

Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання CAF

Тетяна Маматова, Олена Бортнік, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена розгляду ключових особливостей та визначенню перспектив застосування у місцевому самоврядуванні України нового видання «Загальної/рамкової схеми оцінювання» (Common Assessment Framework – CAF), яке опубліковане у 2020 році.

Авторами проведено дослідження розвитку моделі CAF, яку розроблено Європейським інститутом публічного адміністрування (EIPA) задля сприяння належному врядуванню, та розглянуті передумови запровадження та популяризації її використання у місцевому самоврядуванні України. Розглянуто досвід проведення самооцінки, який показує, що на шляху застосування CAF в Україні перші кроки зроблено органами державної влади, у той час як у Європі найбільш розповсюджене використання моделі саме в органах місцевого самоврядування. На сьогодні проведення самооцінки та бенчмаркінгу на основі CAF не є розповсюдженим та визнаним інструментом вдосконалення діяльності на території України.

Проаналізовано 20-ти річний досвід та етапи набуття зрілості моделі CAF з моменту створення, що дозволило виокремити 5 фаз розвитку. Наведено характеристику керівних принципів видання моделі 2020 року. Особливу увагу приділено аналізу ключових відмінностей у виданні CAF 2013 та CAF 2020. CAF розглянуто як інструмент сприяння належному врядуванню, забезпечення якості публічних послуг та підвищення задоволеності клієнтів-громадян та місцевого бізнесу. Проаналізовані цілі та принципи CAF 2020 та їх зв'язок із Цілями сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй (ООН), міжнародними стандартами ISO на системи управління та європейськими стратегіями.

Встановлено, що використання визнаних на міжнародному рівні принципів, усталених практик (до яких можна віднести і CAF) дозволить органам місцевого самоврядування України демонструвати надійність та забезпечувати сталість розвитку відповідної території. Акцентовано можливість застосування CAF через реалізацію міні-проектів самооцінювання за рахунок міжнародних програм і проектів технічної допомоги, важливість сприяння бенчмаркінгу та міжнародному обміну досвідом для покращення якості послуг місцевого самоврядування, мотивації персоналу та підвищення рівня задоволеності територіальної громади.

Ключові слова: управління якістю, ISO, CAF, місцеве самоврядування, гнучкість, цифровізація, цілі сталого розвитку, належне врядування, гнучке мислення

Improvement of local self-government in Ukraine based on the CAF self-assessment model

Tetiana Mamatova, Olena Bortnik, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the consideration of key features and identification of prospects for the application of the new edition of the Common Assessment Framework (CAF) in local self-government of Ukraine, which was published in 2020.

The authors conducted a study of the development of the CAF model, which was created by the European Institute of Public Administration (EIPA) to promote good governance, and considered the prerequisites for the introduction and promotion of its use in local self-government in Ukraine. The experience of self-assessment is considered, which shows that the first steps in the application of CAF in Ukraine are made by public authorities, while in Europe the most common use of the model is in local self-governments. To date, self-assessment and benchmarking based on CAF is not a common and recognized tool for improving performance in Ukraine.

The 20-year experience and stages of maturity of the CAF model since its creation are analyzed, which allowed to single out 5 phases of development. The characteristics of the guiding principles of the 2020 model publication are given. Particular attention is paid to the analysis of key differences in CAF 2013 and CAF 2020. CAF is seen as a tool to promote good governance, ensure the quality of public services and increase customer satisfaction and local businesses. The goals and principles of CAF 2020 and their connection with the Sustainable Development Goals of the United Nations (UN), international ISO standards for management systems and European strategies are analyzed.

It is determined that the use of internationally recognized principles, established practices (which can include CAF) will allow local self-governments of Ukraine to demonstrate reliability and ensure the sustainability of the development of the territory. Accentuate the possibility of using CAF through the implementation of mini-projects of self-assessment through international programs and technical assistance projects, the importance of promoting benchmarking and international exchange of experience to improve the quality of local self-government services, motivation of staff and increase the level of satisfaction of the local community.

Keywords: *quality management, ISO, CAF, local self-government, agility, digitalization, sustainable development goals, good governance, agile mindset*

Совершенствование местного самоуправления Украины на основе европейской модели самооценки CAF

Татьяна Маматова, Елена Бортник, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена рассмотрению ключевых особенностей и определению перспектив применения в местном самоуправлении Украины нового издания «Общей/рамочной схемы оценки» (Common Assessment Framework – CAF), которое опубликовано в 2020 году.

Авторами проведено исследование развития модели CAF, разработанной Европейским институтом публичного администрирования (EIPA) для содействия надлежащему управлению, и рассмотрены предпосылки внедрения и популяризации ее использования в местном самоуправлении Украины. Рассмотрен опыт проведения самооценки, который показывает, что на пути применения CAF в Украине первые шаги сделаны органами государственной власти, в то время как в Европе наиболее распространенное использование модели именно в органах местного самоуправления. На сегодняшний день проведение самооценки и бенчмаркинга на основе CAF не является распространенным и признанным инструментом совершенствования деятельности на территории Украины.

Проанализированы 20-летний опыт и этапы вступления зрелости модели CAF с момента создания, что позволило выделить 5 фаз развития. Приведена характеристика руководящих принципов издания модели 2020 года. Особое внимание уделено анализу ключевых различий в издании CAF 2013 и CAF 2020. CAF рассмотрено как инструмент содействия надлежащему управлению, обеспечения качества публичных услуг и повышения удовлетворенности клиентов-граждан и местного бизнеса. Проанализированы цели и принципы CAF 2020 и их связь с Целями устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ООН), международными стандартами ISO по системам управления и европейскими стратегиями.

Установлено, что использование признанных на международном уровне принципов, сложившихся практик (к которым можно отнести и CAF) позволит органам местного самоуправления Украины демонстрировать надежность и обеспечивать устойчивость развития соответствующей территории. Акцентировано возможность применения CAF через реализацию мини-проектов самооценки за счет международных программ и проектов технической помощи, важность содействия бенчмаркинга и международного обмена опытом для улучшения качества услуг местного самоуправления, мотивации персонала и повышения уровня удовлетворенности территориальной общины.

Ключевые слова: *управления качеством, ISO, CAF, местное самоуправление, гибкость, цифровизация, цели устойчивого развития, надлежащее управление, гибкое мышление*

Постановка проблеми.

Для того щоб забезпечувати конкурентоспроможність та мати змогу увійти до міжнародних інтеграційних об'єднань як повноправний партнер, Україна має урахувати світові тенденції на гармонізацію інтересів усіх зацікавлених сторін, гуманізацію управління, перехід до застосування механізмів самооцінювання, самокоригування, самовдосконалення.

У діяльність європейських органів публічного управління дуже широко впроваджена «Загальна/рамкова схема оцінювання» (Common Assessment Framework – CAF), побудована на базі моделі EFQM. Після десяти років використання різноманітних моделей якості в публічному управлінні ЄС у 2000 р. було зроблено висновок щодо відсутності глибокого розуміння державними службовцями «мови якості». Саме в такому контексті групою інновацій публічних послуг (Innovative Public Services Group) було запропоновано модель CAF – простий у застосуванні інструмент, який має допомогти організаціям публічного сектору ЄС зрозуміти та втілити у життя техніки всеохопного управління на основі якості (TQM – total quality management), розпочати свою «мандрівку до досконалості» та отримати можливість порівняти себе з аналогічними організаціями Європи (Маматова, 2011).

В Україні питання CAF вивчаються та координуються Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, який отримав статус Українського національного ресурсного центру CAF у 2019 році. Одними з основних функцій Центру є координація та допомога органам державної влади та органам місцевого самоврядування у впровадженні моделі CAF, організація та участь в сертифікації самооцінки органів державної влади та органів місцевого самоврядування за моделлю CAF («Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу», 2019).

У 2019 році на підставі Наказу Національного агентства України з питань державної служби №80-19 від 26 квітня 2019 року були затверджені «Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю

міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади» та складено «Звіт за результатами проведеного у 2019 році попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади з урахуванням моделі CAF» (Попереднє обстеження системи управління якістю в органах виконавчої влади, 2019), але обстеження у структурах місцевого самоврядування ще не проводилось. Водночас, саме муніципалітети Європи є найбільш активними користувачами CAF (Канавець та ін., 2019).

Аналіз досліджень і публікацій.

У публікаціях зарубіжних дослідників, зокрема, у роботах Д. Баярамовіча та М. Грама (Bajramović, & Gram, 2018), П. Гуровського та А. Вендта (Grudowski, & Wendt, 2018), М. Калфи та А. А. Йетіма (Kalfa, & Yetim, 2013, 2020), І. Папалозароу та Дж. Т. Тсоулфаса (Papalazarou, & Tsoulfas, 2018), Дж. Н. Попеску, Р. Попеску та А. Попеску (Popescu, Popescu, & Popescu, 2017), Н. Томашевіч, Я. Селяка та О. Арістовника (Tomažević, Seljak, & Aristovnik, 2014) висвітлено результати численних успішних апробацій моделі CAF в органах державної влади та місцевого самоврядування із визначенням позитивного впливу упровадження даної специфічної моделі організаційної досконалості на підвищення результативності й ефективності діяльності організацій публічного сектора. Значні зусилля разом із європейськими експертами здійснюються для популяризації моделі CAF у пост-радянських країнах Д. Масловим (Маркварт, & Маслов, 2019), (Маслов, Стаес, & Тийес, 2017), (Пророк, & Маслов, 2020). В Україні окремі аспекти застосування моделі висвітлено у роботах авторів статті (Маматова, & Бортнік, 2020), (Маматова, 2011), (Маматова, & Бортнік, 2013), а також у публікаціях результатів досліджень А. Колповської (2014), І. Кравчук (2010), Л. Прудіус (2017).

Практичні рекомендації щодо упровадження самооцінювання за моделлю CAF видавалися за підтримки Програми розвитку ООН та Фонда Ганца Зайделя (Канавець та ін., 2019), але, маємо констатувати, що проведення самооцінювання на основі моделі CAF є ще недостатньо популяризованим серед органів місцевого самоврядування і

висвітленим у публікаціях фахових видань з публічного управління в Україні.

З огляду на це, метою статті є здійснення періодизації фаз розвитку моделі САФ із визначенням ключових особливостей її структури й змісту на різних фазах зрілості задля визначення перспектив застосування САФ у місцевому самоврядуванні в Україні.

Результати дослідження. Презентація САФ Європейським інститутом публічного адміністрування (EIPA) відбулася на 1-й Конференції з якості публічного адміністрування в ЄС (The 1st Quality Conference for Public Administration in the EU) у Лісабоні у 2000 р. На сьогодні САФ налічує 4,076 зареєстрованих користувачів із 59 країн/інституцій (Common Assessment Framework, 2020).

Основою імплементації моделі САФ є самооцінка організації, що розуміється як відправна точка для всебічного процесу вдосконалення. Хоча САФ насамперед зосереджується на оцінці ефективності та управлінні, щоб зробити можливим поліпшення, остаточною метою є сприяння належному врядуванню (good governance). Належне врядування починається із поділу спільних принципів/цінностей, які слід враховувати під час оцінки. Визначення та термінологія можуть різнитися в різних органах публічного управління, навіть якщо йдеться про ті самі процеси, але загальний європейський контекст є важливим орієнтиром для користувачів САФ з урахуванням загальних цінностей та принципів у публічному секторі (public sector).

САФ має на меті стати каталізатором процесу всеохопного вдосконалення в організації. Метою є надання кращих послуги громадянам, оскільки впровадження САФ сприяє підвищенню якості послуг для споживачів, а отже, задоволенню громадян.

Модель підтримує органи публічного управління та адміністрування (public administrations) для того, щоб:

1. Запроваджувати культуру досконалості.
2. Поступово реалізувати логіку PDCA (PLAN, DO, CHECK, ACT), яка є основою стандартів ISO на системи управління.
3. Здійснити процес самооцінювання з

метою отримання всебічної перевірки організації.

4. Здійснити діагностику, яка виявить сильні сторони та сфери вдосконалення, що допомагає визначити заходи щодо поліпшення.

З моменту запровадження модель САФ стала більш зрілою. За період з 2000 року САФ пройшла чотири фази розвитку (Канавець та ін., 2019). Три перші детально описані у дослідженні в межах проекту ПРООН (Маматова, & Бортнік, 2013). Розроблення версій 2013 та 2020 років дали старт фазам IV та V (табл. 1).

Під час переходу з фази II до фази III у 2003–2006 рр. відбувалось розширене тестування моделі САФ у більшості європейських органів публічного управління (понад 400 впроваджень), а також у заінтересованих організаціях за межами ЄС (Китай, Середній Схід, Домініканська Республіка та Бразилія). На базі даного тестування був підготовлений 2-й звіт EIPA (European Institute of Public Administration) та розроблена нова версія САФ, презентована у вересні 2006 р. EIPA констатував виникнення «товариства-САФ» (CAF community) та наявність майже повного доступу до електронного ресурсу САФ (CAF e-tool). Методичні рекомендації щодо реалізації моделі перекладено на 19 мов. До 2010 р. відбулося понад 2000 реєстрацій користувачів САФ (Маматова, 2011).

За результатами впровадження моделі САФ у 2000–2006 рр. був запропонований розподіл інструментів і технік TQM для застосування в межах моделі САФ, зокрема впровадження систем управління якістю на базі міжнародних стандартів ISO серії 9000 та 14000, здійснення аудитів, застосування BSC (збалансованої системи показників) та бенчмаркінгу. Оновлена версія САФ більш орієнтована на заохочення до інноваційної діяльності, має поглиблену шкалу оцінювання, яка дозволяє організаціям сфокусуватися на заходах з поліпшення.

Наприкінці 2011 року було прийнято рішення переглянути модель САФ 2006 року. Було розроблено САФ 2013 (CAF 2013 is born, 2012). Методичні рекомендації щодо впровадження моделі САФ 2013 було перекладено більш ніж 28 мовами. У САФ 2013

Таблиця 1

Фази набуття зрілості моделлю САФ					
Фаза / назва	Роки	Характеристика	Структурні, змістовні й інструментальні особливості / зміни	Поширення у світі на час завершення фази	Упровадження в Україні
I САФ 2002	2000– 2001	САФ використовується здебільшого як інструмент самооцінки суспільного сектора	Упровадження принципів та цінностей TQM через процеси самооцінювання	Пілотне впровадження в багатьох країнах ЄС	Немає зареєстрованих представників
II САФ 2002	2002– 2005	Значно більше уваги приділяється наступному після самооцінки кроку – плануванню та виконанню дій з удосконалення діяльності та результатів, які стосуються виявлених під час самооцінки областей вдосконалення	Структура моделі: 9 критеріїв (5 – «можливості/причини» та 4 – «результати/наслідки») і 28 підкритеріїв	228 зареєстрованих користувачів. Понад 400 упроваджень у більшості європейських органів публічного управління, 4 – за межами ЄС	Немає зареєстрованих представників
III САФ 2006	2006– 2012	Велика увага приділяється концепціям досконалості й розвитку відповідної культури. У 2010 р. введено процедуру зовнішнього зворотного зв'язку (ПЗЗЗ)	Повний цикл PDCA. Поглиблення розуміння принципів досконалості. Розроблення «Процедури зовнішнього зворотного зв'язку». Упроваджено нові шкали оцінювання. САФ для освіти.	Понад 2000 зареєстрованих організацій з 39 країн (542 з них – на місцевому рівні)	Немає зареєстрованих представників
IV САФ 2013	2013– 2019	Використання моделі розглядається як ефективний підхід до здійснення реформ публічного управління і як системне забезпечення адміністративної спроможності	Структуру залишено, але зміст критеріїв дещо змінився. Оновлено критерій 8 «Результати соціальної відповідальності»	Понад 4000 упроваджень у 59 країнах/інституціях	29.11.2019 р. Україна отримала статус спостерігача у робочій групі САФ EUPAN в особі НАДС
V САФ 2020	2020– н.ч.	Особливу увагу приділено цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціям (digitalisation, agility, sustainability and diversity)	Оновлення глосарію. Оновлення змісту підкритеріїв і прикладів. Нова редакція процедури зовнішнього зворотного зв'язку (Procedure of External Feedback, PEF)		

Джерело: розроблено авторами, базовий варіант – Маматова Т., подальший розвиток – Бортнік О.

структуру залишено, але зміст критеріїв дещо змінився. Модель досі складається з 9 критеріїв і 28 підкритеріїв, але деякі були переформульовані. Так, критерій 8 у версії 2013 року має назву «Результати соціальної відповідальності».

На початок 2018 року близько 4000 (3 970) організаціями публічного сектору застосовано модель CAF 2013 у 55 країнах Європи та за її межами. Використання моделі розглядається як ефективний підхід до здійснення реформ публічного управління в багатьох аспектах і як система забезпечення адміністративної спроможності. Наприклад, модель CAF як пілотний проект була застосована у Залі громадських служб Грузії (Georgia's Public Service Hall) – як перше державне агентство на Південному Кавказі, яке запровадило CAF, для поліпшення якості в публічному секторі за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) та уряду Великої Британії (Georgia's Public Service Hall Pioneers Common Assessment Framework in Georgia and South Caucasus, 2019).

Нова версія CAF 2020 (п'ята версія моделі) розроблена як європейська настанова щодо забезпечення ефективного управління і досягнення досконалості в організаціях публічного сектора, де особливу увагу приділено цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціям (digitalisation, agility, sustainability and diversity) (CAF 2020, 2019). Модель CAF як і раніше складається з 9 критеріїв і 28 підкритеріїв, деякі з підкритеріїв були переформульовані. На рівні прикладів були внесені серйозні зміни, що скорочують опис та їх кількість.

Необхідно акцентувати на тому, що CAF 2020 спирається (як і стандарти ISO) на Цілі сталого розвитку ООН (Цілі сталого розвитку, 2020). Так у критерії «Лідерство» (підкритерій 1.1 «Надати напрямок організації шляхом розробки її місії, бачення та цінностей») згадується приклад: «Гарантувати, що місія, бачення та цінності відповідають локальним, національним, міжнародним та наднаціональним стратегіям, беручи до уваги цифровізацію, реформи публічного сектору та загальні європейські програми (наприклад, Цілі Сталого Розвитку (SDGs), EU2020, краще регулювання (better

regulation)» (Better regulation: why and how, 2020).

17 цілей сталого розвитку є політичними цілями Організації Об'єднаних Націй (ООН), спрямованими на забезпечення сталого економічного, соціального та екологічного розвитку. Основні аспекти цілей включають просування економічного зростання, зменшення нерівності у стандартах життя, створення рівних можливостей та сталого управління природними ресурсами, що забезпечує збереження та стійкість екосистем (CAF 2020, 2019). Тому необхідно підкреслити, що економічні, екологічні та суспільні аспекти сталого розвитку безпосередньо стосуються і стандартів ISO. Організації та компанії, які прагнуть внести свій внесок у реалізацію SDGs, виявлять, що Міжнародні стандарти надають ефективні інструменти, які допоможуть їм вирішити проблеми (Sustainable development goals, 2020).

Із позицій упровадження концепції сталого розвитку у CAF 2020 акцент робиться на енергоефективному управлінні внутрішньобудинковою інфраструктурою, повторному використанні, а не захороненні відходів та підході до повного життєвого циклу. Також підкреслюється роль публічного сектора у сфері сталого розвитку (The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration, 2020).

Термін «agility» (гнучкість, спритність), добре відомий у сфері інформаційних технологій, знайшов відображення і у CAF 2020. Він не був застосований у CAF 2013. Цей термін означає «здатність організації швидко реагувати на зміни, адаптуючи свою початкову стабільну конфігурацію». Така практика допомагає швидко адаптуватися до ринкових та екологічних змін продуктивними та економічно ефективними способами. Ця здатність може бути досягнута за допомогою інноваційних методів, таких як scrum, kanban, lean, дизайнерське мислення, а також підтримка «гнучкого мислення» на рівні менеджменту та персоналу за допомогою індивідуального навчання. Для розуміння терміну важливо також пояснення фрази «agile mindset» (гнучке мислення). Тобто спосіб мислення, який може по-справжньому зрозуміти зміни,

спричинені цифровізацією, і перевести їх у відповідні дії. Основними елементами гнучкого мислення є такі п'ять:

1. Колективний розум перевершує індивідуальні послуги.
2. Помилки розуміють як можливість навчання.
3. Ідеальність не потрібна з самого початку.
4. Вигода від клієнтів – основна увага.
5. Спільне навчання з замовником є частиною підходу.

Таким чином, гнучкий спосіб мислення – це ставлення, а також інноваційний підхід до вирішення проблем, який може підштовхнути реформи публічного управління в епоху оцифрування. При тому потрібен гнучкий спосіб мислення як на рівні менеджменту, так і на рівні персоналу (CAF 2020, 2019).

У моделі CAF версії 2020 року додано більше термінів стосовно інформаційних технологій, такі як «digitalisation» –

«digitisation» – «digital transformation» (цифровізація), «cybersecurity» (кібербезпека) тощо.

Що стосується інформації про системи управління якістю та моделі організаційної досконалості, то CAF 2020, як і CAF 2013, згадує їх у Критерії 9 «Key performance results» (ключові показники результативності) (підкритерій 9.2 «Внутрішні результати: рівень ефективності»), де згадуються «Результати участі у змаганнях, нагороди якості та сертифікація системи управління якістю». У CAF 2013 стандарти ISO згадувались також при описі критерію 1 «Лідерство» (підкритерій 1.2 «Manage the organisation, its performance and its continuous improvement»). У 2020 версії у критеріях немає прямої згадки про стандарти ISO, але ми бачимо згадування про системи управління, зокрема інформаційних систем.

Керівні принципи моделі CAF 2020 подано у табл. 2.

Імплементация моделі CAF в організа-

Таблиця 2

Характеристика керівних принципів моделі CAF 2020

Принцип	Змістовне наповнення
Кращі послуги для громадян	CAF ініціює та керує просуванням і зміною публічних адміністрацій з метою кращого обслуговування громадян.
Спеціально для публічного сектора	CAF був розроблений публічним сектором для публічного сектору.
Європейські принципи та цінності	CAF базується на загальних європейських принципах та цінностях публічного управління та менеджменту. Це забезпечується завдяки співпраці в межах європейської мережі CAF.
Загальна мова	CAF дозволяє керівникам та персоналу конструктивно обговорювати організаційні вдосконалення та сприяє діалогу та вишукуванню навчання в організації.
Залучення працівників	Процес самооцінки є основою для систематичного залучення персоналу та постійного вдосконалення організації.
Адміністративна реформа, заснована на доказах	CAF заохочує організації публічного сектору проводити реформи на основі об'єктивної інформації та даних.
Ніяких зовнішніх витрат	CAF безкоштовний і надається Європейським ресурсним центром CAF та мережею національних кореспондентів CAF.
CAF REF (процедура зовнішнього зворотного зв'язку)	Зовнішні оцінювачі оцінюють організацію, надають відгуки для подальшого вдосконалення організації та, якщо задоволені, присвоюють етикетку «Ефективний користувач CAF».

Джерело: розроблено авторами за матеріалами (The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration, 2020).

ції публічного сектору складається з трьох фаз, а саме: прийняття рішення про застосування та розподіл обов'язків із залученням персоналу; проведення самооцінювання із складанням відповідного звіту; створення та впровадження плану удосконалення спи-

раючись на висновки попереднього етапу (Бортнік, & Маматова, 2020).

Організації, які успішно реалізували модель CAF, можуть отримати в якості нагороди європейську відзнаку за «Ефективне застосування принципів моделі CAF», термін дії якої

два роки (CAF 2020, 2019). CAF 2020 визнає важливість того, щоб мотивувати працівників, які допомагають формувати та сприяти розвитку організації. Самовідповідальність та осмисленість мають першорядне значення, і вони повинні розвиватися завдяки гнучкості робочого часу, робочого місця та нових лідерських навичок.

На нашу думку, застосування моделі CAF органами місцевого самоврядування в Україні через реалізацію міні-проектів самооцінювання за сприяння міжнародних програм і проектів технічної допомоги, а також започаткування бенчмаркінгу та міжнародному обміну досвідом у цій сфері, має стати одним з факторів покращення якості публічних послуг на локальному рівні у довгостроковій перспективі.

Розвиток зрілості моделі триває. Багато організацій публічного сектору можуть скористатися цією моделлю, але вони потребують мінімального рівня стійкої підтримки на національному рівні.

Висновки й пропозиції.

У статті розглянуто історію розвитку та застосування «Загальної/рамкової схеми оцінювання» (Common Assessment Framework – CAF) з урахуванням особливостей кожної фази, з вивченням того, наскільки кожний з етапів набував своєї популярності. Приділено увагу тенденціям застосування CAF в Україні. Проведено аналіз досліджень і публікацій щодо застосування CAF в органах державної влади та місцевого самоврядування Європи та пост-радянських країн. Розглянуто перетин між цілями та принципами CAF 2020, Цілями сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй, міжнародними стандартами ISO на системи управління та деякими європейськими стратегіями. Особливу увагу приділено новій сучасній термінології CAF 2020, яка найбільш відображає тенденції майбутнього.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Бортнік О., Маматова Т. Забезпечення результативності органів місцевого самоврядування: усталені практики ЄС. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали XVII регіональної наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 14 трав. 2020 / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 253–257. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2020_05_14_pei_material.pdf.*

Інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади / М. Канацький (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, О. Бутенко, Ю. Єрченко; за заг. ред. В. Купрія. Київ : Центр адаптації

За результатами здійснення періодизації фаз розвитку моделі CAF із визначенням ключових особливостей її структури й змісту на різних фазах зрілості зроблено висновки задля визначення перспектив застосування CAF у місцевому самоврядуванні в Україні:

1. Встановлено, що використання визнаних на рівні міжнародних стандартів та настановчих документів принципів і усталених практик дозволить органам місцевого самоврядування в Україні продемонструвати власну надійність і забезпечити сталість розвитку відповідної території. Одним з успішно апробованих інструментів розвитку культури якості і організаційної досконалості в організаціях публічного сектору є модель CAF (Т. Маматова).

2. Дістала подальшого розвитку періодизація фаз становлення моделі CAF із визначенням ключових особливостей її структури й змісту на фазах зрілості IV (CAF 2013: використання моделі розглядається як ефективний підхід до здійснення реформ публічного управління і як системне забезпечення адміністративної спроможності) та V (CAF 2020: особливу увагу приділено цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціям) (О. Бортнік).

3. Надано характеристику керівних принципів моделі CAF 2020 і акцентовано на пріоритетності застосування моделі CAF органами місцевого самоврядування в Україні через реалізацію міні-проектів самооцінювання за сприяння міжнародних програм і проектів технічної допомоги, сприяння бенчмаркінгу та міжнародному обміну досвідом у цій сфері як основи мотивації персоналу, покращення якості публічних послуг на локальному рівні у довгостроковій перспективі (О. Бортнік).

державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 178 с. URL: <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>.

Колповська А. М. Розвиток концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. 20 с.

Кравчук І. Перспективи застосування загальної схеми оцінювання (CAF) в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 78–85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_3_12.

Маматова Т. В. *Моделі якості. Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : *Методологія державного управління* / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 383–385.

Маркварт Э., Маслов Д. В. Модель САФ глазами экспертов. *Менеджмент качества*. 2019. № 4. С. 284–289.

Маслов Д. В., Стаес П., Тийес Н. Модель САФ в государственном управлении: практика улучшения по результатам самооценки. *Менеджмент качества*. 2017. № 2. С. 112–122.

Попереднє обстеження системи управління якістю в органах виконавчої влади – 2019. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3372-попереднє-обстеження-системи-управління-якістю-в-органах-виконавчої-влади-2019>.

Пророк Т., Маслов Д. В. САФ 2020: курс на цифровізацію, гнучкість, устійчивість и многообразие. *Менеджмент качества*. 2020. № 1. С. 20–26. doi: 10.36627/2619-1385-2020-1-1-20-26.

Прудюс Л. В. *Управління якістю державної служби України* : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.

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» / авт. Тетяна Маматова, Олена Бортник. Київ : ПРООН МПВСР, 2013. 56 с.

Український національний ресурсний центр САФ / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 28 груд. 2019. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3541-український-національний-ресурсний-центр-caf>.

Цілі сталого розвитку. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>.

Vajramović D., Gram M. Common Assessment Framework – Improving Organizational Performance of Municipalities in Bosnia and Herzegovina. *Economic Analysis*. 2018. Vol. 51, Iss.1–2. P. 37–46. doi: <https://doi.org/10.28934/ea.18.51.12>. pp37-46.

Better regulation: why and how. URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.

CAF - Common Assessment Framework. URL: <https://www.eupan.eu/caf/>

CAF 2013 is born: Newsletter 2012 No. 3. *European CAF Resource Centre*. URL: [http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF_Newsletter_2012_3%20\(2\).pdf](http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF_Newsletter_2012_3%20(2).pdf).

CAF 2020. Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through self-assessment. URL: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.

CAF Improvement identification, prioritisation and implementation : A study of inspiring practices installed in 20 Public Sector organisations throughout Europe and the methodologies for prioritisation. Patrick Staes, Nick Thijs, Dorina Claessens. CAF RC ; EIPA. 2016. 250 p. URL: <http://www.caf-zentrum.at/de/file/19715/download/>.

Common Assessment Framework – CAF. URL: <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>.

Georgia's Public Service Hall Pioneers Common Assessment Framework in Georgia and South Caucasus. URL: https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/georgia_s-public-service-hall-pioneers-common-assessment-framewo.html.

Grudowski P., Wendt A. Managing Quality Contests Based on Excellence Model at the Local Level. Selected Conditions and Problems – Case Study. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*. 2018. Vol. 52., Iss. 6. P. 37–47. doi: 10.17951/h.2018.52.6.37-47.

Kalfa M., Yetim A. A. Organizational self-assessment based on common assessment framework to improve the organizational quality in public administration. *Total Quality Management & Business Excellence*. 2020. Vol. 31, Iss. 11–12. P. 1307–1324. doi: 10.1080/14783363.2018.1475223

Kalfa M., Yetim A. A. The organizational self-assessment of quality management in public organization with the European Union Common Assessment Framework. *Journal of Physical Education & Sports Science*. 2013. Vol. 7, Iss. 2, p. 151-166.

Papalazarou I., Tsoulfas G. T. Principal Management Concepts in Greek Public Sector: Part I – The Common Assessment Framework. *Holistica*. 2018. Vol. 9, Iss. 1. P. 49–64. doi: 10.1515/hjbpa-2018-0004.

Popescu G. N., Popescu R., Popescu A. Assessment of the state of implementation of excellence model Common Assessment Framework (CAF) 2013 by the National institutes of research – development – innovation in Romania. *Amfiteatru Economic*. 2017. Vol. 19, Iss. 44. P. 41–60. URL: http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_2593.pdf.

Sustainable development goals. URL: <https://www.iso.org/sdgs.html>.

The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration. URL: <https://www.eipa.eu/the-new-caf-2020-20-years-of-excellence-in-public-administration/>.

Tomažević N., Seljak J., Aristovnik A. The impact of CAF enablers on job satisfaction: the case of the Slovenian Law Enforcement Agency. *Total Quality Management & Business Excellence*. 2020. Vol. 25, Iss. 11–12. P. 1336–1351. doi: 10.1080/14783363.2013.844914.

REFERENCES

Bajramović, D., & Gram, M. (2018). Common Assessment Framework – Improving Organizational Performance of Municipalities in Bosnia and Herzegovina. *Economic Analysis*, 51 (1–2), 37–46. doi: <https://doi.org/10.28934/ea.18.51.12>. pp. 37–46.

Better regulation: why and how. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.

Bortnik, O., & Mamatova, T. (2020). Zabezpechennia rezultatyvnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: ustaleni praktyky YeS [Ensuring the effectiveness of local governments: established EU practices]. Proceedings of XVII Regional Scientific and Practical Conference: *Aktualni problemy yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtatsii Ukrainy – Actual problems of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine*. L. L. Prokopenko (Ed.). (pp. 253–257). Dnipro: DRIDU NADU. Retrieved from http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2020_05_14_pei_material.pdf.

CAF - *Common Assessment Framework*. Retrieved from : <https://www.eupan.eu/caf/>

CAF 2013 is born: Newsletter 2012 № 3. *European CAF Resource Centre*. Retrieved from [http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF_Newsletter_2012_3%20\(2\).pdf](http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF_Newsletter_2012_3%20(2).pdf).

CAF 2020. *Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through self-assessment*. Retrieved from <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.

CAF Improvement identification, prioritisation and implementation : A study of inspiring practices installed in 20 Public Sector organisations throughout Europe and the methodologies for prioritisation. Patrick Staes, Nick Thijs, Dorina Claessens. (2016). CAF RC ; EIPA. Retrieved from <http://www.caf-zentrum.at/de/file/19715/download/>.

Common Assessment Framework – CAF. Retrieved from <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>.

Georgia's Public Service Hall Pioneers Common Assessment Framework in Georgia and South Caucasus. Retrieved from https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/georgia_s-public-service-hall-pioneers-common-assessment-framewo.html.

Grudowski, P., & Wendt, A. (2018). Managing Quality Contests Based on Excellence Model at the Local Level. Selected Conditions and Problems – Case Study. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, 52 (6), 37–47. doi: 10.17951/h.2018.52.6.37-47.

Kalfa, M., & Yetim, A. A. (2020). Organizational self-assessment based on common assessment framework to improve the organizational quality in public administration. *Total Quality Management & Business Excellence*, 31 (11–12), 1307–1324. doi: 10.1080/14783363.2018.1475223.

Kalfa, M., & Yetim, A. A. (2013). The organizational self-assessment of quality management in public organization with the European Union Common Assessment Framework. *Journal of Physical Education & Sports Science*, 7 (2), 151–166.

Kanavets, M., & Lykhach, Yu., Kukulia, A., Butenko, Yerchenko, Yu. (2019). *Instrumenty zabezpechennia efektyvnosti, rezultatyvnosti ta yakosti diialnosti orhaniv derzhainoi vldy [Tools for ensuring the efficiency, effectiveness and quality of the state authorities]*. V Kuprii (Ed.). Kyiv: Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu. Retrieved from: <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>.

Kolpovska, A. M. (2014). Rozvytok kontseptsii sotsialnoi vidpovidalnosti v munitsypalnomu upravlinni [Development of the concept of social responsibility in municipal management]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU.

Kravchuk, I. (2010). Perspektyvy zastosuvannia zahalnoi skhemy otsiniuvannia (CAF) v Ukraini [Prospects for the application of the General Assessment Scheme (CAF) in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 3, 78–85. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_3_12.

Mamatova, T. V. (2011). *Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia [Methodology of public administration]. Modeli yakosti. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. – Quality models. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes*. Yu. V. Kovbasiuk (Ed.). (Vol. 2, pp. 383–385). Kyiv: NADU

Mamatova, T., & Bortnik, O. (2013). Systemy upravlinnia yakistiu pry nadanni munitsypalnykh posluh u vidpovidnosti do vymoh ISO 9001:2008: isnuichi 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.

Markvart, E., & Maslov, D. V. (2019). Model CAF hlazamy ekspertov. *Menedzhment kachestva – Quality management*, 4, 284–289.

Maslov, D. V., Staes, P., & Tyies, N. (2017). Model CAF v hosudarstvennom upravlenyy: praktyka uluchshenyi po rezul'tatam samoootsinky [CAF model in public administration: the practice of improving the results of self-esteem]. *Menedzhment kachestva – Quality management*, 2, 112–122.

Papalazarou, I., & Tsoufias, G. T. (2018). Principal Management Concepts in Greek Public Sector: Part I – The Common Assessment Framework. *Holistica*, 9 (1), 49–64. doi: 10.1515/hjbpa-2018-0004.

Poperednie obstezhennia systemy upravlinnia yakistiu v orhanakh vykonavchoi vlady – 2019 [Preliminary survey of the quality management system in the executive authorities - 2019]. Retrieved from <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3372-poperednie-obstezhennia-systemy-upravlinnia-yakistiu-v-orhanakh-vykonavchoi-vlady-2019>.

Popescu, G. N., Popescu, R., & Popescu, A. (2017). Assessment of the state of implementation of excellence model Common Assessment Framework (CAF) 2013 by the National institutes of research – development – innovation in Romania. *Amfiteatru Economic*, 19(44), 41–60. Retrieved from http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_2593.pdf.

Prorok, T., & Maslov, D. V. (2020). CAF 2020: kurs na tsyfrovizatsiyu, hybkost, ustoichyvost y mnohoobrazye [CAF 2020: a course on digitalization, flexibility, sustainability and diversity.]. *Menedzhment kachestva – Quality management*, 1, 20–26. doi: 10.36627/2619-1385-2020-1-1-20-26.

Prudyus, L. V. (2017). *Upravlinnia yakistiu derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Quality management of the civil service of Ukraine: monograph]*. Dnipro : DRIDU NADU.

Sustainable development goals. Retrieved from <https://www.iso.org/sdgs.html>.

The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration. Retrieved from <https://www.eipa.eu/the-new-caf-2020-20-years-of-excellence-in-public-administration/>.

Tomažević, N., Seljak, J., Aristovnik, A. (2014). The impact of CAF enablers on job satisfaction: the case of the Slovenian Law Enforcement Agency. *Total Quality Management & Business Excellence*, 25 (11–12), 1336–1351. doi: 10.1080/14783363.2013.844914.

Tsili staloho rozvytku [Sustainable development goals]. Retrieved from <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>.

Ukrainskyi natsionalnyi resursnyi tsentr CAF / Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu 2019. Retrieved from <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3541-ukrainskyi-natsionalnyi-resursnyi-tsentrf>.

Маматова Тетяна

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Email: tatyana.mamatova@gmail.com

Mamatova Tetiana

Doctor in Public Administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration of the National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0003-1844-5377

Бортнік Олена

Здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Email: lena@bortnik.org

Bortnik Olena

Ph.D.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration of the National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-5400-5574

Цитування: Маматова, Т., & Бортнік, О. (2020). Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання CAF. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 5–15. doi:10.15421/152076

Citation: Mamatova, T., & Bortnik, O. (2020). Udoskonalennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na osnovi yevropeiskoi modeli samoootsiniuvannia 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

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 17.10.2020