

ЧИ МОЖНА ВВАЖАТИ ІСПИТ НА РІВЕНЬ ВОЛОДІННЯ ДЕРЖАВНОЮ МОВОЮ ПРЕТЕНДЕНТОМ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ДІЄВИМ «АНТИКОРУПЦІЙНИМ ФІЛЬТРОМ»?

WHETHER STATE LANGUAGE PROFICIENCY TEST OF A CANDIDATE FOR CIVIL SERVICE CAN BE CONSIDERED AN EFFECTIVE “ANTI-CORRUPTION FILTER”?

**Коломосць Т.О., д.ю.н., професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України,
декан юридичного факультету
Запорізький національний університет**

**Лученко Д.В., д.ю.н., професор,
проректор із наукової роботи
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

**Кушнір С.М., д.ю.н., професор,
проректор з навчально-виробничої та матеріально-технічного забезпечення
Запорізький національний університет**

Актуальність. В умовах пошуку оптимальних моделей «якісного кадрового» забезпечення державної служби увага зацікавленої спільноти концентрується на усуненні корупційних ризиків на стадії допуску осіб до державної служби, унормуванні з'ясування відповідності претендента на державну службу для ефективного виконання своїх службових обов'язків. Вагомим результатом відповідної нормотворчості в зазначеній сфері можна вважати впровадження іспиту на рівень володіння державною мовою із детальною його регламентацією Постановою КМУ, для визначення ступеня дотримання загальної умови доступу до державної служби – її мовних та комунікативних компетентностей для професійної публічно-службової діяльності. Оновлена процедура «насичена антикорупційними запобіжниками», що зумовлено максимальним впровадженням інформаційних технологій, усуненням передумов для суб'єктивного впливу як на іспит, так і на «якість» кадрового забезпечення державної служби загалом. Однак з огляду на її новаційний характер актуальності набуває детальний її аналіз для з'ясування її ресурсу як «антикорупційного фільтра» для доступу осіб до державної служби, що й фактично є метою роботи. Об'єкт роботи – суспільні відносини, пов'язані з доступом осіб до державної служби, дотриманням умовних засад відповідних процедур. Предмет роботи – антикорупційна спрямованість державною мовою на рівень володіння державною мовою претендентом на державну службу. У процесі написання роботи використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження: діалектичного аналізу, порівняльно-правовий, спеціально-юридичний. Результати. Однією із загальних вимог доступу особи до державної служби в Україні є вільне володіння претендентом державною мовою для її застосування під час виконання службових обов'язків, рівень якого визначається під час складання іспиту. Кардинальне оновлення нормативно-правових засад останнього й закріплення їх у постановях КМУ, із концентрацією владних повноважень у Національній комісії зі стандартів державної мови зумовлене, в т.ч. й прагненням гарантування його визначеності, доступності, прозорості та мінімізації ресурсовитрат держави. Не меншою мірою спрямованістю сучасного нормотворення були зумовлені зниження корупційних ризиків у доступі до державної служби та підвищення «якості» кадрового забезпечення останньої. Уніфікація засад іспиту, впровадження його єдиного обов'язкового алгоритму, моносуб'єктність, «максимальне насичення» інформаційних технологій на всіх стадіях іспиту дають змогу розглядати цю процедуру як дієвий «антикорупційний фільтр» для доступу осіб до державної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, доступ, іспит, вільне володіння державною мовою, антикорупційний фільтр, законодавство, процедура.

Topicality. In search for optimal models of “qualitative staffing” of state service, the attention of the interested community focuses on eliminating corruption risks at the stage of letting persons into state service, regulating the correspondence of a candidate for civil service for successful performance of his obligations. A significant contribution of the relevant law-making in the mentioned field involves implementing the institution of state language proficiency test with its detailed regulation in the CMU Decision to identify a degree of compliance with a general condition of access to civil service – one’s linguistic and communicative competences for professional public activity. A renewed procedure is “replete with anti-corruption preventers” that is conditioned by the most introduction of information technologies, the eradication of preconditions for subjective influence on the exam, and thus, “the quality” of staffing state service in general. However, taking into account its innovative nature, a thorough analysis becomes topical to identify its resource as an “anti-corruption” filter for the access of persons to state service that is the article’s purpose. The object of the work is social relations related to the access of persons to state service, adherence to conventional principles of corresponding procedures. The subject of the work is an anti-corruption orientation of state language proficiency of a candidate for civil service. While writing the article, the authors used both general scientific and special research methods, as follows: dialectical analysis, comparative legal and special legal ones. Results. One of the general requirements of a person’s access to the state service of Ukraine is the state language fluency of the candidate, which is determined by the exam, to use it while performing official duties. A drastic renewal of statutory fundamentals of the latter in the CMU decisions with the concentration of powers of the National Commission on the Standards of the State Language is also driven by striving towards guaranteeing its clearness, accessibility, transparency, and minimization of resources consumption of the state. Modern law making just as much focuses on mitigating corruption risks in terms of access to state service and improving the “quality” of staffing of the latter. The unification of the institute’s principles, introduction of its unified obligatory algorithm, one subject, “maximal saturation” of information technologies at all stages of the institution allows considering this procedure as an effective “anti-corruption filter” for access of persons to the state service of Ukraine.

Key words: state service, access, exam, state language fluency, anti-corruption filter, legislation, procedure.

Вступ. Актуальність. В умовах сучасних державотворчих та правотворчих процесів, зорієнтованих на пошук оптимальних моделей «якісного кадрового» забезпечення державної служби увага зацікавленої спільноти концентрується на усуненні корупційних ризиків на стадії

допуску осіб до державної служби, унормуванні процедури прозорого, об'єктивного, оперативного та одночасно ресурсозатратного (мінімальнозатратного) для держави з'ясування відповідності претендента на державну службу для ефективного виконання своїх службових обов'язків.

Вагомим результатом відповідної нормотворчості в зазначеній сфері суспільних відносин можна вважати впровадження іспиту на рівень володіння державною мовою з детальною його регламентацією Постановою КМУ, для визначення ступеня дотримання загальної умови доступу особи до державної служби – її мовних та комунікативних компетентностей для професійної публічно-службової діяльності, вільного володіння державною мовою. Оновлена процедура «насичена антикорупційними запобіжниками», що зумовлене максимальним впровадженням інформаційних технологій, усуненням передумов для суб'єктивного впливу як на іспит, так і на його результат, а отже, на «якість» кадрового забезпечення державної служби загалом. Однак, з огляду на її новаційний характер, а також мінімальну практику застосування актуальності набуває детальний її аналіз для з'ясування її дійсного ресурсу як «антикорупційного фільтру» для доступу осіб до державної служби, що й фактично є **метою роботи**.

Об'єкт роботи – суспільні відносини, безпосередньо пов'язані з доступом осіб до державної служби, дотриманням умовних засад відповідних процедур. **Предмет роботи** формує антикорупційна спрямованість іспиту на рівень володіння державною мовою претендентом на державну службу. **Методи дослідження**. У процесі написання використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження, серед яких: діалектичного аналізу, що дозволило проаналізувати предмет у його розвитку; порівняльно-правовий для з'ясування новаційних змін у процедурі з'ясування рівня володіння претендентом державною мовою та засад їх унормування; спеціально-юридичний дозволив визначитися із «базовим» термінологічним апаратом та особливостями його використання. **Ступінь дослідження питання у вітчизняній науці**. Проблематика мовних та комунікативних компетентностей та правових засад визначення їх, у т.ч. й в аспекті процедури перевірки рівня володіння державною мовою претендентів на державну службу, привернула увагу представників різних наук, щоправда, найбільший інтерес вона викликала у вчених-юристів та представників науки публічного управління та адміністрування. Незважаючи на наявність достатньої кількості тематичних робіт, варто стверджувати, що здебільшого проблематика правових засад процедури встановлення рівня володіння претендентом на державну службу державною мовою висвітлюється в контексті комплексних питань: умов вступу на державну службу (наприклад, роботи А. Кірмача, С. Ківалова, Л. Біли-Тіунової, В. Гаращука, В. Колпакова, С. Федчишина, Д. Припутеня тощо), правового регулювання державної служби загалом (наприклад, роботи А. Берлча, І. Коліщука, Д. Приймаченка, Т. Мацелик та ін.), порівняльно-правових засад державної служби (наприклад, роботи Р. Куйбіди, Р. Мельника, С. Стеценка, В. Тимошука), удосконалення механізму добору кадрів на державну службу (наприклад, роботи Н. Гончарук, Є. Кулакова), вдосконалення компетентностей державних службовців (наприклад, роботи В. Журавського, Л. Журавської та ін.). Робіт, безпосередньо присвячених правовим засадам іспиту на визначення рівня вільного володіння претендентом на державну службу державною мовою, з акцентом на новітнє законодавство України, на жаль, немає, що й актуалізує відповідну роботу, свідчить про її своєчасність та доцільність для формування новітнього наукового базису для нормотворчості, зорієнтованої на врегулювання відносин державної служби та усунення корупційних ризиків в останніх.

Виклад основного матеріалу.

1. Вільне володіння державною мовою як загальна умова доступу особи до державної служби. Виконання державним службовцем своїх обов'язків безпосередньо пов'язане з його мовними та комунікативними компетентностями. Законодавець України закріпив положення про

те, що державні службовці є тими особами, які зобов'язані використовувати у своїй професійній діяльності державну мову. А отже, якщо є обов'язок використовувати цю мову, відповідно, нею необхідно володіти. З огляду на функціональне призначення державної служби, а отже, і державних службовців, цілком логічно стверджувати, що від рівня володіння та використання службовцями державної мови в процесі виконання своїх функціональних обов'язків буде залежати і якість такої діяльності осіб і держави загалом. Ділове спілкування, підготовка проєктів актів адміністрування, роз'яснювальна робота – ось далеко невичерпний перелік того, що безпосередньо пов'язане з мовленнєвими та комунікативними компетентностями державного службовця у процесі виконання ним своїх службових обов'язків. Якість останніх перебуває у прямій залежності від рівня володіння особою державною мовою. Саме тому цілком логічним, обґрунтованим є унормування в чинному законодавстві (насамперед, Законі України «Про державну службу», а також у службовому законодавстві загалом) положення про обов'язкову умову доступу особи до державної служби – вільне володіння державною мовою. Варто зазначити, що генеза унормування цієї вимоги своїм корінням сягає періоду козацької держави, коли старшини під час спілкування з претендентами на службу визначали рівень володіння ними мовою, а у «Табелі про ранги» взагалі було закріплено положення про те, що такі особи мають продемонструвати «уміння правильно писати, читати, знати основи граматики» [1, с. 130]. Звертаємо увагу на те, що особи мали не просто продемонструвати, що вони читають, пишуть, а саме уміння «правильно читати, писати, знати основи граматики» цілком можна розглядати як прообраз чинного нормативного положення – «вільне володіння мовою». Аналіз службового законодавства подальших етапів державотворення, на жаль, підтверджує переважно поверховий підхід законодавця до цього питання і на це неодноразово зазначали у своїх роботах вчені, які поглиблено досліджують проблематику державної служби (С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, В. Гаращук, Т. Кагановська та ін.). Фактично «недооцінка» ролі і значення «якості» мовних та комунікативних компетентностей у процесі виконання державним службовцем своїх обов'язків при служінні публічним інтересам знайшла своє підтвердження у відсутності в Законі України від 16.12.1993 р. «Про державну службу» вимоги знання державної мови як загальної умови доступу до державної служби. У цьому контексті цілком можна погодитися із А. Кірмачем про те, що «... враховуючи одвічну проблему забезпечення розвитку державної мови в Україні, запровадження на законодавчому рівні вимоги володіння державною мовою вбачається доцільним та об'єктивно необхідним, оскільки при виконанні своїх службових завдань і функцій державні службовці мають використовувати, насамперед, державну мову» [2, с. 89]. Як наслідок, у «базових» законах про державну службу, а саме від 17.11.2011 р. та від 10.12.2015 р., така вимога закріплюється. Крім того, Закон України від 25.04.2019 р. «Про забезпечення функціонування української мови як державної» дублює відповідні положення, передбачаючи, що державні службовці зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання своїх службових обов'язків. Поряд із визнанням такої вимоги як загальної для доступу до державної служби детально регламентується і процедура підтвердження відповідності особи такій вимозі. Постановою КМУ від 26.04.2017 р. № 301 спочатку врегулюється Порядок атестації осіб, які претендують на вступ

на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою, а Постановою КМУ від 14.04.2021 р. № 409 така процедура була змінена й впроваджено Порядок проведення іспиту на рівень володіння державною мовою із докорінно новими засадами з'ясування «якісного» рівня мовних та комунікативних компетентностей особи для їх використання в публічно-службовій діяльності.

II. «Антикорупційна» спрямованість нормативних засад іспиту на рівень володіння державною мовою. Детальний аналіз Постанови КМУ від 06.11.2019 р. № 911 «Деякі питання Національної комісії із стандартів державної мови», Постанови КМУ від 14.04.2021 р. № 409 «Про затвердження Порядку проведення іспитів на рівень володіння державною мовою», Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 12.07.2021 р. № 136 – р/з «Щодо змін у порядку вільного володіння державною мовою під час проведення конкурсів на посади державної служби та призначення переможців» дає змогу з упевненістю стверджувати, що впровадження нової процедури підтвердження вільного володіння державною мовою претендентом на державну службу безпосередньо пов'язане з прагненням усунути будь-які корупційні ризики під час визначення мовної та комунікативної спроможності такої особи для майбутньої публічно-службової діяльності. Прагнення максимально впровадити в зазначену процедуру використання інформаційних технологій мінімізує вплив суб'єктивного фактора на неї, на її результат. Окрім того, додатково досягається ефект оптимізації витрат для відповідної процедури – кадрових, матеріальних, часових тощо. Крім того, в умовах провадження обмежувальних заходів, зумовлених поширенням пандемії COVID-19, процедура, «максимально наповнена інформаційними технологіями», мінімізує ризики «кадрових перебоїв», гальмування кадрового «оновлення» державної служби. До основних особливостей зазначеної процедури та нормативних засад її, які в сукупності зумовлюють її антикорупційну спрямованість, можна (порівняно з раніше чинним аналогом) зараховувати, *по-перше*, оптимізацію суб'єктивного складу процедури іспиту, а точніше, мабуть, її монособ'єктність. Таким суб'єктом, на відміну від наявних раніше «уповноважених закладів вищої освіти», є Національна комісія зі стандартів державної мови як «центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовує та координує КМУ через МОН України» (п. 1 Положення). Саме цей суб'єкт є «базовим», «єдиним», «монособ'єктом», який «... напрацьовує і ... затверджує стандарт державної мови; розробляє і затверджує Класифікацію рівнів володіння державною мовою ...; ... вимоги до рівнів володіння державною мовою ...; затверджує порядок перевірки рівня володіння державною мовою ...; затверджує завдання для проведення іспиту ...; організовує та проводить іспит ...; затверджує порядок оскарження результатів іспиту ...; затверджує форму державного сертифіката про рівень володіння державною мовою; видає державні сертифікати ...; веде Реєстр державних сертифікатів ...» тощо (п. 4 Положення). Фактично має місце концентрація всього спектра повноважень щодо визначення вимог, процедури перевірки їх дотримання, прийняття підсумкового рішення з можливістю його оскарження та анулювання, що усуває будь-які передумови для різноваріативності тлумачення та правозастосування, колізійності унормування розподілу повноважень. Має місце закріплення засад для уніфікації нормативів, практики їх застосування, посилення уваги до прозорості, оперативності, спрощеності та економності в діяльності єдиного уповноваженого суб'єкта. *По-друге*, закріплення єдиної моделі іспиту на рівень володіння державною мовою без будь-яких винятків, «спрощених» варіантів. Якщо під час проведення атестації виокремлювалося дві моделі – «загальна» («звичайна»), із про-

ходженням відповідної атестації особою, та «спрощена» (за заявою особи про видачу посвідчення на підставі поданих документів про освіту, які підтверджували вивчення української мови), іспит – обов'язкова процедура, яка не залежить від наявності будь-яких документів, що підтверджували б вивчення державної мови. За будь-яких обставин особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, зобов'язана скласти іспит на рівень володіння державною мовою. Уніфікація процедури іспиту також усуває будь-які передумови для «маніпулювання» із документами про освіту претендента. А про їх потенційну наявність може свідчити навіть рекомендація Національного агентства України з питань державної служби, а саме: «З метою уникнення випадків видачі посвідчення на основі недостовірних даних <...> уповноважений <...> повинен забезпечити перевірку достовірності поданих особою документів <...> З цієї метою рекомендуємо прийняття таких документів проводити шляхом особистого подання особою, яка претендує на зайняття посади державної служби» [3, с. 5]. Проте, навіть незважаючи на цю рекомендацію, стверджувати про відсутність суб'єктивного фактора для застосування «спрощеної» процедури атестації також не можна було. Впровадження єдиної обов'язкової процедури іспиту в цьому контексті слід вважати дієвим «важелем» для усунення можливих маніпуляцій із боку як претендента на державну службу, так і уповноваженого суб'єкта. *По-третє*, максимальне впровадження інформаційних технологій у процедуру. Так, згідно з п. 35 Порядку, «реєстрація, складання іспиту повідомлення результатів та отримання витягу з Реєстру державних сертифікатів <...> здійснюється через електронний кабінет претендента». Не тільки всі (без винятку) обов'язкові стадії іспиту як процедури підтвердження рівня володіння державною мовою, а й кожна з них безпосередньо можлива лише за умови використання інформаційних технологій. Це або взагалі усуває (наприклад, реєстрація претендента), або ж максимально усуває й при цьому передбачає кілька «запобіжників» для суб'єктивного впливу на іспит (його стадії) під час спілкування суб'єктів іспиту. Так, наприклад, іспит складається з письмової та усної частин (п. 5 Порядку). Перша частина включає тестування із використанням комп'ютерної техніки й автоматичним оцінюванням та написання тексту на визначену тему з оцінюванням екзаменатором й оформленням електронних протоколів перевірки, які засвідчуються електронними підписами, що базуються на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису (п.п. 36–39 Порядку). Усна ж частина іспиту передбачає «монологічне висловлювання та діалог з екзаменатором на визначену тему» (п. 36 Порядку) з використанням засобів відеозв'язку, звуко- та відеозапису (п. 39 Порядку), оформленням електронного протоколу перевірки та можливістю спостереження за ходом іспиту відповідальною особою Комісії (п. 39 Порядку). Оперативність результатів кожної частини іспиту та іспиту загалом, акумулювання відомостей і прийняття остаточного рішення на підставі підсумкового електронного протоколу перевірки про надання (ненадання) претенденту державного сертифікату (п. 40 Порядку), із внесенням даних до Реєстру державних сертифікатів істотно спрощує саму процедуру, посилює засади доступності, зрозумілості, усуває передумови для «ресурсовитратності». *По-четверте*, варто звернути увагу й на регламентацію засад доступності іспиту, а саме: «особа може скласти іспит необмежену кількість разів, але не частіше одного разу на чотири місяці» (п. 43 Порядку), як безплатно (для певних категорій), так і за рахунок власних коштів і вартість зафіксована в Порядку – 4932 грн. (п. 51 Порядку). *По-п'яте*, не менш важливим є положення про безстроковість дії державного сертифікату (п. 43 Порядку), а також можливість оскарження до суду результатів іспиту (п. 26 Порядку). Усі ці

властивості іспиту на рівень володіння державною мовою претендента на державну службу, уніфіковані в чинному законодавстві, істотно відрізняють цю процедуру від раніше чинної атестації і спрямовані на «зниження корупційних ризиків» (п. 21 Порядку) у процесі визначення «якості» готовності претендента для професійної публічно-службової діяльності.

Висновки. Однією із загальних вимог доступу особи до державної служби в Україні є вільне володіння претендентом державною мовою для її застосування під час виконання службових обов'язків, рівень якого визначається під час складання іспиту. Кардинальне оновлення нормативно-правових засад останнього й закріплення їх у постановах

КМУ, із концентрацією владних повноважень у Національній комісії зі стандартів державної мови зумовлене, в т.ч. й прагненням гарантування його визначеності, доступності, прозорості та мінімізації ресурсовитрат держави. Не меншою мірою спрямованістю сучасного нормотворення були зумовлені зниження корупційних ризиків у доступі до державної служби та підвищення «якості» кадрового забезпечення останньої. Уніфікація засад іспиту, впровадження його єдиного обов'язкового алгоритму, моносуб'єктність, «максимальне насичення» інформаційних технологій на всіх стадіях іспиту дають змогу розглядати цю процедуру як дієвий «антикорупційний фільтр» для доступу осіб до державної служби в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гончарук Н., Кулакова Є. Удосконалення механізму добору кадрів на державну службу в Україні в контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 3 (42). С. 128–136.
2. Кірмач А.В. Проходження державної служби: європейський досвід правового регулювання : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011, 192 с.
3. Про атестацію осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою : роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 18.05.2017 р. № 26-р/з. *Баланс-бюджет*. 2017. 17 липня. № 29 (649). С. 5.