

Проект реформы государственной статистики А.М. Золотарёва в свете решений международных статистических конгрессов

Акиёси Ямагути

Международный Университет Кюсю, г. Китакюсю, Япония

Статья посвящена изучению влияния итогов международных статистических конгрессов на формирование идей А.М. Золотарёва (1853-1912) по поводу реформирования российской государственной статистики. А.М. Золотарёв с 1903 по 1911 г. занимал должность директора Центрального статистического комитета (ЦСК) Министерства внутренних дел.

Проект реформы российской государственной статистики, подготовленный по его инициативе, был представлен Государственной думе в 1908 г., а затем отклонен Государственным советом в 1910 г. Структура государственной статистики в проекте А.М. Золотарёва соответствовала резолюциям международных статистических конгрессов, главным образом 6-го (Флорентийского) конгресса 1867 г. Как известно, итоги этого конгресса были приняты во внимание первым руководителем ЦСУ П.И. Поповым (1872-1950) при планировании создания централизованной статистической системы Советской России в 1918 г.

Данная работа выполнена с использованием документов Российского государственного исторического архива (РГИА), и хотя эти архивные материалы относятся к началу XX века, многие проблемы, изложенные в статье, до сих пор вызывают интерес у статистического сообщества как в России, так и в других странах мира. Статистики обсуждают организацию местных статистических органов, вопросы централизации и децентрализации статистической системы, подчиненность официальной статистики другим органам власти и управления. Статья описывает исторические аспекты становления государственной статистики в России и влияние на него международной практики, однако затронутые в ней вопросы актуальны в нынешних условиях для определения направлений реорганизации системы статистики.

Ключевые слова: Центральный статистический комитет (ЦСК), А.М. Золотарёв, организация статистики, Международный статистический конгресс, история статистики.

JEL: N13, N43.

doi: <https://doi.org/10.34023/2313-6383-2019-26-10-71-79>.

Для цитирования: Ямагути А. Проект реформы государственной статистики А.М. Золотарёва в свете решений международных статистических конгрессов. Вопросы статистики. 2019;26(10):71-79.

The Project of State Statistics Reform by A.M. Zolotarev in the Light of the International Statistical Congresses Decisions

Akiyoshi Yamaguchi

Kyushu International University, Kitakyushu, Japan

The article examines how the outcome of international statistical congresses shaped A.M. Zolotarev (1853-1912) ideas regarding the reform of Russian state statistics. From 1903 to 1911 A.M. Zolotarev served as director of the Central Statistical Committee (CSC) of the Ministry of the Interior.

A draft reform prepared on his initiative was submitted to the State Duma in 1908 and then rejected by the State Council in 1910. The structure of state statistics in the A.M. Zolotarev project was consistent with the resolutions of international statistical congresses, mainly the 6th (Florentine) congress of 1867. The outcome of this congress was taken into consideration by the first head of the Central Statistical Bureau P.I. Popov (1872-1950) when establishing a centralized statistical system for Soviet Russia in 1918.

In this work the author used materials of the Russian State Historical Archive (RGIA). Although those documents date back to the beginning of the XX century the range of issues that they cover still interest both international statistical community and scholars in Russia. For instance, the statisticians discuss the organization of local statistical bodies, the issues of centralization and decentralization of the statistical system, the subordination of official statistics to other authorities and governing bodies. This article describes the historical context and aspects

of establishing the statistical system in Russia and explores the influence of international practices on this process. In current conditions, this paper is relevant for defining directions for reforming the statistics system today.

Keywords: Central Statistical Committee (CSC), A.M. Zolotarev, organization of statistics, International Statistical Congress, history of statistics.

JEL: N13, N43.

doi: <https://doi.org/10.34023/2313-6383-2019-26-10-71-79>.

For citation: Yamaguchi A. The Project of State Statistics Reforms by A.M. Zolotarev in the Light of the International Statistical Congresses Decisions. *Voprosy Statistiki*. 2019;26(10):71-79. (In Russ.)

Введение

Аким Михайлович Золотарёв (1853-1912) занимал должность директора Центрального статистического комитета (ЦСК) МВД в течение девяти лет - с 1903 по 1911 г. Именно он являлся инициатором и соавтором законопроекта «Положение об устройстве статистической части»¹, представленного в Государственной думе Российской империи в 1908 г. В «Очерках по истории государственной статистики России» И.И. Елисейевой и А.Л. Дмитриева отмечено: «Планировалось создание Главного Статистического Управления, которое предполагалось учредить при Совете Министров. Кроме того, предполагалось создание Статистического Совета, который бы имел общее и частное присутствие. В состав Совета должны были войти представители ведомств, науки и общественных организаций» [1, с. 89]. И далее об истоках начинания: «Любопытно отметить, что при задумке реформы авторы проекта опирались на международный опыт и апеллировали к мнению международных статистических конгрессов» [1, с. 91]. Каким же образом идеи международных статистических конгрессов получили отражение в концепции проекта новой системы государственной статистики, представленного А.М. Золотарёвым?

В 1853 г., по инициативе Адольфа Кетле (1796-1874), в Брюсселе был созван Первый международный статистический конгресс. В резолюциях последующих конгрессов, начиная с Брюссельского, с целью придания единообразия статистическим работам предлагалось учредить в каждой стране единый центральный статистический орган. Среди этих конгрессов особым образом хотелось бы выделить Флорентийский конгресс

1867 г., резолюция которого [2] оказала большое влияние на российскую статистическую практику и создание ЦСУ в 1918 г. Недаром представленный на конгрессе проект системы государственной статистической организации министр внутренних дел и председатель Совета министров П.А. Столыпин (1862-1911) оценил «как модель, которую можно применить в России»². Попытка статистической реформы 1908 г. как раз и стала примеркой флорентийской модели под российские условия и послужила прообразом централизованной статистической системы, созданной впоследствии в молодом Советском государстве.

Задачей данной статьи является освещение влияния науки и практики организации государственной статистики в Западной Европе на создание проекта статистической реформы 1908 г. под руководством А.М. Золотарёва.

Недостатки децентрализованной системы

Период службы А.М. Золотарёва в качестве директора ЦСК совпал с усилением общественной нестабильности, вызванной русско-японской войной и террором. На фоне этого положения возникла необходимость оценки состояния российского общества с помощью достоверных статистических данных и вскрылась их острая нехватка, одной из причин которой была децентрализация системы государственной статистики. По этому поводу А.М. Золотарёв писал, что из-за несогласованности статистических исследований в разных ведомствах «многие вопросы, несмотря на их важность, остаются по сие время не затронутыми, некоторые же одновременно исследуются несколькими ведомствами, при том работающими без всякой связи друг с другом,

¹ Материалы о преобразовании Статистических учреждений в России 1908-1910: Проект Положения об устройстве статистической части // РГИА. Ф. 1290. Оп. 2. № 716. Д. 314. Л. 40-44.

² Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Министерство Внутренних Дел, Центральный Статистический Комитет. № 1216. В Совет Министров от 12 сентября 1908 г. // Там же. Л. 16.

одни учреждения поставлены вне возможности иметь необходимый для них материал, другие же не пользуются имеющимся под руками»³. В качестве примера приводятся расхождения в статистике урожая по данным разных ведомств в стенографическом отчете Государственного совета в 1910 г.: «Как известно, статистика урожая ведется тремя ведомствами: Центральным Статистическим Комитетом, Министерством Земледелия - теперь Главным Управлением Землеустройства и Земледелия - и Министерством Финансов податной инспекции. Все данные об урожае публикуются приблизительно к одному времени. Немножко опаздывают в пределах месяца. Вот получается какой результат: скажем, Главное Управление Землеустройства и Земледелия объявляет, что урожай посредственный слабый, с предположением о том, что кое-где потребуется продовольственная помощь. Вслед за тем, Центральный Статистический Комитет публикует другую статистику, которая еще определеннее утверждает, что в некоторых местах неурожай. Через несколько времени статистика Министерства Финансов указывает, что не только все обстоит благополучно, но есть избыток для вывоза. Вот какое хаотическое положение статистики в самых основных факторах нашего народного хозяйства»⁴. По мнению Золотарёва, причиной провала, дублирования и расхождения статистических данных стала недееспособность Статистического совета. «В действительности Статистический Совет лишен был на практике возможности оправдать возложенную на него задачу, с одной стороны, по недостаточной определенности закона, с другой - вследствие стремления отдельных ведомств, имеющих в своей организации статистическую часть, отстоять свою самостоятельность; так что в настоящее время означенный совет почти не функциони-

рует; за последние двенадцать лет (1891-1903) он имел лишь одиннадцать заседаний, предметом суждения которых были почти исключительно переписи населения отдельных городов»⁵.

Золотарёв указывает на полное отсутствие взаимодействия между ЦСК и организациями на местах: «закон вовсе не устанавливает связи центрального учреждения со статистическими бюро земств и городов и Центральный Статистический Комитет не имеет вовсе возможности ни влиять на их деятельность, ни пользоваться ею для общегосударственных целей»⁶. В губерниях, где существуют земские учреждения, «имеется двойная сеть местных органов»⁷. А.М. Золотарёв сетует: «Права и обязанности Центрального Статистического Комитета - наблюдать и руководить всею деятельностью местных органов Министерства Внутренних Дел - весьма серьезны и обширны. К сожалению, закон далеко не обеспечивает возможность выполнения их»⁸. «Представление исключительного права губернаторам назначать и увольнять секретарей губернских статистических комитетов, даже без уведомления об этом Центрального Статистического Комитета, делает невозможным для последнего сколько-нибудь влиять на выбор единственной рабочей силы местных органов»⁹. Сбор первичных сведений никем не координируется: «Специальных статистических органов, кроме земских, в уездах вовсе не существует, и основные первичные данные доставляются в губернские статистические комитеты или полицией и волостями, подчиненными Министру Внутренних Дел, или губернскими административными учреждениями других ведомств, имеющих в комитетах своих представителей»¹⁰. Об этом обстоятельстве говорилось на заседании Государственного совета в 1910 г.: «Но, господа, мы все сведения получаем не от губернаторов непосредственно - губернаторы

³ Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД, 1898 - 13 дек. 1913: Министерство Внутренних Дел, Центральный Статистический Комитет. Доклад Директора Центрального Статистического Комитета по вопросу о преобразовании статистической части Министерства Внутренних Дел, 7 декабря 1906 г. // Там же. № 2367. Д. 492. Л. 55.

⁴ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Стенографический отчет. Государственный Совет, сессия, заседание девятое, среда, 1 декабря 1910 г. // Там же. № 716. Д. 314. Л. 62-63.

⁵ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Министерство Внутренних Дел, Центральный Статистический Комитет. № 1216. В Совет Министров от 12 сентября 1908 г. // Там же. Л. 1. Подобное изложение также найдено в следующих двух документах: 1) Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Министерство Внутренних Дел, Центральный Статистический Комитет. От 31 октября 1908 г. № 1456. О преобразовании Статистического Совета и Центрального Статистического Комитета. Л. 33-34; 2) [3, с. 4].

⁶ Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД ... // Там же. № 2367. Д. 492. Л. 57.

⁷ Там же. Л. 59.

⁸ Там же. Л. 57.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же. Л. 59.

требуют от предводителей и земских начальников, те требуют от волосных правлений. Пойдут эти последние собирать сведения, - пишут, как Вы все знаете, наугад. Ведь если потребовать сведений о пчеловодстве, они напишут, например, что в уезде 3,744,562 пчелы. Это весьма возможная вещь. Следовательно, вот в чем корень всего зла, что у нас нет местной статистики и что об этой местной статистике нужно было бы прежде всего думать»¹¹.

«Не только в большей части России, где нет земских учреждений, но и там, где они существуют, т. е. где в губерниях имеется двойная сеть местных органов, и там неправильность организации и недостаток средств делает эти органы весьма неудовлетворительными»¹².

А.М. Золотарёв суммирует проблемы общегосударственной статистики: «Таким образом, вместо того, чтобы создать вполне самостоятельное и должным образом оборудованное высшее статистическое учреждение с двоякою лишь функцией - совещательной и исполнительной, у нас создали два, в сущности второстепенных учреждения - одно без прав, без обязанностей и без средств, а потому вполне безжизненное, другое - с широкими обязанностями и правами, но без достаточных сил и средств для выполнения и без всякой инициативы в руководстве статистикой вне Министерства Внутренних Дел»¹³.

Стремление к централизации статистики

Основным мотивом, побудившим А.М. Золотарёва запустить реформу государственной статистики, стала, по мнению авторов упомянутой работы, «неудовлетворительность состояния российской административной статистики», которая «ощущалась все более со стороны МВД, в связи с чем Министерство выступило с инициативой преобразования статистической части» [1, с. 89]. Выход из создавшегося положения видели в централизации статистических исследований в едином органе, что и стало главной целью предложенного законопроекта.

В докладе, представленном в Совет министров в 1906 г., А.М. Золотарёв настаивает на необходимости создания единого центрального статистического органа. Будучи хорошо знакомым с работой Ю.Э. Янсона «История и теория статистики в монографиях Вагнера, Рюмерина, Эттингена и Швабе» [4], Золотарёв берет оттуда близкие ему идеи и трансформирует их под новые реалии: «Руководство всею административною статистикою в государстве должно лежать на одном центральном учреждении. Только тогда и возможно, с одной стороны, использовать все органы, достигнуть полноты исследования с точки зрения наблюдения всех в данное время интересных фактов, с другой - предотвратить растрату сил столь обыкновенную, когда разные ведомства собирают один и тот же материал и разрабатывают его лишь для данного случая; только такое учреждение может выработать такой план наблюдения, при котором не был бы упущен ни один признак наблюдаемого объекта, хотя бы в данную минуту надобности в таком признаке и не встречалось. Только такое учреждение в состоянии не только наметить заранее всю комбинацию признаков, и тем упорядочить трудное дело сводки материала, но и издать материал в форме наиболее удобной для пользования»¹⁴.

А.М. Золотарёв настаивает на необходимости того, чтобы центральный статистический орган был вне подчинения какому-либо ведомству. «А потому учреждение, состоящее во главе статистики страны, не должно ни быть подведомственным какому-либо административному органу, ни господством над каким бы то ни было: оно должно быть вне подчинения администрации, но и вне власти над нею»¹⁵. Задумываясь о выборе будущего руководителя нового органа, Золотарёв пишет в 1903 г. министру внутренних дел В.К. Плеве (1846-1904): «Компетентность состава такого учреждения определяется, прежде всего, личностью его непосредственного начальника. Таковым, по-видимому, должно быть лицо: 1) ..., 3) должных политических убеждений, чтобы статистика в его руках не стала тенденциозным

¹¹ Материалы о преобразовании Статистических учреждений в России ... : Стенографический отчет // Там же. № 716. Д. 314. Л. 51.

¹² Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД ... : Доклад Директора ... // Там же. № 2367. Д. 492. Л. 59.

¹³ Там же. Л. 58. На этот доклад также ссылается П.И. Попов [3, с. 4].

¹⁴ Там же. Л. 54. На эту же цитату из работы Янсона также ссылается П.И. Попов [3, с. 1].

¹⁵ Там же.

орудием зловредных веяний»¹⁶. В поддержку своих идей Золотарёв призывает обратиться к резолюциям международных статистических конгрессов: «Чтобы не быть голословным, вот важнейшие решения бывших статистических конгрессов»¹⁷. Он суммирует итоги первых шести конгрессов: «Наиболее верным средством для достижения желаемого однообразия, казалось бы, является учреждение в каждом государстве центральной статистической комиссии, или соответствующего ей учреждения, в состав которой входили бы представители главнейших ведомств». И далее: «Признается целесообразным напомнить и повторить резолюции, принятые в Брюсселе в 1853 г. и в Париже - в 1855 г.»¹⁸. Особое внимание Золотарёв уделяет резолюции Флорентийского конгресса (1867 г.): «Конгресс обращает внимание официальных уполномоченных на предложения д-ра Кастигльони, которые сводятся к следующему: «1) В каждом государстве должно быть учреждено статистическое бюро для собирания, сопоставления и опубликования статистических данных по всем отраслям общественного управления и относительно всех явлений интересных с точки зрения физической, экономической и нравственной жизни страны, так же как и науки; 2) Бюро это, равно как и вся вообще статистика, должно быть подчинено Председателю Совета Министров и образовать автономное Главное Управление»¹⁹. Резюмируя вышеизложенное, А.М. Золотарёв отмечает, что в истории российской статистики были уже две попытки создания единого централизованного статистического органа: «Да и у нас в России проект о создании такого вневедомственного органа является не впервые: он появляется уже в 3-й раз; в 3-й важнейший момент внутренней жизни России за последние 100 лет: при создании Министерств, при реформе Александра II и ныне»²⁰.

На необходимости создания единого вневедомственного централизованного статистичес-

кого органа с отсылкой на итоги Флорентийского конгресса настаивает и П.А. Столыпин в своем докладе Совету министров 12 сентября 1908 г.: «Не отрицая, со своей стороны, необходимости существования центральной комиссии, как “высшей статистической магистратуры, дающей основные начала предпринимаемым работам и наблюдающей за точным исполнением их“, названный конгресс нашел, что для успеха дела во главе всей статистики в государстве должно стоять особое высшее статистическое учреждение (генеральная статистическая дирекция), не приуроченное ни к какому Министерству в отдельности, но непосредственно подчиненное президенту Совета Министров»²¹. И далее: «...идеалом организации верха статистики в государстве должно быть единое, самостоятельное, вневедомственное учреждение с двойкой лишь функцией совещательной, в виде совета из представителей отдельных ведомств и людей науки и практики, для обсуждения различных не только методологических, но чисто практических вопросов, и исполнительная - бюро, для непосредственного ведения если не всей административной статистики, то, по крайней мере, важнейших ее отраслей, для объединения работ отдельных ведомств, для непосредственного исполнения предначертаний Совета»²². Резолюция Флорентийского конгресса оказала огромное влияние на статистическую деятельность в ряде европейских стран. «Означенные пожелания (рекомендации) конгресса получили вскоре свое осуществление в некоторых западно-европейских государствах: в Италии, Германии, Венгрии и Швеции, и практика их несомненно доказывает полную целесообразность рекомендованных»²³. В итоге Столыпин заключает: «И такое решение, по-видимому, наиболее применимо именно к современному положению России»²⁴.

¹⁶ Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД ... : Копия записки заслуженного Ординарного Профессора Николаевской Академии Генштаба Генерал-майора Золотарёва, представляемая (?) Декабря 1903 года 3-му Министру Внутренних Дел Статскому Секретарю Плеве // Там же. Л. 14-15.

¹⁷ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Разъяснение, сделанное представителем ведомства Генерал-Лейтенантом Золотарёвым 4 ноября в заседании соединенных комиссий Финансовой и Законодательных Предложений // Там же. № 716. Д. 314. Л. 180.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же. Л. 183.

²¹ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Министерство Внутренних Дел, Центральный Статистический Комитет. № 1216. В Совет Министров от 12 сентября 1908 г. // Там же. Л. 16.

²² Там же.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

Предложение получает поддержку в комиссии Государственной думы²⁵, которая также уделяет внимание рассмотрению итогов дискуссий международных статистических конгрессов («Наконец, последний толчок правильному устройству статистических органов дали международные статистические конгрессы»²⁶) и отражает в отчете опыт европейских государств: «в различных государствах Европы пытались и пытаются приблизиться к этой организации статистических учреждений, которая была выработана на Флорентийском конгрессе»²⁷. В итоге комиссия дает положительную оценку предложенному проекту: «По мнению Комиссии, предлагаемая Министром Внутренних Дел реформа вполне совпадает со схемой, выработанной Флорентийским конгрессом, а равно с началами, выработанными наукой и практикой западноевропейских государств, а отчасти и практикой русской. Комиссия не нашла оснований делать каких-либо крупных в них изменений»²⁸. По поводу независимости: «По мысли Флорентийского конгресса, Статистический Совет должен являться высшим в государстве совещательным органом по части статистики, пользующимся в этой части полною самостоятельностью и авторитетностью. Эти условия, главным образом, состоят в свободе его заключений от тех или других влияний и в авторитетности его суждений»²⁹. Однако «возложение председательствования в Статистическом Совете на Начальника Главного Статистического Управления может лишить его этих условий, подчиняя его интересам мелочной будничной работы, что с несомненностью могло бы только вредно отразиться на деятельности Совета»³⁰, что, по мнению

комиссии, явилось слабым местом представленного законопроекта.

Компетентность Статистического совета

Законопроект «Об устройстве статистической части в Империи» был представлен в Думу 31 октября 1908 г. К нему было приложено докладное письмо А.М. Золотарёва и П.А. Столыпина³¹. Вот как впоследствии высказался об этом событии член Государственного совета Н.А. Зиновьев (1839-1917): «Это дело лежало в комиссии полтора года, меньше чем в пять минут Дума проект осмотрела. Краткое объяснение дал докладчик комиссии, никаких обсуждений по нему не было, и Дума приняла проект целиком, не обратив внимание на его недостатки»³².

Законопроект был одобрен Думой, но отклонен Государственным советом в декабре 1910 г. О причинах провала реформы у И.И. Елисеевой и А.Л. Дмитриева сказано: «Однако при рассмотрении законопроекта в Государственном совете он не получил поддержки, поскольку в нем не затрагивался вопрос об устройстве местных статистических учреждений, преобразование которых Государственный совет счел весьма настоятельным» [1, с. 91]. Очень образно описывает создавшуюся ситуацию П.П. Семенов-Тянь-Шанский (1827-1914), отмечая, что лично он «не только не ожидает от него (законопроекта - *примеч. автора*) пользы, но видит в нем даже вред. Надо начинать с начала, то есть с низких органов, иначе центральное учреждение явится «мертвой головой Руслана», головой без туловища»³³. Из-за финансового положения государства МВД отло-

²⁵ Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД ... : Доклад по внесенному Министром Внутренних Дел законопроекту о преобразовании Статистического Совета и Центрального Статистического Комитета (представления от 31-го октября, 13-го ноября 1908 г. и 19 ноября 1909 г. за №№ 1456, 1495 и 1635) // Там же. Д. 492. Л. 72. (Законопроект передан в комиссию постановлением Государственной Думы от 5-го ноября 1908 г., рассмотрен в заседаниях 18, 21 и 25 апреля и 1 декабря 1909 г. Заседания комиссии по направлению законодательных предложений Думы состоялись в присутствии Председателя Статистического Совета Тройницкого, Директора ЦСК Золотарёва, проф. СПб Университета Георгиевского и фабричного ревизора Варзара.)

²⁶ Там же. [Подобное изложение найдено в следующих документах: 1) [4, с. 80]; 2) Лекция по истории статистики и статистических учреждений (без даты, 1917?) (автор не установлен) // Там же. Д. 970. Л. 4].

²⁷ Там же. Л. 73.

²⁸ Там же. Л. 76-77.

²⁹ Там же. Л. 77.

³⁰ Там же.

³¹ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Министерство Внутренних Дел, Центральный Статистический Комитет от 31 октября 1908 г. № 1456. О преобразовании Статистического Совета и Центрального Статистического Комитета // Там же. № 716. Д. 314. Л. 31-40.

³² Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Стенографический отчет ... // Там же. Л. 50.

³³ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Краткое резюме прений в соединенных Комиссиях Финансовой и Законодательных Предложений 4 ноября 1910 года по законопроекту о реорганизации Статистического Совета и Центрального Статистического Комитета // Там же. Л. 102.

жило преобразование местных органов, что стало главной причиной отклонения законопроекта.

Обращение к архивным документам дает возможность рассмотреть еще одну немаловажную причину провала статистической реформы, связанную с вескими сомнениями в самостоятельности нового Статистического совета.

Еще в 1906 г., сетуя на недееспособность Статистического совета, А.М. Золотарёв винит в этом его подчинение МВД: «Создав Статистический Совет, как бы для объединения всей административной статистики государства, его подчинили одному из Министерств и оградили от него полную независимость всех ведомств, а потому и лишили его малейшей доли инициативы. И в результате статистические учреждения всех ведомств возникли вне всякого участия Статистического Совета, он не собирается по несколько лет подряд, и о его существовании знают лишь немногие специалисты»³⁴.

П.А. Столыпин предлагал при создании руководящего статистического органа опираться на предложения, изложенные в резолюции Флорентийского конгресса: «...учреждение это должно состоять из двух частей: “совещательной (комитет) и исполнительной (бюро), находящихся в заведывании одного (особого) лица“: комитет должен рассматривать планы всех новых статистических работ или проекты изменения существующих, методы или способы собирания данных и прочее и облегчать начальнику производство тех работ, для которых потребуются содействие тех или других ведомств и пользование работой этих ведомств»³⁵. Резолюция настаивает на том, что «Статистический Совет и Главное Статистическое Управление должны быть строго объединены в руках одного и того же начальника»³⁶. Однако членам комиссии Думы не удалось выработать единого мнения по этому поводу: «...комиссия не пришла к соглашению о взаимных соотно-

шениях этих двух органов»³⁷. Неоднократно поднимался вопрос о необходимости отделения Статистического совета в независимый орган, что противоречило положениям резолюций, но считалось наиболее подходящим для российских реалий. В результате, несмотря на прописанный в ст. 15 предложенного Золотарёвым законопроекта «Положение об устройстве статистической части в Империи», пункт: «В общем и частном присутствиях Статистического Совета председательствует Начальник Главного Статистического Управления»³⁸, Государственная дума вносит следующее изменение: «...изъять Статистический Совет из ведения Главного Статистического Управления, возложив председательствование в общем присутствии Совета на особое лицо, назначаемое Высочайшею властью»³⁹.

По этому поводу участник состоявшихся 12 июля и 4 ноября 1910 г. в Государственном совете объединенных заседаний Комиссий финансовой и законодательных предложений Н.А. Зиновьев отмечает: «Устройство Совета (нынешнего - *примеч. автора*) в сущности не обеспечивает в достаточной мере независимость его от Главного Статистического Управления. Можно опасаться, что та же участь постигнет и проектируемый вновь Совет, в котором влияние Начальника проектируемого Главного Статистического Управления будет всегда преобладающим»⁴⁰. «По всем этим основаниям Комиссия предвидит, что Статистический Совет и при новом его устройстве не приобретет самостоятельного влияния на деятельность статистических учреждений»⁴¹. Результатом дискуссий в Комиссиях становится предложение Государственному совету об отклонении законопроекта: «Соединенные Комиссии Финансовой и Законодательных Предложений, по большинству голосов, полагали: одобренный Государственной Думою законопроект об устройстве статистической части в Империи отклонить»⁴².

³⁴ Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД ... : Доклад Директора ... // Там же. № 2367. Д. 492. Л. 57.

³⁵ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Министерство Внутренних Дел, Центральный Статистический Комитет. № 1216. В Совет Министров от 12 сентября 1908 г. // Там же. № 716. Д. 314. Л. 16.

³⁶ Там же. Л. 3.

³⁷ Там же.

³⁸ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Проект Положения ... // Там же. Л. 42.

³⁹ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Государственный Совет Сессия VI, Соединенные Комиссии Финансовой и Законодательных Предложений. № 2. Доклад по делу об устройстве статистической части в Империи. Заседание 12 июня и 4 ноября 1910 г. Член-докладчик Н.А. Зиновьев // Там же. Л. 67.

⁴⁰ Там же. Л. 69.

⁴¹ Там же. Л. 70.

⁴² Там же.

Законопроект был вынесен на обсуждение 1 декабря 1910 г. в Государственном совете⁴³, где снова подвергся критике по причине не только отсутствия программы устройства местных статистических организаций, но и «необеспечения самостоятельности Статистического Совета». Зиновьев уточняет: «Министерство нашло, что это слишком самостоятельно. Составляя свой проект, оно предложило председателем Совета назначить начальника Главного Статистического Управления. Таким образом, совет сделался чем-то в роде совета при начальнике Главного Статистического Управления, то есть учреждением, уже совершенно не самостоятельным, учреждением, которое, разумеется, должно зависеть от начальника Главного Статистического Управления»⁴⁴. Таким образом, изначально возникали сомнения в компетентности вновь создаваемого Статистического совета. Зиновьев прогнозирует повторение сложившейся практики: «Но главное дело все-таки решается не в общем присутствии, даже план работ по статистике не вырабатывается в этих присутствиях. Все это обсуждается и решается в частном присутствии, которое состоит под председательством начальника главного статистического управления и в котором большинство присутствующих - лица, ему подчиненные»⁴⁵. Статистический совет, созданный в 1860 г., «был фактически поставлен в полную зависимость от директора Центрального Статистического Комитета»⁴⁶. Ему вторит П.П. Семенов-Тянь-Шанский: «Главная причина неуспешности статистического совета была та, что он, вместо того, чтобы быть вневедомственным учреждением, был приурочен к одному министерству. Смешивание компетенции двух предполагаемых центральных статистических учреждений, а именно Статистического Совета и Главного Статистического Управления, является совершенно не приемлемым и даже неправильным»⁴⁷. Принятие нового законопроекта не предполагало самостоятельности Статистического совета и не вносило изменений в сложившуюся порочную практику.

При голосовании в Государственном совете за отклонение законопроекта «высказалось 92 лица, против отклонения - 35 лиц»⁴⁸. Таким образом, законопроект был отклонен.

* *
*

Итоги международных статистических конгрессов были учтены А.М. Золотарёвым при планировании реформы государственной статистики. Подготовленный по его инициативе законопроект стал попыткой применить предложенную на Флорентийском конгрессе схему статистической организации в Российской империи. Одной из причин отклонения законопроекта в Государственном совете стала невозможность обеспечить независимость Статистического совета от Главного статистического управления; требования, идущего вразрез с предложениями международных статистических советов, но необходимого в условиях российских реалий.

Единая централизованная вневедомственная статистическая организация, представленная в законопроекте 1908 г., была воплощена в виде Центрального статистического управления в 1918 г. Статистическая реформа Золотарёва стала этапом к созданию централизованной системы государственной статистики.

Литература

1. Елисеева И.И., Дмитриев А.Л. Очерки по истории государственной статистики России. Санкт-Петербург: Росток, 2016. 287 с.
2. Maestri P. Compte-Rendu des Travaux de la VI Session du Congrès International de Statistique Reuni a la Florence les 29, 30, Septembre, 1, 2, 3, 4 et 5 Octobre 1867. Florence, G.Barbera, 1868. IX-323 p.
3. Попов П.И. Организация государственной статистики: Доклад всероссийскому съезду статистиков. Отдел статистики и переписи ВСНХ (1918?). 37 с.
4. История и теория статистики в монографиях Ванера, Рюмелина, Эттингена и Швабе. Пер. с нем., под ред. и с доп. проф. Янсона. СПб., 1879. 267 с.

⁴³ Материалы о преобразовании Статистических учреждений ... : Стенографический отчет ... // Там же. Л. 49-65.

⁴⁴ Там же. Л. 51.

⁴⁵ Там же. Л. 52.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же. Л. 57-58.

⁴⁸ Там же. Л. 65.

Информация об авторе

Ямагучи Акиёси - д-р экон. наук, профессор, проректор Международного университета Кюсю, г. Китакюсю. 805-8512, Япония, г. Китакюсю, Хирано, Яхатахигаси-ку, 1-6-1. E-mail: a-yamaguchi@cb.kiu.ac.jp. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1972-1839>.

Финансирование

Работа выполнена при финансовой поддержке гранта Японского общества продвижения наук KAKENHI № 18K01537.

References

1. **Eliseeva I.I., Dmitriev A.L.** General Survey on History of Russian State Statistics. St. Petersburg: Rostok Publ.; 2016. 287 p. (In Russ.)
2. **Maestri P.** *Compte-Rendu des Travaux de la VI Session du Congrès International de Statistique Reuni a la Florence les 29, 30, Septembre, 1, 2, 3, 4 et 5 Octobre 1867.* Florence: G. Barbera; 1868. IX-323 p.
3. **Popov P.I.** Organization of State Statistics: Report at All-Russia Congress of Statisticians. Department of Statistics and Census of the SCPE; 1918(?). 37 p. (In Russ.)
4. *History and Theory of Statistics in Monographs of Wagner, Rumelin, Ettingen and Schwabe. Translated from German and edited by prof. Janson.* St. Petersburg; 1879. 267 p. (In Russ.)

About the author

Akiyoshi Yamaguchi - Dr. of Econ., Prof., V. P. of Kyushu International University. 1-6-1, Hirano, Yahatahigashi-ku, Kitakyushu, 805-8512, Japan. E-mail: a-yamaguchi@cb.kiu.ac.jp. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1972-1839>.

Funding

This work was funded by the Japan Society for the Promotion of Science (JSPS); KAKENHI, Grant No. 18K01537.