

ИСТОРИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ СТАТИСТИЧЕСКИХ СЛУЖБ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Запросы административных институтов на статистический материал в целях государственного управления создавали условия для развития системы статистического учета и контроля. Организация и деятельность системы статистических учреждений Западной Сибири во второй половине XIX – начале XX в. имела свои особенности и специфику. Административно-территориальный принцип комплектования статистических данных способствовал развитию соподчиненного механизма выполнения статистических работ. С целью своевременной подготовки статистических данных в рассматриваемом регионе статистическую систему формировали как постоянно действующие государственные статистические учреждения, так и периодически функционирующие.

Ключевые слова: региональная статистическая система, государственное управление, статистический комитет, Западная Сибирь, статистический корреспондент, история.

В связи с необходимостью совершенствования государственного управления и учета начиная со второй половины XIX в. существенно возросла потребность в статистических данных, что можно объяснить более активным развитием экономики и социальной сферы. Актуальным становится вопрос об адекватности, качестве и своевременности статистического материала. Во многом это зависело от самой статистической системы, ее организации, эффективности работы и своевременного представления материала с целью выработки управленческих и хозяйственных решений. Формируемые имперские статистические данные в структуре Центрального статистического комитета представляли собой не что иное, как компиляцию регионального статистического материала, который на местах подвергался комплектованию, обработке и типовому внесению в переписные и анкетные формы.

Начиная со второй половины XIX в. региональными статистическими центрами выступали губернские и областные статистические комитеты. Их оформление в качестве связующих административно-статистических органов создало благоприятные условия для возникновения и развития региональной сети статистических служб. Региональную систему статистических служб Западной Сибири, в силу специфики развития региона (в первую очередь из-за отсутствия земских статистических отделов вплоть до июля 1917 г.), составляли как постоянно действующие государственные статистические учреждения губернии – статистические комитеты, так и периодически функционирующие. Систему временно действующих статистических служб представляли привлекаемые низовые органы административно-территориального управления – волостные управления, переписные комиссии и добровольные корреспонденты. Вменяемая в их обязанности статистическая деятельность являлась существенной помощью действующим, но маломощным статистическим

службам как в период крупномасштабных статистических обследований, так и при проведении локальных статистических работ.

Организация деятельности региональной сети статистических служб в Западной Сибири выстраивалась в соответствии с административно-территориальным устройством: губерния (область) – уезд (округ) – волость – селение. В соответствии с этим шел процесс развития системы статистических учреждений, а вместе с тем создавался и соподчиненный механизм выполнения статистических работ.

В территориальных границах Западной Сибири статистическая отчетность представлялась по 7 уездам Томской и 10 уездам Тобольской губерний, 5 уездам Акмолинской и 5 уездам Семипалатинской областей. Две последние области с 1882 г. образовывали Степное генерал-губернаторство. В свою очередь, система уездной (окружной) статистики выстраивалась в соответствии с административным делением уезда на волости, и статистический материал поступал соответственно этому делению – от волостных правлений.

По мере проведения статистических обследований в уездах стали появляться добровольные статистические корреспонденты, от деятельности которых во многом зависело качество и адекватность формируемого статистического материала. Некоторые из них входили в состав статистических комитетов в качестве «действительных» членов, представляя свои уезды. Так, в 1859 г. по Томской губернии изъявили согласие быть корреспондентами: по Томскому округу – старший учитель гимназии Игнатьев, по Мариинскому – окружной судья Эверс, по Каинскому – окружной начальник Вагин, по Барнаульскому – советник Алтайского горного правления Гуляев, по Кузнецкому – окружной судья Шаврин, по Бийскому – окружной стряпчий Краснопевцев [1, л. 25]. Деятельность «действительных» членов статистических комитетов нормативно регламентировалась положением [2, с. 25–38].

С учетом иерархического комплектования статистического материала и организации самой работы статистическая деятельность в уездах напрямую зависела от аналогичного процесса в более мелких административно-территориальных единицах – волостях и селениях. Вся формируемая статистическая система была составной частью механизма управления, а в рамках волости процесс статистического учета реализовывался через деятельность волостного правления.

Волостное правление, как центр местной региональной власти, способствовало развитию региональной сети статистических служб. Отдаленность и малолюдность многих селений создавали определенные сложности в организации статистических работ на местах, что приводило к задержке поступления статистического материала, а то и вообще к его отсутствию [3, с. 65–69].

Важное место в деятельности волостных правлений «занимала работа по доставлению статистических сведений самым разнообразным органам управления» [4, л. 27–28]. Деятельность волостного правления в систематизации и накоплении статистического материала велась по определенной официальной форме. «Волостным правлением составлялись семейные списки и все необходимые сведения для организации всеобщей воинской повинности; представлялись самые разнообразные данные о хозяйственном положении населения по требованию чинов полиции, податной инспекции, продовольственных присутствий и по запросам органов самоуправления – страховых агентов, врачей, агрономов и т. д. К тому же, волостное правление вело учет уходящему и вновь прибывающему в пределы волости населению и выдавало паспорта» [5, с. 52]. Вся эта статистическая учетность требовала много времени и специалистов, которых фактически не хватало. Осуществляемые статистические мероприятия в рамках волостного правления были важны в первую очередь для нужд управления и хозяйственного ведения подведомственных территорий.

Организация статистической деятельности в волостях, осуществляемая через волостное правление, органично вписывалась в развивающуюся региональную статистическую сеть. Работы по статистическому обследованию, регистрации и учету населения и его хозяйственного и культурного быта также входили в обязанности волостного правления. Объяснить это можно тем, что после начала практической деятельности статистических комитетов специалистов не хватало, а для нужд управления и в соответствии с запросами Центрального статистического комитета требовался комплексный статистический материал.

Для организации статистического мероприятия на уровне волости большое значение имела ее ад-

министративно-структурная организация. В состав волостного правления входили представители от сельских обществ. При необходимости, чаще всего при массовых статистических обследованиях, в проведении мероприятий могли быть задействованы представители сельской администрации – волостной старшина, сельские старосты и волостные писари. При организации и проведении статистических обследований, работе со статистическим материалом представители волостного правления сталкивались с некоторыми функциональными сложностями, что объяснялось слабой подготовкой и отсутствием опыта работ. К их числу можно отнести упорядоченность, систематизацию и непосредственное представление структурированного статистического материала. Еще одна трудность, с которой сталкивались представители региональной статистической сети, – это отдаленность территорий. Территориальный размах уездов в губерниях и областях Западной Сибири являлся препятствием для своевременного поступления статистического материала. Иногда это приводило к длительной переписке между статистическими комитетами и волостными правлениями, а то и Центральным статистическим комитетом о возможности отсрочки предоставления статистических данных [6, л. 41; 7, л. 87–88]. К тому же не в каждом уезде было необходимое количество статистических корреспондентов, задействованных в проведении обследований.

Вместе с тем обозначенная система статистических служб имела практическую значимость в общей организации региональной статистической системы и являлась условием развития статистической деятельности на местах [8, с. 13–17]. Подтверждением этого является высказывание З. Г. Френкеля о важности статистического учета на местах: «...без точных цифровых данных о числе, возрастно-половом и профессиональном составе, о грамотности населения, о его движении и хозяйственном обеспечении нельзя определить рода и размеров местных потребностей, равно как и необходимых для их удовлетворения средств и учреждений. Без статистических данных о местном населении, о местной культурной и хозяйственной жизни нельзя дать верное направление деятельности в целом» [5, с. 168].

С целью оптимизации статистической деятельности территориальная администрация практиковала различные подходы и методы. Для решения кадровой проблемы и с целью своевременного представления материала использовались командированные статистики, которые практически всегда были снабжены заранее подготовленными переписными и анкетными листами и имели опыт практической работы.

Деятельность подготовленных статистиков позволяла им привлекать людей из числа местных жителей, которые логично вписывались в региональную сеть статистических служб. Они определялись волостным правлением из числа грамотных людей. Их численность была не всегда однородной и зависела от ряда обстоятельств. Во-первых, от масштабов проводимых обследований; во-вторых, от денежных средств, выделяемых на проведение статистического обследования; в-третьих, от числа компетентных лиц, проживающих в волости или селении, где проводилось обследование. Так, в Алтайском (горном) округе из объема статистических обследований, проводимых в конце XIX – начале XX в., отдельная часть статистического материала была получена в результате использования труда «добровольных статистиков» [9, л. 80–81].

Большой комплексный статистический материал собирался «статистиками из селений» по книжкам хозяйственно-статистических сведений, которые статистическое отделение ежеквартально рассылало по волостям. На первых листах книжки была отпечатана памятка по ее заполнению и просьба о том, что «сельские жители не откажут сообщить свои наблюдения по предлагаемым вопросам» [10, л. 2–8]. В формируемом статистическом материале были заинтересованы административные структуры округа и губернии в целом. Чаще всего труд «добровольных статистиков» с разовыми денежными выплатами использовался в статистических обследованиях, приуроченных к годовым отчетам округа или к сельскохозяйственным отчетам, где требовался комплексно сгруппированный материал, будь то по отраслям сельского хозяйства или по занятости населения [10, л. 10–15]. Отсутствие постоянно действующих кадров препятствовало расширению региональной статистической системы и негативно сказывалось на комплектовании статистического материала.

Еще один способ решения кадровой проблемы в региональной статистической системе Западной Сибири состоял в привлечении земских статистиков. Учитывая высокий уровень развития статистики, в первую очередь земской, в Европейской России, региональные административные структуры делали запрос на статистиков из центральных губерний с целью проведения статистических обследований на месте [11, с. 150]. К тому же опыт практической и теоретической работы земских статистиков, основанный на большом количестве проводимых ими статистических обследований на местах, позволял разрабатывать переписные программы применительно к конкретной местности и контингенту. Однако в организации практических работ заимствовались далеко не все формы и методы. Особое внимание обращалось на специфику

организации статистического обследования, связанную с привлечением в большинстве случаев «добровольных статистиков». Для расширения региональной сети статистических служб в Сибири к работе старались привлекать священников, учителей, и если материал собирали по сельскому хозяйству, «то селян, которые имеют свое земледельческое хозяйство, а также из грамотных крестьян, известных волостному правлению – как люди толковые и наблюдательные» [12, л. 44]. Стоит отметить, что подготовка кадров для проводимых обследований в рассматриваемом регионе не всегда соответствовала должному уровню.

Следующий путь решения кадровой проблемы, по которому шли губернские и областные власти, – это привлечение к статистическим обследованиям ссыльных или переселенцев, имеющих теоретические и практические знания. Это не только позволяло провести обследование, но и создавало условия для зарождения общественно-научных организаций с привлечением образованных людей из местного населения [11, с. 151]. Так, ярким примером статистической деятельности в Алтайском (горном) округе является работа С. П. Швецова. Собранные и обработанные им статистические материалы имели теоретическую и практическую значимость для действующей региональной статистической системы.

Оформленная региональная сеть статистических служб в Западной Сибири играла важную роль в системе губернского и областного правления. При сопоставлении статистической деятельности земских статистиков Европейской России и региональной сети статистических служб Западной Сибири становится очевидным, что деятельность первых по обследованию объектов имела более завершенную форму. Это объясняется более подготовленным составом земских статистиков и их финансовым обеспечением, что было немаловажным фактором.

Проводимые крупномасштабные статистические обследования в общероссийском масштабе также способствовали укреплению и развитию региональной сети статистических служб на местах. Так, во время общероссийских статистических кампаний создавались временные коллективы, которые способствовали пополнению и расширению региональной статистической системы. Переписные участки, формируемые в период Всеобщей переписи 1897 г., во главе с их руководителями способствовали пополнению региональной сети счетчиками, или иначе – «добровольными статистиками». В качестве счетчиков рекомендовалось привлекать «священно- и церковнослужителей; учителей местных школ; местных земельных собственников, приказчиков и конторщиков владельческих

усадеб; владельцев и приказчиков местных лавок и промышленных заведений; наиболее грамотных из отставных и запасных нижних чинов; вообще местных обывателей из грамотных» [13, с. 88–96]. Отмечалось, что все эти лица должны быть «внушающими доверие» начальству. Необходимость уездных переписных комиссий, формируемых в период переписей, заключалась в унифицированной системной обработке статистического материала общегосударственной значимости. Данная форма работы на местах была крайне редкой и затратной.

Значительную роль в организации и проведении статистических обследований в регионе играла подготовительная работа, которая предопределяла результат всей деятельности. В нее входило составление списков, переписных и анкетных листов для привлекаемых участников статистических мероприятий – счетчиков, добровольных корреспондентов, статистических осведомителей и др. Во избежание ошибок в территориальных обследованиях отдельное внимание было обращено на инструкционное руководство и методические рекомендации обследования. В локальные переписи инструкции в большинстве случаев включали разъяснение с выдачей памяток, где указывалась последовательность мероприятия [14, л. 1–2]. Деятельность на местах выстраивалась таким образом, что регистрация и записи, производимые в волостном правлении, сводились в простейшие таблицы и велись по однообразным формам (карточкам, книгам, ведомостям), и это существенно упрощало работу.

В обследованиях, охватывающих всю губернию, инструктирование для вовлеченных в статистические мероприятия носило всеобщий характер и включало всех участников без исключения. Так, инструктирование по переписи 1897 г. в губернии выстраивалось следующим образом: «циркулярная инструкция Министра внутренних дел губернатору; общие основания деятельности уполномоченных; инструкция уездным и городским переписным комиссиям; инструкция заведующим переписными участками в уездах, в городах; инструкция для переписи в учреждениях, переписываемых в особом порядке; наставление сельским счетчикам и городским» [15, л. 15–16]. Особенно большой полнотой обладали наставления «добровольным статистикам», детально излагающие его обязанности по производству переписи и правила заполнения переписных листов [13, с. 98].

Организация и подготовка региональных статистиков велась нерегулярно, преимущественно это приурочивалось к общегосударственным статистическим кампаниям. Так, Всероссийской сельскохозяйственной переписи 1917 г. «предшествовал протекавший в Томске IV съезд сибирских статистиков, приспособивший программу Всероссий-

ской переписи к местным условиям и установивший однообразный для Сибири план организации работ» [16, с. 3–4]. В целях подготовки населения к переписи нередко были воззвания к нему и рассылались обращения к добровольным корреспондентам с объяснением значимости переписи и просьбами в содействии ей.

Важную роль в организации деятельности сети статистических служб играло районирование территории. Формируемые участки для обследования способствовали системному и последовательному комплектованию статистического материала. Яркими примерами этого являются однодневные переписи городов Барнаула 1895 г., Томска 1880 г. и 1912 г., Тобольска 1872 г. и 1882 г., где территориально города делились с целью качественного и поэтапного обследования, что по многим параметрам давало положительный результат.

При выполнении статистических обследований среди статистиков было немало волостных писарей и урядников, которые если и не всегда располагали методикой проведения статистического обследования, то прекрасно ориентировались в рамках своей волости или селения территориально [3, с. 84]. Волостные писари нередко располагали сведениями об урожаях хлеба, денежных оборотах на ярмарках, о переселении. Эти статистические сведения поступали в казенную палату, губернский статистический комитет и другие ведомства, где впоследствии обрабатывались и приводились в единообразный порядок.

В финансовом обеспечении региональная статистическая система во многом зависела от масштабов статистического обследования, степени участия «нестатистических» административных структур, количества привлеченных корреспондентов и других факторов. В локальных статистических кампаниях денежные выплаты добровольным статистикам, как представителям региональной статистической системы, могли быть стабильны, а могли и варьироваться. Так, в деятельности Статистической партии Алтайского округа при проведении локальных статистических мероприятий отдаленных местностей чаще использовался труд добровольных статистиков за единовременные выплаты [17, л. 23].

Учитывая слабую подготовку статистиков и не всегда качественно получаемый ими материал, в регионе пытались организовать в начале XX в. курсы по подготовке и повышению квалификации статистиков. Губернские курсы организовывались в целях подготовки достаточного контингента волостных статистиков [18, л. 1–2]. Так, в рамках Томской губернии все мероприятия по подготовке специалистов проводились собственными силами. Губернские курсы для подготовки волостных статис-

тиков учреждались в губернском городе. На курсах для подготовки ответственных технических работников губернских (областных) и уездных статистических бюро устанавливались специальные циклы преподавания, которые как можно ближе подводили будущих статистиков к практике. В большинстве случаев цикл охватывал такие виды статистики, как сельскохозяйственная (основная и текущая), продовольственная, промышленная (статистика промышленности и статистика труда), демографическая, статистика народного образования [19, с. 407–408]. Слушателей на волостные курсы привлекали предпочтительно из состава местного волостного населения, и они в период нахождения на курсах получали посуточное вознаграждение, согласно действующим правилам [18, л. 2]. В свободное от учебы время для слушателей волостных курсов проводились практические занятия в учреждениях статистического бюро, где выполнялись технические задания по организации на местах отдельных сторон волостной статистики. Данные мероприятия были весьма значимы с государственной точки зрения, поскольку залог грамотного управления заключался в анализе, а в дальнейшем – в использовании качественного статистического материала как на местах, так и в государстве в целом.

В начале XX в. большой вклад в укрепление региональной сети статистических служб Западной Сибири внесло переселенческое управление, а точнее, их статистические отделы. Они содержали в себе сведения текущей сельскохозяйственной и мелкоотраслевой статистики. Одним из ведущих направлений этих исследований являлась работа по выявлению степени эффективности землеустроительной и переселенческой политики правительства и ее влияния на экономику губернии [20, с. 38–40]. Собираемый и обрабатываемый в регионе статистический материал подвергался обработке и впоследствии использовался для практических рекомендаций при образовании новых переселенческих участков [21, с. 167–168.]. Мероприятия статистических отделов переселенческих управлений проводились в такой последовательности: сбор статистических сведений на местах по составленной программе; сведение данных подворной переписи в таблицы и систематическая выборка сведений; исследование-анализ сторон жизни, предусмотренных программой; текстовое изложение результатов. Продолжительность всех этих мероприятий во многом зависела от административных установок, кадров-специалистов и денежного обеспечения статистической кампании.

Начиная с XX столетия существенным дополнением к деятельности региональной сети статистических служб являлась расширенная работа административно-хозяйственных структур. На волост-

ном правлении лежала большая ответственность за регистрацию «особых групп населения, которые требовали особого попечения, помощи и заботы» [5, с. 68]. К ним относились хронически и неизлечимо больные, душевнобольные, сироты и престарелые. Особую важность и значение приобретал региональный статистический учет в период 1914–1918 гг. По условиям переживаемого времени получали регистрацию, учет и обследование на местах военноувечные, пострадавшие в течение войны в целях организации им надлежащей общедоступной лечебной помощи. К этому перечню следует добавить составление списков лиц, подлежащих первичному и повторному оспопрививанию [22, л. 38].

Итак, статистические обследования и учет в начале XX в. стали более масштабны. Волостное правление, как основа региональной системы статистических служб, представляло сведения по статистике населения и сведения, необходимые для учета чинов запаса и ополчения. Оно выдавало виды на жительство, а также удостоверения личности. По оценочной, страховой и хозяйственной статистике волостные управы принимали участие в оценке строений, в освидетельствовании строений после пожаров, представлении документов, необходимых для выдачи страхового вознаграждения. Реально сложившаяся низовая структура статистических служб зафиксирована в энциклопедической статье о них 1900 г.: «Фактически волостные правления являются главным статистическим органом непосредственного наблюдения; волостной писарь служит главным поставщиком всех сведений...» [23, с. 502].

Таким образом, оформление губернских и областных статистических комитетов как центров статистической деятельности в регионе заложило основу для развития региональной сети статистических служб. Ее представляли волостное правление, «действительные» члены статистических комитетов, использованный труд ссыльных и переселенцев, организованные переписные участки со счетчиками (статистиками) в период крупномасштабных государственных статистических кампаний, а также привлекаемые добровольные корреспонденты. Отсутствие в Сибири земств и земской статистики определило большую ответственность региональных властей в формировании отраслевого статистического материала, а специфические условия развития региона позволили включить в региональную сеть статистических служб формируемые статистические отделы переселенческих управлений. Несмотря на проявляющуюся порой неадекватность и несвоевременность формируемого статистического материала, созданная структура региональной сети статистических служб Западной Сибири решала поставленные перед ней задачи по своим возможностям и силам.

Список литературы и источников

1. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 234. Оп. 1. Д. 9.
2. Положение о губернских и областных статистических комитетах. СПб., 1861. 60 с.
3. Астырев Н. В волостных писарях. Очерк крестьянского самоуправления. М., 1896. 156 с.
4. ГАТО. Ф. 234. Оп. 1. Д. 144.
5. Френкель З. Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией. М., 1999. 269 с.
6. ГАТО. Ф. 234. Оп. 1. Д. 12.
7. Исторический архив Омской области. Ф. 3. Оп. 3. Д. 3570.
8. Кулябко-Корецкий В. В. К вопросу об организации местной статистики в Томской губернии. Б.м, б.г. 37 с.
9. Государственный архив Алтайского края (ГААК). Ф. 4. Оп. 1. Д. 48.
10. Там же. Д. 5778.
11. Скопа В. А. Кадровая проблема статистических служб в Алтайском округе в конце XIX – начала XX вв. // Актуальные проблемы археологии, истории и культуры: в 3 т. Т. 3. Новосибирск, 2005. С. 149–151.
12. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 33.
13. Воблый В. К. Переписи населения. М.–Л., 1940. 160 с.
14. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 5778.
15. ГАТО. Ф. 234. Оп. 1. Д. 284.
16. Нагнибеда В. Я. Организация Всероссийской переписи 1917 года в Алтайско-Томской части Сибири. Томск, 1919. 32 с.
17. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 48.
18. Государственный архив Новосибирской области. Ф. 146-Д. Оп. 1. Д. 416.
19. Скопа В. А. Организация работы и подготовка статистиков на Алтае в конце XIX – начале XX вв. // Алтайское село: история, современное состояние, проблемы и перспективы социально-экономического развития: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Барнаул, 2005. С. 404–411.
20. Кузнецов Д. В. Работа администрации по заготовке колонизационного фонда в среднем Прииртышье в конце XIX – начале XX вв. // Исторический ежегодник. Омск, 1999. С. 35–42.
21. Землеотводное и землеустроительное дело за Уралом 1909 г. СПб., 1910. 215 с.
22. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 321.
23. Статистика / Энциклопедический словарь под ред. Ф. А. Брокгауза, И. А. Ефрона. СПб., 1900. Т. 31.

Скопа В. А., кандидат исторических наук.

Алтайская государственная педагогическая академия.

Ул. Молодежная, 55, г. Барнаул, Алтайский край, Россия, 656031.

E-mail: sverhtitan@rambler.ru, onpo@uni-altai.ru

Материал поступил в редакцию 20.04.2010.

V. A. Skopa

THE HISTORY OF ORGANIZATION AND OPERATION OF THE REGIONAL NETWORK OF WEST SIBERIAN STATISTIC SERVICES IN THE SECOND HALF OF THE 19TH – BEGINNING OF THE 20TH CENTURY

The inquiry of the administrative institutions about statistical data for public management created conditions for the development of the system of statistical service and control. The organization and operation of regional statistical services of West Siberia in the second half of the 19th century had their own peculiarities and specificity. The administrative and territorial principle of statistical data integration promoted the development of the collaterally subordinated mechanism of the statistical execution phase. For the purpose of timely performance of statistical data in the region of interest the statistical system was formed as government statistical institution and periodically functioning organization.

Key words: *regional statistic system, state administration, statistic committee, West Siberia, statistic correspondent, history.*

Altai State Pedagogical Academy.

Ul. Molodyozhnaya, 55, Barnaul, Altai territory, Russia, 656031.

E-mail: sverhtitan@rambler.ru, onpo@uni-altai.ru