

ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЕ

УДК 651.9

ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ УЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

© Т.А. Анатольева

Аннотация. Изучена история делопроизводства в сфере учета населения. Рассмотрены такие аспекты документирования учета, как переписи населения, паспортные системы и системы записи актов гражданского состояния. Описана эволюция документирования переписей населения в России, совершенствование паспортной системы, изменения в системе записей актов гражданского состояния, основная нормативно-правовая база, на основании которой происходит оформление форм бланков основных видов документов.

Ключевые слова: документ; история учета населения; электронный паспорт

Учет населения – это сбор данных о численности, составе, возраст-но-половой и иных структурах населения путем переписи, регистрации рождения, смерти, браков, оформления документов, удостоверяющих личность лица.

Учет населения на Руси был начат во время нашествия татаро-монголов. Тогда такой учет было принято называть похозяйственным, так как учитывались все дома («дымы»), на владельцев которых возлагалась выплата дани. В 1245 г. татарами была проведена первая перепись населения. После этого через каждые 14 лет производилось еще три переписи. Такие переписи не являлись всеобщими, так как включали лишь часть населения. Лица, освобожденные от обложения данью, не учитывались [1].

Первая четверть XVIII века является началом развития паспортной системы в России. Изначально паспорт имел значение как право прохода заставы, порта, ворот. Указом Петра I 1719 года первые паспорта получили практически бесправные члены общества – крепостные крестьяне. Паспортная система имела несколько функций:

- обеспечение спокойствия и порядка в государстве;
- гарантию контроля за уплатой налогов;
- обеспечение выполнения воинской обязанности;
- контроль передвижения населения;

– учет населения [2].

Вторая четверть XVIII века знаменуется появлением гражданского и церковного законодательства, в том числе уставов, указов, циркуляров Синода.

Первым документом, где были зарегистрированы акты гражданского состояния (АГС) в России, была метрическая книга, которая включала в себя три части: «о родившихся», «о бракосочетавшихся», «об умерших» [3].

28 января 1897 г. состоялась первая всеобщая перепись населения Российской империи. Но работа по организации статистического учета была начата лишь в 1917 г.: 25 июня Советом народных комиссаров утверждено «Положение о государственной статистике», создано Центральное статистическое управление. Впервые советская перепись населения была проведена в 1917 г. в Москве и Петрограде. Основным принципом такой переписи стала система одновременности. Население подвергалось учету в ведомостях трех видов: для одиноких; семейная; для учреждений.

Также 18 декабря 1917 г. был утвержден новый государственный орган – ЗАГС. Он занимался учетом, документированием и регистрацией браков в России. Браки, заключенные до принятия декретов, сохранили свою юридическую силу, тем самым не подвергались переоформлению. Недействующими считались церковные предписания, поэтому были введены регистрационные книги. Такой документ заводился на каждый документируемый процесс отдельно: регистрация рождения, заключение брака/расторжение брака, установление отцовства, смерти и др. Новым законодательством приняты единые формы документов АГС. Кроме того, бланки изготавливали только на гербовой бумаге, а в формуляры были включены дополнительные сведения: анкетные данные, место работы [3].

В 1932 г. Постановление Совета народных комиссаров и Центрального исполнительного комитета позволило ввести единообразную паспортную систему. Причиной послужила потребность в административном учете, контроле и регулировании передвижения населения страны. В 1974 г. появились советские паспорта [4].

12 января 1989 г. была проведена последняя перепись населения в СССР. Важным отличием стал сбор данных не только о населении, но и о жилищных условиях.

Следующая перепись населения была проведена в 2002 г. Программа данного мероприятия включала в себя 4 вида переписных листов форм П1-П2, К1-К2, Д1-Д2 и В1-В2:

– формы для лиц, постоянно проживающих на территории РФ;

- формы для лиц, временно проживающих на территории РФ;
- формы для записи о жилищных условиях населения.

При переписи 2010 г. были использованы три вида форм переписных листов, что и в 2002 г. Важным отличием стало то, что данная программа состоит только из сплошного наблюдения. Тем самым формы Д и К (2002 г.) были заменены формой Л (2010 г.) [5].

В настоящее время оформление, выдача и замена паспорта гражданина Российской Федерации производится на основании Постановления Правительства РФ от 08 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (ред. от 20 ноября 2018 г.). Существует три действующих бланка документа – 1997, 2007 и 2011 г. С 1999 по 2018 г. в Постановление вносились различные корректировки, затронувшие оформление бланков паспортов.

На основании распоряжения Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1699-р «Об утверждении Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина РФ на территории РФ и плана мероприятий по ее реализации» в настоящее время широко обсуждается вопрос о введении электронного паспорта в эксплуатацию. Электронный паспорт – это единый идентификатор, представляющий собой специализированную пластиковую карту с содержащейся на ней персональной информацией о владельце документа¹. Еще в 2016 г. проект документа разрабатывался Центробанком, в 2019 г. к нему присоединились Министерство финансов и Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России. Новые удостоверения содержат дополнительные сведения о владельце и имеют дополнительные задачи, отличные от паспорта на бумажной основе:

- электронный чип, содержащий данные о СНИЛС, ИНН, водительское удостоверение и др.;
- возможность применения паспорта как банковской карты;
- использование документа для проставления электронной подписи;

¹ Об утверждении Концепции введения в РФ удостоверения личности гражданина РФ, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина РФ на территории РФ и плана мероприятий по ее реализации (с изменениями и дополнениями): распоряжение Правительства РФ: принят 19.09.2013: № 1699-р. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

– регистрацию, изменение данных документа в режиме онлайн.

Произошли изменения и в сфере документирования актов гражданского состояния. Так, осуществляется перевод книг государственной регистрации актов гражданского состояния в электронную форму. Автоматизация производится операторами федеральной информационной системы, которые вносят все данные в Единый государственный реестр актов гражданского состояния. Единый государственный реестр – это электронный систематизированный перечень данных, которые поступают вследствие регистрации АГС. Ведение реестра, осуществление сбора, хранения, обработки и предоставления сведений производится на основании российского законодательства:

1) федеральный закон РФ №143 от 15 ноября 1997 г. «Об актах гражданского состояния»;

2) федеральный закон РФ № 149 от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

3) федеральный закон РФ № 152 от 27 июля 2006 г. «О персональных данных».

Порядок и правила ведения Единого государственного реестра записей АГС устанавливается Правительством РФ. Каждой записи данного реестра присваивается свой идентификационный номер, который обеспечивает ее уникальность и легкость поиска необходимой информации. Все данные заполняются на государственном языке РФ – русском, подлежат постоянному хранению. В случае внесения изменений и исправлений в записи АГС, которые содержатся в реестре, неверные сведения также сохраняются. После преобразования документов в электронную форму каждая запись заверяется электронной подписью руководителя органа записи актов гражданского состояния [6].

В соответствии с распоряжением Правительства РФ «Об организации Всероссийской переписи населения в 2020 году» от 4 ноября 2017 г. № 2444-р она будет проводиться для решения следующих задач:

- оптимального регулирования правительственных программ;
- грамотного введения новых государственных реформ;
- эффективности политики в экономических и политических сферах².

На данный момент Правительство РФ разработало три способа проведения переписи населения. Одним из них является классическое направление, когда осуществляется обход статистами для заполнения на-

² Об образовании Комиссии Правительства Российской Федерации по проведению Всероссийской переписи населения 2020 года: постановление Правительства РФ: принят 29.09.2017: № 1185. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

селением анкетной формы. Второй способ имеет название «инновационный», так как для его осуществления требуется установить планшеты в общественных местах. Такая новация предоставит возможность гражданам заполнять анкетную форму самостоятельно. И третий способ – ориентирование населения на портал госуслуг, где представлена электронная вариация переписного листа.

Проанализировав данные сведения, можно выявить основные изменения для организации учета населения на 2020 г.:

- необходимость в модернизации способов проведения переписи для получения достоверной информации и ее упорядочения;
- законодательную установку обязанностей населения в сфере предоставления персональных сведений для снижения нагрузки переписчиков и упрощения сбора сведений;
- увеличение финансовых затрат на проведение данного мероприятия для получения наиболее качественных результатов.

Таким образом, происходит автоматизация документальных процессов, совершенствование и упрощение функции учета населения в России. Такие новшества позволяют решить ряд задач:

- оптимизацию миграционного контроля;
- устранение дублирования данных граждан;
- эффективность при борьбе с преступностью;
- защиту информации.

Вместе с положительной характеристикой автоматизации учета существуют и отрицательные стороны. Во-первых, Правительство РФ отмечает отсутствие необходимой инфраструктуры в некоторых областях страны. На сегодняшний день не все государственные организации обладают высококачественной современной техникой, отвечающей требованиям электронного учета населения в России. Во-вторых, возникает вопрос о надежности системы. Специалисты активно обсуждают проблемы в случае сбоя автоматизированной системы и сохранности данных в чрезвычайных ситуациях. В-третьих, вместе с эффективностью и упрощением работы с введением электронного учета произойдет ужесточение государственного контроля. Правительство, получив доступ к персональным данным, сможет отслеживать все финансовые действия граждан.

Список литературы

1. *Гозулов А.И.* Переписи населения СССР и капиталистических стран / под ред. С.Г. Струмилина. М.: Ред.-изд. упр. ЦУНХУ Госплана СССР, 1936. 588 с.

2. Юдина Т.Н. История создания паспортной системы. М., 2000. 186 с.
3. Исаченкова А.И. Акты гражданского состояния как документная система: этапы формирования и развития // Делопроизводство. 2008. № 2. С. 21-29.
4. Конькова А.Ю. История паспорта в России // Секретарское дело. 1999. № 3. С. 85-88.
5. Збарская И.А. О подготовке к переписи населения 2010 года // Вопросы статистики. 2010. № 2. С. 3-7.
6. Глушакова Л.И. Регистрация актов гражданского состояния // Закон. 2013. № 2. С. 46-49.

Поступила в редакцию 23.07.2019 г.

Отрецензирована 13.08.2019 г.

Принята в печать 27.08.2019 г.

Информация об авторе:

Анатольева Татьяна Алексеевна – магистрант по направлению подготовки «Документоведение и архивоведение». Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: tata.anatoleva2016@yandex.ru

DOCUMENTING OF POPULATION ACCOUNTING IN RUSSIA: HISTORY AND MODERN STATE

Anatoleva T.A., Master's Degree Student in "Document and Archival Studies" Programme. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: tata.anatoleva2016@yandex.ru

Abstract. We study the history of records management in the population accounting sphere. We consider such aspects of documenting accounting as population censuses, passport system and act of civil status system. We describe the evolution of documenting population censuses in Russia, the improvement of the passport system, changes in the act of civil status system, the main regulatory base, on the basis of which the forms for the main types of documents are completed.

Keywords: document; history of population accounting; electronic passport

Received 23 July 2019

Reviewed 13 August 2019

Accepted for press 27 August 2019