

**ВИМОГИ ДО МОВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ****LANGUAGE COMPETENCE REQUIREMENTS OF CIVIL SERVANTS:
SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE MEMBER STATES
OF THE EUROPEAN UNION**

Барановська Т.С., студентка III курсу факультету приватного права та підприємництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Полежаєва Є.В., студентка III курсу факультету приватного права та підприємництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Федчишин С.А., д.ю.н, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу окремих особливостей законодавчого регулювання вимог щодо мовної компетентності для претендентів на вступ на державну службу у державах-членах ЄС. Автори доходять висновку, що у законодавстві державах-членів ЄС мають місце різні підходи до встановлення мовних вимог до претендентів на вступ на державну (цивільну, публічну) службу та діючих державних (цивільних, публічних) службовців. Закономірністю є те, що мононаціональні держави менше уваги приділяють вимогам щодо державної мови, тоді як держави з наявністю великої кількості представників національних меншин здебільшого закріплюють у законодавстві вимогу стосовно володіння державною мовою. На рівні загальноєвропейського регулювання принцип багатомовності поєднується зі сприянням вивченню мов міжнародного спілкування та розвитку регіональних мов, а у національному законодавстві вимога щодо володіння іноземною мовою здебільшого закріплюється для певних посад, видів діяльності тощо. Умовно можна виділити такі моделі закріплення вимог до кандидатів на вступ на державну (цивільну, публічну) службу щодо володіння державною мовою: а) відсутність таких вимог (наприклад, Іспанія, ФРН); б) встановлення вимоги щодо володіння державною мовою (зокрема, Естонія, Латвія, Литва та ін.). При цьому у низці держав встановлюється й така вимога як необхідність знання іноземної мови (наприклад, у Польщі та ін.) або ж регіональної мови, мови національної меншини (Словенія, Румунія та ін.). Особливим є досвід держав, у яких офіційними (державними) є дві і більше мов (Бельгія, Люксембург та ін.). Наголошено, що досвід європейських держав у сфері законодавчого регулювання вимог до мовної компетентності претендентів на вступ на державну (цивільну, публічну) службу має як спільні риси, так і відмінності, що зумовлені специфікою історичного розвитку окремих держав, формою їх державного устрою, культурними, демографічними та іншими особливостями.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, професійна компетентність, мовна політика, європейський досвід.

The article analyzes some features of legal regulation of language competence of applicants for positions in civil service in European Union member states. The authors conclude that there are different approaches of setting of language requirements for applicants for positions in civil service and working civil servants in legislation of member states of European Union. There is a tendency that mononational states in general pay less attention to language requirements, at the same time states with a lot of national minorities set in their legislation requirement of knowledge of official language. In European level principle of plurilingualism combines with support of active learning of languages of international communication and development of regional languages, at the same time in national legislation requirements of foreign language competence are set for special professions and occupations. There are some ways of setting of language requirements for applicants for positions in civil service: a) no language requirements (for example, Spain, Germany), b) setting of requirements of knowledge of official language (Estonia, Latvia, Lithuania etc.). In some states there is a requirement of knowledge of foreign language (e.g. Poland) or regional language, language of national minorities (Slovenia, Romania etc.). There is a special experience of states with two or more official languages (Belgium, Luxemburg and some other). The authors highlight that the experience of European Union member states in sphere of setting of language requirements for applicants for positions in civil service has both similarities and differences, which are established by specifics of historical development of different countries, specifics of political system, cultural, demographical and other features.

Key words: civil service, civil servants, professional competence, language policy, European experience.

Постановка проблеми. В умовах реформування державної служби в Україні, що узгоджується із засадами державної мовної політики та спрямовується на впровадження європейських стандартів, важливого значення має аналіз досвіду держав-членів ЄС у сфері законодавчого встановлення вимог до претендентів на вступ на державну службу стосовно володіння державною (офіційною) та (або) іноземною мовою (мовами). Особливої актуальності такий аналіз набуває в контексті прийняття нового Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 р., його впровадження та підзаконної нормативно-правової деталізації, а також в умовах вдосконалення державної мовної політики у ході реалізації стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в ЄС та в НАТО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вироблення та реалізації державної мовної політики у сфері державної служби, її організаційно-правового забезпечення досліджувались у працях багатьох вітчизняних вчених (Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, С. В. Ківалова, М. С. Ковтун, Т. О. Коломосьць, С. П. Кушніра, В. О. Спасенко, Т. Р. Плетньової, О. М. Шевчука, А. М. Школика та ін.). Науковцями аналізувались вимоги до мовної компетентності державних службовців, процедура підтвердження вільного володіння державною мовою, правове регулювання обов'язків державних службовців щодо володіння і використання державної та іноземних мов, відповідальність за її порушення, зарубіжний досвід у цій сфері тощо. Однак, в умовах активізації процесів щодо євроатлантичної інтеграції необхідним є дослідження європейського

досвіду у сфері встановлення вимог до мовної компетентності державних службовців. Ці обставини і зумовлюють постановку завдань цієї статті, що полягають у визначенні вимог, які висувуються законодавством окремих держав-членів ЄС до мовної компетентності претендентів на вступ на державну службу.

Виклад основного матеріалу. У Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. питання володіння та використання державної та іноземної мов врегульовані у таких основних контекстах: а) як вимога до осіб, які претендують на вступ на державну службу: вимога вільного володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, – для претендентів на зайняття посад державної служби; вимога володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, – для претендентів на зайняття посад вищого корпусу державної служби (ст.ст. 19, 20); б) як складова принципу професіоналізму державної служби – вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону (п. 3 ч. 1 ст. 4); в) як обов'язок державних службовців – державні службовці зобов'язані використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускаючи дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації (п. 5 ч. 1 ст. 8).

У п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. «професійна компетентність» визначається як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [1]. Мовна компетентність є складовою професійної компетентності державних службовців, що являє собою сукупність знань про мову, її правила та систему, а також здатність використовувати ці знання в процесі усного та писемного мовлення. Знання іноземної мови є важливими для державних службовців, оскільки воно дає можливість виконувати функції держави у міжнародних відносинах, долучатися до міжнародного обміну досвідом, а також підвищує загальний престиж держави тощо. З огляду на це країни ЄС регулюють вимоги до мовної компетентності державних (цивільних, публічних) службовців. При цьому, необхідно підкреслити, що попри мультикультурність та формальну рівність усіх мов домінуючою мовою міжнародного спілкування в державах-членах ЄС є англійська [2] (це враховуючи той факт, що Велика Британія в 2020 вийшла з об'єднання). Статистика щодо знання англійської мови серед громадян держав ЄС станом на 2022 рік є такою: в Німеччині – 56%, в Нідерландах – 90%, у Франції – 39%, в Іспанії – 22%, в Угорщині – 20% тощо (за даними рейтингу EF EPI).

ЄС є проявом багатомовності. У Європейській хартії щодо багатомовності від 25.11.2005 р. зазначено, що пріоритетом має бути покращення мовних навичок державних службовців заради забезпечення ефективної багатомовності у функціонуванні державних інституцій. При цьому, Хартія містить заборону на використання у вакансіях на посади державної служби формулювань «англійська – рідна або еквівалентне знання», оскільки це є порушенням принципу плюралізму [3]. У контексті багатомовності важливою є також Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 05.11.1992 р., яка визначає регіональні мови елементом культурного багатства та зобов'язує держави сприяти їх збереженню й використанню у публічній сфері. Зокрема, поряд з іншим передбачається, що в межах адміністративних районів держави, в яких кількість

мешканців, що вживають регіональні мови або мови меншин, виправдовує вжиття відповідних заходів, Сторони зобов'язуються, у міру розумної можливості: а) забезпечити, щоб адміністративні органи використовували регіональні мови або мови меншин; б) або забезпечити, щоб їхні посадові особи, які працюють з відвідувачами, використовували регіональні мови або мови меншин у їхніх стосунках з особами, що звертаються до них цими мовами та ін. [4].

У профільних законах про державну (цивільну, публічну) службу низки держав-членів ЄС встановлюються вимоги до кандидатів на вступ на державну (цивільну, публічну) службу щодо володіння державною або іноземними мовами. Наприклад, відповідно до п. 4 ст. 40 Закону Польщі «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р. вимогою для працевлаштування на державну службу є володіння хоча б однією із робочих мов ЄС або ж деякими іншими мовами (китайська, ісландська, арабська, японська, українська та деякі інші) [5]. При цьому, привертає увагу той факт, що польське законодавство, на відміну від українського, не висуває до кандидатів на вступ на державну службу вимогу щодо знання державної мови – польської. Це пояснюється тим, що Польща належить до мононаціональних держав (переважна більшість населення – громадян Польщі, немає значних за чисельністю іншомовних національних меншин). Подібна ситуація з мовними вимогами спостерігається і в переважно мононаціональній Болгарії. Відповідно до Закону Болгарії «Про державного службовця» від 27.08.1999 р. знання державної або іноземної мови не передбачено як вимогу для вступу на державну службу, водночас згадується можливість особливих критеріїв для окремих посад [6]. Загалом вважається, що для багатонаціональних європейських держав встановлення вимоги щодо володіння державною мовою при вступі на державну службу є більш характерним [7, с. 55].

Яскравим прикладом є Естонія, історія та мовна політика якої є схожими з українськими. До радянської окупації 1940 року національний склад Естонії був досить однорідним та складався з естонської нації, проте після окупації ситуація змінилася, естонці становили лише 61,5% населення [8]. Змінилася і ситуація з мовою, адже СРСР впроваджував політику русифікації. Після відновлення незалежності Естонія взяла курс на впровадження незалежної мовної політики, спрямованої на використання естонської мови в усіх сферах життя. Мовна політика вплинула і на правове регулювання державної служби. Відповідно до параграфу 14 Закону Естонії «Про цивільну службу» від 13.06.2012 р. кандидат на посаду державної служби має володіти естонською мовою в обсязі, який вимагається законом. Окремо в Законі зазначена можливість встановлення вимог щодо володіння іноземною мовою, проте не для всіх державних службовців, а лише для деяких посад відповідно до характеру діяльності та поставлених завдань [9].

Схожа з Естонією ситуація спостерігається і в Литві, адже ці країни мали схожий шлях окупації, русифікації, подальшого відновлення незалежності та формування власної політики щодо захисту державної мови. Зокрема, стаття 9 Закону Литви «Про публічну службу» від 20.06.2018 р. вимагає від кандидата на посаду державної служби знання литовської мови. Своєю чергою, знання іноземної мови не належить до обов'язкових вимог [10]. Що стосується Латвії, то мовні вимоги до державних службовців у Законі Латвії «Про державну цивільну службу» від 07.09.2000 р. практично ідентичні відповідним вимогам у Литві та Естонії (передбачає вимогу щодо «доброго знання латвійської мови») [11].

Законом Румунії «Про цивільних службовців» від 08.12.1999 р. встановлено, що особа, яка претендує на

зайняття посади державного службовця має знати румунську мову, повинна вміти нею писати та говорити (ст. 6). Крім того, у ст. 99 закріплено, що у місцевих адміністративно-територіальних одиницях, де особи, що належать до національних меншин, становлять понад 20%, деякі державні службовці на посадах, які передбачають безпосередній контакт з місцевим населенням, повинні знати мову цієї національної меншини [12].

Мовні вимоги передбачені також законодавством Словаччини. Відповідно до п. 1 параграфу 38 Закону Словаччини «Про державну службу» від 01.02.2017 р. претендент на зайняття посади державного службовця має володіти державною мовою. Окрім того, п. 2 вимагає знання іноземної мови, якщо це передбачено посадовою інструкцією для роботи в певній установі [13]. У Законі Словенії «Про цивільних службовців» від 11.06.2002 р. закріплено, що якщо особа бажає зайняти посаду в органах, які згідно із законодавством мають використовувати офіційні мови та мови національних меншин, то знання відповідних мов є необхідною умовою для призначення на такі посади [14, ст. 79]. Законом Австрії «Про державну службу» від 1979 р. встановлено, що «вимога професійної придатності ... включає також володіння німецькою мовою, як усною, так і письмовою» (§ 4) [15].

Закон Чехії «Про державну службу» від 06.11.2014 р. у Розділі 25 встановлює вимоги для вступу на державну службу. Знання державної мови безпосередньо не вказується, проте Закон називає знання іноземної мови як один з альтернативних критеріїв наряду з професійною орієнтацією освіти та іншими вимогами, необхідними для певних конкретних посад. Таким чином, мовні вимоги не є загальними для будь яких претендентів на вступ на державну службу в Чехії, а вимагаються лише для претендентів на зайняття певних посад залежно від специфіки їх управлінської діяльності. Водночас, якщо на посаду державної служби претендуватиме особа, яка не є громадянином Чехії, то така особа буде зобов'язана скласти іспит на знання чеської мови або довести, що навчалася у закладі освіти з чеською мовою викладання [16].

Особливим є досвід Бельгії як держави, що має три офіційні мови: нідерландську, німецьку та французьку. Більшість населення складають дві етнічні групи, одна з яких розмовляє французькою, друга – нідерландською. Бельгія поділена на 2 регіони за національною та мовною ознакою – Фландрію та Валлонію, у той же час місто Брюссель як столиця має особливий статус та дві офіційні мови. Такий соціолінгвістичний контекст впливає і на політику Бельгії у сфері державної служби. Бельгія прийняла Diversity Plan, що визначає

паритет регіонів як основну цінність та наголошує, що носії французької та нідерландської повинні мати рівний доступ до зайняття посад державної служби [17, с. 27]. Законодавством Люксембургу до кандидатів на вступ на державну службу встановлено вимогу щодо володіння люксембурзькою, французькою та німецькою мовами [18, с. 35].

Водночас, проведений аналіз показав, що на рівні профільних законів про державну (цивільну, публічну) службу низки європейських держав мовних вимог до компетентності претендентів на зайняття посад державної служби не встановлюється. Зокрема, вони відсутні у Федеральному Законі Німеччини «Про чиновників» від 31.03.1999 р., Законі Іспанії «Про цивільних службовців держави» від 1964 р., Кодексі цивільних службовців Греції від 09.02.1999 р. та ін.

Висновки. У законодавстві держав-членів ЄС мають місце різні підходи до вироблення та встановлення мовних вимог відносно претендентів на вступ на державну (цивільну, публічну) службу та діючих державних (цивільних, публічних) службовців. Певною закономірністю є те, що мононаціональні держави менше уваги приділяють вимогам щодо державної мови, тоді як держави з наявністю великої кількості представників національних меншин здебільшого закріплюють у законодавстві вимогу стосовно володіння державною мовою. На рівні загальноєвропейського регулювання принцип багатомовності поєднується зі сприянням вивченню мов міжнародного спілкування та розвитку регіональних мов, а у національному законодавстві вимога володіння іноземною мовою здебільшого закріплюється для певних посад, видів діяльності тощо. Умовно можна виділити такі моделі закріплення вимог до кандидатів на вступ на державну (цивільну, публічну) службу відносно володіння державною мовою: а) відсутність таких вимог (наприклад, Іспанія, ФРН); б) встановлення вимоги щодо володіння державною мовою (зокрема, Естонія, Латвія, Литва та ін.). При цьому, у низці держав встановлюється й така вимога як необхідність знання іноземної мови (наприклад, у Польщі та ін.) або ж регіональної мови, мови національної меншини (Словенія, Румунія та ін.). Особливим є досвід держав, у яких офіційними (державними) є дві і більше мов (Бельгія, Люксембург та ін.). Досвід європейських держав у сфері законодавчого регулювання вимог до мовної компетентності претендентів на вступ на державну (цивільну, публічну) службу має як спільні риси, так і ряд відмінностей, зумовлених специфікою історичного розвитку окремих держав, формою їх державного устрою, культурними, демографічними та іншими особливостями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
2. Дивнич Г. А. Англomовна компетентність державних службовців: європейський досвід. *Держава та регіони*. Серія «Державне управління». 2017. № 3 (59). С. 49–54.
3. European Charter for Plurilingualism of 25.11.2005. URL: https://www.observatoireplurilinguisme.eu/images/Charte/charteplurilinguisme_env2.13.pdf (дата звернення: 04.10.2023)
4. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 05.11.1992 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 50. Ст. 3381.
5. On Civil Service: Law of Poland of 21.11.2008, URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20082271505> (date of access: 04.10.2023)
6. On State Servant: Law of Bulgaria of 27.08.1999. URL: <https://aref.government.bg/sites/default/files/2023-03/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%97%D0%90%20%D0%94%D0%AA%D0%A0%D0%96%D0%90%D0%92%D0%9D%D0%98%D0%AF%20%D0%A1%D0%9B%D0%A3%D0%96%D0%98%D0%A2%D0%95%D0%9B.pdf> (дата звернення: 04.10.2023)
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
8. Вітман К. Мовна політика Естонії: джерела і наслідки застосування. Політичний менеджмент. 2006. № 4. С. 55–64.
9. On Civil Service: Law of Estonia of 13.06.2012. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide> (date of access: 04.10.2023)
10. On Public Service: Law of Lithuania of 20.06.2018, XIII-1370. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr> (date of access: 04.10.2023)
11. On State Civil Service: Law of Latvia of 07.09.2000. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=10944> (дата звернення: 04.10.2023)

12. On Civil Servants: Law of Romania of 08.12.1999, № 188/1999 URL: https://world.moleg.go.kr/cms/commonDown.do?DLD_CFM_NO=Y8J0PK26OEFL0UPQCGZV&FL_SEQ=4637 (дата звернення: 04.10.2023).
13. On Civil Service and Amendment of Certain Laws: Law of Slovakia of 01.02.2017, № 55/2017. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/> (date of access: 04.10.2023)
14. On Civil Servants: Law of Slovenia of 11.06.2002, № 2759. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf> (дата звернення: 04.10.2023).
15. Gesamte Rechtsvorschrift für Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979. Fassung vom 30.01.2012. Österreich. URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/12424/102313/F237893014/AUT12424.pdf> (дата звернення: 04.10.2023).
16. On Civil Service: Law of Czech Republic of 06.11.2014. URL: <https://www.zakonprolidi.cz/cs/2014-234> (date of access: 04.10.2023).
17. Public employment in European Union member states / Isabel Hernández Fernández del Valle et al. Madrid: Ministry of the Presidency, 2010. 253 p.
18. Administration and Civil Service in 27 EU Member States. Paris: General Directorate for Public Administration and the Civil Service, 2008. 57 p.