

СИБИРЬ КАК ПРИМЕР ОПТИМАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ

Анализируются особенности управления Сибирью в первой четверти XIX века и проводится сравнение их с современностью. Этим подчеркивается актуальность настоящего исследования. В частности, в статье показано, что Российская империя имела уникальный опыт управления огромными территориями, имеющими сложный этнический и религиозный состав. Авторы доказывают, что подобный опыт управления может оказаться востребованным в современном глобальном мире.

Ключевые слова: губерния; генерал-губернатор; регион; система управления; отраслевой принцип; территориальная организация; уезд.

Актуальным представляется опыт реформирования систем управления Сибирью в XIX в., поскольку он аккумулирует в себе как авторитарные методы, характерные для абсолютной монархии, так и самоуправленческие механизмы.

В ходе исторического развития Российской империи на ее огромном и многообразном географическом пространстве сложились большие территориальные общности – регионы, заметно выделяющиеся своей индивидуальностью, имевшие существенные отличия в социально-экономическом, социокультурном и этноконфессиональном облике, что закреплялось определенной региональной идентификацией.

Становление системы административного управления в Сибири проходило по пути использования общеимперских принципов и начал управленческого воздействия на процессы жизнедеятельности в Сибири, но на основе гибкого применения общегосударственных подходов и политико-правовых институтов, сочетая их с сибирскими геополитическими особенностями, с учетом сложившихся систем традиционного управления и обычного права местных народов с целью инкорпорирования окраинной территории в состав государства и обеспечения геополитической устойчивости державы.

Система органов государственного управления в Сибири строилась на основе опыта деятельности учреждений центральной части страны, но с учетом особенностей региона. Это обеспечивалось законодательным закреплением общих принципов ориентированности на формирование централизованной системы управления от уровня имперского центра до уровня Сибирского региона с включением в нее всех звеньев управления Сибирью.

Основными тенденциями в развитии государственного управления в Сибири являются централизация и локализация власти в регионе (укрупнение и разукрупнение) при построении унифицированной модели властных отношений, характерной для империи, в ходе выстраивания которой складывались отношения «центр – регион», где центральной властью выступает правительство, а его местным уровнем и представителем на территории Сибири – Главное управление во главе с генерал-губернатором Сибири в целом, а после 1822 г. генерал-губернаторами Западной и Восточной Сибири.

Важную роль в формировании административной системы Сибири сыграли политико-географические

факторы. В основе многих особенностей управления Сибирью лежали обширность ее территории и удаленность от столиц государства. Россия с конца XVI в. начала быстро расширяться к востоку, присоединяя к себе все новые земли. Перед правительством встал вопрос, каким образом контролировать новоприобретенные владения и управлять ими. На определение управленческих задач влияли не только политические и экономические установки, исходившие из центра империи, но и «географическое видение» региона, его политическая и социокультурная символика и мифология, трансформация регионального образа в правительственном и общественном сознании. Географические образы могут рассматриваться «как культурные артефакты, и как таковые они непреднамеренно выдают предрасположения и предрассудки, страхи и надежды их авторов. Другими словами, изучение того, как общество осознано, обдумывает и оценивает незнакомое место, является плодотворным путем исследования того, как общество или его части осознают, осмысливают и оценивают самих себя» [1. Р. 274].

Как и любая форма социальной организации, управление Сибирью базировалось на особенностях местной природы и общества. Естественные условия, в которых оказывалось русское население сибирской тайги, степи и тундры, заставляло модифицировать управленческие органы, успешно до того действовавшие в европейской части России, или создавать новые институты. Сочетание политических и природных данных породило ряд политико-географических факторов, определявших формы управления краем. Они влияли на функционирование центральной и местной администраций практически на протяжении всего рассматриваемого периода. Особенности профессиональной и сословной принадлежности пришедших россиян придали характерный колорит многонациональному сообществу сибиряков – служилых людей, крестьян, купцов, промышленников и казаков. Конкретные исторические условия колонизации (освоения) края, социальный состав его жителей привели к возникновению важных социально-политических факторов управления. Наконец, сложная этническая структура, сосуществование пришельцев и туземцев вызвали к жизни этносоциальные факторы. Кроме того, принципиальную роль в этом плане сыграл факт учета местных обычаев, игнорирование которых не дало бы России просуществовать века.

Вопрос о новых административных границах Сибири был связан в целом с системой регионального управления: в ходе его обсуждения столкнулись разные взгляды по поводу организации административного пространства, степени власти местной администрации, ее отношений с центром, степени реформированности административных и судебных органов региона, развития коммуникаций.

В отличие от европейской части России, жестко подчиненной центральной администрации, Сибирь обладала известной административной автономией и более разветвленной системой управления. Различные уровни этой системы по некоторым своим частям формально соответствовали учреждениям, действовавшим на других территориях империи, но специфика края вносила в каждый из них необходимые изменения. Для того чтобы понять, в чем состояла особенность местного управления и какие факторы сказывались на нем, следует рассмотреть характерные черты Сибири как административно-территориальной единицы. Затем с учетом выявленных факторов необходимо обратиться непосредственно к организации управления, рассмотреть регионы, выделявшиеся в административном отношении, т.е. области особого управления и районы расселения местных жителей.

В частности, в соответствии с «Учреждением для управления сибирских губерний» устанавливалась четырехступенчатая система сибирского управления. Первой и высшей ступенью было Главное управление: генерал-губернатор и возглавляемый им Совет [2. Л. 1–3]. Введение Совета, безусловно, являлось новшеством, причем не только для Сибири, но и для всей России. В совет входили 6 человек. Трое определялись как производители дел, по представлению генерал-губернатора, а другие три – по представлению от министерств. Кроме того, в Совет для совещания приглашались: бригадный начальник внутренней стражи, окружной начальник путей и сообщений, гражданский губернатор, председатели Губернского Правления, Казенной палаты и Губернского суда, почт-директор и ряд других лиц, не входящих в состав Губернского правления. «Общий предмет Главного управления есть надзор над правильным и успешным движением всех подчиненных ему управлений и доставление им нужных разрешений» [3. Л. 9]. Если представителей от министерств не хватало, была предусмотрена их замена гражданским губернатором, представителями губернских мест и губернского прокурора [4. С. 90].

Предметом деятельности Общего губернского управления является «надзор над правильным и успешным движением всех местных, как губернских, так и нижних, управлений и доставление им нужных разрешений» [3. Л. 11], но при этом часть дел находилась в ведении самого генерал-губернатора, а часть предварительно обсуждалась членами совета. Совет мог рассматривать три категории дел: надзор и ревизия губернских учреждений, судебные споры (в случае несогласия гражданского губернатора с решением губернского суда) и вопросы по хозяйственной жизни генерал-губернатора. Кроме того, Совет занимался подготовкой ежегодных отчетов губернаторов, рас-

смотрением жалоб на действия должностных лиц, подготовкой обзоров судебной практики, давал рекомендации судам, в качестве апелляционной инстанции рассматривал судебные дела по вопросам торговли, несоблюдения обязательств по договорам, проблемам налогообложения и исполнения воинской обязанности [5. С. 80].

Второй ступенью было губернское управление. В губерниях различалось так называемое общее и частное управление. Что касается общего губернского управления, то его осуществляли губернатор и совет во главе с ним, состоящий из председателей губернских учреждений и губернского прокурора. Его основной задачей был надзор за местной администрацией. Гражданский губернатор мог назначать и увольнять чиновников, утверждать членов дум, городского суда, ратуш и волостных голов. Как и Совет Главного управления, губернский совет имел статус лишь законосовещательного органа и не мог ограничивать личную власть губернатора. Функции губернского совета совпадали с функциями Совета Главного управления только на уровне губернии.

Частное Губернское управление составляли Губернское правление по делам полиции, казенная палата по делам хозяйственным, гражданский и уголовный губернский суд. Правление состояло из председателя, старшего советника и трех советников. Предмет деятельности состоял в «охранении безопасности лиц и имущества мерами предупреждения и присечения» [3. Л. 12 об.]. Губернское правление, в свою очередь, состояло из председателя и четырех советников. Оно занималось административно-полицейскими и хозяйственными вопросами. Казенная палата назначала торги на закупку хлеба, ведала управлением государственным имуществом, распределением земель, межеванием; сбором и распределением налогов и различных сборов, а также ревизией всех счетов и составлением годовых отчетов обо всех доходах и расходах губернии. Губернский суд состоял из председателя и четырех советников и занимался рассмотрением как гражданских, так и уголовных дел.

Важным модернизационным проектом стала губернская реформа, осуществленная в Сибири в 1895 г., т.е. на восемь лет раньше, чем в европейской части страны. В каждом регионе под председательством губернатора было создано губернское управление, общее присутствие которого составляли вице-губернатор, а также первые руководители главных губернских учреждений: управляющий казенной палатой, управляющий государственными имуществами, председатель губернского суда, губернский прокурор и др. Благодаря созданию губернских управлений губернаторы Сибири получили возможность увеличить свое влияние на основные сферы управления и добиваться большей согласованности действий местных административных органов.

С 1909 г. членами общих присутствий губернских управлений являлись также заведующие переселенческим делом в губернии. Кроме того, на губернские управления были возложены права и обязанности, которые в европейской России несли органы дворянского самоуправления и земские учреждения, отсут-

ствовавшие в Сибири. В результате структура и функции губернских учреждений в европейской России и в Сибири весьма значительно различались. Некоторых специальных губернских учреждений в Сибири не существовало, но при этом их обязанности выполняло общее губернское управление. В то же время здесь имелись такие важные органы, отсутствовавшие в европейской части страны, как переселенческие управления, занимавшиеся, помимо своих прямых обязанностей, также дорожным строительством, больничным и школьным делами. В результате объем властных полномочий и обязанностей у сибирских губернаторов был больше, чем у их коллег в центральной части России.

Третьей ступенью становилось окружное управление. В зависимости от населенности М.М. Сперанский поделил округа на малолюдные, средние и многолюдные. Таким образом, общее и частное управления было предусмотрено только в многолюдных округах, к коим относились Нижнеудинский, Верхнеудинский и Нерчинский округа, в средних округах, таких как, например, Иркутский и Киренский, предполагалось лишь частное управление, а в малолюдных – все управление сосредоточивалось в руках земского исправника [6. С. 144]. Сибирские округа существенно различались по количеству проживающих в них людей. Безусловно, имперское правительство вынуждено было учитывать подобные обстоятельства при разработке и реализации своей административной программы в сибирском регионе. Поэтому территориально-демографический фактор учитывался при создании «Сибирского учреждения» М.М. Сперанского. В зависимости от количества проживающего населения округа и города подразделялись на три типа: малолюдные, средние и многолюдные. Набор административных учреждений в том или ином округе или городе напрямую зависел от количества народонаселения в нем (полный набор полагался в многолюдных, в средних и малолюдных он был значительно сокращен).

В состав общего окружного управления входили окружной начальник и окружной совет, состоящий из городничего, окружного судьи, земского исправника, окружного казначея, стряпчего и городского главы, если в городе была дума. Основной функцией общего окружного управления был надзор за деятельностью местной (окружной, городской и волостной) администрации, назначение и увольнение «канцелярских чинов», представление к наградам и пр. Частное окружное управление состояло из окружного суда (по судебным гражданским и уголовным делам) и окружного казенного управления (по хозяйственным делам).

Наконец, четвертой и заключительной ступенью в системе сибирского управления стали городские управления. Так же, как и в отношении округов, М.М. Сперанским было предусмотрено разделение городов на малолюдные, средние и многолюдные. Городское управление малолюдными городами осуществляли городничий, городские старосты и словесный суд. Средними городами управляло полицейское управление во главе с городничим. Что же касается многолюдных городов, то управление в них было возложено на полицию, хозяйственное управление и городской суд.

Охотское и Камчатское приморские управления, а также Троицкосавское пограничное управление организовывались по образцу окружного. Во главе Троицкосавского пограничного управления стоял пограничный начальник, управлявший при помощи пограничного управления, которое заменило окружной совет и состояло из заседателя от казачьих подразделений, пограничных приставов и пограничников [4. С. 93].

Другим важным проектом М.М. Сперанского по развитию Сибирского края является «Устав об управлении инородцев». Интересен тот факт, что термин «инородцы» был впервые введен самим М.М. Сперанским, до него коренное население Сибири называлось «иноверцами» либо «ясашными» [5. С. 80]. Помимо того, что Михаил Михайлович ввел новый термин для обозначения коренного населения, он, в соответствии с «Уставом об управлении инородцев», разделил их на три категории в зависимости от рода занятий и образа жизни, ограничил опеку над ними со стороны русской администрации и полиции, разрешил им свободно торговать и предполагал устанавливать налоги и подати в соответствии с экономическими интересами каждого племени.

Как уже было сказано, М.М. Сперанский разделил коренное население на три категории. К первой он отнес оседлые народы, живущие в городах и селах и занимающиеся в большинстве своем земледелием и торговлей. Эта категория приравнивалась к сословию государственных крестьян и сравнивалась с ними в своих правах и обязанностях. Исключение составляло освобождение от рекрутской повинности. Устав закреплял за оседлыми те земли, которые принадлежали им по праву первоначального владения, устанавливая при этом норму в 15 десятин. Ко второй категории были отнесены кочевые народы, т.е. те, которые вели полуоседлый образ жизни. Они приравнивались к крестьянам в налоговом отношении, сохраняя при этом самостоятельность в управлении и суде. Что касается третьей категории, то к ней были отнесены так называемые «бродячие инородцы». В отношении их в Уставе говорилось, что на них распространяются правила для кочующих народов. Целью подобного разделения был переход всех народностей в первую категорию, что возвело бы их в более высокий податной оклад государственных крестьян.

Следующая часть Устава была посвящена организации управления инородцами. Согласно Уставу, органы самоуправления инородцев включали в себя три ступени: низшую – родовое управление, среднюю – инородная управа и высшую – степная дума. Низшая ступень состояла из старосты и одного или двух его помощников. Дела в родовом управлении решались словесно. Инородная управа, подчинявшая себе несколько стойбищ или улусов, включала в себя голову, двух выборных и письмоводителя. Что же касается степной думы, объединившей в себе несколько родов, то в ее состав входили главный родоначальник, избранные заседатели и головы [6. С. 151]. Хозяйственная деятельность управления сводилась прежде всего, к сбору налогов и податей. Судебные функции ограничивались разбором незначительных гражданских дел на основе обычного права. Уставом допускался

принцип наследственности при замещении должностных лиц на выборах. Кроме того, Устав разрешал свободную частную торговлю с инородцами, запрещая при этом торговать с ними чиновникам; регламентировал государственные, земские, уездные и частные выборы, оговаривая, что никакой новый государственный налог не может распространяться на инородцев, если это специально не указано; вводил для точного учета всех сборов специальные «шнуровые книги» [4. С. 232]. Также были статьи, посвященные культурно-бытовой жизни коренных народов Сибири. Кроме того, коренному населению разрешалось создавать национальные школы с преподаванием на соответствующем языке, но при этом не запрещалось обучение детей инородцев в русских школах. Сперанский не допускал насильственного крещения инородцев и не предусматривал никаких привилегий для тех, кто решил принять крещение. Таким образом, «Устав об управлении инородцев» М.М. Сперанского не имел аналогов и являлся первым в России сводом законов, разработанным для такого обширного региона.

Очень большое значение для Сибири, которая являлась местом ссылки политических и уголовных заключенных, имел «Устав о ссыльных» и «Устав об этапах». До ревизии М.М. Сперанского в России вообще не было какой-либо системы учета и распределения ссыльных. Более того, срок ссылки даже не был регламентирован, теоретически был оговорен лишь срок каторги, он составлял 20 лет, но на практике это не соблюдалось. Не был определен правовой статус ссыльных, в результате чего у них не было ни гражданских, ни, тем более, политических прав. В составившиеся на границе сибирского края списки ссыльных включались без какой-либо разницы в положении, как правовом, так и имущественном, и каторжане, и поселенцы, и мужчины, и женщины, и даже дети. М. М. Сперанский, проводя общую ревизию Сибирского края, обратил на состояние ссылки и каторги особое внимание. Он принял решение о систематизации законодательства и подготовки новых нормативных актов, регулирующих положение ссыльных и самой ссылки. Уставы 1822 г. о ссыльных и об этапах явились первыми кодексами сибирской ссылки, они не только объединили все действующие законодательные акты по вопросам сибирской ссылки, но и выделили в особый институт полицейского права законодательство о ссылке в Сибирь, детально регламентировали деятельность местной администрации по этому вопросу. Большинство уставов и положений, разработанных М.М. Сперанским, в значительной степени учитывали геополитическое своеобразие края (пограничное положение, огромная территория, наличие значительного числа коренного населения, ссыльных) и в этом смысле стали первым в империи опытом комплексного регионального законодательства.

Итак, основными факторами, повлиявшими на специфику управления Сибирью, были следующие: политико-географические – обширность территории, отсутствие строго административного деления, соседство с азиатскими странами; социально-политические – отсутствие корпоративных сословных орга-

низаций дворянства и посада, дефицит управленческих кадров, отсутствие частновладельческих земель, военно-административный характер организации населенных пунктов, стихийное переселение крестьянства и малочисленность населения; этносоциальные – необходимость привлечения к управлению туземной знати.

Все это повлияло на формирование нескольких устойчивых традиций в Сибири. Заложенные в XVII в., они продолжали действовать вплоть до падения империи в 1917 г. Одна из таких традиций – административное деление Сибири на крупные округа. В XVIII в. это были разряды, во второй половине XVIII в. – наместничества, в XIX – начале XX в. – генерал-губернаторства. Каждое из этих подразделений могло делиться на губернии и уезды по общероссийскому образцу, но именно особенности Сибири породили необходимость в организации дополнительной территориальной единицы, промежуточного звена между центральным правительством и непосредственно властями на местах (в уездах, губерниях, городах).

Другая сложившаяся традиция – сильная административная прерогатива сибирских властей. Как разрядные воеводы времен царя Алексея Михайловича, так и генерал-губернаторы начала XX в. сочетали обязанности и по гражданскому, и по военному управлению Сибирью. Прерогативы и разрядных, и генерал-губернаторских канцелярий были во многом аналогичны тем, которыми обладали центральные ведомства (приказы, коллегии, министерства) на территории к западу от Урала.

В качестве местной традиции управления можно рассматривать и внешнеполитические полномочия высших сибирских сановников, которые проистекали из географического положения края и его удаленности от Москвы и Петербурга. С расширением границ России на восток многие территории в конце концов оказались в ее составе и соответственно под управлением сибирского наместника. Внешнеполитические отношения тем самым превращались во внутригосударственные – вся история объяснения являла собой именно такую картину. После того как Россия вышла к Тихому океану и завершила присоединение сибирских и дальневосточных земель, этот фактор не утратил своего значения. В качестве примеров можно указать на то, что Русская Америка в административном отношении номинально подчинялась главному правлению Восточной Сибири, а в 1914 г. в Иркутское генерал-губернаторство был включен автономный протекторат – Урянхайский край. Сочетание многих факторов породило явление «особенного управления» Сибирью. Сам этот термин имел хождение в первой половине XIX в., но фактически управление этой восточной частью Российской державы было «особенным» с конца XVI в. вплоть до революции.

Таким образом, в Сибири сформировались три основных подхода к управлению: хозяйственно-экономический, территориальный, демографический. Хозяйственно-экономический подход обусловлен богатством природными ресурсами Сибири. Территориальный и демографический подходы обусловлены сложностью управления огромной территорией с небольшо-

численным населением. Эта сложность повлекла за собой тенденцию разукрупнения (деление Сибири на Западную и Восточную).

В XX в. появился значительно новый подход: национальные образования. С началом строительства Транссибирской магистрали численность населения значительно увеличилась. Так, в Красноярске с 30 тыс. человек в конце XIX в. количество населения возросло к 1997 г. до 1 млн человек. Важнейшими мероприятиями, с помощью которых правительство намечалось кардинально изменить положение в самой Сибири и ее место в составе России, стало строительство Транссибирской железнодорожной магистрали и тесно связанная с ним сельскохозяйственная колонизация края, проводимая благодаря государственной организации переселенческого дела. Более того, строительство Транссибирской магистрали лежало в русле основного вектора глобального развития второй половины XIX в. Поэтому для координации правительственной деятельности по строительству Транссибирской магистрали и освоения всего макрорегиона в конце 1892 г. в столице был создан специальный орган управления – Комитет Сибирской железной дороги. Председателем Комитета Сибирской железной дороги стал наследник престола, будущий император Николай II, а его членами – председатель Комитета министров, министры финансов, внутренних дел, путей сообщения, военный, государственный контролер, управляющий морским министерством. Для участия в заседаниях Комитета Сибирской железной дороги часто приглашались министры юстиции, иностранных дел, Иркутский, Приамурский и Степной генерал-губернаторы.

Более десяти лет в Комитете Сибирской железной дороги, имевшем благодаря личному руководству им сначала со стороны наследника престола, а затем – самого императора исключительные полномочия, бы-

ла реально сосредоточена высшая государственная власть по управлению макрорегионом. Комитет стал без всякого преувеличения «государством в государстве». Он оперативно решал стратегические вопросы развития Сибири, быстро находил необходимые финансы, мобилизовывал материальные и людские ресурсы. Впервые за все время существования Сибири в составе России макрорегион получил крупные государственные инвестиции. Создание чрезвычайного административного органа позволило в кратчайшие сроки осуществить постройку Транссибирской железнодорожной магистрали и переселить миллионы крестьян из европейской России, что привело к «второму открытию» Сибири. Таким образом, в системе управления произошёл отказ от деления на Западную и Восточную, сформировался единый регион. Укрупнение территории было схоже с Российской политикой XIX в. Так, Сибирская территория делится на автономные округа по национальному признаку (Бурятский АО, Эвенкийский АО и т.д.).

В XXI в. глобальный мир значительно повлиял на социально-экономическое развитие. Произошёл возврат к хозяйственно-экономическому подходу в управлении Сибирью. Конкуренция с мировым хозяйством заставила переоценить индустриальный потенциал Сибири. Индустрия, созданная в основном в 60–1970-е гг., нуждается в коренной модернизации. Однако самое трудное в процессе модернизации заключается не в острой нехватке денег, не в огромных трансфертных расходах по преодолению пространственной удалённости регионов, а в отсутствии четкого образа будущего российского Зауралья, ясного представления о пути развития этого огромного региона. Это связано не в последнюю очередь с развитием методологии регионального управления, новых взглядов на историю регионов, соотношение государственного управления и самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Bassin M. Visions of empire: nationalist imagination and geographical expansion in the Russian Far East, 1840–1865. Cambridge, 1999. P. XV, 329 p.
2. Государственный архив Томской области. Ф. 3. Оп. 11. Д. 24.
3. Государственный архив Красноярского края. Ф. 796. Оп. 1. Д. 4162.
4. Сибирь в составе Российской Империи / отв. ред.: Л.М. Дамешек, А.В. Ремнев. М.: Новое литературное обозрение, 2007. 368 с.
5. Сперанский С.И. Практика регионального управления М.М. Сперанского (1816–1821 гг.) // Государство и право. 2003. № 5. С. 76–84.
6. М.М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирских реформ М.М. Сперанского) / И.Л. Дамешек, Л.М. Дамешек, Т.А. Перцева, А.В. Ремнев. Иркутск: Межрегион. ин-т обществ. наук; Иркутск. гос. ун-т, 2003. 263 с.

Статья представлена научной редакцией «История» 16 мая 2017 г.

SIBERIA AS AN EXAMPLE OF OPTIMAL STATE CONTROL MECHANISMS

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2017, 421, 103–108.

DOI: 10.17223/15617793/421/15

Denis N. Gergilev, Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russian Federation). E-mail: natalya-nsd@yandex.ru

Natalia S. Dureeva, Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russian Federation). E-mail: natalya-nsd@yandex.ru

Keywords: province; Governor-General; region; management system; industry principle; territorial organization; county.

The article analyzes features of management of Siberia in the first quarter of the nineteenth century and compares them with the present. This emphasizes the relevance of research conducted in the article. The article shows that the Russian Empire had a unique experience in the management of large areas with a complex ethnic and religious composition. The authors argue that this experience may be in demand in the modern global world. The purpose of this article is to show the uniqueness of the Russian experience in the management of Siberia and other remote areas with a complex and diverse ethnic composition. The content of the article reflects the peculiarity of mechanisms of management of Russian regions on the example of Siberia, which combine both authoritarian methods characteristic for an absolute monarchy and self-government mechanisms. The authors show the management structure of the Siberian region in the first quarter of the 19th century, namely, the four-stage system of the Siberian Department. The first and highest

level was the main control: the Governor General and his Council, the second stage was the provincial administration, the third stage was the district administration, and the fourth stage was the municipal administration. Throughout the article the authors emphasize the importance of considering the ethnic and national-cultural specificity of the inhabitants of Siberia, without which, as the authors argue, it would be impossible to manage the remote and diverse composition of the population of the territory. The article identified factors of control: political-geographical, socio-political, ethno-social. The article shows that in Siberia there were three main approaches to management: economic, territorial, demographic. The economic approach is due to the rich natural resources of Siberia. Territorial and demographic approaches are due to the complexity of managing the vast territory with sparse population. This complexity resulted in the trend of downsizing (division of Siberia into Western and Eastern). It is shown that the 20th century had a significant new approach: national formations. It is proved that the emergence of this approach was due to the construction of the Trans-Siberian railway and a significant increase in the population. Thus, the article concludes that in the control system there was a rejection of the division into East and West, there formed a single region in the 19th century, the Siberian territory was divided into autonomous districts on a national basis. In the 21st century, the global world greatly influenced the socio-economic development. There was a return to the economic approach in the management of Siberia generated in the first quarter of the 19th century, This emphasizes the optimality of the mechanism of management in the Siberian region and the importance of seeking prospects for control in the future.

REFERENCES

1. Bassin, M. (1999) *Visions of empire: nationalist imagination and geographical expansion in the Russian Far East, 1840–1865*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. State Archive of Tomsk Oblast. Fund 3. List 11. File 24. (In Russian).
3. State Archive of Krasnoyarsk Krai. Fund 796. List 1. File 4162. (In Russian).
4. Dameshek, L.M. & Remnev, A.V. (eds) (2007) *Sibir' v sostave Rossiyskoy Imperii* [Siberia in the Russian Empire]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie.
5. Speranskiy, S.I. (2003) *Praktika regional'nogo upravleniya M.M. Speranskogo (1816–1821 gg.)* [Practice of regional management of M.M. Speransky (1816–1821)]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 5. pp. 76–84.
6. Dameshek, I.L., Dameshek, L.M., Pertseva, T.A. & Remnev, A.V. (2003) *M.M. Speranskiy: Sibirskiy variant imperskogo regionalizma (k 180-letiyu sibirskikh reform M.M. Speranskogo)* [M.M. Speransky: The Siberian version of imperial regionalism (to the 180th anniversary of the Siberian reforms of M.M. Speransky)]. Irkutsk: Irkutsk State University.

Received: 16 May 2017