

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТАТИСТИЧЕСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Скопа Виталий Александрович

Доктор исторических наук, профессор,
член-корреспондент российской академии
естествознания, Алтайский государственный
педагогический университет (г. Барнаул)
sverhtitan@rambler.ru

TRANSFORMATION OF LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF STATISTICAL INSTITUTIONS OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE 19TH CENTURY: A RETROSPECTIVE ANALYSIS

V. Skopa

Summary: The ministerial reform of 1802 largely predetermined the functioning of the country's future statistical apparatus, since the transition to sectoral management of state institutions pushed for the regulatory design of statistical services. In this regard, the key role was assigned to the Ministry of Internal Affairs. Beginning in 1804, statistical information was presented to the ministry in the form of reports, which contained mainly digital data. In 1811, a statistical department was established under the Ministry of Internal Affairs. In the same year, regional centers received a directive that determined the directions of work. In 1819, in order to control the work being carried out, the statistical department was transferred to the office of the Ministry of Internal Affairs. Significant changes in the system of statistical institutions began in the mid-1930s. XIX century, when the needs of the state necessitated the need to begin organizing statistical work both in the form of local surveys of economic sectors and their parts, and surveys of entire provinces and regions. In 1858, the Statistical Committee was reorganized into the Central Statistical Committee, divided into two departments: zemstvo and statistical.

Keywords: statistical institutions, Russian Empire, public administration, Ministry of Internal Affairs, history.

Аннотация: Министерская реформа 1802 года во многом предопределила функционирование будущего статистического аппарата страны, так как переход к отраслевому управлению государственными институтами подталкивал к нормативному оформлению статистических служб. В этой связи ключевая роль отводилась Министерству внутренних дел. Начиная с 1804 г. статистические сведения представлялись в министерство в форме отчетов, где содержали преимущественно цифровые данные. В 1811 г. при МВД было учреждено статистическое отделение. В этом же году в региональные центры поступила директива, определившая направления работ. В 1819 году с целью контроля в осуществляемых работах статистическое отделение было передано канцелярии МВД. Существенные перемены в системе статистических учреждений намечались к середине 30-х гг. XIX в., когда потребности государства вызвали необходимость приступить к организации статистических работ как в форме локальных обследований отраслей хозяйства и их частей, так и обследований целых губерний и областей. В 1858 году Статистический комитет был реорганизован в Центральный статистический комитет с делением на два отдела: земский и статистический.

Ключевые слова: статистические учреждения, Российская империя, государственное управление, министерство внутренних дел, история.

История организации и деятельности системы статистических учреждений вызывает определенный интерес как с исторической точки зрения, так и административно-управленческой, поскольку формируемые сведения статистического характера в недрах данных структур выполняли важнейшие функции: контроля, администрирования, фискала. Именно данный материал являлся стратегическим ресурсом в управлении и определении векторов дальнейшего развития общества и государства [11].

Модернизация системы управления Российской империи в начале XIX века создавала объективные условия

и предпосылки для оформления статистических служб, которые могли бы не разово формировать данные по всей столь обширной территории, а комплексно, системно и на регулярной основе собирать сведения, выполняющие в последствии функции управленческого характера по различным отраслям и ведомствам.

Вопросы организации и функционирования административно-государственных статистических учреждений нашли свое отражение в достаточно солидном массиве научных публикаций. Отдельно поднимались вопросы, касающиеся форм и методов статистического учета, принципов взаимодействия центра и региона [4,

5]. Затрагивались аспекты организации региональных статистических служб, их деятельности как в части статистических работ, так и социокультурных [4, 9]. Анализу подлежали статистические комитеты как центры регионального статистического учета [11]. В то же время, несмотря на широту разработанности проблемы, трансформация правового регулирования организации и деятельности статистических учреждений Российской империи в XIX веке оставалась вне поля научного исследования. Ретроспективный анализ в данном случае позволит комплексно рассмотреть процесс становления и функционирования статистических служб как системно функционирующих единиц.

Методологической основой исследования являлся системный подход и теория модернизации, что позволило рассмотреть институциональное оформление и развитие статистических учреждений в Российском государстве в контексте трансформации социально-экономической и политической системы, где роль выше обозначенных структур приобретала неотъемлемый характер всей системы управления, а формируемые статистические данные являлись имманентной единицей в организации этого управления.

Целью данной статьи является системное представление правового обеспечения организации и деятельности статистических учреждений Российской империи в XIX столетии посредством ретроспективного анализа.

Правовое оформление статистических служб в начале XIX в. было вызвано социально-экономическими и политическими факторами. Во многом подталкивало действующую власть к процессу юридического оформления централизованного статистического аппарата то обстоятельство, что империя имела колоссальную площадь, а принцип рационального управления вынуждал администрацию как в центре, так и на местах, иметь в свободном распоряжении адекватные и репрезентативные статистические сведения, которые должны иметь не фрагментарный характер, а возможность их целостного сопоставления с целью выявления динамики развития тех или иных процессов.

Точкой отчета в оформлении процесса системного формирования статистических сведений по всей империи принято считать 1802 год, когда по всем регионам страны было определено формирование статистических сведений. Министерская реформа 1802 года во многом предопределила функционирование будущего статистического аппарата страны, так как переход к отраслевому управлению государственными институтами подталкивал к нормативному оформлению статистических служб [1, 3]. В этой связи ключевая роль отводилась Министерству внутренних дел, так как большинство статистических сведений, которые касались

населения, плотности его распределения, переселения оседали именно там. Юридически манифестом от 8 сентября 1802 года определялось, что «Каждому Министру в конце года подавать Его Императорскому Величеству через Правительствующий Сенат письменный отчет в управлении всех вверенных ему частей» [2, 10]. Данная установка закладывала некую систему статистических работ и формирование регулярной отчетности, что кардинально отличалось от ранее формируемых сведений спонтанно, путем непонятной выборки, без какой-либо верификации. Этот принцип имел отношение и к губерниям империи, которым также определялся порядок сбора и предоставления сведений по вверенным им территориям посредством ежегодных отчетов, которые должны были поступать в Министерство [7]. Данный шаг вносил некие коррективы и в функционал начальников губерний. Фактически перед каждым губернатором определялись задачи: «собрать такие статистические сведения, на основе которых можно будет составить достаточно полное представление о губернии и регулярно извещать правительство об изменениях в них» [10]. С целью унифицированного сбора сведений по всей империи губернаторам была представлена схема отчета, которая содержала сведения «о численности населения, податях, произрастании хлебов, о сельских магазинах и народном продовольствии, о фабриках и заводах, о городских доходах и публичных зданиях» [8]. Данные шаги имперских чиновников закладывали фундамент в организацию унифицированного статистического учета и контроля, предопределяя успех будущего администрирования [13]. В практике сведения поступали весьма разрозненно и не системно, но, все-таки, они аккумулировались в центральном ведомстве и это подтолкнуло власти к оформлению при Департаменте Министерства внутренних дел, которому вменялась обработка и систематизация всех сведений, поступавших из губерний. Одной из главных задач, которую пытались решить – улучшить качество статистических сведений с возможностью применять их в государственных целях. По свидетельству Ф.Ф. Вигеля, «молодые статистики» до образования статистического отделения были причислены к первому отделению экспедиции государственного благоустройства [4, 6]. Несмотря на поступление сведений из регионов, достоверность материалов была невысока, что признавали и сами организаторы отчетности, в частности Министерство внутренних дел.

Начиная с 1804 г. статистические сведения представлялись в министерство в форме отчетов, где содержали преимущественно цифровые данные. Стоит отметить тот факт, что до этого данные представлялись в сплошном описании и имели порой интерпретацию тех служащих, кто их составлял, что искажало истинную картину действительности. Предложенный формат сбора статистических сведений оставался без изменений вплоть до 1810 года [9]. Основываясь на выявленных источниках

вых данных, можно отметить, что системность и регулярность в поступлении сведений в центральное ведомство из регионов отсутствовала, что не могло ни волновать чиновников. На одном из заседаний ведомства деятельность была признана несостоятельной. В 1810 г. совет был переведен в Министерство полиции. Статистика как процесс формирования сведений и как структура определялись «заброшенными и несоответствующими той цели, к которой первоначально они были направлены» [8].

В 1811 г. при МВД было учреждено статистическое отделение во главе с К.Ф. Германом, который являлся и ученым, и служащим [10]. В исторической литературе, да и многие исследователи именно эту дату считают отправной в определении организации статистических служб в российском государстве [5]. Деятельность Карла Федоровича во многом способствовала привлечению в статистический аппарат как чиновников, так и ученых практиков. С теоретической точки зрения это расширяло возможности использовать достижения статистической науки на практике, а также вовлекать в орбиту статистических работ представителей региональной власти.

В этом же году в региональные центры поступила директива, где определялось отделение «ученой часть от исполнительной» в структуре статистического отделения [13]. Исполнительная часть выполняла работы, касающиеся «составлений предписаний губернаторам и рассмотрения вопросов, связанных с возможными трудностями, с которыми могли бы столкнуться губернаторы при исполнении требований по составлению годовых статистических отчетов» [10]. Для формирования материала по регионам определялось «командирование чиновников для сбора статистической информации», которые обеспечивались соответствующими инструкциями, разработанными представителями статистического отделения.

В обязанности научной части входило: «разработка плана для устройства статистической части, а также извлечение сведений из отчетов начальников губерний и чиновников МВД», что в последствии давало возможность составлять замечания на них и предлагать корректировку [8, 10].

Очередные изменения в системе структуры статистического учета произошли в 1817 году. Они были вызваны производственной необходимостью, куда можно отнести рост поступающего статистического и описательного материала, чертежей по губерниям и областям, инструкций и рекомендаций. В этой связи при статистическом отделении были учреждены «ученое установление, счетная, чертежная части и регистратура». Учетное установление ведало статистическим описаниями и их корректировкой; счетная часть занималась составлением

таблиц и разработкой материалов, которые поступали из губерний и ученого установления; определение площадей и границ губерний, а также выполнение различных картографических работ вменялось чертежной части; все делопроизводство возлагалось на регистратуру. Оформление данных структур являлось существенным катализатором в организации статистических работ на местах.

Главнейшим предметом статистических работ было определено хозяйство Империи, ее население и естественные пособия земли. Все предметы, входившие в круг занятий, предписано было излагать «в качественном и количественном видах, в порядке мест и предметов» [7]. Статистическому отделению предоставлена была возможность приглашать к работам посторонних лиц, «имеющих познания по статистической части» [10]. В 1819 году с целью контроля в осуществляемых работах статистическое отделение было передано канцелярии МВД [2]. В то же время, как показывала практика, огромный массив статистических сведений был сосредоточен в других министерствах и ведомствах, что и послужило толчком к дальнейшим преобразованиям ведомственных статистических структур.

В 1823 году статистическое отделение вошло в состав департамента исполнительной полиции МВД. Одной из главнейших задач, которая решалась – унификация текущего статистического учета и делопроизводства, которая имела иерархическую соподчиненность. В этой связи накопленный опыт статистических работ являлся основой для развития региональных статистических подсистем. Ученое установление было оставлено в ведении профессора К. Ф. Германа, он же осуществлял общее руководство работами и мог приглашать к занятиям в отделении посторонних людей, имеющих статистические знания и опыт.

В 1828 г. министр внутренних дел констатировал «деятельность статистического отделения и при нем дела находятся в величайшем небрежении» и оно «не соответствует полезной цели своего установления» [10]. Фактически поступавший массив статистических сведений из регионов оставался в запустении и не имел практического применения. Усиливали это и взгляды ученых на предмет статистики в первой трети XIX в. По их представлению, «статистика являлась наукой об элементах государственной жизни, в ее задачи входило освещение народного благосостояния, и поэтому статистическое описание обязательно должно было содержать сведения о земле, жителях, промышленности и государственном устройстве» [8]. В соответствии с этим, Министерство внутренних дел, дабы решить стоящую проблему, поручило начальникам губерний заполнять статистические формы «относительно каждого уезда и города» [8]. К этому прописывался механизм формирования данных.

Он заключался в том, что «сведения получали от исправников и дворянских предводителей, от губернских светских и духовных властей» [8, 10]. Отдельно помечалось, как ремарка, «включить в таблицы только подлинные факты, все же гадательное, или на одних общих соображениях и сказаниях основанное также предлагалось изложить в виде особых примечаний» [8].

Существенные перемены в системе статистических учреждений наметились к середине 30-х гг. XIX в., когда потребности государства вызвали необходимость приступить к организации статистических работ как в форме локальных обследований отраслей хозяйства и их частей, так и обследований целых губерний и областей. К этому времени был накоплен практический опыт и теоретические знания в административном аппарате. В 1834 году, понимая практикоориентированную направленность статистических сведений были утверждены «Правила для статистического отделения при совете Министерства внутренних дел и статистических комитетов в губерниях» [10]. Данный документ подробнейшим образом определял механизм и принципы формирования статистических данных по всей империи, уделяя отдельное внимание территориальным центрам и специфике их развития, куда можно отнести национальные окраины.

МВД предписывалось подробное и точное описание всех подведомственных ему частей. Основанием его работ служили сведения, которые поступали из департаментов министерства и от начальников губерний. С этой целью был разработан план статистических обследований в губерниях и областях, имеющий практические основы, который в последствии был рекомендован статистическим отделением МВД. По своему содержанию организация работы представляла собой описательные мероприятия, которые позволяли фактологически видеть констатируемый объект. Для формирования сведений по вверенной территории план статистических обследований был доведен до начальников губерний, что во многом упрощало работу.

К 1835 году, с учетом ранее формируемых сведений и механизмов их формирования, был детализирован и усовершенствован план статистических обследований, который охватывал ведомственные подразделения и структуры, а также предусматривал сбор и приведение в порядок сведений, касающихся «всех предметов, входящих в круг ведения министерства» [10]. Фактически это касалось формирования «точных и подробных описаний губерний, областей и городов». При формировании статистических сведений отдельное внимание обращалось на народонаселение территорий, а именно его «плотность, вероисповедание, этнический состав, сословную принадлежность». Функционально расширялись полномочия статистического отделения, так как предпола-

лось формировать сведения «о состоянии медицинской части, о болезнях эндемических, эпидемических и о смертности». В силу того, что материал должен был поступать от начальников губерний и носить унифицированный характер в 1837 году в свет вышел «Общий наказ гражданским губернаторам» [10]. Этот документ фактически поставил точку в регламентации сбора статистических данных на местах, поскольку детализировал и инструкционно определял порядок формирования всех сведений.

Отдельной статьей прописывался механизм функционирования статистических комитетов как региональных центров статистического учета. Комитет становился связующим звеном между губернатором, хотя губернатор и являлся председательствующим в нем, и всеми подведомственными структурами, которые обязаны были предоставлять статистический материал. Наказ нормативно заставлял региональную власть решать финансовые вопросы в части статистических работ и определял системное представление сведений о вверенной территории. Весь материал о положении дел управления и о состоянии губернии представлялся в ежегодном отчете, а также в срочных ведомостях и донесениях по запросам центральных властей.

Первая попытка издания свода статистических сведений о состоянии административно-хозяйственной части Империи на основе региональных статистических сведений была предпринята в 1839 году. Полученный материал имел важное научно-практическое значение, поскольку предполагался как для оперативного управления, так и научных изысканий. В 1841 году был издан второй том «Материалов для статистики Российской Империи» [12].

Очередные нормативные преобразования статистических учреждений империи приходятся на 40-50-е годы XIX века. Потребность в регулярных, систематизированных и репрезентативных статистических данных возрастала год от года. В этой связи в 1843 г. были разработаны «Главные основания для отечественной статистики, предпринимаемой в МВД» [10]. Согласно документу «предметом статистики являлись сведения, которые могли иметь практическую пользу для администрации». Фактически это очерчивало сугубо административный учет и не более. Отдельной статьей прописывался механизм комплектования сведений посредством специально командированных от МВД чиновников, а региональная власть во всем им обязана была содействовать. К работе по сбору сведений также предполагалось привлекать и полицию.

Одной из главнейших и стратегических функций статистических данных являлся учет народонаселения для оперативного управления. Территориально империя

была огромна, статистические данные поступали с большой задержкой, а то и вовсе отсутствовали, что приводило к неясности, а порой и не пониманию истинного положения дел, особенно в национальных окраинах. Для унификации поступающих сведений и большего контроля над их адекватностью в 1852 г. при МВД был образован особый Статистический комитет, целью которого был «сбор сведений преимущественно о составе и движении народонаселения». Далее, в 1853 году, последовал циркуляр Статистического комитета МВД «О должном направлении действий губернского статистического комитета». Этот документ существенно активизировал работу региональных статистических центров, оживилась переписка и центральным ведомством.

В конце 50-х годов XIX в. наметилась тенденция очередного преобразования статистических ведомств. Во многом это было связано с общегосударственными потребностями, а также дальнейшим процессом централизации статистических служб. С целью необходимости объединения всех статистических работ, проводимых в государстве, в 1858 году Статистический комитет был реорганизован в Центральный статистический комитет с делением на два отдела: земский и статистический. Первый занимался вопросами улучшения и благоустройства быта помещичьих крестьян, а второй являлся центром статистических работ, аккумулирующий в себе всю статистическую деятельность государства.

Окончательно оформленное центральное звено государственной статистики позволило обратить более пристальное внимание на регионы. Начиная со второй половины XIX века прослеживается новый этап в нормативном обеспечении статистических служб, который направлен на усиление и укрепление региональных центров статистического учета и их инструкционно-методическое обеспечение в части организации и проведения статистических работ. Согласно нововведениям, все губернские статистические комитеты подчинялись Центральному комитету, которому поручалось давать им наставления и руководства относительно сбора необходимых для него сведений. В 1860 году в свет вышло

«Положение о губернских и областных статистических комитетах», которое регламентировало деятельность региональных статистических служб. Оно также определяло состав комитета, финансовое обеспечение, права и обязанности членов комитета. В 1861 году данное положение было дополнено циркуляром МВД, что расширяло функциональность структуры и давало возможность заниматься «сбором сведений о памятниках старины и публиковать разработанные материалы на страницах «Губернских ведомостей». Деятельность такого рода позволяла привлечению образованных людей губернии к «деятельному участию в работах комитета». Вся работа административной статистической структуры в регионе была разделена на обязательную, «имеющую целью доставление необходимых правительству данных», и необязательную, «состоящую в ученых трудах всякого рода, имеющую целью исследование губернии в разных отношениях» [10]. Нормативное закрепление направлений деятельности статистических комитетов позволило региональным властям рационально подойти к организации статистических работ на местах и системно определить их приоритетность и последовательность в выполнении.

Таким образом на протяжении более чем полвека шел процесс оформления статистических учреждений, содержащий в себе организационную, хозяйственную, административную, методическую части. Оформленное центральное звено статистического учета в лице ЦСК способствовало выстраиванию вертикали статистического учета. Создание комитетов позволило перейти на новый уровень организации и проведения статистических работ в регионах. Центральная статистическая система создала основу для обеспечения работ инструкционным руководством. В статистических комитетах был определен членский состав и основные направления деятельности, что позволило на качественно новой основе осуществлять статистические обследования в регионе. Сформированные статистические службы в данном формате удовлетворяли административные запросы посредством своевременного и адекватного формирования статистического материала.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арсеньев К.И. Статистические очерки России. Соч. Константина Арсеньева СПб., 1848.
2. Варадинов Н. История Министерства внутренних дел. СПб., 1862.
3. Герман К.Ф. Всеобщая теория статистики для обучающихся сей науке. Издания от Главного правления училищ. СПб.: При Императорской Академии Наук, 1809.
4. Елисеева И.И., Шепелев Л.Е. К истории образования органов государственной статистики в России // Вопросы статистики. 2002. № 5.
5. Огородников Е. Настоящее устройство местных административно-статистических учреждений в России // Журнал МВД. 1861. декабрь.
6. Плошко Б.Г. История статистики. М., 1990.
7. Российский государственный исторический архив Ф. 1290. Оп. 1. Д. 212.
8. Российский государственный исторический архив Ф. 1290. Оп. 2. Д. 293.

9. Рябушкин Т.В. Теоретические концепции в отечественной статистике. М., 1986.
10. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел с учреждения Министерства за 1865 год. СПб., 1865.
11. Скопа В.А. История статистических учреждений Западной Сибири и Степного края в XIX – начале XX века: монография. Барнаул: АлтГПУ, 2015.
12. Статистический Временник Российской империи. СПб., 1860.
13. Строкин Н. К вопросу о статистической организации. Псков, 1881.

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

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Алтайский государственный педагогический университет