



УДК : 353.1:321.7

**Соловйов Євген Володимирович,**  
аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування, Національна академія державного управління при Президенті України, 03057, м. Київ, вул. Софії Перовської, 5, 10 поверх, к. 1000, тел.: (097) 667 84 94, e-mail: ljuka76@bk.ru

ORCID: 0000-0002-1463-646X

**Соловьев Евгений Владимирович,**  
аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування, Національна академія державного управління при Президенті України, 03057, м. Київ, вул. Софії Перовської, 5, 10 поверх, к. 1000, тел.: (097) 667 84 94, e-mail: ljuka76@bk.ru

ORCID: 0000-0002-1463-646X

**Solovyov Yevhen Vladimirovich,**

Graduate student of the Dept. of Political Analysis and Forecasting, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Sofia Perovskaya 5, 10th floor, k. 1000, tel.: (097) 667 84 94, e-mail: ljuka76@bk.ru

ORCID: 0000-0002-1463-646X

---

## ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ

**Анотація.** Демократична трансформація в Україні прямо чи опосередковано пов'язана із залученням інститутів громадянського суспільства до системи механізмів державного регулювання в різних сферах життєдіяльності суспільства. Однією з актуальних проблем державного регулювання, яка потребує залучення інститутів громадянського суспільства, є вимушена внутрішня міграція. Зокрема, особливої ваги набуває завдання дослідження форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з державними органами у сфері внутрішньої вимушеної міграції.

**Ключові слова:** внутрішня вимушена міграція, міграційний процес, суб'єкт державного регулювання, повноваження, взаємодія, інститут громадянського суспільства.

## ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

**Аннотация.** Демократическая трансформация в Украине прямо или косвенно связана с привлечением институтов гражданского общества к системе механизмов государственного регулирования в различных сферах жизнедеятельности общества. Одной из актуальных проблем государственного регулирования, которая требует привлечения институтов гражданского общества, это вынужденная внутренняя миграция. В частности, особое значение приобретает задача исследования форм взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами в сфере внутренней вынужденной миграции.

**Ключевые слова:** внутренняя вынужденная миграция, миграционный процесс, субъект государственного регулирования, полномочия, взаимодействие, институт гражданского общества.

### CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE INTERNAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF FORCED MIGRATION

**Abstract.** The democratic transformation in Ukraine directly or indirectly linked to the involvement of civil society in the system of state regulation mechanisms in various spheres of society. One of the topical issues of state regulation that requires the involvement of civil society is forced internal migration. In particular, the task becomes particularly important study forms of cooperation of civil society with government agencies in the field of internal forced migration.

**Keywords:** forced internal migration, the migration process, the subject of state regulation powers, cooperation, civil society.

---

**Постановка проблеми.** Одним із вагомих підсумків ХХ ст., надбанням, отриманим ціною чималих людських зусиль і витрат, стала відносна, але впевнена перевага в країнах Заходу демократичної моделі соціально-політичних інститутів і взаємовідносин керуючих і тих, ким керують. Ця перевага, що виявляє свої пріоритети у довгостроковому плані, полягає, передусім, у гнучкості та еластичності суспільних взаємодій, що забезпечується за рахунок ефективного зворотного зв'язку. Але така

двостороння взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, на жаль, ще не стала реальністю у сфері регулювання проблем вимушеної міграції. Основною причиною такого стану речей є відсутність належних механізмів державного регулювання у цій сфері. За таких умов необхідним видається теоретичне обґрунтування участі інститутів громадянського суспільства у становленні необхідних механізмів державного регулю-

вання внутрішньою вимушеною міграцією.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Основу теоретичного осмислення участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні механізмів державного управління у сфері внутрішньої вимушеної міграції наразі складають наукові висновки щодо засад залучення громадськості до державного управління, запропоновані у працях І. С. Абрам'юка, Є. А. Гетьмана, А. Ф. Карася, В. О. Корнієнка, Н. А. Латигіної та ін. Смыслоутворюючого значення набувають також висновки ООН щодо забезпечення основоположних прав людини. Не буде помилкою констатувати, що в цілому використання нового підходу до участі інститутів громадянського суспільства в державному регулюванні вимушеною міграцією все ще перебуває поза увагою теоретичних досліджень.

**Метою статті** є спроба виокремити теоретичні засади участі інститутів громадянського суспільства в системі механізмів державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією.

**Виклад основного змісту.** Передусім, зауважимо, що універсальної моделі демократії, яку належало б впроваджувати в систему політико-правових відносин сучасних держав, дотепер не існує. І все ж, на думку доктора політичних наук Н. А. Латигіної, яка досліджувала сутність та сучасні тенденції демократії, головна суперечність демократії – це взаємозв'язок між ідеєю демократії, як повновладдя народу, і можливістю її практичного втілення [7, с. 26].

З точки зору державного управління, це має прояв у відмінностях механізмів, які здійснюються органами державної влади для побудови демократичного ладу. Так, відповідно до ст. 1 Основного закону, Україна є демократичною державою [5]. Вказана норма є принципом і, водночас, наскрізною метою державного регулювання суспільних відносин. Адже перехід від репресивного типу державного управління до демократичного повинен бути спрямованим на послідовну трансформацію суспільства, що дасть змогу належним чином інтегрувати та встановити цінності прав людини і верховенства права [3]. Така зміна не може бути миттєвою, це тривалий процес, направлений на становлення України як демократичної держави. Запорукою успішного процесу демократизації є його підкріплення реформами, що оптимізують участь громадянського суспільства в управлінні державними справами, яка своєю чергою реалізується через механізми державного регулювання в усіх сферах суспільних відносин, включаючи вимушену міграцію.

Як зазначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, її прийняття “...зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування” [10]. Тобто, демократичну трансформацію в Україні прямо чи опосередковано

пов'язано із залученням інститутів громадянського суспільства до державного регулювання.

Державне регулювання внутрішньою вимушеною міграцією потребує впровадження нагальних суспільних змін, де виражено запровадження нового типу управління державними справами у цій сфері взагалі.

Необхідно звернути увагу, що стан та функціонування громадянського суспільства взагалі є предметом дослідження різних суспільних наук, залежно від чого буде різнитися їх ставлення до нього.

Так, А. Ф. Карась у роботі “Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях” наголошує, що розвиток громадянського суспільства відбувається одночасно в соціальній сфері як перетворення людини підданої на людину-громадянина, яка володіє конституційними свободами й правами, та в державно-правовій сфері шляхом забезпечення верховенства права, гарантування конституційних свобод і розподілу гілок влади [4, с. 483].

С. Соляр так згрупував підходи до визначення громадянського суспільства:

1) широкий підхід, прибічники якого під громадянським суспільством розуміють певний етап розвитку будь-якого суспільства, яке досягнуло визначеного рівня самоорганізації, ступеня розвитку демократії, реалізації прав і свобод людини і громадянина, виконання громадянами своїх політичних обов'язків (прихильниками цього підходу є Р. Арон, В. Гавел, Е. Гелнер, Д. Кола, К. Поппер та ін.);

2) підхід, у межах якого під громадянським суспільством прийнято розуміти комплекс усіх позадержавних суспільних відносин, що реалізуються в діяльності інститутів громадянського суспільства — політичних партіях, громадських організаціях, ініціативах, громадських рухах, недержавних засобах масової інформації, які здійснюють визначальний вплив на діяльність органів державної влади та протидіють їй у випадку посилення авторитарних тенденцій (прихильниками цього підходу є Р. Дал, Г. Г. Ділігенський, Д. Т. Жовтун, А. А. Зінов'єв та ін.);

3) підхід, відповідно до якого є такі сфери суспільного життя: публічна (сфера реалізації загального суспільного інтересу, сфера функціонування публічної влади), економічна (в якій відбувається реалізація суто економічних інтересів і розвиток якої є можливим як за умови наявності громадянського суспільства, так і в умовах його відсутності або слабкості), сімейна сфера, громадська — сфера вільної комунікації членів суспільства з метою реалізації певного спільного інтересу та свободи (прихильниками цього підходу є А. А. Арато, А. Ф. Колодій та ін.);

4) підхід, за якого громадянське суспільство — це не тільки сфера відносин, яка існує в межах національної держави, а й більш глобальна сфера громадянського суспільства (прихильниками цього підходу є Т. В. Бельська, Ю. М. Резник, І. В. Циро та ін.) [11, с. 275].

Слід погодитись з трактуванням В. О. Корнієнка відносно сутності громадянського суспільства як комплексу соціальних відносин, системи

суспільних інтересів (економічних, соціально-політичних, релігійних, духовних, сімейних, культурних та ін.), якими виражено різноманітні цінності і потреби членів суспільства [6, с. 213]. Такий підхід до аналізу громадянського суспільства дає змогу зробити висновок про те, що воно має відображати громадянські відносини, які стосуються усіх сфер життя людини, включаючи внутрішню вимушену міграцію. Інститути громадянського суспільства повинні звернути увагу органів держави на проблеми та пробіли, які виявляються при функціонуванні механізмів державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією.

У цьому контексті звернемо увагу на висновки, що їх зроблено Є. А. Гетьманом та А. М. Мерником стосовно сучасних теоретико-правових концепцій громадянського суспільства. Так, науковцями зазначено, що правова держава не протистоїть громадянському суспільству, а створює для його нормального функціонування та розвитку найбільш сприятливі умови [2, с. 9]. До визначення науковців виникає ряд запитань, зокрема: чи можливе взагалі нормальне функціонування механізмів державного регулювання без створення сприятливих умов для участі громадськості в державному управлінні?

Залучення інститутів громадянського суспільства до державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією відповідає загальним тенденціям розвитку державного управління.

Так, відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку грома-

дянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, системна державна підтримка громадянського суспільства має здійснюватися у таких напрямках:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства (удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення; на законодавчому рівні питання обов'язкового планування у Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства тощо);

- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення (закріплення у законодавстві порядку: проведення органами виконавчої влади, місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій; визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги; гарантій

реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань тощо);

- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України (встановлення конкурсних засад визначення виконавців державних, регіональних та місцевих цільових програм серед організацій громадянського суспільства та забезпечення рівних можливостей для участі у таких конкурсах; надання організаціям громадянського суспільства, які надають соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах тощо);

- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці (включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства; запровадження підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій тощо) [10].

Щодо залучення інститутів громадянського суспільства до державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції, то необхідним видається впровадження та удосконалення:

- механізму участі громадських (експертних) рад у діяльності органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб;

- процедури проведення громадської експертизи діяльності органів

влади, антикорупційну громадську експертизу органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб;

- електронної участі громадян у державному регулюванні, включаючи громадян з обмеженими можливостями за допомогою допоміжних технологій;

- налагодження співпраці органів, компетенція яких поширюється на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб із засобами масової інформації тощо.

Щодо того, хто відповідатиме за налагодження співпраці з інститутами громадянського суспільства для оптимізації державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції, то станом на теперішній час це залежить від вирішення проблеми з наявністю розгалуженої системи державних органів, до компетенції яких входить вирішення тих чи інших проблем внутрішньо вимушених мігрантів.

Загалом, під суб'єктом розуміють особу, групу осіб, організацію, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особу або організацію як носія певних прав і обов'язків [1, с. 1211].

Відповідно до широкого підходу, суб'єктами державного регулювання мають стати органи законодавчої, виконавчої та судової влади, так як ці органи повинні забезпечити налагодження ситуації з внутрішньо вимушеною міграцією.

У вузькому значенні, суб'єктами державного регулювання виступатимуть органи державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України,



міністерства та інші центральні органи, місцеві органи), органи місцевого самоврядування (з питань делегованих державою повноважень), адміністрації державних підприємств, установ та організацій та їх посадові особи, до компетенції яких належать: планування, забезпечення, реалізація, контроль за забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб.

Вказані органи мають виконувати свої повноваження у сфері державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією з врахуванням положень щодо забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні механізмів державного регулювання, наприклад:

1) проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у сфері вимушеної внутрішньої міграції повинен:

- організувати консультації з громадськості;
- оприлюднити інформацію, пов'язану з організацією та проведенням консультацій з громадськістю у спеціально створеній рубриці "Консультації з громадськістю" офіційного веб-сайту органу виконавчої влади;
- скласти орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю;
- подати громадській раді проекти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них тощо.

Вказані дії є такими, що забезпечують участь громадськості в управлінні державними справами;

2) утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування. При цьому, для формування складу громадської ради орган повинен: не пізніше ніж за 60 календарних днів до визначеної дати проведення установчих зборів утворити ініціативну групу з їх підготовки за участю інститутів громадянського суспільства; не пізніше ніж за 45 календарних днів до проведення установчих зборів в обов'язковому порядку оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб підготовлене ініціативною групою та погоджене з ним повідомлення про дату, час, місце, порядок проведення установчих зборів, порядок подання заяв для участі в установчих зборах, відомості про склад ініціативної групи та прізвище, ім'я, електронну адресу та номер телефону відповідальної особи тощо [8];

3) сприяння інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи діяльності, що стосуються державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією у разі надходження від них письмового запиту, який відповідає встановленій формі. Сприяння органу виконавчої влади виражається у виданні наказу (розпорядження) про проведення експертизи і вжиття заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом

громадянського суспільства, громадською радою, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання; в інших заходах, яких передбачено Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [9].

Видається доцільним проведення детального теоретичного обґрунтування діяльності органів виконавчої влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства та закріплення процедур такої взаємодії у відповідних законах. У цьому контексті слід звернутись до результативної практики Польщі у сфері налагодження відносин між державою та громадянським суспільством. Державні органи Польщі реалізували наступні заходи, які забезпечили участь громадянського суспільства в державному регулюванні:

- заснували Фонд громадянських ініціатив — програму уряду, яку направлено на підтримку громадських ініціатив;
- уклали державними інституціями документи з питань підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства;
- прийняли закони: “Про суспільно корисну діяльність та волонтерство”, “Про лобістську діяльність”, “Про Фонди”;
- бюджетну підтримку неурядових організацій;
- заснували Департамент меценатства держави при Міністерстві культури і національної спадщини

відповідно до традиції добросовістості;

- забезпечили участь правозахисних неурядових організацій у моніторингу діяльності державних органів;
- створили польську раду з питань суспільно корисної діяльності, яка відповідно до закону “Про суспільно корисну діяльність та волонтерство”, уповноважена контролювати його реалізацію;
- виокремили парламентський комітет, який розробляє законопроекти для діяльності організацій громадянського суспільства.

Загалом, як наголошує В. Сухенко, держава і громадянське суспільство в Польщі тісно пов’язані, але не підпорядковані: громадянське суспільство не є продуктом діяльності влади, воно формується спонтанно, своєю чергою, держава регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток [12, с. 88].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Демократична трансформація в Україні прямо чи опосередковано пов’язана із залученням інститутів громадянського суспільства до державного регулювання. Однією із пріоритетних сфер державного регулювання, яка потребує залучення інститутів громадянського суспільства, являється вимушена внутрішня міграція. Запропоновано створення постійного дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України, який забезпечуватиме участь громадськості в державному регулюванні в усіх сферах, включаючи вимушену міграцію. Вбачається доцільним подальше дослідження участі інститутів громадянського су-



спільства у функціонуванні механізмів державного регулювання у сфері вимушеної внутрішньої міграції, зокрема через виокремлення форм та функції такої участі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Великий* глумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — Київ; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. — 1440 с.
2. *Гетьман Є. А.* Сучасні теоретико-правові концепції громадянського суспільства / Є. А. Гетьман // Юрист України. — 2011. — № 3. — С. 5–9.
3. *Доклад* Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека “Исследование об общих проблемах, с которыми сталкиваются государства в своих усилиях по обеспечению демократии и верховенства права, с точки зрения прав человека” [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/188/50/PDF/G1218850.pdf?OpenElement>
4. *Карась А. Ф.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: монографія / А. Ф. Карась. — Київ; Львів, “Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка”, 2004. — 520 с.
5. *Конституція* України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. *Корнієнко В. О.* Інститути громадянського суспільства та Української держави: правові витоки / В. О. Корнієнко // Актуальні проблеми держави і права. — 2006. — Вип. 29. — С. 210–214.
7. *Латигіна Н. А.* Демократія: сутність, механізми здійснення та сучасні світові тенденції розвитку: дис. ... д-ра політ. наук; спец. 23.00.02. — політичні інститути та процеси. — Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. — Київ, 2010. — 36 с.
8. *Про забезпечення* участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 84. — С. 36.
9. *Про затвердження* Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 86. — С. 100.
10. *Про сприяння* розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіц. вісн. Президента України. — 2016. — № 7. — С. 32.
11. *Соляр С.* Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення / С. Соляр // Вісн. Акад. правових наук України. — 2013. — № 1. — С. 271–279.
12. *Сухенко В.* Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в Польщі: досвід для України / В. Сухенко // Теорія та історія державного управління. — 2015. — Вип. 3. — С. 82–90.