



КАДРОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Игорь ЧУХЛЕБОВ,

преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Днепропетровского гуманитарного университета

Summary

The article investigates the scientific approaches to the definition of information, its common traits and characteristics of personnel information. Identified specific symptoms personnel information of public administrations, the author formulated the definition of «personnel information public administration authority». Identified current trends of legal regulation of the content of personnel information of public administrations and suggested ways to improve the Ukrainian legislation regarding the regulation of its circulation.

Key words: information, personnel policy, personnel information, public administration bodies.

Аннотация

Статья посвящена исследованию научных подходов к определению понятия «информация», ее общих признаков и особенностей кадровой информации. Определены особые признаки кадровой информации органов публичной администрации, сформулировано авторское определение понятия «кадровая информация органа публичной администрации». Определены современные тенденции правового регулирования содержания кадровой информации органов публичной администрации, и предложены пути совершенствования украинского законодательства в части регулирования ее обращения.

Ключевые слова: информация, кадровая политика, кадровая информация, органы публичной администрации.

Постановка проблемы. Формирование и развитие кадрового потенциала органов публичной администрации в условиях активных проевропейских реформ является одним из актуальных вопросов, стоящих перед украинским обществом и государством. Как отмечают отечественные ученые, это связано, прежде всего, со становлением информационного общества, потребностями в инновационном развитии страны, развитии новой экономики, основанной на знаниях, обеспечении всех сфер жизнедеятельности государства квалифицированными, творческими кадрами, необходимыми для реализации национальных интересов в контексте развития Украины как демократического, социального государства с развитой рыночной экономикой [5, с. 5]. Ускорение процессов информатизации, увеличение государственных и негосударственных баз данных, динамика развития рынка труда, становления системы электронного управления, реформирования служб кадрового обеспечения органов публичной администрации и службы управления персоналом проявляют значительное количество проблем кадрового обеспечения субъектов властных полномочий. Некоторые ученые среди причин недостатков и проблем государственной кадровой политики в сфере государственной службы выделяют также недостаточ-

ное аналитическое и информационно-технологическое сопровождение процессов управления персоналом, отсутствие единой информационной базы по кадровой структуре промышленности, а также системы кадрового учета [5, с. 21, 25].

Активное урегулирование вопросов информационного обеспечения кадровой политики органов публичной администрации сопровождается такими нормативно-правовыми актами, как: ежегодное Послание Президента Украины к Верховной Раде Украины «Модернизация Украины – наш стратегический выбор» (2011 г.) [12]; Указ Президента Украины «О Стратегии государственной кадровой политики на 2012–2020 годы» от 1 февраля 2012 № 45 [23]; Указ Президента Украины «Вопросы реформирования Национальной академии государственного управления при Президенте Украины» от 9 декабря 2011 № 1110 [17]; Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления» от 7 июля 2010 № 564 [18]; Распоряжение КМУ Украины от 13 декабря 2010 № 2250-р «Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине» [21]; другие законодательно-нормативные акты. Важной тенденцией, ко-

торая прослеживается в этих нормативно-правовых актах, является повышение уровня информационной открытости кадровой политики органов публичной администрации, которая реализуется через создание прозрачной системы отбора кадров, продвижение по службе на основе профессиональных знаний, деловых навыков и служебных достижений, повышение уровня социальной защиты, разграничение профессиональной государственной службы и политической деятельности, внедрение стандартов открытости и прозрачности, улучшение условий доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти [12]. Как указано в распоряжении КМУ Украины от 13 декабря 2010 № 2250-р «Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине», электронное управление является одним из инструментов развития информационного общества, внедрение которого будет способствовать созданию условий для открытого и прозрачного государственного управления. Главной составляющей электронного управления является электронное правительство – единая инфраструктура межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой, а также с гражданами и субъектами хозяйствования [21].



Актуальность исследования. Учитывая то, что основные усилия ученых, таких как Аристова И.В., Брыжко В.М., Демкова М.С., Кохановская А.В., Кулинич О.А., Петров Е.В., Шлома А.А. и др., были сосредоточены на исследовании общих признаков информации как объекта информационно-правовых отношений, а отдельные ее виды только попадают в круг зрения ученых, вопросы содержания, особенностей обращения, правового режима кадровой информации органа публичной администрации отдельно не рассматривались.

Целью статьи является установление признаков и содержания кадровой информации органов публичной администрации, круга субъектов, которые ее используют, перечень сведений, ее образующих, целей, для которых она накапливается и используется; а также формулировка авторского определения кадровой информации органов публичной администрации.

Изложение основного материала. Основным ресурсом информационного обеспечения функционирования кадровых подразделений или органов управления персоналом субъектов властных полномочий является информация. Действующее законодательство содержит несколько определений понятия «информация». Так, в ст. 200 ГК Украины впервые дано определение информации как документированных или публично оглашенных сведений о событиях и явлениях, которые имели или имеют место в обществе, государстве и окружающей среде [27]. Аналогичное определение содержится и в ст. 1 Закона Украины «Об информации»: «Информация – документированные или публично объявляемые сведения о событиях и явлениях в различных отраслях и сферах жизни общества» [20]. Более широкое определение понятия «информация» представлено в Законе Украины «О защите экономической конкуренции» [19]. Концепция формирования информационного пространства СНГ содержит следующее определение: «Информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления» [7]. Разнообразие и многогранность приведенных выше

определений говорит об отсутствии единства мнений законодателей в отношении термина «информация».

Аналогичная ситуация сложилась и в научных кругах. При большом количестве научных теорий (например, таких исследователей, как М.С. Демкова [4, с. 12], В.М. Брижко, Р.А. Калюжный [3, с. 28], И.В. Аристова [2, с. 8–20], Е.В. Петров [15, с. 9]) сегодня нет устоявшегося и исчерпывающего толкования термина «информация». Стоит отметить, что история учения об информации насчитывает десятки теорий, которые создавались на протяжении веков специалистами в различных областях науки.

Современные ученые информацию определяют по-разному: 1) сведения об окружающем мире и процессы, в нем происходящие; 2) сообщение о состоянии дел, о состоянии чего-либо [8, с. 22]; 3) сообщения о событиях, происходящих как во внешнем окружении системы, так и в самой системе [22, с. 69]; 4) любое сообщение или передача сведений о чем-либо, которое заранее не было известно [1, с. 8].

А.В. Кохановская информацию определяет как: 1) сведения о чем-либо, передаваемые людьми; 2) разновидность отпечатка, неразрывно связанного с процессами управления; 3) уменьшение неопределенности выбора в результате получения сведений; 4) сигнал, взятый в сочетании всех характеристик: синтаксической, семантической и прагматической; 4) аспект любых процессов отражения [9, с. 105]. По мнению В.М. Брижко и Р.А. Калюжного, информацией называют: любые сведения о любом ранее не известном событии; содержательное описание объекта или явления; результат выбора; содержание сигнала, сообщения; измерение разнообразия; отражение разнообразия; уменьшающуюся неопределенность; измерение сложности структур; изменение организации; результат отражения реальности в сознании человека, выраженный в ее внутренней речи; семантику или прагматику синтаксиса языка предоставления данных; продукт научного познания, средств исследования реальной действительности [3, с. 180]. О.А. Кулинич под информацией как объектом прав

предлагает понимать продукт (результат) интеллектуальной деятельности людей, который существует в объективной форме в виде сведений об окружающем мире во всей совокупности его явлений и процессов, по поводу которого возникает и осуществляется деятельность субъектов правоотношений [10, с. 7]. А.А. Шлома определяет следующие признаки информации как объекта отношений: 1) это совокупность сведений; 2) для неё характерна нематериальная сущность; 3) ценность носителя информации определяет ее содержание; 3) одна и та же информация как объект права может одновременно находиться у неограниченного круга субъектов права; 4) многовариантность форм распространения информации; 5) одновременная виртуальная доступность информации неограниченному кругу субъектов (пользователей), независимо от их географического местонахождения; 6) информация может быть скопирована и воспроизведена неограниченное количество раз; 7) создание, копирование, публичное объявление, распространение, накопление, доступность использования информации часто не требует материальных затрат. Также ученый, исследуя информацию в органах внутренних дел, определяет следующие ее особенности: во-первых, это сведения о деятельности органов внутренних дел, запланированных мероприятиях, результатах работы, путях совершенствования борьбы с преступностью, методах и средствах реализации возложенных задач, то есть внутриведомственная информация, создаваемая работниками милиции в процессе своей служебной деятельности; во-вторых, это сведения о лицах, предметах, событиях, процессах, полученные вне системы органов внутренних дел; в-третьих, эти сведения являются собственностью ОВД Украины, находятся в их законном пользовании; в-четвертых, эти сведения необходимы для поддержания жизнедеятельности системы ОВД Украины с целью эффективного выполнения возложенных на милицию задач. С учетом указанных признаков А.А. Шлома определяет информацию, используемую в деятельности ОВД



Украины, как совокупность сведений о деятельности органов внутренних дел, запланированные мероприятия, результаты работы, пути совершенствования борьбы с преступностью, методы и средства реализации возложенных задач, а также сведения о лицах, предметах, событиях, процессах, полученные вне системы органов внутренних дел и необходимые для их эффективной правоохранительной деятельности [28, с. 343]. Определение информации, адаптированное для использования в сфере управленческой деятельности, представил А.В. Логинов. Он считает, что в организационно-правовой информации в системе органов исполнительной власти отражено разнообразие статистических, семантических и прагматических аспектов общественных отношений, преобразованных людьми с позиций осознанных ими потребностей, интересов и целей, выраженное внешне в специфических формах [11, с. 9]. Из приведенных научных концепций видно, что информация отражает специфику функций субъекта ее использования и сферы ее оборота. На особенности кадровой информации непосредственно влияет содержание работы с персоналом, кадровая политика и кадровый процесс.

Как отмечают Ю.В. Ковбасюк, К.А. Ващенко, Ю.П. Сурмин, работа с персоналом должна включать: профориентацию, профотбор, профподготовку, профессиональную переподготовку; расстановку и закрепление кадров; совершенствование мотивационного механизма их деятельности; улучшение условий и привлекательности труда; профаттестацию, стимулирование профессионального роста; работу с резервом кадров; контроль за деятельностью персонала; систему информирования кадров о задачах коллективов; воспитание кадров. По мнению этих ученых, кадровый процесс представляет собой совокупность мероприятий по подготовке, переподготовке, подбору, расстановке и воспитанию кадров, адекватных требованиям общегосударственной кадровой стратегии, корпоративной стратегии отдельной организации [5, с. 52]. Кадровая политика, по мнению А.А. Петровой, включает такой круг проблем: анализ

информации и планирования необходимого количества работников, организация постоянного повышения ими своей квалификации; отбор и расстановка работников на соответствующие должности с учетом их личных и профессиональных качеств; перемещение работников в зависимости от нагрузки в структурных подразделениях; организация администрирования работы с кадрами; развитие системы управления [16, с. 15].

В соответствии с Положением о службе управления персоналом государственного органа основными задачами службы управления персоналом являются: 1) реализация государственной политики по вопросам управления персоналом в государственном органе; 2) обеспечение осуществления руководителем государственной службы своих полномочий по управлению персоналом; 3) обеспечение организационного развития государственного органа; 4) отбор персонала государственного органа; 5) прогнозирование развития персонала, поощрение работников к развитию служебной карьеры, повышение уровня их профессиональной компетентности; 6) осуществление аналитической и организационной работы по кадровому менеджменту; 7) организационно-методическое руководство и контроль за работой с персоналом в подчиненных территориальных органах; 8) документальное оформление поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения [24].

Анализ перечня функций кадровой службы, который содержится в указанном выше Типовом положении, по мнению Т.Е. Кагановской, слишком детализирован. Исследователь считает, что в большей степени детализируется выполнение именно функции документального обеспечения кадровой работы в сфере государственной службы. Наиболее кратко функции кадровых подразделений Т.Е. Кагановская определяет как: осуществление аналитической и организационной работы по кадровому менеджменту; удовлетворение потребности в квалифицированных кадрах и их эффективное использование; прогнозирование развития персонала, поощрение работников к

служебной карьере, обеспечение их непрерывного обучения; документальное оформление прохождения государственной службы и трудовых отношений [6, с. 159].

Указанные ключевые позиции содержания кадровой политики, кадрового процесса и работы с персоналом, задачи, стоящие перед кадровыми подразделениями, влияют и на признаки кадровой информации. Например, научное определение кадровой информации дает А.И. Турчинов, который под ней предлагает понимать обусловленные законом и практикой деятельности аппарата сведения о человеке, который работает в федеральном органе власти, органе власти субъекта Федерации или местного самоуправления, или человеке, который готовится к поступлению на службу, собранные для обеспечения функционирования данного аппарата, в том числе и для работы с персоналом: формирования кадрового резерва, определения контингента служащих, которые должны получить дополнительное образование и т.д. [26]. На наш взгляд, это определение не содержит ключевых признаков кадровой информации, а освещает только ее фрагментарные характеристики.

Некоторое представление о содержании кадровой информации дает исследование кадровых документов, поскольку они являются материальными носителями этой информации. Перечень кадровой информации закреплен в главах 5 «Трудовые отношения» и 6 «Работа с кадрами» Перечня типовых документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, других учреждений, предприятий и организаций, с указанием сроков хранения документов [14]. Учитывая содержание этого документа, кадровую документацию можно разделить на такие виды: 1) набор и использование трудовых ресурсов; 2) рынок труда, трудоустройство и помощь безработным; 3) организация труда, производительность труда, трудовая дисциплина; 4) техническое нормирование, тарификация, заработная плата; 5) охрана труда; 6) прием, распределение, перемещение и учет кадров; 7) подготовка кадров, повышение их ква-



лификации; 8) проведение аттестации и установление квалификации; 9) присуждение ученых степеней, присвоение ученого звания; 10) награждение, присвоение почетных званий, присуждение премий. По мнению Ю. Палеха, к кадровой документации можно отнести документацию по социальному страхованию и социальной защите, а также документацию по жилищно-бытовым вопросам и профилактически-оздоровительной работе [130, с. 130]. Мы считаем, что классификация кадровых документов по функциональным признакам лучше иллюстрирует особенности и виды кадровой информации. Поэтому приведем классификацию кадровых документов по функциям, предусмотренным в должностных инструкциях работников кадровых служб, разработанную Ю. Палех: 1) документация по приему, перемещению и учету кадров, которая включает в себя: документацию о приеме на работу, переводе на другую работу, увольнении с работы, об оформлении отпусков, поощрений, взысканий; 2) документация по подготовке кадров и повышению их квалификации; 3) документация по аттестации кадров и работе с резервом кадров: документация по аттестации кадров, по установлению квалификации; 4) документация о награждении и присвоении почетных званий; 5) документация по набору и использованию трудовых ресурсов: по набору персонала, по использованию персонала; 6) документация по организации труда и трудовой дисциплины; 7) документация по установлению заработной платы и охране труда; 8) документация по социальному страхованию и социальной защите работающих; 9) документация по жилищно-бытовым вопросам и профилактически-оздоровительной работе; 10) документация по организационным основам управления [13].

Выводы. Предлагаем к основным признакам кадровой информации органов публичной администрации отнести следующие: 1) это сведения о наборе и использовании трудовых ресурсов, рынке труда, трудоустройстве, организации труда, производительности труда, трудовой дисциплине, техническом нормировании, тарификации, заработной плате, ох-

ране труда, приеме, распределении, перемещении и учете кадров, подготовке кадров, повышении их квалификации, проведении аттестации и установлении квалификации, присуждении научных степеней, присвоении ученого звания, награждении, присвоении почетных званий, присуждении премий, назначении дисциплинарных взысканий, социальном страховании, социальной защите, профилактической оздоровительной работе; 2) объем, правовой режим, материальные носители, сроки хранения, круг пользователей, виды обработки кадровой информации определяются кадровой политикой органа публичной администрации и законодательством; 3) основным пользователем этих сведений являются службы управления персоналом и кадровые подразделения органов публичной администрации; 4) используется для осуществления аналитической и организационной работы по кадровому менеджменту, удовлетворению потребности в квалифицированных кадрах и их эффективном использовании, прогнозировании развития персонала, поощрении работников к служебной карьере, обеспечении их непрерывного обучения, документальном оформлении прохождения государственной службы, службы в органах местного самоуправления и трудовых отношений.

Объединив выделенные признаки, считаем возможным определить кадровую информацию органов публичной администрации как обусловленную кадровой политикой органа публичной администрации совокупность сведений о наборе и использовании трудовых ресурсов, организации труда, трудовой дисциплине, заработной плате, приеме, распределении, перемещении и учете кадров, подготовке персонала, повышении его квалификации, проведении аттестации, используемую кадровыми подразделениями органов публичной администрации для осуществления аналитической и организационной работы по кадровому менеджменту, удовлетворению потребности в квалифицированных кадрах и их эффективном использовании, прогнозировании развития персонала, документальном оформлении прохождения

государственной службы, службы в органах местного самоуправления и трудовых отношений.

На наш взгляд, это определение нуждается в законодательном закреплении. Так, целесообразным представляется дополнение пункта 35 статьи 2 Проекта Трудового кодекса Украины [25] принципом свободного доступа работающих к кадровой информации о себе, а также предложенным нами определением кадровой информации.

Список использованной литературы:

1. Анисимов С.Ф. Человек и машина: Философские проблемы кибернетики / С.Ф. Анисимов. – М., 1958.
2. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / І.В. Арістова. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
3. Брыжко В.М., Цимбалюк В.С., Орехов А.А. Е-будущее и информационное право / В.М. Брыжко, В.С. Цимбалюк, А.А. Орехов. – К. : Интеграл, 2002. – 264 с.
4. Демкова М.С., Фігель М.В. Доступ до інформації та електронне урядування / М.С. Демкова, М.В. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг.ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К.О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
6. Кагановська Т.Є. Функціональна змістовність діяльності кадрових підрозділів по забезпеченню державного управління. / Т.Є. Кагановська // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 157–162.
7. Концепція формування інформаційного простору СНД від 18.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_185/print1459874652215210.
8. Копылов В.А. Информационное право / А. Копылов. – М. : Юристъ, 1997. – 472 с.
9. Кохановська О.В. Теоретичні проблеми цивільно-правового регу-



лювання інформаційних відносин в Україні / О.В. кохановська // Право України. – 2004. – № 2 – С. 104–107.

10. Кулініч О.О. Інформація з обмеженим доступом як об'єкт цивільних прав : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 / О.О. Кулініч ; НДІ приватного права і підприємництва АПрН України. – К., 2006. – 20 с.

11. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Логінов ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 20 с.

12. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf.

13. Палеха Ю.І. Класифікація кадрових документів. Студії з архівної справи та документознавства / Ю.І. Палеха ; Держкомархів України, УНДІАСД ; [редкол.: І.Б. Матяш (голов. ред.) та ін.]. – К., 2009. – Т. 17. – 180 с. – С. 125–132.

14. Перелік типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів : Наказ Міністерства юстиції України 12.04.2012 № 578/5 // Офіційний вісник України від 14.05.2012. – 2012 р. – № 34. – С. 66. – Ст. 1272. – Код акту 61306/2012

15. Петров Є.В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Є.В. Петров ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 20 с.

16. Петрова А.О. Адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.О. Петрова ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2016. – 20 с.

17. Питання реформування Національної академії державного управління при Президенті України : Указ Президента України від 9 грудня 2011 р. № 1110 // Офіційний вісник Президента України від 21.12.2011 – 2011 р. – № 35. – С. 48. – Ст. 1250.

18. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 // Урядовий кур'єр від 04.08.2010. – № 142.

19. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

20. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

21. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр від 05.01.2011. – № 1.

22. Ровенский З., Уемов А., Уемова Е. Машина и мысль. (Философский очерк о кибернетике) / З. Ровенский, А. Уемов, Е. Уемова. – М. : Госполитиздат, 1960. – 142 с.

23. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012 // Офіційний вісник Президента України від 03.02.2012. – 2012 р. – № 4. – С. 68. – Ст. 127.

24. Типове положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 47 // Офіційний вісник України від 12.04.2016. – 2016 р. – № 2. – С. 204. – Ст. 1091. – Код акту 81386/2016.

25. Трудовий кодекс України Проект (доопрацьований ресстр. № 1658), вноситься народними депутатами України Гройсманом В.Б., Денісовою Л.Л., Папієвим М.М. від 20.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

26. Турчинов А.І. Управління персоналом / А.І. Турчинов. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 488 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://biblio.royalwebhosting.net/272-kadrovaya-informatsiya-pravovye-osnovy-20969.html>.

27. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної

Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

28. Шлома Г.О. Зміст, поняття, ознаки інформації як об'єкту інформаційних відносин / Г.О. Шлома // Наук. вісн. Юрид. акад. М-ва внутр. справ. – 2005 – № 3 – С. 337–344.