
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342

ПЕРЕПИСЬ НАСЕЛЕНИЯ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕГИСТРЫ: ТРАДИЦИИ vs НОВАЦИИ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черёмушkinsкая, 34, 117218, г. Москва, Россия

Аннотация. Современные научно-технологические достижения, внедряемые в механизм государственного управления, позволяют усовершенствовать инструментарий, который используется для решения государственных задач и выполнения государственных функций, а также осуществить переход на качественно иной уровень регулирующего воздействия. При этом происходит проверка применяемых методов и средств в целях их актуализации. В последние годы в научном и экспертном сообществе дискутируется вопрос о целесообразности использования переписей для получения информации о населении при условии все большего распространения информационных регистров, которые позволяют оперативно получать актуальные и достоверные сведения о лицах, находящихся на территории государства. Отмечается, что проведение переписи сопряжено со значительными временными и организационными затратами, полученные данные не всегда являются достоверными, не в полной мере отражают сложившуюся ситуацию, отчасти восполняются за счет сведений информационных регистров и др. В то же время информационные регистры включают более узкий перечень сведений, чем тот, который получен в ходе переписи, и не предполагают прямого взаимодействия с населением. Приведенные аргументы анализируются в правовом контексте с учетом законодательства Российской Федерации, предлагается авторская оценка целесообразности одновременного использования данных инструментов в современных реалиях.

Ключевые слова: перепись населения; информационные регистры; система учета населения.

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ. Перепись населения и информационные регистры: традиции vs новации. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:17–26.
EDN: KBVGST

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV. Population census and information registers: traditions vs innovations. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:17–26. Russian.
EDN: KBVGST

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; заведующий Центром публично-правовых исследований.

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Authors:

Ludmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Centre for Public Law Research.

cppl@izak.ru

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher of the Centre for Public Law Research.

inna_wp@mail.ru



POPULATION CENSUS AND INFORMATION REGISTERS: TRADITIONS vs INNOVATIONS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bol'shaya Cherjomushkinskaja Street, Moscow 117218, Russia*

Corresponding author: I. V. Plyugina (inna_wp@mail.ru)

Abstract. Modern scientific and technological achievements, introduced into the mechanism of public administration, make it possible to improve the tools used to ensure state tasks and functions, and to make a transition to a qualitatively different level of regulatory influence. At the same time, a revision of the used methods and means is carried out in order to update them. In recent years, the scientific and expert community has been discussing the feasibility of using censuses to obtain information about the population, given the increasing distribution of information registers that make it possible to quickly obtain up-to-date and reliable information about persons located on the territory of the state. It is noted that conducting a census is associated with significant time and organisational costs, the obtained data is not always reliable, it does not fully reflect the current situation, and is partly replenished from information from the same information registers, etc. At the same time, information registers include a narrower list of information than that obtained during the census, and do not involve direct interaction with the population. The article analyses the above arguments in a legal context (taking into account the legislation of the Russian Federation), and offers the author's assessment of the feasibility of the simultaneous use of these tools in modern realities.

Keywords: population census; information registers; population registration system.

Введение

Сведения о численности, составе населения, его качественных характеристиках представляют ценность для государственного управления, поскольку позволяют оптимизировать реализацию задач и функций государства, повысить эффективность управленческих решений, адаптировав их к различным категориям граждан. Перепись, как инструмент, который позволяет получить сведения о населении, находящемся в пределах государства или его части, применяется уже не одно столетие. Так, в Англии и Уэльсе первая официальная перепись была проведена в 1801 г. (хотя первой современной переписью считается перепись 1841 г.)¹. В США с 1790 г. один раз в десятилетие проводится перепись населения, известная под официальным названием «Перепись населения и жилищного фонда». В Российской империи всеобщая перепись населения впервые прошла в 1897 г.²

По данным ООН, переписи проводятся в большинстве государств: за период 2005–2014 гг. в целях подсчета численности населения были проведены переписи в 214 странах или районах, на которые приходится 95 % мирового населения, переписи не проходили лишь в 20 странах³. Рекомендация о проведении переписей по крайней мере один раз в десятилетие сформулирована на международном уровне. Так, Экономическим и социальным советом ООН принята резолюция от 22 июля 2005 г. № 2005/13,

в которой содержится обращение к Генеральному секретарю ООН с просьбой обеспечить осуществление Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2010 г., а также призыв, адресованный государствам – членам этой организации, провести одну перепись населения и жилищного фонда в период с 2005 по 2014 г. Предложенный подход созвучен исторически сложившейся практике проведения переписей в ряде государств. В резолюции от 10 июня 2015 г. № 2015/10 Экономический и социальный совет ООН одобрил Всемирную программу переписей населения и жилищного фонда 2020 г., в которой предусмотрен ряд мероприятий, направленных на обеспечение проведения государствами – членами ООН в период с 2015 по 2024 г. по меньшей мере одной переписи населения и жилищного фонда.

Несмотря на то что проведение переписей населения для многих стран стало более чем вековой традицией, цифровизация, внедрение достижений научно-технологического развития обусловили постановку вопросов о целесообразности их дальнейшего проведения и необходимости модернизации формата в случае сохранения данного инструмента (применение комбинированного подхода, предполагающего в том числе использование порталов предоставления государственных и муниципальных услуг, интернета). Своего рода катализатором

¹The modern census // Office for national statistics : site. URL: <https://www.ons.gov.uk/census/2011census/howourcensusworks/aboutcensuses/censushistory/themoderncensus> (date of access: 12.02.2024).

²Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 года [Электронный ресурс] / под ред. Н. А. Тройницкого. СПб. : Центр. стат. ком. М-ва вн. дел, 1897–1905. URL: <http://elibrary.ru/nodes/12632-pervaya-vseobschaya-perepis-naseleniya-rossiyskoy-imperii-1897-goda-spb-1897-1905> (дата обращения: 12.02.2024).

³В ООН обсуждают методы проведения переписи населения // ООН : сайт. URL: <https://www.un.org/ru/desa/commision-49th-session> (дата обращения: 12.02.2024).

для возникновения таких вопросов стало появление и постепенное распространение информационных регистров о населении, которые консолидируют сведения о различных категориях лиц, находящихся в государстве, и позволяют поддерживать эти сведения в актуальном состоянии [1, с. 61].

Перед специалистами разных отраслей науки, в том числе юридической, стоит задача, которая пред-

полагает критическую оценку данных инструментов, включая анализ перечня сведений, получаемых через информационные регистры и переписи, определение их значимости для целей регулирующего воздействия, оценку достоверности и актуальности таких сведений, выявление недостатков организационных механизмов, влияющих на качество получаемой информации.

Основная часть

Ключевой целью и переписей, и учета посредством ведения информационного регистра является актуальная, достоверная оценка численности населения, а также его основных социальных, демографических характеристик в государстве в целом и в отдельных субъектах и муниципальных образованиях в частности. Полученные сведения служат базой для демографических прогнозов, расчетов и используются при формировании программ социально-экономического развития.

Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», устанавливающий организационно-правовые основы формирования и ведения соответствующего регистра, вступит в силу в полном объеме лишь в 2026 г. На сегодняшний день главным источником данных о численности и составе населения и демографических процессах остается Всероссийская перепись населения, что напрямую указывается в Федеральном законе от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» (далее – Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения»): «Всероссийская перепись населения является основным источником формирования официальной статистической информации, касающейся численности и структуры населения, его распределения по территории Российской Федерации в сочетании с социально-экономическими характеристиками, национальным и языковым составом населения, его образовательным уровнем». Подчеркивая важность переписи, академик В. С. Тишков на заседании Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации 30 марта 2021 г. отметил, что всеобщая перепись – это единственная акция установления достоверного факта наличия у страны населения, что само по себе значимо для подтверждения легитимности государства и его суверенитета. При этом он обратил внимание на важность обеспечения свободного волеизъявления⁴.

Одним из главных преимуществ переписи считается получение из опубликованных данных, собранных в результате ее проведения, большего объема сведений, чем из информационных регистров.

Так, в ходе Всероссийской переписи населения 2020–2021 гг. постоянным жителям России, включая иностранных граждан, прибывших в страну на один год и более, были предложены 33 вопроса, 23 из которых были направлены на определение социально-демографических характеристик (пол, возраст, гражданство, место рождения, национальная принадлежность, владение языками, количество детей и т. д.), оставшиеся 10 вопросов касались жилищных условий (тип помещения, время постройки дома и его площадь, количество комнат и др.). Для тех, кто постоянно проживает за пределами Российской Федерации и прибыл в Россию на срок менее одного года, были предусмотрены 7 вопросов, в том числе о цели приезда и продолжительности проживания.

Для сравнения приведем следующие сведения: в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации (далее – федеральный регистр), имеются данные о физическом лице, включая фамилию, имя, отчество, пол, дату и место рождения и смерти, информация о семейном положении, гражданстве и праве на постоянное проживание в иностранном государстве и другие сведения (всего 10 позиций), а также идентификаторы, в том числе записи актов о рождении и смерти, данные о регистрационном учете гражданина и миграционном учете иностранного гражданина и лица без гражданства, постановке на учет в налоговом органе, регистрации физического лица в качестве предпринимателя, постановке на учет в органах службы занятости, регистрации в системах обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования, а также сведения о документах об образовании и (или) о квалификации и другие данные (всего 14 позиций). Очевидно, что перечень информации, содержащейся в федеральном регистре, также весьма широк, при этом не исключается его дальнейшее дополнение.

Некоторые сведения, в частности сведения о национальной принадлежности, можно получить только посредством проведения переписи. Для такого многонационального государства, как Россия, они, очевидно, представляют ценность, учитываются

⁴Заседание Совета по межнациональным отношениям // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65252> (дата обращения: 12.02.2024).

при формировании государственной национальной политики. В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года имеются отсылки к Всероссийской переписи населения, при этом акцентируется внимание на необходимости сохранения условий для свободного определения гражданами своей национальной принадлежности, в том числе при проведении Всероссийской переписи населения.

Вышеописанная ситуация отвечает общей парадигме регулирования межнациональных отношений, заложенной в российском законодательстве в начале 1990-х гг., когда жесткий подход к определению национальной принадлежности, существовавший в советский период, был заменен на новый, основанный на самоидентификации. Право каждого определять свою национальную принадлежность нашло отражение в Конституции РСФСР 1978 г. после внесения соответствующих изменений в 1992 г., а затем и в действующей Конституции Российской Федерации (далее – Конституция). По смыслу положений ч. 1 ст. 26 Конституции каждый имеет право определять свою национальную принадлежность и указывать ее в любом документе, в котором могут содержаться такие сведения, при этом принуждение лица к указанию своей национальности не допускается, определение национальной принадлежности должно осуществляться посредством свободного волеизъявления. Действующее законодательство исходит из того, что национальность не может иметь юридического значения для статуса лица как гражданина Российской Федерации⁵.

В число фактов, составляющих основу регулирования межнациональных отношений, входят обеспечиваемая на конституционном уровне государственная гарантия равенства прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от национальности, конституционный запрет любых форм ограничений граждан, включая ограничения по признаку национальной принадлежности (ч. 2 ст. 19 Конституции). Сложившееся законодательное регулирование согласуется с конституционными ориентирами также в части свободного волеизъявления при указании национальной принадлежности во время переписи населения.

Вместе с тем нельзя не обратить внимания и на известные проблемы, связанные с использованием такого подхода. При проведении Всероссийской переписи населения 2020–2021 гг. были предусмотрены 1654 варианта ответа на вопрос о националь-

ной принадлежности, а также вариант «Прочие ответы о национальной принадлежности» (к нему были причислены ответы 1 393 685 человек)⁶. Опрашиваемым была предоставлена возможность указать несколько национальностей. При этом в ответах значительного количества респондентов прозвучали вымышленные, мифические национальности. Так, на форуме «Многонациональная молодежь Зауралья» (Курган, 2023 г.) озвучивалась информация о 12 тыс. лиц, идентифицировавших себя в ходе переписи как эльфов. Примечательно, что общее количество лиц, идентифицировавших себя как эльфов, превосходит численность многих народов России, исторически проживавших на ее территории: например, согласно переписи в Российской Федерации проживает менее тысячи представителей чуванцев, тофаларов, ижорцев, негидальцев, орочей, энцев и др.⁷ В ходе Всероссийской переписи населения около 10 % населения страны не предоставило информацию о гражданской (13 млн человек) и национальной (более 16 млн человек) принадлежности⁸.

Следует подчеркнуть, что при составлении анкетных вопросов не использовалось деление по национальному и этническому признаку, имеющее скорее теоретическое значение, что видится оправданным. Как отмечается в литературе, при составлении анкетных вопросов не следует ограничивать респондента искусственными рамками научной терминологии. В современном русском языке лексема «национальный» имеет не два значения («гражданский» и «этнический»), а облачное множество значений, объединенных сложными ассоциациями, т. е. является полисемантом [2, с. 225].

В научной литературе ставится вопрос о возможности рассмотреть факт предоставления сведений о национальной принадлежности государству в рамках переписи как форму реализации лицом его субъективного права в интерпретации ч. 1 ст. 26 Конституции. Видится, что такие сведения не являются персонифицированными и не отождествляются с конкретным лицом, поэтому вряд ли их предоставление может быть признано формой реализации субъективного конституционного права.

Отмечается, что поскольку целью переписи выступает формирование официальной статистической информации о населении, в том числе о его количестве и структуре по национальному признаку, то предоставление таких сведений следует рассматривать как форму реализации права народов на имя и само существование (в рамках так называемых общезна-

⁵Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кононова Бориса Степановича на нарушение его конституционных прав Положения о паспорте гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс] : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 марта 2010 г. № 326-О-О // КонсультантПлюс. Россия / ООО «Юрспектр». М., 2023.

⁶Итоги ВПН-2020. Том 5. Национальный состав и владение языками // Федер. служба гос. стат. : сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5_Natsionalnyj_sostav_i_vladenie_yazykami (дата обращения: 12.02.2024).

⁷Изнатова О. Как менялась численность населения России в последние десятилетия // Рос. газ. : электрон. версия газ. 2023. № 141 (8986). URL: <https://rg.ru/2023/02/26/nazvany-samye-malochislennyye-narody-rossii.html> (дата обращения: 12.02.2024).

⁸Итоги ВПН-2020. Том 5. Национальный состав и владение языками // Федер. служба гос. стат. : сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5_Natsionalnyj_sostav_i_vladenie_yazykami (дата обращения: 12.02.2024).

ческих, коллективных этнических прав) [3, с. 45–48]. Однако, если буквально следовать такому подходу, можно сделать вывод о том, что посредством ответа на вопрос о национальной принадлежности во время проведения переписи будут фактически происходить конструирование этнического состава населения и признание этносов. Данный подход приводит к появлению отдельных мифических этносов (например, упомянутых ранее эльфов).

Здесь же видится целесообразным оговорить проблемы учета информации о лицах, относящих себя к коренным малочисленным народам Российской Федерации. Основная проблема заключается непосредственно в достаточно централизованном порядке сбора сведений о них. В Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации») определяется порядок ведения списка таких лиц, но не вполне ясно, каков статус информационной системы их учета. Кроме того, на законодательном уровне не регламентировано, каким образом актуализируется информация по учету коренных малочисленных народов.

Остается открытым вопрос о сохранении статуса коренного малочисленного народа Российской Федерации в случае изменения его численности в сторону превышения критерия в 50 тыс. человек, предусмотренного Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Как показывает статистика, численность некоторых коренных малочисленных народов растет, что порождает достаточно сложные вопросы о том, какие народы включать в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее – Единый перечень), стоит ли исключать из него те народы, численность которых увеличилась и превысила установленный предел.

С одной стороны, действительно, рост численности некоторых коренных малочисленных народов обусловлен также мерами государства по социальной и экономической поддержке. Отмена этих мер поддержки может привести к депопуляции данных народов и снижению социально-экономического уровня их развития. С другой стороны, недопустимость исключения коренных малочисленных народов из Единого перечня при достижении ими установленного численного критерия может привести к дезавуированию значения самого критерия, поскольку он перестанет действовать для признания народов коренными малочисленными.

Имели место законодательные инициативы по регламентации ведения такого перечня в связи с наблюдаемым ростом численности отдельных коренных

малочисленных народов: например, в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предлагалось закрепить положение о том, что народы, которые уже были включены в Единый перечень, не могут быть из него исключены⁹. Однако такой подход представляется спорным и может повлечь негативные социальные последствия. Необходимо учитывать, что в Российской Федерации есть народы, отвечающие всем иным установленным критериям, но незначительно превышающие отметку в 50 тыс. человек (например, эрзяне, численность которых в настоящее время составляет 57 тыс. человек, или карелы, численность которых – 60,8 тыс. человек), в результате чего они не были включены в упомянутый перечень и не пользуются соответствующими мерами государственной поддержки.

Оценивая имеющиеся научные подходы к использованию в законодательстве Российской Федерации численного критерия в целях отнесения народа к категории коренных малочисленных народов Российской Федерации, можно отметить, что выделение данного критерия связывается с тем, что в России большинство народов исторически проживают в местах исконного обитания, многие из них в той или иной степени сохраняют традиционный образ жизни, национальный язык, характерные черты культуры, формы хозяйственной деятельности, промыслы и осознают себя самостоятельными этническими общностями. Однако особые меры поддержки и защиты со стороны государства необходимы именно малочисленным народам, поэтому был предложен и закреплен в законодательстве критерий численности коренных народов. Очевидно, что этот критерий не является определяющим, более важно наличие традиционных форм социальной организации и хозяйственной деятельности. Учитывая неустойчивость такого показателя, как численность населения, в качестве допустимого варианта регулирования, полагаем, следует предусмотреть переходный период времени, например 10–15 лет, отражающий стабильность роста численности народа. В течение этого периода народы, включенные в Единый перечень, не могут быть исключены из него даже при достижении критерия численности. После окончания данного переходного периода возможно вновь поставить и рассмотреть вопрос о сохранении соответствующего народа в упомянутом перечне.

В целом принципы самоидентификации и самоопределения, положенные в основу Всероссийской переписи населения как инструмента учета, не предполагают документального подтверждения предоставляемых сведений, что неизбежно приводит к включению в массив собранных данных недостоверной информации.

⁹ Речь идет о проекте Федерального закона № 112487-8 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (в части уточнения порядка ведения Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации)».

В федеральный регистр включаются подтвержденные и актуализированные сведения о физическом лице, которые впервые формируются в государственных информационных системах органами государственной власти Российской Федерации и органами управления государственными внебюджетными фондами в соответствии с их полномочиями, установленными федеральными законами, и информация, позволяющая идентифицировать такие сведения в указанных государственных информационных системах.

Впрочем, даже в том случае, когда сбор, обработка и хранение данных осуществляются органами государственной власти при использовании информационных регистров, не всегда можно безусловно говорить о том, что они отражают объективно сложившуюся ситуацию. Например, информация о месте жительства граждан, фиксируемая в рамках регистрационного учета по месту жительства, не всегда совпадает с местом фактического проживания, хотя именно так должно быть в соответствии с требованиями законодательства (в ином случае речь будет идти о фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства, за которую предусмотрена ответственность).

На практике граждане нередко не проживают в жилом помещении, по адресу которого они поставлены на регистрационный учет по месту жительства, хотя для преодоления этой ситуации предпринимались значительные усилия. Неоднократно отмечалось, что существующий подход к определению места жительства весьма жесткий. По общему правилу он предполагает постановку на учет только в жилом помещении, как следствие, не всегда можно указать в качестве места жительства то место, где гражданин фактически проживает [4, с. 671–672; 5, с. 257–277; 6, с. 103–104].

Предусмотренное в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» требование о регистрации граждан по месту пребывания в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение, также не всегда соблюдается, а существующие механизмы контроля (надзора) не позволяют в полном объеме выявлять такие случаи. Кроме того, специалисты обращают внимание на проблему большого недоучета в органах Министерства внутренних дел Российской Федерации умерших лиц (почти 20 % ежегодно) [7; 8, с. 38].

Возможно ли расширение перечня сведений, содержащихся в информационных регистрах о населении, а также идентификаторов? В целом препятствий для этого нет, причем не исключается подход,

при котором определенная часть сведений будет вноситься на основе волеизъявления гражданина с учетом принципа самоидентификации. Так, в заявительном порядке осуществляется учет лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации.

Еще одним преимуществом информационных регистров является актуализация содержащихся в них сведений, в то время как перепись проводится один раз в десятилетие. Учитывая сроки, на которые рассчитаны многие документы стратегического планирования, десятилетний период представляется чрезмерно длительным. Не случайно в зарубежной практике появились случаи перехода на так называемые скользящие переписи. Примером здесь выступает Франция, где ежегодно опрашивается определенная часть населения, а результаты таких опросов экстраполируются на государство в целом. В США начиная с 2010 г. также стали применять скользящее обследование американского сообщества, где выделяются ряды ежемесячных выборок для проведения ежегодно обновляемых оценок для одних и тех же небольших территорий (переписных районов и групп счетных участков). Данные сведения ранее получали путем использования длинного вопросника переписи, организуемой раз в десятилетие¹⁰. Законодательством Российской Федерации, в свою очередь, предусмотрено проведение микропереписей между всероссийскими переписями населения, но не позднее чем через пять лет после очередной переписи населения, также проводится выборочное федеральное статистическое наблюдение в отношении части лиц, подлежащих Всероссийской переписи населения, на основе выборки не менее 5 % населения Российской Федерации.

В условиях цифровой трансформации государственного управления многие традиционно применяемые инструменты подверглись модернизации, не стала исключением и перепись населения. Наблюдается тенденция более широкого использования интернета при проведении переписи, бумажные переписные листы в том или ином объеме заменяются планшетами, приложениями в мобильных телефонах, используются данные информационных регистров.

И. Збарская, проанализировав три раунда переписей населения и жилищного фонда стран региона Европейской экономической комиссии ООН (в 2000, 2010 и 2020 гг.), выделила следующие изменения в организационно-методологических подходах: сокращение в два раза (с 40 до 20) количества стран, проводящих перепись традиционным методом; возрастание почти в три раза (с 5 до 13) количества стран, применяющих комбинированный метод переписи, который предполагает выбор части инфор-

¹⁰Руководство по подготовке и проведению переписей населения и жилищного фонда. 2021 г. [Электронный ресурс]. С. 111. URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Series_F83Rev2ru.pdf (дата обращения: 12.02.2024).

мации из административных регистров; увеличение более чем в пять раз (с 3 до 16) количества стран, перешедших на перепись по административным регистрам¹¹. В научных исследованиях отмечается, что использование альтернативных методов переписи – явление, возникшее в ответ на кризис традиционной переписи населения [9, с. 11].

В России, как и во многих других странах, идет ускоренная модернизация официальной статистической методологии проведения переписи населения на основе применения цифровых технологий. Считается, что перепись 2021 г. – это первая цифровая перепись населения в России, поскольку при ее проведении использовался так называемый комбинированный дизайн переписи, когда наряду с опросом населения переписчиками при обходе жилых помещений и заполнением переписных листов на стационарных участках в многофункциональных центрах можно было принять участие в переписи путем заполнения переписных листов в электронной форме в интернете. Лишь небольшая часть информации во время переписи была зафиксирована на традиционных бумажных носителях. В определенной степени это послужило популяризации переписи, особенно среди молодежи, для которой использование цифрового формата стало не просто повседневной практикой, а образом жизни.

Вместе с тем даже при предоставленной возможности по использованию интернета при проведении переписи часть населения проигнорировала ее. Подобная пассивность объясняется многими факторами, в значительной мере опасением столкнуться с мошенничеством при введении персональных данных, их утечкой в публичное пространство, необходимостью отвечать на все поставленные вопросы.

Неоднократно выдвигались инициативы сделать участие во Всероссийской переписи населения обязательным. В 2002 г. в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона № 242097-3 «О внесении изменения в Федеральный закон “О Всероссийской переписи населения”», в котором предлагалось ввести соответствующую обязанность для каждого человека и гражданина. В 2015 г. Федеральная служба государственной статистики выступила с аналогичным предложением. Во время обсуждений высказывались критические мнения со ссылкой на ч. 1 ст. 24 Конституции, устанавливающую, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

В научном сообществе идея обязательного участия в переписи не находит безусловной поддерж-

ки. По большому счету это лишь одна из мер, которая будет в определенной степени способствовать преодолению пассивности населения, однако все же требуется комплексное воздействие, направленное на совершенствование механизма проведения переписи в целом. В социологических исследованиях отмечается, что в связи с участием в переписи введение юридической ответственности в отношении населения «усиливает опасность негативной обратной реакции общества» [10, с. 34]. Некоторые ученые высказывают мнение о том, что создание геокодированных обновляемых баз (регистров) зданий и сооружений, однозначно взаимоувязанных с адресной базой, было бы намного более эффективной мерой по расширению охвата населения переписью, нежели введение нормы об обязательном участии в ней [9, с. 12].

Среди государств ближнего зарубежья имеется различная практика использования принципа обязательности участия населения в переписи.

Так, в Законе Республики Молдова от 28 июля 2022 г. № 231 «О переписи населения и жилищ» установлено, что участие в переписи лиц, соответствующих предъявляемым в п. а – с ч. 1 ст. 3 условиям, является обязательным. Лица, подлежащие переписи, обязаны произвести самосчисление или быть переписанными переписчиками, предоставлять под свою ответственность точную и полную информацию в соответствии с переписными листами, идентифицироваться путем правильного введения государственного идентификационного номера физического лица (IDNP) на основании удостоверяющего личность документа или иного официального документа и др.

В 2023 г. в Закон Кыргызской Республики от 8 июля 2019 г. № 82 «Об официальной статистике» были внесены изменения, в соответствии с которыми напрямую было установлено, что участие в переписи является обязательным для всех респондентов. Одновременно было закреплено, что перепись, в зависимости от ее методологии и вида, проводится с документальным подтверждением (сельскохозяйственная перепись) или без документального подтверждения, а данные переписи формируются на основе статистических обследований административных данных, иных источников или при сочетании вышеобозначенных вариантов.

В соответствии со ст. 21 Закона Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 257-IV ЗРК «О государственной статистике» первичные статистические данные при проведении национальных переписей предоставляются респондентами в обязательном порядке на безвозмездной основе.

В Республике Таджикистан на законодательном уровне установлена обязанность респондентов не

¹¹ См.: Збарская И. Раунд переписей населения 2020 года в регионе СНГ: результаты, проблемы, перспективы [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/2022/10-12/169zrtZz/CISStat_Zbarskaya_06%2010%202022.pdf (дата обращения: 12.02.2024).

препятствовать проведению переписи населения и предоставлять достоверные данные согласно форме переписного листа. Как следует из ст. 6(1) Закона Республики Таджикистан от 19 мая 2009 г. № 523 «О переписи населения», перепись носит обязательный характер и респонденты не могут отказываться отвечать на вопросы переписных листов.

Возвращаясь к вопросу использования данных административных источников в целях переписи, следует отметить, что Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения» в абзаце 2 п. 3 ст. 6 допускает получение соответствующих сведений на основании административных данных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, для обеспечения полноты сбора сведений о всех членах домохозяйства в случае их отсутствия в период, в течение которого проводится перепись населения, или отказа сообщить информацию о поле и возрасте (дате рождения). Несмотря на то что указанная норма была введена в текст федерального закона еще в 2009 г., порядок использования административных данных так и не был регламентирован. Как следствие, для завершения переписи были активно задействованы административные источники, в том числе данные регистрационного учета, информационной системы ЗАГС, информационной системы налогового учета, социальных регистров и др. При этом параметры Федерального закона «О Всероссийской переписи населения», согласно которым использование административных данных допускается в исключительных случаях, не всегда были выдержаны. Копирование сведений из административных источников аргументировалось не только проблемами проведения переписи в условиях пандемии (и локдауна, пришедшегося на время переписи), но и стремлением использовать современные подходы к проведению переписей.

В целом использование данных административных источников становится все более распространенной практикой при проведении переписей, однако пределы их применения должны быть четко определены во избежание злоупотреблений.

Оценивая правовую базу, регламентирующую вопросы проведения Всероссийской переписи населения, следует отметить, что Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения», который сам по себе носит достаточно общий характер и переносит основную регуляторную нагрузку на подзаконный уровень регулирования, не лишен недостатков. В то же время подзаконное регулирование осуществлено не в полном объеме, несмотря на то что данному федеральному закону более 20 лет.

Положениями ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О Всероссийской переписи населения» предусматривается, что сведения о населении могут содержать данные о месте жительства и (или) месте пребывания лица, при этом в качестве таких сведений

указываются «наименование государства, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, городского, сельского поселения». Следует отметить, что муниципальными образованиями, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. В связи с этим не ясен подход, предполагающий специальное выделение городских и сельских поселений при условии, что упоминаются все без исключения муниципальные образования. Возможно, здесь должна идти речь о городских и сельских населенных пунктах.

Сведения о миграции, к которым Федеральным законом «О Всероссийской переписи населения» отнесены продолжительность проживания или пребывания, прежнее место жительства или пребывания, продолжительность пребывания на территории иностранного государства, причина въезда в Российскую Федерацию, передвижение от места жительства или пребывания до места работы, также требуют уточнений. Хотя вопросы по миграции, включаемые в программы российских переписей, соответствуют рекомендациям ООН, сами по себе они не отражают процессов миграции как таковой, а лишь определяют продолжительность нахождения на той или иной территории. Недостаточно критериев и для определения в качестве миграции передвижения от места жительства или пребывания до места работы. Иногда лица, которые самостоятельно заполняли переписные листы, относили к таковой передвижения между сопредельными населенными пунктами, что вряд ли целесообразно в данном контексте.

Больше всего ошибок связано с формированием программы переписи, методологическими и организационно-технологическими проблемами. Они чаще всего возникают на этапах подготовки переписи и обработки полученных данных.

Основные полномочия по осуществлению переписи населения закреплены за федеральными органами государственной власти. Это связано с тем, что официальный статистический учет – это предмет ведения Российской Федерации, а не совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому законодательное разграничение полномочий федеральным законом не устанавливается.

Вместе с тем федерация передает федеральным законом часть своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и допускает их дальнейшую передачу органам местного самоуправления. Порядок передачи этих полномочий, который предусмотрен в Федеральном зако-

не «О Всероссийской переписи населения», в целом соответствует общим требованиям такой передачи, установленным в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федера-

ции». Тем не менее в судебной практике возникали дела, связанные с тем, что в субъектах Российской Федерации не были вовремя выделены помещения для проведения переписи, не были подготовлены стационарные места для переписи в МФЦ и др.

Заключение

И данные переписи, и информационные регистры являются ключевыми источниками сведений о лицах, проживающих на территории государства или его части. Несмотря на самодостаточность и значимость переписей и регистров, на сегодняшний день именно их совокупное применение позволяет получить наиболее полное представление о демографических характеристиках населения. Считается, что перепись призвана повысить отдачу от других информационных ресурсов о населении, она необходима для повышения качества текущих оценок численности и состава населения. Однако при этом можно констатировать все большее распространение практики применения информационных регистров в государственном управлении, данные которых также стали активно использоваться при проведении переписей.

В соответствии с Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» в России с 2023 г. на

основе многочисленных разрозненных баз данных будет создаваться федеральный регистр, содержащий сведения как о гражданах Российской Федерации, так и об иностранных гражданах и лицах без гражданства (его функционирование начнется с 2026 г.). Федеральный регистр будет аккумулировать сведения из разных административных источников, главным из которых станут оцифрованные книги ЗАГС. Создание такого регистра необходимо для моделирования различных сценариев государственного и муниципального управления, в том числе для повышения эффективности реализации государственных и муниципальных услуг и функций, статистического учета, обеспечения качества (актуальности, достоверности и полноты) публичных информационных ресурсов и др. При этом, несомненно, важно обеспечить защиту такой информации, четко регламентировать права граждан в связи со сбором, хранением и распространением информации с использованием федерального регистра с учетом конституционных прав и свобод.

Библиографические ссылки

1. Андриченко ЛВ, Масловская ТС, Плюгина ИВ. Государственное управление в сфере миграции: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2022;2:53–68. DOI: 10.12737/jflcl.2022.023.
2. Бубликов ВВ, Варшавер ЕА, Степанов ВВ. Деконструкция переписей населения: комментарии и рассуждения. *Этнографическое обозрение*. 2023;4:212–242. DOI: 10.31857/S0869541523040097.
3. Зайнитдинов НА. К вопросу о субъекте конституционного права на определение и указание национальной принадлежности. *Конституционное и муниципальное право*. 2015;9:45–48.
4. Ноздрачев АФ, редактор. *Разрешительная система в Российской Федерации*. Москва: Инфра-М; 2015. 928 с.
5. Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ. *Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения*. Москва: Норма; 2019. 392 с.
6. Плюгина ИВ. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018;3:101–106. DOI: 10.12737/art.2018.3.13.
7. Чуудиновских ОС. К вопросу о создании регистра населения и использовании административных данных для нужд государственной статистики. *Вопросы статистики*. 2021;28(1):5–17. DOI: 10.34023/2313-6383-2021-28-1-5-17.
8. Андриченко ЛВ, Мещерякова МА. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении. *Журнал российского права*. 2012;8:16–40.
9. Пьянкова АИ. *Традиционный и альтернативные методы проведения переписей населения* [диссертация]. Москва: [б. и.]; 2014. 223 с.
10. Пьянкова АИ. Должно ли быть обязательным участие в переписи населения? *Вопросы статистики*. 2012;10:22–34.

References

1. Andrichenko LV, Maslovskaya TS, Plyugina IV. State administration of migration sphere: the experience of the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2022;2:53–68. Russian. DOI: 10.12737/jflcl.2022.023.
2. Bublikov VV, Varshaver EA, Stepanov VV. Deconstruction of population censuses: comments and considerations. *Etnograficheskoe obozrenie*. 2023;4:212–242. Russian. DOI: 10.31857/S0869541523040097.
3. Zaynitdinov NA. Revisiting the subject of constitutional right to the national identity definition and indication. *Constitutional and Municipal Law*. 2015;9:45–48. Russian.
4. Nozdrachev AF, editor. *Razreshitel'naya sistema v Rossiiskoi Federatsii* [Permissive system in the Russian Federation]. Moscow: Infra-M; 2015. 928 p. Russian.

5. Andrichenko LV, Plyugina IV. *Migratsionnoe zakanadatel'stvo Rossiiskoi Federatsii: tendentsii razvitiya i praktika primeneniya* [Migration legislation of the Russian Federation: development trends and practice of application]. Moscow: Norma; 2019. 392 p. Russian.
6. Plyugina IV. Registration institute: comparative-legal analysis. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018;3:101–106. Russian. DOI: 10.12737/art.2018.3.13.
7. Chudinovskikh OS. On the establishment of the population register and the use of administrative data for the needs of state statistics. *Voprosy statistiki*. 2021;28(1):5–17. Russian. DOI: 10.34023/2313-6383-2021-28-1-5-17.
8. Andrichenko LV, Mescheryakova MA. Information registers as effective means of collection and monitoring of data on population. *Journal of Russian Law*. 2012;8:16–40. Russian.
9. Pyankova AI. *Traditsionnyi i al'ternativnye metody provedeniya perepisei naseleniya* [Traditional and alternative methods of conducting population censuses] [dissertation]. Moscow: [s. n.]; 2014. 223 p. Russian.
10. Pyankova AI. [Should there be obligation to respond to the population census?]. *Voprosy statistiki*. 2012;10:22–34. Russian.

Статья поступила в редколлегию 20.02.2024.
Received by editorial board 20.02.2024.