

*Помаза-Пономаренко А.Л., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Черкаси,
ORCID: 0000-0001-5666-9350*

*Pomaza-Ponomarenko A., Doctor in Public Administration, Professor,
Head of the research laboratory for studying management problems in the sphere
of civil protection of National University of Civil Defence of Ukraine, Cherkasy*

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРАВОЗАХИСНИХ ІНСТИТУТІВ (ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА Й ОМБУДСМАНА)

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS (CIVIL SOCIETY AND OMBUDSMAN)

Досліджено сутність термінів «адаптивне управління» та «антикризове управління». Зазначено, що відмінність між цими типами управління полягає не лише в їхній сутності, але й у спрямованості, рівні та наслідках трансформацій у керуючій і керованій підсистемах. Запропоновано модель взаємодії інститутів громадянського суспільства й омбудсмана як суб'єктів адаптивного й антикризового публічного управління.

Ключові слова: *публічне управління, механізми публічного управління, державна політика, адаптивне управління, антикризові механізми, національна безпека, публічна безпека, реалізація потенціалу, інститути громадянського суспільства, населення, омбудсман, уповноважений з прав людини, захист прав людини.*

The state is assessed and the problems of implementing public-private partnership projects in Ukraine, in which a number of reforms are being implemented, are analyzed. Among them, the reform of decentralization of power is given a special role, since it provides for a reduction in the resource burden on state bodies and the activation of private and self-government institutions to increase the level of functioning of the spheres of public life. Prospects for the development of the current legal framework in the field of regulating public-private partnership in Ukraine are identified, and scenarios for the development of public-private partnership are also systematized.

Key words: *public administration, public administration mechanisms, public policy, adaptive management, anti-crisis mechanisms, national security, public security, potential realization, civil society institutions, society, ombudsman, human rights commissioner, human rights protection.*

Постановка актуальності. Актуальність цього дослідження зумовлена зростаючим значенням інститутів громадянського суспільства та інституту омбудсмана, що виконує функції уповноваженого з прав людини, у забезпеченні ефективного антикризового та адаптивного публічного управління за умов нестабільності, збройних конфліктів та глибоких трансформаційних змін. Сучасні дослідницькі підходи повинні бути спрямовані на ґрунтовний аналіз потенціалу зазначених інституцій як активних суб'єктів публічного управління, здатних оперативно реагувати на кризові ситуації, водночас забезпечуючи гармонійний баланс між державними інтересами та захистом прав громадян. Сучасна епоха характеризується винятковою динамікою соціально-політичних, економічних і технологічних процесів, що значно підвищує ймовірність виникнення кризових ситуацій на всіх рівнях управління. У контексті глобалізаційних зрушень, збройних протистоянь, пандемій, економічної турбулентності та реформування державно-управлінських систем, забезпечення стабільності соціального порядку є надзвичайно складним завданням. У цих умовах інститути громадянського суспільства та інститут омбудсмана набувають особливої значущості як ключові суб'єкти адаптивного й антикризового управління. Вони виконують роль ефективних посередників між державними структурами та громадянським суспільством, сприяючи своєчасному виявленню соціальних ризиків, моніторингу порушень прав людини та мобілізації ресурсів для оперативного реагування на кризові виклики. Їхня діяльність забезпечує підтримку балансу між державними інтересами й дотриманням прав людини, що є фундаментальним чинником зміцнення соціальної довіри та легітимності публічних інститутів. У цьому контексті стають особливо важливими питання розробки й впровадження механізмів предикативного управління в галузі прав людини. Такі механізми спрямовані на попередження можливих кризових ситуацій шляхом забезпечення передбачуваності й превентивності у реагуванні, що має вирішальне значення для стійкості публічного управління в сучасному світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика функціонування інститутів громадянського суспільства та діяльності інституту уповноваженого з прав людини є предметом ґрунтовного аналізу як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Серед українських дослідників, які присвятили свої наукові пошуки вивченню цього аспекту суспільного життя, варто виокремити Л. Акімову, Ю. Барабаша, В. Баштанника, Л. Денісову, Т. Мельник, Н. Карпачову, А. Колодій, І. Кресіну, К. Лободенко, Д. Лубінця, В. Лутковську, Н. Оніщенко, О. Скрипнюка, О. Фісуна, В. Яворського та інших авторів. На додачу до цього, важливий внесок у розробку означеної тематики зробили зарубіжні науковці. Зокрема, Р. Патнем зосередив свою увагу на значенні соціального капіталу та впливі громадянського суспільства на демократичний розвиток. Дж. Коен і А. Арато

розробили концептуальні підходи до осмислення громадянського суспільства в умовах сучасних демократій. Тематика інституційної взаємодії держави й громадянського суспільства залишається актуальною в дослідженнях таких авторів, як К. Вілліамс, М. Гроувз, Л. Рейн, Дж. Стіл, А. Штумке та інших. Особливу увагу вони приділяють формуванню правозахисних механізмів у цьому контексті. Значне місце посідає аналіз ролі омбудсмана, який у наукових працях представлений як важлива сполучна ланка між органами державної влади та громадянським суспільством, сприяючи гармонізації їхньої взаємодії для забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Попри значущість уже виконаних напрацювань, залишається актуальною потреба у глибоких дослідженнях взаємодії інститутів громадянського суспільства та омбудсмана в умовах адаптивного й антикризового публічного управління. Ця тематика набуває особливої важливості в контексті військової агресії з боку РФ, постійних змін та зростання загроз для національної безпеки України. Окрім цього, виникає необхідність у розробці підходів, які сприятимуть реалізації інтеграційних прагнень держави та забезпеченню захисту прав її громадян у складних умовах сьогодення.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні перспектив розвитку механізмів публічного управління у сфері правозахисних інститутів (громадянського суспільства й омбудсмана).

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії адаптивного управління досі бракує єдиного підходу до визначення його базового поняття. Зокрема, Н. Буняк трактує адаптивне управління як здатність системи ефективно реагувати на зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі, інтегруючи при цьому механізми прогнозування, планування та зворотного зв'язку. Водночас Ю. Колбасинський, В. Халіна та інші дослідники розглядають адаптивне управління як сукупність принципів, методів і інструментів, спрямованих на розробку й впровадження управлінських рішень, які забезпечують підвищення ефективності функціонування об'єкта управління. Ця ефективність досягається шляхом коригування діяльності об'єкта відповідно до змін у його внутрішній структурі та зовнішньому середовищі. У визначенні підкреслюється важливість безперервного контролю за відповідністю фактичних показників системи публічного управління встановленим нормам і правилам, забезпечення зворотного зв'язку, а також оперативної реакції всіх елементів системи на динамічні зміни. Цей підхід спрямований на попередження необхідності застосування інструментів кризового чи антикризового управління.

Різниця між адаптивним і антикризовим управлінням полягає переважно в рівні гнучкості та адекватності реагування. Обидва види управління характеризуються як діяльність керуючої системи, спрямованої на взаємодію з підпорядкованою системою. Проте адаптивне управління здебільшого передбачає проактивний характер дій (заздалегідь визначених і

спрогнозованих), тоді як антикризове акцентує увагу на реактивних, оперативних заходах. Така взаємодія між двома підсистемами охоплює процеси пристосування, суттєве вдосконалення або миттєву зміну параметрів, компонентів і структури системи загалом, ґрунтуючись на її властивостях, можливостях і характеристиках. Основна мета адаптивного управління полягає у забезпеченні сталого розвитку системи через досягнення поставлених цілей. На противагу цьому, антикризове публічне управління орієнтоване на запобігання кризовим явищам, мінімізацію їхніх наслідків та відновлення стабільності. Його ключові складові включають раннє виявлення ризиків, оперативне реагування, координацію між суб'єктами управління, а також постійний моніторинг і оцінку ефективності впроваджених заходів. Основні елементи адаптивного публічного управління, розглянуті через призму його здатності реалізовувати антикризові функції.

Проведений концептуальний аналіз термінологічних конструкцій «адаптивне управління» та «антикризове управління» виявив відсутність узгодженого підходу до їхніх визначень, що стало підставою для розробки авторської інтерпретації цих понять. Концепція адаптивного управління спрямована на забезпечення запобігання виникненню кризових ситуацій, оскільки адаптивне управління вимагає ефективного використання механізмів і інструментів, характерних для антикризового управління. Останнє охоплює широкий спектр процесів, які функціонують як на внутрішньому рівні держави, так і в її зовнішньому середовищі. Цілеспрямоване впровадження систематичного адаптивного публічного управління сприяє поверненню керованої системи до стану стабільності, передбачаючи надання їй нових характеристик, оптимізованих для ефективної діяльності в умовах зміненого зовнішнього середовища.

На цій основі можна стверджувати, що розвиток інститутів громадянського суспільства та функціонування інституту омбудсмана мають бути інтегровані в межах адаптивного публічного управління. Такий підхід забезпечить поступовий розвиток зазначених інститутів і повне розкриття їхнього інституційного потенціалу. Інститути громадянського суспільства (ІГС), як відомо, об'єднують організації, асоціації, активістські групи тощо [2; 6]. Їхня діяльність охоплює виконання низки ключових функцій: 1) моніторинг порушень правопорядку та ризиків для соціальної стабільності; 2) надання інформаційної підтримки для громадян; 3) координація гуманітарних і соціальних ініціатив; 4) просування реформ і законодавчих ініціатив [там само].

Функції інституту омбудсмана передбачають захист прав людини та виконання посередницької ролі між органами державної влади й громадянами. Основні напрями його діяльності включають: 1) захист і відновлення порушених прав; 2) проведення незалежних розслідувань; 3) організацію інформаційно-просвітницьких заходів; 4) здійснення аналітичної оцінки

ризиків і формування рекомендацій для політики [6]. Таким чином, гармонійна інтеграція ІГС та інституту омбудсмана в адаптивне публічне управління дозволить забезпечити їхню результативність та ефективний внесок у розвиток суспільства загалом.

Отже, ефективне антикризове публічне управління вимагає скоординованої взаємодії трьох ключових інституційних елементів, яка передбачає наступні аспекти: – держава встановлює правові межі функціонування системи та забезпечує її необхідними ресурсами; – інститути громадянського суспільства (ІГС) здійснюють моніторинг громадських процесів і залучають громадян до активної участі; – омбудсман відповідає за контроль дотримання прав і формування рекомендацій для удосконалення управлінських підходів. В умовах сучасного високодинамічного середовища, позначеного соціально-політичними викликами, кризовими явищами та постійною невизначеністю, публічне управління потребує впровадження гнучких і адаптивних стратегій. Така система має бути здатна швидко й ефективно реагувати на зміни зовнішнього та внутрішнього контексту. Адаптивне публічне управління розглядається як процес, у якому суб'єкти, відповідальні за регулювання і контроль реалізації політик, об'єднують інформаційні потоки, аналітичні дані та сигнали з боку суспільства, що дозволяє коригувати управлінську діяльність у реальному часі. У цьому аспекті інститути громадянського суспільства та омбудсман відіграють провідну роль, функціонуючи як ключові суб'єкти, здатні формувати ефективні моделі співпраці. Саме ця взаємодія забезпечує адаптивність та антикризову стійкість системи публічного управління, спрямовуючи її на досягнення оптимальних результатів у контексті вирішення сучасних викликів.

Інститути громадянського суспільства, які функціонують як неприбуткові та автономні організації, відіграють важливу роль у здійсненні аналітичних, консультативних та соціально-мобілізаційних функцій. Їхня діяльність охоплює збір інформації про суспільні потреби, моніторинг реалізації політик, оцінку соціальних ризиків, а також розробку та пропонування альтернативних рішень. Завдяки безпосередньому залученню громадян до процесів формування й корекції стратегічних рішень, інститути громадянського суспільства забезпечують динамічний механізм зворотного зв'язку. Цей підхід дозволяє оперативно ідентифікувати можливі проблеми, що можуть у подальшому перерости у кризові явища.

Омбудсман, зі свого боку, виконує функції державного суб'єкта з незалежними повноваженнями у сфері контролю та захисту прав і свобод громадян. Основні напрями його діяльності включають моніторинг рівня дотримання законності, врегулювання конфліктів між громадянами і державними органами, а також підготовку рекомендацій для покращення механізмів управлінських рішень. Співпраця омбудсмана з інститутами

громадянського суспільства сприяє поєднанню експертного потенціалу останніх із формалізованими державними механізмами контролю. Така синергія створює умови для системного виявлення соціальних ризиків, моделювання їх наслідків і розробки превентивних заходів.

Запропонована модель взаємодії інститутів громадянського суспільства та омбудсмана функціонує через багаторівневий обмін інформацією та кооперацію. На першому рівні формується база даних через збір і систематизацію інформації: інститути громадянського суспільства акумулюють відомості «з поля» про актуальні потреби населення, соціальні проблеми і потенційні ризики, тоді як омбудсман здійснює їхній правовий та соціальний аналіз. Другий рівень припускає прогнозування та корекцію політик на основі отриманих результатів аналізу. Це включає розробку рекомендацій для кращої реалізації державних програм, внесення змін до існуючих проєктів та забезпечення оперативної відповіді на кризові ситуації. Третій рівень передбачає реалізацію механізмів зворотного зв'язку, що забезпечують оцінювання ефективності втілених рішень та їхнього впливу на громадське середовище. Такий підхід дозволяє здійснювати безперервну адаптацію та корекцію політик у режимі реального часу. Таким чином, розроблена модель співпраці між інститутами громадянського суспільства та омбудсманом демонструє багаторівневу структуру і базується на засадах синергетичного підходу.

Отже, антикризові та адаптивні механізми забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства (ІГС) і омбудсмана вимагають повної експлуатації їхнього інституційного потенціалу. Це включає оперативну реакцію ІГС та омбудсмана на кризові сигнали та обставини, оптимізацію використання наявних ресурсів, зменшення соціальної напруженості та забезпечення прозорих комунікативних механізмів між владою та громадянами. Важливо підкреслити, що ІГС і омбудсман мають значний потенціал у створенні системи раннього попередження кризових ситуацій, а також у безпосередньому реагуванні на такі кризи. Основна відмінність полягає в тому, що омбудсман відіграє ключову роль на етапі захисту вже порушених громадянських прав, тоді як ІГС більше орієнтовані на профілактичні заходи.

Висновки. За результатами проведеного аналізу сформульовано такі висновки:

1. На основі концептуального аналізу термінів «адаптивне управління» та «антикризове управління» встановлено, що відсутність єдиного підходу до їх трактування зробила необхідним запропонування авторського визначення цих понять. Адаптивне управління визначене як превентивний процес, спрямований на уникнення кризових явищ, тоді як антикризове управління покликане вирішувати вже наявні кризові ситуації. Також окреслено ключові відмінності між механізмами реалізації адаптивного та антикризового публічного управління.

2. З'ясовано, що інститути громадянського суспільства й омбудсман відіграють центральну роль у забезпеченні адаптивного й антикризового публічного управління у сфері захисту прав людини. Їх діяльність дає змогу ефективно реагувати на кризові ситуації, захищати права громадян і сприяти розвитку демократичних механізмів державного управління. У цьому контексті розроблено модель взаємодії між інститутами громадянського суспільства та омбудсманом. Показано, що синергія компетенцій і ресурсів цих суб'єктів є ключовим чинником для успішної реалізації як адаптивного, так і антикризового напрямів управління.

3. Виявлено низку проблем, які стримують ефективну діяльність інститутів громадянського суспільства й омбудсмана в Україні. Серед них – недостатнє фінансування, обмежені ресурси, фрагментарність законодавчої бази та відсутність усталених механізмів координації. Перспективи їх розвитку включають створення єдиних інформаційно-комунікаційних платформ, зміцнення координаційних структур між громадянським суспільством і державою, а також розширення правових можливостей діяльності омбудсмана. Зазначено, що подальший розвиток цієї сфери має базуватися на інтеграції ресурсів, формалізації співпраці та посиленні інституційної спроможності учасників процесу.

Список використаних джерел:

1. Буняк Н.М. Особливості адаптивного управління підприємством в умовах кризових явищ. Проблеми системного підходу в економіці. Вип. № 2(88). 2022. С. 56–61.

2. Колодій А.Ф. Взаємодія громадянського суспільства та держави в Україні: сучасний вимір // Наукові записки Національний університет «Києво-Могилянська академія». 2015. № 169. С. 25–30.

3. Оніщенко Н.М. Інститут омбудсмана в Україні: сучасні виклики та перспективи // Право України. 2018. № 5. С. 45–56.

4. Помаза-Пономаренко А.Л. Публічно-управлінський концепт розвитку адвокаційності в умовах децентралізації влади та забезпечення сталого розвитку України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 1. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/2829>.

5. Помаза-Пономаренко А.Л., Батир Ю. Г., Лопатченко І. М., Шевчук Ю. Р., Чечета К. О., Філенко Д. С. Євроінтеграція України, захист прав її громадян і розвиток туризму як стратегічні напрями державної політики // Вісник Національного університету цивільного захисту України. 2020. Вип. 1 (12). URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11966/3/P-PBL.pdf>.

6. Скрипнюк О. Розвиток інститутів громадянського суспільства як чинник демократизації в Україні // Вісник НАН України, 2017. № 6. С. 22–29.

7. Халіна В., Колбасинський Ю. Теоретичне підґрунтя адаптивного управління підприємством // Економіка та суспільство. 2024. № 63. <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/4179>.

8. Boyle E., Mann T. The global spread of the ombudsman. International Journal

of Public Administration, 2005. Vol. 28(1-2), pp. 85–110.

9. Groves M., Stuhmcke A. The Ombudsman in the Modern State. Oxford – London: Hart publishing. 2022. URL: <https://dokumen.pub/the-ombudsman-in-the-modern-state-9781509943241-9781509943272-9781509943265.html>.

References:

1. Bunyak, N.M. (2022). [Peculiarities of adaptive management of an enterprise in times of crisis]. – Problems of a systemic approach in economics, 2(88), 56–61 [in Ukrainian].

2. Kolodiy, A.F. (2015). Vzeyemodiya hromadyans'koho suspil'stva ta derzhavy v Ukrayini: suchasnyy vymir [Interaction between civil society and the state in Ukraine: modern dimension]. Naukovi zapysky Natsional'nyy universytet "Kyievo-Mohylyans'ka akademiya" – Scientific notes National University "Kyiv-Mohyla Academy", 169, 25–30 [in Ukrainian].

3. Onishchenko, N.M. (2018). Instytut ombudsmana v Ukrayini: suchasni vyklyky ta perspektyvy [The Ombudsman Institute in Ukraine: Modern Challenges and Prospects]. Pravo Ukrayiny – Law of Ukraine, 5, 45–56 [in Ukrainian].

4. Pomaza-Ponomarenko, A.L. (2024). Publichno-upravlins'kyi kontsept rozvytku advokatsiynosti v umovakh detsentralizatsiyi vlady ta zabezpechennya staloho rozvytku Ukrayiny [Public administration concept of advocacy development in the context of decentralization of power and ensuring sustainable development of Ukraine]. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public administration: improvement and development, 1, Retrieved from <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/2829> [in Ukrainian].

5. Pomaza-Ponomarenko, A.L., Batyr, Yu.G., Lopatchenko, I.M., Shevchuk, Yu.R., Checheta, K.O. & Filenko, D.S. (2020). Yevrointehratsiya Ukrayiny, zakhyst prav yiyi hromadyan i rozvytok turyzmu yak stratehichni napryamy derzhavnoyi polityky [European integration of Ukraine, protection of the rights of its citizens and development of tourism as strategic directions of state policy]. Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine, 1 (12), Retrieved from <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11966/3/P-PBL.pdf> [in Ukrainian].

6. Skrypnyk, O. (2017). Rozvytok instytutiv hromadyans'koho suspil'stva yak chynnyk demokratyzatsiyi v Ukrayini [Development of civil society institutions as a factor of democratization in Ukraine]. Visnyk NAN Ukrayiny – Bulletin of the NAS of Ukraine, 6, 22–29 [in Ukrainian].

7. Khalina, V. & Kolbasynskyi, Y. (2024). Teoretychne pidgruntya adaptivnoho upravlinnya pidpryyemstvom [Theoretical basis of adaptive enterprise management]. Ekonomika ta suspil'stvo – Economy and Society, 63, Retrieved from <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/4179> [in Ukrainian].

8. Boyle, E. & Mann, T. (2005). The global spread of the ombudsman. International Journal of Public Administration, 28(1-2), 85–110 [in English].

9. Groves, M. & Stuhmcke, A. (2022). The Ombudsman in the Modern State. Hart publishing, Oxford – London, UK. Retrieved from <https://dokumen.pub/the-ombudsman-in-the-modern-state-9781509943241-9781509943272-9781509943265.html> [in English].