



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ



МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

**у сфері місцевого економічного розвитку
«Порядок розроблення стратегії розвитку
територіальної громади»**



Загальні положення

Ці Методичні рекомендації, розроблені на підставі Закону України «Про засади державної регіональної політики» та з урахуванням зареєстрованого у Верховній Раді України урядового законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 5323, що рекомендований до другого читання та передбачає норму стосовно обов'язкової розробки територіальними громадами стратегій розвитку, визначають порядок, етапи розробки Стратегії розвитку територіальної громади (далі – Стратегія) та зміст робіт, які мають бути здійснені під час підготовки Стратегії та порядок залучення заінтересованих сторін та жителів територіальної громади.

1. Стратегія розробляється виконавчим органом відповідної сільської, селищної, міської ради. Водночас до розробки стратегії можуть залучатися експертні організації та консультанти на договірних засадах.

2. Стратегічне планування розвитку територіальної громади здійснюється на планувальний цикл 7 років, який має бути синхронізований з планувальним циклом Державної стратегії регіонального розвитку.

3. Інструменти, рекомендовані до використання не є вичерпними, а лише мінімально достатніми для підготовки якісного стратегічного документу на рівні територіальної громади.

4. У цих методичних рекомендаціях терміни вживаються у значенні, наведеному в Бюджетному кодексі України, Законі України «Про засади державної регіональної політики» та законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 5323.

5. Процес стратегічного планування можна умовно розділити на 5 етапів (їх послідовність є умовною, оскільки деякі з них можуть втілюватися послідовно):

I. Організаційний: ініціювання розроблення Стратегії, аналіз заінтересованих сторін, визначення персонального складу робочої групи, формування плану-графіку роботи над проектом Стратегії.

II. Аналітичний: збір та узагальнення інформації, визначення сильних та слабких сторони громади, опрацювання сценаріїв розвитку, опитування мешканців та підприємців щодо оцінки поточного стану громади та очікувань.

III. Планувальний: формулювання стратегічного бачення розвитку громади, визначення стратегічних, операційних цілей та завдань.

IV. Консультативний: проведення обговорень та консультацій з різними групами заінтересованих сторін. За результатами етапу можуть здійснюватися коригування та уточнення напрацювань планувального етапу. Важливо відзначити, що різного роду консультації (в т.ч. не формальні) можуть також проводитися на кожному з попередніх етапів стратегічного планування.

V. Програмний: створення логічного переходу між стратегічними, операційними цілями, завданнями та планами їх досягнення, формування системи моніторингу та оцінювання впровадження Стратегії.

6. Орієнтовна структура Стратегії включає наступні розділи (але не обмежується ними)

1. Вступ.
2. Профіль громади.
3. SWOT-аналіз.
4. Сценарії розвитку громади.



5. Стратегічне бачення розвитку громади (візія).
 6. Стратегічні, оперативні цілі та завдання.
 7. Узгодженість з державними, регіональними та місцевими документами стратегічного характеру.
 8. Система моніторингу та оцінювання стратегії.
 9. План реалізації стратегії на ____-____ роки (зазвичай середній строк – 3 роки).
7. При розробленні Стратегії враховуються обмеження та можливості, які визначені документами просторового планування громади та регіону.
8. Стратегія підлягає стратегічній екологічній оцінці, відповідно до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку».
9. Затвердження Стратегії відбувається на пленарному засіданні сільської/селищної/міської ради відповідної територіальної громади.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.

I етап. ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ

1.1. Початок процесу розробки Стратегії

1. Процес розробки Стратегії згідно процедури ініціює орган місцевого самоврядування, хоча з публічною ініціативою можуть виступати громадські об'єднання чи органи самоорганізації населення тощо.

2. Розпорядження голови територіальної громади щодо розробки проекту Стратегії має містити інформацію про період, на який розробляється документ, ключові етапи підготовки та очікувані терміни, склад робочої групи та її повноваження. Дане розпорядження доцільно оприлюднити через засоби масової інформації.

Крім того, варто використовувати й інші канали комунікації зі стейкхолдерами. Наприклад, проведення прес-конференції, під час якої буде оголошена відповідна інформація та представлений пан-графік роботи.

Також рекомендовано проінформувати обласну державну адміністрацію про початок роботи над стратегічним документом територіальної громади. (Обмін інформацією між ОМС та ОДА необхідний для синхронізації позицій та уникнення неузгодженостей між стратегіями розвитку територіальних громад та стратегією регіонального розвитку).

3. До розроблення та впровадження Стратегії варто залучити бізнес та громадськість, наукові та освітні заклади, неурядові організації тощо. На цьому етапі важливо провести аналіз заінтересованих сторін (стейкхолдерів) для забезпечення максимальної інклюзивності процесу.

4. Заінтересовані сторони (стейкхолдери) – фізичні, юридичні особи або об'єднані спільними інтересами суспільні групи, які мають інтерес до процесу розробки та впровадження Стратегії (незалежно від того, позитивні чи негативні для них ці результати), а також ті, хто самі можуть впливати на Стратегію та її впровадження.

1.2. Формування робочої групи

1. Робоча група – це головний координаційний орган процесу стратегічного планування, що утворюється для обговорення та затвердження всіх ключових рішень, пов'язаних з розробкою Стратегії.

2. Орієнтовний склад робочої групи:

- депутати місцевої ради (за згодою);
- керівники виконавчих органів місцевої влади – департаментів, управлінь, відділів;
- керівники (представники) громадських організацій (за згодою);
- представники місцевого бізнесу (за згодою);
- керівники органів самоорганізації населення (за згодою);
- представники місцевих засобів масової інформації (за згодою);
- інші представники місцевої еліти, лідери громадської думки, агенцій регіонального та місцевого розвитку, залучені експерти, консультанти тощо.

3. Основні критерії, за якими здійснюється підбір членів Робочої групи:

- активна участь у соціально-економічному, громадському та культурному житті громади;
- обізнаність із ситуацією, наявність інтелектуальних, фінансових, інституційних і творчих можливостей, а також часу та бажання брати активну участь у розробці та впровадження Стратегії;



- можливість реального впливу на ситуацію в громаді, зацікавленість у вкладанні фінансових, матеріальних та нематеріальних ресурсів з метою реалізації програм та проектів розвитку;
- максимально широке представництво різних населених пунктів, що входять до складу території територіальної громади.

4. З метою організації ефективної та злагодженої роботи Робочої групи необхідно вже на першому засіданні визначити:

- детальний план діяльності Робочої групи;
- частоту і кількість зустрічей, які відбудуться з представниками громади;
- коли саме вони повинні бути проведені;
- скільки осіб, хто персонально та на якому етапі будуть залучені до процесу планування;
- хто персонально відповідатиме за збір та обсяг вихідної базової інформації тощо.

5. Для виконання технічних функцій, як правило, з-поміж представників місцевої влади призначають невелику групу з 2-3 осіб (секретаріат). Ці люди займаються збором та опрацюванням інформації, підготовкою матеріалів, але Стратегію та рішення щодо проекту документу напрацьовує та приймає Робоча група.

документу напрацьовує та приймає Робоча група.

II етап. АНАЛІТИЧНИЙ

2.1. Соціально-економічний аналіз громади (Профіль громади)

1. Соціально-економічний аналіз (СЕА) є важливою, але не єдиною складовою процесу розробки Стратегії, тому не може розглядатись окремо від інших етапів роботи. Проте саме СЕА лягає в основу розробки можливих сценаріїв розвитку, визначення сильних та слабких сторін громади.

2. Соціально-економічний аналіз охоплює всі важливі аспекти життєдіяльності та розвитку громади. Результати соціально-економічного аналізу оформлюються у вигляді окремого розділу Стратегії – Профіль громади.

3. Профіль громади – це детально викладений документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку території у динаміці (як правило аналізуються п'ять попередніх років).

4. Збір даних є першим кроком в підготовці СЕА. Сформована база показників повинна містити всі ключові аспекти та тематики розвитку. Вона має регулярно оновлюватися (щорічно) для того, аби відображати поточну ситуацію та показувати зміни.

5. Орієнтовна структура для здійснення соціально-економічного аналізу громади:

Вступ

1. Загальна характеристика громади.
2. Земельні та природні ресурси.
3. Населення та трудові ресурси.
4. Економіка громади.
5. Фінансовий стан та бюджет громади.
6. Житлово-комунальне господарство.
7. Соціальна інфраструктура.
8. Транспортна інфраструктура та зв'язок.
9. Інфраструктура торгівлі та послуг.
10. Стан довкілля.

6. Повний СЕА, підготовлений для потреб процесу стратегічного планування, не повинен бути частиною тексту Стратегії. Стратегічний документ повинен містити лише резюме СЕА, яке представлятиме найбільш цікаві результати, тенденції, можливості і проблеми.

2.2. SWOT-аналіз

1. SWOT-аналіз дає змогу виявити основні сильні та слабкі сторони внутрішнього розвитку громади, можливості та загрози, які виникають ззовні.

2. Мета здійснення SWOT-аналізу:

- пошук можливостей для того, що скористатись сильними сторонами та подолати слабкі;
- пошук шляхів для того, щоб скористатись можливостями й навчитись враховувати та протистояти загрозам або перетворити їх на можливості.

3. Внутрішні для громади чинники оцінюють з погляду їх сили і слабкості. Сильними сторонами будь-якої громади є її ресурси. Слабкими – перешкоди на шляху розвитку території.

4. Зовнішні для громади чинники оцінюються з позиції можливостей і загроз. Під можливостями



слід розуміти ті сприятливі умови, які створює зовнішнє середовище. Загрози - чинники, що негативно впливають на розвиток території та здатні призвести до втрат або зниження темпів зростання.

5. SWOT-аналіз може здійснювати Робоча група методом фасилітованого обговорення.

2.3. Сценарії розвитку громади

1. Сценарії розвитку громади (далі – Сценарії) - це раціональні та найбільш ймовірні варіанти розвитку ситуації в громаді та її зовнішньому середовищі. Як правило, Сценарії передбачають «оптимістичну», «нейтральну» і «песимістичну» версії розвитку подій, а також їх наслідки та можливі результати.

2. Підготовка Сценаріїв має мету – розуміння можливих наслідків, спричинених існуючими трендами що може впливати на управління і фінансування розвитку громади з різних рівнів бюджету і зовнішніх джерел

3. Найважливішими, у контексті формулювання Сценаріїв, є демографічний та економічний прогнози.

4. Демографічний прогноз – це довготермінове передбачення кількості населення та його статевовікової структури. Він будується на припущенні щодо народжуваності, очікуваної тривалості життя і міграції.

5. Економічний прогноз має ґрунтуватися на історичних трендах та аналізі зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на функціонування економіки громади, регіону та загальнодержавних прогнозах розвитку економіки через значні зв'язки економіки громади з економікою регіону та країни в цілому. Основними економічними параметрами, які важливо оцінити та спрогнозувати є рівень зайнятості та безробіття, дохідна частина місцевого бюджету, середня заробітна плата. При побудові економічного прогнозу необхідно брати до уваги глобальні економічні тренди.

6. Основними (базовими) Сценаріями є: інерційний (нейтральний), оптимістичний та песимістичний.

7. Інерційний (нейтральний) формується на базі припущенням, що протягом тривалого часу баланс зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на стан громади залишається незмінним, тобто: громада рухається по інерції, соціально-економічний стан держави не сприяє розвитку.

8. Оптимістичний будується на припущеннях, за яких формуються найсприятливіші зовнішні (глобальні та національні) та внутрішні (ті, які громада здатна створити самостійно та на які має безпосередній вплив) фактори впливу: громада активно використовує можливості в умовах швидкого соціально-економічного розвитку країни.

9. Песимістичний є результатом критичної оцінки та можливих обмежень формування системи припущень оптимістичного сценарію розвитку: громада не докладає зусиль щодо розвитку, соціально-економічний стан країни не сприяє розвитку.

10. Сценарії формуються у формі опису демографічних, економічних, соціальних та інших важливих характеристик громади у їх динаміці.

2.4. Опитування мешканців та бізнесу

1. Соціологічний аналіз найчастіше проводять шляхом опитування населення та представників бізнесу у контексті стратегічного розвитку території. Для цього розробляється опитувальний лист анкети. За структурою він складається зі вступної, основної частини та персональних даних, збирання яких повинно відбуватися відповідно до Закону України «Про захист персональних даних».

2. Важливим є опитування підприємців. Потреба у такому опитуванні виникає, насамперед, тому, що офіційна статистика не може достовірно показати ситуацію наявну у малому і середньому бізнесі. Перевагою такого опитування є можливість отримати від бізнесу оцінку підприємницького клімату, а також неформальну оцінку діяльності органів державної та місцевої влади.

3. За результатами кожного анкетування складається короткий підсумковий документ (звіт).

4. За допомогою описаних вище процедур можна виявити не лише ключові сильні та слабкі сторони, а й запрограмувати ще й на аналітичному етапі принципово важливі стратегічні рішення.



III етап. ПЛАНУВАЛЬНИЙ

3.1. Стратегічне бачення розвитку громади (візія)

1. Стратегічне бачення розвитку громади або візія (далі – Стратегічне бачення) окреслює різносторонній оптимістичний погляд на розвиток території в майбутньому, є концентрованим уявленням про громаду в майбутньому, і є основою тих завдань, виконання яких буде визначено Стратегією.

2. Стратегічне бачення має бути реалістичним, специфічним, достатньо амбітним та бажаним для територіальної громади.

3. Стратегічне бачення може мати ширший часовий горизонт, ніж Стратегія.

4. Важливо забезпечити широке залучення громадськості та бізнесу до процесу обговорення Стратегічного бачення. Цей процес може бути організований шляхом опитування, громадських слухань, електронного надсилання пропозицій, робочих зустрічей тощо.

3.2. Стратегічні, операційні цілі та завдання

1. Стратегічні цілі визначаються на основі Стратегічного бачення, SWOT-аналізу, СЕА та інших попередньо проведених заходів і є своєрідною конкретизацією такого бачення. Вони є формулюванням шляхів досягнення Стратегічного бачення, реальним вираженням кінцевих результатів, які планується досягти за визначений період.

2. Стратегічні цілі повинні мати чітку спрямованість на один з компонентів сталого розвитку: економічний, соціальний, екологічний. Доцільно визначити від двох до п'яти Стратегічних цілей.

3. Стратегічні цілі формуються на довгостроковий період – 7 років, оперативні цілі – на середньостроковий – 3 роки, а завдання – на короткостроковий – 1-2 роки. Щодо кожної з визначених оперативних цілей в стратегії подається: обґрунтування вибору цілі, індикатори (критерії) досягнення цілі, завдання з переліком можливих проектів (заходів) впровадження, які можуть бути застосовані для досягнення цих завдань.

4. Основні завдання мають відповідати стратегічним та оперативним цілям і спрямовуватися на розв'язання основних проблем та використання можливостей, визначених у аналітичній частині Стратегії.

5. Стратегічні та оперативні цілі мають відповідати п'яти критеріям SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound (Конкретна, Вимірювана, Досяжна, Доцільна, Обмежена в часі ціль).

IV етап. КОНСУЛЬТАТИВНИЙ

1. Метою етапу є інформування внутрішніх та зовнішніх стейкхолдерів про результати напрацювань на попередніх етапах стратегічного планування, отримати їхні зауваження, пропозиції та доповнення, а також активізувати мешканців громади для подання проектних ідей до Плану реалізації.

2. Зовнішні стейкхолдери, з якими, доцільно провести консультації є:

1. Територіальні громади-сусіди (тобто територіальні громади, які мають спільні межі та/або використовують спільні природні та інфраструктурні об'єкти, на які буде вчинений прямий або опосередкований вплив програм та проектів визначених Стратегією).

2. Органи місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівнів, що представляють спільні інтереси – відповідні обласна та районна ради;

3. Органи державної влади та їх підрозділи регіонального та субрегіонального рівнів загальної та спеціальної компетенції - РДА та ОДА, а також територіальні підрозділи галузевих центральних органів державної виконавчої влади.

3. Перелік зовнішніх стейкхолдерів може бути іншим, він залежить від параметрів та специфіки громади.

4. В частині консультацій із внутрішніми стейкхолдерами необхідно врахувати наявність формалізованих та неформалізованих середовищ, перш за все професійних.

5. Важливим елементом даного етапу є проведення обговорень проекту Стратегії в населених пунктах громади. Залежно від параметрів та особливостей громади, такі обговорення доцільно проводити на загальних зборах мешканців або в центрах старостинських округів. До організації таких заходів необхідно залучити старост та депутатів.

6. Зауваження та пропозиції, отримані на даному етапі за результатами консультацій та обговорень доцільно розглянути на засіданні Робочої групи щодо врахування їх в проекті Стратегії.



V етап. ПРОГРАМНИЙ

5.1. План заходів з реалізації

1. Підготовка проекту плану заходів з реалізації Стратегії (далі – План реалізації) проводиться у відповідності з цілями, поставленими у Стратегії і з огляду на існуючі та передбачувані можливості розвитку та виклики.

2. Проект Плану реалізації розробляється з урахуванням припущень щодо доступності відповідних фінансових ресурсів для його реалізації. Заходи Плану реалізації мають розроблятися та реалізовуватися у середньостроковій перспективі (3-4 роки).

3. План реалізації складається з програм, які відповідають стратегічним цілям Стратегії. Кожна програма Плану реалізації складається з напрямів, які відповідають операційним цілям Стратегії. До складу напрямів Плану реалізації входять технічні завдання на проекти розвитку (резюме проектів).

4. Етапи розробки Плану реалізації:

- i. Збір пропозицій (проектних ідей) до технічних завдань на проекти розвитку, що здійснюється через попереднє оголошення про початок збору проектних ідей, яке містить вимоги щодо оформлення проектної ідеї, термін подачі пропозицій та способи їх подання;
- ii. Попередній відбір технічних завдань на проекти розвитку для внесення у План реалізації. Відбір та групування (за потребою) здійснюється Робочою групою.
- iii. Визначення вартості проектів, часу необхідного для впровадження, відповідального виконавця.
- iv. Громадські обговорення проекту Плану реалізації.

5. Структура Плану реалізації визначається сформульованими на попередньому етапі стратегічними, операційними цілями та завданнями, а також відібраними проектними ідеями. Вона має бути чіткою та складатися з наступних обов'язкових елементів:

1. Назва стратегічної цілі/програми з умовним цифровим позначенням.
 2. Назва оперативної цілі/напрямку з цифровим позначенням, якій стратегічній цілі/програмі вона відповідає.
 3. Показники реалізації оперативної цілі/напрямку.
 4. Назва проекту з відповідними цифровим позначенням, у рамках якої оперативної цілі/напрямку він реалізується.
 5. Термін виконання проекту.
 6. Вартість проекту (орієнтовна).
 7. Результат реалізації проекту.
 8. Відповідальні за реалізацію проекту.
6. Додатком до Плану реалізації має стати каталог із переліком проектів та їх детальним описом.
7. План реалізації повинен стати основою для розробки короткострокових (як правило, щорічних) програм соціально-економічного та культурного розвитку.
8. Перегляд та оновлення Плану реалізації здійснюється на основі оцінки результатів, досягнутих за плановий період, для уточнення чи змін цілей реалізації на наступний період з урахуванням зміни в середовищі та узгодження обмежених ресурсів розвитку з новими цілями розвитку територіальної громади.

5.2. Моніторинг та оцінювання

1. Для забезпечення управління процесом досягнення цілей та впровадження Стратегії, створення можливості своєчасно відслідковувати та коригувати відхилення у ході виконання необхідно розробити ефективну систему зворотного зв'язку шляхом запровадження моніторингу та оцінювання.

2. Моніторинг – це процес збору даних про стан та показники виконання Стратегії, що досягаються у ході її впровадження. Дані, отримані в процесі моніторингу, можуть бути основою для проведення оцінки ефективності програм у рамках Стратегії.

3. Для моніторингу Стратегії використовуються **індикатори моніторингу** – це показники досягнення очікувань, запланованих результатів діяльності. Розрізняють такі типи індикаторів моніторингу:

- індикатори продуктів, які описують безпосередній, матеріальний ефект реалізації проекту, який вимірюється конкретними величинами;

- індикатори результатів, які відображають безпосередній вплив реалізованого проекту на соціальну, економічну сферу або середовище, який отриманий на завершення реалізації проекту;

- індикатори впливу відображають більш загальний, тривалий, часто (хоча і не завжди) отриманий після тривалішого періоду вплив реалізації одного або багатьох завдань чи дій. Індикатори впливу відносяться до вимірів досягнення операційних і стратегічних цілей і показують, як саме вплинула на місцеву спільноту реалізація визначених завдань в рамках впровадження Стратегії.

4. Оцінювання – це процес, який полягає у комплексній оцінці впровадження Стратегії та її впливу на усі сфери соціально-економічного життя громади.

5. Оцінювання має надати інформацію про точність сформульованих цілей та запланованих, виконаних і завершених проектів у відношенні до потреб, оцінити ефекти і вигоди з їх впровадження.

6. Оцінювання проводять кожних декілька (2-4) років у процесі впровадження Стратегії. Після його закінчення приймають рішення про можливі модифікації Стратегії, як у питаннях змісту і структури цілей, діяльності та завдань, так і способів впровадження.

7. Оцінювання треба провести ще й після періоду впровадження, до початку роботи над Стратегією на наступний період.

8. Індикатори, які використовують в оцінюванні стосуються стратегічних або операційних цілей і виражаються у покращенні якості життя мешканців, зростанні місцевої економіки, підвищенні соціальної активності тощо.

9. Типовими індикаторами оцінювання Стратегії є:

- зростання чисельності мешканців територіальної громади;

- зростання задоволення мешканців проживанням на території громади;

- збільшення обсягу інвестицій на території громади;

- зростання кількості суб'єктів господарювання зареєстрованих на території територіальної громад;

- зростання дохідної частини місцевого бюджету;

- покращення стану довкілля тощо.

10. З метою досягнення об'єктивності результатів оцінки одна й та ж організаційна структура або особа не повинна одночасно впроваджувати та оцінювати результати впровадження



Стратегії. Моніторингові звіти мають виконуватись структурами, які не несуть відповідальності за впровадження Стратегії.

11. Визначений та прийнятий перелік індикаторів не повинен змінюватись, за винятком випадку, коли буде змінена Стратегія. Незмінність індикаторів пов'язана з необхідністю забезпечення безперервності та зіставності його результатів, без чого моніторинг та оцінювання не буде джерелом надійної інформації.

Узгодженість Стратегії з іншими місцевими, регіональними та національними документами стратегічного характеру

1. Відповідно до Закону України “Про засади державної регіональної політики” стратегії розробляються з урахуванням пріоритетів, що визначені Державною стратегією регіонального розвитку України та відповідними регіональними стратегіями розвитку.

2. Забезпечення узгодженості стратегії розвитку територіальної громади з іншими документами планування державної регіональної політики, які затверджені на регіональному та державному рівнях дає змогу ефективніше використовувати програми розвитку, які діють на центральному та/або регіональному рівні.

3. Стратегія є головним стратегічним документом для територіальної громади, тому необхідно прагнути, щоб інші документи територіальної громади узгоджувалися з нею та були похідними від неї де це можливо.



