

Истомина Е. А.

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП

Статья посвящена новому этапу информатизации системы социального обеспечения России. Адресность и нуждаемость в настоящее время рассматриваются как одни из основополагающих принципов, которые обусловили создание Единой государственной информационной системы социального обеспечения. Рассмотрены ее основные параметры, дана их оценка с позиций интересов государства (обоснованность социальных предоставлений, контроль за расходованием средств, прогнозирование расходных обязательств) и граждан (информирование о социальных рисках как основаниях социального обеспечения, способах их компенсации – пенсиях, пособиях, социальных услугах, иных гарантиях и выплатах). Сделан вывод о необходимости и актуальности названной системы в целях управления социальными рисками. Указаны проблемы, которые могут затруднить эффективное функционирование этой системы.

Ключевые слова: социальный риск, единая государственная информационная система социального обеспечения, социальные выплаты и услуги.

Istomina Ye. A.

INFORMATIZATION OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM: CURRENT STAGE

The article is devoted to a new stage of Informatization of the social security system of Russia. Targeting and neediness are currently being considered as fundamental principles that led to the creation of a Unified informational state system of social security. The author examines its basic parameters, given their evaluation from the standpoint of the interests of the state (the validity of social benefits, monitoring of expenditures, forecasting spending commitments) and citizens (provision of information about social risk as the basis of social security, methods of their compensation - pensions, allowances, social services, other indemnities). The conclusion is given about the need and relevance of these systems for the management of social risks. Identifies issues that can impede the effective functioning of this system.

Keywords: social risk, Unified informational state system of social security, social benefits and services.

Система социального обеспечения, будучи важной составляющей проводимой государством социальной политики, должна отвечать тенденциям и вызовам своего времени. Учитывая, что информация занимает все большее место в жизни как всего общества, так и отдельного человека, разрабатываются и внедряются современные способы передачи данных, названная система просто обязана соответствовать реалиям сегодняшнего дня, чтобы претворить в жизнь свое целевое назначение – гарантировать лицам, оказавшимся в ситуации социального риска, предоставление пенсий, пособий, компенсационных выплат, услуг.

Безусловно, государство как особый субъект правоотношений по социальному обеспечению, заинтересованный в поддержании мира и стабильности в обществе, должно поддерживать удовлетворенность людей своим материальным положением, уровнем духовного развития, др. Недостаточность финансовых ресурсов затрудняет функционирование вышеназванной системы, в рамках которой отраслевое законодательство формализует предоставление лицам, пострадавшим от социальных рисков, социального обеспечения. Сегодня особую значимость приобретают правила об установлении условий социальных предоставлений и их размеров максимально обоснованным образом – на основе принципов адресности и нуждаемости.

Названные принципиальные положения, закрепленные в отраслевом законодательстве и получившие в последнее время толчок к активному развитию, предполагают понимание гражданами своих прав и возможностей в этой сфере, что невозможно без информационного обмена между ними и государством. В первую очередь этому должно способствовать законодательство о социальном обеспечении как источник сведений о возможном и должном поведении. Следует, однако, отметить, что в силу множественности нормативных правовых актов, их комплексного характера, усложненных формулировок эта информация зачастую оказывается «закрытой» и малопонятной. Отдельные попытки государства в лице, к примеру, Пенсионного фонда РФ, провести разъяснение тех или иных социальных инициатив, правил, программ, помноженные на традиционное недоверие к его действиям в этой сфере, встречают лишь критическое отношение со стороны граждан.

Между тем информация абсолютно необ-

ходима. Обоснованность, адресность социального обеспечения в принципе возможны лишь при условии полной информированности граждан. Обращение за социальным предоставлением должно осуществляться в случае необходимости, то есть действительной реализации социального риска. Кроме того, важно понимать процедурные аспекты возникновения правоотношений по социальному обеспечению – в какие сроки следует обращаться за пенсией либо пособием, какие сведения необходимо подтверждать документально, какой субъект уполномочен принять обращение гражданина, рассмотреть его и назначить социальное предоставление. В отраслевой науке выделяют такую особенность правового регулирования названных правоотношений, как активное положение граждан по отношению к органам, предоставляющим социальное обеспечение, свобода распоряжения правами¹. Лицо может оценить свое положение и потребность в социальной защите со стороны государства, в некоторых случаях – выбрать наиболее выгодный для себя вид социального обеспечения². Поэтому без необходимых познаний реализовать свои права весьма затруднительно.

Между тем приходится констатировать, что ситуация здесь далека от идеальной. Отсутствии разъяснительной работы, постоянные изменения, вносимые в нормативные правовые акты, зачастую – излишне комплексная структура и малопонятное содержание приводят к тому, что многие неточно представляют, что такое социальный риск, а находясь в ситуации социального риска, не знают, какие предоставления им положены. Как следствие – необращение за необходимыми социальными выплатами и услугами. Можно отметить и противоположную ситуацию. Желая любыми способами получить денежные средства от государства, граждане обращаются за социальными выплатами и услугами и тогда, когда объективной необходимости в них нет – злоупотребляют правом. Последнее заставляет законодателя реагировать, внося в нормативные правовые акты поправки, направленные на уточнение (конкретизацию) социальных рисков. В декабре 2015 года были внесены изменения в Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», обозначившие дополнительное требование – постоянного проживания граждан на загрязненных

радиацией территориях в течение определенного периода (к примеру, течение 1 года в зоне отселения, 3 лет - в зоне с правом на отселение) непосредственно перед предоставлением социальных выплат, услуг и иных мер социальной защиты³. Поводом для установления «ценза проживания» стали участвовавшие злоупотребления со стороны граждан, регистрирующихся по месту жительства на загрязненных территориях, но фактически не проживающих в них, что зачастую приводило к безосновательному предоставлению мер социальной поддержки, без реализации их целевого назначения – компенсации риска в связи с проживанием там⁴.

В такой ситуации развитие информационной составляющей системы социального обеспечения становится необходимым и неизбежным процессом. В конце 2015 года в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» (далее – Закон о социальной помощи) были внесены дополнения, закрепившие создание Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО), основная цель которой – предоставление информации заинтересованным субъектам (при наличии доступа) сведений о социальных предоставлениях (как уже назначенных, так и тех, на которые лицо вправе претендовать) за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, а также местных бюджетов⁵. Названная система предполагает формирование и ведение классификатора мер социальной защиты (поддержки) – базового государственного информационного ресурса, и перечня категорий их получателей как составной его части.

Классификатор мер социальной поддержки должен включать в себя перечень оснований социального обеспечения – социальных рисков. Следует отметить, что формализация социальных рисков осуществляется на двух уровнях: нормативном и индивидуальном. Нормативный уровень включает в себя как обобщенные (принципиальные) представления о социальных рисках, зафиксированные в статье 39 Конституции РФ⁶, а также в международных актах о правах человека, так и более конкретизированные характеристики, содержащиеся в федеральных законах, законах субъектов РФ, где социальные риски фиксируются в виде определений понятий, перечней (например, случаи обеспечения пособием по временной нетрудоспособности). В силу ст. 72 Конституции РФ социальное обеспечение на-

ходится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, что неизбежно приводит к увеличению объема нормативного материала. Поэтому ЕГИССО может стать своего рода «мостиком» между нормативным и индивидуальным уровнями формализации социального риска, когда с одной стороны, государство закрепляет существование различного рода перечней, регистров получателей социальных выплат и услуг, а с другой стороны, эти перечни наполняются информацией применительно к конкретным лицам.

Кроме того, в Классификаторе будут содержаться сведения о способах компенсации социальных рисков – о мерах социальной защиты (поддержки), социальных услугах, иных социальных гарантиях и выплатах, с указанием их видов, способов и форм предоставления, а также их возможных объемов в натуральной форме либо денежном выражении.

Одной из важных задач ЕГИССО станет осуществление контроля соблюдения гарантированного объема и качества предоставления социальных выплат и услуг, а именно – обоснованности социальных предоставлений и их недублирования на разных уровнях системы социального обеспечения посредством соотнесения региональных и муниципальных классификаторов, регистров в сфере социальной защиты с Классификатором в целях унификации мер социальной защиты (поддержки). Важна система и для прогнозирования такого компонента управления социальными рисками, как прогнозирование расходных обязательств, что подтверждается Проектом Постановления Правительства РФ «О единой государственной информационной системе социального обеспечения»⁷, согласно которому одной из основных функций ЕГИССО станет обеспечение возможности использования сведений системы в целях прогнозирования и оценки необходимости в мерах социальной защиты (поддержки); прогнозирования расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления в этой сфере.

В качестве основного субъекта, осуществляющего эксплуатацию и развитие системы, определен Пенсионный фонд РФ, который будет устанавливать требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования информационной системой, в том числе требования к ее архитектуре. Участниками отношений, возникающих в свя-

зи с созданием и функционированием информационной системы, станут также поставщиками информации и пользователи информационной системы.

ЕГИССО должна сформировать преимущества и для граждан. Одна из ее целей, согласно дополнениям Закона о социальной помощи - обеспечить граждан информацией о мерах социальной защиты (поддержки), иных социальных предоставлениях. Важно, что в названной системе предполагается не только предоставление лицу сведений о социальных предоставлениях, которые оно получило (получает) за определенный период, но и информации о том, какие меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги предусмотрены действующим законодательством - с указанием социальных рисков, дающих на них право, способов компенсации названных рисков (видов, способов и форм предоставления социальных выплат либо услуг, а также их возможных объемов в натуральной форме либо денежном выражении). Кроме того, в рамках системы должна быть сведена воедино информация о нормативной базе (федеральных законах, законах субъектов РФ и подзаконных нормативных правовых актах) социального обеспечения.

ЕГИССО – не первое направление информатизации системы социального обеспечения. Так, уже достаточно долго функционирует система индивидуального персонифицированного учета в рамках обязательного пенсионного страхования. Названная информация носит целевой и длящийся характер – она необходима для учета пенсионных прав застрахованных граждан, она доступна застрахованным лицам посредством доступа в личный кабинет на сайте Пенсионного фонда РФ. Однако объединяющей системы, в рамках которой можно было бы получить всю полноту информации о социальных правах лица, о его социальных предоставлениях, до сих пор не было, с этих позиций ЕГИССО заслуживает поддержки.

Граждане – получатели социальных предоставлений смогут получить через ЕГИССО персональную информацию о назначенных им мерах социальной защиты (поддержки) и предоставленных социальных услугах посредством Единого портала государственных и му-

ниципальных услуг, а доступ к нормативно-справочным сведениям в сфере социальной защиты (поддержки) посредством свободного доступа с использованием сети Интернет будет предоставлен всему населению. Безусловно, данная информация будет предоставляться на безвозмездной основе.

Поскольку отношения, связанные с предоставлением гражданам информации о мерах социального обеспечения, в полной мере могут быть отнесены к информационному праву, к ним применимы принципы, которые А.В.Минбалева характеризует как отражающие общую природу информации как объекта правоотношений, природу информационных правоотношений, а именно - принцип режимности информации; принцип установления баланса прав и законных интересов личности, общества и государства в информационной деятельности. Не случайно поэтому закрепление в положениях Закона о социальной помощи правила о функционировании информационной системы с учетом требований законодательства о персональных данных. Установлен запрет на размещение в ЕГИССО сведений, составляющих государственную, коммерческую, иную охраняемую законом тайну (включая тайну усыновления и врачебную тайну), а также документов, содержащих такие сведения. Кроме того, установлена ответственность уполномоченных должностных лиц органов (организаций), предоставляющих меры социальной защиты (поддержки), за направление запросов нецелевого характера - для осуществления деятельности, не связанной с предоставлением мер социальной защиты.

Резюмируя сказанное, отмечу, что в условиях избыточной и не всегда корректной информации в сетевом пространстве появление специализированной системы в сфере социального обеспечения, направленной на предоставление гражданам своевременных и актуальных данных о правах в этой сфере, можно приветствовать. Следует только учитывать (и, по мере возможности, решать) два обстоятельства: неполный доступ населения нашей страны к телекоммуникационным сетям общего пользования, а также доступность предоставления правовой информации, которую одним созданием информационной системы решить нельзя.

Примечания

1. Право социального обеспечения: учебник для бакалавров / под ред. В. Ш. Шайхатдинова. - М.: изд.Юрайт, 2012. - С. 52-53.
2. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник. - М.:Юрайт, 2010. - С. 89-90.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости: Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 1 (ч.1). - Ст. 8.
4. Пояснительная записка к законопроекту № 911768-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» // Федеральное собрание Российской Федерации. Государственная Дума РФ. Официальный сайт. URL:
5. <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=911768-6&02> (дата обращения – 06 сентября 2016 г.).
6. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 29. - Ст. 3699 (с изм. и доп.).
7. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
8. О Единой государственной информационной системе социального обеспечения: Проект Постановления Правительства РФ // Документ опубликован не был. Приводится по СПС «Консультант плюс».
9. Минбалеев А.В. Принципы информационного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. - Серия: Право. - 2015. - Т.15. - №1. - С.80.

ИСТОМИНА Елена Александровна, кандидат юридических наук, доцент. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры социального права Уральского института управления – филиала. 620990, Россия, г.Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66 E-mail: elena.istomina@uapa.ru

ISTOMINA Yelena Aleksandrovna, Candidate of science, Associate professor. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Associate professor of the social law department of the Ural institute – branch. 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990/ E-mail: elena.istomina@uapa.ru