



## Инструменты поддержки развития сельских территорий в Германии на примере программы «LEADER»

Название программы «LEADER» («ЛИДЕР») - это акроним французской фразы «Liaison entre actions de développement de l'économie rurale», дословно означающей «Установление связей между мероприятиями, направленными на экономическое развитие сельских территорий». Данная программа является интеграционным и межсекторальным инструментом поддержки, который Европейский Союз использует для стимулирования развития сельских регионов.

Реализация программы LEADER осуществляется на местном уровне в пределах так называемых «программных регионов LEADER» (LEADER-Regionen). Заинтересованные частные и государственные представители конкретного региона объединяются в «локальную активную группу» (ЛАГ) и разрабатывают с использованием подхода «снизу вверх» Региональную концепцию развития для своего региона. Данная концепция служит основой для реализации конкретных проектов и мероприятий по налаживанию сотрудничества. Кроме того, с целью взаимного обмена опытом и ознакомления с результатами проектов организуется взаимодействие между локальными активными группами на национальном и международном уровне.

LEADER представляет собой программное мероприятие Европейского Союза, с помощью которого с 1991 года оказывается поддержка модельным инновационным проектам в сельских регионах.

Поддержка по программе LEADER реализуется в рамках ограниченных по времени «периодов финансирования». До настоящего момента это были следующие временные периоды:

- 1991–1994 (LEADER I)
- 1994–1999 (LEADER II)
- 2000–2006 (LEADER+)
- 2007–2013

Текущий период финансирования охватывает срок с 2014 по 2020 годы.



В Регламенте (ЕС) № 1260/1999<sup>1</sup> Совета ЕС от 21 июня 1999 г. Европейский совет установил основные регламентирующие положения, касающиеся структурных фондов. Структурными фондами с точки зрения данного Регламента признаются:

- Европейский фонд регионального развития (EFRE),
- Европейский социальный фонд (ESF),
- Европейский стабилизационный и гарантийный фонд для сельского хозяйства (EAGFL), блок «Стабилизация», и
- Финансовый инструмент для стабилизации рыболовства (FIAF).

Из средств данных фондов финансируются общесоюзные инициативы, в том числе программа LEADER, для которой особым уведомлением были зафиксированы соответствующие директивы<sup>2</sup>.

По программе LEADER+ с 2000 по 2006 год Германии из общеевропейского бюджета было предоставлено 247 млн. евро. В этот период весь объем средств, выделенных Евросоюзом для программы LEADER+, финансировался из аграрного бюджета ЕС через Европейский стабилизационный и гарантийный фонд для сельского хозяйства, блок «Стабилизация».

Программа LEADER+ представляла собой не только продолжение предшествующих инициатив LEADER I и LEADER II, но и была нацелена на реализацию амбициозных, учитывающих специфику конкретных регионов стратегий по развитию сельских территорий. При этом особую роль играли кооперация и налаживание взаимодействия сельских территорий, а также целенаправленное формирование регионального менеджмента. За счет этого программе LEADER+ удалось охватить все сельские территории ЕС.

С начала очередного периода финансирования, пришедшегося на 2007-2013 годы, программа LEADER стала частью основного массива мероприятий поддержки в рамках Европейского Союза. Финансирование программы осуществлялось за счет вновь созданного Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1260&from=DE>

<sup>2</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Y0518\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Y0518(01)&from=DE)



(ELER). Данный фонд вкупе с Европейским гарантийным фондом сельского хозяйства (EGFL) представляют собой два инструмента финансирования мероприятий Единой аграрной политики ЕС (ЕАП). Регламент «О поддержке развития сельских территорий за счет средств Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий» (ELER-Verordnung)<sup>3</sup> является правовой основой для политики, реализуемой в рамках второго «столпа» ЕАП.

Конкретное выражение данная политика находит в соответствующих национальных программах поддержки на уровне государств-членов ЕС.

Характерными для программы LEADER являются следующие семь особенностей:

1. Подход «снизу вверх»: Местные представители активно участвуют в разработке и реализации Региональной стратегии развития, а также подключаются к отбору проектов в своем регионе. Принимать участие в этом могут представители местного населения, профильные объединения, представляющие различные экономические и социальные интересы, а также репрезентативные общественные и частные институты на местах.
2. Локальные стратегии развития: Основой для процессов в «программном регионе» является Локальная стратегия развития, затрагивающая сплоченную сельскую территорию с четкими границами и числом жителей от 50 до 150 тысяч человек. Каждый регион обладает собственной уникальной идентичностью, которая проявляется через общую историю, традиции и социальные связи. Региональные особенности формируют самобытный профиль региона. В Стратегии развития при участии местных представителей фиксируются ключевые цели региона на следующие семь лет. В зависимости от федеральной земли, эта стратегия может называться по-разному: Региональная концепция развития (PKP), Стратегия развития по программе «ЛИДЕР» (СРЛ), Региональная стратегия развития (РСР), Стратегия развития на местах (СРМ) или Местная интегрированная стратегия развития сельских территорий (МИСР). Данные стратегии являются определяющим фактором для отбора регионов в начале каждого периода финансирования.

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=DE>



3. Локальные активные группы (ЛАГ): ЛАГ представляют собой частно-государственные партнерства, регулирующие процессы в рамках программы LEADER в конкретном регионе и являющиеся двигателем регионального развития. Среди участников ЛАГ как минимум половину должны составлять представители деловой и социальной сферы. Для управления деятельностью ЛАГ, как правило, формируется оперативное руководство, а также осуществляется курирование со стороны регионального менеджмента.
4. Деятельность, обеспечивающая интеграцию и охват многих секторов: Участвующие в программе LEADER активисты являются представителями различных секторов – местной администрации, профильных объединений, бизнеса и социальной сферы. Тесное сотрудничество представителей разнообразных областей деятельности позволяет выработать подходы, связующие между собой различные сферы жизни.
5. Инновации: Финансирование из общеевропейского бюджета призвано способствовать внедрению и распространению новых и инновационных решений в сельской местности.
6. Кооперация: «Программные регионы» имеют возможность реализовывать кооперационные проекты с участием других «программных регионов» или их аналогов на межрегиональном или транснациональном уровне.
7. Взаимодействие: Предоставляются возможности и стимулы для обмена опытом и знаниями на национальном и общеевропейском уровне. Участников программы в этом поддерживают национальные и европейские Центры взаимодействия, а также подобные центры на уровне федеральных земель.

Ответственными за реализацию программы LEADER в Германии являются федеральные земли. Перед началом очередного периода финансирования (текущий период охватывает 2014-2020 годы) они разрабатывают программы развития своих сельских территорий, в которые, среди прочего, включаются инструменты программы LEADER.

Основные рамочные условия для реализации программы LEADER в период с 2014 по 2020 годы содержатся в следующих нормативно-правовых документах:



- VO 1305/2013: Регламент, регулирующий поддержку в рамках фонда ELER (ELER-Verordnung)<sup>4</sup>
- VO 1303/2013: Регламент, устанавливающий общие нормативные положения, касающиеся структурных и инвестиционных фондов ЕС (GSR-Verordnung)<sup>5</sup>
- Коллективные рекомендации референтов программы LEADER от федеральных земель и Федерального министерства продовольствия и сельского хозяйства ФРГ (BMEL) для локальных активных групп (ЛАГ) в Германии по организации, проведению и обеспечению прозрачности процесса отбора проектов директивным органом ЛАГ, актуализированное издание на период финансирования 2014-2020 гг., по состоянию на май<sup>6</sup>

Ограничивающим фактором при разработке стали уже существовавшие директивы, регламентирующие оказание поддержки в рамках фонда ELER. В то время как большинство федеральных земель осуществляло отбор программных регионов на конкурсной основе, некоторые использовали территориально-ориентированный подход (например, земля Шлезвиг-Гольштейн со своей программой AktivRegion). В связи с этим количество программных регионов и их размеры сильно варьируются – от одного (Гамбург) до 58 (Бавария).

Основой для реализации программы LEADER в регионах являются разработанные федеральными землями 13 программ развития сельских территорий, базирующиеся на соответствующих Регламентах Европейской комиссии. Общее руководство процессом осуществляют профильные министерства федеральных земель. В некоторых федеральных землях дополнительно действуют структуры, задачей которых является налаживание связей между локальными активными группами и их поддержка:

- Бранденбург: Форум сельских территорий – Сеть в регионе Бранденбург<sup>7</sup>
- Саксония: Саксонское федеральное управление экологии, сельского хозяйства и геологии<sup>8</sup>

<sup>4</sup> [http://www.leader-thuringen.de/getmedia.php/\\_media/leader/201611/31015v0-orig.pdf](http://www.leader-thuringen.de/getmedia.php/_media/leader/201611/31015v0-orig.pdf)

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DE>

<sup>6</sup> [http://www.leader-thuringen.de/getmedia.php/\\_media/leader/201611/31016v0-orig.pdf](http://www.leader-thuringen.de/getmedia.php/_media/leader/201611/31016v0-orig.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.forum-netzwerk-brandenburg.de/>



- Шлезвиг-Гольштейн: Активные регионы Шлезвиг-Гольштейн, региональная сеть<sup>9</sup>
- Тюрингия: Тюрингский Центр взаимодействия LEADER<sup>10</sup>

В большинстве федеральных земель действуют земельные рабочие объединения локальных активных групп LEADER. Они назначают партнеров-репрезентантов, которые представляют интересы программных регионов как внутри, так и за пределами их территории.

В Германии в рамках программы LEADER сформирован 231 программный регион (всего в ЕС существует 2 600 таких регионов), которые покрывают почти две трети территории страны. В соответствии с предписаниями, мероприятия программы LEADER в регионах реализуются через локальные активные группы (ЛАГ). В большинстве регионов ЛАГ юридически организованы в формате объединения, в отдельных случаях – общества с ограниченной ответственностью или другой организационно-правовой формы. Поддержку при реализации программных инициатив и процессов оказывает т.н. региональный менеджмент.

На федеральном уровне поддержку программным регионам в их деятельности оказывает Германский центр взаимодействия сельских территорий (DVS)<sup>11</sup>. Он организует многочисленные мероприятия и использует различные средства информирования, чтобы наладить связи между активистами в сфере развития сельских территорий и обеспечить им практическую информационную поддержку.

Федеральное министерство продовольствия и сельского хозяйства ФРГ (BMEL)<sup>12</sup> координирует программы федеральных земель в рамках фонда ELER и отвечает за деятельность Германского центра взаимодействия сельских территорий в пределах национальной сети.

---

<sup>8</sup> <https://www.smul.sachsen.de/lfulg/10209.htm>

<sup>9</sup> <http://www.aktivregion-sh.de/startseite.html>

<sup>10</sup> <http://www.leader-thueringen.de/>

<sup>11</sup> <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/service/die-dvs/>

<sup>12</sup> [https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03\\_Foerderung/Europa/foerderung\\_eu\\_node.html](https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/foerderung_eu_node.html)



Германское федеральное рабочее объединение ЛАГ (ФРО ЛАГ)<sup>13</sup> - это независимое объединение локальных активных групп, представляющее исключительно интересы участников, применяющих методiku LEADER, на уровне отдельных федеральных земель, федеральном уровне и в Евросоюзе в целом.

Реализация программы LEADER на местном уровне осуществляется поэтапно:

### 1. Формирование ресурсной базы

Это самый первый шаг на пути внедрения механизмов LEADER на местном уровне. Чтобы данный инновационный механизм эффективно функционировал, участники процесса на местах должны располагать необходимыми компетенциями в области проектов и ноу-хау, человеческими ресурсами для осуществления конкретных мероприятий и, конечно же, финансовыми ресурсами для управления реализацией этих мероприятий, или иметь возможность все это привлечь. Формирование ресурсной базы не осуществляется в одиночку, это совместный процесс, в котором представители сельских территорий получают знания о данном механизме и подходах к его реализации, и за счет этого становятся способны принимать в нем участие, распространять его далее и извлекать из него пользу.

### 2. Сбор местных представителей

Второй шаг зачастую состоит в организации встреч или семинаров в пределах местной территории, дающих возможность собрать ключевых заинтересованных лиц, поддержать разработку идей и обеспечить местным представителям пространство для подробного обсуждения потребностей, имеющихся в их регионе. Существует много способов собрать вместе потенциальных участников – семинары и мастер-классы; открытые встречи; средства массовой информации и телекоммуникации. Ярмарки и выставки среди них являются наиболее распространенными вариантами для сбора заинтересованных активистов на местах.

### 3. Анализ региона

<sup>13</sup> <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/leader/leader-netzwerk/bag-lag/>



Детальный анализ соответствующей сельской территории имеет определяющее значение. Обычно он концентрируется на определении т.н. «ценностей» региона (люди, виды деятельности, ландшафты, культурное и историческое наследие, ноу-хау) путем составления списка уникальных местных особенностей, которые имеет смысл развивать. Анализ данных аспектов и выявленные в ходе него ключевые особенности должны обеспечить материал, необходимый для разработки локальной стратегии развития, отвечающей специфике исследуемого региона.

#### 4. Выявление имеющихся мероприятий/инициатив

С анализом региона связано рассмотрение имеющихся мероприятий по развитию сельских территорий, которые уже реализуются или запланированы к реализации в данном регионе. Выявление таких мероприятий и инициатив имеет решающее значение при принятии решения – основывать ли дальнейшее осуществление программы LEADER на этой «базе» или заменить их новыми. Это также позволяет снизить риск дублирования мероприятий.

#### 5. Формирование партнерства

Применяемый на аналитическом этапе подход «снизу вверх» требует проведения анализа сильных и слабых сторон исследуемой сельской территории, чтобы выявить потребности и ожидания. Данная фаза рассчитана на участие всего заинтересованного сообщества, включая локальные активные группы, которые руководят этим процессом. При этом необходимо обеспечить выделение групп по интересам (например, за счет формирования профильных рабочих групп). Объединение участников на местах и анализ региона облегчают выявление тех активистов, которые будут включены в состав частно-государственного партнерства и возьмут на себя реализацию программы. Таким образом, этот этап завершается формированием локальной активной группы (ЛАГ). ЛАГ – это партнерство, обеспечивающее эффективную реализацию подходов к региональному развитию, согласованных с заинтересованным сообществом на местах.

#### 6. Разработка локальной стратегии развития





---

Подходы к региональному развитию формулируются документально в соответствующей стратегии развития. Этот процесс включает постановку целей и задач, определение стратегических приоритетов и составление ранжированного списка осуществляемых действий. Такая стратегия развития является основой для подачи локальной активной группой заявки на финансовую поддержку в рамках открыто объявленного регионами приема предложений по участию программе LEADER. Регионы выбирают наиболее успешные заявки ЛАГ и предоставляют им финансирование для реализации их локальных стратегий.

Список существующих на текущий момент в Германии программных регионов LEADER, сгруппированных по федеральным землям, можно найти по этой ссылке:

<https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/leader/lags-2014-2020/>

**Февраль 2018**