

## ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА В КАЗАХСТАНЕ В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

**Скопа Виталий Александрович**

*Д.и.н., Алтайский государственный педагогический университет, г. Барнаул  
sverhtitan@rambler.ru*

### ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE STATISTICS IN KAZAKHSTAN IN THE LAST THIRD OF THE XIX - EARLY XX CENTURIES

**V. Skopa**

*Summary:* The article discusses the issue of the organization of statistical institutions within the territorial boundaries of Kazakhstan in the last third of the XIX - early XX century. In the course of the study, it was determined that the organization of statistical committees in the national outskirts began much later than in the inner provinces of the empire. On the basis of archival materials, the author analyzes the mechanisms of interaction between regional authorities and the central department - the Ministry of Internal Affairs. The features and specifics of the design of statistical committees in the region are disclosed. The statistical work of administrative structures, significant for the province, is shown, represented by statistical accounting, census of the nomadic and sedentary population, their occupations and life.

*Keywords:* Kazakhstan, nomadic population, census, statistical committee, accounting.

*Аннотация:* В статье рассматривается вопрос об организации статистических учреждений в территориальных границах Казахстана в последней трети XIX – начале XX века. В ходе исследования определено, что организация статистических комитетов в национальных окраинах началась значительно позже, нежели во внутренних губерниях империи. На основе архивных материалов проанализированы механизмы взаимодействия региональных властей и центрального ведомства – Министерства внутренних дел. Раскрыты особенности и специфика оформления статистических комитетов в регионе. Показаны значимые для провинции статистические работы административных структур, представленные статистическим учетом, переписью кочевого и оседлого населения, их занятий и быта.

*Ключевые слова:* Казахстан, кочевое население, перепись, статистический комитет, учет.

**П**роцесс оформления административной системы статистических служб в Российской империи был растянут на несколько десятилетий. Во многом это объяснялось развитием и оформлением статистической науки, оформлением практики работ, а также процессом реформирования административных структур, вызванных преобразованиями Александра I. Административно-территориальное расширение Российского государства заставляло действующие власти организовывать на регулярно-системной основе формирование статистических данных, имеющих ликвидность и верификацию, к тому же политические и экономические интересы империи к геополитическому пространству, а также интерес к соседним народам требовали более глубокого изучения их жизни, быта и нравов. Особенностью жузов являлось и то, что данная территория имела важный стратегический интерес, как отмечали исследователи «Степи Казахстана представляли собой ключи и врата ко всем азиатским странам и землям» [1, с. 21].

Принципиальной и отличительной особенностью организации и развития статистических учреждений в Казахстане важно обозначить их позднее развитие в сравнении с внутренними губерниями империи. Вопрос о создании статистических учреждений в территориальных границах рассматриваемого региона вызревал дли-

тельные годы. Регулярные запросы на статистический материал заставляли местную администрацию активизировать процесс оформления самостоятельного органа, который бы организовывал, проводил и верифицировал полученные статистические сведения.

Весь период оформления статистических комитетов в территориальных границах рассматриваемого региона, начиная от переписки и заканчивая функционированием статистических структур, возможно разделить на три этапа, каждый из которых имеет свои особенности и специфику.

Так, первый этап, основываясь на выявленный исторический материал, представляется возможным датировать 60-70-ми годами XIX века, который включает в себя длительную переписку между региональными властями и центральными ведомствами, а также системное обоснование важности статистических служб в системе организации управления региональными властями. Первоначально это касалось Акмолинского и Семипалатинского комитетов, несколько позже Уральска и Тургайска, а самый последний комитет, который был образован - Семиреченский.

Отправным документом, который являлся основани-

ем к организации комитетов в регионах, можно считать «Положение о губернских и областных комитетах», вышедшее в 1860 году. Данное положение регламентировало организацию, состав служащих, а также направления деятельности. Особенностью национальных окраин являлось то, что министерство внутренних дел дополнительным письмом поясняло, что «основные положения документа могут быть скорректированы сообразно с местными обстоятельствами» [2, л. 71]. Пояснение-рекомендация имела важное значение с точки зрения административного лавирования под имеющиеся условия. Первоочередная переписка между провинцией и центром сводилась к прояснению важности и нужности статистических служб, а также всесторонним обоснованием скорейшего открытия структуры (комитета) как самостоятельной единицы. Анализируя делопроизводственные документы, следующий важнейший вопрос, который находил место в регулярной переписке – финансовая сторона дела. Региональный чиновничий аппарат постоянно акцентировал проблему – на какие средства будут содержаться комитеты [3, 4, 5]. Так, в отношении Акмолинского и Семипалатинского статистических комитетов в качестве альтернативного решения предлагалось «выделение средств из земских сборов Томской губернии в размере двух тысяч рублей» [2, л. 81; 4, л. 34]. Но, эти средства так и не были выделены.

Самостоятельный вопрос, который находил отражение в рапортах губернатора, касался кадрового обеспечения. Данная проблема во многом определялась тем, на какой основе будут привлечены кадры, каково будет их количество и их функциональное закрепление. Ведь положение определяло непреходящих членов, которые формально входили в состав комитета как руководители ведомств; действительных членов, которые должны быть на штатной основе и были основной движущей силой в формировании статистических данных; почетных членов – лица, заинтересованные в изучении своего края. Отдельной самостоятельной фигурой являлся секретарь комитета, от организаторских способностей которого зависело очень много. На него возлагалось и вести переговоры с властями, и формировать членский состав, и организовывать статистические кампании. Весьма интересной представляется переписка начальника губернии с министерством внутренних дел по части кадрового обеспечения «в области не предвиделось большого числа действительных членов, могущих быть полезными своими трудами и не нуждающихся в вознаграждении» [6, л. 53]. А это в свою очередь заставляло «активизировать поиск лиц, которые могли быть полезными и нужными для статистического дела» [6, л. 57]. Таким образом, нерешенность финансового вопроса не позволяла решить проблему кадров, а вместе с тем это затягивало переписку между провинциальным руководством с центральными ведомствами, в первую очередь

с МВД, ключевым аспектом которой являлись прошения «о скорейшем открытии комитета» [6, л. 61-62].

В Уральске и Тургайске сложность в комплектовании сведений заключалась еще и в том, что материал собирался не только по губернскому правлению, но и по войсковому, где отчетность формировалась строго по формам военного ведомства. Регулярные запросы из центра на статистические сведения по региону приводили к хаотической компиляции цифр по разным годам. Во многом к организации статистических комитетов в областях Казахской степи подтолкнула практическая нерешенность переписных дел. Регулярные запросы МВД по статистическим формам приводили в замешательство региональные власти, заставляли их изыскивать любые возможности хоть что-то представить по вверенной им территории. Острая необходимость в статистическом комитете чувствовалась весьма остро. Так, при военном губернаторе в Тургайской области А.К. Генсе, который прибывал в должности с 1877 года по 1878 года, была предпринята попытка собрать сведения о населении и его занятиях по системе однодневных переписных кампаний [7, с. 6-7]. С этой целью были разосланы бланки для заполнения их каждым домохозяйном отдельно. Общее количество бланков составляло более 60 тысяч [8, л. 29]. Но как показало время, первый опыт окончился неудачей: «областному правлению была не под силу обработка всех материалов, так как для этого требовалось произвести большое количество подсчетов, и без специального статистического органа нельзя было обойтись» [8, л. 34].

Регулярные запросы центральных ведомств и региональная потребность в адекватных статистических данных заставляли изыскивать любую возможность хотя бы в организации статистического стола [9, л. 243]. Руководство областей прекрасно осознавало необходимость переустройства действующей административной системы. В ноябре 1878 г. губернатор Тургайской области вынужден был обратиться в МВД с ходатайством об учреждении данной структуры. Вскоре ведомство вынесло решение – «сделать это не представляется возможным, так как в области нет земских сборов, на содержание которых можно его отнести» [9, л. 257].

С наплывом переселенцев, с развитием капитализма потребность в статистических данных стала возрастать. В 1891 г. ходатайство вновь было возбуждено, но теперь уже об открытии комитета [10, с. 18]. В результате длительной переписки и убедительных аргументов со стороны местных властей 20 декабря 1894 г. комитет был учрежден. Его открытие состоялось в Оренбурге 28 февраля 1895 г. [8, л. 173] Фактически, только к концу 70-х годов XIX столетия – в Акмолинской и Семипалатинской областях, а к 90-м годам того же века в Семиреченской,

Тургайской и Уральской, появляется положительный результат в организации статистических структур.

Второй этап, можно обозначить как процесс оформления структурных единиц. Учитывая сложности и противоречия в части кадров и финансов, оформление комитетов носило весьма затяжной характер. В тоже время, появившиеся средства позволили сформировать костяк комитетов, от которых во многом зависела вся работа по части статистики, а чуть позже и социокультурного изучения региона. По данным отчетов секретарей комитетов можно представить членский состав следующим образом. Так, к 1888 году общий состав Акмолинского комитета – 28 чел., Семипалатинского – 24 чел. [3, л. 71; 6, л. 39]. К тому же в штат статистических комитетов помимо выше обозначенного числа входили секретарь, счетчик, казначей, сторож, рассыльный, а иногда и швейцар. К началу XX века численность членов комитетов была значительно выше. К 1903 году Акмолинский насчитывал более 72 чел., Семипалатинский 84 чел., Тургайский 64 чел., Уральский 61 чел. [11].

В отдельных случаях начальники области сами подключались к формированию структуры. Так, в Тургайске благодаря личным усилиям начальника области к концу 1895 года комитет состоял из 2 почетных, 6 неперенных и 54 действительных членов [8, л. 82]. В целом оформление комитетов в Казахстане позволило перейти к организации работ и системному формированию сведений в регионе.

Третий этап связан с организацией деятельности и функционированием статистических структур, поскольку комитеты являлись основой для развития территориальной сети статистических служб, и здесь весьма важно выявить направления работы и сложности, с которыми приходилось сталкиваться данным учреждениям.

Статистические кампании, проводимые действующей системой статистических служб в рассматриваемых территориальных границах, берут свое начало с 70-х годов XIX века. Вся организацию статистических обследований можно разделить на сбор статистических данных по запросам центральных и региональных ведомств, и проведение собственно статистических кампаний – однодневные переписи, учет коренного населения и их занятий, формирований сведений по переселенцам.

Запросы центра в основном сводились к формированию ежегодных отчетов, в отдельных случаях – предоставление статистических данных по конкретным объектам статистического учета. Более значимые работы с точки зрения функционирования служб были связаны с самостоятельным изучением региона. Так, однодневные статистические обследования были проведены в

г. Верном, г. Капала, г. Караколе [11, 5, л. 91-93]. Особенностью этих переписных кампаний являлись сжатые сроки, лаконичность программ и максимальный охват регистрируемых объектов. По своей структуре программа охватывала «население, общее число домов, их стоимость, сведения о промышленных заведениях, о числе рабочих на них, о состоянии скотоводства» [5, л. 95]. Сформированные сведения представляли собой «административную важность и высокую потребность как в деле управления, так и познании окраин» [11]. Отдельные сложности приходились на обработку переписных листов, их систематизацию и подсчет. Стоит отметить, что административные круги однодневный статистический учет планировали поставить на регулярную основу, дабы иметь постоянно свежий и актуальный материал. Но как показала практика, в силу большой трудозатраты, этому не суждено было сбыться. К тому же, на подобного рода обследования требовались немалые средства. Так, в отчете секретаря Семиреченского комитета отмечалось «денежных средств на наем счетчиков нет; платить нечем и за обработку переписных форм» [5, л. 112].

Одной из первоочередных задач Тургайского статистического комитета было исследование положения переселенцев. Как отмечалось в программе обследования «эти сведения являются крайне необходимыми для принятия мер к устройству их быта в административном и поземельном отношении» [7]. В этой связи к середине 1896 г. созданной комиссией была выработана и опубликована программа работ. Несмотря на скудный бюджет, комитет выделил средства для исследований. Были собраны сведения о размерах посевов и сенокосов в Кустанайском уезде, о положении переселенцев в Актюбинском уезде, представлена записка с исследованиями экономического характера и наблюдениями за религиозно-нравственным состоянием русских, живущих среди казахского населения.

Отдельного внимания заслуживают приписные программы секретарей статистических комитетов, к коим можно отнести И.А. Козлова (Акмолинский комитет), Н.Н. Пантусова (Семиреченский комитет), Е.П. Михаэлиса (Семипалатинский комитет). Сущность переписных программ сводилась к детальной проработке изучаемых объектов (население, быт, занятия и т.п.). Так, секретарем Тургайского комитета были разработаны переписные формы для сбора сведений о фабриках и заводах, которые в последствии были разосланы на имя владельцев промышленных заведений. Особенностью переписной кампании являлось то, что верификация сформированных данных возлагалась на фабричных инспекторов и областных механиков. Как в последствии показала практика – сформировать комплексный материал данным способом было невозможно. Несколько позже в отчете Тургайского комитета отмечалось «этот способ собира-

ния оказался неприменимым в области за отсутствием в ней лиц, обладающих надлежащими познаниями, за малограмотностью или безграмотностью большинства владельцев промышленных заведений» [8, 12].

Таким образом, реконструкция создания статистических учреждений в Казахстане показывает, что к основным проблемам становления статистических комитетов относится: отсутствие системного финансирования, нехватка специалистов по организации статистических

работ, слабая настойчивость региональных властей во взаимоотношениях с центральными ведомствами по организации статистических структур, что приводило к длительной переписке и волоките. Оформление региональных центров статистического учета позволило поставить на регулярную основу формирование статистических данных как по запросам министерств, так и для оперативного управления на местах, что представлено в качестве переписей, учета кочевого и оседлого населения, а также их хозяйства и деятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеенко А.Н. Население Казахстана за 100 лет (1897-1997 гг.). Усть-Каменогорск, 1999. 157 с.
2. Центральный государственный архив Республики Казахстан Ф. 393. Оп. 1. Д. 1.
3. Центральный государственный архив Республики Казахстан Ф. 393. Оп. 1. Д. 2.
4. Центральный государственный архив Республики Казахстан Ф. 480. Оп. 1. Д. 1.
5. Центральный государственный архив Республики Казахстан Ф. 828. Оп. 1. Д. 67.
6. Центральный государственный архив Республики Казахстан Ф. 480. Оп. 1. Д. 11.
7. Журнал заседаний Тургайского областного статистического комитета. 1899. май.
8. Центральный государственный архив Республики Казахстан. Ф. 318. Оп. 1. Д. 94.
9. Российский государственный исторический архив. Ф. 1290. Оп. 2. Д. 95.
10. Отчет Тургайского областного статистического комитета. Оренбург, 1898. 42 с.
11. Урашев С.А. Семиреченский областной статистический комитет – первое научное общество на территории края 1879–1917 гг. Алматы, 2008. 71 с.
12. Добромыслов А.И. Животноводство Тургайской области. Оренбург: областная тип, 1895. 360 с.

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

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Алтайский государственный педагогический университет