

УДК 349

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ
ЦИФРОВИЗАЦИИ¹

Антопольский А.А. - к.ю.н., доцент кафедры государственно-
правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г.В. Плеханова,
Стремянный переулок, д.36, +7 (495) 800-12-00, Москва

Аннотация: Статья подготовлена по результатам исследования, проведенного при финансовой поддержке ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова» (исследование по теме: «Совершенствование правового регулирования в области обеспечения социальной безопасности граждан»).

В статье рассматриваются организационно-правовые проблемы обеспечения социальной безопасности граждан в условиях цифровизации. Освещается вопрос востребованности государственных услуг в цифровой форме, в частности, на примере сферы здравоохранения.

Ключевые слова: Безопасность, социальная безопасность, социальная защита, права граждан, цифровизация, государственные услуги, здравоохранение.

Organizational and legal issues of ensuring social security in the context of digitalization

Abstract: The article is prepared based on the results of a study conducted with the financial support of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "G.V. Plekhanov Russian University of Economics" (research

¹ Статья подготовлена по результатам исследования, проведенного при финансовой поддержке ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»

topic: "Improving Legal Regulation in the Field of Ensuring Citizens' Social Security"). The article examines the organizational and legal issues of ensuring citizens' social security in the context of digitalization. It addresses the demand for government services in digital form, particularly in the healthcare sector.

Keywords: Security, social security, social protection, citizens' rights, digitalization, government services, healthcare.

В условиях продолжающейся цифровизации общества и государства большое значение приобретает вопрос социальной безопасности в цифровой среде, в том числе ее правового обеспечения. Понятие социальной безопасности в последние годы достаточно активно рассматривается различными научными дисциплинами, даже появляются специальные учебные пособия [Кисляков, 2015; 2024], однако для права остается новым и малоизученным, в отличие от таких смежных категорий, как «общественная безопасность», «социальная защита граждан». В названных учебных пособиях социальная безопасность определена как «наиболее благоприятное состояние и защищенность общественных отношений и институтов, которые обеспечивают стабильную реализацию и развитие законных политических, экономических, духовных интересов личности и социальных групп, исключают применение незаконного ограничения и насилия со стороны других социальных субъектов» [Кисляков, 2015. С. 14]. В составе социальной безопасности личности называют следующие компоненты: психологическая безопасность, безопасность в опасных/экстремальных ситуациях социального характера, безопасное социальное взаимодействие, физическая безопасность и реализация здорового и безопасного образа жизни, информационная безопасность, духовно-нравственная безопасность, гражданско-правовая безопасность [Кисляков, 2024, С. 22-23]. Таким образом, понятие социальной безопасности

существенно шире и чем социальная защита, и чем общественная безопасность, и охватывает обе названных категории.

Цифровизация затрагивает все или почти все компоненты социальной безопасности личности, наиболее тесно — сферы информационной и психологической безопасности. Но по мере того, как развивается цифровая сфера, деятельность граждан и их групп все чаще осуществляется в цифровой форме и соответственно в цифровой среде — это касается и работы, и досуга, и взаимодействия с публичными органами, в результате чего традиционные вопросы и социальной защиты, и общественной безопасности, переносятся в цифровую среду. Иными словами, действия и отношения, ранее осуществляемые в реальном мире, ныне переносятся в цифровую сферу. Важно обратить внимание на то, что любые проблемы, существовавшие в аналоговом мире, в том числе и в сфере социальной безопасности, в результате применения информационных технологий сами по себе не исчезают, но, напротив, дополняются новыми, связанными непосредственно с ИКТ и так называемым «цифровым неравенством».

Проблема цифрового неравенства (цифрового разрыва) известна достаточно давно. Так, его преодолению было уделено большое внимание в принятой еще в 2000 г. "Окинавской хартия глобального информационного общества"². Однако в тех пор значимость информационно-телекоммуникационных технологий в современном мире выросла настолько, что ставится вопрос **о праве на отказ от цифровых технологий** [см, напр.: Федотов и др., 2024]. Например, в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы в числе задач «применения информационных и коммуникационных технологий для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства» названо «развитие технологий электронного

взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления *наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий*»³.

Многие страны мира прилагают значительные усилия для развития так называемого «электронного правительства». Для оценки уровня разных стран Департаментом экономического и социального развития ООН раз в два года составляется Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI). Индекс состоит из трех подындексов, характеризующих состояние ИКТ-инфраструктуры, человеческого капитала и онлайн-услуг государственных органов. На наш взгляд, представляет интерес изменение позиций, занимаемые Россией в этом индексе: до 2010 г. занимала места между 50-м и 60-м, в 2012 г. резко улучшила свою позицию, достигнув 27 места и сохранив его в 2014 г., после чего началось постепенное движение вниз: 2016 — 35; 2018 — 32, 2020 — 36 и, наконец, в 2022 скатилась на 42 место. Отметим также, что особенно в последний период просел такой показатель, как индекс электронного участия, где Россия спустилась с 27-го на 57-е место⁴. Одновременно подчеркнем, что, несмотря на снижение рейтинга, Россия остается на уровне заметно выше среднемирового.

Последние российские достижения в сфере электронного правительства связаны с созданием так называемых суперсервисов

Развитие электронного правительства в России в настоящее время ведется по двум основным направлениям: комплексное решение жизненных ситуаций граждан и бизнеса (суперсервисы) и цифровая трансформация приоритетных государственных и муниципальных услуг (моносервисы). По данным на февраль текущего года действовало 13 суперсервисов: «Цифровое

3 Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы" // Собрание законодательства РФ. 2017, N 20, ст. 2901

4 <https://publicadministration.un.org>

строительство», «Правосудие онлайн», «Безбумажные перевозки пассажиров и грузов», «Уведомление и обжалование штрафов за нарушения ПДД онлайн», «Рождение ребенка», «Цифровое исполнительное производство», «Оформление европротокола онлайн», «Трудовые отношения онлайн», «Социальная поддержка онлайн», «Онлайн помощь при инвалидности», «Пенсия онлайн», «Поступление в вуз онлайн», «Дальневосточный и Арктический гектар»⁵. Отдельные суперсервисы создаются также на уровне отдельных субъектов федерации, в частности, в Москве работают суперсервисы «Переезд по программе реновации»; «мой питомец»⁶.

Однако отношение граждан к процессам цифровизации продолжает оставаться весьма неоднозначным. В статье Е. И. Добролюбова и А.Н. Старостиной на примере стран ЕС справедливо отмечается, что цифровое взаимодействие с государством не всегда востребовано гражданами. Полагаем, что это справедливо и в отношении России. [Добролюбова, Старостина, 2021]. В работах С.П. Косарина и И.В. Милькиной показано, что федеральным порталом государственных услуг пользуется значительно большая доля граждан, нежели региональными, значительный процент граждан не знают, есть ли у них в регионе такой портал; наиболее востребованы разделы, связанные с выдачей паспортов, личным автотранспортом и оплатой налогов; наименее — семья, дети, работа, культура. На региональном портале наиболее востребованы запись к врачу и ЖКХ [Косарин, Милькина, 2019].

Ключевым недостатком этого исследования, на наш взгляд, является отсутствие ответа на вопрос, возможно ли взаимодействие в неэлектронной форме и насколько оно удобно для граждан. Очевидно, что получение паспорта — услуга, отказаться от которой гражданин не имеет возможности, то же касается и регистрации автотранспорта, а называть уплату налогов «услугой» — звучит как изощренное издевательство.

5 <https://mirs.permkrai.ru/novosti/?id=321672>

6 <https://icmos.ru>

Авторы отмечают, что ряд граждан негативно относятся к цифровизации госуправления, однако мотивы такого отношения остались не раскрыты.

Крайне интересным результатом данного исследования является выявление двух групп граждан, причем представители первой «положительно относятся к цифровизации в целом, но низко оценивают удобство пользования электронными госуслугами в их текущем состоянии; [вторые] – высоко оценивают удобство пользования госуслугами в электронном виде, но негативно относятся к тенденции в целом [Косарин, Милькина, 2019, с. 61].

Итак, почему цифровая форма взаимодействия не всегда востребована как гражданами, так и теми специалистами нижнего звена, которые с гражданами непосредственно взаимодействуют?

Специалисты в области медицины, а также образования и иных областей, постоянно жалуются на избыток административной (бумажной) работы по сравнению с основной. Цифровизация документооборота в данном случае выглядит как решение, но на самом деле им не является, поскольку даже если заполнение электронной формы и проще, нередко это «компенсируется» возросшим объемом и количеством документов, приводя к противоположному результату. Может играть определенную роль и дискомфорт, обусловленный необходимостью вести общение в письменном виде. Необходимость использования централизованных сервисов и отсутствие прямой связи с организацией (например, записаться к врачу не при помощи специального интернет-сервиса, а при помощи обычного телефонного звонка), также в некоторых ситуациях может восприниматься как неудобство.

Рассмотрим эту проблему подробнее на примере медицинской помощи. Вероятно, нет необходимости подробно обосновывать значимость здоровья граждан в системе социальной безопасности. Однако с практической реализацией социальной защищенности граждан в данном сегменте имеются серьезные проблемы. Люди то ли не хотят, то ли не имеют возможности

обратиться за медицинской помощью. В работе Н.А. Восколович указывается, что значительная доля российских граждан старше 15 лет (по данным за 2022 г. — более половины населения, в том числе порядка $\frac{3}{4}$ мужчин) при наличии потребности в медицинской помощи не обращаются за ней. В ходе опроса были названы следующие основные причины: не было нужного специалиста, не смог предварительно записаться к врачу, большие очереди на прием, необходимое лечение предлагалось на платной основе, недостаток времени [Восколович, 2024]. Как показывают многочисленные исследования и опросы, большинство россиян предпочитают не оформлять больничный лист, и что характерно, количество таких работников растет. Основная причина — финансовые потери, в числе других причин называют нежелание подводить коллег или работодателя, т. е. специфически понимаемое чувство ответственности и (в относительно небольшой части случаев) «негативное отношение работодателя»⁷.

Отметим, что фактор, связанный с финансовыми потерями, выходит за рамки медицины и организации медицинской помощи и указывает, как нам кажется, также на систематическое несоблюдение трудового законодательства и сверхэксплуатацию некоторых категорий работников. В контексте цифровизации надо упомянуть еще и о том, что многие в случае болезни работают дистанционно.

В соответствии с нормами Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"⁸ и постановления Правительства РФ от 09.02.2022 N 140 "О единой

7 См.: Гурьянов С. Но вы держитесь: почти половина россиян отказывается от больничного. Перенести вирусное заболевание на ногах, чтобы не терять зарплату, предпочитают 42,8% работников // Известия. 16.07.2024. URL: <https://iz.ru/1727795/sergei-gurianov/no-vy-derzhites-pochti-polovina-rossian-otkazyvaetsia-ot-bolnichnogo>; Кляхин Д. Если я заболею... Большинство россиян отказываются оформлять больничный // Банки.ру. 25.09.2023 URL: <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10992678>; Костарнова Н. Труд делает здоровым. Две трети россиян предпочитают не брать больничный при простуде // Коммерсантъ. 25.09.2023. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6236898>

8 Собрание законодательства РФ. 2011, N 48, ст. 6724.

государственной информационной системе в сфере здравоохранения"⁹ создана единая государственная информационная система в сфере здравоохранения, частью которой является «федеральная интегрированная электронная медицинская карта». Внедрение электронных медицинских карт вызывает неоднозначную реакцию как врачей, так и пациентов: «больные жалуются, что медики на приеме больше времени уделяют общению не с пациентом, а с экраном компьютера; врачи отмечают, что информатизация рабочих мест приводит к увеличению нагрузки – вместо того, чтобы снижать ее». Также врачи «видят в компьютере не помощника, а... контролера! Мол, бездушная машина следит за соблюдением всех стандартов, выполнением отчетности. Словом, это дополнительный «электронный бюрократ», практически надзиратель»¹⁰. Отмечаются также риски утечки и утраты данных, «кроме того, медики – сторонники патерналистской модели отношений с пациентами, они не готовы доверять пациентам доступ к цифровой медкарте»¹¹.

Одним из перспективных направлений развития медицинской помощи является развитие телемедицины, но одновременно эти технологии создают и целый ряд дополнительных рисков. Например, Н.Е. Федотов отмечает, что при использовании телемедицинских технологий систематически используются незащищенные каналы связи, при этом достаточно часто «врачи компрометируют личные данные пациентов при проведении удаленных консультаций». Он также отмечает невозможность анонимного оказания медицинской помощи с использованием телемедицинских технологий [Федотов, 2024].

Проведенное РАНХиГС исследование показало, что в целом россияне низко оценивают уровень защищенности общественно значимых ценностей от

9 Собрание законодательства РФ.2022, N 8, ст. 1152.

10 Добрюха А. Прогресс или электронная бюрократия: улучшает ли цифровизация качество медпомощи в России // Комсомольская правда. 03.04.2023 URL: : <https://www.kp.ru/daily/27485/4742876/>

11 Нараева А. Врачи считают, что медицинские карты должны быть бумажными // Ведомости. 24.07.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/07/24/932797-meditsinskie-karti-bumazhnimi>

контролируемых рисков. Отметим, что в числе факторов, влияющих на уровень защищенности, граждане ставят свои личные действия значительно выше, чем качество законов и деятельность государственных органов (в работе отдельно измеряется деятельность контрольно-надзорных органов, судов и иных государственных органов) Также важным представляется то, что уровень влияния деятельности государственных органов на безопасность в период наблюдений (2018-2020 гг.) постоянно снижался. При этом авторы исследования отмечают, что «на повышение оценок защищенности будет работать также повышение прозрачности и подотчетности контрольно-надзорных органов государства, особенно в кризисных условиях» [Добролюбова и др., 2020].

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Уровень цифрового взаимодействия в сфере обеспечения социальной безопасности граждан в обозримой перспективе будет постоянно расти. Однако важно обеспечить доступность государственных (муниципальных) услуг для тех граждан, которые не могут или не хотят использовать цифровые технологии. С другой стороны, при разработке технологий цифрового взаимодействия необходимо налаживать механизмы обратной связи, с тем, чтобы системы были действительно удобны для тех, кто ими непосредственно пользуется.

Библиография

1. Восколович Н. А. Особенности формирования доступности медицинских услуг в условиях новой экономической реальности // Народонаселение. — 2024. — Т. 27. — № 1. — С. 166–177. DOI:10.24412/1561–7785–2024–1–166–177; EDN: ICONHZ
2. Добролюбова Е. И., Старостина А. Н. Оценка цифровизации взаимодействия государства и граждан // Статистика и экономика. 2021. № 2. С. 45–56.

3. Кисляков, П. А. Безопасность образовательной среды. Социальная безопасность : учебное пособие для вузов / 2-е изд. — М.: Юрайт, 2024. — 156 с. — ISBN 978-5-534-11818-6. — Текст : электронный URL: <https://urait.ru/bcode/542501> (дата обращения: 28.07.2024).

4. Кисляков, П. А. Социальная безопасность личности, общества, государства. Теория и практика обеспечения : учебное пособие / П. А. Кисляков, С. В. Петров, В. В. Филанковский. — Саратов : Ай Пи Ар Букс, 2015. — 263 с. — ISBN 978-5-906-17272-3. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/33859.html>

5. Косарин С. П., Милькина И. В. Оценка отношения граждан России к процессам цифровизации государственных услуг // E-Management. 2019. № 4 (2). С. 51–63.

6. Савельева Ж.В., Мухарямова Л.М., Кузнецова И.Б. (2018) Социальная справедливость в здравоохранении: опыт и оценки россиян // Мир России. Т. 27. № 3. С. 154–179. DOI: 10.17323/1811-038X-2018-27-3-154-179

7. Федотов Н.Е. Отдельные аспекты защиты врачебной тайны при использовании телемедицинских технологий в здравоохранении // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. N 1. С. 40 — 59. DOI: 10.21128/1812-7126-2024-1-40-59