

УДК 342.98+35.083

І. О. Чухлебов, викладач кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного університету

ЗМІСТ І ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Досліджено певні питання змісту кадрової політики органів публічної адміністрації та визначено ознаки інформаційно-правових відносин у цій сфері.

Ключові слова: зміст; ознаки інформаційно-правових відносин; органи публічної адміністрації.

The article examines some issues of contents of personnel policy of public authorities and defined the characteristics of information legal relations in the designated topic.

Asked to understand information legal relations in the sphere of personnel policy of public administration as regulated by law social relations of public administrations other legal entities and individuals, in the process of information activities, which involves searching for, obtaining, storage, processing, and use of information about the formation, reproduction, development, and use of personnel to ensure effective implementation of the tasks of the subject public administration.

Key words: content; evidence of information legal relations; public administration.

Постановка проблеми. Сучасні реформи органів публічної адміністрації в Україні, що обумовлені прискореними темпами євроінтеграційних процесів, потребують оновлення їх кадрової політики. Стратегія державної кадрової політики, визначена Указом Президента України до 2020 р., окреслює основні напрями модернізації такої діяльності органів публічної адміністрації, оновлене законодавство про державну службу провокує зміни засад роботи служб управління персоналом у державних органах, а тенденції збільшення рівня відкритості державних органів громадськості, посилені законодавством, потребують підвищення рівня поінформованості суспільства про процедури набору, переміщення та звільнення персоналу на публічній службі [1–3].

Важлива роль у налагодженні європейського рівня роботи органів публічної адміністрації належить якісному інформаційному забезпеченню їхньої кадрової роботи. Запровадження нових апробованих європейською практикою підходів до добору, розстановки та переміщення кадрів в органах публічної адміністрації, їхньої професійного навчання й підвищення кваліфікації потребує якісної інформаційної підтримки. Від рівня інформаційного забезпечення діяльності кадрових служб органів публічної адміністрації залежить професійна якість їхніх працівників, якої від них очікує громадянське суспільство України.

© **І. О. Чухлебов, 2016**

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на те, що основні зусилля вчених, а саме І. Бачило, В. Брижка, О. Кальченко, В. Копилова, М. Рассолова, О. Ситникова, Л. Туманова та інших, було зосереджено на дослідженні загальних положень інформаційно-правових відносин, а окремі їхні види лише потрапляють у коло зору науковців, питання інформаційно-правових відносин кадрового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації окремо не розглядались.

Мета статті – з'ясувати зміст кадрової політики органів публічної адміністрації та визначити ознаки інформаційно-правових відносин у цій сфері, виявити сучасні тенденції інформатизації кадрової роботи.

Виклад основного матеріалу. Збільшення кількості інформаційно-технологічних комплексів обслуговування діяльності публічної служби, невпинне зростання кількості державних баз даних, посилення інтегративних процесів інформаційного забезпечення різних публічних служб, прискорення процесів надання інтерактивних адміністративних послуг потребує формування державного службовця нового зразка як активного учасника інформаційно-правових відносин. Інформаційно-правові відносини похідні від адміністративно-правових відносин, класифікація видів яких впливає також на різновиди інформаційно-правових відносин.

Учені-адміністративісти наводять неоднакову кількість видових груп відносин адміністративного права. Так, Д. Бахрах обмежується лише трьома видами [3, 20–21], а В. Колпаков називає вже шість [7, 86–89], про п'ять видів адміністративно-правових відносин згадується в підручнику “Адміністративне право” за редакцією Ю. Битяка [1, 44–46], Є. Курінний пропонує свій розподіл на види адміністративно-правових відносин [2].

Детальний аналіз видів адміністративно-правових відносин здійснила також О. Харитонova. Вона зазначає, що на рівні “адміністративістському” розрізняються правовідносини адміністративного матеріального права і правовідносини адміністративного процесуального права [5]. Своєю чергою, правовідносини адміністративного матеріального права поділяються на такі, що визначають права й обов'язки, й ті, що визначають процедуру їхньої реалізації.

Різні науковці поділяють адміністративні правовідносини на регулятивні та охоронні за різними критеріями: за цільовим призначенням [3, 20], за елементом юридичної норми (диспозиції або санкції) [4, 44], за функціональним призначенням [2]. Регулятивні правовідносини – це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві, пов'язаних із реалізацією позитивних завдань виконавчої влади. Прикладом таких правовідносин у сфері діяльності кадрових підрозділів є регулювання порядку добровільного передання персональних даних до кадрових підрозділів під час працевлаштування до органів публічної адміністрації. Охоронні правовідносини регулюють правоохоронну діяльність шляхом установлення правових заборон і застосування до порушників адміністративного примусу. Наприклад, застосування заходів адміністративного припинення незаконного використання персональних даних шляхом подання відповідної заяви до представника Уповноваженого з питань захисту персональних даних [6], а також адміністративна відповідальність за порушення правил використання персональних даних, передбачені ст. 188-39 “Порушення законодавства у сфері захисту персональних

даних” і ст. 188-40 “Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [7].

За змістом адміністративно-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні [6, 45]. В основі матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин лежать відповідні матеріальні та процесуальні норми. За допомогою перших закріплюється адміністративно-правовий статус різноманітних учасників суспільних відносин, система, структура державних та інших владних структур, правові режими владно-управлінської діяльності, підстави та межі відповідальності за адміністративні правопорушення. Для цих норм досить поширене визначення “статичні норми” [2]. Прикладами матеріальних адміністративно-правових відносин у сфері інформаційного забезпечення кадрової політики органів публічної адміністрації є правовідносини, що виникають з приводу встановлення компетенції суб’єктів владних повноважень щодо обробки персональних даних як роботодавців володільців, а також фізичних осіб як суб’єктів персональних даних.

Протилежні матеріальним адміністративно-правовим нормам є процесуальні адміністративно-правові норми. Як зазначає О. І. Харитонова іменувати їх “процесуальними”, мабуть, було б не зовсім коректно, оскільки термін “процес” може вживатися у широкому і у вузькому значенні. І якщо “процесуальні” правовідносини в широкому значенні цього поняття охоплюють процедурні відносини, то “процесуальні” адміністративні відносини в їх вузькому значенні слід трактувати як категорію однопорядкову з поняттям “процедурні відносини”. Процедурні відносини та процесуальні адміністративні відносини у вузькому значенні є різновидами родового поняття процесуальні відносини у широкому сенсі слова [5]. Адміністративно-процесуальних відносин закріплюють процедурні форми здійснення матеріальних норм та їх захисту. Ними визначаються різноманітні управлінські провадження позаделіктного та деліктного характеру. Вони забезпечують динаміку владно-управлінської діяльності [2]. Так, у сфері інформаційного забезпечення кадрової політики органів публічної адміністрації процедурними є відносини збирання та публічного оголошення відомостей про кандидатів на обіймання посад поза конкурсом у прокуратурі, національній поліції, судовій системі тощо.

Традиційно адміністративно-правові відносини за ознакою зв’язків між їхніми учасниками поділяються на вертикальні та горизонтальні. Крім того, в окремих працях із теорії адміністративного права згадуються так звані діагональні адміністративні правовідносини [8, 70–71]. Вертикальні адміністративно-правові відносини – це відносини субординаційного характеру. Вони мають місце там, де одна сторона підпорядкована іншій. Це взаємовідносини, які існують між органами виконавчої влади, що стоять вище щодо нижчих органів. Вертикальні адміністративно-правові відносини існують і тоді, коли одна зі сторін, наділена певним обсягом владних повноважень, має право видавати акти, здійснювати приписи, обов’язкові для непідпорядкованої сторони. Прикладом таких відносин у сфері інформаційного забезпечення кадрової політики є відносини Державної служби статистики України, Державної інспекції з питань праці та кадрових підрозділів суб’єктів владних повноважень щодо надання статистичної та організаційно-облікової документації.

Характерна особливість вертикальних відносин полягає в тому, що в них найвизначніше виявляється основний метод адміністративно-правового регулювання – метод владної підпорядкованості щодо учасників адміністративних правовідносин. Але адміністративно-правові відносини, як уже зазначалось, не завжди є відносинами, що будуються на підпорядкуванні. Ці відносини виникають і діють на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін.

Горизонтальні адміністративно-правові відносини виникають між непідпорядкованими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. Інакше кажучи, це відносини, учасники яких не перебувають у підпорядкуванні один одного. Прикладом горизонтальних відносин є обмін персональними даними між кадровими підрозділами двох органів державної влади: органами статистики, прокуратурою, СБУ тощо.

В окремих випадках, зазначає Є. Курінний, відносини адміністративного права не можна однозначно зарахувати ні до вертикальних, ні до горизонтальних. Маючи окремі, близькі до згаданих типів ознаки, ці відносини утворюють третю за характером зв'язків групу діагональних адміністративно-правових відносин. До них можна зарахувати відносини, які виникають: 1) між різнорівневими і не підпорядкованими один одному органами владно-управлінської компетенції; 2) між державними контрольно-наглядовими інституціями і громадянином або підприємством, установою, які організаційно їм не підпорядковані, а лише підконтрольні з окремих питань; 3) між владним органом і особою, яка скоїла адміністративне правопорушення [2].

Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративно-правові відносини у сфері інформаційного забезпечення кадрової політики органів публічної адміністрації – це інформаційні відносини державного управління та державного регулювання діяльності кадрових підрозділів органів публічної адміністрації як володільців та розпорядників кадрової інформації.

Через гнучкість і сутнісну природу інформації як предмета відносин у науці немає єдиного визначення поняття інформаційно-правових відносин. Наприклад, В. Брижко та О. Кальченко визначають інформаційно-правові відносини як ті, що виникають у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства та держави в одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації [9, 86]. І. Бачило інформаційно-правові відносини розуміє як суспільні відносини, що виникають у процесі інформаційної діяльності [10, 22]. М. Рассолов визначає інформаційні правовідносини як відносини з приводу збирання, обробки і використання правової та іншої інформації в суспільстві [11, 22]. Такі науковці, як М. Швець, Р. Калюжний, В. Гавловський визначають ці відносини як суспільні відносини щодо інформації, яка є основним об'єктом регулювання інформаційного права [88]. В. Копилов пропонує кілька визначень інформаційно-правових відносин. У динамічному контексті цей науковець визначає їх то як комплекс суспільних відносин, то як відокремлену однорідну групу суспільних відносин, які виникають у процесі обігу інформації в інформаційній сфері, в результаті здійснення інформаційних процесів у порядку реалізації кожним інформаційних прав та свобод, а також у порядку виконання обов'язків органами державної влади і місцевого самоврядування із забезпечення гарантій інформаційних прав та свобод [13, 99].

Узагальнивши наведені наукові позиції, вважаємо за доцільне визначити такі ознаки інформаційно-правових відносин: 1) суб'єктами відносин є люди, суспільство та держава; 2) виникають, розвиваються та змінюються в процесі інформаційної діяльності, тобто під час одержання, використання, поширення, зберігання, збирання, обробки, накопичення, пошуку, поширення та споживання інформації; 3) виникають відповідно до норм права і юридичних фактів; 4) основним предметом відносин є інформація, як структурована, так і неструктурована, додатковими предметами відносин виступають інформаційні системи, інформаційні технології, засоби зберігання, забезпечення доступу до інформації та її захисту; 5) змістом відносин є інформаційні права й обов'язки.

Як зазначає О. І. Яременко, одним із найважливіших суб'єктів інформаційно-правових відносин є держава та її органи, правовий статус яких в інформаційній сфері потребує подальших наукових досліджень [14, 161]. На наш погляд, сучасний стан розвитку інформаційного суспільства в Україні потребує ширшого підходу до правового статусу представництва публічної влади в інформаційно-правових відносинах, ніж на рівні органів державної влади. З урахуванням просвітопейського вектора розвитку вітчизняного інформаційного законодавства вважаємо за необхідне розглядати органи публічної адміністрації як суб'єктів інформаційно-правових відносин.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Враховуючи особливості кадрової політики органів публічної адміністрації, можна виокремити такі ознаки інформаційно-правових відносин у сфері кадрової політики органів публічної адміністрації: 1) суб'єктами відносин є органи публічної адміністрації та інші суб'єкти, з якими перші взаємодіють (фізичні та юридичні особи); 2) функціонують у процесі інформаційної діяльності органів публічної адміністрації; 3) виникають відповідно до норм права; 4) основним предметом відносин є інформація про формування, відтворення, розвиток і використання персоналу; 5) метою виникнення цих відносин є ефективне забезпечення виконання завдань суб'єкта публічної адміністрації.

З огляду на зазначені вище ознаки пропонуємо розуміти інформаційно-правові відносини у сфері кадрової політики органів публічної адміністрації як урегульовані нормами права суспільні відносини органів публічної адміністрації з іншими юридичними та фізичними особами в процесі їхньої інформаційної діяльності, що полягає у пошуку, одержанні, зберіганні, обробці, використанні інформації про формування, відтворення, розвиток і використання персоналу з метою ефективного забезпечення виконання завдань суб'єкта публічної адміністрації.

Механізм інформаційного забезпечення кадрової політики суб'єкта публічної адміністрації, на наш погляд, включає кілька етапів: проведення аналізу кадрової інформації; постійне оновлення та вдосконалення кадрових баз даних; планування заходів з інформатизації кадрової роботи; постійний моніторинг ефективності розстановки працівників на відповідні посади; інформаційне супроводження підвищення кваліфікації, переміщення працівників тощо. Дослідження елементів механізму інформаційного забезпечення кадрової політики суб'єкта публічної адміністрації є предметом наших подальших наукових пошуків.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання реформування адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8.
2. Курінний Є. В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування : навчальний посібник / Курінний Є. В. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право / Бахрах Д. Н. – М., 1996.
4. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Козлов Ю. М. – М., 1976.
5. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та права природа [Електронний ресурс] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. І. Харитонов ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2004. – 36 с.
6. Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 390/2011 // Урядовий кур'єр від 21.04.2011. – № 73.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. – 1984 р. – № 51. – Ст. 1122.
8. Юсупов В. А. Теория административного права / Юсупов В. А. – М., 1985.
9. Брижко В. М. Інформаційне суспільство. Дефініції / Брижко В. М., Кальченко О. М., Цимбалюк В. С. ; за ред. проф. Р. А. Калюжного, М. Я. Швеця. – К. : Интеграл, 2002.
10. Бачило И. Л. Информационное право: основы практической информатики : учебное пособие / Бачило И. Л. – М., 2001.
11. Севастьянов Р. В. Кадрова політика підприємства та напрями її вдосконалення [Електронний ресурс] / Р. В. Севастьянов, С. А. Ткаченко. – 2013. – С. 177–187. – Режим доступу : http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_5_177.pdf
12. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування / М. Швець, А. Калюжний, В. Гавловський, В. Цимбалюк // Право України. – 2001. – № 7. – С. 88.
13. Копылов В. А. О структуре и составе информационного законодательства / В. А. Копылов // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 99.
14. Яременко О. І. Інформаційні відносини як предмет правового регулювання: теоретичний аспект / О. І. Яременко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – С. 156–161.

Шановні автори!

Просимо враховувати такі вимоги до рукописів статей і порядку їх подання до друку

1. Приймаються роботи, написані українською, російською, англійською мовами, обсягом 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті повинен мати такі елементи:

– на початку статті **англійською мовою**: прізвище ініціали автора, назва статті, адресні дані авторів (назва установи, закладу, відомча належність, адреса організації, місто, країна), розширена англійська анотація (700–1300 знаків), ключові слова, пристатейні списки використаних джерел у романському алфавіті (латиницею);

– **прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада (укр. мовою)**;

– **назва статті (українською мовою)**;

– **УДК**;

– **анотація українською мовою** (3–5 рядків);

– **анотація англійською мовою** (4–5 рядків);

– **основний текст статті**;

– **список використаних джерел**.

3. Основний текст статті складається з таких структурних елементів:

Ключові слова (4–5 слів).

Постановка проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Мета статті.

Виклад основного матеріалу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Список використаних джерел оформлюється відповідно до державних стандартів бібліографії.

Зазначені елементи виділяються в рукописі **напівжирним шрифтом**.

4. Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на літературу здійснюються безпосередньо в тексті. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела в порядку згадування, а через кому – конкретна сторінка.

5. До редакції подаються:

– **паперовий варіант статті за підписом автора**;

– **електронний варіант статті**;

– **завірена рецензія доктора або кандидата наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук)**;

– **довідка** про автора українською мовою (прізвище, ім'я, по батькові повністю, організація, посада, адреса, науковий ступінь, вчене звання, контактні телефони, електронна адреса).

Передрук матеріалів дозволяється лише за письмової згоди редакції.

Матеріали, що публікуються, відображають позицію автора, яка може не збігатися з поглядом редакції. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор.

Редакція залишає за собою право наукового та літературного редагування статей без додаткової консультації з автором. Листування з читачами ведеться лише на сторінках журналу