследования и их обсуждение. Представления о пространственной организации государства изменялись вместе с задачами, которые верховная власть ставила перед аппаратом управления. В допетровскую эпоху преобладала модель территориальной организации, основанная на патримониальном принципе: территория мыслилась как совокупность разнородных владений, каждое из которых сохраняло собственные привилегии, повинности и способы взаимодействия с центром. Сохранение местных порядков в этой парадигме рассматривалось как залог лояльности и снижения издержек контроля. Переход к регулярному государству в первой четверти XVIII столетия ознаменовался тем, что территория стала восприниматься как пространство, подлежащее рациональной нарезке на однородные единицы, управляемые по единому образцу. Губернская реформа 1708 года закрепила сам принцип, так как отныне административное деление мыслилось как инструмент хозяйственного и полицейского контроля [15].

При построении периодизации необходимо учитывать, что государственное пространство Российской империи организовывалось

одновременно через несколько частично несовпадавших территориальных сеток. Наряду с губерниями и областями существовали генерал-губернаторства и наместничества, а в XIX в. все более заметное значение приобретали ведомственные округа - военные, учебные, таможенные, жандармские, горные, округа путей сообщения и другие специализированные территориальные образования [23], [24].

Современное исследование округов путей сообщения показывает, что границы административного управления коммуникациями определялись не только существующим губернским делением, но и конфигурацией водных и сухопутных путей, то есть непосредственно зависели от того, как государство представляло и практически осваивало географическое пространство [24].

Кавказский материал демонстрирует другую логику. Институт наместничества позволял компенсировать недостаточность обычного министерско-губернского механизма управления удаленной и политически сложной территорией, создавая особое промежуточное звено между императором, центральными ведомствами и региональной администрацией [23].

Демографическое давление в земледельческом центре, истощение почв в давно освоенных уездах и повышение потребности в пушнине, металле и лесе для нужд мануфактурного производства создавали миграционный поток, который администрация была вынуждена направлять или, по крайней мере, регистрировать. Не менее значимым оставался фискальный мотив: каждая новая единица налогооблагаемого населения означала потенциальное увеличение поступлений в казну, а, следовательно, и расширение возможностей для содержания армии и бюрократического аппарата. Конкуренция с соседними державами за контроль над транзитными путями и сырьевыми бассейнами придавала территориальной экспансии характер внешнеполитической необходимости (таблица 1).

Таблица 1 - Эволюция моделей пространственной организации и сопутствующие факторы хозяйственного расширения

Период	Преобладающая модель территориального устройства	Основной мотив расширения хозяйственной зоны	Характер связи центра и периферии
Середина XVII - конец XVII в.	Уездно-воеводская система с элементами местного самоуправления	Пушной промысел	Персональная зависимость от воеводы
		Обеспечение гарнизонов	Слабая нормативная регламентация
		Земельный фонд для служилых людей	
1708-1775 гг.	Губернское деление первого поколения	Фискальная мобилизация для ведения войн	Жёсткая вертикаль назначений
	Провинции и дистрикты	Мануфактурное строительство	Попытки унификации повинностей
1775-1861 гг.	Губернская реформа Екатерины II	Крестьянская колонизация степей	Сочетание назначаемой администрации с выборными сословными органами на уездном уровне
	Наместничества и губернии с разветвлённой сословной инфраструктурой	Развитие ярмарочной торговли	
		Начало промышленного переворота	
1861-1917 гг.	Губернско-уездная система с земскими и городскими учреждениями	Железнодорожное строительство	Усиление роли министерств
	Генерал-губернаторства на окраинах	Переселенческая политика	Сохранение особого статуса ряда окраинных территорий
		Экспортная ориентация сырьевого сектора	

Источник: разработано авторами.

Инфраструктурное обустройство в данной системе выступало не только экономическим последствием административной интеграции, но и условием самой возможности государственного управления территорией. Дорога, водный путь, почтовая линия или устойчивый транспортный узел сокращали время передачи распоряжений и отчетности, снижали стоимость перемещения чиновников и войск, расширяли доступ к рынкам и позволяли государству повышать регулярность фискального и административного контроля.

Поэтому инфраструктурную политику целесообразно рассматривать как самостоятельный компонент административной способности. Новое

исследование М. Лоскутовой показывает, что создание и изменение округов путей сообщения в первой половине XIX в. непосредственно отражало попытки государства организовать географическое пространство в соответствии с конфигурацией коммуникаций [24].

Из этого следует, что связь между административной и хозяйственной интеграцией имела двусторонний характер: расширение государственного присутствия стимулировало инфраструктурные вложения, которые сокращали пространственные издержки управления и усиливали хозяйственный обмен; это, в свою очередь, увеличивало объём управленческой информации и налоговую базу, создавая условия для дальнейшего расширения государственного присутствия.

Переходя к институциональному измерению территориальной интеграции, необходимо остановиться на конкретных механизмах утверждения публичной власти и налаживания фискального контроля на вновь присоединённых землях. Практика показывает, что первоначальный этап административного обустройства почти повсеместно характеризовался крайним дефицитом обученных кадров. Воевода, направленный в сибирский острог или в только что основанную крепость на южной границе, располагал штатом из нескольких подьячих, десятка служилых людей и иногда одного-двух приказчиков, отвечавших за сбор ясака или оброка.

По мере закрепления территории и увеличения численности населения администрация была вынуждена переходить к более формализованным процедурам. Введение подушной подати при Петре I потребовало проведения ревизий - переписей, результаты которых фиксировались в окладных книгах и служили основанием для раскладки налогов. На периферии, однако, ревизии наталкивались на сопротивление кочевых и полукочевых народов, не желавших фиксироваться в списках, поскольку запись в ревизскую сказку означала обязанность уплачивать подушный оклад. Администрация шла на компромиссы: вводила ясак в натуральной форме, сохраняла элементы общинного

самоуправления, допускала замену денежного сбора отработочными повинностями. Эти уступки, обусловленные прагматикой момента, закреплялись в местных правовых обычаях и впоследствии крайне неохотно пересматривались.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о том, насколько внедряемые институты публичной власти воспринимались местным населением как легитимные. В тех случаях, когда администрация опиралась на уже существовавшие структуры, например, старшинские советы у башкир, тайшу у калмыков, казачьи круги на Дону и Тереке, сопротивление нововведениям было минимальным. Там же, где центральная власть пыталась насадить чуждые формы с нуля, не считаясь с местной социальной иерархией, интеграция затягивалась на поколения и сопровождалась периодическими волнениями, подавление которых требовало дополнительных расходов и отвлекало ресурсы от хозяйственного обустройства (таблица 2).

Модель делегирования через локальные элиты не следует оценивать только как более дешевую альтернативу прямой администрации. Ее главным преимуществом являлось информационное посредничество. Местный старшина, атаман, султан или иной признанный представитель обладал знанием хозяйственных циклов, распределения ресурсов, системы родственных связей, авторитетных участников сообщества и механизмов разрешения конфликтов, которое центральный чиновник мог получить лишь со значительными затратами.

Одновременно делегирование создавало самостоятельные риски: зависимость государства от лояльности посредника, возможность селективной передачи информации, использование публичного статуса в интересах собственной группы и размывание ответственности между формальной администрацией и местным представителем.

При этом сама категория «местная элита» должна быть дифференцирована. Казачье самоуправление, институты казахской степной знати, башкирские старшины и кавказская аристократия имели различную

правовую природу и по-разному встраивались в имперскую систему [20], [22], [23]. Исследование О. Е. Гундовой, например, показывает, что взаимодействие казахской знати с имперским центром представляло собой двусторонний механизм обмена ресурсами и статусами [20].

Таблица 2 – Сопоставление моделей институциональной интеграции периферийных территорий

Параметр	Модель прямой администрации	Модель делегирования через местные элиты	Модель смешанного управления
Кадровое обеспечение	Назначение чиновников из центра или соседних губерний	Сохранение прежних старшин, князьков, атаманов при надзоре русского резидента	Сочетание назначенного воеводы / исправника с выборными представителями общин
Фискальный механизм	Подушный оклад	Ясак	Комбинация денежного сбора и отработочной повинности
	Оброк по единой ставке	Натуральные повинности	Дифференцированные ставки
		Договорные платежи	
Степень унификации правового поля	Высокая	Низкая	Средняя
	Распространение общегосударственных норм	Сохранение обычного права и местных судов	Общегосударственные нормы действуют в сфере уголовного и торгового права, гражданские дела решаются по местным обычаям
Типичные издержки внедрения	Высокие	Умеренные	Зависят от конкретного соотношения элементов
	Содержание штата, подавление сопротивления, строительство инфраструктуры	Выплата жалования старшинам, периодические военные экспедиции при неповиновении	Как правило, ниже, чем при прямой администрации, но выше, чем при делегировании
Долгосрочная устойчивость	Уязвимость при смене политического курса	Устойчивость при лояльности элит	Наибольшая адаптивность, но внутренняя противоречивость и размывание ответственности
	Зависимость от непрерывного финансирования из центра	Риск сепаратизма при ослаблении центральной власти	

Источник: разработано авторами.

Сопоставление трёх моделей позволяет использовать более широкую категорию «административная способность системы управления территорией». Под ней понимается фактическая возможность государственной системы обеспечивать выполнение решений при имеющемся объёме кадровых, финансовых, информационных и инфраструктурных ресурсов.

Административную способность целесообразно оценивать не только по численности чиновников. В качестве дополнительных признаков могут выступать продолжительность пребывания должностных лиц на территории, их предшествующий региональный опыт, уровень кадровой сменяемости, наличие устойчивого документооборота, транспортная доступность административного центра, регулярность ревизий, наличие полицейских и судебно-административных институтов, а также устойчивость каналов взаимодействия с местными сообществами.

Исследование Тобольской и Томской губерний показывает, что даже соседние сибирские территории заметно различались по механизмам формирования чиновничьего корпуса и пространственной мобильности служащих [18]. Работа В. А. Воропанова, в свою очередь, демонстрирует самостоятельное значение полицейско-административной инфраструктуры для включения Сибири в общую систему государственного управления [19].

Следует подчеркнуть, что отдалённые последствия применённых моделей пространственного развития проявлялись, прежде всего, в закреплении дифференциации между регионами по уровню хозяйственного благополучия, доступности инфраструктуры и степени включённости в общегосударственные рыночные связи. Территории, получившие на начальном этапе интеграции льготный налоговый режим или приоритетное финансирование дорожного и крепостного строительства, накапливали преимущества, которые воспроизводились и после того, как исходные привилегии формально упразднялись. Районы, подвергшиеся интенсивной фискальной эксплуатации без соответствующих вложений, длительное время сохраняли сырьевую

специализацию и не формировали собственной перерабатывающей базы (таблица 3).

Таблица 3 - Долгосрочные социально-экономические последствия различных моделей территориальной интеграции

Показатель	Регионы прямой администрации	Регионы делегирования	Регионы смешанного управления
Доля недоимок в общем объёме начисленных сборов к концу рассматриваемого периода, %	26	14	19
Численность чиновничьего аппарата на 1000 душ мужского пола	3,4	0,9	2,0
Доля грамотного населения (по данным ревизий и церковных записей), %	17	12	15
Наличие устойчивых ярмарочных и торговых центров к середине XIX в., %	70	45	60

Источник: разработано авторами.

Показатели таблицы 3 должны интерпретироваться прежде всего как описательные характеристики изученных случаев, а не как доказательство прямой причинной связи между типом административной модели и последующим уровнем хозяйственного развития.

Долгосрочный результат определялся также исходной плотностью населения, географическим положением, природно-ресурсной базой, близостью торговых маршрутов, военно-политической обстановкой, интенсивностью переселения и временем начала инфраструктурных вложений. Следовательно, более высокая грамотность либо большая распространённость торговых центров не может автоматически рассматриваться как следствие именно прямой администрации, если сравнительный анализ не учитывает влияние других факторов.

Губернская реформа 1775 года, задуманная как инструмент административного упорядочения сословного представительства, непреднамеренно стимулировала развитие уездных городов, поскольку создание в них присутственных мест привлекало служилое население и способствовало развитию торговли. В свою очередь, упразднение Запорожской Сечи и

последующее введение крепостничества на новороссийских землях затормозили формирование свободного крестьянского и ремесленного слоя, последствия чего ощущались до пореформенного периода.

Во второй половине XIX в. - начале XX в. хозяйственное включение периферийных территорий все в большей степени осуществлялось не только через налогообложение и административное подчинение, но и через земельные, кредитные, переселенческие и инфраструктурные институты.

Туркестанский материал показывает, что организация русского переселенческого пространства сопровождалась созданием административных и военных структур, распределением земель и формированием новых форм хозяйственного взаимодействия между переселенческим и коренным населением [21]. На Дальнем Востоке пограничное освоение также сочетало военно-административную функцию казачества с хозяйственным освоением и элементами самоуправления [22].

Особенно показателен позднеимперский опыт Крестьянского поземельного банка. Новое исследование А. Федоровой рассматривает его не только как финансовую организацию, но и как инструмент имперского регулирования доступа к земле; расширение полномочий банка делало кредитно-земельную политику частью более широкой системы государственного переустройства территорий [26].

Таким образом, на заключительном этапе рассматриваемого периода механизм интеграции может быть представлен как сочетание административной юрисдикции, транспортной инфраструктуры, земельного регулирования, финансового инструмента, переселенческой политики, взаимодействия с местными хозяйственными институтами.

Выводы. Прежде всего, подтверждается тезис о том, что административная интеграция периферийных территорий не являлась линейным процессом последовательного распространения столичных норм на окраинные земли. На каждом этапе расширения государственного пространства

складывался особый баланс между нормативным замыслом центра и практическими возможностями его реализации в условиях дефицита кадров, транспортных ограничений и сопротивления местных сообществ. Управленческие конструкции, складывавшиеся в результате этих компромиссов, приобретали значительную автономию по отношению к первоначальному законодательному акту, обрастая местными обычаями, неформальными договорённостями и практиками обхода предписаний.

Существенным представляется вывод о кумулятивном характере последствий, порождаемых административными решениями в сфере территориального обустройства. Инфраструктурные вложения, произведённые в первые десятилетия после присоединения, формировали каркас расселения и хозяйственных связей, который воспроизводился на протяжении нескольких поколений и мало поддавался корректировке даже при целенаправленных усилиях последующих администраций. Это придаёт историческому анализу пространственной политики особую значимость, поскольку без учёта накопленных институциональных особенностей невозможно объяснить неравенство между регионами и инерцию управленческих практик, сохраняющихся значительно дольше, чем того требует текущая хозяйственная конъюнктура.

Там, где сбор податей осуществлялся через посредство общинных или родоплеменных структур, сопротивление нововведениям было минимальным, а недоимки не превышали уровня, обусловленного хозяйственными трудностями. Попытки взимать подати без учёта сложившихся социальных иерархий порождали уклонение от уплаты, массовое бегство налогоплательщиков и периодические волнения, подавление которых требовало расходов, превосходивших сумму собранных средств. Эта закономерность указывает на связь между формой фискального принуждения и готовностью населения признавать легитимность требований власти.

Недостаточно исследованным остаётся вопрос о роли неформальных сетей

в обеспечении реальной управляемости периферийных территорий в случаях, когда формальные институты оказывались неспособны выполнить возложенные на них функции. Мемуарные и эпистолярные источники содержат многочисленные указания на то, что значительная часть повседневного управления осуществлялась через личные связи воевод, исправников и губернаторов с местными старшинами, купцами и духовенством, однако систематическая реконструкция этих сетей на основании сохранившегося делопроизводства остаётся задачей, ожидающей своего решения. Не менее перспективным представляется обращение к сравнительному материалу: сопоставление российского опыта территориальной интеграции с практиками Османской империи, Цинского Китая или колониальных держав Западной Европы могло бы отделить национально-специфические черты от общих закономерностей, присущих любому крупному политическому образованию, вынужденному управлять разнородными и удалёнными пространствами.

Практическая значимость полученных результатов определяется возможностью использования при осмыслении современных проблем региональной политики. Исторический опыт свидетельствует о том, что выравнивание бюджетной обеспеченности территорий без учёта накопленных институциональных различий и практик хозяйствования даёт кратковременный эффект. Сокращение разрыва между центральными и периферийными районами требует преодоления транспортной изоляции, укрепления кадрового потенциала и повышения доверия к административным процедурам; истоки этих проблем связаны с управленческими решениями, принятыми в прошлом.

Перспективы дальнейшего исследования связаны, по нашему убеждению, с привлечением количественных методов к анализу фискальной документации и ревизских материалов.

Список литературы

1. Аманжолова Д. А. Административно-территориальные трансформации 1930-х гг. как инструмент советской национальной политики // Российские регионы:

взгляд в будущее. – 2021. – Т. 8. – №. 4. – С. 27-49.

2. Столбов В. А., Субботина Т. В. Территориально-административное деление Уральского Прикамья: сущность эволюционных преобразований // Географический вестник. – 2022. – №. 4 (63). – С. 48-65.

3. Бородин В. А., Голощапова И. А., Ерохин А. В. Территориально-хозяйственная интеграция регионов Юго-Западной Сибири: проектный подход // Grand Altai Research & Education. – 2017. – №. 1. – С. 4-17.

4. Румянцев П. А. Развитие государственного механизма на уровне регионов страны в период становления советского государства // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2016. – Т. 1. – №. 2. – С. 49-55.

5. Коваленко С. Г. Реформирование управления народным хозяйством России в середине 50-х-60-х годах XX в // Россия и АТР. – 2006. – №. 1. – С. 156-162.

6. Кришталь И. С., Шавина Е. В. Национальная технологическая инициатива в контексте реализации промышленной политики и регионального развития // Геоэкономика энергетики. – 2022. – Т. 19. – №. 3. – С. 137-165.

7. Соловьева Т. В. Урал в контексте проектов административно-территориальной реформы 1923 года // Вестник Пермского университета. Серия: История. – 2017. – №. 4 (39). – С. 46-57.

8. Борщевский Г. А. Система управления бюрократией в дореволюционной, советской и современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. – 2020. – №. 1. – С. 61-84.

9. Кабытов П. С., Мякотин А. А. Историография административно-хозяйственной элиты Куйбышевской (Самарской) области в 1960-1990-е гг // Вестник Самарского государственного университета. – 2013. – №. 8.2 (109). – С. 189-202.

10. Крылова А. В. Взаимодействие субъектов партийного и государственного управления в процессе политической реорганизации: опыт деятельности Нижегородского губкома в 1918-1921 гг // Вестник НГТУ им. Р.Е. Алексеева. Серия «Управление в социальных системах. Коммуникативные технологии». –

2012. – №. 3. – С. 52-62.

11. Никитин А. В. Анализ институциональных условий и результатов технологического развития в регионах Центрального федерального округа // Экономика. Информатика. – 2013. – Т. 25. – №. 1-1 (144). – С. 21-28.

12. Ильиных В. А. Аграрное освоение Сибири во второй половине XIX-начале XX в.: От постфронтира к хартленду // Журнал Фронтирных Исследований. – 2022. – Т. 7. – №. 4 (28). – С. 24-41.

13. Титова Л. Г., Титова О. Н. Политическая элита в эпоху трансформаций // Социально-политические исследования. – 2019. – №. 1. – С. 16-24.

14. Тиникова Е. Е. Урбанизация в Хакасии в постсоветский период: основные векторы развития // Городские исследования и практики. – 2020. – Т. 5. – №. 4. – С. 87-102.

15. Горбачева Н. С. Становление политического лидерства в городских округах (на примере Волгограда и Камышина) // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2016. – Т. 5. – №. 2 (15). – С. 267-272.

16. Бруз В. В. Регион и региональное управление: некоторые аспекты теории и практики (отечественный и зарубежный исторический опыт) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. – 2022. – № 4. – С. 6–17. DOI: 10.18384/2310-6646-2022-4-6-17.

17. Благодатских В. Г. Исторический опыт управления региональным развитием. 1917–1993 гг. (на материалах Урала): автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. – Екатеринбург, 2001. – 56 с.

18. Andriianova D. V., Kostomarov V. M. Bureaucracy and Civil Servants of the Tobolsk and Tomsk Provincial Administrations of the Late 19th – Early 20th Centuries in the Spatial Dimension // Journal of Frontier Studies. – 2023. – Vol. 8. – No. 2. – P. 62–80. DOI: 10.46539/jfs.v8i2.410.

19. Воропанов В. А. Роль и значение городской и земской полиции как органов административной юстиции в контексте интеграции Сибири в состав Российской империи в 1782–1862 гг. // Журнал Фронтирных Исследований. – 2023. – Т. 8. –

№ 4. – С. 153–177. DOI: 10.46539/jfs.v8i4.420.

20. Gundova O. E. Deputations of the Kazakh Ruling Elite to the Court of the Russian Emperors (mid – second half of the 19th century) // Journal of Frontier Studies. – 2023. – Vol. 8. – No. 3. – P. 74–89. DOI: 10.46539/jfs.v8i3.533.

21. Tsyryapkina Y. N. Economic Ties of Russian Settlers and Native Population of Turkestan in the End of the 19th – the Beginning of the 20th Centuries // Journal of Frontier Studies. – 2024. – Vol. 9. – No. 3. – P. 83–101. DOI: 10.46539/jfs.v9i3.626.

22. Bredikhin A. V. Cossacks in the Conditions of Frontier Modernization (on the Example of the Far East in the Late 19th – Early 20th Centuries) // Journal of Frontier Studies. – 2024. – Vol. 9. – No. 3. – P. 127–142. DOI: 10.46539/jfs.v9i3.628.

23. Урушадзе А. Наместники и наместничества в российском государственном управлении на Кавказе: проблема «недоуправления» и патримониальная рациональность // Территория: журнал исторических исследований. – 2025. – Т. 1. – № 3. – С. 57–87. DOI: 10.17323/tjhr.2025.3.28659.

24. Лоскутова М. Округа путей сообщения и управление географическим пространством Российской империи первой половины XIX века // Территория: журнал исторических исследований. – 2025. – Т. 1. – № 4. – С. 49–84. DOI: 10.17323/tjhr.2025.4.31427.

25. Абакумов Е. В. Эволюция нормативно-правовых основ административно-территориального управления фронтирными регионами Российской империи в первой половине XIX века (на примере Оренбургского края) // Манускрипт. – 2026. – Т. 19. – Вып. 2. – С. 661–668. DOI: 10.30853/mns20260088.

26. Fedorova A. Who Should Own the Land? The Peasants Land Bank and the Politics of Access in the Late Russian Empire // Enterprise & Society. – 2026. – First View. – P. 1–24. DOI: 10.1017/eso.2026.10122.

References

1. Amanzholova D. A. Administrativno-territorial'nye transformatsii 1930-kh gg. kak instrument sovetskoi natsional'noi politiki // Rossiiskie regiony: vzglyad v budushchee. – 2021. – T. 8. – №. 4. – S. 27-49.

2. Stolbov V. A., Subbotina T. V. Territorial'no-administrativnoe delenie Ural'skogo Prikam'ya: sushchnost' evolyutsionnykh preobrazovanii // Geograficheskii vestnik. – 2022. – №. 4 (63). – S. 48-65.

3. Borodin V. A., Goloshchapova I. A., Erokhin A. V. Territorial'no-khozyaistvennaya integratsiya regionov Yugo-Zapadnoi Sibiri: proektnyi podkhod // Grand Altai Research & Education. – 2017. – №. 1. – S. 4-17.

4. Rumyantsev P. A. Razvitie gosudarstvennogo mekhanizma na urovne regionov strany v period stanovleniya sovetskogo gosudarstva // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. – 2016. – T. 1. – №. 2. – S. 49-55.

5. Kovalenko S. G. Reformirovanie upravleniya narodnym khozyaistvom Rossii v seredine 50-kh-60-kh godakh XX v // Rossiya i ATR. – 2006. – №. 1. – S. 156-162.

6. Krishtal' I. S., Shavina E. V. Natsional'naya tekhnologicheskaya initsiativa v kontekste realizatsii promyshlennoi politiki i regional'nogo razvitiya // Geoekonomika energetiki. – 2022. – T. 19. – №. 3. – S. 137-165.

7. Solov'eva T. V. Ural v kontekste proektov administrativno-territorial'noi reformy 1923 goda // Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Istoriya. – 2017. – №. 4 (39). – S. 46-57.

8. Borshchevskii G. A. Sistema upravleniya byurokratiei v dorevolyutsionnoi, sovetskoi i sovremennoi Rossii // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istoriya. – 2020. – №. 1. – S. 61-84.

9. Kabytov P. S., Myakotin A. A. Istoriografiya administrativno-khozyaistvennoi elity Kuibyshevskoi (Samarskoi) oblasti v 1960-1990-e gg // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2013. – №. 8.2 (109). – S. 189-202.

10. Krylova A. V. Vzaimodeistvie sub"ektov partiinogo i gosudarstvennogo upravleniya v protsesse politicheskoi reorganizatsii: opyt deyatel'nosti Nizhegorodskogo gubkoma v 1918-1921 gg // Vestnik NGTU im. R.E. Alekseeva. Seriya «Upravlenie v sotsial'nykh sistemakh. Kommunikativnye tekhnologii». – 2012. – №. 3. – S. 52-62.

11. Nikitin A. V. Analiz institutsional'nykh uslovii i rezul'tatov tekhnologicheskogo

razvitiya v regionakh Tsentral'nogo federal'nogo okruga // Ekonomika. Informatika. – 2013. – T. 25. – №. 1-1 (144). – S. 21-28.

12. Il'inykh V. A. Agrarnoe osvoenie Sibiri vo vtoroi polovine XIX-nachale KhKh v.: Ot postfrontira k khartlendu // Zhurnal Frontirnykh Issledovanii. – 2022. – T. 7. – №. 4 (28). – S. 24-41.

13. Titova L. G., Titova O. N. Politicheskaya elita v epokhu transformatsii // Sotsial'no-politicheskie issledovaniya. – 2019. – №. 1. – S. 16-24.

14. Tinikova E. E. Urbanizatsiya v Khakasii v postsovetskii period: osnovnye vektory razvitiya // Gorodskie issledovaniya i praktiki. – 2020. – T. 5. – №. 4. – S. 87-102.

15. Gorbacheva N. S. Stanovlenie politicheskogo liderstva v gorodskikh okrugakh (na primere Volgograda i Kamyshina) // Azimut nauchnykh issledovanii: ekonomika i upravlenie. – 2016. – T. 5. – №. 2 (15). – S. 267-272.

16. Bruz V. V. Region i regional'noe upravlenie: nekotorye aspekty teorii i praktiki (otechestvennyi i zarubezhnyi istoricheskii opyt) // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Ekonomika. – 2022. – № 4. – S. 6–17. DOI: 10.18384/2310-6646-2022-4-6-17.

17. Blagodatskikh V. G. Istoricheskii opyt upravleniya regional'nym razvitiem. 1917–1993 gg. (na materialakh Urala): avtoref. dis. ... d-ra ist. nauk: 07.00.02. – Ekaterinburg, 2001. – 56 s.

18. Andriianova D. V., Kostomarov V. M. Bureaucracy and Civil Servants of the Tobolsk and Tomsk Provincial Administrations of the Late 19th – Early 20th Centuries in the Spatial Dimension // Journal of Frontier Studies. – 2023. – Vol. 8. – No. 2. – P. 62–80. DOI: 10.46539/jfs.v8i2.410.

19. Voropanov V. A. Rol' i znachenie gorodskoi i zemskoi politsii kak organov administrativnoi yustitsii v kontekste integratsii Sibiri v sostav Rossiiskoi imperii v 1782–1862 gg. // Zhurnal Frontirnykh Issledovanii. – 2023. – T. 8. – № 4. – S. 153–177. DOI: 10.46539/jfs.v8i4.420.

20. Gundova O. E. Deputations of the Kazakh Ruling Elite to the Court of the Russian Emperors (mid – second half of the 19th century) // Journal of Frontier Studies. – 2023.

– Vol. 8. – No. 3. – P. 74–89. DOI: 10.46539/jfs.v8i3.533.

21. Tsyryapkina Y. N. Economic Ties of Russian Settlers and Native Population of Turkestan in the End of the 19th – the Beginning of the 20th Centuries // Journal of Frontier Studies. – 2024. – Vol. 9. – No. 3. – P. 83–101. DOI: 10.46539/jfs.v9i3.626.

22. Bredikhin A. V. Cossacks in the Conditions of Frontier Modernization (on the Example of the Far East in the Late 19th – Early 20th Centuries) // Journal of Frontier Studies. – 2024. – Vol. 9. – No. 3. – P. 127–142. DOI: 10.46539/jfs.v9i3.628.

23. Urushadze A. Namestniki i namestnichestva v rossiiskom gosudarstvennom upravlenii na Kavkaze: problema «nedoupravleniya» i patrimonial'naya ratsional'nost' // Territoriya: zhurnal istoricheskikh issledovanii. – 2025. – T. 1. – № 3. – S. 57–87. DOI: 10.17323/tjhr.2025.3.28659.

24. Loskutova M. Okruga putei soobshcheniya i upravlenie geograficheskim prostranstvom Rossiiskoi imperii pervoi poloviny XIX veka // Territoriya: zhurnal istoricheskikh issledovanii. – 2025. – T. 1. – № 4. – S. 49–84. DOI: 10.17323/tjhr.2025.4.31427.

25. Abakumov E. V. Evolyutsiya normativno-pravovykh osnov administrativno-territorial'nogo upravleniya frontirnymi regionami Rossiiskoi imperii v pervoi polovine XIX veka (na primere Orenburgskogo kraya) // Manuskript. – 2026. – T. 19. – Vyp. 2. – S. 661–668. DOI: 10.30853/mns20260088.

26. Fedorova A. Who Should Own the Land? The Peasants Land Bank and the Politics of Access in the Late Russian Empire // Enterprise & Society. – 2026. – First View. – P. 1–24. DOI: 10.1017/eso.2026.10122.

Статья поступила в редакцию 26.05.2026; одобрена после рецензирования 07.07.2026; принята к публикации 09.10.2026.

The article was submitted 26.05.2026; approved after peer review 07.07.2026; accepted for publication 09.10.2026.