

CZŁOWIEK-RODZINA-PRAWO

W tym numerze:

- Paweł Widerski*** 3-7
Opieka naprzemienna w polskim prawie rodzinnym
- Marta Greszata - Telusiewicz*** 9-14
Zasada odpowiedzialności przewodniczącego
(Przewodnik po kanonicznych zasadach procesowych –
część V)
- Грищук А.Б.*** 16-21
Профессионализм и компетентность государ-
ственных служащих в системе государственного
управления
- Кисель Роман–Владимир Вячеславович*** 22-28
К вопросу о практическом значении
реструктуризации системы органов публичной
власти в качестве метода предупреждения и
противодействия коррупции

***Polskie prawo rodzinne
— aktualności***



Opieka naprzemienna w polskim prawie rodzinnym

Nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego [ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. z 15 czerwca 2012 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 788, dalej k.r.o.] dokonana ustawą z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. z 2008, Nr 220, poz. 1431], na mocy której w art. 58 k.r.o. po § 1 dodano § 1a w brzmieniu: „Sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka. Sąd może pozostawić władzę rodzicielską obojgu rodzicom na ich zgodny wniosek, jeżeli przedstawili porozumienie, o którym mowa w § 1, i jest zasadne oczekiwanie, że będą współdziałać w sprawach dziecka”, a art. 107 § 2 k.r.o. otrzymał brzmienie: „Sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka. Sąd może pozostawić władzę rodzicielską obojgu rodzicom, jeżeli przedstawili zgodne z dobrem dziecka porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem, i jest zasadne oczekiwanie, że będą współdziałać w sprawach dziecka. Rodzeństwo powinno wychowywać się wspólnie, chyba że dobro dziecka wymaga innego rozstrzygnięcia”, stanowi przyczynek do poczynienia kilku uwag na temat dopuszczalności orzekania tzn. opieki naprzemienną obojga rodziców przez sądy polskie przy rozstrzygnięciu o władzy rodzicielskiej.

Opieka naprzemienna

Z uwagi na to, że opieka naprzemienna stanowi swoistego rodzaju *novum* w polskiej literaturze przedmiotu i praktyce orzeczniczej sądów oraz nie była ona przedmiotem głębszej analizy dogmatycznej, trudno przedstawić jednoznaczną charakterystykę tej figury prawnej, tym bardziej jej definicję. Nie pomagają w tym także analiza rozwiązań przyjętych w krajach, w których system ten jest stosowany od dawna, chodzi tutaj przede wszystkim o kraje skandynawskie i Stany Zjednoczone. Dzieje się tak z uwagi na wielopostaciowość systemu opieki naprzemienną, nie ma bowiem jednego utrwalonego wzorca opieki naprzemienną, a raczej są pewne założenia i cele, które ten system sprawowania opieki przez oboje rodziców ma spełniać, a także jego techniczne wykonanie.

Od strony technicznej opieka naprzemienna polega na tym, że dziecko przebywa w ustalonych między rodzicami odstępach czasowych np. co tydzień, co 2 tygodnie, co miesiąc na przemian u matki i u ojca. *De facto* więc spędza ono tyle samo czasu z każdym rodzicem.

Techniczne wykonywanie opieki naprzemienną pozostaje w ścisłej korelacji z założeniami tego systemu. Fundamentalnym założeniem opieki naprzemienną jest bowiem względna „równoważność świadczenia” każdego z rodziców na rzecz dziecka. Chodzi więc o to, aby wkład i zaangażowanie w wychowanie dziecka przez jednego z rodziców był porównywalny do wkładu i zaangażowania drugiego z rodziców. Dlatego też wydaje się, że z opieką naprzemienną będziemy mieli do czynienia także wtedy gdy czasookres faktycznego przebywania u jednego z rodziców nie będzie taki sam jak u drugiego, przykładowo u jednego z rodziców dziecko będzie przebywało 2 tygodnie, a u drugiego tydzień, ale ten drugi rodzic będzie dokonywał innych czynności wychowawczych, np. zabierał dziecko do szkoły czy też na zajęcia dodatkowe, tak że biorąc pod uwagę całokształt dalej będzie można mówić o zachowaniu pewnej równoważności, porównywalności wkładu w sprawowanie władzy rodzicielskiej każdego z rodziców.

Celem opieki naprzemienną jest umożliwienie dziecku swobodnego kontaktowania się i przebywania z obojgiem rodziców [por. A. Brzezińska, *Opinia na temat opieki naprzemienną nad dziećmi wydana prośbą Wielkopolskiego Stowarzyszenia Obrony Praw Ojca*, <http://dzielnytata.pl/pdf/Brzezinska.pdf>]. Jak pisze A. Gójska generalną ideą jest zapewnienie dziecku możliwości spędzania porównywalnej, choć niekoniecznie równej, ilości czasu z każdym z rodziców, dzięki któremu, obok zaangażowania w podejmowanie ważnych decyzji dotyczących dziecka, każde z rodziców faktycznie mieć będzie udział w jego codziennym życiu, w podtrzymywaniu więzi i bliskości, w radościach i wyzwaniach dziecka, dbałości o nie i realizowaniu obowiązków wychowawczych [por. A. Gójska, w: J. Ignaczewski (red.), *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2012, s. 457–458].

Typowa klauzula w porozumieniach wychowawczych [art. 58 § 1 *in fine* k.r.o.], konstytuująca opieką naprzemienną między rodzicami brzmi następująco: „Każdemu z rodziców przysługuje pełnia władzy

rodzicielskiej nad dzieckiem. *Opieka nad dzieckiem sprawowana jest w taki sposób, że 2 tygodnie danego miesiąca dziecko przebywa u jednego z rodziców, natomiast następne 2 tygodnie przebywa u drugiego z rodziców*". Oczywiście klauzula ta podlega *in concreto* dalszemu, częstokroć bardzo szczegółowemu i skrupulatnemu doprecyzowaniu m.in. w kwestii świąt, wyjazdów na wakacje, kontaktów z rodzinami rodziców, decydowaniu o edukacji i leczeniu dziecka, sposobu ponoszenia wydatków na dziecko, sposobu komunikowania się rodziców, zabezpieczenia dokumentacji dziecka etc. [zob. szerzej B. Czech, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 479 i nast.; G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Małżeństwo. Komentarz do art. 1-61⁶*, Warszawa 2013, s. 428 i nast.; T. Sokołowski, w: T. Smoczyński (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, t. 11, Warszawa 2009, s. 682–683; tenże, w: H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 464 i nast.].

Jako podstawowy argument przemawiający za opieką naprzemienną podnosi się umożliwienie dziecku utrzymania realnego kontaktu z obojgiem rodziców. W dłuższej perspektywie system opieki naprzemiennej ma stwarzać większe szanse na zbudowanie więzi z dzieckiem i utrzymanie z nim kontaktu zarówno przez matkę, jak i ojca. Kluczowym argumentem przeciw jest to, że dziecko wychowane w tym systemie pozbawione jest stabilizacji i nie ma poczucia przynależności do żadnego z domów, co może negatywnie wpłynąć na jego rozwój [<http://prawnik-na-macierzynskim.blog.pl/2013/10/10/opieka/>]. Niebezpieczna wydaje się również potencjalna możliwość wytworzenia się między rodzicami swoistego rodzaju dysonansu kierunków wychowania dziecka, w szczególności wtedy gdy rodzice prezentują odmienne światopoglądy [zob. W. Stojanowska, w: W. Stojanowska (red.), *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza–Wykładnia–Komentarz*, Warszawa 2011, s. 69].

Dopuszczalność opieki naprzemiennej w prawie polskim

Mając na uwadze charakter opieki naprzemiennej, należy dojść do wniosku, że może ona mieć zastosowanie w ściśle określonej sytuacji faktyczno-prawnej. Po pierwsze, wydaje się, że system opieki naprzemiennej można by hipotetycznie rozważać jedynie w kontekście władzy rodzicielskiej [art. 92 i nast. k.r.o.], ewentualnie pieczy zastępczej [art. 112¹ i nast. k.r.o.] i opieki [art. 145 i nast. k.r.o.]. Oczywiście nie chodzi tutaj o to, że władza rodzicielska [piecza zastępcza, opieka] miałaby przysługiwać naprzemiennie. W świetle uregulowań k.r.o. nie ma jakichkolwiek podstaw do tego, aby racjonalnie badać możliwość orzeczenia o władzy rodzicielskiej [pieczy zastępczej, opiece] w taki sposób [por. J. Ignaczewski, w: J. Ignaczewski (red.), *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2012, s. 66]. W przypadku opieki naprzemiennej sąd rozstrzygając o władzy rodzicielskiej musi pozostawić ją w pełni obojgu rodzicom [por. T. Justyński, *W sprawie tzw. opieki naprzemiennej*, „Rodzina i Prawo” 2011, nr 19, s. 7], naprzemiennie zaś może być sprawowana jedynie bieżąca piecza nad dzieckiem. Tak więc to co potocznie zwykło się nazywać „opieką naprzemienną”, *de iure* można analizować jedynie w kontekście pieczy naprzemiennej [por. J. Ignaczewski, w: J. Ignaczewski (red.), *Władza rodzicielska...*, s. 66; T. Justyński, *W sprawie...*, s. 6–7].

Opieka naprzemienna nie będzie miała, w szczególności zastosowania do instytucji kontaktów z dzieckiem [art. 113 i nast. k.r.o.]. Uregulowanie kontaktów z dzieckiem jest jedynie technicznym zapleczem umożliwiającym sprawowanie pieczy nad dzieckiem w specyficzny, bo naprzemienny sposób [por. B. Czech, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny...*, s. 498]. Stosownie do art. 95 § 1 k.r.o.: „*Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw*”, zgodnie zaś z art. 96 § 1 k.r.o.: „*Rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień*”. Tylko tak zakreślone instrumentarium pozwala na realizację założeń i celów opieki naprzemiennej, w szczególności założenia równoważnego wkładu w wychowanie dziecka przez oboje rodziców. Za pomocą li tylko faktycznego kontaktu z dzieckiem w sposób wskazany w art. 113 § 2 k.r.o. nie jest to możliwe.

Z istoty opieki naprzemiennej wynika, że ma ona charakter kwalifikowany zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Opieki naprzemienna musi pochodzić od przynajmniej dwóch osób. Z jej istoty bowiem wynika, że zaangażowanie jednej osoby w wychowanie dziecka musi znaleźć punkt odniesienia w zaangażowaniu drugiej osoby, tak aby można było stwierdzić czy świadczenia te są

porównywalne. Tym samym opiekunami naprzemiennymi mogą być zasadniczo jedynie rodzice. Opiekunami naprzemiennymi mogli by być hipotetycznie także małżonkowie, którzy nie są rodzicami w przypadku pieczy zastępczej [art. 112⁵ k.r.o.], a także opieki [art. 146 *in fine* k.r.o.], o czym będzie mowa poniżej.

Jeżeli chodzi o kwalifikację przedmiotową, to w przypadku opieki naprzemiennej musi zaistnieć taki stan, że gdy zachodzi potrzeba miarkowania władzy rodzicielskiej prawo pozwala na pozostawienie jej w pełnym zakresie obojgu rodzicom. Po wejściu w życie 13 czerwca 2009 r. nowelizacji k.r.o. z 6 listopada 2008 r. taki stan może mieć miejsce tylko, gdy sąd orzeka o władzy rodzicielskiej w wyroku rozwodowym, a także gdy orzeka o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodziców żyjących w rozłączeniu [art. 58 § 1a *in fine* i art. 107 § 2 *in fine* k.r.o.; na temat koherencji obu przepisów zob. H. Ciepła, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 787 i nast.].

Pomimo tego, że przed nowelizacją k.r.o. z 6 listopada 2008 r., w literaturze przedmiotu aprobowano, mimo braku wyraźnego w tym względzie przepisu, możliwość pozostawienia pełni władzy rodzicielskiej obojgu rodziców [zob. szerzej B. Czech, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny...*, s. 500; W. Stojanowska, w: W. Stojanowska (red.), *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza-Wykładnia-Komentarz*, Warszawa 2011, s. 61 i nast.], to w judykaturze zgodnie przyjmowano, że niedopuszczalne jest podzielenie wykonywania władzy rodzicielskiej w czasie między rodzicami. [por. orz. SN z 22 kwietnia 1952 r., C 414/52, Lex 117176; orz. SN z 4 listopada 1953 r., II C 481/53, Lex 196535]. Znamienny w tym zakresie jest fragment uzasadnienia orzeczenia Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1952 r., C 414/52, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że okresowe zmiany osoby wykonującej władzę rodzicielską nie tylko nie mogą zapewnić dziecku należytego zaspokojenia jego potrzeb, ale wręcz wyłączają jednolitość kierunku jego wychowania i musiałyby wywrzeć jak najbardziej ujemny wpływ na kształtowanie się świadomości dziecka.

Z perspektywy systemu opieki naprzemiennej kluczowa wydaje się odpowiedź na pytanie czy przytoczone stanowisko Sądu Najwyższego jest aktualne także po nowelizacji k.r.o. W mojej ocenie co do zasady nie straciło ono na swojej aktualności, aczkolwiek przy ocenie nie można pominąć tego, że aktualnie pozostawienie pełni władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom przy orzekaniu na podstawie art. 58 i art. 107 k.r.o. nie tylko zostało wprost dopuszczone przez ustawodawcę, ale zostało także obwarowane zespołem przesłanek, które jak pokazuje praktyka są trudne do spełnienia dla rodziców. Po pierwsze muszą być spełnione dwie przesłanki formalne, tj. rodzice muszą złożyć zgodny wniosek o pozostawienie władzy rodzicielskiej im obojgu i przedstawić porozumienie wychowawcze. Po drugie muszą być spełnione dwie przesłanki materialne, a mianowicie sąd w ramach swojej dyskrecyjnej władzy musi stwierdzić, że rodzice będą współdziałać w sprawach dziecka, a także musi stwierdzić, że będzie to zgodne z dobrem dziecka.

W k.r.o. nie ma normy prawnej wykluczającej *ex officio* możliwość zastosowania systemu opieki naprzemiennej. Sprawa jej dopuszczalności winna więc dokonywać się *in concreto* w rzeczywistości zaistniałych stanach faktycznych [por. T. Justyński, *W sprawie...*, s. 9 i 11]. W tym względzie, aby sąd „orzekł opiekę naprzemienną”, poza samą prawną możliwością pozostawienia pełni władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom, rodzice musieliby w porozumieniu wychowawczym opisać sposób wykonywania władzy rodzicielskiej zgodnie z założeniami opieki naprzemiennej, a co najważniejsze sąd dokonując jego merytorycznej oceny musiałby dojść do wniosku, że będzie on zgodny z dobrem dziecka.

Podsumowanie

Reasumując, należy dojść do wniosku, że teoretyczna możliwość zastosowania opieki naprzemiennej w prawie polskim istnieje, ale w bardzo wąskim zakresie, tj. tylko na gruncie art. 58 § 1a *in fine* i art. 107 § 2 *in fine* k.r.o. Owa teoretyczna możliwość doznaje praktycznego unicestwienia ze względu na klauzulę generalną dobra dziecka. W istocie rzeczy to w tej przesłance tkwi praktyczne sedno problemu dopuszczalności opieki naprzemiennej w prawie polskim [nieco odmiennie W. Stojanowska, która uważa, że niedopuszczalność opieki naprzemiennej można wywieść już na płaszczyźnie jurej z brzmienia art. 26 k.c. i art. 113¹ k.r.o.; zob. szerzej W. Stojanowska, w: W. Stojanowska (red.), *Nowelizacja prawa...*, s. 68 i nast.; też, w: T. Smyczyński (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, t. 11, Warszawa 2009, s. 724 i nast. Sceptyczne podejście do dopuszczalności opieki naprzemiennej prezentuje J. Ignaczewski, w: J. Ignaczewski (red.), *Rozwód i separacja*, Warszawa 2012, s. 91, a także jak się wydaje B.

Czech, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny...*, s. 502, T. Sokołowski, w: H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny...*, s. 455–456 i J. Winiarz, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 559. Za dopuszczalnością opieki naprzemienną opowiada się T. Justyński, *W sprawie...*, s. 10–11, tenże, *Prawo do kontaktów z dzieckiem w prawie polskim i obcym*, Warszawa 2011, s. 241 i *implicite* A. Gójska, w: J. Ignaczewski (red.), *Władza rodzicielska...*, s. 458–459]. Nie można w tym zakresie nie zgodzić się ze wskazaną powyżej argumentacją Sądu Najwyższego z lat 50-tych XX-go wieku. Wadą dyskwalifikującą co do zasady opiekę naprzemienną jest to, że dziecko nie ma poczucia przynależności do żadnego z domów rodziców, jest swoistego rodzaju nomadą, co wpływa negatywnie na jego rozwój, z uwagi na brak poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji. Wydaje się, że zalety opieki naprzemienną nie są w stanie zniwelować tej ogromnej jej wady, tym bardziej że także rodzic, któremu nie powierzono bezpośredniej pieczy nad dzieckiem dzięki swojej aktywności i zaangażowaniu może utrzymać więź rodzicielską z dzieckiem. Szczególnie trafne na gruncie konstатовanej kwestii jest stanowisko T. Sokołowskiego, nawiązujące do klauzuli generalnej dobra dziecka, który pisze, że zapomina się o naczelnej zasadzie ochrony dobra dziecka, a nie priorytetu praw rodziców, uwypuklając jednocześnie to, że błędny jest postulat równomiernej ochrony praw rodzicielskich kosztem ochrony dobra dziecka [por. T. Sokołowski, w: H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny...*, s. 455].

Poczyniona powyżej analiza problemu ma jednak charakter generalny i abstrakcyjny, nie można jednak *a priori* powiedzieć, że zawsze opieka naprzemienna będzie sprzeczna z klauzulą generalną dobra dziecka. W tym względzie nie można pominąć z pola widzenia dobrodziejstwa jakie przyniosła nowelizacja art. 58 i 107 k.r.o. z 6 listopada 2008 r., która pozwala obojgu małżonkom, zaangażowanym i chcącym aktywnie uczestniczyć w wychowaniu dziecka, którzy mimo nieporozumień między sobą są w stanie je przezwyciężyć i współdziałać dla dobra dziecka, utrzymać pełnię władzę rodzicielską. W tym względzie na zasadzie absolutnego wyjątku od generalnej reguły, w sytuacji gdy zostaną spełnione wszystkie przesłanki, a zwłaszcza gdy sąd w konkretnym stanie faktycznym dojdzie do wniosku, że „naprzemiennosc” w opiece będzie najlepsza dla dobra dziecka, wydaje się, że pewnych pożytecznych elementów tego systemu sprawowania władzy rodzicielskiej nie można wykluczać także w prawie polskim. Taka sytuacja będzie mogła zajść np. wtedy gdy dziecko ma kilkanaście lat i jest bardzo mocno związane z obojgiem rodziców. Wtedy niewykluczone jest, że utrzymanie takiego samego kontaktu z obojgiem rodziców przez dziecko będzie wartością nadrzędną, a jednocześnie naprzemienna zmiana otoczenia nie wpłynie negatywnie na rozwój dziecka z uwagi na to, że wykształciło on już „pojęcie domu” i poczucie przynależności domowej.

W świetle powyższych konstatacji, stwierdzić należy, że sąd nigdy nie będzie mógł „orzec opieki naprzemienną” gdy powierzy władzę rodzicielską jednemu z rodziców, ograniczając ją drugiemu [art. 58 § 1 i 107 § 1 k.r.o.]. W tym wypadku bowiem co do zasady sąd powierzając wykonywanie władzy rodzicielskiej nad dzieckiem jednemu rodzicowi musi dokonać jej faktycznego ograniczenia drugiemu z rodziców [oczywiście instytucję tą należy odróżnić od ograniczenia władzy rodzicielskiej z art. 109 k.r.o., które jest wynikiem zawinionego, niewłaściwego jej wykonywania; zob. B. Czech, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny...*, s. 497; K. Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1485; J. Ignaczewski, w: J. Ignaczewski (red.), *Rozwód i separacja...*, s. 97–98; W. Stojanowska, w: T. Smoczyński (red.), *System prawa...*, s. 694], nie będzie więc tutaj zachowana równowaga świadczeń wychowawczych rodziców względem dziecka.

Zastosowanie opieki naprzemienną będzie bezprzedmiotowe także w przypadku rodziców dziecka, którym przysługuje pełnia władzy rodzicielskiej [art. 93 § 1 k.r.o.] ponieważ każdy z nich jest uprawniony i obowiązany do wykonywania władzy rodzicielskiej [art. 97 § 1 k.r.o.], a także w przypadkach ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej, o których mowa w art. 109–111 k.r.o.

Opieka naprzemienna nie będzie możliwa także w przypadku pieczy zastępczej i opieki mimo, że ich zakres pozwalałby na to. Dzieje się tak z uwagi na to, że zarówno art. 58 § 1a, jak i art. 107 k.r.o. mówi wprost o władzy rodzicielskiej. Opieka nad małoletnim jest zaś jedynie surogatem władzy rodzicielskiej [por. J. Ignatowicz, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1148], a piecza zastępcza jest jej wycinkiem. Ponadto należy zważyć na to, że wspólne sprawowanie opieki i pieczy zastępczej jest możliwe tylko i wyłącznie w przypadku małżonków [art. 112⁵ i art. 146 *in fine* k.r.o.], tak więc siłą rzeczy nie będzie mógł mieć tutaj zastosowania art. 58 § 1a k.r.o., w przypadku zaś art. 107 § 2 k.r.o. jego praktyczne zastosowanie jeżeli chodzi o małżonków sprawujących wspólnie opiekę albo pieczę zastępczą wydaje się niemożliwe z uwagi na to, że byłoby sprzeczne z dobrem dziecka.

Alternating joint custody in Polish family law

Alternate joint custody means that a child stays over a defined period of time (a week , two weeks a month) at each parent's place alternately. Generally, the child should spend equal time with each parent. There is a theoretical possibility of application for alternate joint custody in the Polish family law, but in a very narrow range, i.e. only according to article 58 § 1a and 107 § 2 of the Family and Guardianship Code. In case of divorce, in accordance with article 58 § 1a The Family and Guardianship Code, the court may leave the parental authority with both parents at their unanimous application formulated in a written agreement and if it is reasonable to expect that they will co-operate in matters concerning the child. If parents live apart, in accordance with article 107 § 2 The Family and Guardianship Code the court may leave parental authority with both parents if they present an agreement on the exercise of parental authority and maintaining contact with the child that is in line with the child's welfare, and it is reasonable to expect that they will co-operate on matters concerning the child. This possibility of passing verdict of alternate joint custody in the Polish law is however purely theoretical because of the general clause stipulating the child's welfare. A disqualifying fault of alternate joint custody is that the child does not have a sense of belonging to any homes of her/his parents, which may adversely affect her/his development due to the lack of safety and stability.

Słowa kluczowe: opieka, rodzina, dziecko

Keywords: custody, family, child

***Z problematyki kościelnego
prawa procesowego***



Zasada odpowiedzialności przewodniczącego (Przewodnik po kanonicznych zasadach procesowych – część V)

Niniejszy artykuł wpisuje się w podejmowane przez Autorkę badania nad kanonicznymi zasadami procesowymi [M. Greszata. *Iudicium cum principiis*. Kodeksowa weryfikacja wybranych zasad procesowych w kanonicznych sprawach o nieważność małżeństwa. Lublin 2008.]. Należy jednak podkreślić z całą stanowczością, iż w swoich istotnych rozważaniach publikacja ta ukazuje nowe ujęcie merytoryczne, gdyż prezentuje zasadę odpowiedzialności przewodniczącego w sposób na tyle przystępny, by ułatwić

potencjalnemu czytelnikowi poruszanie się po zawiłościach systemu kanonicznego prawa procesowego.

W strukturze kanonicznego *iudicium*, oprócz przedmiotu sporu, stron, rozstrzygnięcia wyrokowego i z nich wypływającej formalistyki, konieczny jest element udziału sędziego. Bez jego aktywności w *iudicium* nie można byłoby w ogóle mówić o istnieniu *iudicium*, czyli o *iudicium* w jego ontycznym ujęciu. Sędzia jako reprezentant władzy sądowej, przynależy w sposób najściślejszy do kanonicznego procesu spornego, tworząc go w jego istocie i strukturze. Zasada odpowiedzialności przewodniczącego należy więc do grupy zasad organizujących *iudicium*, odnosi się do rozpoznawania sporu w ramach *iudicium*, a w szczególności jest istotna dla sędziów.

Zasada odpowiedzialności przewodniczącego trybunału kolegiального wyraża się przede wszystkim w tym, że sędzia, który jest przewodniczącym trybunału kolegiального, zostaje obciążony szczególną odpowiedzialnością za przebieg kanonicznego procesu o nieważność małżeństwa. To na nim spoczywają poszczególne obowiązki, jak na nikim innym spośród pozostałych sędziów i innych pracowników trybunału. Te obowiązki wpisują się w szereg innych, które przynależą trybunałowi kolegialnemu, jako uzupełnienie tego, co przysługuje kolegium sędziowskiemu.

W sądownictwie kościelnym, dla zaistnienia jakiegokolwiek trybunału, najbardziej konieczne są dwa urzędy, które z istoty swej stanowią ów trybunał, są nimi: urząd sędziego i urząd notariusza [M. Greszata. *Kanoniczne procesy małżeńskie. Pomoc dla studentów*. Lublin 2007 s. 109. Szeroko na temat notariusza w prawie kanonicznym zob. A. Fuccillo. *Diritto ecclesiastico e attività notarile*. Torino 2000.]. Jednak faktycznie sam sędzia [Szerzej na temat funkcji sędziego kościelnego w kanonicznym procesie o nieważność małżeństwa zob. R. Sobański. *Uwagi o funkcji sędziego w procesie o nieważność małżeństwa*. *Ius Matrimoniale* 3 (1998) s. 45 – 59; R. Sobański. *Iudex veritatem de matrimonio dicit*. *Ius Matrimoniale* 4 (1999) s. 181 – 196.], oprócz notariusza [Szerzej na temat funkcji notariusza w kanonicznym procesie o nieważność małżeństwa zob. M. Greszata. *Rola i zadania notariusza sądowego*. W: *Urzędy sądowe – władza i służba. Materiały z ogólnopolskiego spotkania pracowników sądownictwa kościelnego w Gródku nad Dunajcem w dniach 11 – 12 października 2004 roku*. Red. T. Rozkrut. Tarnów 2005 s. 65 – 88.], ma wielu współpracowników [Na temat innych współpracowników sędziego zob. R. Sztuchmiller. *Sędziowie i urzędnicy sądowi w służbie praw człowieka*. W: *Plenitudo legis dilectio. Księga pamiątkowa dedykowana prof. dr. hab. Bronisławowi W. Zubertowi OFM z okazji 65. rocznicy urodzin*. Red. A. Dębiński, E. Szczot. Lublin 2000 s. 681 – 707.]. Prawodawca kościelny wydał szereg norm określających skład osobowy trybunału kościelnego, wymagania stawiane urzędnikom sądowym, sposób ich powoływania oraz ich kompetencje, w tym również kompetencje przewodniczącego zespołu sędziowskiego. Te kompetencje przewodniczącego kolegium są szczególnie ważne, ponieważ one wyznaczają sposób prowadzenia procesu kanonicznego o nieważność małżeństwa. To, co wolno i czego nie wolno przewodniczącemu, nadaje rytm procesowi, nadaje mu konkretny kształt, tym kwestiom podporządkowuje sposób prowadzenia procesu. Można więc uznać, iż kompetencje przewodniczącego kolegium tworzą zasadę, która wyraża się w szczególnej jego odpowiedzialności za przebieg procesu [Dzięga w tym przypadku zastanawia się nad funkcją przewodniczącego trybunału kolegiального jako koordynatora pracy całego zespołu. Co oznacza, że z natury swojej funkcja ta nie jest (w jej teoretycznym obrazie) autonomicznym zadaniem procesowym. Przyjęcie tezy, iż przewodniczący zespołu nie jest z natury swojej funkcji autonomiczny, nie przeszkadza jednocześnie, by osobę i funkcję przewodniczącego potraktować bardziej jako „delegata”, działającego w pewnych czynnościach samodzielnie (może lepiej: samotnie) lecz zawsze w imieniu całego zespołu. Zob. A. Dzięga. *Specyfika decyzji kolegiальной w trybunale kościelnym*. W: *Matrimonium spes mundi. Małżeństwo i rodzina w prawie kanonicznym, polskim i międzynarodowym*. Księga pamiątkowa dedykowana ks. prof. Ryszardowi Sztuchmillerowi. Red. T. Płoski, J. Krzywkowska. Olsztyn 2008 s. 186 – 187.].

W treści artykułu 46 § 1 Instrukcji *Dignitas connubii* [Pontificium Consilium De Legum Textibus. Instructio „Dignitas connubii” servanda a tribunalibus dioecesis et interdioecesis in pertractandis causis nullitatis matrimonii (25 I 2005). Communicationes 37 (2005), p. 11 – 89 (dalej DC).] doprecyzowana jest treść kanonu 1426 § 2 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku [Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus. AAS 75 (1983) pars II, p. 1 – 317 (dalej CIC).]. Mianowicie, jeśli nie może trybunałowi kolegialnemu przewodniczyć wikariusz sądowy lub pomocniczy wikariusz sądowy, co należy traktować jako formę zwyczajną, to powinien mu przewodniczyć inny członek kolegium, co należy traktować jako formę nadzwyczajną, którym powinien być duchowny, wyznaczony przez oficjała lub wiceoficjała. Ową dyspozycję normy artykułu 46 § 1 Instrukcji należy rozumieć w taki sposób, iż ów inny sędzia może być od razu wyznaczony na przewodniczącego kolegium, a nie tylko do zastępowania przewodniczącego w poszczególnych działaniach, gdy sam przewodniczący nie może tego czynić [R. Sztymmler. Tytuł II. Trybunały. W: Komentarz do Instrukcji procesowej „Dignitas connubii”. Redakcja naukowa T. Rozkrut. Sandomierz 2007 s. 95.].

Sędzią w ogólności jest osoba piastującą urząd publiczny, na mocy którego może ona sądzić sprawy i wymierzać sprawiedliwość [T. Pawluk. Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II. T. 4. Dobra doczesne Kościoła. Sankcje w Kościele. Procesy. Olsztyn 1990 s. 182; por. R. Sztymmler. Sądownictwo kościelne w służbie praw człowieka. Olsztyn 2000 s. 58.]. Sędzia kościelny zaś to osoba mająca udział w kościelnej władzy sądowej, dzięki czemu może rozpatrywać i autorytatywnie rozstrzygać spory zgodnie z prawem kościelnym [T. Pawluk. Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II. T. 4. Dobra doczesne Kościoła. Sankcje w Kościele. Procesy. Olsztyn 1990 s. 182; por. A. Dziega. Władza sędziego kościelnego. W: Urzędy sądowe – władza i służba. Materiały z ogólnopolskiego spotkania pracowników sądownictwa kościelnego w Gródku nad Dunajcem w dniach 11 – 12 października 2004 roku. Red. T. Rozkrut. Tarnów 2005 s. 24.]. Urząd sędziego kościelnego jest urzędem publicznym, gdyż służy dobru wspólnemu Kościoła. Urząd ten stoi na straży praworządności w życiu społecznym i umacnia sprawiedliwość, jako podstawę stosunków międzyludzkich [R. Sztymmler. Sądownictwo kościelne w służbie praw człowieka. Olsztyn 2000 s. 58.]. W wyniku urzędowej działalności sędziego można przywrócić naruszony porządek prawny oraz obronić swoje prawo do życia w sprawiedliwości i słuszości. Sędzia kościelny nie działa na mocy własnego autorytetu, lecz na podstawie jurysdykcji sądowej prawnie uzyskanej wraz z pełnią władzy rządzenia [CIC c. 135 § 1; por. R. Sobański. Tytuł VIII. Władza rządzenia. Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego. Tom I, Księga I, Normy ogólne. Red. naukowy J. Krukowski. Pallotinum 2007 s. 220 – 222.], albo też wraz z urzędem [CIC c. 1421 § 1; por. DC art. 43 § 1.]. Wymierza on sprawiedliwość zgodnie z obowiązującym prawem materialnym i stosuje procedurę przewidzianą w kanonicznym prawie procesowym [CIC c. 135 § 3; por. DC 32 § 1; por. R. Sobański: Tytuł VIII. Władza rządzenia. Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego. Tom I, Księga I, Normy ogólne. Red. naukowy J. Krukowski. Pallotinum 2007 s. 220 – 222.].

Wikariusz sądowy, nazywany też oficjałem, to również sędzia ze zwyczajną władzą sądenia w diecezji, wykonywaną w imieniu biskupa diecezjalnego. Każdy biskup diecezjalny ma obowiązek ustanowienia takiego wikariusza sądowego, czyli oficjała, ze zwyczajną władzą sądenia, różnego od wikariusza generalnego, chyba że niewielki obszar diecezji lub mała liczba spraw zalecają coś odmiennego [CIC c. 1420 § 1; por. DC art. 38 § 1; por. T. Pieronek. Kościelne prawo procesowe. Cz. 7. W: Prawo kanoniczne w okresie odnowy posoborowej. Red. E. Sztarfrowski. T. 2. Warszawa 1979 s. 455 – 456.]. Wikariusz sądowy może otrzymać pomocników, których nazywa się pomocniczymi wikariuszami sądowymi [CIC c. 1420 § 3; por. DC art. 41 § 1.]. Pomocniczy wikariusz sądowy może być ustanowiony przez biskupa diecezjalnego, jeśli wymaga tego dobro spraw rozpatrywanych w danym trybunale. W trybunałach, w których jest rozpatrywana większa liczba spraw można powołać kilku pomocniczych wikariuszy sądowych. Są oni zbędni w sytuacji, gdy wikariusz sądowy może sam sprostać obowiązkowi wynikającemu z jego urzędu. Pomocniczy wikariusz sądowy jest stałym zastępcą wikariusza sądowego i jego pomocnikiem we wszystkich sprawach sądowych i podlega administracyjnej władzy wikariusza sądowego [T. Pawluk. Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II. T. 4. Dobra doczesne Kościoła. Sankcje w Kościele. Procesy. Olsztyn 1990 s. 185.]. Wydaje się, że do jego stałych zadań w trybunale kościelnym należy przewodniczenie turnusom kolegialnym, o ile nie może tego czynić sam wikariusz sądowy. A może się to zdarzać dość często, gdyż oficjał, który organizuje w imieniu biskupa władzę sądową w diecezji, ma bardzo wiele zajęć natury administracyjnej. W związku z tym wiceoficjał powinien przejmować zadania związane z przewodniczeniem turnusom sędziowskim w poszczególnych sprawach [R. Sztymmler.

Sądownictwo kościelne w służbie praw człowieka. Olsztyn 2000 s. 60.].

Pojęcie przewodniczącego zespołu sędziów wyznaczonych do konkretnej sprawy o nieważność małżeństwa bardzo ściśle wiąże się z pojęciem wikariusza sądowego lub pomocniczego wikariusza sądowego, którzy przede wszystkim powinni pełnić tę funkcję w trybunałach kościelnych. Ale pojęcie przewodniczącego wiąże się również z pojęciem sędziego, gdyż każdy oficjał i wiceoficjał nim jest, ale także dlatego, że Instrukcja *Dignitas connubii* dopuszcza możliwość przewodniczenia turnusom sędziowskim przez zwykłych sędziów wyznaczonych do tej funkcji.

W prawie kanonicznym, na łamach VII Księgi Kodeksu Prawa Kanonicznego wskazanych jest bardzo wiele funkcji przewodniczącego zespołu sędziowskiego, są one porzucane po całej księdze zgodnie z chronologią przyjętą przez Prawodawcę. Jednakże zagadnienia te zostały uporządkowane w odniesieniu do spraw o nieważność małżeństwa w artykule 46 § 2 Instrukcji *Dignitas connubii*, gdzie wymienia się aż dwadzieścia trzy kompetencje przewodniczącego kolegium sędziowskiego.

Przewodniczący turnusu sędziowskiego w danej sprawie jest wyznaczany decyzją wikariusza sądowego spośród sędziów pełniących jednocześnie urząd oficjała lub wiceoficjała, w przypadku trybunału kolegijskiego. W przypadku trybunału jednego sędziego sędzia ten, poza zwyczajnymi zadaniami każdego sędziego w procesie, jednocześnie z urzędu jest kierownikiem postępowania, czyli pełni funkcję przewodniczącego. Istotną kwestią są uprawnienia oraz relacje przewodniczącego trybunału do pozostałych sędziów w trybunale kolegijskim. Kwestię tę dość szczegółowo omawia i porządkuje Instrukcja *Dignitas Connubii*, gdzie wylicza się kompetencje przewodniczącego kolegium sędziowskiego, które poprzez ich znaczenie procesowe można odpowiednio pogrupować [R. Szychmiller. Forum właściwe i organizacja trybunałów kościelnych w świetle Instrukcji *Dignitas Connubii*. W: Proces małżeński według Instrukcji „*Dignitas connubii*”. Materiały z ogólnopolskiego spotkania pracowników sądownictwa kościelnego w Gródku nad Dunajcem w dniach 13 – 14 czerwca 2005 roku. II Ogólnopolskie Forum Sądowe. Red. T. Rozkrut. Tarnów 2006 s. s. 47.].

W pierwszej grupie kompetencji przewodniczącego kolegium wylicza się działania dotyczące uczestników *iudicium*. Mieści się w niej dopuszczenie lub wyznaczenie kuratora przez przewodniczącego [DC art. 46 § 2, 5^o]. Przewodniczący dokonuje tego poprzez wydanie umotywowanego dekretu, który przechowuje się w aktach [DC art. 99 § 1.]. Formalne dopuszczenie lub wyznaczenie kuratora jest czynnością procesową wymaganą do ważności, w innym przypadku kurator nie posiada wymaganego przez prawo pełnomocnictwa, co może spowodować nieważność wyroku [W. Kiwior. Tytuł IV. Strony procesowe. W: Komentarz do Instrukcji procesowej „*Dignitas connubii*”. Redakcja naukowa T. Rozkrut. Sandomierz 2007 s. 159 – 160.]. Ponadto, w grupie tej mieści się także dopilnowanie działalności pełnomocnika i adwokata [DC art. 46 § 2, 6^o]. Zadaniem przewodniczącego jest więc troska o to, by obydwój małżonkowie mogli bronić swoich praw przy pomocy kompetentnych osób [DC art. 101 § 1.]. Przewodniczący powinien powołać pełnomocnika lub adwokata, gdy stronie przyznano bezpłatną pomoc [DC art. 101 § 3.]. Powinien pamiętać również o tym, że gdy obydwój małżonkowie proszą o stwierdzenie nieważności małżeństwa, to mogą powołać sobie wspólnego pełnomocnika lub adwokata, co może być bardzo pożyteczne ze względu na ekonomię procesową, poszukiwanie prawdy obiektywnej i jakość relacji pomiędzy małżonkami [DC art. 102; por. W. Kiwior. Tytuł IV. Tytuł IV. Strony procesowe. W: Komentarz do Instrukcji procesowej „*Dignitas connubii*”. Redakcja naukowa T. Rozkrut. Sandomierz 2007 s. 163 – 164.].

Do drugiej grupy działań przewodniczącego kolegium można zaliczyć czynności dotyczące pracowników trybunału. Pierwszą, wymienioną w Instrukcji, kompetencją przewodniczącego zespołu sędziowskiego mieszczącą się w tej grupie jest wyznaczenie ponensa, w razie potrzeby również, ze słusznej przyczyny, zastąpienie go innym [DC art. 46 § 2, 1^o]. Ponadto, Autor Instrukcji stwierdza, że ponens posiada, z mocy prawa, takie same uprawnienia jak przewodniczący [DC art. 47 § 2.]. Do tej grupy zalicza się także wyznaczanie audytora lub, ze słusznej przyczyny, delegowanie *ad actum* osobę odpowiednią do przesłuchania strony lub świadka [DC art. 46 § 2, 2^o]. Następną kompetencją przewodniczącego, zaliczaną do drugiej grupy, jest rozpatrywanie zarzutów przeciw obrońcy węzła, promotorowi sprawiedliwości lub innym pracownikom sądu [DC art. 46 § 2, 3^o]. Wnioski złożone przez stronę o wyłączenie skierowane przeciwko obrońcy węzła, rzecznikowi sprawiedliwości lub innym urzędnikom sądu rozpatruje przewodniczący trybunału kolegijskiego, jeśli wcześniej oni sami nie wycofają się ze sprawy [DC art. 68 § 4.]. Ostatnim zadaniem przewodniczącego kolegium, mieszczącym się w grupie dotyczącej pracowników trybunału, jest sprawowanie nadzoru nad współpracownikami sądu [DC art. 46 § 2, 4^o]. Jeśli się zdarzy

taka sytuacja, że popełnią oni przestępstwo przeciwko powierzonemu im urzędowi, powinni być ukarani zgodnie z przepisami prawa [DC art. 75 § 1.]. W ten sposób bowiem naruszają oni przysięgę o należytych i wiernym wypełnieniu swoich zadań [W. Kiwior. Tytuł III. Zasady działania sądów. W: Komentarz do Instrukcji procesowej „Dignitas connubii”. Redakcja naukowa T. Rozkrut. Sandomierz 2007 s. 135 - 137.]. Do trzeciej grupy należy zaliczyć działania dotyczące stron procesowych. Kompetencją przewodniczącego, w tym zakresie, jest przyjęcie lub odrzucenie skargi powodowej i wezwanie do sądu strony pozwanej [DC art. 46 § 2, 7^o.]. Przewodniczący, gdy ustali, że trybunał jest kompetentny i powód ma zdolność procesową, jest zobowiązany jak najszybciej swoim dekretem skargę powodową przyjąć lub odrzucić [DC art. 119 § 1.], powinien on w tej kwestii wysłuchać opinii obrońcy wężła [DC art. 119 § 2.]. Do tej grupy należy zaliczyć także inną kompetencję przewodniczącego, którą jest zadbanie o to, aby dekret wezwania do sądu, czyli dekret cytacyjny, został natychmiast notyfikowany, czyli podany do wiadomości stronom i innym, a gdy sytuacja tego wymaga, aby strony i obrońca wężła zostali wezwani nowym dekretem [DC art. 46 § 2, 8^o.]. Kolejną kompetencją sędziego przewodniczącego, która mieści się w tej grupie, jest postanowienie o nie ujawnianiu stronie pozwanej skargi powodowej, zanim nie złoży ona swego zeznania sądowego [DC art. 46 § 2, 9^o.]. Następnym zadaniem przewodniczącego kolegium w odniesieniu do stron procesowych, jest zadeklarowanie nieobecności w sądzie strony pozwanej oraz zabieganie, aby przystąpiła ona do procesu [DC art. 46 § 2, 12^o.]. Przewodniczący powinien orzec nieobecność strony pozwanej w procesie, gdy właściwie wezwana nie stawia się ani też nie przedstawia usprawiedliwienia nieobecności. Jest to bardzo potrzebne, by sprawa, przy zachowaniu przepisów, mogła być prowadzona aż do wydania ostatecznego wyroku [DC art. 138 § 1.]. Jeszcze innym zadaniem przewodniczącego trybunału kolegiального, wchodzącym w zakres trzeciej grupy, jest odpowiednie, czyli zgodne z artykułem 140 Instrukcji *Dignitas connubii*, postępowanie względem powoda, który nie odpowiada na wezwanie [DC art. 46 § 2, 13^o.]. Jeśli powód, o określonej godzinie i w określonym dniu, wskazanych dla uzgodnienia formuły wątpliwości, nie stawia się w trybunale osobiście ani przez pełnomocnika, ani też nie przedstawi właściwego usprawiedliwienia, to przewodniczący powinien go ponownie wezwać. Jeżeli zaś powód nie stawia się na nowe wyzwanie, to przewodniczący powinien orzec umorzenie sprawy, chyba, że strona pozwana lub promotor sprawiedliwości chcą kontynuować proces o stwierdzenie nieważności małżeństwa [DC art. 140.]. Ostatnią kompetencją, w ramach trzeciej grupy, jest przyznanie prawa bezpłatnej pomocy sądowej [DC art. 46 § 2, 22^o.]. Przy przyznawaniu bezpłatnej pomocy lub obniżki kosztów sądowych, należy brać pod uwagę to, kto zamierza otrzymać zwolnienie z opłat sądowych, ich zmniejszenie lub bezpłatną pomoc. Taka osoba powinna przedstawić przewodniczącemu pisemną prośbę, załączając dowody lub dokumenty, które są w stanie ukazać, jaki jest jej stan ekonomiczny [DC art. 306, 1^o.]. Dodatkowo przewodniczący, jeśli uważa to za słuszne, zanim przyzna bezpłatną pomoc lub zmniejszenie wydatków, może prosić o opinię promotora sprawiedliwości i obrońcy wężła, przekazując im prośbę oraz dokumentację [DC art. 306, 3^o.].

Czwartą grupę stanowią działania dotyczące wstępnej fazy procesu i określenia formuły wątpliwości. Należy do niej przyjęcie lub odrzucanie skargi powodowej oraz wzywianie stron, które zaliczane jest także do grupy działań dotyczących stron procesowych. Do tej grupy należy także notyfikowanie dekretu wezwania stron, które również jest zaliczane do grupy działań dotyczących stron procesowych. Ponadto w tej samej grupie mieści się postanowienie o nieujawnianiu stronie pozwanej skargi powodowej, co także jest zaliczane do grupy działań dotyczących stron procesowych. Zadaniem przewodniczącego, w odniesieniu do wstępnej fazy procesu i określenia formuły wątpliwości, jest także zaproponowanie i ustalenie sformułowania jednej lub kilku wątpliwości [DC art. 46 § 2, 10^o.]. Przewodniczący, razem z notyfikacją pozwu, powinien przedstawić stronom sformułowaną wątpliwość lub wątpliwości sprawy wynikające ze skargi, aby strony mogły się do nich ustosunkować [DC art. 127 § 2.]. Ponadto, czwartą grupę kompetencji przewodniczącego kolegium stanowi decyzja w sprawie deklaracji nieobecności strony pozwanej w sądzie, która zaliczana jest do grupy działań dotyczących stron procesowych. Ostatnim zadaniem przewodniczącego w tym względzie jest odpowiednie postępowanie wobec strony powodowej nie odpowiadającej na wezwania, które zaliczane jest także do grupy działań dotyczących stron procesowych.

Piąta grupa kompetencji przewodniczącego kolegium skupia wokół siebie działania dotyczące fazy dowodowej procesu i dyskusji sprawy. Takim zadaniem przewodniczącego kolegium jest zarządzenie i przeprowadzenie instrukcji sprawy [DC art. 46 § 2, 11^o.]. Przewodniczący, po dziesięciu dniach od zawiadomienia o dekreście formuły wątpliwości, nowym dekretem zarządza instrukcję sprawy [DC art.

137.]. Kolejną kompetencją przewodniczącego, mieszczącą się w piątej grupie, jest wyznaczanie biegłych i przyjmowanie relacji wykonanych przez innych biegłych, jeśli sytuacja tego wymaga [DC art. 46 § 2, 15°]. Przewodniczący powinien nominować biegłych, albo dopuszczać opinie zrobionych przez innych biegłych [DC art. 204 § 1.]. Jeszcze innym zadaniem przewodniczącego trybunału kolegiального, przynależnym do piątej grupy, jest zarządzenie publikacji akt i zamknięcie postępowania dowodowego, oraz kierowanie dyskusją sprawy [DC art. 46 § 2, 18°]. Sposób postępowania przy publikacji akt, przy zamknięciu postępowania dowodowego oraz podczas dyskusji sprawy został bardzo szczegółowo opisany w Instrukcji *Dignitas connubii* w artykułach 229 - 245. Ostatnią kompetencją przewodniczącego mieszczącą się w piątej grupie, jest przekazanie obrońcy węzła akt sprawy, o której mowa jest w artykule 265, aby ten mógł sporządzić swoje uwagi oraz powiadomienie stron o możliwości przedstawienia własnych uwag [DC art. 46 § 2, 21°].

Do szóstej grupy kompetencji przewodniczącego kolegium można zaliczyć działania dotyczące fazy wyrokowej procesu. Takim działaniem jest wyznaczenie terminu sesji kolegium w celu rozstrzygnięcia sprawy i kierowanie dyskusją kolegium w czasie tej sesji [DC art. 46 § 2, 19°]. Po zakończeniu dyskusji sprawy, przewodniczący powinien określić godzinę i dzień, w których sędziowie zbiorą się w siedzibie trybunału, by podjąć decyzję wyrokową [DC art. 248 § 1.]. Ponadto, do tej grupy trzeba zaliczyć kompetencję przewodniczącego trybunału kolegiального, którą jest podjęcie działań zgodnych z przepisem artykułu 255 Instrukcji *Dignitas connubii*, gdy sędzia nie może podpisać wyroku [DC art. 46 § 2, 20°]. Konstytutywne dla ważności wyroku są podpisy sędziów, pozostałe podpisy notariusza nie mają wpływu na ważność wyroku, lecz podnoszą znaczenie działań wspólnych przed przystąpieniem trybunału do sporządzania tekstu wyroku [W. Wenz. Tytuł X. Decyzja sędziego. W: Komentarz do Instrukcji procesowej „Dignitas connubii”. Redakcja naukowa T. Rozkrut. Sandomierz 2007 s. 344.]. Po decyzji stwierdzającej nieważność małżeństwa, może się zdarzyć, że sędzia z powodu śmierci, poważnej choroby lub innej przeszkody, nie będzie mógł podpisać wyroku. W takim przypadku wystarczy, iż przewodniczący wyjaśni sprawę i dołączy do pisma wydaną w dniu posiedzenia składu kolegium decyzję, jako autentyczną kopię części rozstrzygającej podpisaną przez tegoż sędziego [DC art. 225.].

Z kolei w siódmej grupie znaleźć się mogą działania dotyczące instancji sądowej i spraw wпадkowych. Kompetencją przewodniczącego, w tym zakresie, jest ogłoszenie umorzenia instancji lub przyjęcie jej zrzeczenia [DC art. 46 § 2, 14°]. Przewodniczący powinien ogłosić umorzenie instancji, gdy żaden akt procesowy nie został podjęty przez strony w ciągu sześciu miesięcy, które nie mają żadnej przeszkody [DC art. 146.]. Z kolei, zrzeczenie się sprawy by było ważne, musi być dokonane na piśmie. Powinno być podpisane przez stronę lub przez jej pełnomocnika, posiadającego specjalne zlecenie. Musi być również podane do wiadomości drugiej stronie oraz przyjęte przez przewodniczącego [DC art. 150 § 2.]. Następnym zadaniem przewodniczącego zespołu sędziowskiego, w odniesieniu do instancji sądowej i spraw wпадkowych, jest zgodne z przepisem artykułu 220 Instrukcji *Dignitas connubii*, odrzucenie prośby o dopuszczenie sprawy wпадkowej lub odwołanie zaskarżonego dekretu własnego [DC art. 46 § 2, 16°]. Ostatnim zadaniem przewodniczącego, zaliczanym do siódmej grupy jest, z upoważnienia kolegium, rozstrzygnięcie dekretem sprawy wпадkowej [DC art. 46 § 2, 17°]. Jeśli sprawa wпадkowa powinna być rozstrzygnięta dekretem, to stronom oraz obrońcy węzła, przewodniczący powinien jak najszybciej wyznaczyć termin, w czasie którego powinni oni przedstawić swoje argumenty w krótkim piśmie wyjaśniającym [DC art. 225.].

Wreszcie ostatnia, ósma grupa kompetencji przewodniczącego kolegium, skupia w sobie możliwość wykonywania różnych innych działań. Przynależy do nich wydawanie innych aktów procesowych, które nie zostały zarezerwowane dla kolegium ani przepisami prawa ani decyzją kolegium [DC art. 46 § 2, 23°]. Kolegium może więc z własnej inicjatywy przekazać niektóre czynności prawne do wyłącznej dyspozycji przewodniczącego kolegium.

Odpowiedzialność przewodniczącego kolegium jawi się jako zasada w kanonicznym procesie o nieważność małżeństwa, gdyż Instrukcja *Dignitas connubii* przedstawia aż dwadzieścia trzy kompetencje przewodniczącego trybunału kolegiального, które kreują obraz i przebieg *iudicium*. Zadania te są na tyle silnie wpisane w strukturę *iudicium*, że bez nich nie byłoby ono sobą. Ale realizują się one poprzez całościowe działanie przewodniczącego, nadając temu działaniu swoisty charakter i w ten sposób tworząc zasadę organizującą *iudicium*.

Kompetencje przewodniczącego kolegium bardzo silnie wskazują na jego odpowiedzialność za przebieg każdego konkretnego postępowania o nieważność małżeństwa. Jednocześnie swoim zakresem obejmują bardzo szeroki wachlarz możliwości prawnych i ingerencji procesowych przewodniczącego. Te uprawnienia dotyczą stron procesowych i innych uczestników procesu oraz pracowników trybunału. Ale również odnoszą się do wstępnej fazy procesu, określenia formuły wątpliwości, fazy dowodowej, dyskusji sprawy i fazy wyrokowej. Tym samym kompetencje przewodniczącego kolegium odnoszą się do wszystkich elementów *iudicium*.

Wśród kompetencji przewodniczącego kolegium można odnaleźć wszystkie istotne decyzje procesowe, których podejmowanie należy do istoty zadań przewodniczącego turnusu sędziowskiego w ramach *iudicium*. Dzięki tym uprawnieniom, które porządkuje Instrukcja *Dignitas connubii*, wiadomo, które czynności przynależą do przewodniczącego zespołu sędziowskiego a poprzez to proces może się toczyć o wiele sprawniej. Czynności te, w kontekście przewodniczącego kolegium, jawią się jako wyznaczniki zasady odpowiedzialności przewodniczącego kolegium za przebieg procesu, gdyż intencją w układaniu katalogu kompetencji przewodniczącego kolegium jest obarczenie go szczególnym ciężarem odpowiedzialności za przebieg postępowania sądowego.

Należy się wreszcie zastanowić nad tym, czy zasada odpowiedzialności przewodniczącego za przebieg postępowania sądowego jest zasadą w ujęciu dyrektywalnym, czy też zasadą w ujęciu opisowym. Z jednej strony można ją wyinterpretować z całości przepisów procesowych Kodeksu Prawa Kanonicznego, na szczególną uwagę w tym względzie zasługują kanony: 1426 § 2, 1505 § 1, 1507 § 1, 1677, co sugeruje, że ma ona formę opisową. Ale z drugiej strony zasada ta w formie dyrektywnej została wpisana do Instrukcji procesowej *Dignitas connubii* w artykule 46 § 2.

Principio della responsabilità del presidente
(Guida per i principii processuali nel diritto canonico – parte V)

Particolarmente importante è la suddivisione in principii processuali descrittive e direttive. Dal punto di vista descrittivo, vengono assunte come modello di formazione di una data istituzione legale, riprodotto sulla base delle norme vigenti. Dal punto di vista direttivo, si assumono in qualità di norme aventi valore legale, appartenenti ad un dato sistema legislativo, superiori rispetto ad altre norme di questo sistema. Nel diritto processuale canonico possiamo trovare sia le une che le altre.

Anche il principio della responsabilità del presidente per lo svolgimento del procedimento giudiziario è un principio avente forma di direttiva, dal momento che è stato inserito dal Legislatore nell'Istruzione processuale *Dignitas connubii* all'articolo 46 § 2; tuttavia nel Codice di Diritto Canonico deve essere interpretata sulla base della totalità delle norme processuali, il che induce a pensare che abbia una forma descrittiva. Il principio della collegialità ha invece l'aspetto di una direttiva, rispecchiato sia nel canone 1426 § 1 del Codice di Diritto Canonico del 1983 che nell'Istruzione processuale *Dignitas connubii* all'articolo 45.

Słowa kluczowe: proces kanoniczny, zasady procesowe w prawie kanonicznym, zasada odpowiedzialności przewodniczącego

Parole chiavi: il processo canonico; i principii processuali nel diritto canonico; il principio della responsabilità del presidente

Varia





Профессионализм и компетентность государственных служащих в системе государственного управления

«Существующая в Украине система государственного управления остается в целом неэффективной, она эклектично сочетает как институты, доставшиеся в наследство от советской эпохи, так и новые институты, сформировавшиеся в период независимости Украины. Эта система является внутренне противоречивой, незавершенной, громоздкой и оторванной от людей, в результате чего существующее государственное управление стало тормозом в проведении социально-экономических и политических реформ» [Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>]. В контексте административной реформы, сегодня в Украине строится новая модель государственного управления. Одним из основных вопросов реформирования и государства социально-правовых институтов является проблема профессионализма и компетентности государственных служащих, переформатировании отдельных институтов государственного управления. В данном случае речь идет о повышении квалификации, профессионализации уже работающих специалистов и руководителей, о подготовке новых, высококвалифицированных специалистов, а также формировании действенного резерва кадров нового приема. Несмотря на научно-практический интерес к проблеме подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих всех уровней, обусловленный прагматической проблемой необходимости повышения уровня их профессионализации, в условиях обострения социальных противоречий в обществе, ей пока не уделено должного внимания. Серьезную научно-теоретическую базу в ее исследовании составляют научные идеи А. Бандурки, И. Голосниченка, Н. Гончарука, Р. Калюжного, Д. Калаянова, З. Кисель, В. Колпакова, В. Майбороды, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Пашко, С. Петкова, А. Рябченко, А. Синявской и др. Однако, несмотря на весомое научное наследие ученых, многогранность и значимость проблем, которые сейчас существуют в этой области, актуализируют потребность их научного переосмысления и выработки современных подходов к алгоритму прохождения государственной службы.

I.

В последнее время все чаще на государственную службу приходят лица, которые не прошли правовой, социально-экономической управленческой подготовки, необходимой для служебной деятельности, которая иногда приводит к снижению эффективности государственной службы и государственного управления, в частности. В большинстве случаев в государственном управлении работают специалисты, которые не владеют системой научных знаний в отрасли государственного и муниципального управления, правоведения, политологии, социологии, маркетинга и менеджмента, психологии и информатики; необходимыми навыками для решения сложных социально-политических и социально-экономических заданий. Но залог успеха всех реформ заключается в том, чтобы в системе государственного управления работали компетентные высококвалифицированные кадры, способные к творческому решению заданий, которые стоят перед ними. Это обуславливает необходимость создания единой системы непрерывного профессионального образования кадров для органов государственного и местного самоуправления. Эффективной такая система может быть лишь в том случае, если в основе ее формирования и функционирования лежит научно обусловленная и логично стройная комплексная программа, создана надлежащая правовая почва для ее реализации.

Можно с уверенностью утверждать о том, что в настоящее время в Украине длится процесс совершенствования профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, направленный на подготовку государственных служащих европейского образца. Поскольку, именно от профессиональных качеств государственных служащих, их умения принимать взвешенные управленческие решения зависит будущее государства Украины. Эффективность и результативность деятельности системы профессионального обучения может быть достигнута при условии соответствия профессиональной

Гришук А.Б.

*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*

подготовки и последипломного образования требованиям образования для общества, построенного на знаниях и информации, а именно: «образование в течение всей жизни; образование без границ, что основывается на информационно-компьютерных технологиях и дополняет традиционные методы и технологии новыми возможностями; образование за креативными моделями учебы и индивидуальными образовательными траекториями; образование, что развивается на основе фундаментальных знаний» [Материалы официального веб-сайта Головердержслужбы Украины. - [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.guds.gov.ua/>].

В контексте вышесказанного, по мнению автора, следует остановиться на рассмотрении научных подходов к понятию «профессионализм государственных служащих». Так, в энциклопедии социологии отмечено, что «профессионализация – это процесс приобретения человеком профессии и включения ее к профессиональной среде. Углубляя специальную подготовку, человек развивает свою заинтересованность в данной работе, стремится к повышению содержательности труда. Таким образом, профессионализация, если рассматривать ее как общее явление, являет собой реальный прогресс относительно отношения индивида к труду» [Энциклопедия социологии. - [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.slovari.yandex.ru/dict/sociology/>].

Понятие «профессионализм государственных служащих», по мнению В. К. Колпакова, есть «... качественно-ценностным комплексом сочетания глубоких разносторонних знаний, умений, профессиональных управленческих навыков, практического опыта, общечеловеческой культуры, которая отображает степень самоорганизации лица, уровень ее профессиональной деятельности, обеспечивает эффективность государственной службы и способствует росту ее авторитета» [Колпаков В.К. Административно-деликтный правовой феномен. Монография / Валерий Константинович Колпаков. - К.: Юринком Интер, 2004, с.322].

Для развития профессионализма государственного служащего, учитывая европейские нормы государственной службы, по мнению Ю. Є. Богатиковой, «... необходимо: придерживаться этики поведения; качественно решать задания в соответствии со своими служебными обязанностями, результаты которых отвечают требованиям общества; быть компетентным, эффективным; ориентироваться на удовлетворение потребностей конкретных групп потребителей государственных услуг; уметь эффективно общаться; иметь мотивацию к работе и удовольствию от нее; использовать новейшие технологии в своей деятельности, достигать определенного необходимого уровня профессиональных личностных качеств, знаний и умений; быть доброжелательным, чутким, сочувствовать другим; быть ответственным за свои поступки; не использовать дискриминационных методов против других лиц относительно национальности, языка, цвета, культуры, возраста, политики, религии или сексуальной ориентации; уметь вдохновлять коллег и клиентов; быть человеком с достойной репутацией и высокими моральными принципами; беспокоиться за свой карьерный рост и профессиональное развитие; быть открытым к инновациям; иметь желание постоянно повышать свой уровень знаний по специальности, учиться; быть преданным профессии, уметь делать качественную и количественную самооценку своего труда» [Богатикова Ю. Є. Профессионализация государственной службы Украины - приоритетное направление реформирования на пути к Европейскому Союзу / Юлия Евгеньевна Богатикова. - [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://kds.org.ua/blog/profesionalizatsiya-derzhavnoi-sluzhbi-ukraini-prioritetnij-napryamok-reformuvannya-na-shlyahu->].

Анализ научных трудов дают нам основания утверждать о том, что профессионализация государственных служащих являет собой непрерывный процесс, инструмент государственной кадровой политики, системное социальное явление, которое заключается в постоянном становлении государственного служащего-специалиста, путем улучшения его теоретических и практических навыков.

II.

Особенности совершенствования и жизнедеятельности государственной службы в Украине как публично-правового института определяет специфику подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Анализ международного опыта функционирования государственной службы свидетельствует о том, что без тандема «государственная служба – система образования», становления современной государственной службы – длительный во

Гришук А.Б.

*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*

времени процесс. Профессионализация государственных служащих, как свидетельствует опыт, должна происходить на протяжении всей их служебной деятельности, потому развитие государственной службы и системы профессионального обучения является органично взаимосвязанным. Эту мысль поддерживает и С. В. Кивалов, который считает, что рост требований к профессионализму государственных служащих требует от них постоянного усовершенствования профессионального мастерства. Поэтому, под профессиональной подготовкой он предлагает считать «... получение образования соответствующего образовательного-квалификационного уровня по специальностям, направленных на профессиональную деятельность государственного служащего, а также учеба в аспирантуре, докторантуре Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, других учебных заведениях или научных учреждениях за специальностями образовательной отрасли «Государственное управление»; учеба за программами функциональной специализации «Государственная служба», получение высшего образования по специальностям других отраслей, направленных на деятельность в сфере государственного управления. То есть, профессиональная подготовка представляет собой процесс, направленный на систематический рост знаний, навыков, умений государственных служащих» [Кивалов С. В. Государственная служба в Украине : учебник / С. В. Кивалов, Л. Р. Билла. - Одесса : Юридична литература, 2003, с. 250-251].

Правовой базой профессионализации государственных служащих являются: Указ Президента Украины «О Комплексной программе подготовки государственных служащих» от 9 ноября в 2000 г. №1212/2000 [Указ Президента Украины «О Комплексной программе подготовки государственных служащих» от 9 ноября в 2000 г. №1212/2000], Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении научной программы исследования развития государственной службы и совершенствования кадрового обеспечения государственного управления» от 8 августа в 2001 г. № 953 [Постанова Кабинету Министров Украины «Об утверждении научной программы исследования развития государственной службы и совершенствования кадрового обеспечения государственного управления» от 8 августа в 2001 г. № 953], Указ Президента Украины «О стратегии реформирования системы государственной службы в Украине» от 14 апреля в 2000 г. № 599/2000 [Указ Президента Украины «О стратегии реформирования системы государственной службы в Украине» от 14 апреля в 2000 г. № 599/2000], Указ Президента Украины «О концепции развития законодательства о государственной службе» от 20.02.2006 № 140/2006 [Указ Президента Украины «О концепции развития законодательства о государственной службе» от 20.02.2006 № 140/2006], Указ Президента Украины «О вопросе Украинской Академии государственного управления при Президенте Украины» от 21 сентября в 2001 г. № 850/2001 [Указ Президента Украины «Вопрос Украинской Академии государственного управления при Президенте Украины» от 21 сентября в 2001 г. №] и т.п.

Также, нельзя оставить без внимания, разработанную Национальной академией государственного управления при Президенте Украины концепцию (в дальнейшем – Концепция) развития магистерских программ области знаний «Государственное управление», целью которой является профессиональная подготовка высококвалифицированных ответственных кадров для государственного управления и местного самоуправления, способных разрабатывать, анализировать и реализовывать государственную политику, творчески, эффективно и результативно выполнять управленческие функции, способствовать инновационным процессам в обществе. Для достижения отмеченной цели необходимым видится решение таких заданий:

- «переориентация содержания учебных программ на основе функционального, личностного и компетентного подходов;
- обеспечение оптимального сочетания учебного процесса из подготовки специалистов в отрасли знаний «Государственное управление» с фундаментальными и прикладными научными исследованиями проблем государственного управления;
- активизация применения современных интерактивных форм учебного процесса (тренинги, проблемные ситуационные задания, «мозговые атаки», деловые игры и т. п.);
- учреждение преподавания авторских курсов авторитетными отечественными и иностранными специалистами, государственными деятелями, учеными и экспертами;

Гришук А.Б.

*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*

- укрепление связи учебного процесса с практикой государственного управления, совершенствования организации стажировки слушателей и преподавателей в соответствующих государственных органах, ведущих учебных и научных центрах Украины и других государств;

- усиление требований к оцениванию и контролю успешности учебы слушателей, а также работе преподавателей» [Концепція розвитку магістерських програм галузі знань «Державне управління» в Національній академії державного управління при Президентові України // Режим доступу. - [Електронний ресурс] : http://www.academy.gov.ua/doc/reforma_3/konceptcia_rozvytku.pdf].

Так, реализация заданий Концепции, в процессе подготовки государственных служащих будет способствовать формированию у них основательных знаний, практического опыта государственного управления, «... направленного на обеспечение прогрессивных изменений в обществе, выработке новаторских профессиональных качеств: независимого критического мышления, творчества, инициативности, всестороннего непредвзятого осмысления общественных проблем, прогнозирования последствий принятия управленческих решений и тому подобное» [Концепція розвитку магістерських програм галузі знань «Державне управління» в Національній академії державного управління при Президентові України // Режим доступу. - [Електронний ресурс] : http://www.academy.gov.ua/doc/reforma_3/konceptcia_rozvytku.pdf].

III.

Стратегия реформирования государственной службы предусматривает реализацию ряда заданий, призванных совершенствовать качественный состав кадрового потенциала государственных служащих, которые будут отвечать европейским стандартам, способных профессионально, качественно выполнять положенные на них функции. Так, Указом Президента Украины от 9 ноября в 2000 утверждена Комплексная программа подготовки государственных служащих (в дальнейшем – Программа), в которой определены цели и задания органов государственной власти и органов местного самоуправления в деле развития профессионального кадрового потенциала государственного управления и местного самоуправления путем качественного совершенствования функционирования общенациональной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов для профессиональной деятельности в этих органах. В Программе отмечено, что «... государственная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих – это совокупность таких составляющих:

- органов, которые осуществляют управление системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- образовательно-профессиональных программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- аккредитованных учебных заведений, институтов и центров переподготовки и повышения квалификации, которые реализуют отмеченные программы» [Указ Президента Украины «О Комплексной программе подготовки государственных служащих» от 9 ноября в 2000 г. №1212/2000 -[Электронный ресурс].Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000.>].

Справедливым является мнение Ю. В. Буцко, который отмечает, что «... дальнейшее развитие государственной службы должно осуществляться на таких принципах:

- конституционность и законность регулирования деятельности государственных органов и государственных служащих, их взаимодействия с институтами гражданского общества;

- высокая профессиональность, демократичность и прозрачность системы государственной службы, процедур принятия решений органами государственной власти, обеспечение участия граждан в процессе подготовки таких решений, объективное и оперативное информирование общественности о деятельности государственных органов и их должностных лиц;

- неуклонное соблюдение государственным служащими требований законодательства, этических норм и правил поведения, в первую очередь относительно недопущения проявлений коррупции и злоупотребления служебным положением, конфликта материальных и других личных интересов;

- патриотическое, самоотверженное служение украинскому народу, политическая нейтральность государственных служащих, четкое разграничение политических и административных должностей, полномочий и ответственности лиц, которые их занимают;

Гришук А.Б.

*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*

- стабильность государственной службы, надежная защищенность государственных служащих от политического или другого незаконного вмешательства в выполнение ими служебных обязанностей, надлежащая материальная и другая обеспеченность» [Буцко Ю.В. Стратегические шаги реформирования системы государственной службы в Украине / Ю. В. Буцко // - [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://esteticamente.ru/portal/Soc Gum/Aiv/2009 2/BUTSKO.htm>].

Профессиональная деятельность современного управленца требует от него наличие не только профессиональных знаний, но и основательных знаний в отрасли права, психологии, экономики, общественно-политической жизни, широкого мировоззрения. Процесс личностного развития государственного служащего является процессом динамическим и должен он длиться в течение всей жизни. К сожалению, в существующем действующем законодательстве, которое регулирует процесс прохождения государственной службы, не учтен позитивный европейский опыт, а именно тесная взаимосвязь карьерного роста, присвоения очередного ранга, увеличения денежного содержания от полученного им профессионального уровня и его профессионализма. Поэтому считаем целесообразным внести изменения к статье 29 «Учеба и повышения квалификации государственных служащих», дополнив ее абзацем следующего содержания: «в случае отказа государственного служащего без уважительных причин от повышения квалификации к нему могут быть применены мероприятия дисциплинарного влияния вплоть до освобождения от занимаемой должности»

По мнению автора, актуально принятие кодифицируемого нормативно-правового акта «О порядке подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления», в котором нашли в свое отражение такие вопросы, как:

- алгоритм профессионального образования государственных служащих;
- структура системы профессионального обучения государственных служащих нового приема и тех, которые зачислены в резерв на выдвижение;
- конкретизация властных полномочий между органами управления системой профессиональной учебы государственных служащих;
- ввод института ответственности государственных служащих и органов, которые их направляют на подготовку, переподготовку и повышение квалификации;
- создание алгоритма технологии карьерного роста государственного служащего в соответствии от полученного образовательно-квалификационного уровня;
- формирование государственного заказа органами государственной власти и местного самоуправления на подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих;
- разработки стратегии развития профессионализации государственных служащих.

Алгоритм профессионализации государственных служащих путем подготовки, переподготовки и повышения квалификации является детерминантой формирования государственного служащего новой генерации и формирования государственного управления европейского образца. Изменение вектора профессионализации государственного служащего будет способствовать актуализации мотивационного механизма, который будет активировать стремление государственного служащего к постоянному совершенствованию, как теоретических, так и практических навыков.

Выводы:

Учитывая выше изложенное, считаем, что предпосылкой эффективности деятельности государственной службы и государственных служащих, в частности, прямопропорционально зависит от уровня профессионализма его персонала. С этой целью необходимо совершенствовать систему профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, путем:

- совершенствование механизма непрерывного обучения персонала органов государственной власти и местного самоуправления;
- создание современных критериев оценивания профессиональной пригодности государственных служащих к выполняемым ими должностным функциям;

Грицук А.Б.

*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*

- с целью имплементации позитивного европейского опыта деятельности государственных служащих, расширять сотрудничество в части обмена опытом формирования содержания учебы и его целевым устремлением, налаживать тесное сотрудничество с иностранными партнерами;
- осуществлять изучение и внедрение опыта организационного и научно-методического обеспечения учебного процесса с применением новейших информационных технологий;
- с целью усовершенствования профессиональной подготовки осуществлять стажировку студентов и преподавателей за рубежом;
- вводить изменение содержания учебной парадигмы, путем учета функционального, личностного и компетентного подходов;
- во время подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих акцентировать внимание на интерактивных методах и формах учебного процесса.

The professionalism and competence of civil servants in public administration

In the article, basic terms are analyzed for professional activity of civil servants on the basis of a normative analysis of national legal acts and ideas of scholars. Also, the concept of «professionalization of civil servant» is considered and analyzed from the point of view of scientists, as well as ways of perfection of the system of professional preparation, retraining and in-plant training of civil servants are offered.

Ключевые слова: профессионализация, государственный служащий, профессиональная подготовка, повышение квалификации, нормативно-правовой акт

Key words: professionalism, civil servant, professional preparation, in-plant training, is normative is a legal act

Гришук А.Б.

*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*



К вопросу о практическом значении реструктуризации системы органов публичной власти в качестве метода предупреждения и противодействия коррупции

Праксеология – (от греч. Πράξις–действие и греч. Λογία–язык, учение) – это учение о практической значимости любого процесса, действия или явления, раздел философии, в котором выясняются фундаментальные проблемы человеческой деятельности, в частности в аспекте ее эффективности. Ввиду отсутствия единого толкования понятия «гносеология» в философии, в целях данного исследования, предлагаем под гносеологическим аспектом исследования коррупции понимать систему взглядов, концепций, положений относительно определения методики интенсификации эффективности антикоррупционных мероприятий. Таким образом, фундаментальное значение в ходе праксеологической интерпретации коррупции приобретает анализ вариативных мероприятий по минимизации значения коррупционной компоненты в социально–правовой, экономической и политической сферах социальной действительности.

Аксиоматичным, в доктринальной плоскости, выступает факт констатации значительного негативного влияния чрезмерной бюрократизации и гипертрофии аппарата государственной власти на процесс укрепления позиций коррупции как явления, замещающего аутентичные правомерные индикаторы эффективности реализации государственной политики. Поэтому существенный научный интерес связывается с основным методом противодействия указанным явлениям – оптимизацией государственного аппарата, исследованию которого и посвящена данная статья. «Оптимизация (рус. оптимизация, англ. Optimisation, нем. Optimierung) – процесс целеустремленного воздействия с целью приобретения чем-либо выгодных характеристик, соотношений. Выбор из всех возможных вариантов использования ресурсов тех, которые дают наилучшие результаты. Часто описывается в виде максимизации целевой функции» [<http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/9168>].

I.

Априори раскрытие сущности и особенностей осуществления оптимизационных процессов в публично-правовом пространстве Украины, считаем целесообразным обратить внимание на актуальный опыт таких государств как Сингапур и Грузия, которые на собственном опыте продемонстрировали каждый из этапов реструктуризации публичного аппарата во всей многогранности положительных и отрицательных особенностей такого процесса. В течение последних двух-трех лет президентства Шеварднадзе все государственные институты были просто уничтожены изнутри коррупцией. Важнейшие секторы грузинской экономики были поделены между представителями узкого круга приближенных к власти людей. Самыми видными фигурами в этом клане были племянник Шеварднадзе, контролировавший нефтяной сектор и табачную промышленность, зять Шеварднадзе, возглавлявший компанию "Magti", работающий в сфере предоставления услуг мобильной связи, отец невестки Шеварднадзе, который был "владельцем" порта Поти, а также личный врач жены, назначен государственным министром. При этом дочь Шеварднадзе контролировала кино– и телеиндустрию республики....

Власть в Грузии потеряла всякий авторитет, и высшие представители власти нагло и цинично демонстрировали свое благосостояние, нажитое абсолютно в очевидный для людей способ – коррупцией. В 2001 году Шеварднадзе явно продемонстрировал, что не собирается расставаться с людьми, которые пытались удержаться у власти любой ценой, обогащались за счет полного обнищания населения. В Грузии хронически не выполнялся даже минимальный государственный бюджет. Не выплачивались мизерные пенсии и зарплаты. Люди находились в нищем состоянии – большинство из пяти миллионов жителей были безработными, почти миллион человек пытались найти работу в России. Пенсия в пересчете составляла пять евро в месяц, а средняя заработная плата составляла 10–15 евро.

Представители новой власти, как в Сингапуре, так и в Грузии, вынуждены были искать пути борьбы в первую очередь с коррупцией госслужащих всех уровней, которая исключала осуществления экономических преобразований. Очень существенным фактором, который обуславливает существование коррупции, является чрезмерное государственное вмешательство в экономику, монополизация отдельных секторов экономики, контроль государства над ресурсной базой. Лидеры, как Сингапура, так и Грузии поняли, что одной из основных задач является необходимость приватизации предприятий, находящихся в государственной собственности. Приватизация – это возможность отказаться от практики, когда огромные предприятия якобы находятся под государственным контролем, а на самом деле происходит растаскивание властями по разным углам всего ценного, что есть в активах данных предприятий. Государство должно иметь минимальное влияние на экономику. Движущей силой в развитии экономической стабильности может быть только частный сектор. Всей стране: пенсионерам, студентам, учителям будет лучше, если больше людей смогут проявлять свою инициативу, добиваться успеха. Такой подход демонстрирует, что только демократия является необходимым условием стабильного экономического роста и победы над бедностью.

Новое руководство Грузии решило взять курс на максимальную прозрачность экономики. Большинство крупнейших госкомпаний было выставлено на продажу без каких-либо ограничений для покупателей. Никаких льгот для «национального капитала» не было. Единственное преимущество, которым могли пользоваться местные бизнесмены, – отсутствие языкового барьера и возможность первыми узнать о приватизации того или иного объекта из газетных публикаций. Основными покупателями мелких объектов стали местные компании, крупных – иностранные. «Ситуация с приватизацией крупных предприятий изменилась в Грузии, по шкале Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), с 3,3 баллов в 2003 году до 4,0 в 2007–м. Может показаться, что прогресс небольшой, но только семь стран из двадцати девяти с переходной экономикой имеют такое значение индекса (для сравнения: показатель России за тот же период снизился с 3,3 до 3,0).

За приватизацией пошли инвестиции. Совокупные прямые иностранные инвестиции в экономику Грузии в 2004–2009 годах составили \$ 6,5 млрд. По привлекательности для иностранных инвесторов и по объемам полученных внешних инвестиций Грузия сравнялась с новыми членами ЕС. В размерах грузинского бюджета средства, полученные от приватизации и инвестиций, были очень существенными и достигали от 10 % до 30 % от ВВП (по каждому показателю), что превышает подобные индексы во всех странах бывшего СССР» [Кабанов О. Л. Современные проблемы противодействия коррупции уголовно–правовой и криминологический аспекты / О. Л. Кабанов, С. К. Мелькин. – М.: Wolters Kluwer, 2010, с.64].

II.

Другим существенным фактором разгула коррупции является слабость закона, отсутствие прозрачной и четкой законодательной базы и слишком частая смена экономического законодательства, неадекватные меры наказания за коррупционные сделки, возможность влияния на судебные решения, наличие норм в законах, позволяющие субъективную трактовку нормативных актов.

В Сингапуре первой проблемой, с которой столкнулось новое правительство в борьбе с коррупцией, был именно закон, регулирующий борьбу с коррупцией. Он был откровенно слаб. Многие коррупционные преступления оказались вне сферы его действия, а работники правозащитных органов не имели власти, которая бы давала им возможность эффективно выполнять свои функции. Более того, найти доказательства преступлений было крайне сложно из-за неэффективности законодательства и привлечения огромного количества госслужащих в коррупционную практику. Поэтому сокращение возможности для совершения коррупционных действий было осуществлено принятием целого ряда мер, которые были закреплены в Законе о предотвращении коррупции и наделения Бюро по расследованию коррупции особыми полномочиями. На фоне упрощения процедур принятия решений, была устранена любая двусмысленность в законах в результате издания простых и понятных правил. Произошла отмена разрешений и лицензирования. Действия госслужащих были полностью регламентированы, бюрократические процедуры упрощены,

*Кисель Роман–Владимир Вячеславович
преподаватель кафедры административно–правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*

был обеспечен строгий надзор за соблюдением высоких этических стандартов.

В Грузии лидеры новой формации также решили начать с законодательной базы. Отказавшись от принятия традиционного антимонопольного законодательства, грузинские власти приняли Закон «О свободной и конкурентной торговле» [<http://georgia.mfa.gov.ua/ua/ukraine-ge/legal-acts>], который был направлен в первую очередь не столько на предупреждение монополизации различных сфер бизнеса, сколько на отказ от ограничения конкурентной среды.

Полномочия государственных органов были существенно сокращены, количество контролируемых ими процессов уменьшено, а сами они поставлены в жесткие рамки по планированию своей деятельности и по времени реагирования на запросы бизнеса и населения. Все это сократило государственное регулирование как рынка, так и других сфер деятельности к минимуму. Так, количество лицензий, выдаваемых госслужащими и разрешительных процедур, контролируемых ими, сократилось с почти тысячи до 140, а ГОСТы были отменены практически в полном объеме.

Почвой для развития коррупционной среды в значительной степени является громоздкий и неэффективный бюрократический аппарат и относительно низкая оплата труда государственных служащих. Государственные служащие в Сингапуре имели куда более скромную прибыль по сравнению с работниками коммерческого сектора, поэтому многие из них и использовали служебное положение в личных целях. В результате взятки стали единственным способом получения доступа к ресурсам. Поэтому оплата труда госслужащих – очень важный аспект. Высокая зарплата не гарантирует того, что коррупции не будет, но она сильно сокращает мотивацию взяточников. Правительство решило: и полицейский, и «клерк» должны получать такой доход, чтобы соблазн брать взятки исчезла. Госслужащим, занимающим ответственные должности, были подняты зарплаты до уровня, характерного для топ-менеджеров частных корпораций. Министрам и судьям в Сингапуре установили астрономическую плату – 100 тыс. дол. США в месяц. Однако никаких льгот, охраны, автомобиля с водителем и служебной дачи министру не положено – только за личные деньги. Но это не означает ежегодного автоматического увеличения платы чиновникам, потому что доходы частного сектора то повышаются, то снижаются. Поэтому зарплату госслужащих на всех уровнях государственной иерархии правительства Сингапура привязали к уровню зарплаты в частном секторе и в зависимости от него ежегодно пересматривают ее уровень. И если люди в стране начинают получать меньшие доходы – соответственно сокращаются заработные платы и чиновников.

При пересмотре в 1989 и 1994 гг. зарплат высших государственных служащих Сингапура их повысили до такой степени, что они стали крупнейшими в мире. Тем не менее, когда в 1995 году доходы в частном секторе снизились, было соответственно уменьшено и жалование всех министров и высших должностных лиц.

Новая власть Грузии также решила воспользоваться опытом Сингапура. С сокращением бюрократического аппарата одновременно были значительно повышены заработные платы госслужащим и полицейским. В стране с 2003 года средняя заработная плата увеличилась в 8 раз. В то же время, зарплата в армии или полиции намного превышает и этот уровень. Так, участковый зарабатывает от 400 \$ до 500 \$ в месяц, патрульный – до 1000 \$, а руководители отделов и специалисты–профессионалы еще больше.

Но высокая заработная плата и общественное положение возлагают на госслужащих и большую ответственность, прежде всего – перед законом. В Сингапуре каждый госслужащий при приеме на службу и далее ежегодно обязан декларировать свое имущество и инвестиции в бизнес, включая вложения жены и зависимых от него детей. Несоответствие богатства и получаемой платы ведет, как минимум, к служебному расследованию. Если госслужащий владеет долями в частных компаниях, ему могут предложить продать паи и акции, чтобы избежать конфликта интересов.

Кроме того, госслужащие каждый год обязаны подавать специальную декларацию об отсутствии у них долгов и обязательств финансового характера. Предоставление госслужащим неправдивых сведений в такой декларации приводит к увольнению его со службы.

С целью отслеживания и документирования «неправомерных» доходов чиновников, в Сингапуре учреждена специальная организация – Corrupt Practices Investigation Bureau, в переводе – «Бюро по расследованию коррупции». Агенты Бюро проверяют банковские счета и имущество не только самих госслужащих, но и их детей, жен, родственников и даже друзей. Если служащий и его

семья живут не по средствам, Бюро автоматически, не дожидаясь указания, начинает расследование. Когда министр в декларации о доходах указывает, что у него во владении одна ржавая машина, это лишь в нашей стране никого не удивляет. В Сингапуре после такого отчета автоматически стартует проверка, и министру не избежать разоблачения, при наличии оснований для этого. Каждый гражданин имеет право обращаться в Бюро с жалобой на действия госслужащих и требовать возмещения убытков. Однако предоставление ложных сведений и клевета, в свою очередь, также наказываются.

Бюро возглавляется директором, который подчиняется непосредственно главе государства. Агентство не зависит от полиции и других правительственных ведомств, включая госслужащих в ранге министров. А потому имеет право привлечь к суду любого гражданина, независимо от его статуса, ранга или вероисповедания. Исключений для высших госслужащих, как это имеет место в нашей стране, не делается. Поэтому каждый работник, в отношении которого имеется информация об участии в коррупционных действиях, должен быть наказан. Расследования были инициированы даже против близких родственников премьер-министра Сингапура. Ряд министров, уличенных в коррупции, были приговорены к различным срокам заключения, или покончили жизнь самоубийством, либо бежали из страны. Таким образом, были уничтожены механизм клановых структур, эксплуатация «дружественных связей», традиция «дарения» подарков-взятки.

Грузия в свое время также объявила войну взяточникам в госструктурах, руководивших государством. Новая власть не жалела никого, и ранг подозреваемого не был помехой. С момента прихода к власти Михаил Саакашвили за коррупционные правонарушения были арестованы несколько министров и шесть членов пропрезидентского большинства в парламенте. Был арестован также и бывший руководитель железной дороги за нецелевое использование средств. Главный футбольный руководитель страны был арестован после того, как в прессе появилась информация о том, что на личных счетах Жордания в швейцарских банках оседали суммы, получаемые при переходе грузинских футболистов в зарубежные клубы. Он был отпущен на свободу, возместив государству ущерб в размере 742 000 лари (около 350 тыс. долл.).

На борту самолета Тбилиси–Париж был арестован зять Шеварднадзе, который провел в тюрьме два месяца по обвинению Генпрокуратуры Грузии в уклонении от уплаты налогов. Деньги, перечисленные семьей Шеварднадзе для освобождения основателя компании сотовой связи «Магтикком» Георгия Джохтаберидзе в размере 15,5 миллиона \$, были использованы для финансирования текущих платежей по зарплатам и пенсиям, а оставшиеся 2 миллиона \$, – направлены в грузинские вооруженные силы. «Это деньги, которые украла семья Шеварднадзе, и мне уже надоели ужимки этой семьи по их порядочности» [Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / Микола Іванович Мельник. – К.: Юридична думка, 2004, с. 89], – сказал М. Саакашвили.

Благодаря описанным выше мерам, организация Transparency International, отслеживающая уровень коррупции, поместила остров Сингапур на 3 место в своем рейтинге. Теперь эта страна находится на одном уровне с Норвегией и Данией, в числе пяти наименее коррумпированных государств мира. Взятничество здесь отсутствует как таковое: чиновники не берут плату, суды эффективны, а бизнесмены никому не платят «откатов».

Грузия в международном рейтинге простоты и удобства ведения бизнеса, разрабатывается Всемирным банком, поднялась со 150-го места, которое она занимала в 2004 г на 11-е место, опередив такие уважаемые страны, как Швеция и Финляндия. В международном рейтинге восприятия коррупции, который составлялся Transparency International, за период 2004–2008 гг. Грузия поднялась со 124-го на 67-е место и находится на одном уровне с некоторыми членами ЕС. Обобщая опыт упомянутых стран, учитывая многочисленность дефектов функционирования публичного аппарата в Украине, необходима четкая структуризация и построение иерархической системы недостатков механизма государственной власти в нашем государстве, для выработки эффективной стратегии реформирования механизма власти. К основным проблемам, обуславливающим необходимость реформирования системы органов исполнительной власти, следует отнести следующие:

- несоответствие функций институтов государства потребностям общества. Это может заключаться в превышении объема государственного контроля в отдельных сферах социальной деятельности,

*Кисель Роман–Владимир Вячеславович
преподаватель кафедры административно–правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел*

- в нецелесообразности такого контроля, или осложнение отдельных административных процедур, повышение стоимости последних т.п.

- недостаточное системное распределение функций между органами исполнительной власти и законодательно-заложенный внутренний конфликт интересов в деятельности каждого органа. На практике это может означать наложение деятельности многих органов в одной сфере общественных отношений. Сюда же следует отнести отсутствие четкой связи между функциями центральных органов исполнительной власти, их наименованиями и местом в системе центральных органов исполнительной власти и присущую любой бюрократической системе склонность к самовоспроизведению.

- нормативная неопределенность распределения должностей на политические и административные, что, как правило, приводит к политизации государственной службы, повышению уровня коррупции и текучести кадров.

III.

Для реализации мероприятий по оптимизации системы центральных органов исполнительной власти, априори, следует создать рабочую группу по разработке вопросов, связанных с оптимизацией этой системы, на которую были бы возложены задачи по осуществлению анализа проектов положений о министерствах, других центральных органах исполнительной власти и подготовки выводов относительно оптимизации полномочий этих органов для минимизации явления наложения компетенции, которое приводит к нарушению принципа административной преюдиционности в их деятельности и детерминирует конфликты полномочий, снижает эффективность осуществления государственной политики в целом.

Необходимыми мерами в контексте осуществления оптимизации публичного аппарата является разработка и внедрение типовых положений о центральных органах публичной власти и детальное изучение вопросов о сокращении функций и сети территориальных органов министерств и других центральных органов исполнительной власти, поскольку существующий порядок, который дает соответствующим руководителям право на образование указанных органов является неоправданно гипертрофированным и нерационально затратным.

Введение указанных инноваций определит распределение компетенции министерств и других центральных органов исполнительной власти, а также зафиксирует способы организации их деятельности. Также необходимым мероприятием является ликвидация института правительственных органов в системе министерств – их функции следует подвергнуть сокращению или передать в компетенцию министерств или других центральных органов исполнительной власти. Как известно, длительная бессистемность подходов по созданию министерств и других центральных органов исполнительной власти привела к ситуации, когда принципиальная разница между их задачами была утрачена. Единственным ощутимым отличием между этими двумя видами органов было то, что министры являются членами Правительства, а руководители других центральных органов исполнительной власти в его состав не входят. Решить эту проблему предлагается следующим образом. На законодательном уровне следует закрепить следующую инстанционную концепцию осуществления государственной политики: министерства формируют и реализуют государственную политику в одной или нескольких сферах, в то время как другие центральные органы исполнительной власти выполняют отдельные функции только по реализации государственной политики.

Это означает, что именно министерства, и никто другой должен обеспечивать необходимое нормативно-правовое регулирование путем издания собственных актов, определять приоритетные направления развития, постоянно информировать и предоставлять разъяснения по осуществлению государственной политики, обобщать практику применения законодательства, разрабатывать предложения по его совершенствованию, прежде всего, путем подготовки проектов законов, актов Президента Украины или Кабинета Министров Украины.

Конечно, компетенция министерств, при необходимости, может включать осуществление и других задач, определенных законами Украины и возложенных на них Президентом Украины, в том числе и тех, которые будут касаться реализации государственной политики. Однако, после принятия соответствующего закона, приоритетные задачи министерств будут четко очерчены.

Непосредственная ответственность за выполнение возложенных на министерства задач возложена на соответствующих министров, поскольку это органы, действующие на принципах единоначалия. Количество заместителей министра следует подвергнуть строгой регламентации – один первый заместитель и один заместитель министра, должность которого будет вводиться в структуре министерства по решению Президента Украины для обеспечения осуществления министерством отдельных задач. Такой подход позволит изменить практику постепенного увеличения количества должностей заместителей министров, которые достаточно дорого обходятся налогоплательщикам.

Со значительной экономией ресурсов связаны также оптимизационные предложения, по которым образование территориальных органов министерства как юридических лиц публичного права должна осуществляться непосредственно Кабинетом Министров Украины в пределах граничной численности государственных служащих и работников министерства и средств, предусмотренных на содержание министерства. Более того, территориальные органы министерства могут образовываться, ликвидироваться, реорганизовываться министром как структурные подразделения аппарата министерства, которые не имеют статуса юридического лица, по согласованию с Кабинетом Министров Украины.

В функционально-организационном измерении предложенная модель управления не предусматривает возможности вмешательства министра в осуществление деятельности центральным органом исполнительной власти. К тому моменту, пока центральный орган исполнительной власти действует на основании закона, иначе министр уполномочен ставить перед Кабинетом Министров Украины вопрос об отмене актов центрального органа исполнительной власти, может поручить руководителю центрального органа исполнительной власти отменить акты его территориальных органов (а в случае отказа – отменить их самостоятельно), поднимает перед Президентом Украины вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности руководителя центрального органа исполнительной власти и его заместителей и т.п..

Только таким образом можно достичь надлежащего уровня оперативности, а значит и уменьшить трансактивные расходы, связанные с административным обеспечением взаимодействия частноправового и государственного сегментов общества.

Выводы.

Реформирование существующей модели государственного управления позволит превратить систему центральных органов исполнительной власти в управляемый механизм с четким распределением полномочий и ответственности, оптимизированный по содержанию и перечню функций, количеством государственных служащих, и ориентирован на удовлетворение потребностей общества, даст возможность повысить эффективность и существенно уменьшить использование средств государственного бюджета на содержание государственного аппарата. А это и есть именно те необходимые управленческие инструменты, каждый из которых должен применяться по назначению, с гарантированно высоким качеством «административного продукта», что и является прерогативой именно правового государства, становления которого задекларировано в ст. 1 Конституции Украины [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>].

Practical side of restructurization of public mechanisms as a method of corruption's phenomenon prevention and counteraction

In this article comments on historical estimates of corruption, trends that represent modern state of legal sphere as well as social and economic consequences of corruption in society have been analyzed and the basic directions of counteraction of this negative phenomenon have been underlined. As a result of comparative analysis, a set of factors that determine the intensification of negative effects of corruption of the functioning parts of the public system and praxeological methods of their neutralization have been extracted. On the basis of formulated generalizations of legal doctrine components, innovative concept of interpretation of the phenomenon of "corruption trap", and indicator "social cost" of corruption

Кисель Роман-Владимир Вячеславович
*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
 Львовского государственного университета внутренних дел*

in the context of the development of different types of state have been proposed.

Ключевые слова: коррупция, проявления коррупции, противодействие, онтологический аспект, профилактика

Keywords: corruption, the appearance, counteraction, ontological aspect, prophylaxis

Informacje ogólne

Rada Naukowa:

Abp dr hab. Andrzej Dzięga, Prof. KUL
Dr hab. Marta Greszata – Telusiewicz, Prof. KUL

Konsultanci językowi:

Język angielski:

Mgr Paweł Czocho

Język francuski:

Mgr Małgorzata Walencik

Język hiszpański:

Ks. dr Julian Głowacki

Język niemiecki:

Ks. dr Grzegorz Jankowiak

Język włoski:

Ks. dr Julian Głowacki

Redaktor naczelny:

dr Piotr Telusiewicz

Sekretarz redakcji:

dr Piotr Telusiewicz

Opracowanie techniczne:

dr Piotr Telusiewicz

Recenzenci:

Polskie prawo rodzinne:

Prof. dr hab. Henryk Cioch
Dr hab. Marek Andrzejewski, Prof. US
Dr hab. Zbigniew Kuniewicz, Prof. US

Kościelne prawo procesowe:

Ks. Prof. dr hab. Tomasz Rozkrut, UP JP II
O. Prof. Piotr Skonieczny, O.P., Angelicum, Roma
Ks. dr hab. Tadeusz Syczewski, Prof. KUL
Ks. dr hab. Robert Kantor, UP JP II

Recenzenci dodatkowi:

Abp dr hab. Andrzej Dzięga, Prof. KUL
Dr hab. Marta Greszata – Telusiewicz, Prof. KUL
Ks. dr hab. Piotr Stanisław, Prof. KUL

Adres redakcji:

Collegium Jana Pawła II
p. 535
Al. Raławickie 14
20 - 950 Lublin

tel. (81) 4453539

Email

czlowiek.rodzina.prawo@gmail.com

Wydawca:

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14
Lublin 20 - 950

Czasopismo internetowe wpisane do prowadzonego przez
Sąd Okręgowy w Lublinie rejestru dzienników i czasopism
pod poz. Rej. Pr. 1222.

Data wydania: 31 maja 2014 roku

ISSN 2299 - 0283