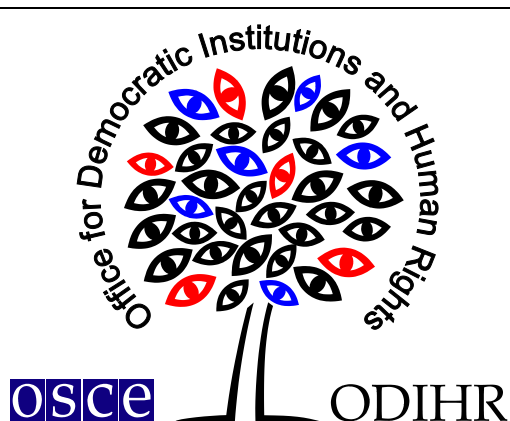


Варшава, 10 травня 2016 року

Висновок-№: NHRI-UKR/289/2016 [AIC]

www.legislationline.org



ВИСНОВОК

ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ

«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ

‘ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ’»

Підготовлено на основі неофіційного перекладу англійською мовою проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України ‘Про державну службу’», наданого Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини

Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw тел. +48 22 520 06 00 факс. +48 22 520 0605

ЗМІСТ

I. ВСТУП	3
II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ	3
III. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД.....	4
IV. АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	6
1. Міжнародні стандарти щодо національних інституцій з прав людини	6
2. Загальні коментарі.....	8
3. Незалежність НППЛ у сфері управління людськими ресурсами.....	9
<i>3.1. Повна незалежність НППЛ у сфері кадрової політики, пріоритетів та напрямків діяльності.....</i>	<i>9</i>
<i>3.2. Представники Уповноваженого та державні службовці вищої ланки в Секретаріаті Уповноваженого з прав людини</i>	<i>12</i>
<i>3.3. Інші співробітники</i>	<i>15</i>
4. Плюралізм кадрового складу НППЛ	17

I. ВСТУП

1. 29 квітня 2016 року Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (далі "ОБСЄ/БДПЛ") отримало запит від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі «Уповноважений») з проханням здійснити аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України ‘Про державну службу’» (далі «Законопроект»).
2. 4 травня 2016 року директор ОБСЄ/БДПЛ надав відповідь на вказаний запит і підтвердив готовність Бюро підготувати юридичний висновок щодо відповідності Законопроекту міжнародним стандартам у сфері прав людини та зобов'язанням у рамках ОБСЄ.
3. Цей висновок було підготовлено у відповідь на вищезгаданий запит.

II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ

4. Цей Висновок стосується виключно Законопроекту, наданого для аналізу, який там, де це видається доречним, також розглядається в контексті певних положень Закону України «Про державну службу» (далі Закон «Про державну службу»)¹ та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»² (далі Закон «Про Уповноваженого з прав людини»). Відтак, маючи обмежений об'єкт аналізу, Висновок не є повним і всебічним оглядом усіх законодавчих актів, що регламентують питання захисту і пропагування прав людини та основних свобод в Україні.
5. У Висновку піднято ключові проблемні питання та вказується на аспекти, які викликають занепокоєння. Для більшої лаконічності, головна увага у Висновку зосереджена на аспектах, що вимагають змін чи поліпшення, радше ніж на позитивних моментах Законопроекту. Надані рекомендації ґрунтуються на міжнародних і регіональних стандартах і практиці, що регламентують діяльність національних інституцій з прав людини, а також відповідних зобов'язаннях в рамках ОБСЄ. У Висновку також наведено приклади кращого досвіду та практики інших країн-учасниць ОБСЄ у цій царині. Крім того, відповідно до Плану дій ОБСЄ (2004) з підтримки гендерної рівності та зобов'язань щодо актуалізації гендерної проблематики в діяльності ОБСЄ, у Висновку дається аналіз потенційно різних впливів Законопроекту на жінок і чоловіків.³
6. Цей Висновок підготовлено на основі неофіційного перекладу англійською мовою Законопроекту, наданого Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, що додається до цього документу. Відтак, можливі неточності, пов'язані з перекладом.

¹ Закон України «Про державну службу» був прийнятий парламентом 10 грудня 2015 року та опублікований у Віснику

² Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" №776/97 від 23 грудня 1997 року, з поправками, внесеними Законом № 274-VI (274-17) від 15 квітня 2008 року, доступний за адресою: <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>.

³ Див. параграф 32 Плану дій ОБСЄ з підтримки гендерної рівності, ухваленого Рішенням № 14/04, МС.DEC /14/04 (2004), який є доступним за адресою <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>.

7. З огляду на вищезазначене ОБСЄ/БДПЛ відзначає, що цей Висновок не суперечить будь-яким письмовим чи усним рекомендаціям та коментарям стосовно нормативно-правової бази та організаційної структури у сфері захисту і пропагування прав людини в Україні, які ОБСЄ/БДПЛ може надати в майбутньому.

III. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

8. Перш за все, слід зазначити, що поданий Законопроект вельми вітається, оскільки він має за мету запровадити такі правові норми стосовно працівників Секретаріату Уповноваженого, які, певною мірою, звільняють їх від загальних правил, що застосовуються до державних службовців. Це є позитивним моментом, оскільки запровадження зазначених правових норм має сприяти більшій свободі Уповноваженого у питаннях добору та управління своїми кадрами, що є однією з найважливіших гарантій незалежності даної інституції, окрім того, має усунути підстави для виникнення враження, що діяльність установи контролюється виконавчою владою.
9. Водночас, внесення певних змін до Законопроекту сприяло б посиленню інституційної незалежності Уповноваженого та його захисту від будь-якого зовнішнього втручання в процеси кадрових призначень та у загальні питання управління людськими ресурсами, а також забезпечувало б різноманітність кадрового складу співробітників та його гендерну збалансованість на всіх рівнях.
10. З метою забезпечити повну відповідність положень Законопроекту міжнародним стандартам щодо НППЛ, а також врахування кращого досвіду та практики, ОБСЄ/БДПЛ рекомендує таке:
 - A. доповнити Законопроект наступними положеннями, в яких чітко зазначити, що:
 - визначення кваліфікаційних вимог та критеріїв відбору Керівника Секретаріату Уповноваженого з прав людини та його заступників здійснюється Уповноваженим або спеціальною конкурсною комісією; [параграф 31]
 - призначення на інші посади державної служби категорії «А» в Офісі Уповноваженого з прав людини також здійснюються Уповноваженим; [параграф 32]
 - процес укомплектування штату Секретаріату Уповноваженого повинен бути відкритим, чітким, прозорим, базуватися на особистих якостях і досягненнях претендентів та належати до виключної компетенції інституту Уповноваженого; [параграф 32], окрім того,
 - Уповноважений з прав людини здійснює повноваження, зазначені в статті 15 Закону України «Про державну службу», в тому числі звільняє з посад, здійснює дисциплінарні провадження, забезпечує планування службової кар’єри та професійного розвитку всіх державних службовців, що займають в установі посади державної служби категорії «А». [параграф 34]

В. передбачити в Законопроекті:

- право Уповноваженого відступати від положень статті 13 Закону України «Про державну службу» щодо державної політики у сфері державної служби при ухваленні кадрових рішень відповідно до своїх потреб та при визначенні пріоритетів і напрямків діяльності; [параграф 22]
- звільнення від необхідності дотримання кваліфікаційних вимог, перерахованих у Статті 19 Закону України «Про державну службу» щодо посад державної служби категорії «А», що дозволить кандидатам подавати заяви на такі посади в Офісі Уповноваженого з прав людини, не маючи попереднього досвіду роботи на державній службі; [параграф 24]
- право Уповноваженого у виключних випадках на свій розсуд призначати певним працівникам більш високу зарплатню, аніж та, що визначається загальною шкалою окладів та пільг для державних службовців, яким Уповноважений міг би скористатися з метою утримання компетентних і професійних фахівців з урахуванням їх рівня відповідальності та досвіду; [параграф 25]
- що жодне положення Закону України «Про державну службу» не слід тлумачити як таке, що обмежує імунітет персоналу Уповноваженого з прав людини від переслідування за законом за будь-які формулювання в усній чи письмовій формі, або за рішення чи дії, які були ухвалені чи здійснені ними у зв'язку із сумлінним виконанням офіційних функцій. [параграф 39]

С. окремо зазначити в Законопроекті, що поряд з тим, що загальні положення Статей 19 - 35 Закону України «Про державну службу» регулюють питання відбору кандидатів на посади в Офісі Уповноваженого з прав людини, Уповноважений має право відступати від певних кваліфікаційних вимог та критеріїв відбору з метою забезпечення гендерного балансу та формування різноманітного кадрового складу співробітників НППЛ на всіх рівнях; [параграфи 37-38 і 43]

Д. чітко прописати положення про виключення з правил стосовно вимоги про надання документів, що засвідчують українське громадянство особи, в якості попередньої умови для участі в конкурсі на зайняття посади державної служби, а також дати дозвіл співробітникам НППЛ використовувати інші мови, в тому числі мови меншин, при виконанні ними своїх професійних обов'язків; [параграфи 45-46], окрім того,

Е. розглянути питання щодо запровадження тимчасових або спеціальних заходів з метою кращого забезпечення гендерного балансу та формування різноманітного кадрового складу співробітників в Офісі Уповноваженого з прав людини на всіх рівнях, а також щодо задоволення особливих потреб працівників з обмеженими можливостями відповідно до принципу розумного пристосування. [параграфи 43-44]

В текст висновку також включено додаткові рекомендації, які виділено жирним шрифтом.

IV. АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Міжнародні стандарти щодо національних інституцій з прав людини

11. Національні інституції з прав людини (далі «НПЛ») є незалежними органами, які мають конституційно та/або законодавчо закріплений мандат на захист і пропагування прав людини. Вважається, що вони є «ключовим компонентом ефективних національних систем захисту прав людини та невід’ємними суб’єктами сталого заохочення і захисту прав людини на рівні країн».⁴ Таким чином, НПЛ є з’єднувальною ланкою між обов’язками держави, що впливають з міжнародних зобов’язань в галузі прав людини, та правами окремих осіб в країні. Хоча НПЛ і є частиною державного апарату, незалежність від виконавчої, законодавчої та судової гілок влади гарантує, що вони в змозі здійснювати свої повноваження щодо захисту людей від порушень прав людини, зокрема, коли такі порушення здійснюються органами державної влади або їх представниками.
12. Головним нормативним документом, що регулює діяльність НПЛ на міжнародному рівні, є принципи Організації Об’єднаних Націй, що стосуються статусу національних установ, які займаються пропагуванням і захистом прав людини (далі «Паризькі принципи»)⁵. Хоча «Паризькі принципи» не вимагають створювати НПЛ за якоюсь певною моделлю, вони визначають мінімальні стандарти, яких необхідно дотримуватись, зокрема мати широкий мандат на захист прав людини, автономію від держави, гарантії функціональної та інституційної незалежності, плюралізм, достатні ресурси і належні повноваження щодо проведення розслідувань. Що стосується конкретно структури і гарантій незалежності та плюралізму НПЛ, «Паризький принцип» В.2 передбачає, що «національна інституція повинна мати інфраструктуру, яка дозволяє їй належним чином виконувати свої функції, зокрема мати достатнє фінансування [...], яке б забезпечувало їй можливість *мати свій власний штат співробітників* та приміщення, аби бути незалежною від уряду та не бути об’єктом впливу фінансових важелів, які могли б вплинути на цю незалежність».
13. Ці рекомендації також ґрунтуються на «Загальних коментарях», підготовлених Підкомітетом з акредитації (далі «ПКА») та схвалених Міжнародним координаційним комітетом національних інституцій з пропагування і захисту прав людини (далі «МКК»),⁶ які містять аналіз відповідності «Паризьким

⁴ Див. Доповідь Верховного комісара ООН з прав людини Генеральній Асамблеї ООН (2007), А/62/36, параграф 15, доступний за адресою: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

⁵ Принципи ООН, що стосуються статусу національних інституцій з пропагування і захисту прав людини (далі «Паризькі принципи»), були визначені на першому Міжнародному семінарі з питань національних інституцій з пропагування і захисту прав людини, що проходив у Парижі (7-9 жовтня 1991 року), та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 48/134 від 20 грудня 1993 року, вони доступні за адресою: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

⁶ Міжнародний координаційний комітет національних інституцій з пропагування і захисту прав людини (МКК) було створено в 1993 році. МКК є міжнародною асоціацією національних інституцій з прав людини (НПЛ) з усіх куточків земної кулі. 23 березня 2016 року МКК було перейменовано в Глобальний альянс національних інституцій з прав людини (ГАНПЛ). МКК заохочує та посилює діяльність НПЛ відповідно до Паризьких принципів, він також відіграє провідну роль у справі просування та захисту прав людини. Через свій Підкомітет з акредитації (ПКА) МКК також здійснює перевірку й акредитацію національних інституцій з прав людини на основі їх відповідності Паризьким принципам. МКК також надає допомогу тим НПЛ, які перебувають під загрозою, заохочує реформи статутного законодавства НПЛ та надає технічну допомогу, зокрема у формі забезпечення умов для навчання та професійної підготовки, з метою посилення статусу й інституційного потенціалу НПЛ. Див. <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>.

принципам».⁷ Згідно інформації МКК, який також здійснює за перевірку й акредитацію національних інституцій з прав людини на предмет їх відповідності «Паризьким принципам», Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі «Уповноважений»), який є НППЛ в Україні, наразі має акредитацію зі статусом «А», що означає, що ця інституція повністю відповідає «Паризьким принципам».⁸

14. У той час, як в «Паризьких принципах» не надається більш детальна інформація щодо питання кадрового забезпечення НППЛ, це питання ґрунтовно розглядається в «Загальних коментарях МКК» 2.4 і 2.5, в яких йдеться відповідно про «Наймання та утримання штатних співробітників НППЛ» та «Укомплектування НППЛ персоналом за рахунок прикомандированих працівників». В «Загальному коментарі МКК» 1.7 йдеться про різноманітні моделі забезпечення плюралізму в НППЛ, зокрема шляхом найму співробітників, які представляють різні верстви населення; це особливо важливо для установи, яку уособлює одна людина. Генеральний секретар ООН також підтвердив важливість гарантії того, аби НППЛ могли самостійно наймати своїх штатних співробітників, забезпечуючи при цьому відкритість, право рівного доступу та плюралізм процесів відбору і призначення співробітників.⁹
15. На рівні Ради Європи (надалі «РЄ»), питанням висвітлення провідної ролі НППЛ та основоположних принципів їх створення та функціонування, в тому числі питанням відповідності «Паризьким принципам», присвячена ціла низка документів.¹⁰ Зокрема, в Рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ 1615 (2003) звертається увага на ряд характеристик, які вважаються обов’язковими для будь-якого інституту Омбудсмена, в тому числі «повна автономія у вирішенні питань, що стосуються бюджету і персоналу».¹¹
16. І, насамкінець, в Копенгагенському документі (1990) держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов’язання «сприяти створенню і зміцненню незалежних національних інститутів у сфері прав людини і верховенства права».¹² Перед ОБСЄ/БДПЛ була поставлена конкретна задача «продовжити й активізувати зусилля зі сприяння у створенні демократичних інститутів на прохання держав, зокрема, шляхом надання допомоги у посиленні [...] інститутів Омбудсмена»,¹³ які повинні бути неупередженими та незалежними.¹⁴

⁷ Остання переглянута версія «Загальних зауважень» ПКА, яка була схвалена Бюро МКК (далі «Загальні зауваження МКК») на його засіданні в Женеві 6-7 травня 2013 року, доступна за адресою: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENGLISH.pdf>.

⁸ Див. <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>; та Підкомітет з акредитації МКК (ПКА), *Звіт і рекомендації сесії* (жовтень 2014 року), стор. 35 (розділ 3.11), доступний за адресою: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20OCTOBER%202014%20FINAL%20REPORT%20-%20ENGLISH.pdf>.

⁹ Див. Генеральний секретар ООН, *Доповідь про національні інституції з пропагування і захисту прав людини*, A/HRC/27/39, 30 червня 2014 року, параграфи 104-105, доступна за адресою: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_39_ENG.doc.

¹⁰ Див., зокрема, Комітет міністрів Ради Європи, *Рекомендація Rec(97)14E про створення незалежних національних інституцій з пропагування і захисту прав людини*, 30 вересня 1997 року, доступна за адресою: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=589191>; Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), *Рекомендація 1615 (2003) про інститут омбудсмена* (далі «Рекомендація ПАРЄ 1615 (2003)»), 8 вересня 2003 року, доступна за адресою: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>; ПАРЄ, *Рекомендація 1959 (2013) про посилення інституту омбудсмена в Європі*, ухвалена 4 жовтня 2013 року, доступна на: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>.

¹¹ там же, параграф 7.7. (Рекомендація ПАРЄ 1615 (2003)).

¹² Див. параграф 27 Копенгагенського документа ОБСЄ (1990) на: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

¹³ Див. параграф 10 Бухарестського плану дій по боротьбі з тероризмом (2001), Додаток до Рішення міністерської ради ОБСЄ щодо боротьби з тероризмом, MC(9).DEC/1, 4 грудня 2001 року, доступний на: <http://www.osce.org/atu/42524?download=true>.

¹⁴ Див., напр., у цитованій роботі виноска 2, частина 42 (другий абзац) (План дій ОБСЄ з підтримки гендерної рівності 2004 року).

2. Загальні коментарі

17. Основи правового статусу Уповноваженого з прав людини, а також головні принципи та задачі його діяльності викладені в Конституції України.¹⁵ В Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» більш докладно описуються умови призначення та звільнення Уповноваженого, а також його посадові функції, обов'язки і повноваження. У Статті 10, параграф 3, Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» зазначається, що на працівників Секретаріату Уповноваженого поширюється дія Закону України «Про державну службу»,¹⁶ і що «Призначення на посаду та звільнення працівників Секретаріату здійснюються Уповноваженим». Стаття 3, параграф 3 (8), нещодавно ухваленого нового Закону України «Про державну службу» прямо передбачає виключення зі сфери дії вказаного Закону Уповноваженого та його представників, залишаючи у сфері дії керівників та заступників керівників Секретаріату Уповноваженого, а також штатних працівників.
18. У зв'язку з цим слід зазначити, що Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) висловило стурбованість з приводу цього нового Закону «Про державну службу». Більш конкретно, воно вважає, що «наділення спеціальної комісії повноваженнями щодо призначення Керівника Секретаріату Уповноваженого та надання цій особі права призначати інших співробітників установи [...] не відповідає положенням «Парижських принципів» стосовно автономії та незалежності національних інституцій з прав людини».¹⁷
19. Як було зазначено в «Загальному коментарі МКК» 2.5, національна інституція з прав людини (НПЛ) «повинна мати повноваження визначати свій штатний розклад та добирати свої кадри». У той же час, більшість країн мають правила відбору і найму персоналу органами державного управління, які застосовуються до всіх державних установ та організацій, в тому числі НПЛ.¹⁸ Проте, в таких випадках, як правило, вважається, що НПУ повинні мати певний рівень свободи щодо застосування норм державної служби у питаннях найму та просування по службі.¹⁹ Якщо брати ширше, НПЛ не тільки повинна бути незалежною, але вона також має «бачитись» як незалежна.²⁰ Члени та співробітники НПЛ не повинні бути занадто тісно пов'язані з органами державної служби, або вважатися чи

¹⁵ Із змінами, внесеними у 2014 році, текст доступний за адресою:

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5492/file/Ukraine_Constitution_am2014_en.pdf. У Статті 55 параграф 3 говориться, що «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»; у Статті 85 (17) зазначається, що парламент призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого, а також заслуховує його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; а Стаття 101 передбачає, що Уповноважений «здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина».

¹⁶ Закон України "Про державну службу" був прийнятий парламентом 10 грудня 2015 року та опублікований у Віснику Верховної Ради України від 22 січня 2016 року; він набув чинності 1 травня 2016 року.

¹⁷ Див. УВКПЛ ООН, *Доповідь щодо ситуації з дотриманням прав людини в Україні* (16 листопада 2015 року по 15 лютого 2016 року), параграф 180, текст доступний за адресою:

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf.

¹⁸ УВКПЛ ООН, *Підручник про національні інституції з прав людини - історія, принципи, ролі та обов'язки* (2010), стор. 156, доступний за адресою: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf.

¹⁹ там же, стор. 156 (Підручник УВКПЛ ООН 2010 року про національні інституції з прав людини). Див. також ПРООН-УВКПЛ ООН, *Набір інструментальних засобів для спільної роботи з національними інститутами з прав людини* (грудень 2010 р), стор. 173-174, текст доступний за адресою: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

²⁰ там же, стор. 39 (Підручник УВКПЛ ООН 2010 року про НПЛ). Див. також, ОБСЄ/БДПЛ-Європейська комісія за демократію через право Ради Європи (Венеціанська комісія), *Спільний висновок щодо Закону про Гаранта прав і свобод людини в Чорногорії, прийнятий Венеціанською комісією на її 88-му пленарному засіданні* (Венеція, 14-15 жовтня 2011 року), Параграфи 12, 27 і 29, доступний за адресою: <http://www.legislationline.org/documents/id/16665>.

сприйматися державними службовцями.²¹ Той факт, що Закон «Про державну службу» регламентує питання підбору кадрів, а також умови праці в Офісі Уповноваженого, може вплинути на *сприйняття* його діяльності як *незалежної* від уряду установи, яке є настільки ж важливим, як і його реальна незалежність.²²

20. Проект Закону має за мету доповнити Закон «Про державну службу» новим положенням, яке регулюватиме кадрове забезпечення, в тому числі призначення Керівника Секретаріату Уповноваженого та його заступників. Це є позитивним кроком, оскільки проект Закону прагне запровадити таке правове середовище стосовно персоналу НППЛ, яке відрізняється від загальних норм державної служби. В іншому випадку, застосування до співробітників НППЛ вказаних загальних норм може не тільки обмежити автономію Уповноваженого щодо найму його працівників та організації кадрової роботи - яка є однією з найважливіших гарантій незалежності даного інституту - але і потенційно може стати причиною формування громадської думки про те, що ця установа є частиною загальної державної служби та є повністю залежною від виконавчої влади, або перебуває під її керівництвом/контролем.

3. Незалежність НППЛ у сфері управління людськими ресурсами

3.1. Повна незалежність НППЛ у сфері кадрової політики, пріоритетів та напрямків діяльності

21. Стаття 3 Закону України «Про державну службу» визначає сферу дії Закону, а в параграфі 4 зазначеної статті йдеться про «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби», чії функції та сфера відповідальності більш ґрунтовно викладені в Статті 13 Закону «Про державну службу». Такі функції включають, серед іншого, забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, розробку проектів нормативно-правових актів з питань державної служби, а також визначення потреб у професійному навчанні державних службовців; цей орган також розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби²³ типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» (Стаття 13, параграф 3 (18)).
22. На переконання ПКА, національна інституція з прав людини повинна мати принципове право визначати свої власні кадрові потреби, виходячи зі своїх пріоритетів і напрямків діяльності, та, відповідно, повинна бути в змозі набирати свій штат співробітників.²⁴ Новою Статтею 91¹, параграф 1, проекту Закону встановлено, що відносини, що виникають у зв'язку зі вступом, проходженням та

²¹ Міжнародна рада з політики у галузі прав людини і УВКПЛ ООН, *Доповідь про оцінку ефективності національних інституцій з прав людини* (2005), стор. 8, текст доступний за адресою: http://www.ichrp.org/files/reports/18/125_report.pdf.

²² У процитованій роботі, виноска 6, стор. 39, «Загальне зауваження» 2.5 («Загальні зауваження МКК»).

²³ тобто орган, до складу якого входять одинадцять представників, в тому числі представник, визначений парламентом, три представники виконавчої гілки влади, представник Національного агентства з питань запобігання корупції, представник Державної судової адміністрації України, по одному представнику від профспілок та об'єднання роботодавців України та чотири представники від НУО та наукових кіл (Стаття 14, параграф 2, Закону України «Про державну службу»); Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України, який затверджує її персональний склад (Стаття 14, параграф 3, Закону України «Про державну службу»).

²⁴ Див., зокрема, Підкомітет з акредитації МКК, *Доповідь та рекомендації сесії* (березень 2012 року), сторінки 13-14, текст доступний за адресою: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MARCH%202012%20FINAL%20REPORT%20ENG%20WITH%20ANNEXURES.pdf>.

припиненням державної служби в Секретаріаті Уповноваженого, регулюються Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також міжнародними стандартами щодо гарантій незалежності та самостійності національної інституції з прав людини; проте, в ній чітко не передбачається можливість відступу від вищезгаданих офіційних норм. Якщо ця кадрова політика має досить широкі та загальні рамки, то зазначені норми не обов'язково мають впливати на загальну автономію Уповноваженого з прав людини у сфері організації кадрової роботи та визначення своїх пріоритетів і напрямків діяльності. У той же час, з метою визнання незалежності Уповноваженого з прав людини у сфері організації кадрової роботи відповідно до його потреб та пріоритетів діяльності, **може бути доцільним передбачити в Законі «Про державну службу» можливість відступу від державної політики у сфері державної служби в частині укомплектування штату Секретаріату Уповноваженого та інших незалежних органів.**

23. Перелік посад державної служби будь-якого державного органу також затверджується Комісією з питань вищого корпусу державної служби за поданням керівника державної служби зазначеного органу (Стаття 15, параграф 6, Закону України «Про державну службу»). З огляду на те, що склад цього органу затверджується Кабінетом Міністрів, а також та обставина, що посади в Секретаріаті Уповноваженого з прав людини затверджуються Комісією, це може обмежити автономію Уповноваженого у питаннях організації діяльності та кадрового забезпечення його Секретаріату. У цьому контексті слід зазначити, що ПКА визнав проблемною вимогу стосовно НППЛ, згідно з якою вона має отримати згоду виконавчого органу щодо чисельності та умов призначення співробітників,²⁵ або вирішувати питання найму нових співробітників через затвердження органом, підконтрольним уряду.²⁶ Загалом, ПКА також висловив певне занепокоєння щодо положень законодавства, які не наділяють керівний орган НППЛ правом укомплектування всього штату Секретаріату, в тому числі призначення його Керівника, заступників Керівника та керівників тематичних підрозділів.²⁷ Отже вітається, що новою Статтею 91¹, параграф 6, проекту Закону встановлюється, що такий перелік посад має бути затверджений Уповноваженим з прав людини (розуміється як відступ від загальної норми, зазначеної в Статті 15, параграф 6, Закону України «Про державну службу»).
24. Статтею 20, параграф 2 (1), Закону України «Про державну службу» встановлено, що особи, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А» повинні мати досвід роботи на посадах державної служби (Стаття 20, параграф 2 (1)). Для посад категорії «Б» і «В» дані вимоги є менш строгими, оскільки попередній досвід роботи в недержавних установах також враховується

²⁵ Підкомітет з акредитації МКК, *Доповідь та рекомендації сесії* (листопад 2008 року), стор. 5 щодо кадрового забезпечення Комісії з питань рівності і прав людини у Великобританії, текст доступний за адресою: http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2008_November%20SCA%20Report.pdf.

²⁶ Підкомітет з акредитації МКК, *Доповідь та рекомендації сесії* (березень 2015 року), стор. 21-22 щодо кадрового забезпечення Гаранта прав громадян (PCRS) Сербії, текст доступний за адресою: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MARCH%202015%20FINAL%20REPORT%20-%20ENGLISH.pdf>.

²⁷ Підкомітет з акредитації МКК, *Доповідь та рекомендації сесії* (березень-квітень 2010 року), стор. 10, доступна за адресою: [http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MARCH%202010%20-%20FINAL%20\(with%20annexes\).pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MARCH%202010%20-%20FINAL%20(with%20annexes).pdf). Див. також Підкомітет з акредитації МКК, *Доповідь та рекомендації сесії* (листопад 2015 року), стор. 9 щодо кадрового забезпечення Комісара у справах адміністрації та прав людини Кіпру, доступні за адресою: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20NOVEMBER%202015-English.pdf>; і там же, сторінки 13-14 щодо кадрового забезпечення Національної комісії з прав людини Бангладеш (Доповідь та рекомендації ПКА МКК від березня 2015 року).

(Стаття 20, параграфи 2 (2) і (3)). При застосуванні цих положень до співробітників НППЛ слід зазначити, що в цілях укомплектування штату дані інституції не повинні застосовувати такі методи, як автоматичне відрядження або переведення до НППЛ співробітників інших державних відомств. Скоріше, НППЛ повинні мати можливість найму персоналу також з-поза меж державної служби, а відповідне законодавство повинне дозволяти керівництву НППЛ запроваджувати власні нормативи у цій сфері²⁸ з такими критеріями відбору та умовами найму на роботу, які б давали змогу найбільш кваліфікованим кандидатам претендувати на зайняття посад та бути найманими на роботу в НППЛ.²⁹ У зв'язку з цим, ПКА висловив занепокоєння щодо норми, що тільки державні службовці мають право претендувати на певні посади в НППЛ, зазначивши при цьому, що ця обставина може обмежити контингент кандидатів на посаду з числа кваліфікованих кандидатів,³⁰ і становити потенційну загрозу професійній компетентності НППЛ. З огляду на те, що НППЛ мають функції нагляду, розслідування та звітування, особливо важливо, щоб кадровий склад їхніх співробітників формувався з урахуванням їх особистих якостей і досягнень, на основі гендерної збалансованості та представництва тих груп населення, які вони обслуговують; для цього може знадобитися запровадження менш строгих кваліфікаційних вимог і залучення до роботи різноманітних фахівців окрім тих, які вже працюють на державній службі.³¹ У проекті Закону слід **вказати, що при комплектуванні штату Секретаріату Уповноваженого з прав людини можуть застосовуватись інші критерії відбору, аніж ті, що перераховані в Статті 20 Закону України «Про державну службу»** (див. також розділ 4 *нижче* щодо плюралізму та різноманітності кадрового складу співробітників).

25. Що стосується заробітної плати та умов праці, в «Загальному коментарі МКК» 1.10 зазначається, що розмір заробітної плати й пільг, отримуваних співробітниками НППЛ, повинні бути «співрозмірними» з виплатами державним службовцям, які виконують аналогічні завдання в інших незалежних державних установах. Однак, у багатьох країнах рівень зарплат в державному секторі не завжди є належним і задовільним, тому вважається, що так звані «співрозмірні» зарплати повинні братися за мінімальний критерій.³² Загальноприйнятною є практика, коли виплачуються зарплати на рівні верхньої межі шкали окладів у державному секторі, зокрема, висококваліфікованим фахівцям, при цьому враховується відповідний рівень відповідальності й досвіду; це дозволяє не тільки залучати й утримувати кваліфікованих співробітників,³³ але й захищати їх незалежність від виконавчої влади при виконанні своїх обов'язків. Загалом рекомендується передбачити в базовому законодавстві певний рівень свободи для НППЛ у питаннях встановлення рівня заробітної плати і пакету пільг для своїх членів та співробітників, особливо для висококваліфікованих фахівців, які можуть відрізнитися від рівня загальних виплат на державній службі;³⁴ Аналогічні коментарі стосуються питань просування по службі та управління людськими

²⁸ *Згадана робота*, вноська 18, стор. 148 (ПРООН-УВКПЛ ООН, Інструментарій для національних установ з прав людини (2010)).

²⁹ *Згадана робота*, вноська 17, стор. 156 (Підручник УВКПЛ ООН про національні інституції з прав людини, 2010 рік). Див. також там же, стор. 173 (ПРООН-УВКПЛ ООН, Інструментарій для національних установ з прав людини (2010)).

³⁰ Див., зокрема, *згадану роботу*, вноська 25, стор. 28, про Права людини й інститут Омбудсмена Уругваю (Доповідь та рекомендації ПКА МКК від березня 2015 року).

³¹ *Згадана робота*, вноська 6, стор. 26, Загальне зауваження 1.7 (Загальні зауваження МКК). Див. також *згадану роботу*, вноська 18, стор. 173 (ПРООН-УВКПЛ ООН, Інструментарій для національних установ з прав людини (2010)).

³² *Згадана робота*, вноська 17, стор. 156 (Підручник УВКПЛ ООН про національні інституції з прав людини, 2010 рік); і там же, стор. 174 (ПРООН-УВКПЛ ООН, Інструментарій для національних установ з прав людини (2010)).

³³ там же, сторінки 123 і 152 (ПРООН-УВКПЛ ООН, Інструментарій для національних установ з прав людини (2010)).

³⁴ там же, стор. 152 (ПРООН-УВКПЛ ООН, Інструментарій для національних установ з прав людини (2010)).

ресурсами.³⁵ Проект Закону має бути доповнений положенням, яке б забезпечувало певну свободу із зазначених питань.

3.2. Представники Уповноваженого та державні службовці вищої ланки в Секретаріаті Уповноваженого з прав людини

26. Відповідно до Статті 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», він має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Відомо, що наразі Уповноважений призначив шість таких представників.³⁶
27. В даний час, Статтею 3, параграф 3 (8), Закону України «Про державну службу» встановлено, що дія цього Закону не поширюється на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників. У проекті Закону пропонується видалити це виключення, а це означає, що такі представники підпадуть під загальні норми, що застосовуються до всіх державних службовців (за умови ухвалення нових норм, запропонованих у Статті 91¹ проекту Закону). Це не було б проблематичним, якби не порушувався функціональний імунітет представників, а Уповноважений зберігав повну незалежність з питань призначення своїх представників відповідно до відкритої, прозорої і заснованої на достоїнствах кандидатів процедури відбору, а також їх звільнення за певних визначених обставин.
28. Статтею 17, параграф 1, Закону України «Про державну службу» визначено хто здійснює повноваження керівника державної служби у відповідних державних органах, але не визначено хто здійснюватиме такі повноваження в Офісі Уповноваженого з прав людини. Це питання роз'яснюється в Статті 91, параграф 2, Закону України «Про державну службу», в якій зазначається, що повноваження керівника державної служби у Відомстві Уповноваженого з прав людини здійснюватиме Керівник Апарату (Секретаріату) Уповноваженого; згідно з цим останнім положенням, Керівник Апарату (Секретаріату) призначається на посаду за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсного відбору. Крім того, Статті з 14 по 16 Закону України «Про державну службу» регулюють питання діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка визначає типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та проводить публічний конкурс на зайняття таких посад (Стаття 15, параграф 1 (1) і (2)); Комісія також бере участь в процедурі дострокового звільнення з посади (Стаття 15, параграф 1 (3)) та вносить пропозиції щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду.
29. Виходячи з вищезгаданих положень, Комісія з питань вищого корпусу державної служби має безпосередній вплив на процес відбору одного з найбільш високих посадовців в Офісі Уповноваженого з прав людини, оскільки визначає вимоги щодо претендентів та проводить конкурс на зайняття вакантних посад. Це

³⁵ там же, сторінка 174 (ПРООН-УВКПЛ ООН, Інструментарій для національних установ з прав людини (2010)).

³⁶ тобто, представник Уповноваженого з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав; представник Уповноваженого з питань захисту персональних даних; представник Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності; представник Уповноваженого з питань зв'язків з громадськістю та інформаційних технологій; представник Уповноваженого з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації і представник Уповноваженого з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб (див. <http://www.ombudsman.gov.ua/en/page/secretariat/representatives-of-the-commissioner/>).

означає, що питання призначення на посаду Керівника (та заступників Керівника) Секретаріату Уповноваженого з прав людини (і, отже, персоналу) більше не вирішуватиметься Уповноваженим. Тим самим, ці загальні положення Закону України «Про державну службу» ставлять під загрозу і потенційно обмежують незалежність Уповноваженого з прав людини у питаннях організації внутрішньої роботи та кадрового забезпечення. Це не узгоджується з відповідними міжнародними стандартами, про що було також зазначено з боку УВКПЛ ООН (див. параграф 18 *вище*).

30. Отже, вітається та норма проекту Закону, якою визначається, що повноваження керівника державної служби³⁷ в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а також що забезпечуються спеціальні умови щодо призначення Керівника Секретаріату Уповноваженого з прав людини та його заступників, які належать до категорії «А» посад державної служби (нова Стаття 91¹, параграф 3). Їх призначення здійснюватиметься «за результатами конкурсу з дотриманням порядку та умов, визначених Законом [«Про державну службу»] (нова Стаття 91¹, параграф 4), який проводить конкурсна комісія, утворена Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (нова Стаття 91¹, параграф 5).
31. У той же час, слід зазначити, що в новій Статті 91¹, параграф 4, лише робиться посилання на проведення конкурсу; таким чином, не зрозуміло, чи належатиме і надалі питання визначення кваліфікаційних вимог та критеріїв відбору до компетенції Комісії з питань вищого корпусу державної служби (відповідно до Статті 15 Закону України «Про державну службу»). Якщо це дійсно так, то питання незалежності Уповноваженого з прав людини і надалі викликатиме занепокоєння. У зв'язку з цим, ПКА також висловив певну стурбованість з приводу того, що державний орган, а не керівний орган НППЛ, був наділений повноваженнями визначати необхідні навички і професійну компетентність співробітників НППЛ у сфері прав людини.³⁸ Як уже згадувалося в параграфах 21 і 23 *вище*, це означатиме, що орган, склад якого затверджується Кабінетом Міністрів, може впливати на роботу Уповноваженого через прийняття певних кадрових рішень. Більш того, в такому випадку прийом на роботу вказаних співробітників залежатиме від зовнішніх процесів, які також можуть призвести до можливих затримок в наборі персоналу, тим самим ускладнюючи функціонування установи в цілому.³⁹ Отже, рекомендується зробити **уточнення в новій Статті 91¹, параграф 4, що Уповноважений з прав людини, або вищезгадана конкурсна комісія, також мають повноваження визначати кваліфікаційні**

³⁷ Статтею 2, параграф 1 (3), Закону України «Про державну службу» визначено, що керівник державної служби в державному органі є посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі; ці повноваження визначені в статті 17 Закону України «Про державну службу». Ця посада має важливе значення, оскільки керівник державної служби здійснює ряд ключових функцій у сфері управління людськими ресурсами, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує планування службової кар'єри та навчання персоналу державного органу, приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» (Стаття 17, параграф 2).

³⁸ *Згадана робота*, виноска 26, стор. 10 щодо кадрового забезпечення Центру щодо забезпечення рівних можливостей та протидії расизму Бельгії (Доповідь та рекомендації ПКА МКК, березень-квітень 2010 року).

³⁹ See Див., зокрема, Підкомітет з акредитації МКК, *Доповідь і рекомендації сесії* (листопад 2013 року), стор. 9 щодо кадрового забезпечення Управління із захисту громадян Гаїті, текст доступний за адресою: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20NOVEMBER%202013%20FINAL%20REPORT%20ENGLISH.pdf>; та Підкомітет з акредитації МКК, *Доповідь та рекомендації сесії* (листопад 2009 року), стор. 7 щодо кадрового забезпечення Національної комісії з прав людини Чаду, текст доступний за адресою: http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2009_November%20SCA%20REPORT.pdf, коли ПКА із занепокоєнням відзначив, що набір персоналу залежав від волі Офісу Прем'єр-міністра.

- вимоги та критерії відбору Керівника Секретаріату та заступників Керівника, а також включити до Статті 15 Закону України «Про державну службу» посилення на це виключення з правил. Цей аспект стає ще більш важливим у світлі необхідності забезпечення плюралізму в НПЛ (див. Розділ 4 *нижче* стосовно плюралізму й різноманітності кадрового складу співробітників).
32. У той же час, за виключенням посади Керівника Секретаріату Уповноваженого з прав людини та його заступників, інші посади вищої ланки державних службовців (категорія «А») в рамках цієї установи як і раніше підпадатимуть під загальні норми, передбачені Законом України «Про державну службу» (відповідно до параграфу 28 *вище*). Знову привертаємо увагу до того положення, що НПЛ повинна мати законодавчо закріплені повноваження наймати увесь штат своїх співробітників, в тому числі й державних службовців вищої ланки.⁴⁰ **Тому в проекті Закону слід вказати, що призначення й інших державних службовців вищої ланки категорії «А» на вакантні посади в Офісі Уповноваженого з прав людини повинні здійснюватися самим Уповноваженим. У будь-якому випадку, процеси підбору кадрів завжди повинні бути публічними, чіткими, прозорими, базуватися на особистих якостях і досягненнях претендентів, та належати до виключної компетенції НПЛ.⁴¹ Вбачається доцільним зазначити ці принципи також у Статті 91¹, параграф 5.**
33. Було взято до уваги, що до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка проводить всі конкурси на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А», входять представники НУО та наукових кіл (Стаття 14, параграф 2 (8), Закону України «Про державну службу»), що вітається. Згідно з рекомендаціями, викладеними в «Загальному коментарі МКК» 1.7, **при визначенні критеріїв відбору з метою найму професійно якісних та чесних кандидатів на посади НПЛ слід вважати за належну практику проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами, в тому числі організаціями громадянського суспільства.⁴² У запропонованій новій Статті 91¹, параграф 5, є посилання на конкурсну комісію, але не вказані норми формування її складу. Рекомендується визначити такі норми та передбачити в них представництво організацій громадянського суспільства, а також різноманітність і гендерну збалансованість складу такої комісії.**
34. І, насамкінець, з проекту Закону не зрозуміло, чи здійснюватиме Уповноважений з прав людини як глава державної служби інші повноваження щодо згаданих державних службовців вищої ланки в Офісі Уповноваженого, аналогічні до тих, які в даний час знаходяться в компетенції Комісії з питань вищого корпусу державної служби (Стаття 15 Закону України «Про державну службу»). Ці повноваження включають здійснення дисциплінарних проваджень, планування службової кар’єри та ухвалення рішень щодо навчання державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А». З аналогічних питань ПКА в минулому висловив певне занепокоєння, коли у відповідному законодавстві питання призначення, просування по службі та звільнення персоналу НПЛ були головним чином залишені у віданні виконавчого

⁴⁰ *Задана робота*, виноска 6, стор. 38, Обґрунтування Загального коментаря 2.4 (Загальні коментарі МКК). Див. також, зокрема, *згадану роботу*, виноска 26, стор. 10 щодо кадрового забезпечення Центру щодо забезпечення рівних можливостей та протидії расизму Бельгії (Доповідь та рекомендації ПКА МКК, березень-квітень 2010 року), коли ПКА висловив певне занепокоєння з приводу того, що керівний орган НПЛ не був наділений повноваженнями щодо призначення всього штату Секретаріату, в тому числі його керівника, заступника керівника і тематичних представників.

⁴¹ там же, стор. 39, Обґрунтування Загального зауваження 2.5 (Загальні коментарі МКК).

⁴² *Задана робота*, виноска 6, стор. 21, Обґрунтування Загального коментаря 1.7 (Загальні коментарі МКК).

органу.⁴³ По суті, керівництво НППЛ повинно мати повноваження і щодо цих аспектів. Таким чином, в проекті Закону рекомендується внести роз’яснення, що по відношенню до державних службовців категорії «А» Уповноважений з прав людини здійснюватиме повноваження, перелічені в Статті 15 Закону України «Про державну службу», в тому числі ті, що стосуються звільнення з посади, здійснення дисциплінарних проваджень, планування службової кар’єри та і професійного розвитку.

3.3. Інші співробітники

35. Що стосується інших співробітників Офісу Уповноваженого з прав людини, новою пропонованою Статтею 91¹, параграф 4, встановлено, що вони призначаються Уповноваженим за результатами конкурсу з дотриманням порядку та умов, визначених Законом України «Про державну службу». Як зазначалося раніше, новою пропонованою Статтею 91¹, параграф 2 визначено, що Повноваження керівника державної служби в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; зазначені повноваження викладені в Статті 17, параграф 2, Закону України «Про державну службу».
36. В той же час, не зрозуміло, чи належатиме і надалі визначення кваліфікаційних вимог та критеріїв відбору на займання вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» до компетенції керівника державної служби/ Уповноваженого, оскільки Стаття 17, параграф 2, Закону України «Про державну службу» посилається з цих питань на інші положення Закону про державну службу. Хоча ці положення (Статті з 19 по 35 Закону України «Про державну службу») є загалом конструктивними, оскільки вони направлені на забезпечення відкритих, зрозумілих і прозорих процедур відбору, певні вимоги і критерії, зазначені в них, можуть бути надмірно обмежувальними для співробітників НППЛ, зокрема, у питаннях забезпечення плюралізму (див. Розділ 4 *нижче*, зокрема параграфи 45-46 *нижче* стосовно вимоги надання документів, що засвідчують особу, при оформленні на державну службу, а також щодо використання державної мови при виконанні своїх обов’язків), та наявності професійних навичок і компетентності в сфері захисту прав людини.
37. У цьому контексті в «Загальному коментарі МКК» 2.4 міститься рекомендація, щоб НППЛ мали «законодавчо оформлені повноваження визначати штатну структуру, навички, необхідні для виконання установою своїх функцій, встановлювати інші відповідні критерії (наприклад, формування різноманітного кадрового складу співробітників), а також наймати персонал відповідно до національного трудового законодавства». Крім того, в ньому далі йдеться, що «укомплектування кадрами повинне здійснюватись на основі відкритого і прозорого процесу відбору з урахуванням особистих якостей і досягнень претендентів, який би забезпечував плюралізм і кадровий склад персоналу з професійними навичками, необхідними для виконання установою своїх функцій». Як зазначалося в параграфі 20 *вище*, вказані повноваження є суттєвою гарантією незалежності й ефективності національних інституцій з прав людини, але вони

⁴³ *Згадана робота*, виноска 26, стор. 9 щодо кадрового забезпечення Комісії з питань рівного ставлення Нідерландів (Доповідь та рекомендації ПКА МКК, березень-квітень 2010 року). Див. також *згадану роботу*, виноска 17, стор. 40 (2010 Підручник УВКПЛ ООН про НППЛ, 2010 рік).

також сприяють зміцненню суспільної довіри до цього інституту.⁴⁴ Це не означає, що Закон України «Про державну службу» зовсім не застосовуватиметься до співробітників Уповноваженого з прав людини, але принципи і норми, викладені в ньому, повинні застосовуватися лише в тій мірі, поки вони не ставлять під загрозу інституційну незалежність Уповноваженого.

38. Зважаючи на вищенаведене, вважається за доцільне **зазначити в проекті Закону, що поряд з тим, що загальні положення Статей з 19 по 35 Закону України «Про державну службу» є обов’язковими для застосування при укомплектуванні штату Уповноваженого з прав людини, Уповноважений має право відступати від певних кваліфікаційних вимог та критеріїв/умов відбору з метою забезпечення плюралізму його кадрового складу, а також володіння ним навичками, необхідними для виконання Уповноваженим своїх посадових функцій.** У будь-якому випадку, кадрові призначення повинні ґрунтуватися на особистих якостях і досягненнях претендентів та проводиться на основі прозорого процесу відбору з використанням чітких і заздалегідь визначених критеріїв (див. параграф 32 *вище*).⁴⁵
39. Інші аспекти, що стосуються управління людськими ресурсами персоналу Уповноваженого з прав людини, в тому числі просування по службі, навчання та підвищення кваліфікації, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади регулюються Законом України «Про державну службу». Деякі з цих загальних положень можуть викликати певні застереження. Наприклад, дисциплінарне стягнення може бути застосоване до будь-якого державного службовця, який порушив присягу державного службовця або правила етичної поведінки державних службовців, а також у випадках вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу чи вчинення інших дій, що шкодять авторитету державної служби (Стаття 65, параграф 2, Закону України «Про державну службу»). Це положення може бути проблематичним, якщо його тлумачити в сторону обмеження функціонального імунітету персоналу⁴⁶ та його права брати участь в критичному аналізі та коментуванні питань з прав людини, особливо коли йдеться про критику діяльності державних органів та установ.⁴⁷ Безсумнівно, функціональний імунітет

⁴⁴ *Задана робота*, вноска 6, Загальний коментар 2.4 (Загальні коментарі МКК).

⁴⁵ там же, сторінка 38, Обґрунтування Загального коментаря 2.4 (Загальні коментарі МКК).

⁴⁶ тобто, їх захист від відповідальності за формулювання в усній чи письмовій формі, або за рішення чи дії, які були правомірно ухвалені чи здійснені ними в силу займаної ними посади; див. *згадану роботу*, вноска 6, стор. 12, Загальний коментар 1.1 (Загальні коментарі МКК) і сторінка 36, обґрунтування Загального коментаря 2.3 (Загальні коментарі МКК), де функціональний імунітет описується як «невід’ємний критерій інституційної незалежності». Дивіться також, зокрема, ОБСЄ/БДПІЛ ООН, *Остаточний висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про Уповноваженого з прав людини Польщі*, 16 лютого 2016 року, параграфи 26-27, доступний за адресою: <http://www.legislationline.org/documents/id/19896>; *згадана робота*, вноска 19, параграф 23 (2011 Спільний висновок ОБСЄ/БДПІЛ-Венеціанської комісії щодо Закону про Захисника прав і свобод людини Чорногорії); Венеціанська комісія, *Висновок щодо внесення змін до Закону про Захисника прав людини Вірменії*, CDL-AD (2006)038, який було ухвалено Венеціанською комісією на її 69-му пленарному засіданні (Венеція, 15-16 грудня 2006 року), параграфи 74 і 76, доступний за адресою: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)038-e); Венеціанська комісія, *Висновок щодо проекту закону про Омбудсмена з прав людини Боснії і Герцеговини*, CDL-AD (2015) 034-е, ухвалений Венеціанською комісією на її 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23-24 жовтня 2015 року), параграф 69, доступний за адресою: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)034-e); та Венеціанська комісія, Уповноважений з прав людини та Генеральний директорат з прав людини Ради Європи, *Спільний висновок щодо проекту закону про Омбудсмена Сербії*, CDL-AD (2004) 041, ухвалений Венеціанською комісією на її 61-й пленарному засіданні (Венеція, 3-4 грудня 2004 року), параграф 18, доступний за адресою: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2004\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2004)041-e).

⁴⁷ *Задана робота*, вноска 6, стор. 36, Обґрунтування Загального коментаря 2.3 (Загальні коментарі МКК) . Венеціанська комісія, *Збірка висновків Венеціанської комісії щодо інститутів омбудсмена*, CDL-PI (2016)001, 5 лютого 2016 року, доступний за адресою: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e). Див. також також *згадану роботу*, вноска 19, параграф 23 (Спільний висновок ОБСЄ/БДПІЛ-Венеціанської комісії (2011) щодо Закону про Захисника прав і свобод людини Чорногорії); а також *згадану роботу*, вноска 45, параграфи 74-76 (Висновок Венеціанської Комісії (2006) про внесення змін до Закону про Захисника прав людини Вірменії); параграф 69 (Висновок Венеціанської Комісії (2015)

НПЛ та його співробітників є основоположним чинником, який гарантує належне здійснення ними своїх функціональних обов'язків без відчуття загрози їхній незалежності через побоювання дисциплінарного чи кримінального переслідування, або цивільного позову з боку нібито потерпілої фізичної чи юридичної особи, в тому числі і органів державної влади.⁴⁸ Вважається за доцільне зазначити в проекті Закону, що жодне положення Закону України «Про державну службу» не слід тлумачити як таке, що обмежує імунітет Уповноваженого з прав людини та його персоналу від переслідування за законом за будь-які формулювання в усній чи письмовій формі, або за рішення чи дії, які були ухвалені чи здійснені ними у зв'язку із сумлінним виконанням офіційних функцій.

40. Насамкінець, було прийнято до відома, що Статтею 8 Закону України «Про державну службу» визначено основні обов'язки державного службовця, які включають обов'язок виконувати рішення державних органів та накази (розпорядження), доручення керівників (параграф 1 (8) і Стаття 9). Якщо вказані обов'язки стосуються також співробітників Офісу Уповноваженого з прав людини, це суперечитиме принципу повної незалежності інституту Уповноваженого. Співробітники НПЛ не повинні отримувати вказівки від міністрів уряду або інших державних чиновників, чи то прямим, чи то непрямим шляхом, а чиновникам не варто намагатися видавати подібні директиви.⁴⁹ **Отже, в проект Закону мають бути внесені зміни, відповідно до яких на Уповноваженого та співробітників його Секретаріату не поширюється дія будь-яких вказівок або розпоряджень, що надходять з-поза меж Офісу Уповноваженого з прав людини.**

4. Плюралізм кадрового складу НПЛ

41. Як зазначено в «Загальному коментарі МКК» 1.7, «можливість прийняття рішень з різноманітних питань та різноманітність складу персоналу сприяє кращому розумінню з боку НПЛ всього спектру проблем з прав людини, що існують в суспільстві, в якому установа здійснює свою діяльність, підвищенню її здатності вирішувати ці проблеми, а також більшій доступності НПЛ для всіх громадян». В коментарі також дається рекомендація щодо забезпечення плюралізму за ознаками статі, етнічного походження або належності до меншин.⁵⁰ Це має сприяти забезпеченню того, аби кадровий склад НПЛ на всіх рівнях відповідальності, в тому числі на керівних посадах, мав збалансоване представництво жінок і чоловіків, а також всіх прошарків суспільства.⁵¹ Різноманітність персоналу має особливо важливе значення в тих випадках, коли

щодо проекту закону про Омбудсмена з прав людини Боснії і Герцеговини); і параграф 18 (Спільний висновок (2004) щодо проекту закону про Омбудсмена Сербії).

⁴⁸ там же, Загальне спостереження 2.3 (Загальні спостереження МКК) і *згадана робота*, вноска 25, сторінки 10 і 20 (Доповідь та рекомендації ПКА МКК, березень 2015 року). Дивіться також *згадану роботу*, вноска 45, параграфи 74 і 76 (Висновок Венеціанської Комісії (2006) щодо внесення змін до Закону про Захисника прав людини Вірменії).

⁴⁹ *Згадана робота*, вноска 20, стор. 12 (Доповідь МКППЛ-УВКПЛ (2005) про оцінку ефективності НПЛ).

⁵⁰ там же, сторінка 20, Загальний коментар 1.7 (Загальні спостереження МКК). Дивіться також, зокрема, *згадану роботу*, вноска 26, стор. 9 щодо Кадрового забезпечення Уповноваженого з питань адміністрації та прав людини (САНР) Кіпру (Доповідь та рекомендації ПКА МКК, листопад 2015 року).

⁵¹ ОБСЄ/БДПЛ, *Посібник для національних інституцій з прав людини (НПЛ) щодо захисту та просування прав жінок та гендерної рівності*, 4 грудня 2012, стор. 9 і 78, доступний за адресою <http://www.osce.org/odihr/97756>. Дивіться також *згадану роботу*, вноска 17, стор. 157 (Посібник УВКПЛ щодо НПЛ (2010)).

- НПЛ уособлюється однією людиною,⁵² як це має місце з Уповноваженим з прав людини в Україні.
42. Загалом, наявність плуралізму на всіх рівнях кадрового складу може сприяти кращому визнанню відданості НПЛ принципам різноманіття та відкритості для всіх, а також позитивно впливати на загальний рівень довіри суспільства та ефективності даної інституції.⁵³ Крім того, для інших державних установ та органів плуралізм може бути моделлю прогресивної політики зайнятості, що долає бар'єри, з якими стикаються певні особи та групи населення, які претендують на вступ на державну службу в Україні.⁵⁴ Плуралізм також забезпечує представництво всіх верств суспільства, в тому числі жінок, етнічних меншин та осіб з обмеженими можливостями, які можуть бути недостатньо представлені в інших офіційних органах, але які мають винятково корисний досвід і знання, пов'язані з потребами цих прошарків суспільства.⁵⁵
43. У ряді випадків ПКА висловив певну стурбованість, коли відповідне законодавство не дозволяло НПЛ набирати свій власний персонал, або визначати певні критерії набору персоналу, наприклад, такі як вимога щодо різноманітності та гендерної збалансованості.⁵⁶ В цілому, ПКА заохочує національні інституції з прав людини сприяти включенню у відповідне законодавство положень щодо гендерного балансу та розмаїття кадрового складу членів та співробітників⁵⁷ на всіх рівнях. Таким чином, рекомендується доповнити проект Закону, **додавши положення з чітким формулюванням, що кваліфікаційні вимоги, критерії та умови відбору кадрів, а також умови прийому на роботу співробітників НПЛ можуть відрізнятися від загальних норм, прописаних в Законі України «Про цивільну службу», з метою забезпечення гендерного балансу й різноманітності на всіх рівнях кадрового складу (див. також параграфи 37-38 вище і 44 нижче). Розробникам законопроекту слід також розглянути можливість введення тимчасових або спеціальних положень з метою забезпечення кращого гендерного балансу і розмаїття в кадровому складі Офісу Уповноваженого з прав людини.**⁵⁸ Це тим більш важливо з огляду на недостатнє представництво деяких груп меншин в державних органах в Україні, про що повідомлялося у відповідних доповідях ОБСЄ/БДПЛ (дивись параграф 45 нижче).

⁵² там же. Загальний коментар 1.7 (Загальні коментарі МКК).

⁵³ *Задана робота*, вимога 17, стор. 39 (Посібник УВКПЛ щодо НПЛ (2010)).

⁵⁴ *Задана робота*, вимога 18, стор. 173 (Інструментарій ПРООН-УВКПЛ для національних установ з прав людини (2010)).

⁵⁵ Див., зокрема, Amnesty International, Національні правозахисні установи: Рекомендації Amnesty International щодо ефективного захисту і пропаганди прав людини (2001), сторінка 10, Рекомендація 2.4, текст доступний за адресою: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/007/2001/en/>.

⁵⁶ *Задана робота*, вимога 50, стор. 9, 78 і 80 (2012 Посібник ОБСЄ/БДПЛ для НПЛ щодо захисту та просування прав жінок та гендерної рівності).

⁵⁷ Див., зокрема, *згадану роботу*, вимога 25, стор. 23, щодо штатного забезпечення Захисника громадян (PCRS) Сербії (Доповідь та рекомендації ПКА МКК від березня 2015 року); та *згадана робота*, вимога 23, стор. 8 і 10 щодо штатного забезпечення Уповноваженого з прав людини Республіки Казахстан та Омбудсмена (Акыйкатчи) Киргизької Республіки (ОКР) (Доповідь та рекомендації ПКА МКК від березня 2012 року).

⁵⁸ Див., зокрема, приклади таких заходів і механізмів в ОБСЄ/БДПЛ, Висновок щодо проекту поправок задля забезпечення рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків в політичних призначеннях в Україні, GEND-UKR/242/2013, 19 грудня 2013 року, параграфи 38 -40, текст доступний за адресою:

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5011/file/242_GEND_UKR_19Dec2013_en.pdf; [this could include the introduction of time-bound targets with](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5011/file/242_GEND_UKR_19Dec2013_en.pdf) може бути встановлене поступове збільшення цільової квоти для збільшення представництва жінок і меншин (див. Комітет міністрів РЄ, *Пояснювальна записка до Рекомендації Rec (2003) 3 щодо збалансованої участі жінок і чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень*, 30 квітня 2002 року, пункт VI, текст доступний за адресою: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>), та/або можуть бути вжиті спеціальні заходи по набору персоналу з метою оперативного виправлення дисбалансу (дивись, зокрема, Комітет з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, *Загальна рекомендація № 25 щодо Статті 4, параграф 1, Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації по відношенню до жінок про тимчасові спеціальні заходи*, параграфи 21-22, текст можна отримати за адресою: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(English\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf)).

44. ПКА МКК також схвально відзначив випадки, коли НПЛ запроваджували політику, спрямовану на забезпечення в установі гендерної рівності, різноманітності та можливості просування по службі всередині установи.⁵⁹ Сюди, зокрема, відносяться заходи щодо забезпечення рівних можливостей для просування по службі, тимчасові спеціальні заходи щодо сприяння професійному росту осіб, недостатньо представлених в органах влади,⁶⁰ а також правила відбору і найму персоналу, які враховують потреби вагітних жінок та батьків, що доглядають за дітьми.⁶¹ Крім того, на виконання Статті 27 Конвенції ООН про права інвалідів,⁶² НПЛ слід звернути особливу увагу на спеціальні потреби співробітників з обмеженими можливостями та запровадити відповідні внутрішні заходи⁶³ для задоволення потреб таких осіб, наскільки це можливо. В проект Закону рекомендується **внести відповідне доповнення.**
45. Стаття 25, параграф 1, Закону України «Про державну службу» вимагає, серед іншого, від осіб, які претендують на зайняття посади державної служби, надання копії паспорту на підтвердження громадянства України. В цьому відношенні у Звіті ОБСЄ/БДПЛ (2014) з оцінки становища рома в Україні звертається увага на такі проблеми, як відсутність належних документів, що засвідчують особу, та/або дискримінація, які зазвичай позбавляють багатьох осіб ромської національності можливості працевлаштуватися та брати участь в суспільному і політичному житті.⁶⁴ Отже, вимога Закону України «Про державну службу» щодо необхідності подання документів, що засвідчують особу, для участі в конкурсі на зайняття посад в державній службі може стати перешкодою для представників певних груп меншин, таких як роми, яка позбавляє їх можливості подати заяву на отримання посади в Офісі Уповноваженого з прав людини. **Розробникам законопроекту слід розглянути можливість застосування чіткого виключення щодо вимоги надання документів, що засвідчують особу, в якості попередньої умови для участі в конкурсі на посаду в Офісі Уповноваженого з прав людини.**
46. І, насамкінець, той факт, що Стаття 8, параграф 1 (5), Закону України «Про державну службу» вимагає від державних службовців використовувати державну мову при виконанні своїх обов'язків, також може йти врозріз з метою забезпечення плюралізму всередині установи та його загальної доступності для громадськості;⁶⁵ можливість спілкуватися на всіх мовах, що використовуються в країні, є передумовою справжнього доступу громадськості до НПЛ.⁶⁶ Отже, в проекті Закону має бути **передбачено чітко сформульоване положення, яке дає право відступати від норм Статті 8, параграф 1 (5), Закону України «Про державну службу», та дозволяє використання інших мов, включаючи мови**

⁵⁹ Див., зокрема, *згадану роботу*, вноска 7, стор. 17 щодо штатного забезпечення Незалежної комісії з прав людини Афганістану (Доповідь та рекомендації ПКА МКК від жовтня 2014 року).

⁶⁰ Дивись, зокрема, належну практику спеціальних програм для професійного розвитку жінок, за якими використовуються різні критерії відбору при наймі на роботу, після чого перед постійним працевлаштуванням забезпечується навчання й підвищення кваліфікації, див. *згадану роботу*, вноска 18, стор. 174 (Інструментарій ПРООН-УВКПЛ для національних інституцій з прав людини (2010)).

⁶¹ *Згадана робота*, вноска 50, стор. 9, 78 і 80 (Посібник БДПЛ (2012) для НПЛ щодо захисту та просування прав жінок та гендерної рівності). Див. також там же сторінки 174-175 (Інструментарій ПРООН-УВКПЛ для національних установ з прав людини (2010)).

⁶² Конвенція ООН про права інвалідів, яка була прийнята 13 грудня 2006 року в ході 61-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН резолюцією A/RES/61/106; Конвенція була ратифікована Україною 4 лютого 2010 року.

⁶³ *Згадана робота*, вноска 18, стор. 175 (Інструментарій ПРООН-УВКПЛ для національних установ з прав людини (2010)).

⁶⁴ Див. БДПЛ/ОБСЄ, *Звіт про оцінку становища ромів в Україні та наслідки нинішньої кризи* (серпень 2014 року), сторінки 19-25, текст доступний за адресою: <http://www.osce.org/odihr/124494?download=true>.

⁶⁵ *Згадана робота*, вноска 6, стор. 27, Обґрунтування Загального коментаря 1.10 (Загальні коментарі МКК), в якому йдеться, зокрема, про отримання скарг на мовах меншин; див. також Обґрунтування Загального коментаря 1.7, в який зазначається, що «в багатомовних суспільствах, здатність установи спілкуватися на всіх мовах є ключовою передумовою її доступності».

⁶⁶ *Згадана робота*, вноска 20, стор. 17 (Доповідь МКПЛ-УВКПЛ (2005) щодо оцінки ефективності НПЛ).

меншин, співробітниками Уповноваженого з прав людини при виконанні своїх обов'язків. Це також відповідало б Ословським рекомендаціям (1998) Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин щодо мовних прав національних меншин.⁶⁷

[КІНЕЦЬ ТЕКСТУ]

⁶⁷ Текст доступний за адресою: <http://www.osce.org/hcnm/67531>. Принцип 14 конкретно передбачає, що: «Особи, які належать до національних меншин, повинні мати відповідні можливості використовувати свою мову в спілкуванні з адміністративними органами, особливо в районах і місцевостях, де вони висловили бажання до нього і де вони присутні в значних кількостях. Крім того, адміністративні органи повинні, в міру можливості, забезпечити, щоб державні послуги надавалися також на мові національної меншини. З цією метою вони повинні запроваджувати відповідні правила та програми щодо найму і/або навчання».

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про внесення змін до Закону України ‘Про державну службу’»

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є:**

I. Внести до Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України від 22.01.2016, № 4, стор. 60, стаття 43) такі зміни:

1. У параграфі 8 частини третьої *Статті 3* слова «та його представників»

виключити.

2. Доповнити Розділ X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах, патронатна служба» Статтею 91¹ такого змісту:

«Стаття 91¹. Особливості проходження державної служби в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

1. Відносини, що виникають у зв’язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини регулюються цим Законом з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», та міжнародних стандартів щодо гарантій незалежності та самостійності національних інституцій з прав людини.

2. Повноваження керівника державної служби в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

3. Посади Керівника Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його заступників належать до категорії «А» посад державної служби.

4. Керівник та інші державні службовці Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини призначаються Уповноваженим за результатами конкурсу з дотриманням порядку та умов, визначених цим Законом.

5. Конкурс на зайняття вакантних посад Керівника Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його заступників проводить конкурсна комісія, утворена Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

6. Перелік посад працівників Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, які виконують функції з обслуговування, затверджує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини».

II. Цей Закон набирає чинності з дня набрання чинності Законом України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України від 22.01.2016, № 4, стор. 60, Стаття 43).

Голова Верховної Ради
України