

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES

Сибирь гуманитарная. 2024. № 2. С. 09—22.
Siberia Humanitarian. 2024;(2):09—22.

Правовое регулирование миграционных процессов

Научная статья
УДК 351.755(47+57)
DOI: 10.32324/2949-1568-2024-2-09-22

Институт прописки в СССР: его предшественники и преемники

Татьяна Семеновна Иларионова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация, ilarionovat@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8615-5374>

Аннотация. Институт прописки, существовавший в СССР и отмененный в России в 1993 г., — историческое явление, имевшее в качестве предшественника крепостное право в Российской империи и запрет покидать без уведомления властей свои места жительства для тех народов страны, на которых крепостное право не распространялось. Автор рассматривает этот институт в его связи с другим важным социально-политическим и экономическим явлением — институтом права собственности на жилое помещение. Делается вывод о том, что жесткие предписания жить только там, куда определяло человека государство, могли быть реализованы в условиях государственной собственности на жилье. Прописка (как и ее предшественники) служила универсальным инструментом контроля сбора налогов, использования трудовых ресурсов, регулирования миграции. Ее отмена — завершившийся большой цивилизационный цикл развития, находивший свое отражение в отношениях подданного и государя, гражданина и государства. Изменение методов этого контроля свидетельствовало о трансформации самой природы государства. Ныне на первый план выступают новые социальные, информационные технологии, обеспечивающие действенный контроль власти над гражданином.

Ключевые слова: государственное управление, миграция, местожительство, прописка, регистрация по месту жительства, право собственности на жилое помещение, паспортная система

Для цитирования: Иларионова Т. С. Институт прописки в СССР: его предшественники и преемники // Сибирь гуманитарная. 2024. № 2. С. 09—22. DOI: 10.32324/2949-1568-2024-2-09-22.

Legal regulation of migration processes

Original article

The Institute of Registration in the USSR: Its Predecessors and Successors

Tatiana S. Ilarionova

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Moscow, Russian Federation, ilarionovat@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8615-5374>

Abstract. The institution of registration, which existed in the USSR and was abolished in Russia in 1993, is a historical phenomenon that had serfdom as a precursor in the Russian Empire and a ban on leaving their places of residence without notifying the authorities for those peoples of the country to whom serfdom did not apply. The author considers this institution in its connection with another important socio-political and economic phenomenon — the institution of ownership of residential premises. It is concluded that strict regulations to live only where the state defined a person could be implemented in conditions of state ownership of housing. Registration (like its predecessors) served as a universal tool for controlling tax collection, the use of labor resources, and migration regulation. Its abolition is the end of a great civilizational cycle of development, which was reflected in the relations of the subject and the sovereign, the citizen and the state. The change in the methods of this control testified to the transformation of the very nature of the state. Nowadays, new social and information technologies are coming to the fore, ensuring effective control of the government over the citizen.

Keywords: public administration, migration, place of residence, registration, registration at the place of residence, ownership of residential premises, passport system

For citation: Ilarionova T.S. The Institute of Registration in the USSR: Its Predecessors and Successors. *Siberia Humanitarian*. 2024;(2):09—22. (In Russ.). DOI: 10.32324/2949-1568-2024-2-09-22.

Введение

1 октября 1993 г. в нашей стране была отменена прописка¹. Это было сделано на основании Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Окончательно этому институту в его советском виде был вынесен приговор постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», в развитие которого региональные власти стали принимать собственные акты (например, постановление Правительства Москвы и Правительства Московской области от 26 декабря 1995 г. № 1030-43 «О регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в Москве и Московской области»).

Для России отмена прописки была событием эпохальным. Для нашей страны формирование на протяжении веков ограничительных норм и пра-

¹ Термин «прописка» невозможно точно перевести на иностранные языки. В английском варианте наиболее близкое понятие «*registration*», в немецком — «*Anmeldung*», которые не передают сути российского исторического явления.

вил в отношении граждан (подданных), а потом их отмена, не были делом одного дня.

Институт прописки, т. е. полного и жесткого контроля государства за местом жительства, местом пребывания человека, взял свое начало в древности и окончательно сформировался в Средние века, получив последние штрихи в пору абсолютизма. Известно, что уже в библейские времена древние государства желали знать местожительство подданных и с этой целью проводили даже их перепись. Интерес этот обуславливался, в первую очередь, необходимостью пополнения казны, нужно было понимать, какие есть налогоплательщики, где они находятся и чем владеют. Институт прописки сопряжен с институтом собственности. Закрепление человека за местом, где у него есть земля, дом, шло постепенно, и этот процесс был связан со становлением сословий — представители всех классов привязывались к своей недвижимости, и власти благодаря этому знали все и о человеке, и о его владениях, на этом основании могли взимать налоги для государственных нужд.

В середине XVIII в. императрица Австро-Венгрии Мария Терезия, вопреки сопротивлению знати, провела реформу: все дома — и дворцы, и лачуги — по всей стране получили номера, адреса, по которым позже чиновники зафиксировали, кто там живет. Это помогло не только в сборе налогов, но и при формировании армии, проведении политики в отношении национальных меньшинств [1, с. 696—697]. Новая модель стала фактическим разрушителем феодального порядка, когда «вассал моего вассала — не мой вассал». Утвердившееся прямое подчинение подданных не барину, графу, барону, а монарху, с одной стороны, свидетельствовало о его самовласти (самодержавии), с другой — делало сословную иерархию ничтожной, так как все в равной степени теперь подчинялись одному человеку — тому, который стоял во главе государства.

Контроль над населением был нужен государству и с целью поощрения или пресечения миграции. С. Каслс, Х. де Хаас, М. Дж. Миллер критикуют теоретическую миграционную модель «притяжение-отталкивание», полагая, что она не объясняет существа социальных процессов [2, с. 60—61]. Пол Коллиер, напротив, придерживается взгляда, что у социальных систем есть стремление к равновесию, отсюда и обмен населением для достижения оптимума между богатыми и бедными странами [3, с. 60—65]. Большинство исследователей выделяют только наиболее актуальные в тот или иной исторический период виды и формы миграций, не пытаясь определить общие для всех времен и народов тенденции [4].

Попытка представить целостную теорию миграции была сделана автором еще в 1994 г. [5]. Был выдвинут тезис о недобровольности миграций, суть которого — экономический, политический, социальный, сепарационный детерминизм людских перемещений; предложены классификации сформировавшихся на основе видов миграции общностей (диаспор) в зависимости от правового статуса мигрантов (приглашенные на жительство специалисты, трудовые мигранты, экономические беженцы; политические искатели убежища, религиозные диссиденты и т. д.). Правовой же статус, как и в настоящее время, теснейшим и амбивалентным образом был связан с поселенческими возможностями человека, которые ему предоставляет принимающее государство (имеет ли мигрант право на постоянное проживание в той или иной местности или вынужден всякий раз на определенный срок испрашивать разрешение у властей). В этой парадигме институт прописки выглядит именно как испрошенное у государства позволение, а не как имманентное право человека распоряжаться собой и самостоятельно, свободно определять собственное местожительство. И пусть прописка декларировалась как постоянная (постоянная прописка — важная категория в учете населения

советского времени), зависимость от решения и разрешения властей было тотальной. Это решение (разрешение) полностью обуславливалось еще и государственной собственностью на жилье и землю, что делало и мигранта, и того, кто тут родился, временным поселенцем, гостем государства.

Показательно, что ни в советское время, ни сегодня практически не было исследований о влиянии института прописки на социальные отношения, на связи гражданина с государством: на формирование взаимного доверия, воспитание самосознания, рост самоорганизации, укрепление общественной солидарности и ответственности граждан и т. д. Основные труды по проблемам прописки — это, как правило, правовые разъяснения установленных предписаний, инструкции органам управления по осуществлению на деле этих предписаний [6 ; 7]. Как убеждает включенное наблюдение, именно длительное пребывание в подчиненном положении при принятии решений о миграции и выборе места жительства в значительной мере привело к тому, что и сегодня граждане не могут найти эффективных, неконфликтных форм участия в организации жизни многоквартирных домов, садоводческих товариществ, для формирования ответственного отношения к жилью и земле, а также контроля над управляющими компаниями, многие из которых, как показывает судебная практика, злоупотребляют своими полномочиями и наносят ущерб материальным интересам жителей.

Институт прописки был историческим этапом установления отношений человека с социальным окружением, обществом и государством и наложил свой отпечаток на поведение людей, образ мысли и действия власти. Несмотря на то, что этого института более трех десятков лет уже не существует, его травматическое влияние ощущается в самых разных обстоятельствах и условиях.

К истории прописки в России

В своей книге об опричнине Р. Скрынников показал, как постепенно шло закабаление крестьян, как люди, потерявшие собственность, были «приписаны» к барскому хозяйству. Этому способствовало принятие в 1551 г. Земельного уложения [8, с. 67—68].

К. Ю. Ерусалимский отмечает, что возникновение крепостной зависимости — феномен и в более ранний период не было никаких предпосылок для того, чтобы «феодалная эксплуатация настолько решительно поменяла свои формы» и возникло крепостное право [9, с. 4]. Он справедливо отмечает, что закрепление крестьян было мерой против их миграции, бегства за границу, к другому боярину, в пустующие земли [9, с. 7—10]. Эту же мысль в своем исследовании проводит и В. А. Аракчеев [10, с. 27]. Он связывает возникновение крепостного права также с необходимостью увеличения собираемости налогов, воспроизводства населения городов и поселков. Анализируя Соборное уложение 1649 г., он пишет: «...в качестве выборно-приказной власти губные старосты ведали также сыском беглых, сбором податей, межеванием земель, оформлением кабал и кабальных книг» [10, с. 28]. То есть с самого начала привязка человека к определенному месту жительства (крепостное право) преследовала ряд взаимосвязанных целей: положить конец миграции, включить людей в сельскую экономику, собирать подати, установить социальный статус человека как закабаленного, принадлежащего определенной местности, знати, как несущему повинности. Соборное уложение 1649 г. поставило окончательную точку в закабалении крестьян, когда переход крестьянина от помещика к помещику в Юрьев день был отменен [11]. Приписка к месту жительства стала предшественницей института прописки.

Век от Земельного до Соборного уложения стал поворотным для России: освобождение от ордынской зависимости не вылилось в облегчение жизни подданных царя, укрепление единого государства сопровождалось тоталь-

ным контролем над населением. Более того, тот, кто в результате развития новых экономических отношений терял собственность, терял и право на свободу перемещения, на свободу вообще. Только собственность (дарованная, узаконенная царем) предоставляла определенный свод прав и обязанностей подданному — боярину или дворянину, для человека же без собственности оставалось только нести повинности, быть там, куда определила его судьба. И все последующие реформы, проводившиеся просвещенными государями, ничего не могли противопоставить тогдашнему необъяснимому, по мнению К. Ю. Ерусалимского, повороту истории: вплоть до 1917 г. институт крепостного права и его рудименты после реформы 1861 г. сохранялись. А после Октябрьской революции он обрел вид прописки.

Инструменты контроля над населением

С петровских времен формируются институты надзора за населением. Это делается с помощью ревизских сказок (перепись населения по сословиям) и общинного контроля. Как часто бывало в истории России, именно мигранты становились «операционным полем», на котором отрабатывались новые управленческие технологии. Особый контроль устанавливался над иностранцами. В Москве они обязаны были жить в Немецкой слободе — так легче было следить за их жизнью, ремеслами, образом мысли.

Параллельно укреплялась сельская община, на нее возлагались многие обязанности по контролю за деревенскими жителями, а иностранцы и, пользуясь термином XVIII в., инородцы, т. е. представители разных российских народов, обязаны были жить в местах своего рождения или там, куда направляли их для жительства власти. Манифестами «О позволении иностранцам селиться в России и свободном возвращении русских людей, бежавших за границу» (1762) и «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах» (1763) Екатерина II пригласила в Россию тысячи европейцев, по преимуществу немцев. Их расселяли компактно в Поволжье и на Урале, за ними зорко наблюдала так называемая Контора опекунов иностранных; колонии можно было покидать только получив разрешение этой конторы. Кроме того, в результате раздела Речи Посполитой, в которой Российская империя приняла участие вместе с Пруссией и Австро-Венгрией, в стране оказались новые подданные — евреи. Для них была установлена так называемая черта оседлости. Ее также строгойше запрещалось покидать [12, с. 192—197]. Подобные правила действовали и для представителей народов Кавказа, Поволжья, Сибири. В те времена свобода передвижения ограничивалась еще и неразвитостью транспортных путей и средств. Однако в воспрепятствовании мобильности населения главной была идея контроля над ним.

Обстановка стала меняться в начале XIX в., и власти поспешили в правовом отношении ответить на вызов. Александр I в 1802 г. по европейскому образцу и в рамках своей административной реформы усовершенствовал систему паспортов, введенную ранее для путешественников. Император своим указом «О метрических книгах, какие полиции иметь должны» утверждает печатные паспорта для купцов, мещан и крестьян, для дворян удостоверением личности оставалась грамота на дворянское достоинство [13, с. 12]. Паспорт фиксировал не только личные данные человека, но и место его жительства. За пребыванием человека по месту жительства обязаны были следить полиция и ее многочисленные соглядатаи в лице дворников в городах и сельских старост в деревнях. Всякий человек, приехавший в город из села или другого города, обязан был регистрироваться по новому адресу.

Как справедливо указывал А. Ю. Тарасов, «паспортная система дореволюционной России строилась на принципах классовости и сословности.

Существенным ограничениям подвергались представители трудящихся слоев населения. Ограничения в получении паспортов (а следовательно, в свободе передвижения) устанавливались по национальному, вероисповедному, половому признакам» [13, с. 8].

Систему ужесточил Николай I, повелением которого в 1832 г. был принят Устав о паспортах и беглых. Документ начинается с положения: «Никто не может отлучаться от места своего постоянного жительства без узаконенного вида, или паспорта» [14, с. 4]. Это положение восходит еще к петровским временам (1719 г.).

В 1903 г., в период правления Николая II, издан новый документ — Устав о паспортах. Этот акт выделил две правовые категории лиц в империи: те, кто имел вид на жительство, и те, кто пребывал в месте постоянного жительства (раздел 1, гл. 1, п. 1). Постоянное место жительства определялось для дворян, чиновников, почетных граждан, купцов и разночинцев «место, где кто по службе или занятиям, или промыслом, или недвижимому имуществу имеет оседлость, либо домашнее обзаведение»; для мещан и ремесленников — «город, посад или местечко, к мещанскому или ремесленному обществу они причислены»; для сельских обывателей — «сельское общество или волость, к коим они приписаны» [14, с. 1]. Обладавшие постоянным местом жительства и пребывающие там не должны были иметь вида на жительство — этот документ давался для перемещений и временного нахождения человека в другой местности.

В целом паспортная система отражала реальное развитие общества и была подобна той, что существовала в тот момент за рубежом: мобильность населения росла, но стремление властей сохранять привязку человека к определенному месту жительства оставалось. Показательно, что Высочайший манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г., впервые даровавший россиянам гражданские свободы (неприкосновенность личности, свобода совести, слова, собраний и союзов) и ставший основой для формирования избирательной системы, не отменил правового неравенства, в том числе и на основе имущественного положения, что было закреплено в Высочайше утвержденном положении о выборах в Государственную думу [16].

Послабления были сделаны в 1906 г., когда «сельские обыватели и лица других бывших податных состояний» получили бессрочный паспорт, который стал «выполнять функцию документа, удостоверяющего личность, и давал полную свободу передвижения и выбора места жительства» [17]. С этим Россия вошла в эпоху войн и революций начала XX в. С установлением советской власти многие устаревшие нормы и правила были отменены. Например, в нашей стране избирательное право женщинам было дано гораздо раньше, чем это случилось во многих европейских странах (в Германии, например, только после Второй мировой войны это право было окончательно и полностью закреплено). Но вот прописка оказалась крайне нужным инструментом контроля над населением, тем более что городские дома были объявлены государственной собственностью, а все их жильцы — квартиросъемщиками (как и земля в сельской местности, на которой стояли частные дома). Были введены домовые книги, в которых фиксировались лица, прописанные в доме. Домовые книги были отменены только в 2018 г. (через четверть века после упразднения института прописки!) на основании приказа МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Прописка в СССР стала неотъемлемым элементом построения системы управления нового типа — унитарной, жестко иерархичной, в которой не только четко определены функции и полномочия органов власти, но и место человека. Прописка воспроизводила политические структуры дореволюционного прошлого и в 1920—1940-х гг. мало чем отличалась от того, что существовало в крупных европейских странах. Это была тоталитарная практика. Ю. Фельштинский на материалах нормативных правовых актов проанализировал сущность этой системы [18].

Усугублялось все представлениями советских вождей о новом быте советских людей — коллективном быте, активном, агрессивном внедрении в жизнь общества таких социальных форм, как коммунальные квартиры, общежития, дома барачного типа, профилактории и санатории, пионерские лагеря, лагеря для осужденных и репрессированных, садоводческие товарищества, наконец, дом правительства («Дом на набережной») как форма коммунального существования элиты. В определенной мере представления о коллективном быте немного изменилось во время Великой Отечественной войны, когда символом сопротивления фашистам в советской пропаганде стал родной дом — тот дом, в котором именно семья, отдельный человек видит свою малую родину, свое вожаемое пристанище и за который готов умереть в борьбе с врагом [19, с. 314—325]. Поэтому частью процесса, ставшего следствием разоблачения культа личности Сталина на XX съезде партии, явилось массовое строительство жилья в 1950-е и последующие годы.

Свобода передвижения и прописка

Итак, прописка — результат переплетения самых разных интересов человека и государства — связана с институтом собственности, явлением миграции, с формированием комплекса гражданских прав и свобод, с необходимостью контроля над населением. Причем верх в этой игре интересов брал государственный интерес. Государство в СССР в условиях обобществленной собственности и подавленных ради контроля над людьми гражданских свобод установило правила существования, которые были чуть ли не пожизненным приговором для миллионов — проживать там, где родился, или там, куда тебя отправило жить государство.

Прописка в советское время — это не просто информирование государства о месте жительства: помимо того, кто где живет, учитывалось еще и что это за человек — его происхождение, пол, возраст, национальность, образование, занятость и т. д. Институт прописки позволял человеку трудиться или ограничивал его в этом праве: невозможно было устроиться на работу в Москве, имея прописку, к примеру, в Красноярске.

У советского гражданина оставалось совсем немного возможностей для перемены своей судьбы: служба в армии, комсомольская путевка на крупные стройки, вербовка по лимиту на непрестижную работу (например, заводы или предприятия коммунального хозяйства крупных городов), поступление на учебу в вуз или техникум. Фактически сложилась система жестко регулируемой миграции.

В 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека, положения которой стали полным отрицанием норм тоталитарных государств. Среди важнейших были провозглашены неприкосновенность жилища и свобода передвижения. Статья 12 гласит: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

В статье 13 закреплено: «1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

Как известно, СССР не подписал этот документ и прописка просуществовала у нас до 1993 г. Ее отмена явилась составной и необходимой частью процесса демократизации общества — пролога принятия Конституции России.

Суррогаты прописки

Однако отмена принудительной и обязательной прописки не оставила государство без возможности контролировать, где и как живет человек. Был принят Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», который установил обязанность граждан регистрироваться по месту своего жительства или пребывания. Теперь эта процедура стала заявительной, т. е. гражданин, а не государство, стал субъектом права. На нашем веку был завершен исторический цикл от порабощения человека до его освобождения. Изменились отношения гражданина и государства, и теперь именно гражданин определял свою судьбу, а государство было призвано лишь контролировать, как исполняется закон, и обеспечивать своему гражданину условия для его свободной и достойной жизни.

Такой же эпохальной новацией для страны, как отмена прописки, стала и отмена указания в паспорте гражданина Российской Федерации его национальности. Обязанность указывать свою национальность существовала в СССР и в России до 1997 г., пока не были приняты постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» и Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

Обязанность указывать свою национальность трансформировалась в право указывать свою национальность — это оговорено в ст. 26 Конституции Российской Федерации. В МВД России следующим образом трактуют это положение: «Конституция Российской Федерации закрепляет принцип национальной самоидентификации — определение национальной принадлежности связывается не столько с национальностью родителей, сколько с осознанием лицом своей принадлежности к определенной этнической общности, к людям духовно связанным общим языком и культурой» [20]. С 1 октября 1997 г. национальность владельца паспорта в российском внутригражданском паспорте не указывается. На основании постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 (ред. от 15 июля 2021 г.) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2022 г.) в паспорте гражданина Российской Федерации отсутствует графа «Национальность». Только в Татарстане жителям республики оформляется вкладыш в паспорт, в котором может быть указана национальность его владельца [20].

И что же, государство не располагает правовыми средствами устанавливать национальность гражданина? Нет, имеет! Графа «Национальность» сохранилась в других документах, в частности в свидетельстве о браке, свидетельстве о рождении. В постановлении Правительства Российской Федерации от 17 апреля 1999 г. № 432 «Об утверждении Правил заполнения бланков записей актов гражданского состояния и бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния» говорится, что сведения о национальности вносятся по желанию заявителя. На практике это означает, что сведения о национальности родителей вносятся

в свидетельство о рождении ребенка. Причем это делается органами ЗАГС иногда просто автоматически на основании свидетельства о браке родителей. Показательно, что гражданин не может по своему желанию исправить запись о национальности своих родителей (а, следовательно, и своей). Можно сменить фамилию или имя, но национальность, им однажды указанная, останется зафиксированной в документах. Вот разъяснение отечественных юристов: «В случае, если при государственной регистрации актов гражданского состояния гражданин реализовал свое право на определение и указание своей национальной принадлежности в записи акта гражданского состояния, оснований для внесения изменений в данную запись акта в части национальности в административном порядке (в органе ЗАГС) не имеется» [21]. То есть у отмены в паспорте записи о национальности все равно остался суррогат в виде записей в других жизненно важных документах — в свидетельстве о рождении, свидетельстве о браке. Вот и с регистрацией по месту жительства история похожая. Если и не вводится обязательная прописка, то ее административные особенности сохраняются и поныне.

Регистрация — процесс не добровольный, а обязательный. Более того, за промедление с регистрацией по месту нового жительства граждане наказываются. Правила регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713. Наказания за нарушение этих правил содержатся в ст. 19.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В 2023 г. депутаты Государственной думы подготовили законопроект, в котором штрафы за несвоевременную регистрацию по месту пребывания или жительства предусматривалось отменить. Правительство дало отрицательный отзыв на этот документ, штрафы по-прежнему в силе. Главная государственная газета страны — «Российская газета» — писала об этом под заголовком «Правительство отказалось убирать из КоАП штрафы за отсутствие прописки» [22], т. е. прописки нет, но она как бы есть...

В последние годы идет серьезное изменение института права собственности на жилье. Новые вопросы перед обществом поставила такая благая мера, как реновация, введенная сначала в Москве, а потом и в некоторых других регионах. Вроде бы человек получает взамен старого жилья новое. Он даже имеет некоторые привилегии — сохраняется прежний район проживания, жилая площадь остается той же, что и раньше. Квартира, полученная по реновации, оформляется в собственность. Однако сам факт того, что государство (пусть и испросив согласие жильцов дома) распоряжается собственностью гражданина (т. е. тем, что государству не принадлежит), уже заставляет видеть в этом начало новых социальных отношений.

Более того, были приняты нормы, в соответствии с которыми государство может для неотложных нужд изымать частную собственность (ст. 56.3 Земельного кодекса Российской Федерации «Условия изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд»). В начале 2000-х гг. был целый ряд громких скандалов и судебных тяжб по поводу выселения людей из домов, расположенных на территории, предназначенной либо под жилую застройку, либо под проведение дорог, либо из-за того, что эти дома были признаны самостроем [23]. Позже многим позволили оформить свои строения в рамках дачной амнистии, однако теперь звучат мнения, что приватизация жилья в начале 1990-х была большой ошибкой государства, люди должны были остаться не с правом собственности, а только с правом аренды на свое жилье. Председатель комитета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по предпринима-

тельству в сфере жилищного и коммунального хозяйства А. Широков считает, что лучше бы оставить людям арендное жилье, поскольку большая часть россиян не в состоянии целиком оплачивать услуги ЖКХ [24]. Смысл этого высказывания очевиден: арендное жилье должно быть, как в советское время, государственным, а казна, как и раньше, должна оплачивать расходы коммунальщиков. Все прекрасно понимают, в конечном счете плательщиками (потому что они налогоплательщики) будут те же самые люди, которым эксперты типа А. Широкова пытаются отказывать в праве собственности на свои квадратные метры. За подобными рассуждениями видно стремление вернуть страну назад, в то время, когда основа основ — собственность на дом, жилье — была в руках государства, когда оно с помощью такого инструмента, как прописка, контролировало население.

В XXI в., благодаря новым технологиям, возникает иной способ контроля. Уже нет необходимости жесткой привязки человека к физическому адресу [25]. На основании Указа Президента Российской Федерации от 18 сентября 2023 г. № 695 «О представлении сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, с использованием информационных технологий» может формироваться цифровой паспорт — в электронную среду перемещаются все сведения о человеке, и отслеживать его действия будет легко, в том числе с помощью автоматической фиксации геопозиции. Сегодня нашими «адресами» становятся мобильный телефон и электронная почта: номер мобильного телефона стал ключом и к банковскому счету, и к данным на «Госуслугах», электронная почта — для медицинской карты или оплаты услуг ЖКХ. Государство пытается в качестве универсального кода доступа продвигать номер пенсионного свидетельства — СНИЛС, но по-прежнему больше распространены простые для запоминания пароли: номер телефона и адрес электронной почты.

Плюсы и минусы отказа от прописки

После отмены прописки стали наблюдаться разнонаправленные социальные процессы. Один из них — массовый приток сельских жителей и жителей малых городов в мегаполисы, резко увеличилась численность жителей Москвы, Санкт-Петербурга. Другой — встречное движение: как и за рубежом, престижным стало проживание за городом, в собственных домах, на природе. Вокруг больших и средних городов выросли свои «рублевки». Третий заключается в том, что основная часть граждан России, жителей небольших поселков и малых городов, по-прежнему не желают расставаться с местом своего рождения, несмотря на аварийные дома, отсутствие высокооплачиваемой работы и плохую экологию. Перед государственными органами встали трудные задачи по решению многочисленных инфраструктурных и социальных проблем в мегаполисах, развитию дорожного строительства, проведению различных коммуникаций к новым коттеджным поселкам, а также планированию будущего моногородов, в которых закрылись производства. К этому добавились массовые межгосударственные переселения: в конце 1980-х — первой половине 1990-х гг. за рубеж выехали миллионы россиян, в свою очередь в Россию приехали миллионы русскоязычных жителей из стран СНГ, а позже стал набирать силу миграционный поток из Центральной Азии: иностранные работники приезжали надолго, а то и навсегда, оставались в России, получали гражданство. Причем в условиях плохо регулируемых миграций люди стремились селиться вместе, кое-где начали образовываться своего рода национальные анклавы — все это умножало трудности управления.

На сегодня у государства есть многочисленные инструменты регулирования миграций. Как это и было в древности, таким регулятором выступает собственность. Резкий рост доступных предложений на рынке жилья

в Москве и Санкт-Петербурге закономерным образом повлек за собой увеличение численности населения мегаполисов. Однако государство открыло для себя и новые методы администрирования, применяемые в последнее время все более эффективно. В частности, национальный проект «Жилье и городская среда» направлен на то, чтобы сделать привлекательными для жизни малые города и поселения. Ипотека, поддерживаемая государством, дает возможность решать квартирный вопрос как молодым семьям, так и тем, кто едет за заработком в другие города. Федеральный проект «Содействие занятости» концентрируется на создании рабочих мест там, где были в 1990—2000-х гг. закрыты производства. Принято несчетное количество региональных и местных проектов, а также программ поддержки бизнеса, льгот для многодетных семей, инвалидов и социально незащищенных.

Новое благо дала нам, как ни странно, пандемия. Дистанционное образование позволило многим молодым людям остаться на «малой» родине, не уезжать в большие города для получения диплома.

Достаточно ли всего этого? Видимо, нет. В стране сохраняются «медвежьи углы», много аварийного и ветхого жилья, дорожная сеть нуждается в развитии. Если говорить о связи государства с населением, то информационные технологии сделали их более прочными, чем когда-то существовавший институт прописки.

Заключение

Дневнекитайский легист Шан Ян писал: «Если народ обессилен, государство могущественно, когда же народ могуществен, государство бессильно» [26, с. 227]. Он одним из первых задумался над природой и последствиями противостояния человека и государства (народа и правителя — в концепции первых политологов) и пришел к заключению, что состоявшееся, успешное, эффективное, сильное государство — то, в котором власть контролирует, держит в страхе, принуждает к подчинению свое население.

Сегодня эти инвективы странно и в то же время страшно читать, потому что общество не застраховано от исторического реверса. Государство всегда, во все времена стремилось к своему расширению, к тому, чтобы установить контроль над максимально большими социальными пространствами. В древности и Средние века это не удавалось в полной мере сделать из-за неразвитости путей сообщения, примитивности техники и технологий. В эпоху торжества права государство ограничивалось в своих действиях нормами принимаемых законов.

В настоящее время мы наблюдаем очередной вызов. Информационные технологии открывают целый арсенал быстрых и качественных мер контроля государства над человеком: в Китае, на родине легистов, введена балльная система для граждан с учетом активности в Интернете (с 2014 г. в качестве эксперимента, с 2020 — повсеместно) [27]. Как сообщают источники, в России собственная система «социальных рейтингов» работает к 2025 г., она «позволит поощрять благонадежных граждан и ограничивать доступ к благам для тех, кто не оправдал ожидания государства» [28].

Интернет, а не физический адрес с регистрацией или пропиской, становится основным хранилищем сведений о человеке и инструментом государственного контроля над ним. Кажется, что мы стоим на пороге новой эры, когда виртуальное пространство окажется основным «местом жительства» человека, в котором без «регистрации», «прописки» не будет доступа ни к каким сервисам и продуктам. Наблюдая сегодня стремительные социальные трансформации, мы можем надеяться, что сами познаем их результат.

Список источников

1. Stollberg-Rilinger B. Maria Teresia. Die Kaiserin in ihrer Zeit. Eine Biographie. München : Beck, 2019. 1083 s.
2. Каслс С., Хаас Х. де, Миллер М. Дж. Век миграции: международное движение населения в современном мире. М. : Дело, 2022. 512 с.
3. Коллиер П. Исход. Как миграция изменяет наш мир. М. : Институт Гайдара, 2017. 384 с.
4. Сталкер П. Международная миграция. М. : Книговед, 2015. 192 с.
5. Иларионова Т. С. Этническая группа: генезис и проблемы самоидентификации (теория диаспоры). М. : Нойес Лебен, 1994. 167 с.
6. Нечецкий М. А. Очерки советского жилищного права : учеб. пособие для студентов / Саратов. юрид. ин-т им. Д. И. Курского. Саратов : Коммунист, 1958. 158 с.
7. Инструкция о порядке прописки и выписки граждан исполкомами сельских и поселковых советов депутатов трудящихся. Казань : [б. и.], 1969. 11 с.
8. Скрынников Р. Г. Начало опричнины. М. : Родина, 2022. 432 с.
9. Ерусалимский К. Ю. Крепостное право и миграционная политика в России в конце XVI — начале XVII вв. // Российская история. 2023. № 1. С. 3—25.
10. Аракчеев В. А. Соборное уложение и социально-политическая эволюция России во второй половине XVII в. // Российская история. 2023. № 1. С. 26—46.
11. Костин В. И. Соборное Уложение — памятник крепостного права : учеб. пособие. Н. Новгород : Нижегородская правовая акад. (ин-т), 2007. 83 с.
12. Кандель Ф. Евреи России. Времена и события. История евреев Российской империи. М. : Мосты культуры : Гешарим, 2014. 798 с.
13. Тарасов А. Ю. Паспортная система и паспортный режим в советском государстве в 30-е гг. XX в. : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 28 с.
14. Устав о паспортах и беглых // Свод законов Российской империи. Т. XIV. Санкт-Петербург, 1857. С. 3—222.
15. Устав о паспортах // Собрание законодательства Российской империи. Т. XIV. Санкт-Петербург, 1903.
16. Высочайше утвержденное положение о выборах в Государственную Думу 1905 года, августа 6 // Конституция РФ : [сайт]. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5213/?ysclid=lsczsi9b43470334089> (дата обращения: 08.04.2024).
17. Кружнов Ю. Н., Чернуха В. Г. Паспортная система // Большая российская энциклопедия. Т. 25. М., 2014. С. 413—414. URL: https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/2322901 (дата обращения: 08.04.2024).
18. Фельштинский Ю. К истории нашей закрытости. М. : Терра — Terra, 1991. 184 с.
19. Иларионова Т. С. «Если дорог тебе твой дом»: образ советского жилища как символ борьбы с фашизмом // Вторая мировая и Великая Отечественная: к 75-летию окончания : материалы междунар. науч. конф. (Москва, 28—30 сентября 2020 г.) / отв. ред. С. В. Журавлев ; Ин-т рос. истории Рос. акад. наук. М. : Ин-т российской истории ; Центр гуманитарных инициатив, 2021. С. 314—325.
20. Право определять и указывать свою национальную принадлежность (ст. 26 Конституции России) // Министерство внутренних дел Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://01.xn--b1aew.xn--p1ai/document/201357> (дата обращения: 08.04.2024).
21. Юридическая социальная сеть : сайт. URL: <https://www.9111.ru/questions/14386606/> (дата обращения: 08.04.2024).
22. Куликов В. Правительство отказалось убирать из КоАП штрафы за отсутствие прописки // Российская газета. 2023. 25 апр. URL: <https://rg.ru/2023/04/25/zhilcov-priechatali.html> (дата обращения: 08.04.2024).
23. В Подмосковье снесли первый из 128 незаконных частных жилых домов // РБК. 2013. 2 окт. URL: <https://realty.rbc.ru/news/577d26ab9a7947a78ce926cc?from=soru> (дата обращения: 08.04.2024).
24. Эксперт по ЖКХ Широков назвал ошибкой массовую приватизацию жилья в 90-е // Аргументы и факты AIF.RU. 2024. 22 янв. URL: https://aif.ru/society/ekspert_po_zhkh_shirokov_nazval_oshibkoyn_massovuyu_privatizaciyu_zhilya_v_90-e (дата обращения: 08.04.2024).
25. Иларионова Т. С. Человек и его адрес // Стратегия России. 2010. № 6. С. 71—80.
26. Шан Ян. Книга правителя области Шан. М. : РИПОЛ классик, 2017. 421 с.
27. Сентебова П. Как работает социальный рейтинг в Китае // РБК : сайт. 2023. 5 окт. URL: <https://style.rbc.ru/life/643d3f839a7947afd12e9f35> (дата обращения: 08.04.2024).
28. Гонтермахер Б. Введение системы социальных рейтингов в России запланировали на 2025 год // Панорама. 2019. 5 февр. URL: <https://panorama.pub/12596-sistemy-sotsialnyh-rejtingov> (дата обращения: 08.04.2024).

References

1. Stollberg-Rilinger B. *Maria Teresia. Die Kaiserin in ihrer Zeit. Eine Biographie [Maria Teresia. The Empress in her time. A biography]*. München, Beck, 2019, 1083 p.
2. Kasls S., Khaas Kh. de, Miller M. Dzh. *Vek migratsii: mezhdunarodnoe dvizhenie naseleniya v sovremennom mire [The Age of Migration: international population movement in the modern world]*. Moscow, Delo, 2022, 512 p.
3. Kollier P. *Iskhod. Kak migratsiya izmenyaet nash mir [Issue. How migration is changing our world]*. Moscow, Institut Gaydara, 2017, 384 p.
4. Stalker P. *Mezhdunarodnaya migratsiya [International migration]*. Moscow, Knigoved, 2015, 192 p.
5. Ilarionova T.S. *Etnicheskaya grupa: genezis i problemy samoidentifikatsii (teoriya diaspor)* [Ethnic group: genesis and problems of self-identification (Diaspora theory)]. Moscow, Noyes Leben, 1994, 167 p.
6. Nechetskiy M.A. *Ocherki sovetskogo zhilishchnogo prava : ucheb. posobie dlya studentov [Essays on Soviet housing Law : studies. Student handbook]*. Saratov, Kommunist, 1958, 158 p.
7. *Instruktsiya o poryadke propiski i vypiski grazhdan ispolkomami sel'skikh i poselkovykh soveto deputatov trud'yashchikhsya [Instructions on the procedure for registration and discharge of citizens by executive committees of rural and village councils of workers' deputies]*. Kazan', 1969, 11 p.
8. Skrynnikov R.G. *Nachalo oprichniny [The beginning of the Oprichnina]*. Moscow, Rodina, 2022, 432 p.
9. Erusalimskiy K.Yu. *Krepostnoe pravo i migratsionnaya politika v Rossii v kontse XVI — nachale XVII vv. [Serfdom and migration policy in Russia in the late XVI — early XVII centuries]*, *Rossiyskaya istoriya [Russian History]*, 2023, no. 1, pp. 3-25.
10. Arakcheev V.A. *Sobornoe ulozhenie i sotsial'no-politicheskaya evolyutsiya Rossii vo vtoroy polovine XVII v. [The Cathedral Code and the socio-political evolution of Russia in the second half of the XVII century]*, *Rossiyskaya istoriya [Russian History]*, 2023, no. 1, pp. 26-46.
11. Kostin V.I. *Sobornoe Ulozhenie — pamyatnik krepostnogo prava, ucheb. Posobie [The Cathedral Code is a monument to serfdom]*. Nizhnii Novgorod, Nizhegorodskaya pravovaya akad. (in-t), 2007, 83 p.
12. Kandel' F. *Evrei Rossii. Vremena i sobytiya. Istoriya evreev [The Jews of Russia. Times and events. The History of the Jews of the Russian Empire]*. Moscow, Mosty kul'tury, Geshtarim, 2014, 798 p.
13. Tarasov A.Yu. *Pasportnaya sistema i pasportnyy rezhim v sovetskom gosudarstve v 30-e gg. XX v. [The passport system and passport regime in the Soviet state in the 30s of the twentieth century]*. Cand. law. sci. diss. Abstr. Moscow, 2005, 28 p.
14. *Ustav o pasportakh i beglykh [The Charter on passports and fugitives]*, *Svod zakonov Rossiyskoy imperii [Code of Laws of the Russian Empire]*, vol. XIV. St. Petersburg, 1857, pp. 3-222.
15. *Ustav o pasportakh [The Charter on passports]*, *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy imperii [Collection of legislation of the Russian Empire]*, vol. XIV. St. Petersburg, 1903.
16. *Vysochayshe utverzhdennoe polozhenie o vyborakh v Gosudarstvennuyu Dumu 1905 goda, avgusta 6 [The most highly approved regulations on the elections to the State Duma of 1905, August 6]*, *Konstitutsiya RF [The Constitution of the Russian Federation]*, [sayt]. Available at: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5213/?ysclid=lsczsi9b43470334089> (accessed: 08.04.2024).
17. Kruzhnov Yu.N., Chernukha V.G. *Pasportnaya sistema [Passport system]*, *Bol'shaya rossiyskaya entsiklopediya [The Great Russian Encyclopedia]*, vol. 25. Moscow, 2014, pp. 413-414. Available at: https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/2322901 (accessed: 08.04.2024).
18. Fel'shtinskiy Yu. *K istorii nashey zakrytosti [To the history of our closeness]*. Moscow, Terra — Terra, 1991, 184 p.
19. Ilarionova T.S. *“Esli dorog tebe tvoy dom”: obraz sovetskogo zhilishcha kak simbol bor'by s fashizmom [“If your home is dear to you”: the image of the Soviet home as a symbol of the struggle against fascism]*, *Vtoraya mirovaya i Velikaya Otechestvennaya: k 75-letiyu okonchaniya [World War II and the Great Patriotic War: to the 75th anniversary of the end]*, materialy mezhdunar. nauch. konf. (Moscow, 28—30 September 2020 g.). Moscow, In-t rossiyskoy istorii, Tsentr gumanitarnykh initsiativ, 2021, pp. 314-325.
20. *Pravo opredelyat' i ukazyvat' svoyu natsional'nuyu prinadlezhnost' (st. 26 Konstitutsii Rossii) [The right to determine and indicate one's nationality (Article 26 of the Constitution of Russia)]*, *Ministerstvo vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii [Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]*, ofits. sayt. Available at: <https://01.xn--b1aew.xn--p1ai/document/201357> (accessed: 08.04.2024).
21. *Yuridicheskaya sotsial'naya set' [Legal Social Network]*. Available at: <https://www.9111.ru/questions/14386606/> (accessed: 08.04.2024).

22. Kulikov V. Pravitel'stvo otkazalos' ubirat' iz KoAP shtrafy za otsutstvie propiski [The government refused to remove fines for lack of registration from the Administrative Code], *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 2023, 25 April. Available at: <https://rg.ru/2023/04/25/zhilcov-pripechatali.html> (accessed: 08.04.2024).
23. V Podmoskov'e snesli pervyy iz 128 nezakonnykh chast-nykh zhilykh domov [In the Moscow region, the first of 128 illegal private residential buildings was demolished], *RBK* [], 2013, 2 October. Available at: <https://realty.rbc.ru/news/577d26ab9a7947a78ce926cc?from=copy> (accessed: 08.04.2024).
24. Ekspert po ZhKKh Shirokov nazval oshibkoy massovuyu privatizatsiyu zhil'ya v 90-e [Housing and communal services expert Shirokov called the massive privatization of housing in the 90s a mistake], *Argumenty i fakty AIF.RU* [Arguments and facts], 2024, 22 January. Available at: https://aif.ru/society/ekspert_po_zhkh_shirokov_nazval_oshibkoy_massovuyu_privatizatsiyu_zhilya_v_90-e (accessed: 08.04.2024).
25. Ilarionova T.S. Chelovek i ego adres [The person and his address], *Strategiya Rossii* [Russia's Strategy], 2010, no. 6, pp. 71-80.
26. Shan Yan. *Kniga pravatelya oblasti Shan* [The book of the ruler of the Shang region]. Moscow, RIPOL klassik, 2017, 421 p.
27. Sentebova P. Kak rabotaet sotsial'nyy reyting v Kitae [How Social Rating works in China], *RBK* [RBC], sayt, 2023, 5 October. Available at: <https://style.rbc.ru/life/643d3f839a7947afd12e9f35> (accessed: 08.04.2024).
28. Gontermakher B. Vvedenie sistemy sotsial'nykh reytingov v Rossii zaplanirovali na 2025 god [The introduction of a social rating system in Russia is planned for 2025], *Panorama*, 2019, 5 February. Available at: <https://panorama.pub/12596-sistemy-sotsialnyh-rejtingov> (accessed: 08.04.2024).

Информация об авторе

Иларионова Татьяна Семеновна — доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация. E-mail: ilarionovat@mail.ru

Information about the author

Tatiana S. Ilarionova — Doctor of Philosophy, Professor, Professor of the Department of Public and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation. E-mail: ilarionovat@mail.ru

Статья поступила в редакцию 19.02.2024; одобрена после рецензирования 04.03.2024; принята к публикации 14.03.2024.

The article was submitted 19.02.2024; approved after reviewing 04.03.2024; accepted for publication 14.03.2024.