

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.518

А. Стець

доктор права, політолог,
радник із правових питань,
викладач факультету права та адміністрації
університету м. Зелена Гура (Республіка Польща)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ У КОНТЕКСТІ ПОЛЬСЬКОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ДОСВІДУ

У статті досліджено сучасний стан, проведено аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України у контексті польського конституційного досвіду. В Україні, як і в Польщі, діє романо-германська правова система з континентальною моделлю уряду, що є своєрідною верхівкою системи виконавчої влади й одним із вищих органів державної влади. Загалом, завдання уряду зводиться до організації виконання законів, проте він також зобов'язаний формувати та реалізувати державну політику в соціально-економічній, бюджетно-фінансовій та інших сферах життєдіяльності держави, а також забезпечувати ефективне державне управління. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України слід досліджувати з таких позицій, як місце Уряду в системі органів державної влади з точки зору теорії розподілу влади та місце Уряду в системі органів виконавчої влади як вищого органу цієї системи. Таким чином, аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, теорії та практики у контексті польського конституційного досвіду вказує на періодичні коливання цього статусу. Проте при цьому загальною є тенденція до встановлення пріоритету Президента України над виконавчою владою (незалежно від конституційного регулювання цього статусу). Із черги польська конституційна практика (як в більшості європейських республік) вказує на зростаючу важливість прем'єр-міністрів, які розпоряджаються партією, керують діяльністю державної адміністрації та в багатьох ділянках отримують перевагу перед главою держави.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, Конституційно-правовий статус Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Польщі.

Постановка проблеми. Як відомо, вищим органом у системі органів виконавчої влади конституційної держави є уряд. Як правильно зазначає відомий український конституціоналіст проф. О. Совгіря, «без дієвої виконавчої влади не може існувати... жоден найдосконаліший уряд» [1, с. 68].

Україна і Польща ще у XVIII столітті зробили першу спробу на конституційному рівні врегулювати статус уряду краї-

ни. Так, у козацькій Україні Конституція Пилипа Орлика 1710 року виділяла владу гетьмана та його уряду. У свою чергу, Конституція Польщі 1791 року надавала великого значення організації виконавчої влади. На жаль, обидва основні закони, не дивлячись на закріплені в них демократичні ідеї та принципи, через агресію сусідніх держав діяли недовго.

Інститут уряду може мати різні назви: у Латвії, Японії, Україні – це «кабінет міністрів»; в Албанії, Індії та Польщі – «рада

міністрів». Бувають також інші назви уряду (Швейцарія тощо).

В Україні, як і в Польщі, діє романо-германська правова система з континентальною моделлю уряду, що є своєрідною верхівкою системи виконавчої влади й одним із вищих органів державної влади. Завдання уряду зводиться до організації виконання законів, проте він також зобов'язаний формувати та реалізувати державну політику в соціально-економічній, бюджетно-фінансовій та інших сферах життєдіяльності держави, а також забезпечувати ефективне державне управління.

Тому постає питання: яким має бути дослідження конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України і чим може бути зумовлений той чи інший підхід до нього? А також, якою має бути оцінка практики його діяльності, враховуючи складність державотворчих процесів, що відбуваються в Україні (маючи на увазі, контекст польського конституційно-правового досвіду)?

На нашу думку, зазначена складність полягає в тому, що національна державотворчість не була системною і безперервною, оскільки окремі території історичної України періодично були примусово приєднані до різних колоніальних держав. Натомість на політичну арену в українських землях привносилися ті правові форми уряду, що діяли в державах, яких цікавив український чорнозем, нафта та інші природні ресурси. Водночас колонізаторська пропаганда робила з волюбних українців бандитів, фашистів та націоналістів, що у цих державах, які вже стали національними, на жаль, нерідко продовжується й сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на складність дослідження конституційно-правового статусу українського уряду в контексті польського конституційного досвіду, вагоме значення має його методологія. Така методологія закладена в наукових працях таких українських авторів, як В. Авер'янов, Л. Бориславський, В. Кампо, О. Марцеляк, В. Погорілко, М. Савчин, С. Серьогіна, О. Совгіря, П. Стецюк, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемчушенко тощо. А також таких

польських учених-конституціоналістів, як Б. Банашак, А. Балабан, К. Дзялоха, В. Шкшидло, В. Соколович, К. Войтичек, М. Гжибовський, Л. Гарліцький, Р. Мояк, К. Скотніцький, А. Шміт, З. Вітковський.

Особливої уваги вимагає питання про розподіл державної влади у конституційній системі Польщі та України. Так, абзац другий статті 10 Конституції Республіки Польщі закріплює положення про те, що законодавчою владою у державі є Сейм (нижня палата) і Сенат (верхня палата), виконавчою владою наділений Президент Польщі та Рада Міністрів, а судовою владою є суди та трибунали.

Такого чіткого врегулювання розподілу влади немає в Конституції України, зокрема щодо виконавчої влади [2]. Президент України не входить до перелічених у статті 6 цієї Конституції гілок влади, хоча здійснює значний вплив на виконавчу владу. Американський суддя Б. Фудей вважає, що автори Конституції України 1996 року мали на меті встановлення президентської республіки, але ця мета не знайшла повного відображення в тексті [5, с. 48]. На практиці Президент України має чимало повноважень у сфері виконавчої влади, які здійснює за участю Кабінету Міністрів або й самостійно. Така конституційна конструкція відносин між Президентом та урядом викликає зацікавлення у польських учених, особливо у контексті співвідношення широких повноважень глави держави та обмеженої ролі Кабінету Міністрів України.

Мета статті – аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України на основі польського конституційного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Принцип розподілу влади в Польщі та Україні (в останній уживається термін «поділ влади») нерідко набуває трактувань, які не є органічним продовженням його «класичних» версій. Реалізація відповідного принципу може видаватися недостатньою або навіть неадекватною, зважаючи на рівень розвитку громадянського суспільства. Наявність такого суспільства є передумовою здатності політичної системи функціонувати в режимі конституційної демократії, а також відповідного розвитку держави.

Реалізація принципу розподілу влади (поділу влади) на пострадянському просторі часто має характер політичної кон'юнктури. Тобто ніхто не хоче нести політичну відповідальність за шкоду та інші недоліки від неналежного державного врядування. В Україні це було видно після Помаранчевої революції 2004 року, коли між Прем'єр-міністром та Президентом України виникали гострі компетенційні спори, що заважали роботі. З обох сторін було багато бездоказових звинувачень, тому що ніхто не проводив належних розслідувань. Така ж ситуація щодо зазначених спорів (2005–2009 роки в Україні) має місце в сучасній Польщі, де проводиться реформа Верховного Суду, що збігається у часі з виборчою кампанією до органів місцевого самоврядування. Прикладів цих спорів багато, але справа не в них.

Сучасні процеси державо- та правотворення в Україні і Польщі свідчать про пошук оптимальних форм організації та діяльності публічної влади. Модернізація Конституції України (2016 рік) [2] та поки що невдалі спроби модернізації Основного Закону в Польщі (діє з 1996 року без змін) породжують небезпечну тенденцію до творення проектів нових конституцій, до чого долучаються поодинокі глави держав в обох країнах. Проте Основний Закон держави мусить бути комплексним і довгостроковим, гарантуючи її стабільність та розвиток. В обох країнах існує також тенденція до регулювання конституційних матерій шляхом ухвалення звичайних законів, що принижує авторитет Основного Закону держави.

Проф. О. Совгіря вважає, що «сучасне конституційно-правове дослідження статусу Уряду в Україні повинно базуватися не на статусному підході. Дослідження потребують механізму та проблеми реалізації норм, що закріплюють складники конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, а також взаємодії Уряду України з іншими елементами конституційної системи, які найбільш суттєво впливають на його діяльність та щодо яких вплив здійснює він сам. Таким чином, в основі зазначеного дослідження має бути комплексний та міжгалузевий підхід» [1, с. 5–6].

Продовжуючи зазначене питання, проф. О. Совгіря додає: «Тільки здійснюваний на його основі аналіз сукупності зазначених обставин дозволить сформулювати реальне уявлення про конституційно-правовий статус Уряду України, його місце у конституційній системі, дозволить виявити прогалини та колізії правового регулювання відповідних питань та на основі сучасних концепцій конституційно-правової науки сформулювати пропозиції щодо їх подолання» [1, с. 5–6].

Відповідно до статті 113 Конституції України [2], Кабінет Міністрів України – це вищий колегіальний орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, указами Президента України. Уряд реалізує завдання, функції та повноваження у сфері забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності України, захисту прав і свобод людини, формування та реалізації державної політики в різних сферах суспільного та державного життя.

Коментована конституційна стаття передбачає, що органи виконавчої влади (як один із самостійних видів органів) утворюють певну систему, що фіксує відокремленість від усіх інших видів державних органів. У цій статті окреслено цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи та підтверджується наявність ознак, притаманних цілісним соціальним системам. Як, наприклад, єдність функціонального і цільового призначення, ієрархічність структури та упорядковане поєднання зв'язків між складниками тощо.

Як уже зазначалось, Кабінет Міністрів України займає місце вищого органу стосовно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему цих органів. Таким чином, він виконує роль уряду, поняття якого у розумінні вищого колективного суб'єкта виконавчої влади є родовим для будь-якої форми державного правління.

Дещо інакше це питання закріплене в польському Основному Законі, де Рада міністрів є одним із двох основних органів виконавчої влади. Вона існує поряд

із Президентом Польщі як рівноправний конституційний орган, тому тут не можна говорити про підпорядкування його главі держави. Проте можна говорити про політичні зв'язки між Радою міністрів та Сеймом, бо з позицій суті парламентської системи ця Рада має користуватися постійною довірою сеймової більшості, а також вона сама складається з депутатів [3, с. 280]. Рада міністрів (як орган виконавчої влади) зосереджує в своїх руках найважливіші повноваження щодо поточної державної політики. У межах системи виконавчої влади їй належать усі «... питання державної політики, не закріплені за іншими державними органами та органами територіального самоврядування» (пункт другий статті 146 Конституції Польщі) [9].

У 2008 р. виник компетенційний спір щодо того, хто має репрезентувати Польщу на зустрічах із представниками Європейської Ради (Прем'єр Міністр чи Президент Польщі). Підставою спору була когабітаційність (фр. *cohabitation politique* – політичне співіснування), тобто вимушена співпраця опозиційного уряду та Президента [4, с. 177]. На пропозицію Прем'єр-міністра Польщі Д. Туска для усунення неточностей справою зайнявся польський Конституційний Трибунал (пол. *Trybunał Konstytucyjny*). Компетенційний спір стосувався участі Президента Польщі на засіданнях Європейської Ради та того, хто приймає рішення про його участь (він сам чи Прем'єр-міністр)? На засіданні 20 травня 2009 року Конституційний Трибунал ухвалив рішення, що було на користь Ради міністрів. Проте не можна сказати, що це рішення було однозначне, бо в деяких випадках вирішення питань про репрезентацію було залишено також Президентів Польщі. Трибунал визнав, що Рада міністрів представляє Польщу і представив установлену позицію, а також підкреслив, що для участі Президента потрібна співпраця з урядом. Її метою є забезпечення однорідності дій Польщі у відносинах із Європейським Союзом та його органами.

Потрібно також зацентувати на тому, що визнання Кабінету Міністрів України вищим органом у системі органів вико-

навчої влади закономірно передбачає виділення органів нижчого рівня, оскільки ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної соціальної системи. Відповідно до Конституції України, система органів виконавчої влади охоплює (поряд із вищим органом) центральні й місцеві органи виконавчої влади, закріплені в Конституції [2] і законах України.

Тут слід зазначити, що немає чіткої визначеності меж у підході до характеристики уряду в науках конституційного та адміністративного права. «Однак визначення таких меж є важливим, по перше, з позиції правової науки, яка в ідеалі має формувати зміст чинного законодавства, а по друге, з точки зору галузевих навчальних дисциплін (оскільки висвітлення питання правового статусу уряду в навчальних виданнях із конституційного та адміністративного права за змістом часто збігається)» [5, с. 9]. Вищезгадана проблема визначеності меж часто позбавлена уваги дослідників і може бути пояснена так, що конституційне право є основою для характеристики розподілу державних справ за рівнями влади, а адміністративне право допомагає зрозуміти механізм компетенції у системі виконавчої влади.

На думку відомого українського вченого-конституціоналіста проф. В. Шаповала, конституційне регулювання суспільних відносин, об'єктивно співвіднесених з адміністративним правом, має установчий характер. Запропоноване нами визначення Кабінету Міністрів України відображає його особливості як суб'єкта конституційного права. Вищезгадані властивості (прикмети) є визначальними для конституційно-правового статусу Уряду України, проте не є вичерпними.

З іншого боку, ще один відомий український учений-конституціоналіст проф. В. Федоренко вважає, що «конституційно-правовий статус Уряду України визначається його призначенням у механізмі української держави; порядком формування; завданням і функціями; характером правового регулювання його організації та діяльності; компетенціями і повноваженнями; структурою та правовим статусом складників, порядком та гарантіями ді-

яльності, юридичною природою правових актів, а також особливістю конституційно-правової відповідальності» [6, с. 433].

На наш погляд, найбільш прозоро конституційно-правовий статус Уряду України розкривається в його завданнях і функціях. За своїм призначенням у механізмі української держави Кабінет Міністрів України є багатофункціональним органом держави.

Завдання Уряду України, тобто його місія у суспільстві та державі, визначена в частині першій статті 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», яка чітко унормовує те, що «діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої й зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Згідно зі статтею 116 Конституції України і статтею 2 Закону «Про Кабінет Міністрів України», основними функціями Уряду України є:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) уживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цивільної інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики;

у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за діяльністю;

10) утворення, реорганізація та ліквідація (відповідно до закону) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

11) призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

Окрім названих функцій Уряду України, існує програмна функція, що полягає у формуванні, затвердженні та реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України (основи визначені у статті 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року) [10].

Вагоме місце для з'ясування ролі Кабінету Міністрів України в державному механізмі мають його відносини з главою держави. Взаємні стосунки, спілкування, зв'язок, а також форми та юридичні наслідки державно-владного впливу є наслідком визначення Кабінету Міністрів як

вищого органу в системі органів виконавчої влади. Належно оцінюючи ці стосунки, треба вказати на об'єктивну наявність певного дуалізму виконавчої влади, тобто на певну роздвоєність її повноважень на рівні вищих суб'єктів цієї гілки влади, зокрема між Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

Зазначена властивість, як свідчить світова конституційна теорія і практика, є іманентною для республіканської форми державного правління змішаного, тобто президентсько-парламентарного типу. Після відновлення дії Конституції України у редакції 2014 року Україна стала парламентсько-президентською республікою. Проте це не заважає виконавчій владі де-факто функціонувати у режимі президентсько-парламентської форми правління.

Стосовно останньої моделі, то деякі автори вважають, що Президент України має значні компетенційні преференції (насамперед кадрові та установчі) у сфері виконавчої влади. Але вони належать йому як главі держави, а не як главі виконавчої влади.

Вагомим для з'ясування ролі Президента України щодо сфери виконавчої влади є питання про його функції. Кожна з функцій Президента, що визначена або позначена в Конституції України, знаходить свій вираз лише в його повноваженнях, установлених там. Деякі автори дотримуються думки, за якою Президентіві України на підставі положень частини другої статті 102 Конституції України належать так звані приховані повноваження. На погляд інших учених, ця концепція не відповідає Конституції України, оскільки (згідно з її статтею 106) впливає вичерпність конституційно визначених повноважень Президента України [7, с. 244–245].

Серед європейських демократичних держав із республіканською традицією ми знаходимо ті, в яких президенти є найважливішими на політичній арені. Проте формально ці можливості обмежені існуванням посади прем'єр-міністра. У республіках, у яких президенти мають сильну позицію, прем'єр часто залежний і виконує доручення глави держави, будучи технічним керівником кабінету.

Правове регулювання та усталені конституційні традиції вказують на те, що по-

зиція Президента України в державі міцніша за Президента Польщі. Проте в Україні ця позиція складається більше на основі прийнятих конституційних звичаїв і традицій, аніж законів. Важливим фактором, який визначає роль глави держави взагалі, може бути те, чи часто і як часто він працює з урядом. Україні варто б скористатися у цьому питанні французьким і польським досвідом.

Так, Президент Французької Республіки (відповідно до логіки системи влади та норми, що міститься в статті 9 її Конституції) головує в Раді міністрів [11], реально впливаючи на рішення, прийняті державною адміністрацією. Прем'єр-міністр може заступати голову держави лише на підставі чіткого дозволу Президента. У такому разі Прем'єр-міністр виконує порядок денний, установлений главою держави. Французький конституцієдавець підкреслює, що така ситуація є винятковою. Із цього випливає, що Президент Франції вирішує те, що робить уряд і в який спосіб він це робить. Саме він проводить спільні наради міністрів, установлює теми, встановлює порядок денний, а потім їх закриває. Він рішуче впливає на ритм роботи на засіданнях і формулює висновки.

Рада Кабінету Міністрів, яку очолює Президент, також існує в польській системі державних органів. «Значення цього суб'єкта є набагато меншим, ніж його відповідника у Франції. Конституція Польщі передбачає, що Рада Кабінету Міністрів не має повноважень уряду. Рада може бути скликана через її голову (тобто Президента) до обговорень «питань особливого значення». Це формулювання означає, що Рада Кабінету з'являється, коли глава держави вважає це доречним. Системна практика показує, що найвищий чиновник у державі рідко використовує цю можливість для співпраці з прем'єр-міністром та міністрами» [8, с. 238]. Із перспективи майбутнього засідання Рад Кабінетів у Франції і Польщі треба оцінити позитивно. Це може бути гарним зразком для української конституційної системи, хоча до повного використання її переваг потрібний високий рівень конституційної та політичної культури правлячого класу.

Відродження президентсько-парламентської республіки за часів В. Януковича (2010–2013 рр.) призвело до обмеження ролі Кабінету Міністрів та розширення переліку повноважень глави держави. Антидемократична поведінка колишнього Президента довела до розбудови (після 2012 р.) в Україні «суперпрезидентської» республіки на московський зразок. Президент В. Янукович продовжував збільшувати кількість прерогатив, не звертаючи уваги на діючий в державі закон. Він також почав вводити позаконституційні практики діяльності глави держави через: а) призначення та звільнення заступників міністрів і заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади; б) видання та офіційне оприлюднення на веб-сайті глави держави «доручень Президента України». Довело це до послаблення уряду та легітимності тодішнього глави держави, а також викликало громадський спротив суспільства.

Висновки та пропозиції. Таким чином, аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, теорії та практики у контексті польського конституційного досвіду вказує на періодичні коливання цього статусу. Проте при цьому загальною є тенденція до встановлення пріоритету Президента України над виконавчою владою (незалежно від конституційного регулювання цього статусу). Польська конституційна практика (як і в більшості європейських республік) вказує на зростаючу важливість прем'єр-міністрів, які розпоряджаються партією та керують діяльністю державної адміністрації. Прем'єр-міністри отримують перевагу перед главами держав, які загальномають менше інструментів. Ця практика діє навпаки в деяких країнах, що належали колись до Радянського Союзу (Російська Федерація, Білорусь).

Що стосується партійного складу уряду, то найбільш оптимальним варіантом для України, виходячи з умов президентсько-парламентської форми правління, є формування однопартійних урядів, партійність міністрів у якому збігатиметься з партійною належністю Президента України (це можна зустріти в Польщі).

Із черги урядовці міністерств повинні бути покликані з групи аполітичних фахівців, які працюють у міністерствах (незалежно від особи та партійної приналежності поточного міністра). На відміну від політичного керівництва міністерств, кадрові зміни на посадах міністра не повинні впливати на зміни фахівців які працюють у міністерствах.

Список використаної літератури:

1. Совгіря О. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія. Київ. Юрінком Інтер, 2012. С. 68.
2. Конституція України. Чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 року (офіційний текст). Київ: Видавець Паливода А. (Закони України) 2016.
3. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu: W. Wydawnictwo Liber, 2006. С. 280.
4. Boć J. (red.), Prawniczy słownik wyrazów trudnych, Ł. Wydawnictwo Kolonia Limited, 2004. С. 177.
5. Футей Б. Становлення правової держави в Україні: 1991-2011 / Богдан Футей. 3-тє вид. перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 456 с.
6. Федоренко В. Конституційне право України: підручник / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ. Видавництво Ліра-К, 2016. С. 433.
7. Проблеми сучасної конституціоналістики. Випуск 2. Конституційні перетворення в Україні. Навч. пос. / М.П. Орзіх, В.М. Шаповал, А.Р. Крусян [та ін.]; за ред. М.П. Орзіха. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 432 с.
8. Ławniczak A. Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie, Ł. Wydawnictwo Kolonia Limited, 2011. С. 238.
9. Конституція Польської Республіки українською мовою. URL: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoju-movoyu/>
10. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27 лютого 2014 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
11. Конституція Французької Республіки. Прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 року. URL: <http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>

Стець А. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: проблеми теорії і практики в контексті польського конституційного досвіду

В статті досліджено сучасне становище, проведено аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України в контексті польського конституційного досвіду. В Україні, як і в Польщі, діє романо-германська правова система з континентальною моделлю урядування, що є своєрідною вершиною системи виконавчої влади і одним з вищих органів державної влади. Завдання урядування зводиться до організації виконання законів, однак він також зобов'язаний формувати і реалізувати державну політику в соціально-економічній, бюджетно-фінансовій і інших сферах життєдіяльності держави, а також забезпечувати ефективне державне управління. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України слід досліджувати з таких позицій, як місце урядування в системі органів державної влади з точки зору теорії розподілу влади і місця урядування в системі органів виконавчої влади як вищого органу цієї системи. Таким чином, аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, теорії і практики в контексті польського конституційного досвіду вказує на періодичні коливання цього статусу. Однак при цьому загальною тенденцією є встановлення пріоритету Президента України над виконавчою владою (незалежно від конституційного регулювання даного статусу). З черги польська конституційна практика (як і в більшості європейських республік) вказує на зростаючу важливість прем'єр-міністрів, які розпоряджаються партією і керують діяльністю державної, а також у багатьох випадках отримують перевагу перед главою держави.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України, Рада Міністрів Польщі.

Stec A. Constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine: problems of theory and practice based on Polish systemic practice

In Ukraine, like in the Republic of Poland, there is a continental model of government. The Cabinet of Ministers of Ukraine is a basic segment of the executive branch, being at the same time the highest authority in the system of state authorities. The main task of the government is to keep the state policy and implementation of the law in the socio-economic, budgetary, financial and other activities of the state up to date and to ensure effective operation of public administration. The constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine should be examined on the basis of such criteria as the place of this body in the system of state authorities from the point of view of the theory of division of powers. Thus, the analysis of the constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the light of theory and practice in Polish constitutional experience indicates periodic fluctuations depending on the changing political solutions (presidential-parliamentary and parliamentary-presidential republic over the last 25 years). The general tendency in the systemic practice of Ukraine is the domination of the head of state towards the executive, regardless of the constitutional regulation of this matter. In turn, the Polish systemic practice (as in most European republics) indicates the growing importance of the Prime Minister's Prime Minister, who manages the party and activities of state administration, and in many areas has an advantage over the head of state through current state policy (all matters) not reserved for others state bodies.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Council of Ministers of the Republic of Poland.