

**КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РОЗПОДІЛУ КОМПЕТЕНЦІЙ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
МІЖ ПРЕЗИДЕНТОМ І УРЯДОМ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ГОЛОВНІ ВІДМІННОСТІ****CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE DISTRIBUTION OF COMPETENCIES
OF THE EXECUTIVE POWER BETWEEN PRESIDENT AND GOVERNMENT
IN UKRAINE AND POLAND: MAIN DIFFERENCES**

Чистоколяний Я.В., к.ю.н.,

доцент кафедри теорії держави та права, конституційного права та державного управління

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Ця стаття містить окремі результати порівняльно-правового аналізу конституційних засад розподілу компетенцій виконавчої влади між президентом і урядом в Україні та Польщі. Такий аналіз може бути корисним для вдосконалення форми правління й підвищення ефективності державного управління в Україні, беручи до уваги мету набуття членства у Європейському Союзі. Вивчення теми дає підстави констатувати наявність значних відмінностей у механізмах конституційного регулювання відносин між главою держави й урядом у вказаних державах. Конституція України дає Президенту сильні правові можливості впливати на Уряд, певною мірою контролювати його. Це дозволяє припустити, що Президент стоїть над урядом, який до того ж є відповідальним перед ним. Український Президент практично одноособово керує зовнішньою, оборонною й безпековою політиками. На думку автора, ця конституційна модель відносин між главою держави й урядом відрізняється від європейських моделей. Польська Конституція, навпаки, встановлює, що внутрішня і зовнішня політика провадиться виключно урядом – Радою Міністрів та її головою – прем'єром. Президент вибраний загальнонародними виборами, має потужну політичну позицію і можливість брати участь у формуванні урядової політики без розпорядчих чи регулятивних повноважень. Тобто президент не стоїть над урядом. Їхні відносини визначаються поняттям співпраці, включаючи сферу зовнішніх зносин, оборони та безпеки. Це означає, що в Польщі діє базовий принцип парламентарної системи, згідно з яким усі питання політики держави, що не закріплені за іншими державними органами й місцевим самоврядуванням, належать до відання кабінету на чолі з прем'єр-міністром. Водночас його дія в Україні не є цілісною і системною, що дає змогу вважати її політичний режим гібридним.

Ключові слова: конституція, виконавча влада, дуалістична модель виконавчої влади, президент, уряд, прем'єр-міністр, компетенція.

This article contains some results of a comparative legal analysis of the constitutional foundations of the distribution of competencies of the executive branch between the President and government in Ukraine and Poland. Such analysis can be useful for improving the form of government and increasing the efficiency public administration, taking into account the European integration of Ukraine. The study of the topic grounds to conclude that there are significant differences in the mechanism of constitutional regulation of relations between the head of state and government in these states. The Constitution of Ukraine gives the President to influence the government, to a certain extent to control it. This allows us to conclude that the President stands above the government, which is responsible to him. The Ukrainian President is almost solely in charge of foreign and depend and security policy. According to the author, such a constitutional model of relation between the head of state and government differs from the European model. The Polish Constitution, on the contrary, establishes that domestic and foreign policy is carried out by the government – Council of Ministers and its head. The President, however, is directly elected has a strong political position and the ability to participate in policy formation without administrative and regulatory powers. That is, he does not stand above the government. Their relationship is defined by the concept of cooperation, including the sphere of external relations, defense and security. This means that the basic principle of the parliamentary system operates in Poland, according to which issues not assigned to other state bodies and local self-government are subjects to the jurisdiction of the Cabinet of Ministers and its head. Action of this principle in Ukraine is not entirely complete, which gives reason to consider it a state with a hybrid political regime.

Key words: Constitution, external brand, dualistic model of executive power, president, government, prime-minister, competence.

У системі державної влади, побудованій на принципі її поділу на відносно самостійні «гілки» – законодавчу, виконавчу і судову, центральне місце належить виконавчій. Остання є публічною владою, а здійснюючи функції державного управління на основі Конституції та законів України, охоплює величезну більшість органів та посадовців державного апарату. Отже, вона, на думку відомого французького політолога Ж. Блонделя (Jean Blondel), є «ключовим пунктом політичного життя» [1, с. 4]. Як слушно зазначив свого часу В. Шаповал, виконавча влада, що розглядається з позиції оцінки її структурних і функціональних характеристик, має вирішальне значення для класифікації форм правління [2, с. 39]. Доцільно пригадати й визначення польського правознавця Є. Чапали (J. Szapala) цієї «гілки» як “residual power” (залишкової влади) або такої, котра виконує всі завдання, що прямо не поставлені в обов'язок іншим «гілкам» – законодавчій і судовій – згідно з конституційними приписами [3, с. 35]. Тобто її предмет виключно широкий, хоча й не безмежний. А тому проблема відносин між виконавчою та іншими владами і, додамо, главою держави, постійно зберігає актуальність для політикуму й науковців. Для пострадянських держав, між ними й України, котрі за формальними ознаками належать до змішаних або напівпрезидентських республік, саме останнє відношення має найбільше теоретичне й практичне значення. Справа в тім, що в умовах

нерозвинутого громадянського суспільства, відсутності відповідаючих своєму поняттю політичних партій зберігається відчутна тенденція до відтворення авторитарного режиму, до намагань президента, спираючись на рівню із законодавчим органом конституційну легітимність (формування інститутів шляхом загальнонародних виборів) та електоральну й неформальну політичну підтримку, встановити контроль над виконавчою владою, насамперед її вищим органом, тобто урядом. Водночас зазначимо, у конкретних умовах України це не сприяє прискоренню соціально-політичного та економічного розвитку країни. Отже, питання конституційно-правового регулювання відносин між президентом і урядом, а з ним і всією виконавчою владою потребують постійної уваги науковців і громадськості. В їх дослідженні неабияку допомогу надають методи порівняльного аналізу вказаного регулювання в демократичних, особливо постсоціалістичних державах. На нашу думку, особливо цікавим для України є відповідний досвід Польщі, про що ми вказували в наших публікаціях. До цього можна додати, що хоча ця країна належить, безумовно, до європейської цивілізації, але, як зазначив один із польських дослідників М. Гертих (M. Giertych), на неї здійснила певний вплив і сусідня цивілізаційна спільнота, яку відомий польський історіософ Ф. Конечни визначив як туранську (у А. Тойнбі та С. Хантінгтона – російська православна, на відміну від європейської

православної) [4, с. 29]. Це, до речі, виявилось у певних авторитарних тенденціях у політичному житті Польщі, наприклад, за часів Ю. Пілсудського, хоча в кінцевому рахунку вказані тенденції в Польщі були подолані, і розвиток держави з кінця 80-х років минулого століття відбувався в рідчій ліберальній демократії й парламентаризму. Цьому не в останню чергу сприяла і євроінтеграція Польщі, котра отримала перспективу членства в Унії вже на основі Європейської Угоди з Європейським Співтовариством від 16 грудня 1991 р.

Виходячи із вищевикладеного, можна припустити, що компаративний аналіз названих механізмів конституційно-правового регулювання дає змогу не тільки глибше зрозуміти проблематику удосконалення форми державного правління в Україні, але й визначити систему заходів із реалізації стратегічного курсу на отримання членства у НАТО та ЄС у загальному контексті конституціоналізації цього курсу.

Щодо стану дослідження теми маємо визнати, що вона не отримала достатнього висвітлення. Вчені та практики обох країн з'ясували проблематику регулювання відносин між президентом і урядом (Кабінетом Міністрів України чи Радою Міністрів Польщі) окремо в кожній з держав. Деякі з них зверталися й до досвіду Польщі (українські або України (польські)). Тому їхні праці надають суттєву допомогу у вивченні вибраної теми. З кола вітчизняних правників доречно назвати дослідження В. Авер'янова, Ю. Барабаша, І. Дахової, І. Коліушко, А. Колодій, Р. Мартинюка, М. Марчука, В. Шаповала та ін. Вітчизняні науковці констатують загалом недосконалий рівень регулювання відносин між названими інститутами державної влади. Пропонуються різні способи його вдосконалення. На думку такого знаного в Україні конституціоналіста, як В. Шаповал, у трикутнику «гілок» влади «стрижень» має становити парламент, а це передбачає забезпечення засобом конституційного регулювання вирішальної або навіть ексклюзивної його ролі у формуванні уряду, удосконалення механізмів парламентського контролю виконавчої влади і політичної відповідальності уряду перед парламентом, зменшення обсягу «присутності» у виконавчій владі глави держави» [5, с. 6]. Висловлюються також й інші висновки. Польські науковці постійно вивчають і аналізують відповідний комплекс проблем. Кількість праць доволі значна. Серед їх авторів такі відомі правники, як Р. Баліцькі, В. Банашак, А. Будановська, А. Хоронжевська, Р. Чапала, Л. Гарліцькі, М. Гжибовські, Р. Мойак, К. Новак, Б. Опалінські, та багато інших. Основну їх увагу привертають питання взаємодії глави держави та уряду на чолі з його головою у сфері відносин із Європейською Унією у зовнішній, оборонній та безпековій політиках. З цього можна дійти висновку, що загалом взаємини двох центральних суб'єктів у структурі виконавчої влади, згідно з Конституцією Польщі, врегульовані на задовільному рівні, хоча поодинокі пропозиції внести зміни у чинну модель висуваються.

З огляду на актуальність теми та стан її вивчення мета статті полягає в отриманні певного обсягу нових знань про конституційне регулювання відносин між президентом і урядом з урахуванням досвіду такого регулювання у Польщі на основі чинної Конституції від 2 квітня 1997 року. Серед завдань, спроба вирішення яких здійснюється автором, можна назвати з'ясування основних відмінностей у конституційному статусі глав названих держав стосовно виконавчої влади, особливостей розподілу повноважень між ними та урядами, ролі у здійсненні зовнішньої, оборонної та безпекової політик.

Президенти України та Польщі, згідно з конституціями, є главами держав, але подальше формулювання їх статусу дещо різняться. Так, Президент України визнається гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції Укра-

їни, прав і свобод людини і громадянина. Водночас він є і гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства у Європейському Союзі та НАТО (ст. 103 Конституції України) [6]. Щодо Президента Польщі, то згідно з Конституцією він має гарантувати безперервність державної влади, «турбуватися» про виконання Основного Закону, а не «гарантувати» його додержання, а також стояти на сторожі суверенітету і безпеки держави, непорушності і неподільності її території (ст. 126) [7]. Важливо зазначити, що положення част. 2 названої статті тлумачаться Конституційним Трибуналом і конституціоналістами не як обов'язки чи повноваження глави держави, а як завдання, котрі він виконує разом з іншими державними органами, насамперед урядом, на основі Конституції та законів держави. Такі відмінності, на нашу думку, тягнуть за собою і певні відмінності у розподілі повноважень у галузі виконавчої влади в обох державах.

В аспекті організаційної будови виконавчої влади в наукових дослідженнях поширеною є точка зору, що основними її моделями є моністична і дуалістична. Перша передбачає структурну єдність цієї влади або езекутиви (executive), коли на чолі її перебуває один інститут – сформований парламентом уряд чи президент президентської республіки. Відносно простим у цьому разі є другий тип вказаної моделі і більш складним – перший, оскільки парламентський уряд відповідальний перед парламентом і залежний від урядової коаліції у ньому. Дуалістична модель, згідно з одним з визначень у польській літературі, означає наявність у структурі виконавчої влади двох самостійних органів – одноособового глави держави і колегіального уряду або кабінету. Особливістю організації системи виконавчої влади в Україні, яка зазвичай вважається дуалістичною, є інституціональна відокремленість президента від неї з одночасним його включенням у цю «гілку» компетенційно, через певний обсяг своїх повноважень. Виконуючи їх, він, таким чином, здійснює відповідні функції виконавчої влади, водночас маючи правові можливості більш широкого впливу на уряд. Звідси і постає актуальність проблеми розподілу компетенції між урядом і главою держави, насамперед у Конституції держави. Тут доречно пригадати й недостатній рівень правової й зокрема конституційної культури на всіх рівнях політичного життя, намагання практично всіх президентів України створити так звану «вертикаль влади», підпорядкувати собі виконавчу гілку тощо. Для цього застосовувалися і застосовуються способи тлумачення Конституції, котрі суперечать принципам конституціоналізму. Хоча про це Конституція прямо не вказує, але, на нашу думку, є підстави вважати, що Президент нею поставлений вище уряду.

На відміну від України, інститут президента Польщі поряд з виконанням повноважень вищого представництва держави безпосередньо входить до структури виконавчої влади разом із Радою Міністрів. Але відносини між ними мають координаційний, а не субординаційний характер, тобто здійснюються на основі співпраці, а не підпорядкування останньої першому. При цьому уряд виконує головну роль в управлінні державою, тоді як роль президента, на нашу думку, є більше субсидіарною. Приблизно так розглядають співвідношення названих органів чи інститутів виконавчої влади і польські науковці. Так, Є. Чапала зазначає, що уряд як чинник чи інститут динамічний намічає і здійснює політику держави на засаді Конституції й законів. Президент при цьому має становити чинник підвищення авторитету виконавчої влади [3, с. 9, 10]. Варто зазначити, що порівняно з Конституцією України Основний Закон Польщі більш розлого окреслює і закріплює статус Голови Ради Міністрів, завдяки чому він виступає рівноправним партнером президента. Так, крім керівництва роботою уряду, як це передбачено першою, він також відповідно до ст. 148 Конституції Польщі представляє

його у зносинах з іншими суб'єктами, видає розпорядження, забезпечує здійснення політики Ради Міністрів і визначає способи її реалізації, координує й контролює роботу членів Ради, здійснює нагляд за територіальним самоврядуванням згідно з Конституцією і законодавством, є начальником по службі працівників урядової адміністрації. Враховуючи поряд з іншими чинниками статус голови Ради Міністрів, польські наковці не виключають еволюцію моделі виконавчої влади в напрямі до канцлерського типу. Зрозуміло, що у Європейському Союзі уряд відповідальний тільки перед парламентом, тобто Сеймом. Подвійна відповідальність не передбачена. Сама така модель виконавчої влади визначається польськими правниками як «зраціоналізована» (zracjonalizowana) парламентсько-кабінетна. Тобто така, коли поряд з кабінетом, котрий формується парламентом і є відповідальний перед ним, у системі виконавчої влади функціонує й інший інститут, а саме глави держави, який набуває свою легітимність від Народу (Нації). Тобто теж самостійний.

На відміну від уряду Польщі, Кабінет Міністрів України (КМУ) відповідальний не тільки перед Верховною Радою, але й перед Президентом. До того ж останній у тексті Конституції й Закону про Кабінет Міністрів передує. А інститут відповідальності є, як зауважила І. Дахова, «найрадикальнішим важелем впливу на Кабінет Міністрів з боку Президента, застосування якого здійснюється ним на основі незалежного поточного контролю за діяльністю Уряду» [8, с. 243]. Це зауваження не втратило актуальності і нині, попри наступні зміни і доповнення до Конституції. Важливу роль у здійсненні такого контролю відіграє Офіс Президента України, якому надано право одержувати від органів виконавчої влади необхідну інформацію, відстежувати виконання ними указів Президента, готувати пропозиції Президенту з питань внутрішньої та зовнішньої політики, «спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина», тощо. Ця установа розташована у комплексі будівель колишнього ЦК Компартії України у складі КІПС, має розлогу структуру й штат працівників на вересень 2020 року, за даними А. Єрмака – керівника Офісу, у кількості 419 осіб. Інститутом, через який глава держави здійснює владний вплив на уряд, є також Рада з національної безпеки та оборони. Її рішення з широкого кола питань національної безпеки й оборони вводяться в дію указами Президента України і стають, таким чином, актами законодавства. Відповідальність уряду перед Президентом забезпечується правом останнього внести на розгляд Верховної Ради України пропозицію про розгляд цього питання з можливістю висловлення вотуму недовіри (част. перша ст. 87 Конституції України; част. 1 ст. 14 Закону України про Кабінет Міністрів України від 27 березня 2014 р.).

Президент також уповноважений вносити подання Верховній Раді України про призначення на посади міністрів зовнішніх справ та оборони, голови Служби безпеки України поряд з правом подання про звільнення останнього від посади, призначати й звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій за поданням КМУ тощо. Практика політичного життя свідчить і про спроби президентів збільшити обсяг своїх повноважень у виконавчій владі порівняно із закріпленими у Конституції. Доцільно пригадати й повноваження глави держави стосовно нормотворчої діяльності уряду. Так, він наділений правом призупиняти дію актів Кабінету Міністрів з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, скасовувати акти Ради міністрів АРК, правом вето на прийнятті Верховною Радою закони, між ними й за законопроектами КМУ. Подолати вето на практиці практично неможливо. Водночас тільки президент має право на прохання КМУ визначити розроблений ним законопроект як невідкладний (част. друга ст. 93 Закону про Кабінет Міністрів України). Він наділений правом законо-

давчої ініціативи, його акти – укази – є обов'язковими для виконання урядом. До речі, лише деякі з них, що передбачені п.п. 5, 18 і 21 ст. 106 Конституції скріплюються підписами прем'єр-міністра і міністра, відповідального за їх виконання. І, зазначимо, названа конституційна норма зобов'язує останніх скріпити своїми підписами вказані акти, а не дає право самостійно прийняти відповідне рішення. Врешті-решт, Конституція України закріплює за главою держави одноособове керівництво такими важливими й масштабними сферами діяльності виконавчої влади, як зовнішньополітична, з усією повнотою її напрямів, національна оборона та безпека держави. Кабінет Міністрів й компетентні міністерства у вказаних сферах лише «забезпечують» реалізацію курсу президента.

Звідси слід припустити, що конституційний «дизайн» організації виконавчої влади в Україні дає главі держави можливості для потужного впливу на уряд, аж до контролю над ним, хоча це й не передбачено прямо Конституцією України. Останнє, очевидно, має місце і за умов т.зв. «коабітації», чи «співіснування» президента й уряду, котрі належать до різних політичних «сил» або «партій» (для України партії, партійна система є певною мірою чимось умовним, а не реальним явищем політичного життя). Політична історія незалежної України свідчить, що глава держави й ті сили, котрі його висунули й підтримують, зазвичай «перемагають» у разі виникнення конфлікту між ним і опозиційним йому урядом, сформованим відповідно до приписів Конституції зі змінами від 8 грудня 2004 р. А в разі формування пропрезидентської парламентської більшості домінування глави держави стає безперечним. Така ситуація виникла після дострокових виборів до Верховної Ради України у 2019 р. Як зазначалось в одній з публікацій головного спеціаліста Центру східних студій у Варшаві С. Матушака (Matuszak), у політичній системі, що склалася в Україні, найважливішим інститутом влади, а водночас і центром політичних ідей, став Офіс Президента, парламент – «машиною» для автоматичного прийняття законів, запропонованих Офісом, а уряд перетворився на виконавця волі глави держави [9]. Таким чином, формально дуалістична модель виконавчої влади в Україні більше тяжіє до моністичної президентського типу, хоча і не є повністю нею.

«Дуалістичність» польської виконавчої влади має інший характер порівняно з українською моделлю. За Конституцією Польщі уряд (Рада міністрів) «проводить» (prowadzi), а не «здійснює» внутрішню і зовнішню політику держави (част. 1 ст. 146). До його відання належать усі справи, що не закріплені за іншими державними органами та місцевим самоврядуванням. Уряд Польщі не тільки проводить, але й формує політику держави згідно з Конституцією, законами й програмою діяльності, схваленою Сеймом. Перелік завдань та функцій Ради міністрів закріплений ст. 146 Конституції. Важливо зазначити, що серед них і право координації та контролю праці державної адміністрації, призначення представників уряду у воеводствах, воевод. До цього ж належить додати дію права Європейського Союзу, яке має верховенство над усіма джерелами національного права держав-членів.

На відміну від КМУ, Рада міністрів Польщі не зобов'язана забезпечувати виконання поряд із законами також і актів глави держави, за винятком контрастигнованих головою Ради Міністрів. Не мають відтінку підзвітності і відносини між урядом та консультативними й допоміжними органами президента, перш за все Канцелярії та Ради національної безпеки.

Таким чином, з викладеного витікає, що в дуалістичній моделі виконавчої влади Польщі президент, котрий отримує свою легітимність від Народу як єдиного джерела державної влади, здійснює вплив на державне управління й державні справи, значно слабший порівняно з Радою Міністрів. За цією ознакою Польща належить до

категорії парламентарних європейських держав з провідною роллю у виконавчій владі уряду та його керівника, а не президента. Разом із тим останній бере участь у формуванні уряду та вирішенні питання про його відставку, але, нагадаємо, Рада Міністрів несе політичну відповідальність виключно перед Сеймом. Конституційні способи впливу глави держави на урядову політику доволі обмежені. Непрямо він може впливати на неї шляхом реалізації права законодавчої ініціативи, права вето, права звернення до Конституційного Трибуналу (Суду) про встановлення відповідності закону Конституції. Тут маються на увазі закони, прийняті за пропозицією уряду. Стосовно права законодавчої ініціативи президента необхідно зазначити, що воно аж ніяк не відрізняється від такого ж права інших суб'єктів – депутатів Сейму та Ради Міністрів. До того ж зазначимо, що президент позбавлений права, на відміну від інших, вносити поправки в обговорюваний законопроект (ст. 119), а Рада Міністрів має ексклюзивне право визнати запропонований нею законопроект терміновим (ст. 123 Конституції Польщі), що призводить до його розгляду за скороченою процедурою. «Допомога» Президента в цьому разі не є потрібною.

З інших можливостей впливу глави держави на Раду Міністрів доцільно назвати також право звернення до Сейму з пропозицією про призначення члена Ради Міністрів до відповідальності перед Державним Трибуналом (Trybunał Stanu), котрий утворюється Сеймом на підставі ст.ст. 198–201 Конституції та спеціального закону для розгляду справ про порушення Конституції, законів та скоєння правопорушень у своїй діяльності вищими посадовими особами держави, починаючи від Президента і закінчуючи депутатами і сенаторами Сейму. Він не замінює Конституційний Трибунал (Суд), маючи окрему підвідомчість і підсудність.

Таким чином, Президент Польщі у відносинах з урядом користується повноваженнями переважно «негативного» характеру. Але Конституція передбачає й можливість «позитивного» впливу. Ми вже вказали на право законодавчої ініціативи, реалізація якої нерідко закінчується прийняттям закону, котрий має виконувати уряд. Президент також наділений правом приймати для виконання своїх конституційних завдань нормативні акти, котрі за винятком вказаних у част. 3 ст. 144 («прерогативи», які у більшості належать до «традиційних» повноважень глави держави, наприклад, надання польського громадянства, нагороди, помилування тощо), вимагають для набуття чинності підпису Голови Ради Міністрів (kontrasignata). Але останній сам вирішує, підписувати президентський акт чи ні. У разі відсутності його підпису президентський акт чинності не набуває. Звідси зрозуміло, що глава держави повинен співпрацювати з головою уряду, щоб уникнути подібних «непорозумінь». І наостанок у цій частині нашого розгляду необхідно вказати, що з питань особливого значення Президент має право скликати Раду Кабінету. Він, до речі, самостійно й визначає, які саме питання в той чи інший час набувають статусу «особливого значення». Рада Кабінету є конституційним органом і утворюється Радою Міністрів, котра в цьому разі засідає під головуванням Президента, але вона не набуває повноваження останньої (ст. 141). До неї можуть включатися не тільки посадові особи виконавчої влади, але й державні секретарі з Канцелярії Президента, голова Національного банку, секретар Комітету Європейської інтеграції, голова Комітету наукових досліджень тощо. Тобто цей, не постійно діючий дорадчо-консультативний орган створює «майданчик» для взаємодії глави держави і уряду. Вважається, що Рада Кабінету може відігравати особливо позитивну роль у разі «коабітації». Завдяки їй Президент отримує можливість запропонувати уряду певні ініціативи чи нові напрями діяльності, на які останній у поточній діяльності не звертав уваги. Цей консти-

туційний орган приймає рекомендаційні акти, подальша «доля» яких вирішується Радою Міністрів. З вищевикладеного витікає, що Канцелярія Президента Польщі в частині його взаємин з урядом суттєво відрізняється від Офісу Президента України.

Певну специфіку має конституційно-правове регулювання взаємин глави держави та уряду у галузі зовнішньої політики, оборони та безпеки держави. Тут не йдеться про те, що вони становлять виключну сферу відповідальності президента, або що він визначає відповідну політику, чи «керує» нею. Адже проводить її уряд, він її й формує. Президент у цьому відношенні, як іноді зазначають дослідники, нагадує другого пілота в кабіні літака. Загальний принцип, закріплений у Конституції, передбачає його співпрацю з прем'єром та міністром зовнішніх справ без визначення пріоритету, тобто на засадах рівності. Але норми Конституції Польщі водночас надають Президенту змогу більш активно діяти у вказаних напрямках порівняно з іншими. До того ж Основний Закон встановив, нагадаємо, що саме він є представником держави у зовнішніх зносинах і «стоїть» (stoi) на сторожі її суверенітету й безпеки, недоторканості й неподільності території разом з іншими державними органами.

У сфері зовнішніх зносин проведення обома центральними інститутами виконавчої влади конкурентної політики не допускається. Принципи і порядок їх співпраці Конституцією не визначаються. Вони передаються на розсуд політичної та організаційної практики голів держави й уряду. Проблема в цьому контексті полягає у розмежуванні повноважень Президента як верховного представника Польщі у зовнішніх зносинах (хоча у ст. 133 він визначений просто як «представник») і уряду, котрий формує й проводить зовнішню політику поряд із внутрішньою. Президент, нагадаємо, не має права проводити власну зовнішню політику або керувати нею. На думку окремих польських конституціоналістів, зокрема М. Чмая (Смай), певну самостійність він виявляє лише у призначенні приблизно третини послів Польщі, тоді як інших висуває уряд [10]. Але президенти Польщі мають можливості для активної участі у зовнішніх справах, хоча й без повноважень регулятивного чи владного характеру. Можна припустити, що його функції у вказаній сфері зведені до реалізації представництва держави та здійснення координаційно-інспіраційного впливу, як іноді висловлюються в польських публікаціях, у справі визначення разом з прем'єром, урядом та компетентним міністром основних напрямів та цілей міжнародної політики держави. Забезпечення вказаних функцій покладене на Бюро міжнародної політики Канцелярії Президента, яке було створене чинним главою держави 15 квітня 2021 р. на основі колишнього Бюро закордонних справ у Канцелярії з метою «зміцнити» свою роль як найвищого представника Польщі.

Приблизно така ж сама модель взаємодії глави держави й уряду на чолі з прем'єром і, відповідно, розподілу повноважень діє і у сфері оборони та зовнішньої й внутрішньої безпеки держави. Як і в Україні, Президент Польщі, згідно з Конституцією, є верховним головнокомандувачем Збройних сил, але у мирний час своє командування чи «верховенство» він здійснює через міністра оборони, до призначення якого не має жодного відношення. Під час війни за поданням прем'єра глава держави призначає Головнокомандувача Збройними силами і звільняє його від посади. Начальник (Шеф) Генерального Штабу і командувачі видами Збройних сил призначаються ним відповідно до норми про посередництво міністра національної оборони, хоча прямо в Конституції це не вказується (част. 3 ст. 134). Вищі військові звання присвоюються главою держави виключно за поданням міністра національної оборони. У разі зовнішньої загрози державі за пропозицією прем'єра президент видає розпорядження про загальну або часткову мобілізацію й використання Збройних сил. Отже, у названій сфері він, як і у сфері

зовнішньої політики, власних розпорядчих повноважень не має, нормативні акти приймаються тільки у взаємоузгодженні з прем'єром і міністром національної оборони. Під час військового стану, коли не діє законодавчий орган, президент може за поданням Ради Міністрів приймати укази (розпорядження) із силою закону з наступним їх затвердженням Сеймом (ст. 234). Важливою є й роль глави держави в оцінці урядової політики у вказаних сферах з точки зору її відповідності завданням забезпечення суверенітету, безпеки, непорушності й неподільності території держави, а також його участь у вирішенні питань встановлення наявності чи відсутності загрози безпеці держави, визначенні головних напрямів розвитку Збройних сил, стратегії національної безпеки тощо. Свої завдання в галузі безпеки й оборони він виконує за сприяння Бюро національної безпеки – структурного підрозділу Канцелярії. А консультативним органом, передбаченим Конституцією, тут виступає Рада Національної Безпеки (ст. 135). На відміну від РНБО України, РНБ Польщі не є постійно діючим інститутом, вона збирається за ініціативою президента, він же й визначає коло осіб, котрі залучаються до обговорення питань порядку денного. Крім членів Ради Міністрів, за існуючим звичаєм серед них також маршалок Сейму і спікер Сенату, керівники парламентських фракцій та груп, посадові особи Канцелярії, можуть бути запрошеними колишні президенти та прем'єри, експерти тощо. РНБ розглядає питання й висловлює свої думки стосовно національної безпеки, стратегії, оборонної доктрини, невійськових проблем безпеки. Вона не уповноважена приймати будь-які нормативні рішення чи їх проекти, котрі можуть набувати нормативної сили через правові акти Президента. Необхідну інформаційну, методичну, організаційну допомогу їй надає згадане вище Бюро національної безпеки. Отже, Президент Польщі здійснює свої функції у сфері оборони та національної безпеки у співпраці з Радою Міністрів, її Головою та міністром національної оборони. На думку К. Новака, почасти в такій моделі відбилися певні побоювання, навіяні спогадами

про диктатуру Ю. Пілсудського й практику військового стану в 1981–1983 рр. [11, с. 276]. Але водночас вона, зрозуміло, вимагає виключно відповідальної взаємодії обох «центрів» виконавчої влади для того, щоб не допустити затримки у прийнятті необхідних рішень.

Таким чином, як витікає із вищевикладеного, попри деякі риси формальної схожості, конституційні засади розподілу компетенцій виконавчої влади між главами держави та урядами в Україні та Польщі суттєво різняться. Останній не реалізує якусь свою «програму», не проводить окрему політику, це виключна функція уряду. Але це не означає, що він взагалі не бере участі у формуванні зовнішньої і внутрішньої політики держави. На нашу думку, конституційний законодавець Польщі приділив йому важливу роль за допомогою свого апарату розробляти й впроваджувати в неї саме елемент «креативності», аналізувати її з позицій цілей розвитку держави та нації, основних завдань, закріплених у част. 2 ст. 126, ініціювати назрілі реформи тощо. Зазначимо, що конституційна модель взаємодії глави держави та уряду в Україні суттєво відмінна не тільки від встановленої в Польщі, але ще більше в інших державах, котрих називають «новими членами» ЄС. Просто механічне запозичення елементів механізму конституційного регулювання взаємодії глави держави й уряду у Польщі у виконавчій владі й перенесення їх у відповідний механізм України нині навряд чи можливе. Але часткове врахування було б не зайвим. З тим, щоб наблизитися до Європейського Союзу шляхом посилення ролі сформованого парламентом уряду та певної трансформації конституційної позиції глави держави за рахунок зменшення його одноособових повноважень чи можливостей використовувати їх для здійснення впливу на уряд, якими б намірами це не пояснювалося. Напевно, для держави та країни було б корисніше, аби Президент взяв на себе функцію організації саме аналітичної, прогностичної та оціночної діяльності для впровадження у систему державного управління «креативного», творчого начала, коригування відповідно потреб розвитку суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Glajcar R. Władza wykonawcza w państwie współczesnym – structure i funkcje. 21s. URL: core.ac.uk.
2. Шаповал В. Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави. *Право України*. 2010. № 10. С. 38–57.
3. Ciapala J. Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 – założenia i rzeczywistość. 29 s. URL: cejshicm.edu.pl.
4. Giertych M. Wojna cywilizacje w Europie. 30 s. URL: giertych.pl.
5. Шаповал В. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). Київ: Москаленко О.М., 2016. 80 с.
6. Дахова І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України. *Форум права*. 2011. № 1. С. 240–245.
7. Matuszak S. Ukraina Zelenskogo: szwankujące mechanizmy władzy. *OSW. Ośrodek studiów wschodnich*. 01.22.2021. URL: www.osw.waw.pl.
8. Prezydent to najwyższy reprezentant państwa, ale polityka zagraniczna prowadzi rząd. URL: wiadomosci.onet.pl/kraj.
9. Nowak K. Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad salami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym. 302 s. URL: ur.edu.pl.
10. Конституція України. Документ 254к/96-ВР. Редакція від 01.01.2020. URL: zakon.rada.gov.ua.
11. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. URL: sejm.gov.pl.