



Тетяна Кравченко

Класичний приватний університет

Процеси забезпечення якості в органах місцевого самоврядування: особливості визначення та оцінювання

Стаття присвячена визначенню сучасних підходів до ідентифікації та оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування, як основи для формування належних систем управління органів місцевого самоврядування. Зазначено, що забезпечення якості в місцевому самоврядуванні має починатися з інтенсивного дослідження внутрішніх взаємовідносин між існуючими процесами управління – упровадження методології процесного підходу. Для окреслення підходів до визначення й опису процесів, які забезпечують якість діяльності та послуг органу місцевого самоврядування, запропоновано схему взаємозв'язків між основними поняттями ДСТУ ISO 9000:2015 стосовно процесів і результатів діяльності. Акцентовано на тому, що надзвичайно актуальним в Україні, з огляду на потребу формування комплексної системи контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг і активізації участі інститутів громадянського суспільства у відповідних проєктах громадського моніторингу, є застосування настанов ISO 18091:2019 щодо адаптування органами місцевого самоврядування процесного підходу до власної діяльності шляхом виокремлення: трьох груп процесів інтегрованого управління якістю (процеси управління; процеси поточної діяльності; процеси підтримання); процесу поліпшення; процесів залучення громадян через незалежні та інституційовані організації, які фасилітують співпрацю між владою та громадою, а також беруть участь у процесах моніторингу. Схарактеризовано апробований підхід до вимірювання процесів за моделлю CAF, яка має критерієм 5 «Процеси». Зроблено висновок, що потребують подальшого дослідження механізми публічного управління імплементацією вимог міжнародних стандартів (ISO 9001:2015 та ISO 18091:2019) і моделей організаційної досконалості (EFQM, CAF, IPMA ICB) як основа забезпечення якості адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. До пріоритетних напрямів належать формування правового і організаційного механізмів шляхом розвитку національної системи стандартів адміністративних послуг та адміністративних регламентів і їх проєкції на рівень територіальних громад.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, децентралізація, публічні послуги, адміністративні послуги, моделі якості, управління на основі якості, процесний підхід, стандарти ISO, поліпшення

Tetyana Kravchenko

Classic Private University

Quality assurance processes in local government bodies: features of definition and evaluation

The article is devoted to the definition of modern approaches to the identification and evaluation of quality assurance processes in local government, as a basis for the formation of appropriate local government management systems. It is noted that quality assurance in local government should begin with an intensive study of internal relationships between existing management processes – the implementation of a process approach methodology. To outline approaches to the processes' definition and description that ensure the local government activities and services quality, a relationships' scheme between the basic concepts of DSTU ISO 9000:2015 in relation to processes and results of activities. Emphasis is placed on the fact that the application of ISO 18091:2019 guidelines on adapting the process approach to local government bodies' activities is extremely important in Ukraine, given the need to form a comprehensive control system in the field of administrative services delivery and increase the civil society institutions' participation in relevant public monitoring projects. Adaptation provides by distinguishing of: three groups of processes for integral quality management (management processes; operational processes; support processes); improvement process; processes of citizen participation through Integral Citizen Observatory that facilitate cooperation between government and the community, as well as participate in monitoring processes. The tested approach to process measurement according to the CAF model, which has criterion 5 «Processes», is characterized. It is concluded that the public management mechanisms of the international standards requirements' (ISO 9001:2015 and ISO 18091:2019) and organizational excellence models' (EFQM, CAF, IPMA ICB) implementation need further study as a basis for quality assurance of administrative services provided by local governments. Priority areas include the legal and organizational mechanisms'



formation through the development of a national system of administrative services' standards and administrative regulations and their projection to the territorial communities' level.

Keywords: *public administration, local government, decentralization, public service, administrative service, quality models, management by quality, process approach, ISO standards, improvement.*

Вступ. Постановка проблеми.

Децентралізація та здійснювана на її основі реформа місцевого самоврядування є викликами для системи управління на рівні територіальних громад, що орієнтують її на результат. Зазначене вимагає не лише удосконалення методології самоврядної діяльності, а й застосування передових інструментів, які забезпечують більш імовірне досягнення встановлених цілей і отримання результатів. У сучасному світі підвищення якості життя неможливе без забезпечення та постійного підвищення якості публічних, зокрема адміністративних, послуг, що надаються населенню та місцевому бізнесу, та найбільш повного забезпечення потреб територіальних громад. Система управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, є найбільш дієвим інструментом для підвищення якості послуг та вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Вона призводить до підвищення чіткості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення задоволеності замовників, результативності та узгодженості робіт, раціонального використання ресурсів. Тому актуальним та важливим питанням на сьогоднішній день є удосконалення підходів до розроблення та впровадження систем управління якістю в органах місцевого самоврядування.

У сучасних умовах розвиток системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг органами влади виходить на вищий рівень у процесі забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості як у сфері державного управління, так і місцевого самоврядування. Водночас у чинному законодавстві залишається чимало прогалин стосовно визначення та правового закріплення адміністративних процедур і послуг, а також щодо критеріїв та методів їх оцінювання. На даний час недосконалість нормативно-правової бази у сфері надання публічних, зокрема адміністративних, послуг призводить до гальмування процесів реформування всієї

адміністративної системи. Упровадження на рівні окремих органів місцевого самоврядування вимог чинного ДСТУ ISO 9001:2015 як у частині реалізації вимог до системного погляду на взаємозв'язки адміністративних процедур і процесів, так і у частині стандартизації адміністративних послуг із встановленням системи критеріїв оцінювання процесів їх надання, значною мірою може вирішити означену проблемну ситуацію.

Упровадження управління на основі моделей якості вимагає застосування інструментарію підтримання процесів управління якістю в організації (ДП «УкрНДНЦ», 2016). Процесний підхід також зарекомендував себе як ефективний інструмент підвищення результативності органів державного управління та місцевого самоврядування (Сухінін & Маматова, 2005; Маматова, 2009; Бортнік, Квітка, Маматова & Серьогін, 2015; Приходченко, 2020). Отримані в ході дослідження особливостей визначення й оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування результати допоможуть розробити і реалізувати превентивні заходи щодо недопущення виникнення проблем, пов'язаних із процесами надання публічних, зокрема адміністративних, послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів публічного управління, зокрема упровадження міжнародно визнаних моделей якості (quality models), вивчалася у роботах П. Калита (Калита, 2007; Калита, 2018), М. Лахижи (Лахижа, 2008), С. Качанова та Т. Маматової (Качанов, & Маматова Т., 2009), Ю. Куца (Куц, 2011), Т. Маматової (Маматова, 2009; Маматова, 2015), Т. Маматової та О. Бортнік (Маматова, & Бортнік, 2013; Bortnik, 2019; Маматова, & Бортнік, 2020), В. Новікова та О. Никитюка (Новіков, Никитюк, 2007); П. Підгаєца та І. Бригілевича (Підгаєць, & Бригілевич, 2012), Т. Пахомової (Пахомова, 2010); В. Полтавець (Полтавець, 2008), Л. Приходченко (Приходченко, 2020), Л. Прудіус (Прудіус, 2017), Д. Сухініна (Сухінін, 2013) та інших.



Судячи з огляду джерел (Сухінін & Маматова, 2005; Лахижа, 2008; Полтавець, 2008; Качанов, & Маматова Т., 2009; Маматова, 2009; Підгаєць, & Бригілевич, 2012; Прудіус, 2017; Канавець, Лихач, Кукуля, Бутенко, Єрченко, & Купрій (ред.), 2019), за останні п'ятнадцять років основні варіанти розвитку системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг органами влади ґрунтувалися саме на реалізації елементів системи управління якістю, які було визначено Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) у серії стандартів ISO 9000 версії 2000 року, за якою упровадження процесного підходу і опис системи процесів організації визнавався ключовим чинником успіху організації будь якої сфери діяльності.

Серед робіт зарубіжних дослідників, які вивчали особливості реалізації процесного підходу, визначне місце займають дослідження Дж. Харрінгтона, який наголошував на перевагах реалізації методології поліпшення бізнес-процесів (Business Process Improvement, BPI), розробленої для проведення покрокових удосколювань адміністративних та допоміжних процесів за допомогою таких підходів, як методика швидкого аналізу рішень, бенчмаркінг процесу, перепроєктування та реінжиніринг процесу (Harrington, 1991; Харрінгтон, Эсселинг, & ван Нимвеген, 2002; Harrington, 2011). Дослідник також акцентував на тому, що основною тенденцією розвитку методології поліпшення бізнес-процесів у 2000х роках стало перетворювання її на методологію поліпшення організаційних систем.

У межах дослідження особливостей управління на основі якості при наданні публічних послуг вітчизняними вченими Т. Маматовою та Д. Сухініним розглядалися питання особливостей розуміння процесного підходу та методології «моделювання бізнес-процесів», а також можливостей їх застосування у публічному управлінні. Науковцями було визначено специфічні риси впровадження процесного підходу при наданні муніципальних послуг в Україні та запропонована модель процесу забезпечення якості діяльності з надання муніципальних послуг (Сухінін & Маматова, 2005). У подальшому Т. Маматовою було сформульовано загальносистемні

принципи методології процесного підходу у контексті «поліпшення процесів діяльності»: спрямованість на споживача процесу (1); орієнтація на досягнення результату процесу, а не діяльності окремого підрозділу (2); пріоритетність процесів, що додають вартість (3); поєднання постійного й проривного вдосконалення на основі «вимірюваності» процесу (4); об'єднання персоналу в команди процесів (Маматова, 2009). Дослідження заданим напрямом також пов'язані із імплементацією в органах публічного управління СДПП-підходу (системно-діяльнісно-процесно-проектного підходу), який можна визначити як підхід, що передбачає представлення будь-якої діяльності у вигляді проектів її реалізації як системи, елементи якої процесно взаємодіють між собою шляхом виконання головних функцій діяльності (Качанов, Маматова, 2009).

Праві вчені, які стверджують, що характеризуючи особливості формування системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації серед подальших напрямів удосконалення систем управління якістю при наданні послуг органами місцевого самоврядування першим необхідно акцентувати саме на процесному підході та оцінюванні результативності процесів (Маматова, 2015).

Продовжуючи висвітлення окремих напрацювань, слід зазначити на важливості подальших досліджень за напрямом перепроєктування та реінжинірингу процесів в органах публічного управління. Саме на цьому наголошує Л. Приходченко, яка визначає, що реінжиніринг процесів розглядається як управлінська концепція реформування діяльності управлінських суб'єктів, адекватна сучасним вимогам вітчизняної системи публічного управління, значна частина яких побудована за функціональним принципом, у той час як переорієнтація на потреби споживачів (маркетингова концепція розвитку), підвищення якості надання адміністративних послуг вимагає реформування лінійно-функціональної ієрархії (Приходченко, 2020).

Але, маємо констатувати, що питання визначення та оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування в Україні із урахуванням динамічних змін у цій сфері, що пов'язані із активізацією процесів децентралізації та утворенням спроможних територіальних



громад, на цей час ще не знайшли достатнього висвітлення у фахових виданнях з публічного управління та адміністрування. З огляду на це, метою статті є визначення сучасних підходів до ідентифікації та оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування, як основи для формування належних систем управління органів місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження. Будь яка організація – це, передусім, система взаємопов'язаних процесів, реалізація яких уможливорює досягнення її цілей. Система процесів є проєкцією місії, цілей і стратегій організації. Управління на основі моделей якості починається з інтенсивного дослідження внутрішніх взаємовідносин між існуючими процесами управління – упровадження методології процесного підходу або «поліпшення процесів діяльності». Розвиток саме цієї методології вважають «другою хвилею поліпшень діяльності організацій» (Харрінгтон, 2002). Зазначене стає також невід'ємним елементом програм модернізації органів публічного управління різних рівнів (Центр адаптації державної служби, 2019; Алюшина, Лихач; 2020).

Основні концептуальні положення і визначення термінів, що стосуються процесного підходу, а також вимоги щодо його реалізації на рівні організації, подано у текстах міжнародних стандартів ISO серії 9000, які прийнято в Україні як національні. Так, у пп. 0.2 «Принципи управління якістю» ДСТУ ISO 9001:2015 «Системи управління якістю. Вимоги» зазначено, що діяльність із забезпечення якості має будуватися на принципах управління якістю, описаних в ISO 9000: орієнтація на замовника; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування взаємовідносинами (ДП «УкрНДНЦ», 2016). У міжнародному стандарті ISO 18091:2019 Quality Management Systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government (Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001 в суб'єктах місцевого самоврядування) наведено аргументи щодо доречності семи принципів управління якістю для суб'єкта місцевого самоврядування. Зокрема, принцип процесного підходу трактується таким чином:

логічна структура та підхід до результатів суб'єкта місцевого самоврядування мають ґрунтуватися на процесах, які описують як його бачення та довгострокові й стратегічні плани, так і щоденну діяльність у певних сферах, зокрема, надання послуг (ISO, 2019).

Для окреслення підходів до визначення й опису процесів, які забезпечують якість діяльності та послуг органу місцевого самоврядування (ОМС), розглянемо взаємозв'язки між основними поняттями, які наведено у пп. 3.4 «Терміни стосовно процесу» та пп. 3.7 «Терміни стосовно результату» ДСТУ ISO 9000:2015 «Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів» (ДП «УкрНДНЦ», 2016). Будь-який процес ініціюється потребою (запитом) громадянина-споживача/замовника і реалізується через сукупність дій, які використовують/перетворюють входи (внески/ресурси) за певною методикою/процедурою, для отримання результату – виходу, що очікується у вигляді продукції або послуги (рис. 1).

Реалізація процесного підходу передбачає не лише визначення і опис процесів (Dumas M., La Rosa M., Mendling, J., Reijers, H. A., 2013), а також встановлення взаємозв'язків між ними та постійне оцінювання процесів шляхом їх моніторингу й визначення результативності та ефективності (див. рис. 1). У контексті надання публічних, зокрема адміністративних, послуг критично важливим є те, що для громадянина-споживача фактичним результатом є не сама послуга, а задоволена потреба–корисність чи нова цінність. Тому, процеси, які за результатами моніторингу визнані такими, що не створюють або не додають цінність, повинні бути скасовані або суттєво переглянуті (Алюшина, Лихач; 2020).

Задля створення можливості адаптування органами місцевого самоврядування процесного підходу до власної діяльності міжнародним стандартом ISO 18091:2019 рекомендовано виокремити три групи процесів інтегрованого управління якістю (Processes for integral quality management): процеси управління (management processes); процеси поточної діяльності (operational processes); процеси підтримання (support processes). Процеси управління визначають підхід до прийняття рішень, встановлення домовленостей і зв'язків із громадянами та відповідними



зацікавленими сторонами. Процеси поточної діяльності спрямовані на надання широкого спектру публічних послуг і сприяють як інституційному розвитку органу місцевого самоврядування, так і реалізації трьох складових сталого розвитку території (сталій економічний розвиток, всебічний

соціальний розвиток, сталий екологічний розвиток). Процеси підтримання забезпечують належне функціонування процесів поточної діяльності (ISO, 2019). Модель, яка описує взаємозв'язок процесів інтегрованого управління якістю органу місцевого самоврядування представлено на рис. 2.

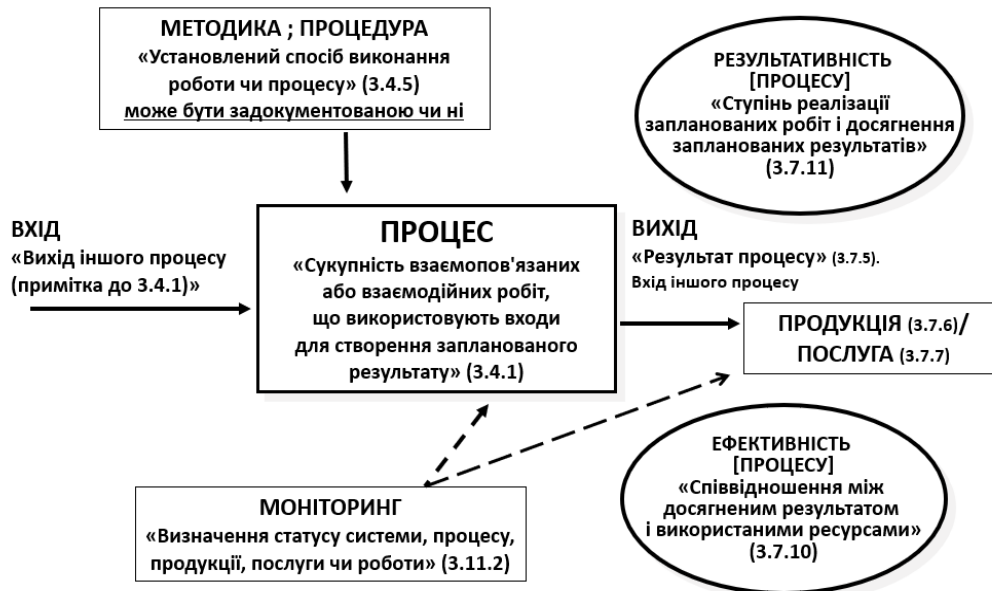


Рис. 1. Взаємозв'язок основних понять стосовно процесу за ДСТУ ISO 9000:2015

Джерело: розроблено автором за матеріалами (Маматова, Бортнік, 2013; ДП «УкрНДНЦ», 2016)

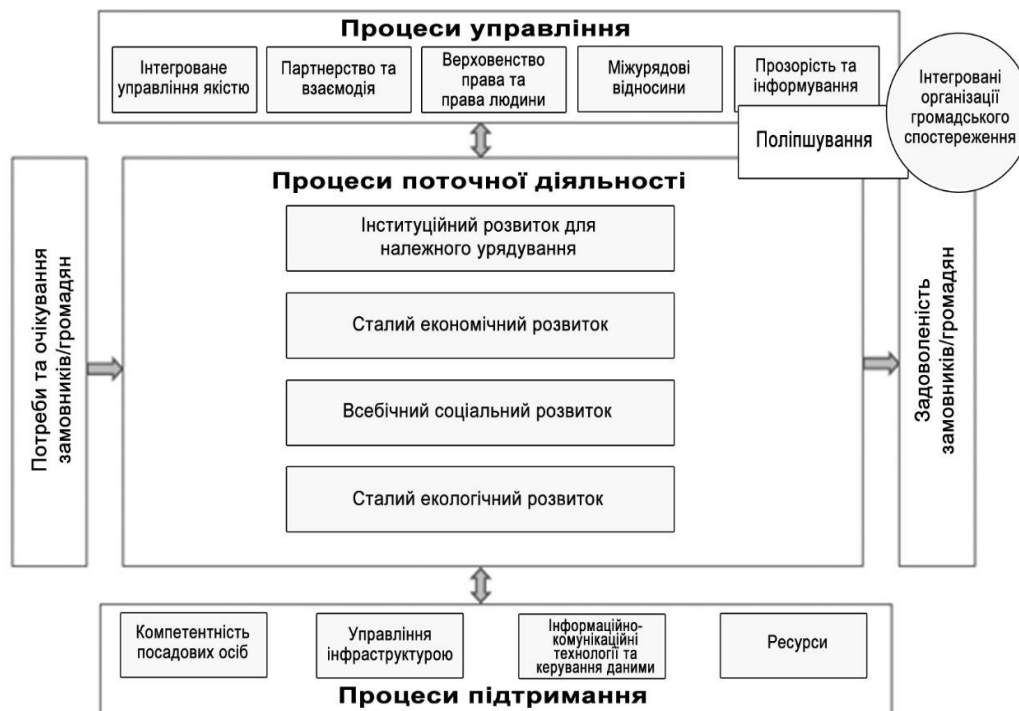


Рис. 2. Процеси інтегрованого управління якістю органу місцевого самоврядування

Джерело: ISO, 2019



Відповідно до даної моделі орган місцевого самоврядування має визначити потреби та очікування відповідних зацікавлених сторін (вхід моделі), щоб виробляти суспільний продукт і надавати послуги для задоволення цих потреб (вихід моделі). На рис. 2 окремо позначено процес поліпшування (process for improvement), до якого мають бути залучені представники керівництва громади, замовників/громадян і посадових осіб місцевого самоврядування. Іншим ключовим виокремленим елементом моделі є процеси участі громадян у процесах поліпшування публічних політик, продуктів і послуг через незалежні та інституціоналізовані організації (Integral Citizen Observatory, ICO). Стандарт ISO 18091:2019 містить окремий додаток, у якому докладно описано концепт ICO, з метою надання настанов, які дозволять використовувати стандарт як результативний інструмент для підсилення участі громадян (citizen participation). Модель ICO передбачає залучення окремих громадян (Citizen), організацій громадянського суспільства (Civil society organizations), представників уразливих верств населення (Representative of vulnerable population), компанії та підприємства (Companies and business), освітні та науково-дослідні установи (Educational and research institutions), інші заінтересовані сторони (Other interested parties). Організації ICO можуть сформувати стратегічну команду (Strategy team) і команду підтримки (Support team), які будуть реалізовувати процеси громадського моніторингу/спостереження (Citizen verification) на основі ідентифікації, визначення та документування потреб громадян для підсилення їх участі, а також прозорості та підзвітності ОМС.

Призначенням ICO також є фасилітація співпраці між замовниками/громадянами та ОМС шляхом підготовки коментарів, пропозицій та проектів рішень з суспільно значущих питань мовою, яка є зрозумілою як громадянам, так і ОМС, та із використанням системи критеріїв, яка також подана у іншому додатку ISO 18091:2019 – «Інструмент оцінювання місцевого самоврядування для інтегрованого управління якістю» (Local government assessment tool for integral quality management). Даний інструмент описує модель самооцінювання на основі 39 показників за чотирма блоками, які у моделі

інтегрованого управління якістю ОМС входять до групи процесів поточної діяльності, а саме: інституційний розвиток для належного урядування; сталий економічний розвиток; всебічний соціальний розвиток; сталий екологічний розвиток (ISO, 2019). Зазначене стає надзвичайно актуальним в Україні з огляду на потребу формування комплексної системи контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг і активізації участі інститутів громадянського суспільства у відповідних проектах громадського моніторингу.

Наступним етапом визначення процесів забезпечення якості діяльності та послуг органів місцевого самоврядування є опис кожного ідентифікованого процесу через визначення його базових характеристик. Один із підходів до опису процесу запропоновано у настановах щодо застосування ISO 9001 в суб'єктах місцевого самоврядування ISO 18091:2019 (табл. 1).

Поліпшування процесів є можливим лише за умови встановлення системи їх оцінювання. Апробованим підходом до вимірювання ключових показників процесів є застосування моделей самооцінювання, зокрема модель Європейського фонду управління якістю (European Foundation for Quality Management, EFQM), яка містить відповідний блок «Управління процесами» (EFQM, 2020). Саме на основі моделі EFQM створено дві спеціалізовані моделі досконалості: модель проектно-досконалості IPMA (International Project Management Association, 2016) і модель CAF для публічних організацій (The European Public Administration Network, 2019).

Наказом Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) від 26 квітня 2019 року № 80-19 затверджено Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, на основі яких протягом травня – вересня 2019 року було проведено попереднє обстеження систем управління якістю серед 66 органів виконавчої влади України, з них 19 міністерств та 48 інших центральних органів виконавчої влади Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019). Зазначені методичні рекомендації враховують підходи та методологію однієї з європейських



моделей управління якістю – моделі CAF (Common Assessment Framework, Загальна/рамкова система оцінювання), що базується на принципах всеохопного управління якістю

(TQM) та набула велику популярність і широко апробована в органах публічного управління країн ЄС та окремих країн ОЕСР (The European Public Administration Network, 2019).

Таблиця 1

Базові характеристики опису процесів забезпечення якості діяльності та послуг органів місцевого самоврядування

Базова характеристика	Запитання, на яке треба відповісти під час опису	Приклад
Замовник	Хто отримує результат (вихід процесу)?	Внутрішній замовник – посадова особа чи підрозділ, у межах іншої сфери діяльності даного ОМС, або зовнішній замовник – громадянин, який отримує продукт або послугу
Входи процесу	Якими є основні входи процесу?	Інформація, нормативні вимоги (законодавча база, внутрішні методики та регламенти), наявні політики на національному та/або регіональному рівнях, матеріали, енергія, людські та фінансові ресурси
Виходи	Що має бути отримано як результат процесу?	Характеристики продукту/послуги
Складові системи моніторингу	Як виміряти результативність і ефективність процесу?	Критерії, показники, індикатори, методи і засоби контролю для перевіряння процесу та/чи результатів
Зв'язки	Який існує взаємозв'язок з іншими процесами?	Ідентифікація виходів процесу, які є входами для інших процесів
Прозорість	Що потрібно для забезпечення прозорості?	Інтеграція процесів участі громадськості, взаємодія із ІСО

Джерело: розроблено автором за настановами ISO 18091:2019 (ISO, 2019).

Модель CAF серед дев'яти критеріїв має критерієм 5 «Процеси». За даним критерієм оцінювання систем управління якістю органів публічного управління має здійснюватися за такими трьома підкритеріями (табл. 2).

У настановах щодо впровадження моделі CAF 2020 (The European Public Administration Network, 2019) зазначено, що підкритерій 5.1 досліджує, як процеси підтримують стратегічні та операційні цілі публічної організації та як їх ідентифікують, розробляють, управляють та впроваджують для підвищення цінності для організації. Вивчається також, яким чином керівництво, інші посадові особи та зовнішні зацікавлені сторони беруть

участь у процесах проектування, управління та інновацій, що є дуже важливим для забезпечення якості публічних послуг. Акцентовано на тому, що розроблення процесів, які спрямовані на забезпечення потреб споживачів вимагає гнучкої організації (agile organisation), систематичного аналізу потреб споживачів/громадян та регулярного оцінювання ефективності та результативності процесів за допомогою таких підходів, як Lean (ощадливе управління).

Підкритерій 5.2 оцінює, як публічні організації розробляють та надають свої послуги/продукти для задоволення потреб громадян/споживачів, залучаючи їх. Визнається, що застосування



досвіду і творчих здібностей громадян та громадянського суспільства, сприятиме розбудові результативного, ефективного та інноваційного публічного сектору, що буде спроможним надавати інноваційні послуги за справедливою вартістю та орієнтуючись на Once-Only Principle¹.

Таблиця 2

Змістовне наповнення підкритеріїв критерію 5 «Процеси» моделі CAF 2020 та їх адаптування за Методичними рекомендаціями Національного агентства України з питань державної служби

Під-критерій	За настановами CAF 2020	За методичними рекомендаціями НАДС
5.1.	Розроблення і керування процесами для збільшення цінності для громадян та споживачів / Design and manage processes to increase value for citizens and customers	Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін
5.2.	Надання продукції і послуг для споживачів, громадян, заінтересованих сторін і суспільства / Deliver products and services for customers, citizens, stakeholders and society	Розроблення і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів
5.3.	Координування процесів по всій організації та з іншими відповідними організаціями / Coordinate processes across the organisation and with other relevant organisations	Координація процесів у рамках органу публічного управління та їх узгодження з іншими ключовими публічними органами, установами, організаціями

Джерело: розроблено автором за матеріалами (The European Public Administration Network, 2019; Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019)

Підвищення якості послуг очікується завдяки залученню громадян/споживачів до спільного проектування, спільного прийняття рішень і спільного постачання послуг, що робить процеси більш прозорими, зрозумілими, а отже, більш легітимними та задовольняючими.

Надзвичайно важливим у контексті розбудови спроможних мереж надання публічних, зокрема адміністративних, послуг на місцевому рівні є підкритерій 5.3, за яким оцінюється наскільки добре координуються процеси в органі публічного управління та процеси інших організацій, що функціонують у тому самому ланцюжку постачання

послуг. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від конструктивності їх співпраці з іншими публічними, приватними та громадськими організаціями, навіть з інших рівнів урядування, з якими вони формують партнерські відносини в ланцюзі надання послуг, орієнтованих на загальний результат. Саме тому важливим є успішне інтегрування управління такими міжфункціональними процесами з метою створення або додавання цінності для громадян-споживачів публічних послуг і територіальної громади в цілому.

Таким чином, можна відзначити міцний взаємозв'язок між системами оцінювання

¹Реалізація Once-Only Principle («принцип одного разу»), який зараз пілотується за програмою Connecting Europe Facility (CEF) і має бути впроваджений у країнах ЄС із 2023 року, дозволить органам публічного управління обмінюватися даними громадян між собою, завдяки чому громадяни і представники бізнесу, які користуються будь-якими публічними послугами, мають вводити свою інформацію лише один раз (CEF Digital, 2020).



процесів забезпечення якості органу місцевого самоврядування, що має прямий вплив на сталість розвитку територіальної громади:

– інструмент оцінювання місцевого самоврядування для інтегрованого управління якістю за ISO 18091:2019, застосування якого за визначенням ISO сприяє досягненню чотирьох з 17 Цілей сталого розвитку ООН, спрямованих на забезпечення сталого економічного, соціального та екологічного розвитку (Кравченко, 2016; ISO, 2019);

– модель CAF 2020, застосування якої зосереджує орган місцевого самоврядування на основних аспектах Цілей сталого розвитку ООН із пріоритетизацією ролі саме публічного сектора у процесах економічного зростання, зменшення нерівності у стандартах життя, створення рівних можливостей та стале управління природними ресурсами, що забезпечує збереження та стійкість екосистем (The European Public Administration Network, 2019; The European Public Administration Network 2020).

Висновки.

1. Забезпечення якості в місцевому самоврядуванні має починатися з інтенсивного дослідження внутрішніх взаємовідносин між існуючими процесами управління – упровадження методології процесного підходу. Для окреслення підходів до визначення й опису процесів, які забезпечують якість діяльності та послуг органу місцевого самоврядування запропоновано схему взаємозв'язків між основними поняттями ДСТУ ISO 9000:2015 «Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів» стосовно процесів і результатів діяльності, а саме: входи (внески/ресурси); методика/процедура, що унормовує виконання процесу; вихід у вигляді продукції або послуги; моніторинг задля визначення результативності та ефективності.

2. Надзвичайно актуальним в Україні, з огляду на потребу формування комплексної системи контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг і активізації участі інститутів громадянського суспільства у відповідних проєктах громадського моніторингу, є застосування настанов ISO 18091:2019 щодо адаптування органами місцевого самоврядування процесного підходу до власної діяльності шляхом виокремлення:

трьох груп процесів інтегрованого управління якістю (процеси управління; процеси поточної діяльності; процеси підтримання); процесу поліпшування; процесів залучення громадян через незалежні та інституційовані організації, які фасилітують співпрацю між владою та громадою, а також беруть участь у процесах моніторингу за допомогою інструменту оцінювання на основі 39 показників за чотирма блоками: інституційний розвиток для належного урядування; сталий економічний розвиток; всебічний соціальний розвиток; сталий екологічний розвиток.

3. Апробованим підходом до вимірювання процесів є застосування моделей самооцінювання, зокрема моделі CAF для публічних організацій, яка серед дев'яти критеріїв має критерієм 5 «Процеси». Зокрема оцінюються такі виміри: розроблення і керування процесами для збільшення цінності для громадян та споживачів; надання продукції і послуг для споживачів, громадян, заінтересованих сторін і суспільства; координування процесів по всій організації та з іншими відповідними організаціями.

4. Потребують подальшого дослідження механізми публічного управління імплементацією вимог міжнародних стандартів (ISO 9001:2015 та ISO 18091:2019) та моделей організаційної досконалості (EFQM, CAF, IPMA ICB) як основи забезпечення якості адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. До пріоритетних напрямів належать формування правового і організаційного механізмів шляхом розвитку національної системи стандартів адміністративних послуг та адміністративних регламентів і їх проєкції на рівень територіальних громад.

5. Вважаємо за необхідне ініціювати у системі підготовки та перепідготовки кадрів публічного управління (у першу чергу – для представників об'єднаних територіальних громад) розроблення короткотермінових освітніх програм та тренінгів за тематикою визначення, опису, правового закріплення, оцінювання результативності та постійного вдосконалення процесів діяльності з метою підвищення якості надання послуг територіальним громадам та місцевому бізнесу, підсилення спроможності у досягненні Цілей сталого розвитку ООН.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Алюшина Н. (заг. ред.), Лихач Ю. (кер. авт. колективу). Посібник для керівників державної служби. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2020. 422 с. URL : <http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Derzsluzba.pdf>.
- ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів : (ISO 9000:2015, IDT). На заміну ДСТУ ISO 9000:2007 ; надано чинності 2016–07–01. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. V, 45 с.
- ДСТУ ISO 9001:2015. Системи управління якістю. Вимоги : (ISO 9001:2015, IDT). На заміну ДСТУ ISO 9001:2009 ; надано чинності 2016–07–01. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. IX, 22 с.
- Канавець М., Лихач Ю., Кукуля А. Звіт за результатами проведеного у 2019 році попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 32 с.
- Канавець М., Лихач Ю., Кукуля А., Бутенко О., Єрченко Ю. Інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 178 с. URL : <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>.
- Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000 : принципи та особливості їх використання в органах влади. Світ якості України. 2007. № 1–2. С. 10–13.
- Калита П. Розшукуються бажачі підвищувати якість державного управління. Дзеркало тижня, 2018. № 39. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/rozshukuyutsya-bazhayuchi-pidvischuvati-yakist-derzhavnogo-upravlinnya-291522_.html.
- Качанов С., Маматова Т. Системно-процесний підхід щодо аналізу діяльності з державного нагляду і контролю. Стандартизація, сертифікація, якість. 2009. № 2. С. 15–21.
- Кравченко Т. А. Національна система індикаторів сталого розвитку як важливий інструмент провадження державної політики у сфері реалізації стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Університетські наукові записки. 2015. № 1 (53). С. 257–266.
- Куц Ю. О. Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління. Державне будівництво. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_37.
- Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). Полтава : РВВ ПУСКУ. 2008. 133 с.
- Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія. Дніпропетровськ : Свідлер А. Л., 2009. – 326 с.
- Маматова Т. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. Аспекти публічного управління. 2015. Том. 3 (4). С. 75–83. doi: 10.15421/151536.
- Маматова Т., Бортнік О. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання САФ. Аспекти публічного управління, 2020. Том. 8(4). С. 5–15. doi:10.15421/152076.
- Бортнік О., Квітка С., Маматова Т., Серьогін С. Менеджмент якості в органах місцевого самоврядування : монографія. Дніпропетровськ : Грані, 2015. 128 с.
- Новіков В., Никитюк О. Системи управління якістю в органах влади – дієвий інструмент підвищення конкурентоспроможності країни. Стандартизація, сертифікація, якість. 2007. № 5. С. 50–52.
- Пахомова Т. І. Інноваційний розвиток державної служби в контексті підвищення якості надання публічних послуг. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 3. С. 247–262.
- Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування : метод. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 134 с.
- Полтавець В. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення якості надання громадських послуг : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Київ, 2008. 20 с.
- Приходченко Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. Зб. наук. пр. НАДУ. 2020. Спецвипуск. С. 126–130.
- Прудіус Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.
- Маматова Т., Бортнік О. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку». Київ : ПРООН МПВСР, 2013. 56 с.
- Сухінін Д. В., Маматова Т. В. Процесний підхід до організації діяльності з надання муніципальних послуг. Державне управління: теорія та практика. 2005. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/techno/05sdvnmp.pdf>.
- Сухінін Д. Концепція управління якістю TQM як підгрунтя оцінювання, моніторингу та контролю в органах місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 1(16). С. 295–304.
- Харрінгтон Дж., Эсселинг К. С., ван Нимвеген Х. Оптимизация бизнес процессов: документирование, анализ, управление, оптимизация. СПб. : Азбука ; БМикро, 2002. 328 с.
- Bortnik O. Implementation of international standards in local government as a key to sustainable development. Public Administration Aspects. 2019. Vol. 7(5). С. 31–43. doi: 10.15421/151927.
- CAF 2020. Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through selfassessment. The European Public Administration Network, 2019. 96 p. URL: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.
- Dumas M., La Rosa M., Mendling, J., Reijers, H. A. Fundamentals of Business Process Management. Berlin, Heidelberg : Springer, 2013. XXVII, 399 p. doi: 10.1007/978-3-642-33143-5.



- Harrington H. J. *Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness*. New York, NY: McGraw-Hill Education, 1991. 274 p.
- Harrington H. J. *Streamlined Process Improvement*. New York, NY: McGraw-Hill Education, 2011. 432 p.
- IPMA: IPMA Project Excellence Baseline (IPMA ICB). Version 1.0. Amsterdam: International Project Management Association, 2016. 113 p. URL: http://products.ipma.world/wp-content/uploads/2016/02/IPMA_PEB_1_0.pdf.
- ISO 18091:2019 (en) Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:en>.
- Once-Only Principle (OOP). Reduce administrative burdens on citizens and businesses / CEF Digital, 2020. URL: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>.
- Sustainable development goals. ISO, 2020. URL: <https://www.iso.org/sdgs.html>.
- Sustainable development goals. UN, 2020. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.
- The EFQM Model. EFQM, 2020. URL: <https://www.efqm.org/efqm-model>.
- The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration. The European Public Administration Network, 2020. URL: <https://www.eipa.eu/the-new-caf-2020-20-years-of-excellence-in-public-administration/>.

REFERENCES

- Lykhach, Yu. (2020). *Posibnyk dlia kerivnykiv derzhavnoi sluzhby [Handbook for heads of civil service]*. Aliushyna, N. (ed.). Kyiv : TOV «VISTKA». URL : <http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Derzsluzba.pdf>. [in Ukrainian].
- DSTU ISO 9000:2015. Systemy upravlinnia yakistiu. Osnovni polozhennia ta slovnyk terminiv : (ISO 9000:2015, IDT). Na zaminu DSTU ISO 9000:2007 [DSTU ISO 9000: 2015. Quality management systems. Basic provisions and glossary of terms: (ISO 9000: 2015, IDT). To replace DSTU ISO 9000: 2007]. (2016). nadano chynnosti 2016–07–01. Kyiv : DP «UkrNDNTs», V, 45 p. [in Ukrainian].
- DSTU ISO 9001:2015. Systemy upravlinnia yakistiu. Vymohy : (ISO 9001:2015, IDT). Na zaminu DSTU ISO 9001:2009 [DSTU ISO 9001: 2015. Quality management systems. Requirements: (ISO 9001: 2015, IDT). To replace DSTU ISO 9001: 2009]. (2016). nadano chynnosti 2016–07–01. Kyiv : DP «UkrNDNTs», IX, 22 p. [in Ukrainian].
- Kanavets, M., Lykhach, Yu., & Kukulia, A. (2019). *Zvit za rezultaty provedenoho u 2019 rotsi poperednoho obstezhennia system upravlinnia yakistiu v orhanakh vykonavchoi vlady [Report on the results of the preliminary survey of quality management systems in the executive authorities conducted in 2019]*. Kyiv : Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu, 32 p. [in Ukrainian].
- Kanavets, M., Lykhach, Yu., Kukulia, A., Butenko, O., & Yerchenko, Yu. (2007). *Instrumenty zabezpechennia efektyvnosti, rezultatyvnosti ta yakosti diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady [Tools for ensuring the efficiency, effectiveness and quality of public authorities]*. Kyiv: Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu. URL : <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>. [in Ukrainian].
- Kalyta, P. (2007). *Vdoskonalennia upravlinnia na zasadakh standartiv ISO serii 9000 : pryntsyipy ta osoblyvosti yikh vykorystannia v orhanakh vlady [Improving management on the basis of ISO 9000 series standards: principles and features of their use in government]*. *Svit yakosti Ukrainy*, 1–2, 10–13 [in Ukrainian].
- Kalyta, P. (2018). *Rozshukuiutsia bazhaiuchi pidvyshchuvaty yakist derzhavnogo upravlinnia [We are looking for those who want to improve the quality of public administration]*. *Dzerkalo tyzhnia*, 39. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/rozshukuyutsya-bazhayuchi-pidvischuvati-yakist-derzhavnogo-upravlinnya-291522_.html [in Ukrainian].
- Kachanov, S., & Mamatova, T. (2009). *Systemno-protsesnyi pidkhid shchodo analizu diialnosti z derzhavnogo nahliadu i kontroliu [System-process approach to the analysis of activities of state supervision and control]*. *Standartyzatsiia, sertyfikatsiia, yakist*, 2, 15–21 [in Ukrainian].
- Kravchenko, T. A. (2015). *Natsionalna systema indyikatoriv staloho rozvytku yak vazhlyvyi instrument provadzhennia derzhavnoi polityky u sferi realizatsii stratehii staloho rozvytku «Ukraina – 2020» [National system of indicators of sustainable development as an important tool for public policy in the field of sustainable development strategy "Ukraine - 2020"]*. *Universytetski naukovy zapysky*, 1 (53), 257–266 [in Ukrainian].
- Kuts, Yu. O. (2011). *Yakist nadannia upravlinskykh posluh yak chynnyk efektyvnosti mistsevoho upravlinnia [Quality of management services provision as a factor of local government efficiency]*. *Derzhavne budivnytstvo*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_37 [in Ukrainian].
- Lakhyzha, M. I. (2008). *Systema upravlinnia yakistiu v orhanakh vlady (vitshyzniani ta zarubizhnyi dosvid) [Quality management system in government (domestic and foreign experience)]*. Poltava : RVV PUSKU [in Ukrainian].
- Mamatova, T. V. (2009). *Upravlinnia na osnovi yakosti: metodolohichni zasady dlia orhaniv derzhavnogo kontroliu [Management on the basis of quality: methodological principles for state control bodies]*. Dnipropetrovsk : Svidler A. L. [in Ukrainian].
- Mamatova, T. (2015). *Formuvannia novoi systemy nadannia administratyvnykh posluh v umovakh detsentralizatsii [Formation of a new system of providing administrative services in the conditions of decentralization]*. *Public administration aspects*, 3 (4), 75–83. doi: 10.15421/151536 [in Ukrainian].
- Mamatova, T., & Bortnik, O. (2020). *Udoskonalennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na osnovi yevropeiskoi modeli samoosiniuvannia CAF [Improvement of local self-government in Ukraine based on the CAF self-assessment model]*. *Public administration aspects*, 8 (4), 5–15. doi:10.15421/152076 [in Ukrainian].
- Bortnik, O., Kvitka, S., Mamatova, T., & Serohin, S. (2015). *Menedzhment yakosti v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [Quality management in local governments]*. Dnipropetrovsk : Grani, 128 p. [in Ukrainian].



- Novikov, V., & Nykytiuk, O. (2007). Systemy upravlinnia yakistiu v orhanakh vlady – diievyi instrument pidvyshchennia konkurentospromozhnosti krainy [Quality management systems in government - an effective tool to increase the country's competitiveness]. *Standartyzatsiia, sertyfikatsiia, yakist, 5*, 50–52 [in Ukrainian].
- Pakhomova, T. I. (2010). Innovatsiinyi rozvytok derzhavnoi sluzhby v konteksti pidvyshchennia yakosti nadannia publichnykh posluh [Innovative development of civil service in the context of improving the quality of public services]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration, 3*, (pp. 247–262) [in Ukrainian].
- Pidhaiets, P., & Bryhilevych, I. (2012). Systema upravlinnia yakistiu yak instrument vdoskonalennia diialnosti orhanu mistsevoho samovriaduvannia [Quality management system as a tool for improving the activities of local government]. *Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO»*. Kyiv : Sofia-A, 134 p. [in Ukrainian].
- Poltavets, V. (2008). Diialnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia shchodo zabezpechennia yakosti nadannia hromadskykh posluh [Activity of local governments to ensure the quality of public services]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
- Prykhodchenko, L. (2020). *Adaptatsiia kontseptsii reinzhynirynhu do administratyvnykh protsesiv v orhanakh publichnoi vlady: pidkhody, metody ta modeli [Adaptation of the concept of reengineering to administrative processes in public authorities: approaches, methods and models]*. (pp. 126–130) [in Ukrainian].
- Prudyus, L. V. (2017). *Upravlinnia yakistiu derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Quality management of the civil service of Ukraine: monograph]*. Dnipro : DRIDU NADU.
- Mamatova, T., & Bortnik, O. (2013). *Systemy upravlinnia yakistiu pry nadanni munitsypalnykh posluh u vidpovidnosti do vymoh ISO 9001:2008: isnuuichi praktyky ta napriamy udoskonalennia : analit. doslidzh., vykonane v ramkakh Proektu PROON «Munitsypalna prohrama vriaduvannia ta staloho rozvytku» [Quality management systems in the provision of municipal services in accordance with the requirements of ISO 9001: 2008: existing practices and areas for improvement: analyst. research carried out within the framework of the UNDP Project «Municipal Governance and Sustainable Development Program»]*. Kyiv: PROON MPVSR.
- Sukhinin, D. V., & Mamatova, T. V. (2005). Protsesnyi pidkhid do orhanizatsii diialnosti z nadannia munitsypalnykh posluh [Process approach to the organization of activities for the provision of municipal services]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka, 2*. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/techno/05sdvnmp.pdf> [in Ukrainian].
- Sukhinin, D. (2013). Kontseptsii upravlinnia yakistiu TQM yak pidgruntia otsiniuvannia, monitorynhu ta kontroliu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [The concept of TQM quality management as a basis for evaluation, monitoring and control in local governments]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, 1(16)*, 295–304 [in Ukrainian].
- Harrington, Dzh., Jesseling, K. S., & van Nimvegen, H. (2002). *Optimizacija biznes processov: dokumentirovanie, analiz, upravlenie, optimizacija [Optimization of business processes: documentation, analysis, management, optimization]*. SPb. : Azbuka ; BMikro, 328p. [in Russian].
- Bortnik, O. (2019). Implementation of international standards in local government as a key to sustainable development. *Public Administration Aspects, 7(5)*, 31–43. doi: 10.15421/151927.
- CEF Digital (2020). Once-Only Principle (OOP). Reduce administrative burdens on citizens and businesses. URL: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2013). *Fundamentals of Business Process Management*. Springer. doi: 10.1007/978-3-642-33143-5.
- EFQM (2020). The EFQM Model. URL: <https://www.efqm.org/efqm-model>.
- Harrington, H. J. (1991). *Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness*. New York, NY: McGraw-Hill, Inc.
- Harrington, H. J. (2011). *Streamlined Process Improvement*. New York, NY: McGraw-Hill Education, 432 p.
- Hilton, P. (2017). *Process Mapping – Basics*. Signavio GmbH. URL: <https://www.signavio.com/downloads/white-papers/process-mapping-basics>.
- International Project Management Association (2016). IPMA: IPMA Project Excellence Baseline (IPMA ICB). Version 1.0. Amsterdam.: 113 p. URL: http://products.ipma.world/wp-content/uploads/2016/02/IPMA_PEB_1_0.pdf.
- Poperednie obstezhennia systemy upravlinnia yakistiu v orhanakh vykonavchoi vlady – 2019 [Preliminary survey of the quality management system in the executive authorities – 2019]. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3372-poperednie-obstezhennia-systemy-upravlinnia-yakistiu-v-orhanakh-vykonavchoi-vlady-2019>.
- The European Public Administration Network (2019). CAF 2020. Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through selfassessment. URL: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.

Kravchenko Tetyana

Dr., Prof., <https://orcid.org/0000-0002-8627-6264>, Tatyana_Kravchenko@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 15.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 22.02.2021