

РЕЦЕНЗИЯ

Акиёси Ямагути

доктор экономических наук,
профессор Международного Университета Кюсю,
г. Китакою, Япония

Полная и объективная статистика для государственного управления и научных исследований

Рецензия на книгу: Елисеева И. И., Дмитриев А. Л. Очерки по истории государственной статистики России. СПб.: РОСТОК, 2016. 288 с.

Книга известного российского статистика, члена-корреспондента РАН, профессора СПбГЭУ И. И. Елисеевой и доцента, к.э. н. СПбГЭУ А. Л. Дмитриева, продолжает череду публикаций авторов, посвященных раскрытию неизвестных страниц истории отечественной статистики¹.

Появлению этой публикации во многом способствовал режим облегченного доступа для работы с архивными документами, введенный в российских архивах в 1990-х гг. Новые, никогда не упоминавшиеся архивные материалы, обнаруженные авторами в РГАЭ и РГИА, как недостающие фрагменты мозаики, заполняют исторические пустоты и восстанавливают причинно-следственные связи событий прошлых столетий.

Поэтапно исследуя разные периоды существования государственной статистики России, авторы делают вывод, что основными факторами стабильности и продуктивности работы российской административной статистики являются централизация и независимость государственного статистического органа. Подчеркивается, что «нередко интересы управленцев расходятся с принципами государственной статистики — объективностью и достоверностью. Реализация этих принципов возможна

¹ См., например, *Плошко Б. Г., Елисеева И. И.* История статистики. М.: Финансы и статистика, 1990; *Елисеева И. И., Дмитриев А. Л.* История государственной статистики России, 1811–2011. М.: Статистика России, 2012.

лишь при условии сосредоточения всей статистической работы, ее выполнения и методологического руководства, в одном централизованном статистическом учреждении» (с. 6). Идея централизации статистических работ сформировалась уже в дореволюционной России под влиянием дискуссий в Западной Европе и получила свое воплощение в опубликованном в июле 1918 г. Декрете СНК «О государственной статистике (Положение)». Становление централизованной системы государственной статистики сталкивалось со многими препятствиями. После распада Советского Союза нужно было изменить не только систему статистических показателей, но и перестроить сложившуюся централизованную систему государственной статистики. Авторы подчеркивают особую роль государственной статистики в период перестройки и в начале проведения рыночных реформ, когда система Госплана была признана не отвечающей новым целям и задачам, распалась система материально-технического снабжения: «В 1990-е гг. управление новой Россией держалось лишь на системе государственной статистики, которая не прерывала своей работы» (с. 5). Основа структуры централизованной системы государственной статистики сохраняется и сегодня, но она может быть продуктивной при условии независимости государственной статистики от других ведомств. Подробно исследуя все периоды развития государственной статистики, авторы подводят читателя к пониманию того факта, что именно организация государственной статистики выступает в качестве одного из главных факторов, определяющего достоверность и объективность статистических данных.

Фальсификация статистических сведений в советский период уже не раз была предметом исследования западных советологов. Основной причиной этого являлась фиктивность независимости советской государственной статистики, при ее фактически полном подчинении партийным органам и органам советской власти. Важность независимости статистики неоднократно обсуждалась как в дореволюционной России, так и в ходе дискуссий на Международных конгрессах в Западной Европе. Политическая нейтральность, устойчивость к любым изменениям государственного строя — залог объективности статистических показателей.

Материал книги сгруппирован в десять глав; кроме того, имеются два приложения, которые носят обобщающий характер и содержат малоизвестные данные. Приведем оглавление книги:

Введение.

Глава 1. Создание министерской системы в России и институциональных основ статистической службы.

Глава 2. Создание системы административной статистики в 1834 г.

Глава 3. Укрепление административной статистики в 1852 г.

Глава 4. Учреждение Центрального статистического комитета и развитие статистической деятельности.

Глава 5. Переписи в России.

Глава 6. Государственная статистика накануне Революции.

Глава 7. Зарождение советской статистики.

Глава 8. Статистика на службе планового хозяйства.

Глава 9. Развитие советской статистики с конца 1950-х гг.

Глава 10. Российская государственная статистика на современном этапе.

Заключение

Приложение 1. Хроника основных событий государственной статистики России.

Приложение 2. Руководители статистической службы России.

Книга содержит именную указатель, что весьма важно при работе с историческим материалом.

Первая глава посвящена исследованию периода с 1802 до 1834 г. Несмотря на то что возникновение государственной статистики России можно отнести ко времени образования министерств, то есть к 1802 г., особое статистическое ведомство появилось лишь в 1811 г. Авторы считают 20 марта 1811 г., то есть дату назначения К. Ф. Германа первым руководителем Статистического отделения при Министерстве полиции, датой основания государственной статистики России (с. 19). Сразу же возник вопрос о месте статистического органа в административной структуре (с. 23). На решение этого вопроса, по мнению авторов, оказала влияние записка министра МВД А. Д. Балашова, на основе которой в кабинете министров сформировалось мнение о предпочтительности создания единого статистического учреждения под контролем МВД (с. 23). В 1826 г. всем министерствам было предписано представлять отчеты в Комитет министров. «Это способствовало с одной стороны возобновлению ряда централизованных статистических работ, а с другой стороны стало стимулом к расширению учета на местах» (с. 28). К сожалению, статистические разработки, проводимые Статистическим отделением, не публиковались и не сохранились в архиве.

Реорганизации Статистического отделения МВД и появлению губернских статистических комитетов посвящена вторая глава книги. На основе архивных документов авторы выявляют существенные пробелы в организации статистических работ этого периода. «Недостаточная организация правительственной статистики была вполне очевидна руководству МВД» (с. 40). Это касалось работы как губернских комитетов, превращения их в реально работающие учреждения, так и усиления Статистического отделения (с. 41). Делались определенные попытки изменить положение, но, как отмечают авторы, «Предпринятые в 1842–1843 гг. мероприятия по перестройке правительственной статистики все же не привели к каким-либо существенным изменениям в статистических работах МВД» (с. 44).

Исследованию процесса укрепления административной статистики после создания Статистического комитета при МВД в 1852 г. посвящена третья глава книги. Авторы отмечают: «Качество статистических публикаций за данный период было невысоким. Обработка данных сводилась к подсчету губернских итогов. Использованные статистические материалы всеподданнейших отчетов губернаторов во многих случаях страдали дефектами» (с. 60). И далее, ссылаясь на мнение министра К. И. Арсеньева: «числовые показания... до крайности запутаны или не имеют подлежащей для производства работ ясности и полноты» (с. 60). Организация статистики МВД находилась в плачевном состоянии: «Недостаточность денежных средств, выделяемых Статистическому отделению, весьма пагубно сказывалась на его деятельности ... таблицы за 1849 г. составлялись одним чиновником» (с. 60). С середины 1850-х гг. выявляется проблема существенного дублирования статистических работ. «По подсчетам ЦСК, из 410 форм отчетности 144 формы полностью дублировали друг друга» (с. 67). Проблема дублирования статистических показателей активно обсуждалась в то время и на мировом уровне, в частности, ее обсуждение было начато А. Кетле на Международном статистическом конгрессе 1852 г. в Брюсселе в качестве одной из тем для дискуссий.

Четвертая глава посвящена периоду с 1858 по 1916 г., ознаменовавшемуся учреждением ЦСК при МВД в 1858 г., обустройством местных статистических органов и первыми попытками реформирования государственной статистики. К 1857 г. сложилась критическая ситуация: примерно 1/3 из общего числа губернских и об-

ластных органов не были даже созданы, либо существовали лишь на бумаге, вследствие чего «одним из важнейших направлений организации правительственной статистики было признано устройство местных статистических органов» (с. 70).

30 апреля 1863 г. ЦСК был преобразован. Авторы отмечают: «... с первых шагов деятельности ЦСК стали проявляться несоответствия между масштабами поставленных задач и реальными возможностями» (с. 72). В это же время был образован Статистический совет, в обязанности которого входила разработка способов сбора и обработки статистических сведений. В 1863 г. во главе ЦСК был поставлен П. П. Семенов, по инициативе которого в 1870 г. состоялся первый и единственный статистический съезд в дореволюционной России. В 1872 г. в Санкт-Петербурге была проведена 8-я сессия Международного статистического конгресса. Обсуждались вопросы организации административной статистики, ее централизации, организации переписей, и т.д. (с. 80). В 1908 г. ЦСК была предпринята еще одна попытка централизации статистических работ, получившая воплощение в проекте реформы статистической организации, основным направлением которой стало создание самостоятельного центрального статистического органа, независимого от любых ведомств. Авторы упоминают докладную записку министра внутренних дел П. А. Столыпина: «...представляется наиболее соответственным образование проектируемого высшего статистического органа в виде одного достаточно самостоятельного учреждения, ... чтобы это учреждение было приурочено к Совету министров, а не какому-либо из ведомств» (с. 90–91). К сожалению, будучи одобренным Госдумой в 1910 г., законопроект не получил поддержки в Госсовете, под тем предлогом, что в нем не затрагивался вопрос об устройстве местных учреждений. К 1911 г., во многом под влиянием дискуссий на Международных статистических конгрессах и сессиях Международного статистического института, возникшего в 1885 г. (с. 91), проект был доработан и вновь представлен в Госсовет, однако и на этот раз решение вопроса о реформировании государственной статистики было отложено (с. 92–94).

Пятая глава книги посвящена особенностям проведения переписи населения 1897 г. и сельскохозяйственных переписей.

Переломный период накануне Октябрьской революции рассмотрен авторами в следующей главе. Первая мировая война внесла серьезные коррективы в работу ЦСК. Представленный заново в 1916 г. проект преобразования статистической организации предполагал создание учреждения, которое «Должно быть независимо от какого-то отдельного ведомства и должно обслуживать интересы всех ведомств» (с. 135). В проекте предлагалось расширить круг задач статистического учреждения, что вызвало критику со стороны профессора А. А. Чупрова: «Нельзя возлагать столь разносторонние задачи на Статистический совет и Главное управление статистической частию Империи, которые были обозначены в проекте, поскольку это только дестабилизирует их работу» (с. 139). К сожалению, «ухудшение военного положения, а затем Февральская революция 1917 г. отодвинули задачу реформирования организации государственной статистики» (с. 139).

Исследованию процесса формирования структуры централизованной системы государственной статистики после Октябрьской революции посвящена седьмая глава книги. Авторы не обошли вниманием Первый съезд статистиков, проведенный на фоне глобальных, еще не осознанных политических изменений, который состоялся в декабре 1917 г. в Петрограде. Участники съезда также обсуждали вопросы централизации статистических работ. Этот съезд, примечательный по времени его

проведения, не оказал влияния на последующий ход событий. Создание системы государственного управления в Советской России с неизбежностью выявило потребность в создании государственной статистики. С 8 по 10 июня 1918 г. в Москве прошел Первый Всероссийский съезд статистиков, на котором широко обсуждался проект положения о государственной статистике, предложенный П. И. Поповым, в лице которого новая власть видела руководителя государственной статистики. В центре дискуссий оказались вопросы централизации статистических работ и взаимоотношения центрального статистического учреждения с политической властью. Авторы подчеркивают, что эта тема была не нова. Проблема централизации и независимости статистических органов активно обсуждалась с середины XIX в. на Международных статистических конгрессах и сессиях, что, по мнению авторов, оказало существенное влияние на формирование концепции П. И. Попова.

Результатом многолетних преобразований административной статистики стало формирование советской статистической системы, характеризующейся наличием двух особенностей: централизацией и статистической отчетностью в качестве основной формы организации статистического наблюдения. По этому поводу авторы пишут: «С точки зрения дальнейшего развития советской статистики весьма важным было возникновение текущей статистики» (с. 151). Она зарождалась на базе текущей промышленной статистики в 1919 г. и венчалась организацией статистической отчетности в 1930-х гг., сталкиваясь на этом пути со многими препятствиями. «Например, в 1920–1921 гг. параллельно с ЦСУ сведения о ценах на продовольствие стали регулярно собирать Комиссариат труда, Центросоюз, Наркомфин. Сбором данных о ценах занимался также ЦОС ВСНХ» (с. 174). С 1923 г. различные ведомства организовывали статистические работы без общего плана и согласования. В качестве примера авторы приводят конфликт вокруг статистической отчетности между ЦСУ и ЦОС ВСНХ: «таким образом, ВСНХ принимал на себя все больше функций по сбору данных. Деятельность ЦСУ ограничивалась проведением переписей и составлением ежегодных обзоров» (с. 155). Авторы резюмируют, что с середины 1920-х гг. «идея централизованной независимой государственной статистики терпела крах» (с. 159). Для исправления ситуации в 1926 г. в составе ЦСУ была создана комиссия (Статплан), регулирующая статистические работы разных ведомств.

Восьмая глава посвящена трагическому для страны периоду разрушения российской статистики, подчинения ее требованиям планового хозяйства на фоне катастрофических событий 1930-х–1940-х гг. В 1930 г. ЦСУ было упразднено как самостоятельный комиссариат, и его аппарат и функции были переданы Госплану. В 1932 г. вместо волостных статистиков и добровольных корреспондентов организуются сети районных и городских инспектур. Этот период характеризуется репрессиями видных статистиков и засекречиванием статистических публикаций. «С 1937 г. объем публикации статистических данных существенно сократился, а после 1938 г. открытые статистические сборники исчезли. Статистические издания стали распространяться по спискам, каждому экземпляру издания присваивался номер, и этот номер указывался в списке пользователей» (с. 180–181). Статистическая информация становится недоступной для общественности. Авторы с горечью констатируют, что «подчиненность Госплану, отсутствие информации, выходящей за рамки плановых показателей, отказ от использования статистических методов привели к формированию механизма фальсификации статистических данных» (с. 183). На фоне массовой фальсификации статистических данных происходил рост объема статистической от-

четности. В предвоенные годы в ряде отраслей была введена не только ежемесячная, но декадная и даже суточная отчетность. В годы Великой Отечественной войны и первые послевоенные годы, в частности, для выявления резервов производственных мощностей проводились срочные (от 7 до 15 дней) переписи. С 1942 г. резко сократились сроки отчетности. Была введена срочная отчетность по пятидневкам в сельском хозяйстве, суточная, пятидневная, декадная и ежемесячная отчетность о железнодорожном транспорте. Авторы подчеркивают, что даже «в начале послевоенного периода советская статистика сохраняла основные черты, присущие военному времени. Статистические работы были сугубо оперативными, подчиненными одной цели — получению основных сведений о народном хозяйстве в кратчайший срок, аналитические разработки фактически не производились» (с. 197).

В 1948 г. ЦСУ было выделено из Госплана и стало самостоятельным органом. Но и после реорганизации ЦСУ, как и в довоенный период, отчетность сохраняла свою роль главного источника собираемых статистических сведений (с. 200).

В определенном смысле возрождение и обновление советской статистики началось в 1956 г. после XX съезда КПСС. Об этом авторы повествуют в предпоследней главе книги. Реабилитируют репрессированных, расширяется публикация статистических данных. На фоне ликвидации в 1957 г. сорока союзных министерств резко возрастает значение органов ЦСУ, где агрегируется отчетность разных отраслей. Процессу централизации массивов отчетных данных способствует внедрение вычислительной техники. В 1957 г. создается Центральная машиносчетная станция ЦСУ (ЦМСС), на базе которой в 1967 г. организуют вычислительный центр ЦСУ, преобразованный в 1968 г. в Главный вычислительный центр (ГВЦ). Информация аккумулируется в АСГС (автоматизированные банки данных) (с. 209–210). В 1985 г. запускается процесс перестройки системы статистических показателей.

В последней главе книги освещены изменения, затронувшие российскую статистику в постперестроечный период. Важнейшим документом, определившим, по мнению авторов, общий тренд развития статистики после развала Советского Союза, стало решение 47-й сессии Европейской комиссии ООН (Женева, 15 апреля 1992 г.), в котором зафиксированы основные принципы международной статистики (с. 225). Российская государственная статистика претерпела кардинальные изменения, но это было не строительство с нуля. Было крайне важно сохранить то ценное, чего удалось достичь в ходе многолетней истории становления административной статистики. Система статистических показателей во многом изменилась, но основная структура организации государственной статистики, ее главный фундамент — централизованная система — сохранилась.

В заключение хотелось бы кратко сформулировать основную идею, красной нитью, по мнению рецензента, проходящую сквозь главы книги. Централизация и независимость — вот основополагающие факторы, гарантирующие достоверность статистических данных. Начавшись с обсуждения в Западной Европе в середине XIX в. и по сей день эти два фактора остаются ключевыми.

Хотелось бы подчеркнуть, что данная книга — результат огромной работы, трудоемкого поиска, исследования и обобщения массы архивных материалов — представляет собой полноценный труд, дающий целостную картину становления российской административной статистики. Считаю своим долгом рекомендовать данную работу исследователям, занимающимся историей государственного управления и административной статистики России.