

УДК 349.3

DOI 10.33184/pravgos-2020.4.24

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

САЙФУТДИНОВА Венера Максutowна

*старший преподаватель кафедры финансового и экологического права
Института права Башкирского государственного университета,
г. Уфа, Россия.*

E-mail: venera-svm@mail.ru

Статья посвящена одной из важнейших проблем – цифровизации права социального обеспечения. В теории права социального обеспечения до сих пор обсуждается вопрос о кодификации данной отрасли права, создании Социального кодекса РФ как способа систематизации норм права. Данная кодификация, безусловно, является удобным и необходимым способом объединения правовых норм в данной сфере, в том числе и в целях доведения информации до граждан. Между тем правообеспечительное законодательство довольно динамично, имеет разнообразный, сложный субъектный состав, обширно по содержанию, что затрудняет создание кодифицированного акта в данной сфере. **Цель:** анализ проблем кодификации и развития цифровизации права социального обеспечения. **Методы:** сравнения, описания, интерпретации, формальной и диалектической логики, толкования правовых норм. **Результаты:** XXI век диктует новые требования – доступности информации, что, на взгляд автора, возможно благодаря процессам информатизации, стремительно входящим в законодательство права социального обеспечения.

Ключевые слова: кодификация; цифровизация; единое информационное пространство; меры социальной поддержки; ЕГИССО; ЕГИСЗ; проактивное реагирование; реестровая модель.

Общеизвестно, что российское правообеспечительное законодательство включает в себя обширную нормативную базу по мерам поддержки различных групп населения, а кодифицированного акта не существует. Мер социальной поддержки в Российской Федерации достаточно количество и на федеральном, и на региональном уровне. Разобраться в таком количестве законодательных и подзаконных актов простому гражданину достаточно сложно.

Существует мнение, что исправить все недочеты и неточности в данной сфере правового регулирования поможет кодификация, хотя существуют иные виды и способы систематизации российского законодательства (инкорпорация, консолидация). Кодификация – это способ систематизации, подразумевающий внутреннюю и внешнюю переработку действующего законодательства.

Многие исследователи, обосновывая важность кодификации права социального обеспечения, в качестве примера приводят не только зарубежные правовые системы, но и российскую практическую действительность, ведь в ряде регионов имеются соответствующие кодексы (Белгородская, Волгоградская области, Санкт-Петербург и др.), в которых учитываются региональные особенности норм права социального обеспечения.

Однако на данный момент процесс кодификации социально-обеспечительного законодательства не завершен и, в общем-то, продвигается недостаточными темпами. Тем временем в России продолжается информатизация и цифровизация, предполагающие расширение доступности нормативных правовых актов в информационном пространстве. Общемировой тренд цифровизации основывается на процессах преобразования информации в цифровую форму, что повышает эффективность не только экономических процессов, но и мер социальной поддержки, оказываемой государством гражданам, а значит, способствует улучшению качества жизни.

Достаточно длительный период в Российской Федерации функционирует электронное правительство, в работе которого применяются технологии цифрового обмена информацией между органами государственной власти, гражданами, организациями и другими субъектами экономики. Функционирование российского электронного правительства, безусловно, повышает эффективность экономики, управления на государственном и местном уровнях власти, создает условия для свободного доступа к необходимой информации и получения необходимых услуг.

Цифровые технологии, цифровизация как тренды современного развития государств, их экономических, социальных платформ не только проникли во все сферы деятельности человека и общества, но и формируют новые запросы и новые веяния в жизни граждан и государства. Поэтому в России появляется все больше проектов, призванных сделать предоставление социальных услуг удобнее за счет цифровизации.

Так, Правительством РФ еще в 2018 г. были запланированы и утверждены мероприятия по повышению эффективности предоставления мер социальной защиты (поддержки), которые являются составляющей

национального проекта «Цифровая экономика», а их реализация намечена на 2019–2021 гг.¹.

Наибольшее значение в данном цифровом процессе доступности актуальных сведений о тех или иных мерах социальной поддержки, которые предоставляются из бюджетов всех уровней, имело внедрение системы Единой государственной информационной системы социального обеспечения – ЕГИССО. Создание ее предусмотрено Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»², постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2017 г. № 181 «О Единой государственной информационной системе социального обеспечения»³ (ЕГИССО) и иными подзаконными актами <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/585>⁴. Оператором ЕГИССО выступает Пенсионный фонд РФ, а поставщиками информации являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, подведомственные им организации.

Сама система функционирует с 1 января 2018 г. С марта 2019 г. некоторые субъекты тестируют техническую составляющую ЕГИССО, обязательность ее использования планируется с 2021 г. для каждого субъекта Российской Федерации в процессе назначения регионами мер социальной поддержки в рамках переданных с федерального уровня полномочий. Информация, содержащаяся в ЕГИССО, доступна как в отношении отдельного субъекта правоотношений, так и в целом по Российской Федерации. Например, по состоянию на октябрь 2020 г. меры социальной поддержки получили 37 628 320 лиц, достигших пенсионного возраста,

¹ План мероприятий по повышению эффективности предоставления мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат, а также оптимизации деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, учреждений медико-социальной экспертизы (утв. зам. Председателя Правительства РФ 28.12.2018) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2020).

² О государственной социальной помощи : федер. закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ // Российская газета. 1999. 23 июля.

³ О Единой государственной информационной системе социального обеспечения : постановление Правительства РФ от 14.02.2017 № 181 // Российская газета. 2017. 1 марта.

⁴ Об утверждении состава информации, предоставляемой конкретному пользователю Единой государственной информационной системы социального обеспечения, направившему запрос о предоставлении информации : приказ Министерства труда РФ от 12.07.2017 № 477н [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/585> (дата обращения 01.11.2020).

лиц старшего возраста; 12 244 133 инвалида; 2 307 018 членов семей, потерявших кормильца; 14 195 646 ветеранов [1].

Внедрение данной системы, безусловно, повышает качество и эффективность государственного управления в области социального обеспечения и особенно государственной социальной помощи. При этом при оказании помощи, предоставлении мер социальной поддержки на первый план выходят такие принципы права социального обеспечения, как адресность и нуждаемость. Используя ЕГИССО, органы власти могут более результативно проводить аналитическую работу по важнейшим социальным показателям, кроме того, увеличиваются возможности более эффективного прогнозирования расходной части бюджетов в части выполнения социальных обязательств.

Использование ЕГИССО гражданами повышает информированность о предусмотренных законодательством мерах социальной поддержки, снижает физические и временные издержки в процессе их назначения и получения. Таким образом, цифровизация социального обеспечения посредством внедрения ЕГИССО улучшает качество получения и предоставления услуг, удовлетворяя не только частные, но и публичные интересы в системе социального обеспечения. Однако проблема на данный момент заключается еще и в том, что многие граждане не только не знают о предоставляемых мерах социальной поддержки, но и о существовании такой информационной системы, как ЕГИССО.

С помощью ЕГИССО агрегируется информация об уже предоставленных мерах государственной социальной поддержки, но функциональное исполнение назначения самих мер социальной поддержки и их предоставление осуществляется в различных информационных системах. В отдельных муниципальных образованиях сохранились и традиционные способы предоставления информации – без применения информационных систем.

Говоря об информатизации в данной сфере правового регулирования, отметим, что Фонд социального страхования РФ запустил новый канал взаимодействия с получателями социальных услуг – мобильное приложение «Социальный навигатор». С его помощью можно произвести расчет размера пособий и социальных выплат, получить информацию о социальных услугах, оставить обращение к сотрудникам Фонда социального страхования.

Тем не менее, как мы уже указали, информирование граждан с помощью цифровых платформ требует совершенствования. Так, несмотря на внедрение ЕГИССО, в октябре 2019 г. на заседании Правительства РФ

Д.А. Медведев, тогда еще Председатель Правительства РФ, призвал к активизации процессов информирования граждан о мерах социальной поддержки: «сегодня в стране насчитывается более 380 видов социальной поддержки. Большая часть – 343 – установлены на региональном уровне, меньшая – на федеральном, и сориентироваться в них – задача не из самых простых... Очень часто человек просто не в курсе того, что ему полагается от государства» [2]. Д.А. Медведев подчеркнул, что необходимо подходить к системе информирования персонализированно, продолжить работу по созданию единого контакт-центра и доработать единую государственную систему социального обеспечения, а в дальнейшем внедрить специальные сервисы, суперсервисы – новый вид государственных услуг, позволяющий человеку получить необходимые услуги в зависимости от жизненной ситуации при его минимальном участии.

Поставленные предыдущим Правительством задачи продолжает решать новое Правительство РФ, и необходимо отметить, что цифровизация социальной политики – одно из приоритетных направлений деятельности Министерства труда и социальной защиты и подведомственных ему структур на ближайшие годы.

Так, в 2020 г. Министерством труда и социальной защиты вводятся механизмы, интегрирующие личные кабинеты россиян в Фонде социального страхования (ФСС), Пенсионном фонде (ПФР), Федеральном реестре инвалидов, учреждениях медико-социальной экспертизы. Конечной целью данного процесса будет взаимодействие с Единым порталом государственных услуг и реализация принципа «одного окна». До 2021 г. планируется унифицировать для всех субъектов процесс социальной поддержки с использованием ЕГИССО [3]. Например, в случае инвалидности не будет необходимости последовательно обращаться сначала в учреждение медико-социальной экспертизы, а далее в ПФР, ФСС, чтобы получить соответствующие меры социальной поддержки. Гражданин сможет обратиться в любую из этих организаций и получить там требуемую услугу. Кроме того, предусмотрено использование указанными органами социальной поддержки единых информационных систем и сервисов при взаимодействии с гражданами, что позволит объединить статистическую составляющую фондов, повысить эффективность использования ресурсов в силу того, что используется общая инфраструктура для хранения и передачи данных.

Следует также отметить и еще одно направление цифровизации права социального обеспечения – проактивное реагирование, включающее в себя получение уведомления гражданами об имеющихся у них пра-

вах на получение мер социальной поддержки, иных событиях, например, таких как приближающееся окончание срока действия инвалидности, что позволит гражданину совершить необходимые действия заранее. В основе проактивного реагирования – ЕГИССО, которая сможет реагировать на изменение данных о человеке и в зависимости от его нового статуса. Изменение статуса позволит ЕГИССО предложить гражданину обратиться за какой-либо мерой поддержки, а использование электронного документооборота сократит сроки назначения некоторых социальных услуг, уменьшит набор документов, необходимых для их назначения.

Так, рождение ребенка регистрируется органами ЗАГСа внесением соответствующей записи в Единый государственный реестр ЗАГС, а затем необходимые сведения передаются в ЕГИССО. ЕГИССО, произведя идентификацию родителей и проанализировав сведения о них, подбирает возможные меры социальной защиты, предназначенные в случае рождения ребенка, далее актуальная информация поступает в информационную систему взаимодействия с гражданами для доведения ее до родителей. При этом каждому из родителей предоставление информации и порядок получения социальных мер поддержки осуществляется наиболее предпочтительными для них способами: через личный кабинет Единого портала государственных услуг, направлением на электронную почту, SMS-сообщением, звонком на телефонный номер.

Развитие цифровых технологий в данной сфере в перспективе приведет к тому, что значительное количество услуг будет функционировать в проактивном режиме, без необходимости подавать документы. Кроме того, реализовывать взаимодействие с гражданами с использованием различных сервисов можно будет с учетом их физических особенностей. Допустим, граждане с нарушением слуха смогут воспользоваться чат-ботом веб-версии или мобильного приложения, а с нарушением зрения – позвонить на единый телефонный номер контакт-центра.

Таким образом, Правительство ожидает, что уже в 2020 г. информация о возникновении прав на меры поддержки будет направляться 70–80 % потенциальных получателей. В разработке для включения в информационные системы более 150 различных жизненных событий, возникновение которых является основанием для определенных государством прав на получение конкретных мер социальной поддержки [4]. Так, к числу уникальных жизненных ситуаций относятся: статус инвалида I, II группы или категория «ребенок-инвалид», иные жизненные ситуации. Завершение данного процесса планируется в 2021 г.

Также ведется работа по формированию различных реестров в процессе оказания государственных и муниципальных услуг. Процесс создания «реестровой модели» включает в себя оформление конечного результата услуги включением в базовый государственный информационный ресурс соответствующих сведений. При этом выдавать результаты на бумажном носителе будет необходимо только по обращению гражданина. Несомненными достоинствами внедрения «реестровой модели» станут снижение расходов на содержание персонала и изготовление материальных носителей, исключение возможности подделки документов на материальном носителе.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в ст. 91.1 обосновал введение еще одной информационной системы в праве социального обеспечения – Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)¹. Основной ее целью является обеспечение доступа граждан к услугам в сфере здравоохранения в электронной форме, взаимодействие информационных систем в сфере здравоохранения. ЕГИСЗ действует в соответствии с определяющими ее положение нормативными правовыми актами².

ЕГИСЗ – это часть крупного проекта по созданию единого цифрового пространства в здравоохранении с целью предоставления услуг в сфере здравоохранения на принципиально новом уровне. Данный цифровой проект позволит к 2024 г. ввести в Российской Федерации систему электронных рецептов, автоматизировать управление льготным лекарственным обеспечением. Планируется, что в личном кабинете пациента «Мое здоровье» на портале «Госуслуги» в любом субъекте Федерации будут доступны запись к врачу, на диспансеризацию, подача заявления на медицинский полис и иные медицинские документы. ЕГИСЗ будет включать в себя 13 подсистем: федеральный регистр медицинских работников, федеральный реестр медицинских организаций, федеральную электронную регистратуру, федеральную интегрированную электронную медицинскую карту, федеральный реестр электронных медицинских документов и др.

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Российская газета. 2011. 23 нояб.

² О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения : постановление Правительства РФ от 05.05.2018 № 555 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2020).

Приоритетность внедрения и использования цифровых платформ в сфере права социального обеспечения и, в частности, здравоохранения подчеркивает и тот факт, что Правительство РФ дополнительно направляет 898,5 млн руб. на развитие ЕГИСЗ¹. Это позволит ускорить перевод важных для граждан государственных услуг в электронный вид и осуществлять предоставление их по принципу цифровых суперсервисов.

Таким образом, в настоящий момент в сфере правового регулирования права социального обеспечения полным ходом идет процесс цифровизации, что делает более доступным предоставление различных услуг гражданам, особенно нуждающимся в мерах социальной поддержки. Такое развитие отрасли права социального обеспечения, на наш взгляд, как минимум отодвинет создание и принятие Социального кодекса РФ, а как максимум его актуальность отойдет на второй план или исчезнет вовсе.

Библиографический список

1. Численность получателей мер социальной защиты (поддержки). URL: <http://egisso.ru/site/statistics/measures>.
2. Кузьмин В. Вам положено // Российская газета. 2019. 17 окт.
3. Минтруд, ПФР и ФСС могут обзавестись единой цифровой платформой. URL: <https://www.computerworld.ru/news/Mintrud-PFR-i-FSS-mogut-obzavestis-edinoj-tsifrovoy-platformoy>.
4. Гусенко М. Граждан предупредят о положенных им льготах // Российская газета. 2019. 26 нояб.

Дата поступления: 03.12.2020

¹ О выделении из резервного фонда Правительства РФ в 2020 году Министерству здравоохранения РФ бюджетных ассигнований на осуществление закупки товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий в целях развития подсистем единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения и увеличение мощности федерального центра обработки данных : распоряжение Правительства РФ от 07.11.2020 № 2897-р. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2020).

INFORMATIZATION IN SOCIAL SECURITY LAW

SAIFUTDINOVA Venera Maksutovna

*Senior Instructor of the Chair of Financial and Environmental Law
of the Institute of Law, Bashkir State University, Ufa, Russia.*

E-mail: venera-svm@mail.ru

The article is devoted to one of the most important problems - the digitalization of social security law. In theory of social security law, the issue of codification of this branch of law, the creation of the Social Code of the Russian Federation as a way of systematizing the norms of law is still being discussed. This codification is certainly a convenient and necessary way to combine legal norms in this area, including for the purpose of bringing information to citizens. Meanwhile, the law enforcement legislation is quite dynamic, has a diverse, complex subject composition, and is extensive in content, which makes it difficult to create a codified act in this area. **Purpose:** to analyze the problems of codification and development of digitalization of social security law. **Methods:** the author uses the methods of comparison, description, interpretation, formal and dialectical logic, interpretation of legal norms. **Results:** the XXI century dictates new requirements - the accessibility of information, which, in the author's opinion, is possible due to informatization processes that are rapidly entering the legislation of social security law.

Keywords: codification; digitalization; single information space; social support measures; EGISSO (Unified State Social Security Information System of the Pension Fund); EGISZ (Unified Public Health Information System); proactive response; registry model.

References

1. *CHislennost' poluchatelej mer social'noj zashchity (podderzhki)* [Number of recipients of social protection (support) measures]. Available at: <http://egisso.ru/site/statistics/measures>. (In Russian).

2. Kuz'min V. You are entitled to. *Rossiyskaya gazeta = Rossiyskaya Gazeta*, 2019, October 17. (In Russian).

3. *Mintrud, PFR i FSS mogut obzavestis' edinoj cifrovoj platformoj* [Ministry of Labor, Pension Fund and Social Insurance Fund can have a single digital platform]. Available at: <https://www.computerworld.ru/news/Mintrud-PFR-i-FSS-mogut-obzavestis-edinoy-tsifrovoy-platformoy>. (In Russian).

4. Gusenko M. Citizens will be warned of the benefits they are entitled to. *Rossiyskaya gazeta = Rossiyskaya Gazeta*, 2019, November 26. (In Russian).

Received: 03.12.2020