

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITY OF MINISTRIES IN THE REPUBLIC OF POLAND

Сирко М.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена організаційно-правовим аспектам функціонування міністерств у системі виконавчої влади Республіки Польща. Міністерство в Польщі є органом урядової адміністрації на чолі з міністром. За допомогою міністерства він реалізує свої завдання та компетенцію. Досліджено правові основи організації, структури, компетенції та діяльності польських міністерств. Міністерства створюються, ліквідовуються та реорганізуються на підставі розпорядження Ради міністрів. Кількість міністерств і міністрів встановлюється розпорядженням голови Ради Міністрів стосовно конкретного складу уряду. У згаданому розпорядженні вказуються назви міністерств, а також сфери державної політики, які їм доручені в управлінні.

Проаналізовано правовий статус міністра як керівника міністерства. Він утворює, реорганізовує і ліквідує підпорядковані йому підрозділи, призначає та звільняє їхніх керівників, дає керівникам центральних органів виконавчої влади та підпорядкованих йому інших організацій і підрозділів настанови та доручення, що обов'язкові до виконання. Крім того, міністр здійснює повний нагляд за діяльністю органів і посадових осіб дорученої йому сфери урядової адміністрації. У межах своєї компетенції міністр видає розпорядження та накази.

У Польщі заступниками міністра є секретар і заступник секретаря. Їх призначає на посади та звільняє з посад голова Ради Міністрів, а обсяг компетенції окреслює відповідний міністр. У структурі кожного міністерства існує посада генерального директора, який фактично очолює апарат міністерства, і йому підпорядковані всі цивільні службовці відповідного органу. У разі припинення повноважень міністра, він виконує його обов'язки до призначення нового керівника міністерства.

Охарактеризовано систему та завдання структурних одиниць міністерства. Структуру міністерства становлять різні типи підрозділів, серед яких департаменти, бюро, секретаріати, групи тощо. Ці структурні одиниці можуть поділятися на відділи. Висвітлено склад і функції політичного кабінету як дорадчого органу міністра. Зокрема до нього входять політичні радники, соратники та працівники, що викликають найбільшу довіру міністра.

**Ключові слова:** міністр, виконавча влада, урядова адміністрація, компетенція, політичний кабінет.

The article is devoted to organizational and legal aspects of the functioning of ministries in the system of executive power of the Republic of Poland. A ministry in Poland is a government administration body headed by a minister. With the help of the Ministry, he implements his tasks and competence. The legal foundations of the organization, structure, competence and activity of Polish ministries have been studied. The Ministries are created, liquidated and reorganized based on the order of the Council of Ministers. The number of ministries and ministers is established by the order of the chairman of the Council of Ministers regarding the specific composition of the government. The mentioned order specifies the names of the ministries, as well as the spheres of state policy entrusted to them to manage.

The legal status of the minister as the head of the ministry is analyzed. It forms, reorganizes and liquidates subordinate units, appoints and dismisses their heads, gives the heads of central executive bodies and other organizations and units subordinate to him instructions and instructions that must be executed. In addition, the minister exercises full supervision over the activities of bodies and officials in the sphere of government administration entrusted to him. Within the scope of his competence, the Minister issues decrees and orders.

In Poland, the deputy ministers are the secretary and the deputy secretary. They are appointed and dismissed by the chairman of the Council of Ministers, and the scope of competence is defined by the relevant minister. In the structure of each ministry, there is a position of director general, who actually heads the ministry's staff, and all civil servants of the relevant body are subordinate to him. In case of termination of the minister's powers, he performs his duties until the appointment of a new head of the ministry.

The system and tasks of the ministry's structural units are characterized. The structure of the ministry consists of various types of subdivisions, including departments, bureaus, secretariats, groups, etc. These structural units can be divided into departments. The composition and functions of the political cabinet as an advisory body to the minister are highlighted. In particular, it includes political advisers, associates and employees who inspire the greatest confidence of the minister.

**Key words:** minister, executive power, government administration, competence, political cabinet.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державно-правового розвитку України значну зацікавленість викликає досвід організації публічної адміністрації держав, які впродовж останніх десятиліть стали членами Європейського Союзу. Географічно та ментально близькою для України є Республіка Польща, тому компаративний аналіз її адміністративно-правових інститутів має велику доцільність. Безперечний науковий інтерес становить гілка виконавчої влади Республіки Польща, яка зазнала численних реформ і трансформацій. У контексті устрою польських органів публічної адміністрації маловідомим для українських правознавців аспектом є функціонування міністерств у Республіці Польща.

**Стан дослідження.** Проблема адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності міністерств у Республіці Польща не становила предмету спеціальних наукових досліджень в українській юриспруденції. Щодо цих органів виконавчої влади можна отримати лаконічні відомості в навчальній літературі та короткі згадки у публікаціях компаративного характеру. У польській юри-

дичній науці ця тема вивчалася, проте переважно в контексті інших питань – щодо державного устрою, виконавчої влади, Ради міністрів та ін. Зокрема можна виокремити праці А. Барбашевича, М. Вежбовського, А. Вікторовської, Л. Глязар, Е. Желінської, Й. Ітріх-Драбарек, М. Кулеші, К. Мрочки, Я. Ціммермана, З. Чешляка, М. Шубяковського, Я. Ягельського та ін., положення яких склали теоретичну базу для цієї статті.

**Виклад основних положень.** У чинному польському законодавстві немає нормативного визначення міністерства, відтак варто звернути увагу на положення доктрини. Міністерство в Республіці Польща вважається органом урядової адміністрації (публічна адміністрація в польській правовій системі поділяється на урядову і самоврядну), що управляється міністром [1]. У польській адміністративно-правовій літературі також поширеною є позиція, згідно з якою міністерство становить допоміжний орган (апарат) міністра [2, s. 244]. За допомогою міністерства він реалізує свої завдання та компетенцію. Міністр здій-

снює управління, нагляд і контроль щодо органів, служб і структурних одиниць міністерства. В урядовій практиці функції цього органу фактично виходять за межі виконавчої влади в ході реалізації доручень міністра та технічних операцій. Міністерство виконує роль ініціатора та дає імпульс під час приготування концепцій для проектів нормативно-правових актів, виступає з висновками і пропозиціями дій, ініціює заходи у визначених категоріях справ, а також здійснює фахове консультування [1].

Міністерства створюються, ліквідовуються та реорганізуються на підставі розпорядження Ради міністрів. Точна кількість міністерств і міністрів у Конституції та законах Республіки Польща не встановлена, а визначається стосовно конкретного складу уряду розпорядженням голови Ради Міністрів. Цим актом також окреслюються перелік міністрів і назви міністерств, а також сфери державної політики, які їм доручені в управлінні [2, s. 242].

До 1999 р. правові засади діяльності та повноваження міністерств визначалися статутним правом – міністерство створювалося на підставі закону, а щодо кожного міністерства був чинним організаційний статут, затверджений розпорядженням (спочатку ухвалою) Ради Міністрів [3, с. 110]. Такі статuti міністерств у сьогоденні затверджуються головою Ради Міністрів Польщі, але розподіл компетенцій міністерств здійснюється не на підставі цих актів. Згаданий статут є основою для організаційного регламенту міністерства, що затверджується відповідним міністром [1].

10 вересня 1999 р. були прийняті відповідні зміни до закону про сфери урядової адміністрації 1997 р. Цей закон встановив 29 основних сфер діяльності виконавчої влади та надав голові Ради Міністрів право закріплювати ці сфери за конкретними міністрами та міністерствами. Голова Ради Міністрів Польщі уповноважений закріплювати за міністром одну чи кілька сфер, визначених у законі, на його розсуд. Виняток становлять сфери бюджету, публічних фінансів і фінансових інститутів, кожна з яких повинна закріплюватися за окремим міністром [3, с. 110].

Перелік сфер державної політики, які перебувають у компетенції міністрів, закріплено у ст. 5 закону про сфери урядової адміністрації: публічна адміністрація; будівництво, планування та господарювання простору; державні активи; бюджет; енергетика; публічні фінанси; економіка; морське господарство; водне господарство; господарювання корисними копалинами; фінансові інститути; інформатизація; членство в Європейському Союзі; клімат; культура й охорона національної спадщини; фізична культура; комунікації; національна оборона; освіта та виховання; праця; землеробство; розвиток села; регіональний розвиток; аграрні ринки; риболовля; юстиція; вища школа та наука; транспорт; туризм; довкілля; сім'я; внутрішні справи; релігійні віросповідання, національні й етнічні меншини; соціальне забезпечення; закордонні справи; здоров'я; річковий транспорт [4].

Польський адміністративіст Я. Ціммерман піддає критиці норми законодавства та практику, відповідно до яких Голова Ради Міністрів Республіки Польща доручає своїм розпорядженням кожному міністру одну чи кілька сфер, передбачених законом про сфери урядової адміністрації. Вчений вважає, що розподіл компетенцій між конкретними міністрами повинен здійснюватися в законі, а не у розпорядженні голови Ради Міністрів [2, s. 243]. Водночас практика правозастосування показала доцільність таких рішень, адже вони є гнучкими та дозволяють голові Ради Міністрів оперативно реагувати на суспільні зміни і корегувати пріоритетні напрями державної політики. Тому існуючий у законодавстві підхід має багатоох прихильників у польській адміністративно-правовій науці [5, s. 169].

У процесі становлення демократичного ладу на зламі 80–90-х рр. ХХ ст. зберігалася чинність колишніх міністерств і відповідного законодавства Польської Народної Республіки соціалістичного періоду. Після проведення вільних парламентських виборів наприкінці 1991 р. були створені

такі міністерства: національної освіти; фінансів; просторового господарювання та будівництва; культури та мистецтва; зв'язку; національної оборони; охорони довкілля, природних ресурсів і лісництва; праці та соціальної політики; перетворень власності; промислу і торгівлі; землеробства та продуктового господарства; внутрішніх справ; закордонних справ; справедливості; транспорту і морського господарства; господарської співпраці з закордоном; здоров'я та суспільної опіки. Крім вказаних, існували ще три відомства з правами міністерств – Центральний уряд планування, Уряд комітету наукових досліджень, Уряд Ради Міністрів [6].

У подальшому перелік міністерств розвивався та змінювався. Зокрема істотні зміни відбулися в 1996 р. (ліквідовано Міністерство перетворень власності, створено Міністерство казни держави тощо) і 1997 р. (наприклад, Міністерство промислу і торгівлі та Міністерство господарської співпраці з закордоном були об'єднані в Міністерство господарства). Велика реформа відбулася в 1999 р., за результати якої функціонували наступні міністерства: землеробства та розвитку села; зв'язку; культури та національної спадщини; господарства; фінансів; довкілля; здоров'я; закордонних справ; внутрішніх справ і адміністрації; юстиції; праці та соціальної політики; національної оборони; казни; національної освіти; транспорту та морського господарства [3, с. 115–116].

Чинному уряду під керівництвом М. Моравецького підпорядковані такі міністерства: державних активів (державні активи, господарювання покладами корисних копалин, зв'язок); цифризації (інформатизація); освіти та науки (освіта і виховання, вища школа та наука); фінансів (бюджет, публічні фінанси, фінансові інститути); фондів і регіональної політики (регіональний розвиток); інфраструктури (морське та водне господарство, транспорт, річкове судноплавство); клімату та довкілля (енергетика, клімат, екологія), культури і національної спадщини; національної оборони; сім'ї та соціальної політики (праця, сім'я, соціальне забезпечення); землеробства і розвитку села (в тому числі рибальство й аграрні ринки); розвитку та технологій (економіка будівництва, планування та господарювання простором, житлові питання); спорту і туризму; внутрішніх справ і адміністрації; закордонних справ; юстиції; здоров'я [7].

Винятком із правила, згідно з яким кожному міністру доручається одна чи кілька сфер урядової адміністрації, передбачених у законі, є так зв. міністри «без портфелів». Цей інститут характерний польській правовій традиції та полягає в тому, що відповідний міністр виконує конкретні завдання голови уряду та не має у своєму підпорядкуванні окремого міністерства [2, s. 244]. До прикладу, в чинному складі польського уряду таким є міністр у справах Європейського Союзу. Замість міністерства у його підпорядкуванні перебуває бюро міністра [8].

Міністерства в Польщі створюються та функціонують навколо міністра. Ст. 147 чинної Конституції Республіки Польща визначила, що Рада Міністрів (уряд держави) складається з голови Ради Міністрів та міністрів. До складу Ради Міністрів Польщі також можуть призначатися віцеголови цієї ради. Згідно з ч. 3 згаданої статті голова та віцеголова Ради Міністрів можуть виконувати функції конкретного міністра. Конституція Польщі дозволяє входити до складу Ради Міністрів керівникам деяких комітетів, якщо про це вказано в законі [9, s. 29].

Відтак, міністри є обов'язковими членами уряду Республіки Польща. Процедура їхнього призначення ініціює президент як глава держави, який звертається до голови Ради Міністрів з вимогою сформувати склад уряду в 14-денний строк. Після визначення головою Ради Міністрів відповідних кандидатур президент Республіки Польща вручає їм акти про призначення. Тоді ж міністри та інші члени уряду складають присягу перед главою держави. Далі голова Ради Міністрів впродовж 14 днів звертається до Сейму з проханням надати міністрам вотум довіри. Для надання цього вотуму необхідне голосування більшості депутатів Сейму

від кількості присутніх на засіданні, але менш як половини загальної кількості депутатів [2, s. 237].

З одного боку, міністр у Республіці Польща є членом уряду (колегіального органу), а з іншого – очолює відповідне міністерство. Міністр у Республіці Польща наділений управлінськими та наглядовими повноваженнями. Зокрема він утворює, реорганізовує і ліквідує підпорядковані йому підрозділи, призначає та звільняє їхніх керівників, дає керівникам центральних органів виконавчої влади, підпорядкованих йому інших організацій і підрозділів настанови та доручення, що обов'язкові до виконання. Крім того, міністр здійснює повний нагляд за діяльністю органів і посадових осіб дорученої йому сфери урядової адміністрації. У межах своєї компетенції міністр видає розпорядження та накази [10]. Ці акти можуть бути скасовані Радою Міністрів за поданням її голови [9, s. 29].

Як член уряду міністр відповідно ч. 4 ст. 7 закону про Раду Міністрів співпрацює з іншими членами уряду; здійснює нагляд за місцевими органами урядової адміністрації; проводить публічні консультації та співпрацює з територіальним самоврядуванням, громадськими організаціями, представниками професійних і творчих середовищ; звертається до голови Ради Міністрів про створення міжвідомчих груп для вирішення питань, які виходять за межі компетенції його міністерства; після повідомлення голови Ради Міністрів створює ради і групи як допоміжні органи у справах, що належать до його відання. Згідно зі ст. 9 згаданого закону міністр за дорученням Ради Міністрів представляє її на засіданнях Сейму під час розгляду урядових ініціатив. За попереднім погодженням з головою Ради Міністрів він може робити заяви та інші дії в інтересах уряду, перебуваючи на засіданні Сейму [11].

У Республіці Польща міністр працює спільно зі секретарем і заступником секретаря, що мають статус віцеміністрів. Їх призначає на посади та звільняє з посад голова Ради Міністрів, а обсяг компетенції окреслює відповідний міністр. У структурі кожного міністерства існує посада генерального директора, який фактично очолює апарат міністерства, і йому підпорядковані всі цивільні службовці відповідного органу. У разі припинення повноважень міністра, він виконує його обов'язки до призначення нового міністра. Його статус визначається законом про цивільну службу [12].

При міністрах можуть функціонувати політичний кабінет і дорадчий комітет як допоміжні органи за умови, що Рада Міністрів створить їх при конкретному міністрі. Окремі закони передбачають формування ще й інших допоміжних органів при конкретних міністрах – Ради охорони довкілля, Крайової трансплантаційної ради, Ради соціальної допомоги тощо. До складу міністерства входять різні типи структурних одиниць, серед яких наступні:

- департаменти – структурні одиниці, покликані забезпечувати реалізацію завдань міністерства;
- бюро – структурні одиниці, що реалізують внутрішньо-службові справи міністерства;

– секретаріати – здійснюють організаційне забезпечення діяльності самого міністра [2, s. 244–245].

Згадані структурні одиниці часто поділяються на відділи. Крім них, у структурі міністерства можуть функціонувати й інші підрозділи з різними назвами. Йдеться передусім про групи (*zespoły*) у таких справах: юридичних, адміністративно-господарських, інформації, контролю, бюджету, фінансів, кадрів, фінансів, навчання, європейської інтеграції, міжнародної співпраці, інформатики, публічних закупівель, розгляду заяв і скарг, внутрішнього аудиту, захисту інформації з обмеженим доступом тощо [1].

Варто звернути окрему увагу на такий важливий підрозділ в структурі міністерства як політичний кабінет міністра. До його складу входять політичні радники, колеги-одномудці та працівники, що викликають найбільшу довіру міністра. На політичний кабінет міністра не поширюється чинність закону про цивільну службу, а тому він виведений з підпорядкування генерального директора. Політичний кабінет є дорадчим органом міністра з програмних і загальнополітичних питань [13]. Походження цього інституту, ймовірно, зумовлено існуванням з 1950 р. колегій як дорадчих органів міністерств Польської Народної Республіки у соціалістичний період [14, s. 862].

До 1997 р. члени політичного кабінету міністра мали правовий статус державних службовців, але у згаданому році відбулися зміни польського законодавства, які перевели їх у патронатну службу. Відтак, їхні повноваження тривають до моменту припинення повноважень міністра. Керівник політичного кабінету здійснює управління цим підрозділом. Політичні кабінети міністрів у Польщі взаємодіють між собою та підпорядковуються політичному кабінету голови Ради Міністрів [15, s. 36].

**Висновки.** Отже, адміністративно-правове забезпечення діяльності міністерств у Республіці Польща перебуває в безпосередній залежності від напрямку діяльності виконавчої влади (сфери урядової адміністрації), який їм доручено. Як наслідок, у законодавстві Республіки Польща закріплено сталі напрями діяльності уряду, що реалізуються через конкретних міністрів. Польські міністерства є передусім службово-організаційними інструментаріями міністрів, через які вони виконують завдання, покладені на них законодавством і Радою Міністрів.

Правовий статус міністерств у Республіці Польща базується на Конституції, відповідних законах (зокрема законі про Раду Міністрів, законі про сферу урядової адміністрації, законі про цивільну службу тощо), розпорядженнях голови Ради Міністрів, статутах, організаційних регламентах тощо. У структурі та діяльності міністерства управлінський чинник органічно поєднується з політичним. Про це свідчить наявність поруч із апаратом міністерства, який складається з державних службовців, політичного кабінету як дорадчого підрозділу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Mroczka K. Ministerstwo. URL: <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Ministerstwo>.
2. Zimmerman J. Prawo administracyjne. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. 567 s.
3. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / За ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
4. O działach administracji rządowej: ustawa z dnia 4 września 1997 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971410943/U/D19970943Lj.pdf>.
5. Wierzbowski M., Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A. Prawo administracyjne. Warszawa: LexisNexis, 2003. 542 s.
6. Ministerstwa w III Rzeczypospolitej. URL: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ministerstwa\\_w\\_III\\_Rzeczypospolitej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ministerstwa_w_III_Rzeczypospolitej).
7. Rada Ministrów. URL: <https://www.gov.pl/web/gov/rada-ministrow>.
8. Biuro Ministra do spraw Unii Europejskiej. URL: <https://www.gov.pl/web/premier/biuro-ministra-do-spraw-unii-europejskiej>.
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Kraków, 2015. 48 s.
10. Itrich-Drabarek J. Minister. URL: <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Minister>.
11. O Radzie Ministrów: ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961060492/U/D19960492Lj.pdf>.
12. O służbie cywilnej: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082271505/U/D20081505Lj.pdf>.
13. Itrich-Drabarek J., Zielińska E. Gabinet polityczny. URL: [http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Gabinet\\_polityczny](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Gabinet_polityczny).
14. Glazar Ł. Geneza i status prawny Rady Ministrów. URL: <https://wspia.eu/media/pwdlnkzv/78-glazar-%C5%82ucja.pdf>.
15. Kulesza M., Barbasiewicz A. Gabinet polityczny w polskim ustroju administracyjnym. *Gabinet polityczny. Narzędzie skutecznego rządzenia* / red. D. Bach-Golecka. Kraków, Nowy Sącz: Ośrodek Myśli Politycznej, 2007. S. 32–48.