

УДК 316.4

Участие населения в деятельности местных сообществ как форма демократизации современного общества (анализ кейса Франции)

Сытин А.В.

Эксперт в области государственного и местного управления

В статье представлен анализ кейса Франции в изучении процессов участия населения в управлении обществом и государством. Автором отмечается, что современное общество выдвигает новые вызовы к модели управления и включенность населения в данный процесс становится неотъемлемым его звеном. При этом участие населения в управлении нуждается в переходе на качественно новый уровень. Методологическим социологическим основанием для изучения феномена участия населения в управлении стала коммуникативная теория Ю. Хабермаса. Наиболее эффективным механизмом общественного участия становится участие населения в деятельности местных сообществ. Автором рассмотрены несколько форм участия: создание местными сообществами и передача части своих полномочий муниципальным общественным структурам; технология «социально-обусловленного бюджетирования»; формирование органов местного самоуправления посредством местных выборов. На основе проведенного анализа автором сделано заключение, что эффективность механизма участия населения в деятельности местных сообществ сегодня снижается, чему имеет ряд причин.

Ключевые слова: участие населения в управлении, местное сообщество, местные выборы, децентрализация, управление, местное самоуправление

Современное общество очень динамично, что требует постоянного совершенствования форм и методов управления. Повышение роли общественного участия в управлении является тенденцией времени и обусловлено процессами демократизации. Можно выделить ряд причин, по которым механизм участия населения в управлении обществом и государством становится все более эффективной формой управления. Во-первых, высокие темпы социальных изменений требуют гибкости в управлении с целью повышения адаптивности системы и ее быстрого реагирования на новые вызовы внешней среды. Участие населения в управлении позволяет учитывать все эти тенденции и повышать эффективность управления. Во-вторых, меняются и критерии эффективности управления, в частности, все больше повышается роль социальных компонентов, учитывающих запросы различных социальных групп и слоев. Участие населения в выработке решений на различных уровнях способствует нахождению и принятию новых критериев управления обществом. В-третьих, цифровизация общественной жизни выдвигает новые требования к развитию публичных

сервисов, позволяющих повышать открытость процесса управления. Все указанные причины выступают теоретическим обоснованием необходимости повышения участия населения в управлении обществом и государством.

Изменение модели управления обществом и государством в эпоху постмодерна предполагает развитие вектора «снизу», на основе все большей включенности населения в процессы принятия управленческих решений и представительства интересов различных социальных групп. Данный процесс в политической социологии изучается через понятие децентрализация. В рамках системного подхода децентрализация рассматривается как способ связи между частью (местной властью) и целым (государственное управление). Методологическим основанием для изучения феномена децентрализации в социологии стала коммуникативная теория Ю. Хабермаса, который полагал социальные действия, направленные на достижение взаимного согласия, идеальным типом социальных действий, а социальный порядок, достигаемый на основе согласования взаимных интересов, главным в теории

коммуникации [1, с. 167-172]. Для достижения такого согласия и порядка требуется базовое условие: ориентация на взаимопонимание [1, с. 199-200]. Отсюда следует, что принцип участия населения в управлении обществом и государством становится центральным. Данное участие происходит на различных уровнях управления, но чаще всего наиболее эффективным механизмом общественного участия становится участие населения в деятельности местных сообществ. Рассмотрим данный феномен на примере Франции.

В Конституции Франции децентрализация «привязана» не к государственно-управленческой сфере, а к публично-государственной и муниципальной – власти в целом [2, с. 5]. Так, в ст. 1 Конституции Франции отмечено, что «Франция является неделимой... Республикой... Ее организация является децентрализованной» [3, с. 8].

По мнению ученого Ж. Марку¹, «местные сообщества должны создавать необходимые предпосылки для мобилизации гражданского потенциала на местах, использовать различные формы организации граждан с целью повышения эффективности выполнения полномочий, возложенных на местное самоуправление, в процессе децентрализации власти» [4, с. 556]. Важность участия населения в деятельности местных сообществ сегодня никем не оспаривается. В то же время существуют различные подходы к определению форм участия населения в деятельности местных сообществ, повышающих эффект управления. В предлагаемой статье рассмотрим некоторые из таких форм.

Первая форма участия населения в деятельности местных сообществ – создание местными сообществами и передача части своих полномочий муниципальным общественным структурам (гражданским советам, общественным ассоциациям, инициативным группам). Во Франции подобная практика получила широкий размах. Согласно статистике, сегодня в местных сообществах насчитывается более 1150 гражданских советов, наделенных исполнительскими и консультативными функциями². Передача части полномочий местных органов власти и управления общественным организациям и гражданским инициативам позволяет сокращать расходы местных бюджетов. К таким задачам местных сообществ, решаемым с помощью гражданского участия, относятся организация культурных и спортивных мероприятий, выставочных мероприятий и так далее. По статистике, мобилизация граждан к участию в решении вопросов управления местными сообществами позволила

французам за последние несколько лет обеспечить выполнение социальных услуг силами объединений граждан в объеме около 10 % от общего количества предоставленных услуг. Это достигалось за счет привлечения волонтерского труда (16 млн волонтеров задействовано в сфере оказания социальных услуг) и роста числа общественных организаций (на конец 2020 г. во Франции насчитывалось около 3 млн общественных организаций)². Так, по мнению мэра Парижа Ана Идальго, «участие граждан в управлении местными делами позволило не только рационализировать систему управления городским хозяйством, но и повысить коэффициент эффективности использования городского бюджета на 4-5 %»³.

Оценив эффективность участия граждан в решении вопросов местных сообществ, французское правительство приняло соответствующие постановления, стимулирующие население к участию в этой деятельности. В результате местные сообщества стали более активно проводить политику социального сплочения населения и инициативно использовать практику подготовки местных бюджетов при непосредственном участии населения, то есть использовать механизм так называемого «социально-обусловленного бюджетирования». Статистика использования социально-обусловленного бюджетного процесса приведена в таблице 1.

Таблица 1
Динамика числа местных сообществ Франции, использующих практику социально-обусловленного бюджетного процесса [5]

Период	Число французских муниципалитетов, использующих практику «социально-обусловленного» бюджетирования
2014 г.	6
2017 г.	46
2019 г.	150

По данным мэрии Парижа, сегодня около 2 % городского бюджета разрабатывается и утверждается непосредственно при участии горожан, то есть имеет ярко выраженный социально обусловленный характер.

Следующая форма участия населения в деятельности местных сообществ – участие в формировании органов местного самоуправления.

Участие населения в формировании органов местного самоуправления включает в себя взаимодействие граждан, различных социальных групп и общественных организаций, действующих в рамках местных выборов, проведения инициатив по отзыву депутатов, референдумов по изменению устава муниципальных образований.

³ Официальный сайт мэрии Парижа. – URL: <https://www.paris.fr> (дата обращения: 30.04.2022).

¹ Марку Ж. – почетный профессор Бирмингемского университета, член Академии регионального планирования и развития Германии и Академии по космическим исследованиям и государственному планированию (Ганновер).

² Доклад о социальном положении во Франции 2021 г. // Социально-экономический совет Франции. – URL: <https://www.vie-publique.fr/gapport> (дата обращения: 22.04.2022).

Во Франции право каждого жителя местного сообщества участвовать в управлении местными делами в различных организационных формах было закреплено в качестве «основного принципа местной демократии», в соответствии с дополнениями к «Закону о выборах», принятыми в феврале 2002 г. [3, с. 67].

Основные формы участия местного сообщества в формировании органов местного самоуправления во Франции приведены в таблице 2.

Таблица 2
Формы участия местного сообщества в формировании органов местного самоуправления во Франции

Формы участия	Воздействие на органы местного самоуправления
Местные выборы	Местные выборы, на основе которых формируются местные органы власти – местные советы
Местные выборы и делегирование представителей	Местные выборы во внутримunicipальные органы или делегирование представителей местных советов во внутримunicipальные и межмunicipальные органы
Голосования по отзыву и замещению выборных должностных лиц	Процедура отзыва и замещения выборных должностных лиц непосредственно влияет на состав местных органов власти
Местные референдумы	Участие в местных референдумах, которые касаются устава местных сообществ, изменения границ и преобразования муниципальных образований, вопросов структуры органов местных сообществ, включая формирование внутримunicipальных или межмunicipальных органов

О социальной эффективности института местных выборов во Франции можно судить по активности участия избирателей. Согласно официальным данным, до 90 % голосующих граждан участвуют в выборах, выражая поддержку политическим партиям или объединениям в соответствии со своими политическими взглядами, формируя так называемые «группы поддержки»⁴.

Таким образом, многопартийная политическая система, различные общественно-политические структуры, развитое гражданское общество предоставляют населению местных сообществ возможность активно, с учетом их общественно-политических взглядов, участвовать в формировании органов местного самоуправления посредством участия в местных выборах. В то же время следует отметить, что в последние годы данная форма участия населения в деятельности местных сообществ теряет свою популярность, поскольку ей доверяют,

⁴ Доклад Конгресса местных властей Совета Европы по проблемам местной демократии. 2019. – URL: <https://www.persee.fr/doc/> (дата обращения: 30.04.2022).

по данным опросов, все меньшее количество французских граждан. Так, около 60 % французов считают необходимым реформировать систему выборов как основу представительной демократии, которая переживает сегодня структурный кризис⁵. Об этом же свидетельствует протестное движение «желтых жилетов», набравшее силу в 2019-2020 гг.

В дополнение к местным выборам население местных сообществ также непосредственно участвует в формировании внутримunicipальных органов, в частности, советов внутригородских районов (*conseil de quartier*), гражданских советов (*conseil des citoyens*), городских бюро, используя форму общественных обсуждений и прямого выдвижения представителей населения для работы в указанных общественных структурах.

По данным Ассоциации мэров Франции, в 2020 г. в местных сообществах работало более 1150 гражданских советов. В Париже было открыто более 120 городских бюро из представителей граждан 20 городских районов. В рамках работы общественных структур города Парижа граждане получили возможность совместно решать, на какие проекты использовать часть городского бюджета (то есть сумму в 300 млн евро в год). В 2017 г. горожане сами выбирали приоритетные проекты из 5150 предложений по благоустройству города и развития городской экосистемы [5].

В таблице 3 представлен перечень конкретных мер по совершенствованию организации местных выборов, которые, по мнению граждан, должны стимулировать участие местных сообществ в процессе формирования органов местного самоуправления⁵.

Как видно из приведённых в таблице 3 данных, одним из важнейших направлений совершенствования системы местных выборов, по мнению 46 % опрошенных, является постепенное введение пропорциональной системы выборов для обеспечения представительства интересов всех общественно-политических сил в местных советах, что также должно способствовать повышению социально-политической активности населения. Треть (32 %) опрошенных считает необходимым ввести систему обязательного голосования, при этом 57 % (от указанных 32 %) считают необходимым ввести штрафы, если избиратели систематически не принимают участие в выборах.

Подводя итоги, следует отметить, что для дальнейшего развития эффективного местного самоуправления во Франции необходимо более активно развивать механизмы вовлечения населения в процесс принятия решений органами местного самоуправления, создавать лучшие условия для мобилизации гражданского потенциала, укреплять

⁵ Данные опроса общественного мнения, проведенного Центром политических исследований Сьянс По «СЕМИФОР» в 2021 году. – URL: <https://www.sciencespo.fr/> (дата обращения: 21.04.2022).

Таблица 3

Меры по совершенствованию существующей системы местных выборов и формированию органов местного самоуправления: Ррформировать систему выборов и улучшить представительство граждан местных органах власти органах⁶

Меры, по мнению респондентов	Доля ответивших, в % к общему числу опрошенных
Изменить систему выборов	60
Ввести пропорциональную систему выборов	46
Ввести обязательное голосование и налагать штрафы за неучастие в выборах	32
Учитывать «белые» бюллетени (голосование незаполненными бюллетенями)	12

общественные структуры на местном уровне как наиболее оптимальную форму самоорганизации граждан, способствующую повышению эффективности управления местными сообществами.

Участие населения в деятельности местных сообществ сегодня выступает неотъемлемым механизмом вовлечения населения в управление обществом и государством и является условием демократизации общества. Пример Франции показывает, с одной стороны, эффективность данной модели децентрализации власти. С другой стороны, он демонстри-

рует наличие определенных проблем, связанных с кризисом института выборов в органы местного самоуправления. Обобщение данного опыта может служить возможностям совершенствования процессов участия населения в управлении обществом и государством в аспекте развития тенденций децентрализации власти в современных обществах.

Литература:

1. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. / Под ред. Д.В. Скляднева. – СПб.: Наука, 2006. – 456 с.
2. Бёф Ж.-Л., Маньян М. Территориальные образования и децентрализация // Отечественные записки. – 2006. – № 5. – С. 3-9.
3. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. (с последующими измен. и доп.) // Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 584 с.
4. Марку Жерар. Закон и правотворчество во Франции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 4 (53). – С. 555-560.
5. La vie politique. – URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271797-gestion-municipale-le-developpement-des-budgets-participatifs> (дата обращения: 22.04.2022).

Participation of the Population in the Activities of Local Communities as a form of Democratization in Modern Society (Analysis of the Case of France)

Sytin A. V.

The article presents an analysis of the case of France in the study of the processes of participation of the population in the management of society and the state. The author notes that modern society puts forward new challenges to the management model. The inclusion of the population in this process becomes an integral part of management. At the same time, the participation of the population in management needs to move to a qualitatively new level. The communicative theory of J. Habermas became the methodological sociological basis for studying the phenomenon of population participation in management. The most effective mechanism of public participation is the participation of the population in the activities of local communities. The author considers several such forms of participation: the creation by local communities and the transfer of part of their powers to municipal public structures; technology of "socially determined budgeting"; formation of local self-government bodies through local elections. Based on the analysis, the author concluded that the effectiveness of the mechanism for the participation of the population in the activities of local communities is declining today, which has a number of reasons.

Key words: participation of the population in management, local community, local elections, decentralization, management, local self-government

⁶ Сумма по столбцу более 100 %, так как респонденты имели возможность выбрать несколько вариантов ответов.