

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА РАДИ МІНІСТРІВ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### CONSTITUTIONAL STATUS OF THE CABINET OF MINISTERS UKRAINE AND THE COUNCIL OF MINISTERS OF POLAND: COMPARATIVE ASPECT

Чистоколяний Я.В., к.ю.н.,

доцент кафедри теорії держави та права, конституційного права та державного управління  
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Стаття містить окремі результати порівняльного аналізу конституційного статусу Кабінету Міністрів України (КМУ) та Ради Міністрів Польщі. Актуальність дослідження пояснюється необхідністю більш глибокого розуміння устрою та місця у політичній системі України вищого органу виконавчої влади у контексті здійснення курсу на набуття членства у Європейському Союзі. Конституційний статус Ради Міністрів Польщі та його дослідження допомагає вирішенню цієї задачі. На основі дослідження автор дійшов низки висновків. Поперед все, головні засади конституційних статусів вказаних інститутів, формально аналогічні, по-різному виявляються у політичному житті держав. Вони фактично діють у Польщі та більше формально – в Україні. Це зумовлює дійсне становище КМУ в системі виконавчої влади, державної адміністрації, його склад і компетенції, повноваження, особливості відповідальності порівняно з Радою Міністрів Польщі. Головне полягає у тому, що, хоча за Конституцією України уряд визначається вищим органом у системі виконавчої влади, він водночас визнається відповідальним не тільки перед парламентом, але й перед Президентом і фактично підпорядковується йому й очолюваним ним державним органам. Рада міністрів Польщі, навпаки, виступає самостійним центральним органом виконавчої влади, котрий проводить внутрішню та зовнішню політику й вирішує всі справи, прямо не передбачені для інших державних органів і територіального самоврядування. Задачі та компетенції КМУ, на думку автора, занадто конкретизовані й не у всьому реалістичні. Компетенції ж Ради Міністрів Польщі відповідають загальному правилу принципу розподілу влади, за яким виконавча влада реалізує залишкові повноваження, тобто, всі, крім прямо передбачених для інших державних органів і територіального самоврядування. Тому Конституція Польщі закріплює більш дієві інструменти парламентського контролю відповідального виключно перед Сеймом уряду. Отже, статус КМУ не повністю відповідає моделі організації виконавчої влади європейської держави – члена ЄС.

**Ключові слова:** Конституція, розподіл державної влади, виконавча влада, уряд, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Польщі, прем'єр-міністр, презес, міністри, міністерства, компетенція, гарантії, відповідальність.

This article contains some results of the comparative analysis of constitutional status of the Cabinet of Ministers of Ukraine (CMU) and the Council of Ministers of Poland. The relevance of such an analysis is explained by the need for a deeper understanding of the specific of the legal status of government of Ukraine in the context of the implementation of course for obtaining EU membership. Political position and status of the Council of Ministers of Poland is most helpful in solving this problem. Based on research author made a number of scientific conclusions. First of all, a formally similar basis to the status of the governments of both states are manifested to varying degrees in the practice of their political life. They actually operate in Poland and, more formally, in Ukraine. This determines the actual position of the CMU in the system executive power, government administration, competences, powers, and particularities of responsibility in comparison with CM. The main thing is that although according to the Constitution, the government is highest executive body, but at the same time it is responsible not only to the parliament, but also to the President. In fact, CMU is subordinate to him. On the contrary, the Council of Ministers of Poland is an independent central body of executive power, which carries on domestic and foreign policy and resolves all issues not assigned to others state bodies and local self-government. The tasks and competencies, according author, are too specific and not always realistic. The competences of the Council of Ministers of Poland correspond to the principle of separation of powers, according to which the executive branch exercises all powers, except for those exercised by the agencies of others branches of government and territorial self-government. Therefore the Polish constitution provided for more effective instruments of parliamentary control over the government.

**Key words:** Constitution, separation of the state power, executive power, government, Cabinet of Ministers of Ukraine, Council of Ministers of Poland, premier-minister, prezses, ministers, ministries, competence, guarantees, responsibility.

Як стверджує відомий вислів, у порівнянні пізнається істина. Він цілком слушний і щодо питань конституційного устрою держав, зокрема України. Порівняння з устроєм Польщі з її конституційними інститутами доцільне для вирішення проблем розвитку й удосконалення форми нашої держави, державного апарату під кутом зору інтеграції з ЄС відповідно до задекларованого у Преамбулі Конституції України курсу. На нашу думку, досвід Польщі у формуванні конституційних і державно-політичних умов просування до ЄС є для нашої держави більш повчальним, ніж досвід інших постсоціалістичних держав, котрі стали членами Європейського Союзу у 2004 й у наступні роки, виходячи з факту тривалого періоду взаємного спілкування наших народів і країн у багатьох сферах. Польща має багатотисячолітню історію державного розвитку в колі суспільств і держав західної цивілізації, хоча й займає тут маргінальне або окраїнне становище. Останнє, до речі, пояснює наявність певних впливів сусідньої цивілізації зі сходу, за визначенням відомого польського історика й філософа Ф. Конечни (F. Konieczny), хоча й без зміни цивілізаційної природи польського суспільства та держави. Отже, компаративний аналіз конституційного статусу таких важливих інститутів держави, якими є Кабінет

міністрів України (КМУ) та Рада Міністрів (РМ) Республіки Польща, дає можливість більш глибоко й конкретно зрозуміти їхні відмінності, а також визначити можливі напрямки трансформації КМУ в контексті саме європейської інтеграції та проблематику відповідної трансформації всіх «гілок» державної влади. Таким чином, тему статті стосовно порівняльно-правового аспекту конституційного статусу вищих органів виконавчої влади в Україні та Польщі слід визнати актуальною у теоретичному та практично-політичному відношеннях.

Між тим, попри актуальність, вона не була достатньо висвітлена в науковій і популярній літературі. Досліджуються окремі питання конституційного статусу названих органів науковцями обох держав без порівняльного аналізу. В Україні до їх числа варто включити І. Дахову, В. Кобрину, В. Совгірю, О. Скрипнюка, В. Шаповала тощо. В. Совгіря, до речі, є автором системного комплексного дослідження конституційно-правового статусу вищого органу виконавчої влади держави – Кабінету Міністрів України (КМУ). Вивченню відповідних питань стосовно Ради Міністрів Польської Республіки (РМ ПР) поряд з іншими приділили увагу такі відомі правники, як М. Марчук і В. Шаповал. Внесок вітчизняних вчених надає

можливість для подальшого вивчення теми. Водночас їхні праці виконані на основі переважно формально-догматичного методу, що не завжди дозволяє всебічно її дослідити, адже категоріально-понятійний апарат, що застосовується, запозичений із європейської правової науки. Між тим він формувався та розвивався в умовах суттєво інших порівняно з українськими. Так, принципи верховенства права, представницького правління, розподілу влади, стримувань і противаг, демократизму та інші не мали місця у системі нормативного регулювання суспільного життя в Україні упродовж всієї політичної історії. Закріплення цих принципів у чинній Конституції навряд чи свідчить про їх повноцінне застосування. Скажімо, розуміння поняття «виконавча влада», а з нею й уряду як її вищого чи центрального органу, можливе у контексті принципу розподілу влади. Між тим, як зазначив в одній зі останніх публікацій В. Шаповал, «у пострадянських республіках президент наділений вагомими повноваженнями стосовно законодавчої та судової влади, через що поділ влади може видаватися умовним» [1, с. 49–50]. У цьому разі і уряд у розумінні, прийнятому на пострадянському просторі, і система державного управління не вповні відповідають поняттю виконавчої влади як окремої та самостійної гілки державної влади. Тому і держава з таким устроєм не вважається за демократичну, навіть із недосконалою, тобто не ліберальною демократією. Отже, для більш глибокого розуміння саме виконавчої влади й уряду, відповідних понять і категорій необхідно, крім формально-юридичного, більш широко і системно застосовувати також і порівняльний метод правознавства. Праці польських правників надають у цьому необхідну допомогу, адже польське правознавство навіть у добу ПНР не розривало відносин із західною правовою думкою. Комплекс питань стосовно Ради Міністрів розглядається у працях багатьох науковців. Скажімо, нашу увагу привернули статті та монографії А. Антошевські (Antoszewski), Б. Банашака (Banaszak), Є. Чапали (J. Ciapala), Р. Глайцара (Glajcar), Є. Кучиньські (J. Kucinski), Б. Опалінські (B. Opalinski) та ін. Вони поряд із вивченням нормативних джерел – Конституції Польщі та законів – допомагають більш глибоко з'ясувати зміст і сутність конституційних статусів названих інститутів державної влади.

Викладені міркування зумовлюють мету дослідження, котра полягає у збагаченні наукових знань щодо проблеми шляхом компаративного аналізу. Його задачами можуть бути визначені розгляд поняття конституційного статусу КМУ та РМ Польщі із застосуванням здобутків українських правників, зокрема О. Совгири, та польських, а також порівняння основних елементів вказаного статусу названих інститутів обох держав.

КМУ та РМ Польщі конституціями обох держав визнаються: перший – вищим органом, а другий – одним із двох центральних органів чи суб'єктів виконавчої влади поряд із Президентом, котрі разом утворюють єдину систему цієї гілки державної влади Польщі. Поняття «виконавча влада» багатозначне, хоча смислове ядро у ньому є. У польській теорії конституційного, адміністративного права та політології під ним зазвичай розуміється підсистема або «гілка» державної влади, побудованої на основі принципу її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Призначенням виконавчої влади є діяльність, спрямована на виконання задач держави, котрі охоплюють функції управління на основі законів, ініціювання державної політики, що закріплюється законодавчим органом. Метою вказаної діяльності є забезпечення загального блага та публічних інтересів, гарантування прав і свобод особи. Польська доктрина також розділяє західні підходи, відповідно до яких виконавча влада у широкому сенсі охоплює всіх посадових і службових осіб або функціонерів, а також органи й установи, котрі здійснюють волю держави у цій сфері так, як вона виражена у термінах права

і закону. Звідси і її поділ на політичну та неполітичну складові частини. До першої входять міністри, прем'єр-міністр, очільники агенцій і відомств, котрі не входять до кабінету міністрів, нерідко також глава держави тощо. До другої – чиновники державної служби або бюрократія. Політична виконавча влада виконує функцію вироблення і проведення політики та забезпечує дотримання права всіма міністерствами та відомствами чи агенціями. Держслужбовці постійно працюють в органах та установах під наглядом і контролем органів і посадових осіб політичної виконавчої влади, котра спирається на підтримку парламенту, а через нього – всього громадянського суспільства.

Отже, і КМУ, і РМ Польщі належать до політичної виконавчої влади. Термін «уряд» у їхніх Конституціях не застосовується, але в поточному законодавстві та теорії зазвичай під ним розуміється центральний чи головний колегіальний орган виконавчої влади. Між тим певні відмінності у визначенні цього інституту в Основних Законах держав, а тому – і в їх політичному становищі, є. Як зазначалося вище, КМУ відповідно до Конституції – «вищий орган у системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113) [2], а РМ Польщі – один із двох центральних формально рівнозначних центрів чи інститутів у цій системі поряд із Президентом, відносини між якими мають характер співробітництва, а не ієрархічного підпорядкування.

Поняття «конституційний статус уряду (Кабінету Міністрів України)», його структура досліджувалися багатьма дослідниками. Для цілей цього дослідження, на думку автора, доцільно прийняти визначення, запропоноване О. Совгирею. «Категорія «конституційно-правовий статус уряду», – зазначила вона, – слугує способом узагальнення та систематизації правових норм про нього і дозволяє сформувати конструкцію (модель), що включає правові норми і практику їх реалізації та положення доктрини стосовно зазначеного суб'єкта. Дослідження конституційно-правового статусу Уряду України передбачає з'ясування структури цього поняття та визначення змісту елементів, що її утворюють» [3, с. 106]. Щодо останнього дослідники пропонують різні комплекси цих елементів, але найчастіше називаються правосуб'єктність (загальна), організація та структура інституту, права й обов'язки, котрі окремими науковцями вважаються тотожними поняттями, повноваженнями; гарантії їх виконання, зокрема відповідальність; конституційно-процесуальні форми діяльності Уряду, котрі також є важливими гарантіями останніх. У працях польських правників загалом пропонуються такі самі моделі, але є й певні відмінності. Так, відомий конституціоналіст Є. Кучиньські (J. Kucinski) у числі елементів називає: 1) деякі головні конституційні засади політичного устрою держави; 2) місце РМ у структурі виконавчої влади; 3) позицію РМ у системі органів урядової адміністрації; 4) відносини з органами інших влад; 5) спосіб формування; 6) склад і внутрішню структуру; 7) функції та компетенції; 8) обсяг і процедури парламентської відповідальності перед Сеймом [4, с. 5]. На думку автора, порівняльний аналіз досліджуваних інститутів, враховуючи обмежений обсяг статті, доцільно здійснити відповідно до описаних вище моделей.

Таким чином, у числі головних конституційних засад політичного устрою держави Є. Кучиньські називає засади або принципи суверенітету народу, демократичної правової держави, верховенства права, поділу влади й рівноваги та самостійності її гілок, представницького правління, що передбачає чільне місце в устрою держави законодавчого органу, котрий саме й представляє народ – єдиного носія державної влади, а тому має право здійснювати контроль над урядом і притягати його до парламентської відповідальності. Ці принципи закріплені у конституціях обох держав, але, якщо пригадати критерій поділу вказаних правових актів на юридичні та фактичні, то доведеться визнати, що у Польщі фактична конституція, тобто

дійсний стан врегулювання відносин, котрі становлять предмет конституційного права, більшою мірою відповідає юридичній, аніж в Україні. Це, зрозуміло, відбивається і на інших складниках конституційного статусу КМУ.

Аналізуючи місце РМ РП й КМУ у структурах виконавчої влади, зазначимо, що в обох державах остання визначається як дуалістична за своєю організаційною моделлю, тобто поділяється між главою держави та колегіальним органом – урядом, але ця «дуалістичність» не в усьому аналогічна. В Україні Конституція не визначає Президента суб'єктом виконавчої влади, але, як вважають вчені-конституціоналісти, функціонально і компетенційно він включений в останню. Звідси і постійне загострення питання про те, який із вказаних інститутів є «головним» саме у системі виконавчої влади. Основний Закон, встановлюючи норму про відповідальність КМУ не тільки перед ВРУ, але й перед Президентом, на нашу думку, дає відповідь на користь глави держави, адже обов'язок відповідати перед ним означає щонайменше право контролювати Уряд. Чи наглядати за його діяльністю. Це тягне і принаймні домислювані повноваження Офісу Президента вимагати від Уряду надання необхідних документів, здійснювати наглядові дії, контролювати виконання указів і розпоряджень Президента, котрі торкаються КМУ, тощо. Крім Офісу, але вже конституційним органом, визнана очолована Президентом Рада національної безпеки й оборони. Її рішення, затверджені його указами, набувають обов'язкової сили, у тому числі для КМУ. Врешті-решт, глава держави має першочергове право звертатися до ВРУ із пропозицією розглянути питання про відповідальність КМУ та прийняття резолюції недовіри йому (ст. 87 Конституції), а також фактично необмежене право законодавчої ініціативи. Отже, визначення КМУ, як вищого органу в системі виконавчої влади викликає певні сумніви. Стосовно ж РМ РП, то в РП обидва органи виконавчої влади відокремлені один від одного структурно, компетенційно та функціонально. До того ж Конституція Польщі закріпила компетенцію головного суб'єкта виконавчої влади за Радою Міністрів, тоді як інститут Президента відіграє переважно допоміжну, субсидіарну роль. Він не наділений жодними розпорядчими повноваженнями стосовно РМ. Уряд водночас не зобов'язаний виконувати акти Президента, який не має права скасовувати чи призупиняти дію актів уряду. Головна ж функція РМ поряд із функцією керування урядовою адміністрацією полягає у тому, що вона проводить внутрішню і закордонну політику Польської Республіки» (ч. 1 ст. 146 Конституції Польщі) [5]. В окремих публікаціях українських дослідників польське «*prowadzi*» перекладається як «здійснює», але це не точний переклад, оскільки проведення у цьому разі означає не тільки реалізацію політики, але також її формування відповідно до Конституції, законів і Програми РМ РП, схвалені Сеймом. Це доводить, що РМ, як вказувалося вище, є основним суб'єктом управління у державі. Президент водночас займає сильну політичну позицію, оскільки обирається шляхом загальних виборів, тому він має широкі можливості брати участь у державній політиці, впливати на неї навіть без розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади.

Порівнюючи позиції КМУ та РМ РП у системі органів урядової адміністрації, слід визнати, що вітчизняний дуалізм, чи «біцефалізм», виконавчої влади призводить до певного порушення цілісності та системності у їхній діяльності, оскільки на них знову ж таки діють впливи не тільки уряду, але й Президента, котрий подає до ВРУ кандидатури на призначення таких провідних міністрів, як зовнішніх справ та оборони, за згодою ВРУ призначає Голову СБУ і за поданням КМУ – глав місцевих адміністрацій. Напевно, є для них всіх головним начальником. Відповідно до Конституції України КМУ «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої

влади» (п. 8 ст. 116). РМ Польщі, як встановлено Конституцією (ч. 3 ст. 146), «керує урядовою адміністрацією» на всіх її рівнях: центральному, воєводському та повітовому. Рада Міністрів РП, таким чином, порівняно із КМУ наділена стосовно урядової адміністрації значно більшим обсягом компетенції. РМ також має право застосовувати будь-які засоби впливу на неї, аби забезпечити однорідність виконавчо-розпорядчої діяльності, крім, зрозуміло, прямо заборонених законом. Водночас уряд здійснює і постійний моніторинг цієї діяльності для з'ясування стану реалізації державної політики. Тобто урядова адміністрація перебуває у відносинах організаційної та функціональної залежності від РМ. У Польщі висловлюються думки, згідно з якими відставка РМ має тягти і відставку воєвод як представників РМ у воєводствах.

Аналіз відносин урядів із іншими вищими органами держави поперед все стосується законодавчих – ВРУ та Сейму. Мається на увазі головна їх вплив на уряди та взаємодія останніх із ними. Щодо першої групи відносин доцільно вказати на роль законодавчих органів у формуванні уряду, виконання контрольних функцій і способи реалізації права на притягнення його до парламентської відповідальності. Для урядів важливими є питання взаємодії із законодавчим органом у бюджетному законодавстві, право законодавчої ініціативи тощо. Із суто формальної сторони вказані відносини регулюються схожими конституційними положеннями, хоча маються й певні відмінності. Так, у сфері бюджетного і фінансового законодавства Польщі право законодавчої ініціативи належить виключно урядові, включаючи право пропонувати зміни й доповнення до наданих на розгляд і обговорення законопроектів. В Україні виключна компетенція КМУ обмежується лише проектом бюджету. Зазначимо, що послі (депутати) Сейму, сенатори не позбавлені права у процесі обговорення проекту найважливішого фінансового документа чи інших фінансових законів висловлювати свої критичні зауваження, але втілити їх у законопроекти про внесення змін і доповнень у проект закону про бюджет держави має право тільки уряд, так само, як і право не враховувати їх. РМ має разом із депутатами Сейму і право вносити поправки до проектів інших, крім фінансових, законів, тоді як інші суб'єкти права законодавчої ініціативи – сенатори та Президент – його позбавлені за винятком випадків, коли вони є авторами законопроектів. РМ, на відміну від КМУ, наділена виключним правом визнати свої проекти законів за певними винятками (податкові, про вибори Президента, Сейму, сенату, органів територіального самоврядування та деякі інші) невідкладними, що тягне застосування особливої процедури їх оперативного розгляду Сеймом. В Україні таке право належить виключно Президентові, тому КМУ у разі необхідності повинен звертатися до глави держави із клопотанням про визначення того чи іншого свого законопроекту, що вноситься до Верховної Ради, як невідкладного (Закон України Про Кабінет Міністрів України, ч. 4 ст. 25) [6].

У судовій системі для уряду значення мають відносини з органами конституційної юстиції: Конституційним Трибуналом (Судом) Польщі (КТ) та Конституційним Судом України (КСУ). Стосовно КТ слід вказати, що Голова (Презес) РМ є суб'єктом права звернення до нього поряд з іншими без будь-яких обмежень (ст. 191, 192 Конституції РП). КМУ наділений правом звертатися до КСУ лише за наданням «висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України про надання згоди на їх обов'язковість» (абз. 3 ч. 1 ст. 7 Закону України Про Конституційний Суд України від 13 липня 2017 р.) [7]. Будь-які інші організаційні, а тим більше функціональні відносини між КМУ та РМ РП, з однієї сторони, та КСУ й КТ – з іншої, законодавством не передбачені. З іншими судами відносини органів державної

виконавчої влади обох країн регулюються відповідними кодексами так само, як і всіх суб'єктів публічного та приватного права.

Велику увагу науковців завжди привертає спосіб формування уряду, чим пояснюється і значення порівняльного аналізу цього елементу конституційного статусу центральних органів виконавчої влади різних держав. Із суто формальної сторони формування КМУ та РМ РП відповідають вимогам парламентської системи правління, але помітна й певна різниця. Стосовно КМУ цей процес включає такі стадії: формування парламентської коаліції у складі більшості депутатів від конституційного складу, якщо жодна партія не має більшості («монобільшості»); внесення нею пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також пропозиції щодо членів КМУ; призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра (подання не пізніше, ніж на п'ятнадцятий день від отримання пропозиції коаліції більшості), міністрів оборони та зовнішніх зносин і за поданням прем'єра – інших членів КМУ. У такому ж порядку ВРУ приймає рішення про звільнення зазначених осіб, про відставку Прем'єр-міністра, членів КМУ (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Коли ж упродовж місяця із дня відкриття першого засідання ВРУ парламентська коаліція більшості не сформована або протягом шістдесяти днів після відставки КМУ не сформовано персональний склад нового уряду, Президент набуває право достроково припинити повноваження ВРУ. Згідно з Конституцією призначення членів КМУ не обов'язково поєднується із представленням Програми його діяльності, тобто домислюється, що її можна надати для обговорення й пізніше.

Відмінності формування РМ РП полягають у такому. По-перше, Конституція РП не згадує про коаліцію більшості чи фракцію монобільшості, хоча, зрозуміло, вони утворюються. До речі, коаліції у сеймі можуть бути не тільки більшості, але й меншості. По-друге, вона встановлює три способи формування РМ – один основний і два «резервні». За першим Президент висуває кандидатуру Голови (Презеса) РМ, котрий пропонує склад Ради Міністрів. Упродовж 14 днів після першого засідання Сейму Президент призначає Презеса та склад РМ і приймає від них присягу. Далі знову протягом 14 днів Презес має представити Сейму Програму діяльності РМ (expose) і звернутися до нього із запитом про вотум довіри. Вотум довіри Сейм висловлює абсолютною більшістю голосів від половини конституційного складу, що становить підставу для початку діяльності уряду. Якщо Сейм не висловить вотум довіри, то має без участі Президента обрати Презеса та запропонований ним склад РМ абсолютною більшістю голосів від половини конституційного складу без схвалення Програми діяльності. Президент зобов'язаний призначити обраний парламентом уряд, котрий представляє Програму діяльності. Остання розглядається на 14 день після призначення РМ Президентом. У разі її схвалення уряд починає свою діяльність. Якщо і цей спосіб не дає очікуваного результату, Президент самостійно призначає Презеса і за його пропозицією інших членів РМ і приймає від них присягу. Сформований таким способом уряд має упродовж знову ж таки 14 днів надати Сейму Програму діяльності й отримати вотум довіри. За такої процедури вимагається не абсолютна чи кваліфікована, а звичайна більшість, коли кількість голосів «за» перевищує кількість голосів «проти». Коли ж застосування всіх розглянутих способів не дає змоги створити РМ, Президент достроково припиняє повноваження Сейму та призначає нові парламентські вибори.

Таким чином, головну роль у формуванні уряду і основним способом, і резервними відіграє Сейм, але і Президент бере участь у цьому процесі у разі застосування другого резервного способу – більш помітну, ніж в інших. Наявність цих способів зменшує вірогідність достроково-

вого припинення повноважень Сейму та дозволяє створити уряд меншості, котрий може отримати вотум довіри. В історії постсоціалістичної Польщі відомі декілька урядів, сформованих партіями чи коаліціями меншості [8]. Зазвичай вони виконували повноваження менш тривалий термін, ніж уряди більшості.

Конституція Польщі визначає підстави відставки уряду. Головною з них є висловлення вотуму недовіри Сеймом. Вотум має бути конструктивним, отже, Президент своїм указом відправляє РМ у відставку і водночас призначає висунуту Сеймом кандидатуру на посаду Презеса. Сейм має право висловити вотум недовіри й окремим міністрам, що також призводить до їх відставки. У разі, коли заяву про відставку подає Презес, Президент на свій розсуд вирішує питання про відставку всього уряду, тобто відставка глави уряду не обов'язково тягне відставку уряду загалом. Необхідно пригадати й таку особливість взаємовідносин між Сеймом і урядом, як можливість висунути подання про висловлення вотуму недовіри не тільки опозицією, але й фракцією чи коаліцією фракцій більшості у разі, коли у них виникає незадоволення діяльністю уряду по виконанню його Програми. І останнє зауваження полягає в тому, що Сейм і ВРУ відрізняються політичними позиціями та суспільним авторитетом, адже у Польщі функціонує громадянське суспільство із відносно стабільною партійною системою. Як вже не раз зазначалося, в Україні поки що цього немає.

Наступний порівняльний аспект торкається складу та внутрішньої структури урядів. Стосовно КМУ Конституція і спеціальний закон встановлюють склад, до якого входять Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Новосформований склад КМУ визначається ВРУ з його призначенням у порядку, встановленому ст. 9 Закону про Кабінет Міністрів України. У складі КМУ можуть бути міністри без портфеля, тобто такі, що не очолюють певні міністерства. Законодавством передбачений Секретаріат КМУ, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду. Секретаріатом керує державний секретар, котрий має заступників. Всі вони призначаються Кабінетом Міністрів. Уряд також має право утворювати консультативні й допоміжні органи.

Склад РМ РП вичерпно визначений ст. 147 Конституції. Він включає у себе дві групи. Перша – склад обов'язковий або основний, друга – факультативний. До першої належать Голова (Презес) РМ і міністри, котрі керують певними відділами чи департаментами (dzialami) урядової адміністрації (dzialowe), і міністри, що виконують завдання, визначені для них Презесом (zadaniowe). Другу групу становлять віце-презеси або віце-прем'єр-міністри, котрі водночас можуть займати й міністерські посади, та керівники передбачених законами комітетів, що за статусом дорівнюють міністрам, але до складу РМ вони вводяться Презесом, а не автоматично за посадою. Таким чином, склад РМ не є, як виглядає, монолітним, тобто у ньому є певна ієрархія членів залежно від способу набуття посади.

Порівнюючи міністерський склад РМ РП із КМУ, слід зазначити, що формується він на основі Конституції та з урахуванням законів переважно Презесом, а тому зміни за винятком обов'язкових міністерств, передбачених Конституцією – оборони, закордонних справ, юстиції, відбуваються у разі необхідності. Отже, склад РМ певною мірою відрізняється від складу КМУ. Так, у чинній Раді Міністрів функціонують міністерства, котрих немає у КМУ. Це міністерства культури й національної спадщини, а не тільки культури; державних активів (а не Фонд Держмайна); сільського господарства й розвитку села; мінерального розвитку і технології; міністерство внутрішніх справ і адміністрації, а не лише МВС, як в Україні;

клімату та середовища; молоді та туризму; у справах із Європейським Союзом (в Україні – віце-прем'єр із питань європейської та євроатлантичної інтеграції). Водночас відсутні міністерства економіки, енергетики, розвитку громад і територій, у справах ветеранів, у справах реінтеграції окупованих територій. Зрозуміло, що виконавча влада РП регулює названі предмети (за винятком останнього), але не через міністерства.

Особливістю РМ є також значно більш високий статус і політичне становище Голови РМ, або Презеса, порівняно зі становищем Прем'єр-міністра КМУ. Його конституційні засади закріплені окремо ст. 148 Конституції Польщі, тоді як статус Прем'єр-міністра України Конституцією не виділений, лише адміністративно-правовий у Законі «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 42). Згідно зі ст. 148 Презес представляє РМ у відносинах з усіма суб'єктами; керує працями РМ; видає розпорядження; що важливо – забезпечує здійснення політики РМ і визначає способи її здійснення; координує та контролює роботу РМ; наглядає за територіальним самоврядуванням у межах, визначених Конституцією та законами; є начальником по службі для робітників урядової адміністрації. Він має також повноваження визначати сферу діяльності міністрів, котрі виконують його завдання, утворювати допоміжні та консультативно-дорадчі органи, головувати на їх засіданнях тощо. Йому підпорядковані до двадцяти спеціальних державних установ, серед яких служби розвідки, агенція з безпеки, комісія щодо вчених ступенів і звань (атестаційна), центральне антикорупційне бюро, центр дослідження громадської думки, статистичне управління, Польська космічна агенція, центр державної безпеки, комісія з фінансового нагляду, фінансовий омбудсмен, управління з конкуренції та захисту прав споживачів, управління з регулювання енергетики, управління з держзакупівель тощо [9]. Отже, законодавець прагнув певною мірою зрівняти його зі статусом Президента, зміцнити політичну позицію глави уряду. У польській «Енциклопедії Управління» вказується, що Презес виступає у двох іпостасях. По-перше, він є членом РМ, очолюючи її, по-друге, його можна вважати окремим інститутом [9]. Водночас не слід гадати, що Презес визначає політику, яку проводить РМ, тобто «командує» нею. Навпаки, його повноваження спрямовуються на здійснення політики РМ як колегіального органу відповідно до Конституції.

Такий статус забезпечує Презесу можливість проявити себе як самостійного політичного діяча. Достатньо у цьому відношенні пригадати М. Белку, Є. Бузека, Д. Туска, чинного Презеса – М. Моравецького та ін.

Конституційно-правове регулювання допоміжних і дорадчо-консультативних органів не передбачене, відповідні відносини регулюються спеціальними законами, насамперед про Кабінет Міністрів України та про Раду Міністрів РП, а також підзаконними актами. Згідно з першим вони утворюються Кабінетом, із другим – Презесом РМ РП. Про допоміжні органи КМУ вказувалося вище. Основною організаційною одиницею допоміжного характеру у РМ є канцелярія Презеса, котра із прийняттям Конституції 1997 р. замінила Управління уряду, орган, аналогічний Державному Секретаріатові КМУ. Крім Презеса, Канцелярія обслуговує міністрів, постійні комітети, Колегію до справ спеціальних служб на основі обов'язкової та інші органи – на факультативній основі за окремим розпорядженням Презеса. Крім названих, інші допоміжні органи – комітети, служби, агенції, про що згадувалося вище. Особливістю системи консультативно-дорадчих установ РМ можна вважати помітну присутність підрозділів, котрі здійснюють правове забезпечення діяльності уряду, а також таких, що сприяють проведенню політики уряду в системі державної адміністрації. До першої групи, наприклад, належать Рада з питань законодавства і Центр законодавства, до другої – політичні кабінети Презеса

та міністрів [10]. Політичні кабінети складаються зазвичай із представників правлячої партії чи урядової коаліції для надання політичних консультацій і порад урядовцям і виконання їх завдань. До предмету нашого дослідження названі аспекти не належать, отже, достатньо обмежитися визнанням факту наявності серйозного інтелектуального ресурсу діяльності РМ та її Презеса, прискіпливої уваги до її законності та нерозривного зв'язку з політикою уряду, а через нього – з політичними партіями.

Організація та структура урядів спрямовується на ефективне виконання їх завдань і функцій. Вони закріплені у конституціях держав у цілісному вигляді як основні напрями діяльності, котрі мають здійснювати уряди, застосовуючи для цього надані їм повноваження (uprawnienia). В Основному Законі Польщі відповідні конституційні положення викладені у ст. 146. Серед них – забезпечення виконання законів, прийняття підзаконних актів – постанов, координація і контроль роботи всіх органів урядової адміністрації, охорона інтересів Державної Скарбниці, розробка та схвалення проекту бюджету, керівництво його виконанням і звіт перед Сеймом, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, загальне керівництво відносинами з іноземними державами та міжнародними організаціями, визначення умов міжнародних угод, що вимагають ратифікації Сеймом і затвердження її денонсування інших угод, здійснення загального керівництва обороноздатністю країни та визначення кількості осіб, які підлягають призову на дійсну військову службу, визначення організації та способу своєї роботи. Цей перелік не повний, оскільки, як вказувалося вище, до відання РМ РП належать всі справи державної політики, крім прямо закріплених за іншими державними органами та територіальним самоврядуванням. Порівнюючи так визначені завдання та компетенції РМ РП та КМУ (ст. 116 Конституції України), доводиться визнати певну недосконалість, можливо штучність, надуманість останніх як наслідку попередньої доби державного права. Більша частина того, чому передують терміни «забезпечує», «організує», «розробляє», у Конституції Польщі визначається максимально коротко: «забезпечує виконання законів» і «видає розпорядження чи постанови». Стосовно ж «забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності» України, то вони забезпечуються державою загалом, а не тільки урядом.

У структурі конституційного статусу уряду важливе місце займає інститут його відповідальності, під якою у загальному вигляді можна розуміти обов'язок перетерпіти негативні наслідки від неналежного виконання своїх повноважень, Програми діяльності та порушення законів. Як слушно зазначила І.І. Дахова, вказана відповідальність визначає характер взаємовідносин уряду з вищими органами державної влади, насамперед главою держави та парламентом [11, с. 9]. Основним видом такої відповідальності вважається конституційна, що має переважно політичний характер і передбачає припинення повноважень уряду загалом або окремих його членів. Політичну відповідальність у парламентській системі уряд несе перед законодавчим органом, у президентській республіці – перед президентом і у напівпрезидентських залежно від їх типу чи підтипу: у президент-парламентських – перед президентом і парламентом, у прем'єр-президентських перед парламентом. Конституція України, хоча її зазвичай кваліфікують як «парламентсько-президентську республіку», закріпила, як вказувалося вище, подвійну відповідальність КМУ: перед Президентом і Верховною Радою. Нагадаємо: відповідальність перед главою держави надає останньому право внести на розгляд Верховної Ради питання про відповідальність уряду, що може мати своїм наслідком прийняття резолюції недовіри йому. Це тягне відставку КМУ. Розгляд питання про вотум недовіри уряду мають право ініціювати не менше третини конституційного складу

депутатів ВРУ (ч. 1 ст. 14 Закону про Кабінет міністрів України). Згідно зі ст. 18 вищевказаного закону до відповідальності можуть бути притягнені й окремі міністри за поданням Прем'єр-Міністра Верховній Раді про звільнення від посади. У разі, коли питання стосується міністрів закордонних справ та оборони, подання вноситься за згодою Президента.

Особливістю відповідальності РМ є право Сейму висловити вотум недовіри не тільки уряду загалом, але й окремим її членам. У першому випадку вимагається більшість голосів від конституційного складу за ініціативою не менше 46 депутатів (послів). Як вказувалося вище, ініціатори розгляду цього питання мають водночас вказати й кандидатуру нового Презеса. У разі прийняття рішення про вотум недовіри встановленою кількістю голосів Президент приймає відставку уряду, призначає обраного Сеймом Презеса і на його пропозицію – членів уряду та приймає від них присягу. Якщо пропозиція не отримала підтримки, то повторне її внесення можливе не раніше 3 місяців. Лише коли ініціаторів пропозиції про висловлення вотуму недовіри є не менше 115, то розгляд відбудеться раніше (ч. 2 ст. 158 Конституції РП). Щодо вотуму недовіри окремим міністрам, то відповідне подання вноситься щонайменше 69 послами Сейму (ст. 159 Конституції Польщі). Презес і міністри несуть відповідальність і перед Дер-

жавним Трибуналом – особливим судовим органом, який створюється Сеймом – за порушення Конституції, законів, а також правопорушення, скоєні у зв'язку із займаною посадою. Законодавством України такий інститут судової влади не передбачений. Рішення про притягнення названих посадових осіб до відповідальності перед Державним Трибуналом приймається за поданням Президента або щонайменше 115 послів кваліфікованою більшістю у три п'ятих конституційного складу Сейму (ст. 159 Конституції Польщі). Крім членів уряду, до відповідальності перед вказаним судовим органом притягаються найвищі посадові особи держави, починаючи з Президента й закінчуючи послами Сейму та сенаторами [12, с. 6].

Таким чином, здійснений автором порівняльний аналіз конституційного статусу урядів України та Польщі свідчить про те, що організація виконавчої влади України не може вважатися цілком відповідною парламентській формі правління європейських держав – членів ЄС. Це пояснюється низкою об'єктивних чинників, зокрема формою правління, політичним режимом, територіальним устроєм, виборчою системою, конституційною культурою громадян, особливостями формування конституційної системи та ін. Очевидно, подальше дослідження теми доцільно зосередити на з'ясуванні цих і пов'язаних із ними аспектів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шаповал В.М. Київ : Москаленко О.М., 2016. 82 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. станом на 01 січня 2020 р. URL: rada.gov.ua.
3. Совгіря О. Структура конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України: теоретико-методологічні аспекти. *Вісник Вищої Ради юстиції*. № 4 (12). 2012. С. 105–115.
4. Kucinski J. Rada Ministrow in corpore jako organ kontrolowany przez Sejm – rozważania konstytucyjnoprawne. 24 s. URL: uwn.edu.pl.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: sejm.gov.pl.
6. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. станом на 10 листопада 2021 р. URL: ligazakon.ua.
7. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. станом на 11 квітня 2021 р. URL: rada.gov.ua.
8. Sobolewski K. Ktore rzady w Polsce byly rzadami mniejszosciovymi? URL: https://demagog.org.pl.
9. Prezes Rady Ministrow. Encyklopedia Zarzadzania. URL: https://mfiles.pl.
10. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrow (z pozn. zm.) URL: kprm.gov.pl.
11. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрис. наук. Харків, 2006. 20 с. URL: profinfo.pl.