

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕОРГАНИЗАЦИЯ СТАТИСТИЧЕСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Скопа Виталий Александрович

Д.и.н., профессор, Алтайский государственный педагогический университет (г. Барнаул)
sverhtitan@rambler.ru

ADMINISTRATIVE REORGANIZATION OF STATISTICAL INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE SECOND HALF OF THE 19TH CENTURY

V. Skopa

Summary: The article deals with the process of reforming statistical institutions in the Russian Empire in the second half of the 19th century. The main milestones in the design of statistical structures are determined. Special attention is paid to the statistical council as a centralizing body. The key goal of the council was to determine the methods for collecting and systematizing statistical data within the territorial boundaries of the entire state. Separately, it was determined that the council unifies all statistical work. This document laid down the organizational and controlling function of the council in terms of administrative statistics and significantly expanded the organizational foundations of the administrative structure.

Keywords: statistical council, ministry, Russian Empire, accounting, state statistics.

Аннотация: В статье рассматривается процесс реформирования статистических учреждений в Российской империи во второй половине XIX века. Определены основные вехи оформления статистических структур. Отдельное внимание обращено на статистический совет как централизующий орган. Ключевая цель совета заключалась в определении приемов сбора и систематизации статистических данных в территориальных границах всего государства. Отдельно определялось, что совет унифицирует все статистические работы. Данный документ закладывал организационно-контролирующую функцию совета по части административной статистике и существенно расширял организационные основы административной структуры.

Ключевые слова: статистический совет, министерство, Российская империя, учет, государственная статистика.

Исследование исторического опыта становления, развития и деятельности статистических учреждений в XIX – начале XX в. обусловлена изменениями общественного отношения к изучению и использованию научно обоснованных статистических данных, характеризующих экономическое, политическое и социокультурное развитие страны. Актуальность рассматриваемой проблемы подчеркивается ведущейся среди историков дискуссией о роли количественных и качественных статистических источников в исторических исследованиях. Самостоятельным объектом дискуссии является определение адекватности источников, в том числе статистического материала, который во многом зависит от уровня «зрелости» и развития статистических учреждений.

Переосмысление и реконструкция процесса действовавшей системы статистического учета в Российской империи вызывает интерес не только у историков, но и статистиков, административных и государственных служащих. Данный интерес во многом объясняется стремлением выявить и проанализировать новые закономерности развития административных структур, компаративно соотнести и выделить ключевые элементы и

дефиниции системы, обосновать важность и высокую потребность статистического учета в период активного развития капиталистических отношений – вторая половина XIX века.

Историю Российской административной статистики, а вместе с тем и учреждений, рационально отсчитывать начиная с учреждения министерств 1802 года. Данный переход заложил начало отраслевого управления, а вместе с тем, внутренне подталкивал к зарождению статистического учета по отраслям. До этого времени сбор разных данных для правительства, которые были необходимы, формировали без центрального ведомства и, важно заметить, эти данные поступали крайне разрозненно, асинхронно и не всегда надлежащим образом [4]. К тому же многие сведения и вовсе отсутствовали, на что указывают регулярные повторные запросы из различных ведомств как по горизонтали административных единиц – министерство коммерции, народного просвещения, финансов и внутренних дел, так и вертикали – министерство-губерния. По этому поводу интересной представляется оценка Ю. Э. Янсона «Российская административная статистика никогда не представлялась законодателю и служащим в виде цельной системы. Большинство уз-

конений и распоряжений оставались неотменными и после издания новых по тому же предмету. По большому счету весь массив статистических данных формировался исконно на местах посредством привлечения местного населения и административно-полицейской службы» [8].

Первое официальное статистическое учреждение возникло в 1811 году при Министерстве полиции. Она просуществовала до 1827 года фактически формируя крайне необходимый материал для ведомств. Процесс формирования сведений являлся фрагментарным и разномысленным, при этом многие сведения по отдельным регионам и вовсе отсутствовали. В нём сосредотачивалась статистика движения населения, хозяйственные вопросы, общий административно-государственный учёт. Главное же масса статистического материала сосредотачивалась в Министерстве финансов и в разных его департаментах [6]. Рост статистических данных, высокая потребность в выверенном и верифицированном материале принуждали администрацию к формированию самостоятельного статистического органа. Влияние объективных факторов, к числу которых можно отнести высокую потребность в адекватных статистических сведениях, системное их формирование в итоге, привели к тому, что в 1832 году с учреждением Министерства внутренних дел на него возложили и те отрасли статистики, которые лежали на Министерстве полиции, но при этом функционально деятельность созданного министерства была расширена [2].

Во вновь учрежденном Министерстве было создано статистическое отделение. Она состояла при совете Министерства и просуществовала в таком виде до 1852 года, когда был преобразован статистический комитет [1].

Важнейшими вехами организации статистического учета в Российской империи можно отметить следующие годы: 1834 год – было издано положение о губернских и областных статистических комитетах и, 1837 год – наказ губернаторам, который во многом детализировал и конкретизировал сферу деятельности в части статистического учета.

В 1852 году было издано Высочайшее повеление «образование статистического отделения» [9]. Данный документ расширял функции ведомства, а министру предоставлялось право определять как внутреннее устройство комитета, так и порядок действий, при этом определялись суммы необходимые на функционирование созданной структуры. Решение финансовой стороны дела существенно раскрепощало процесс функционирования учреждения.

В 1857 году произошли очередные изменения – преобразован ЦСК, структурно имеющий два отдела.

Каждый отдел состоял из трех непременных членов из которых один заведовал ходом дел и перепиской. Они избирались министром внутренних дел из лиц, состоящих при Министерстве, то есть фактически это были государственные служащие.

По положению 1857 года непосредственно подчинялись комитету все статистические работы и проверка полученных сведений. К тому же деятельность губернских статистических комитетов тоже подлежала контролю со стороны комитета. Данная унификация дел позволяла системно, хоть и не всегда, формировать сведения и подвергать их верификации. С 1860 года министр ведомства являлся непосредственным членом государственного совета с представлением сведений по статистике. В этом же году министру было поручено составить подробную программу и инструкцию для производства работ губернским статистическим комитетам [3]. На деле преобразование центрального комитета затянулось и окончательно положение было утверждено только в апреле 1863 года. Новое положение сравнительно с прежней редакцией представляло существенную разницу, которая заключалась в двух вещах: во-первых, была определена функция комитета – это направление статистических работ, их организация и содержание и во-вторых – это техническая обработка сформированного материала [6].

По положению 1863 года созданный совет состоял под «председательством товарища министра внутренних дел, членов двоякого рода: непременных, куда относили директора центрального комитета, академика академии наук по кафедре статистики и политической экономии, управляющего статистическими отделениями главного штаба военного Министерства, департамента сельского хозяйства, Министерства государственных имуществ и других министерств и главных управлений; и совещательных, куда относили тех, которые назначались от ведомств и которые не имели особых статистических отделений» [5].

Генеральная цель совета заключалась в определении приемов сбора и систематизации статистических данных в территориальных границах всего государства. Отдельно определялось и то, что совет унифицирует все статистические работы. В результате учрежденной структуре вменялось: организовывать и курировать общеимперские статистические кампании; осуществлять непосредственный контроль за производством статистических обследований, проводимых самостоятельно отдельными административными структурами; разрабатывать и внедрять переписные формы, которые имеют единую основу для все регионов или ведомств; в соответствии развитию теории и практики статистического учета способствовать улучшению формированию и регистрации статистического материала. В данном случае

учитывались и достижения, которые были оформлены на международных статистических конгрессах.

В таком виде отредактированное положение о совете представляло собой попытку создать такой орган, который бы объединял все статистические работы, которые производились разными ведомствами [10]. На самом деле совет должен был входить в обсуждение способов сбора статистических данных не только в тех случаях, когда для того требовалось соглашение разных ведомств, но и в тех, когда сведения формировались отдельными ведомствами для себя. Фактически была создана надсистемная структура.

Обозначенный функционал совета являлся его неотъемлемой обязанностью. Положение не определяло вовсе при каких обстоятельствах и каким путем могли возникать в Совете суждения о вопросах учета. Сам состав совета едва ли обеспечивал надлежащую силу его решения. Председателем его был товарищ одного из министров, члены – это подчинённые чиновники разных ведомств, а также лица, которые «имели нравственный авторитет». Представителей науки в совете не было, если не считать академика по кафедре статистики.

Главной причиной неудачи первой попытки создать центральное для всей административной статистики учреждения само Министерство внутренних дел считало неопределенность предметов ведомства и отношение к другим центральным управлениям в том виде как они были определены положением 1863 года.

Новое положение 1875 года определяло абсолютно новые задачи данной структуры: во-первых, был определен точный круг деятельности ведомства; во-вторых – определено отношение совета как к министерству внутренних дел, так и другим управлениям. Проект нового положения обратил внимание на усиление авторитета совета и полагал возможность достигнуть его: во-первых, тем, чтобы в председатели совета назначалось лицо, «заявившее себя специальными познаниями по административной статистике и занимавшееся статистическими исследованиями о России»; во-вторых, «назначения в число членов совета по высочайше утвержденному представлению министра внутренних дел лиц известных статистическими трудами» [8]. Причины, по которым председательство в совете предполагалось возложить на особое лицо специально знакомое с делом статистики заключалась в том, что «такое лицо будет иметь возможность и время неуклонно следить за потребностями и успехами постоянно расширяющегося свою область и совершенствующимся в своём развитии статистического дела как в России, так и в других государствах» [8]. Той же целью предполагалось, что членом совета в обязательном порядке будет председатель отделения статистики Императорского русского географи-

ческого общества. Наконец проект указывал, что в числе задач совета входит «забота о правильном устройстве местных статистических органов» [9].

Настоящее устройство губернских органов административной статистики представлялось еще далеко несовершенным. Весьма желательно и даже необходимо, как писал Ю. Янсон, «для успеха административной статистики, чтобы все вопросы обсуждались компетентными в коллегиальных учреждениях лицами» [8]. Для достижения возможного совершенства в деле сбора статистических данных необходимо было позаботиться и об определении, как и какими способами должны формироваться статистические данные не только на уровне министерств, но и регионов, так как в последствии «будут отражены в губернаторских отчетах» [10].

В первоначальном проекте положения о совете, который был составлен Министерством внутренних дел, мы видим, что права его определялись широкими полномочиями. Фактически все Министерства лишались автономии в части статистического учета. В этом виде проект встретил сильную оппозицию со стороны почти всех заинтересованных ведомств так как существенно ограничивалась их самостоятельность, и устанавливался контроль со стороны статистического совета как высшего органа административной статистики.

Председатель совета назначался по предложению рекомендации министра внутренних дел. Ученое сообщество в административной структуре было увеличено за счет включения профессора статистики из Императорского Санкт-Петербургского университета.

Данный документ фактически закладывал организационно-контролирующую функцию совета по части административной статистике, куда относили «установление правильных и верных способов сбора и обработки статистических сведений по всей империи» [7]. Ключевым пунктом документа являлось то, что исключительно только совет рассматривал вопросы, которые касались устройства статистической части или самих статистических работ. В первую очередь это касалось общегосударственных кампаний.

Итак, как видим, документ несколько расширял и систематизировал организационные основы и функциональную направленность административной структуры – статистического совета. Улучшение состояло только в том, что само Министерство внутренних дел обязано было вносить на «заклучение совета свои предложения относительно статистических работ и устройство статистической части в губерниях и в том, что вопрос о производстве переписи населения не мог быть теперь разрешен без участия совета» [8]. Анализируя положение можно отметить, что задачи и функции совета выстра-

ивались следующим образом: обсуждение способов работ по административной статистике (сюда были отнесены различные формы учета); изучение ранее проведенных статистических работ и их анализ, для дальнейшего использования; определение системного издания статистических сведений; организация особых статистических учреждений в разных ведомствах; разработка мер по совершенствованию статистических работ [11].

Таким образом, реформирование системы статисти-

ческого учета, а вместе с тем и организация статистического совета как высшего органа, закрепило централизованную основу в формировании статистических данных как стратегического ресурса в управлении. Унификация статистических работ и прописываемый регламент их выполнения способствовал системному формированию сведений по всей империи. Учрежденная структура во многом являлась координатором в деятельности региональных статистических центров, прописывая методическое обеспечение статистических обследований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дьячков М.Ф. История статистики. М., 1963. – 217 с.
2. Елисеева И.И. История государственной статистики России. 1811–2011. М., 2013. – 187 с.
3. Каблуков Н.А. Статистика. Изд. 2-е, пересм. и доп. М., 1915. – 384 с.
4. Плошко, Б.Г. История статистики. М., 1990. – 294 с.
5. ПСЗРИ Собр. 2. Т. 38. Отд. 1. № 39556.
6. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел с учреждения Министерства за 1865 год. СПб., 1865. – 361 с.
7. Штейнфельд Н.П. Дневник заведующего переписным участком в глухой провинции // Русское богатство. 1897. Октябрь.
8. Янсон Ю.Э. Сравнительная статистика России и западноевропейских государств. – СПб., 1878. – Т. 1: Территория и население. – XVI. – 373 с.
9. Янсон Ю.Э. Теория статистики: краткий курс, по лекциям проф. Ю.Э. Янсона (с изм. и доп.). СПб., 1907. – 47 с.
10. Янсон Ю.Э. Устройство правильной переписи населения в России (продолжение) [Текст] // Сборник государственных знаний / под ред. В.П. Безобразова. СПб., 1875. Т. 2. – С. 86–124.
11. Бушен А.Б. Об устройстве источников статистики населения в России. СПб., 1864. – 247 с.

© Скопа Виталий Александрович (sverhtitan@rambler.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Алтайский государственный педагогический университет