

Т.О. Зінчук,
канд. екон. наук

T.O. Zinchuk,
Candidate of Econom. Sci.

РОЛЬ ПРОГРАМИ “LEADER” У ФОРМУВАННІ ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Abstract. The methodological-theoretic approaches to a realization of program “Leader” in the new model of the development of rural territories of the EC are presented, and the basic principles of the introduction of “Leader” on the territories of countries of the EC are analyzed in detail. The problems concerning the adaptation of new countries-members of the EC to the mechanism of action of this program are defined, and the expediency to account the experience of the introduction of analogous programs on Ukraine’s rural territories is indicated.

Постановка проблеми. За сучасних умов євроінтеграційного курсу України досить актуальним бачиться вивчення, узагальнення та використання досвіду західноєвропейських країн у формуванні політики сільського розвитку як складової Спільної аграрної та регіональної політик ЄС. Відсутність національного єдиного комплексного підходу до сільського розвитку та стандартів соціального забезпечення сільського населення негативно відбивається на рівні життя та соціально-економічній ситуації на селі.

У комплексі заходів спеціальної політики із сільського розвитку Євросоюзу належне місце відводиться програмі “Leader”, шляхом реалізації якої здійснюється надання допомоги сільським регіонам з метою найбільш повного використання їх агропромислового, трудового, екологічного потенціалу. Запровадження аналогічних схем сільського розвитку у контексті дії програми “Leader” доцільне і в Україні, оскільки, як засвідчує досвід, проведення програмних заходів суттєво змінює традиційні уявлення про зміст сільськогосподарської діяльності та спрямованість соціально-економічної активності селян і сільських територій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останнім часом як у ЄС, так і у всьому світі увага вчених акцентується на ролі та значенні сільських територій та пошуку ефективних засобів ведення політики сільського розвитку. Серед зарубіжних вчених та практиків суттєвий внесок у розробку основних засад політики сільського розвитку зробили, зокрема, Д. Алєн, В. Волєс, Г. Волєс, Д. Дайнен, Е. Ригєр, М. Трейсі, Ш. фон Крамон-Таубадель, Ф. Фішлер, Л. Штрівє та багато ін. Окремі аспекти порівняльного аналізу політики сільського розвитку в ЄС та країнах СНД висвітлюються у працях таких вчених, як В.М. Баутін, А.П. Зінченко, В.І. Назарєнко, І.В. Папко, О.В. Петріков. Серед українських учених-аграріїв питаннями розробки теоретико-методологічних засад формування політики сільського розвитку

займаються Ю.Е. Губені, І.В. Прокопа, О.Л. Попова, О.І. Павлов, М.П. Сахацький, В.В. Юрчишин та ін. Разом з тим, дещо менше уваги приділяється окремим складовим сільського розвитку, аналізу проблем упровадження програмних ініціатив, спрямованих на активізацію дій сільського населення з покращення якості життя в умовах сільської місцевості, що і зумовлює актуальність даного дослідження.

Мета дослідження. Розкрити об'єктивні тенденції формування моделі сільського розвитку в ЄС, заснованій на основних пріоритетах, зокрема програми “Leader”, проаналізувати стан її організаційно-методологічного забезпечення та виявити ключові елементи досягнення добробуту сільського населення та формування сприятливого соціально-економічного і екологічного середовища на сільських територіях.

Виклад основного матеріалу. Творення політики сільського розвитку Європейського Союзу на сучасному етапі є результатом суттєвих змін, які відбувалися в період еволюції Спільної аграрної політики (САП) та регіональної політики. Внаслідок послідовного реформування САП ЄС сформувалася нова концепція мультифункціональності сільського господарства, відповідно до якої результатами сільськогосподарської діяльності є не тільки виробництво товарів (продовольства та сільськогосподарської сировини), але і створення суспільних благ. Необхідність розширення спектру суспільних благ, проблеми їх забезпечення і визначили основну мету політики сільського розвитку – досягнення високих стандартів якості життя сільського населення шляхом підтримки конкурентоспроможності сільського та лісового господарства, збереження сільських ландшафтів та біорізноманіття, забезпечення добробуту тварин, охорони навколишнього середовища, примноження культурно-побутової спадщини, збереження національних традицій тощо. Установка пріоритетів та послідовність рішень у комплексі заходів розвитку сільської місцевості в ЄС засвідчили невірність раніше визнаного підходу ототожнення аграрної політики з політикою сільського розвитку як такого, що не повною мірою враховує специфіку сільських регіонів. Таким чином, у Європейському Союзі практикується інтегрований підхід до сільського розвитку, за умов якого несільськогосподарська діяльність суттєво доповнює сільське господарство, відкриваючи нові перспективи для вирівнювання існуючих регіональних диспропорцій та подолання різниці у рівнях життя і доходів між сільським населенням та жителями міст.

Досягненню вищезазначених цілей та з метою недопущення економічної та соціальної роз'єднаності окремих регіонів у межах Європейського Союзу формується істотно нова та надійна в плані забезпечення комплексного розвитку сільських територій західноєвропейська модель сільського розвитку (рис. 1).

Важливість використання запропонованої моделі зумовлюється чотирма основними пріоритетами [1, с. 12], зображеними на схемі у вигляді осей, кожною з яких передбачено низку відповідних заходів, а саме:

Вісь 1. Конкурентоспроможність сільських територій. Дії в контексті цього напрямку спрямовані на підтримку та розвиток людського потенціалу, реструктуризацію фізичного потенціалу, підвищення якості сільськогосподарської продукції у відповідності до нових стандартів, підтримка трансформаційних процесів у нових країнах-членах ЄС.

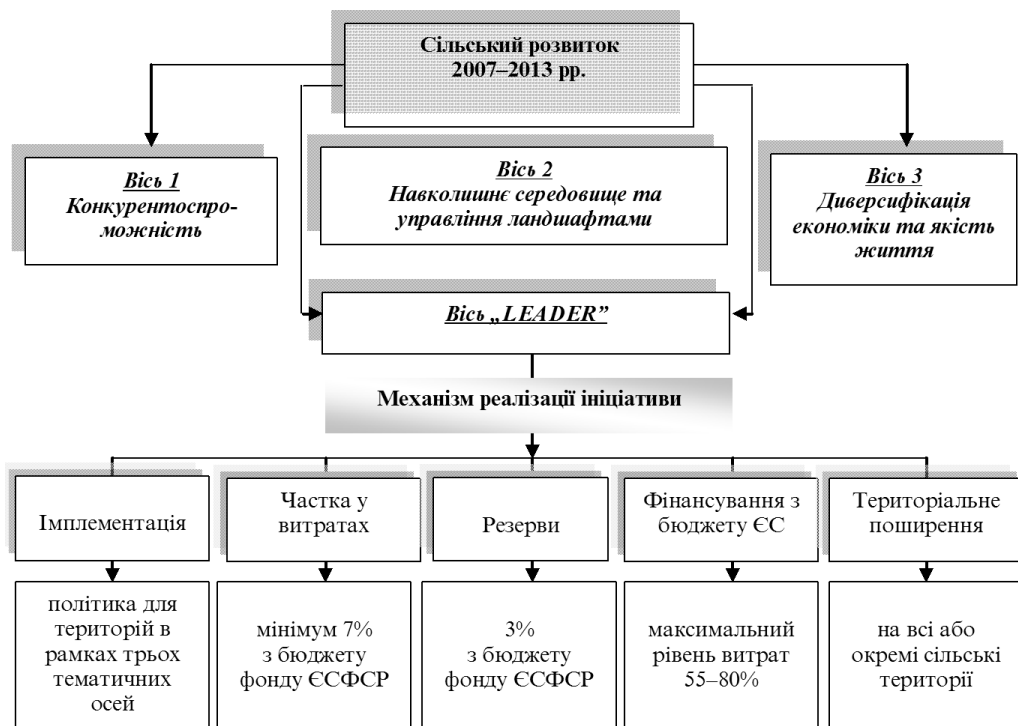


Рис. 1. Західноєвропейська модель сільського розвитку

Вісь 2. Охорона навколишнього середовища та екологічний менеджмент. Із заходів зазначеного напрямку передбачена допомога на забезпечення ефективного використання сільськогосподарських угідь, у тому числі розташованих на територіях з природними перешкодами, раціональне користування лісовими ресурсами, заліснення, розвиток агролісових систем, та проведення запобіжних заходів.

Вісь 3. Диверсифікація сільської економіки та якість життя. У відповідності до завдань з цього напрямку здійснюється підтримка розвитку несільськогосподарських видів діяльності, туризму, мікропідприємництва, надання базових послуг з бізнес-тренування, захист навколишнього середовища та управління природними багатствами, відродження сіл тощо.

Втіленню нових підходів щодо реалізації моделі сільського розвитку сприяє створений з 1 січня 2007 р. відповідний фінансовий інструмент – новий фонд ЄС: ЄСФСР – Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку (EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development) відповідно до Закону ЄС про підтримку сільського розвитку [2] та прийнятої Стратегії сільського розвитку на програмний період 2007–2013 рр. [3]. У контексті нового бачення та на відміну від попередніх правил щодо отримання допомоги з бюджету ЄС на розвиток сільських територій нові положення двох законодавчих документів спрямовані на поліпшення бюджетної дисципліни, модернізацію контролю та управління сільським

розвитком. Вважається, що такий підхід сприятиме більшій прозорості та ефективній реалізації західноєвропейської моделі сільського розвитку. На забезпечення заходів з першого напрямку передбачено не менш ніж 15%, другого – не менш як 25%, третього – не менш ніж 15% від загального обсягу фінансування в межах ЄСФСР.

Ключову роль у впровадженні моделі сільського розвитку виконує програма “Leader+” (Leader, Liaison entre actions de developement de l’economic rurale, у пер. з фр.: зв’язки між різними діями з економічного розвитку сільських регіонів), або **вісь “Leader”**, в основу якої покладено принцип заохочення ініціатив місцевих жителів до саморозвитку районів та пошуку фінансових ресурсів з правом передачі відповідальності і прав власності місцевим органам самоврядування. З бюджету ЄС на її здійснення у 2006 р. виділено 2,02 млрд. євро. На період 2007–2013 рр. фінансування програми “Leader+” буде здійснюватися через ЄСФСР у розмірі не менше ніж 7% від його загального бюджету [1, с. 12–14].

Важливо відмітити, що ЄС уже має напрацьований досвід з функціонування програми “Leader”, яка була впроваджена у 1991 р. з метою надання допомоги сільським регіонам у повному використанні їх природо-ресурсного та економічного потенціалу (табл. 1).

Таблиця 1
Еволюційні зміни впровадження програми “Leader” в ЄС

Назва програми	Період дії	Кількість груп локального розвитку (ГЛР)	Площа охоплення території, км ²	Обсяги фінансування, млн. євро
Leader I	1991–1993	217	367 000	442,0
Leader II	1994–1999	906	1 375 144	1 755,0
Leader +	2000–2006	893	1 577 386	2 105,1

Джерело: [5, с. 7]

У процесі її реалізації площа охоплення території відповідними ініціативними програмними заходами зросла з 367,0 у період 1991–1993 рр. до 1577,4 тис. км² у 2000–2006 рр. Також суттєву підтримку в реалізації цілей та поширенні програми “Leader+” надають ряд урядових та громадських організацій ЄС: Рада Європи і Європейська рада з проблем сіл та малих міст (ECOVAST).

У відповідності до мети визначені фактори, принципи (підходи) та методи її забезпечення (рис. 2).

Особливо глибокого усвідомлення у запропонованій в авторському баченні схемі потребує концептуальний підхід до реалізації програми, суть якого полягає у сприянні диверсифікації сільських територій ЄС, розробці ефективних стратегій, які формуються на локальному рівні при підтримці громадських організацій.

Головною відмінністю підходу “Leader” від інших заходів сільського розвитку є те, що він *указує не на те, що треба зробити, а на те, як це повинно бути зроблено*. З метою досягнення зазначеного “Leader” використовує сім ключових принципів забезпечення політики сільського розвитку, які необхідно досліджувати у комплексі та інтегрованому зв’язку. Розглянемо, який зміст криється у кожному з них:

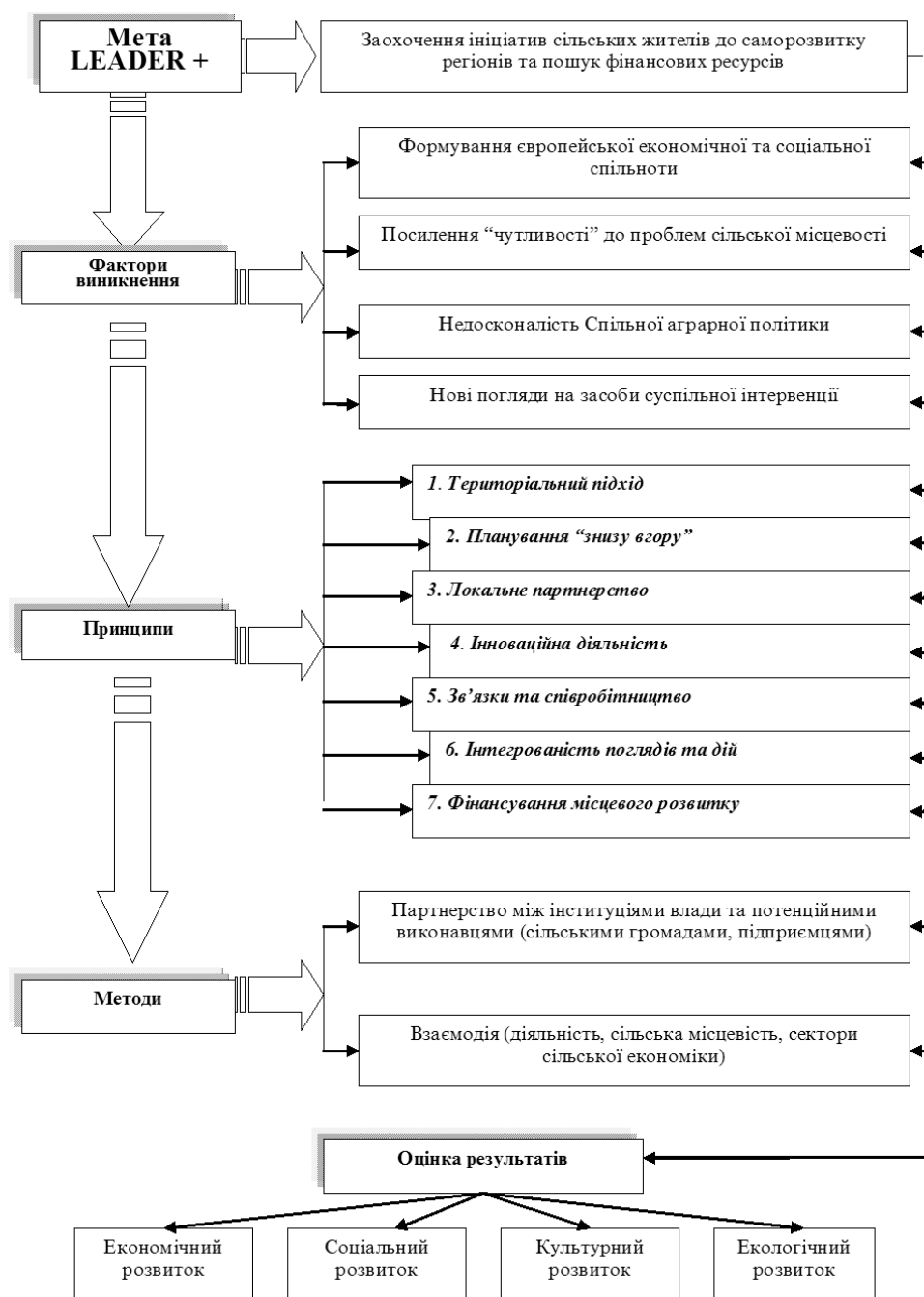


Рис. 2. Узагальнена схема методичного забезпечення програми “Leader+” у моделі сільського розвитку ЄС

1. Територіальний підхід. У сільському розвитку використовується стосовно невеликих, гомогенних, соціально поєднаних територій, подібних за своїми традиціями, звичаями, культурною ідентичністю, для яких характерні спільні проблеми або очікування. Саме зазначені території можуть виступати як території імплементації цільової політики сільського розвитку. Територіальний підхід у розумінні “Leader” означає локальний, заснований на врахуванні і використанні місцевих конкурентних перевагах з метою подолання перешкод у задоволенні реальних потреб сільського населення.

2. Планування “знизу вгору”, або висхідний підхід. Передбачає залучення та активну участь членів сільської громади в ухваленні стратегічних, пріоритетних рішень із розвитку сільських територій із врахуванням їх потенціальних можливостей. Цей підхід є найбільш відмінним серед інших, що пояснюється безпосередньою участю сільської громади у виявленні та задоволенні потреб сільського населення

3. Локальне партнерство, або мультисекторальний підхід. Здійснюється через локальні групи діяльності (LAG – local action group, або групи локального розвитку – ГЛР), які приймають рішення щодо розробки локальної стратегії розвитку на сільських територіях та розподілу фінансових ресурсів на її впровадження. Ефективність ГЛР у стимулюванні реалізації моделі сільського розвитку визначається їх функціями:

- об’єднання та комбінування наявних людських і фінансових ресурсів, що надходять від суспільного та приватного секторів;
- об’єднання членів сільських громад довкола колективних проєктів і багатосекторальних дій з тим, щоб досягти синергетичного ефекту та критичної маси*, необхідної для досягнення економічних і соціальних параметрів конкурентоспроможності сільської території;
- посилення співпраці та взаємного діалогу між різними учасниками сільського розвитку, які часто не мають досвіду спільної діяльності, усунення можливих міжособистих конфліктів, прийняття рішень та досягненні згоди шляхом обговорення та консультацій;
- підтримка процесу адаптації до змін, що відбуваються в аграрному секторі (наприклад, зміни стандартів якості агропромислової продукції або каналів товаро-просування), навколишньому середовищі, якості життя шляхом диверсифікації сільської економіки тощо.

Оскільки “Leader” не прив’язана до конкретної галузі, вона має багатосекторне підґрунтя. Проєкти та заходи, що містяться в локальних стратегіях, інтегруються в єдине ціле та з метою своєї реалізації передбачають сукупність дій учасників сільського розвитку, які зайняті в різних секторах сільської економіки і при цьому забезпечують його соціальну, економічну, екологічну, культурну підтримку.

4. Інноваційна діяльність. “Leader” відіграє провідну роль у стимулюванні інноваційних підходів до розвитку сільських територій. Інновації в даному разі

* Критична маса – у даному разі потенціал території, необхідний і достатній для реалізації стратегії або проєкту розвитку.

необхідно розуміти в широкому змісті, тобто введення нового продукту, освоєння новітніх технологій, створення нової організації або освоєння нового сегменту ринку. Це загальне визначення інновацій справедливе і для сільського розвитку. Проте сільські території через низьку щільність населення, відносно низький рівень забезпеченості людськими та матеріальними ресурсами мають слабкі зв'язки з науково-дослідними центрами, а тому відчувають труднощі у впровадженні радикальних нововведень.

Інноваційний підхід у контексті “Leader” означає пошук та впровадження нововведень, їх адаптацію на сільських територіях для підвищення рівня сільського розвитку за умови, якщо іншими державними або політичними способами розв'язати проблему неможливо. Власне сама ініціатива “Leader” є проявом інноваційних рішень у західноєвропейській моделі сільського розвитку.

5. Створення мережі зв'язків та співробітництво. Визначає за мету обмін досягненнями, досвідом та ноу-хау між групами програми “Leader”, сільськими територіями, адміністраціями та організаціями, що залучені до процесу сільського розвитку в межах ЄС. Створення мережі зв'язків – це засіб передачі практики успішної діяльності у сфері сільського розвитку, поширення інновацій та виявлення потенційних можливостей сільських територій. Мережеві зв'язки між людьми, проектами і сільськими територіями допомагають подолати ізоляцію, з якою стикаються деякі сільські регіони. Крім того, вони стимулюють розробку нових проектів співпраці та приводять до налагодження контактів між окремими групами “Leader”.

6. Інтегрованість поглядів та дій. Елемент співпраці в інтегрованому підході “Leader”, який іде далі, ніж створення мережі зв'язків. Через зазначений підхід ГЛР реалізують спільні проекти з аналогічними групами в рамках ініціативи “Leader” або використовують компліментарні методи в іншому сільському регіоні чи навіть на території іншої держави ЄС. Співпраця та об'єднання ініціатив між групами “Leader” сприяють рекламі їхніх локальних дій та дозволяють долати певні труднощі в розвитку сільської місцевості. Наприклад, така співпраця реалізується у спільних проектах з виробництва специфічних видів продукції (їстівні каштани, вовна тощо), з надання агротуристичних послуг і т. ін. У межах “Leader” виокремлюють два види інтегрованої співпраці: міжтериторіальна співпраця – це співробітництво між групами “Leader”, діючими на різних сільських територіях в межах країн – членів ЄС, які використовують аналогічний підхід; транснаціональна співпраця – дії між групами “Leader”, які представляють, як мінімум, дві країни – члени ЄС та країни, які не входять до нього.

7. Фінансування місцевого розвитку. Зазначений принцип реалізовується шляхом використання фінансових ресурсів вищезгаданого фонду ЄСФСР.

Розглянуті сім елементів підходу “Leader” до сільського розвитку фактично визначають його особливості порівняно з іншими підходами, оскільки дотримання встановлених принципів потребує участі реальних людей, які проектують локальні стратегії та беруть участь у їх реалізації.

Великого значення у покращенні адміністративних та методологічних навичок управління сільським розвитком в рамках “Leader” набувають ГЛР (рис. 3).

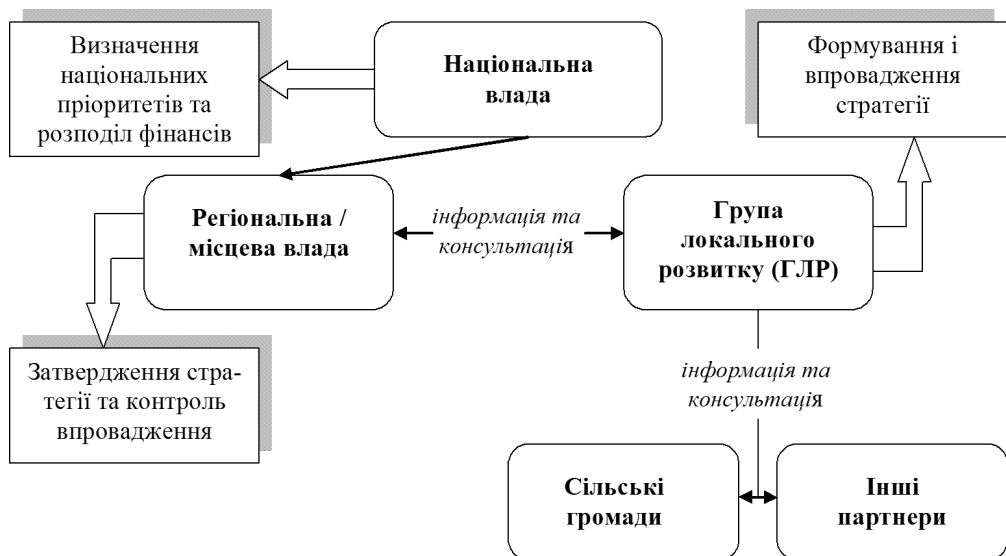


Рис. 3. Місце ГЛР у реалізації моделі сільського розвитку ЄС

Проведений аналіз умов реалізації західноєвропейської моделі сільського розвитку свідчить про подальшу популяризацію заходів, розробка яких ініціюється ГЛР [5]. Слід зазначити, що ГЛР – це низовий рівень в ієрархії управління сільським розвитком. Взаємодія цих груп із сільськими мешканцями та іншими партнерами відбувається шляхом обміну інформацією та консультування. Роль національної влади полягає в ідентифікації фінансових ресурсів для здійснення політики сільського розвитку. У представленій схемі демонструється класичний низхідний підхід (“згори донизу”) з елементами висхідного (“знизу вгору”). Останній проявляється у процесі взаємодії між органами регіональної влади та ГЛР: потоки інформації та консультування мають двосторонній характер.

З розширенням складу ЄС програма “Leader+” перетворилася на надзвичайно успішну програму підтримки традиційних заходів з розвитку сільських регіонів нових країн – членів Євросоюзу. В описаній вище формі вона спрямована на протидію старінню населення, міграції із сільських регіонів, подальшому скороченню робочих місць. Стосовно нових членів ЄС на період 2007–2013 рр. передбачене фінансування цієї програми з фонду ЄСФСР сягатиме не менш ніж 2,5%. Уперше програму “Leader+” серед країн Центральної і Східної Європи (ЦСЕ) було застосовано у Польщі в 2005 р. з бюджетом на 2005–2006 рр. 18,75 млн. євро, з якого 80% забезпечувалося секцією гарантій Європейського фонду розвитку та гарантій сільського господарства (ЄФРГ) і 20% – з національного бюджету. Впровадження програми здійснюється в Польщі у два етапи. На першому передбачено надання підтримки формуванню структур локального співробітництва та форсування розробки специфічної регіональної стратегії розвитку. Для виконання вказаних завдань кожна створена ГЛР отримала 34,1 тис. євро. На другому етапі, після створення

ГЛР, передбачено подальшу популяризацію програми “Leader+” з метою залучення місцевого населення до реалізації заходів, спрямованих на покращення життя сільського регіону. При цьому обсяг фінансування кожної ГЛР склав у 2006 р. 187,5 тис. євро [6].

Дані табл. 2. характеризують структуру обсягів фінансування за чотирма напрямками сільського розвитку в окремих країнах передостаннього та останнього розширення ЄС.

Таблиця 2

Структура розподілу коштів бюджету ЄС на сільський розвиток окремих країн ЦСЄ на 2007–2013 рр., %

Країна	1 Конкурентоспроможність	2 Навколишнє середовище та управління ландшафтами	3 Диверсифікація економіки та якість життя	4 „Leader+”	Інші потреби	Всього
Литва	43,4	38,1	11,9	2,5	4,1	100
Польща	45,5	35,1	16,6	1,3	1,5	100
Румунія	45,0	25,0	27,5	2,5	–	100
Словенія	32,8	52,7	11,0	3,0	0,5	100
Чехія	23,3	53,8	17,6	4,9	0,4	100

Джерело: Дані презентації: *Навасайтене С.* Вплив програми LEADER на інституціоналізацію сільського самоврядування у Литві // Доповіді міжнар. симпозіуму, Україна, м. Житомир, 16–18 травня 2007 р.

Проте, незважаючи на переважно позитивну оцінку зазначених заходів у рамках програми “Leader+” та її безумовне стимулююче значення у диверсифікації сільської економіки в країнах ЦСЄ, результати дослідження свідчать, що перший рік її здійснення продемонстрував наявність цілого ряду перешкод, які навряд чи вдасться подолати у короткий проміжок часу. До них, зокрема, належать такі:

- ієрархічно структуроване мислення сільського населення, яке все ще залишилося в органах національної, регіональної та локальної адміністрації після 40 років жорсткого централізму;
- побоювання адміністративних органів втрати виділених коштів на розвиток ГЛР і, як наслідок, введення додаткових бюрократичних бар’єрів для місцевих ініціатив;
- стриманість або взагалі відсутність активності з боку мешканців сільських регіонів до прояву ініціатив з метою залучення коштів на розвиток свого регіону, зумовлена ментальністю сільського населення;
- сумніви у настроях сільського населення з приводу оцінки своєї спроможності у плані вияву власної ініціативи щодо забезпечення стійкого розвитку свого регіону;
- значні регіональні диспропорції, що зумовлюють обмеженість характеру соціального капіталу в місцевих ініціативах в окремих сільських регіонах, які історично заселені колишніми сільськогосподарськими працівниками з різних областей країни та вихідцями з України.

Висновки. Отже, як засвідчує проведений аналіз, розв'язання комплексу проблем з поширення дії програми “Leader+” пов'язано із створенням нових сфер економіки та подоланням бідності і підвищенням рівня життя на сільських територіях. Західноєвропейська модель сільського розвитку побудована на сприятливому багатofункціональному розвитку сільських територій та передбачає раціональне використання матеріальних, людських та природних ресурсів. Враховуючи світові та західноєвропейські тенденції сільського розвитку, саме ця програма є серйозним стимулом для розвитку сільських регіонів країн ЦСЄ і, в майбутньому, для України. Завдяки їй відкриваються надзвичайно нові можливості для тих регіонів, де переважна більшість населення залежить від сільського господарства і де цей сектор має слабкі перспективи розвитку, тобто для територій, де сільське господарство поступово втрачає своє економічне значення і де для розвитку регіону необхідна диверсифікація сільської економіки. На сучасному етапі було б доцільним скоординувати діяльність за всіма програмами та проектами з розвитку сільського господарства та несільськогосподарського спрямування в рамках єдиного комплексного напрямку сільського розвитку.

-
1. New perspectives for EU rural development / Fact Sheet / European Commission Agriculture Directorate-General: Rural Development, 2006. – 15 p.
 2. Council Regulation (EC) No 1698/2005 of September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) / Official Journal of the European. – 2005. – P. 277.
 3. Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) No 2006/144 (EC) / Official Journal of the European. – 2006. – P. 55.
 4. The Leader approach: A basis guide / Fact Sheet / European Commission Agriculture Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Belgium, 2006. – 28 p.
 5. *Atkociuniene V., Petrauskiene R.* The establishment of local action groups in Lithuania // Роль соціального капіталу та локальних ініціатив у забезпеченні сільського розвитку: Доп. Міжнар. симпозіуму (16–18 трав. 2007 р., м. Житомир). – Житомир: ДВНЗ “Держ. агроєколог. ун-т”, 2007. – С. 113–120.
 6. *Грашцов А., Кросняк П.* Развитие сельских регионов в Польше: местная инициатива “Leader+” – дополнительный элемент традиционных агрополитических мероприятий? / Лейбниц Ин-т аграр. развития в Центральной и Восточной Европе (IAMO). – Халле, 2006. – С. 18–19.