

УДК 316.4

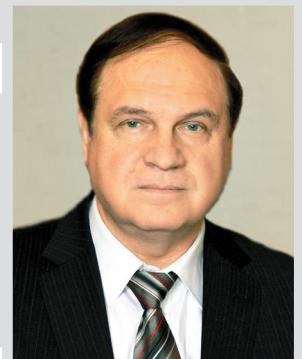
DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-303-308

Институциональные и социальные механизмы гражданского участия в деятельности местных сообществ (опыт Франции)



Сытин А.В.

Соискатель кафедры общей и этнической социологии
Казанского (Приволжского) федерального университета



Ериов А.Н.

Доктор социологических наук,
профессор кафедры регионаологии и цифровой гуманитаристики
Казанского (Приволжского) федерального университета

Социально-политические процессы в мире и в России сталкиваются с новыми вызовами, событийная реальность быстро меняется. Повышение гибкости социального управления обеспечивается за счет выстраивания новых форм диалога между гражданами и органами власти на местах. Актуальность темы состоит в том, что институциональные формы участия местного населения в управлении делами остаются недостаточно гибкими, что приводит к возникновению социальных протестов и стихийных форм участия граждан в решении вопросов управления.

Цель исследования в данной статье – выявить потенциал социального управления на основе изучения опыта организации взаимодействия граждан, органов власти и местных сообществ (на примере Франции).

Научная значимость исследования заключается в выявлении условий, при которых участие граждан в управлении местными делами повышается, что позволяет впоследствии выстроить теоретическую модель эффективного государственного и социального управления на основе изучения и систематизации положительного опыта.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применения полученных результатов и выводов в практике государственного и муниципального управления в России.

Научная новизна результатов состоит в систематизации опыта практического участия граждан в управлении местными делами и в анализе стратегий выстраивания горизонтальных взаимодействий «граждане – местные сообщества – органы власти» (на примере Франции).

Ключевые слова: местное сообщество, гражданское участие, форма гражданского участия, государственное управление, демократия участия, местное самоуправление, социальный протест

Для цитирования: Сытин А.В., Ериов А.Н. Институциональные и социальные механизмы гражданского участия в деятельности местных сообществ (опыт Франции) // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 303–308. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-303-308.

Социальный порядок обеспечивается за счет сочетания двух разнонаправленных сил: традиций и инноваций. В сегодняшней социально-политической практике это может означать поиск новых форм взаимодействия власти и общества посредством организации между ними диалога. Устаревание прежних, преимущественно вертикальных форм социального управления, требует своевременной замены на «горизонтальные», в которых важным актором являются местные сообщества и простые граждане.

Модель взаимодействия граждан и местных сообществ варьирует в зависимости от социально-политического контекста, культуры и традиций, сложившихся в той или иной практике управления страной. Особенно интересен в этой связи опыт некоторых европейских стран, обладающих такими традициями. В статье рассматривается кейс Франции, где высоки демократические стандарты и имеется давняя традиция диалога власти с местными сообществами и гражданами. Деятельность органов местного самоуправления приобрела публично-властный характер, местные органы получили право принимать обязательные для выполнения формально-правовые решения (ст. 72 Конституции Франции).

Возрастающая в этой стране роль муниципалитетов в управлении публичными делами требует совершенствования политической модели местного самоуправления и повышения эффективности работы муниципалитетов, оптимизации форм управления местными делами для обеспечения социально-экономического развития муниципалитетов. Совершенствование модели местного самоуправления предполагает более структурированный подход к развитию различных форм участия граждан в управлении публичными делами, вовлечению населения в процесс принятия решения вопросов, которые все больше выходят за рамки исключительных прерогатив муниципальных советов.

Цель статьи – выявить потенциал социального управления на основе изучения опыта организации взаимодействия граждан и местных сообществ (на примере Франции).

Исследование выстроено на социологическом анализе имеющихся практик взаимодействия граждан, местных сообществ и органов власти, в ходе которого выявлены условия повышения гражданского участия в решении вопросов местного значения. Применен типологический анализ, в рамках которого обозначены разные формы представительной и прямой демократии как инструментов гражданского участия. Использованы социологические методы вторичного анализа массовых опросов, дискурс-анализа, анализа документальных источников (на русском и французском языках).

Под местными сообществами в научной литературе понимается совокупность организованных групп граждан, принимающих участие в решении

вопросов местного значения. К местным сообществам относятся муниципальные советы, различные общественные организации, локальные (местные) профессиональные сообщества, товарищества и объединения граждан, имеющих общие цели и интересы. Координация местных сообществ позволяет им добиваться совместных целей в решении общих вопросов, вести переговоры с органами власти, лobbировать интересы граждан на местном уровне. В этой связи местные сообщества выступают важным субъектом социально-политических отношений в государстве. Эта функция местных сообществ реализуется в различных формах.

В практике местного самоуправления Франции значимая роль отведена процедуре формирования социально-обусловленного бюджета. Данная форма взаимодействия власти и местных сообществ используется не так давно, но проявила себя как растущая тенденция. Суть в том, что граждане и их объединения, общественные ассоциации непосредственно участвуют в подготовке местных бюджетов. Статистика использования социально-обусловленного бюджетного процесса приведена в таблице 1.

Таблица 1
Динамика численности местных сообществ, использующих практику социально-обусловленного бюджетного процесса [1]

| | 2014 г. | 2017 г. | 2019 г. |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|
| Количество муниципалитетов по годам | 6 | 46 | 150 |

Только за пять лет, с 2014 по 2019 гг. число муниципалитетов, использующих практику социально-обусловленного бюджетного процесса, выросло в 25 раз. По данным мэрии Парижа, сегодня около 2 % городского бюджета разрабатывается и утверждается непосредственно при участии горожан, то есть имеет ярко выраженный социально обусловленный характер [2]. Практика использования социально-обусловленного бюджетирования постоянно расширяется, но доля социально-обусловленного бюджета остается достаточно ограниченной. Так, в муниципалитете Парижа объем муниципального бюджета на одного жителя составляет около 3600 евро, тогда как объем социально-обусловленного бюджета – лишь 44 евро [1]. Статистика показателей социально-обусловленного бюджета на одного жителя в некоторых муниципальных образованиях приведена в таблице 2.

Передача ряда функций внутримуниципальным общественным структурам явилась хорошим стимулом для граждан и местных сообществ к участию в местных делах. Формы такого участия различны. К примеру, это принятие совместных решений по вопросам распределения городского бюджета на проектную деятельность и местные (городские)

Таблица 2
Бюджет на одного жителя
муниципалитетов, использующих практику
социально-обусловленного бюджетного
процесса (в евро) [4]

| Муниципалитеты Франции | Бюджет на одного жителя |
|------------------------|-------------------------|
| Париж | 44,0 |
| Рен | 43,0 |
| Гран-Сад | 25,0 |
| Жани | 17,0 |
| Белфор | 2,60 |
| Марк | 2,0 |

программы. Из нескольких тысяч проектов граждане путем голосования сами выбирают, на какие из них приоритетно выделить средства из городского бюджета. Кроме того, такие формы участия стимулируют граждан к занятию общественной и волонтерской деятельностью.

С учетом возрастающего объема полномочий местного самоуправления при наличии тенденции к сокращению ресурсов муниципалитетов (особенно в небольших муниципальных образованиях), во Франции общественные организации и инициативные группы граждан начали брать на себя выполнение отдельных задач местных сообществ, например, по организации спортивных соревнований, культурных мероприятий, фестивалей, выставок и т.д. Как показывает практика, участие гражданского общества и волонтерских движений в выполнении отдельных задач местных сообществ позволяет сокращать расходы местных бюджетов, а сэкономленные ресурсы могут быть использованы на выполнение иных задач. Так, за последние 10 лет бюджетные затраты местных сообществ на проведение спортивных и культурных мероприятий постоянно сокращаются, а объем услуг, которые сегодня во Франции оказывают муниципалитеты за счет мобилизации гражданского потенциала (в частности, общественные и волонтерские организации), составляет около 10 % от общего объема услуг, предоставляемых местными сообществами [3]. Помимо национальной политики в сфере волонтерства, региональные и муниципальные власти самостоятельно приняли ряд программ по продвижению волонтерства, например, по обучению волонтеров, оказанию материальной и финансовой поддержки волонтерским организациям.

Одним из важных условий взаимодействия граждан, органов власти и местных сообществ выступает информационная открытость. Информирование граждан обо всех мероприятиях, реализуемых местной властью, становится неотъемлемым механизмом социального управления. Результаты показывают, что сокращение объема информации для граждан фактически сразу дает негативный эф-

фект в виде сокращения кредита доверия к органам власти. Информирование граждан является необходимым условием для функционирования института местной демократии, так как интерес граждан к местным делам появляется и развивается при условии, что гражданин полностью проинформирован о деятельности муниципалитетов.

Помимо наличия доступа граждан к необходимой информации о деятельности органов местного самоуправления, информация об их работе также предоставляется в виде отчетов органов местного самоуправления. Это на сегодняшний день остается одной из самых распространенных форм так называемого «информационного» контроля власти со стороны граждан. В процессе распределения полномочий французские власти предприняли необходимые шаги для развития эффективных механизмов подотчетности органов местного самоуправления населению и постоянного и действенного контроля населения за деятельность органов местного самоуправления с целью повышения эффективности работы органов местного самоуправления, укрепления доверия населения к местным властям и вовлечения населения в управление местными делами. По сегодняшним меркам органы местного самоуправления во Франции обязаны ежегодно готовить отчет о своей работе, который представляется на открытых заседаниях местных советов. Правовые нормы, регулирующие проведение отчетности в виде предоставления информации населению, закреплены в ст. 2141-1 Кодекса об административно-территориальных образованиях в качестве «основного принципа местной демократии». В Кодексе также закреплено право каждого жителя быть проинформированным о деятельности местных органов власти [4].

Формой подотчетности органов местного самоуправления выступают общественные слушания. Сегодня общественные слушания остаются одной из самых распространенных форм консультаций местных органов власти с гражданами и рассматриваются как одна из эффективных и востребованных форм отчетности. Общественные слушания позволяют населению не только получить информацию о деятельности органов местного самоуправления, но и оказывать влияние на принятие решений благодаря публичному обсуждению предлагаемых местными органами власти решений, например, в сфере финансирования проектов развития местных сообществ, реализации планов обустройства территорий, развития общественного транспорта в муниципальных образованиях и так далее.

Важной формой взаимодействия органов власти с местными сообществами и гражданами являются местные выборы, которые рассматриваются французскими экспертами как форма «политического» контроля населением за органами местного само-

управления. В том, что касается формы политического контроля в виде местных выборов, около 60 % французов считают данную форму достаточно эффективной [5]. Отмечается, что эффект применения формы контроля в виде выборов зависит от активности участия граждан. Но так как участие граждан в выборах сегодня имеет тенденцию к постепенному сокращению, то данная форма контроля может утратить свою эффективность. Согласно исследованиям, большинство французов не считают необходимым упразднять местные выборы или заменить их иными формами участия и выступают за умеренные реформы по совершенствованию этой процедуры.

Результаты исследований показывают неизбежную тенденцию снижения активности граждан в выборных процедурах и постепенное снижение уровня доверия к местным органам власти. Кризисные тенденции в сфере институциональных форм взаимодействия власти и граждан в 2019 г. привели к известным протестам «желтых жилетов». Институциональные механизмы имели высокий риск быть замененными на механизмы социальные, стихийные.

В соответствии с опросом Центра политических исследований Сьянс По «*Sevipov*», 69 % французов не верили в перспективы улучшения ситуации без активного участия населения в протестных движениях, что является еще одной причиной массовой поддержки движения «желтых жилетов». В качестве примера масштаба поддержки населения «желтых жилетов» можно привести данные о выступлении 17 ноября 2019 г., когда на улицы Парижа и крупных городов Франции вышли 287710 чел. (по данным властей) или около 1 млн (по данным организаторов) [6]. Протестная акция затронула 90 департаментов и 579 местных сообществ. Было заблокировано 2043 промышленных и инфраструктурных объекта, в числе которых – автотрассы, мосты, подъезды к автозаправкам и нефтеперерабатывающим заводам. «*Это не Революция! Это социальное восстание!*» – утверждал Кристофф Шалансон, координатор движения в департаменте Воклюз [6].

Однако, принимая во внимание новую, неинституционализированную форму самоорганизации граждан в форме движения «желтых жилетов», органы местного самоуправления не смогли выработать соответствующий механизм взаимодействий с подобным движением, которое можно рассматривать как одну из новых форм самоорганизации граждан, как попытку гражданского общества предложить новые механизмы управления публичными делами. Предприняв попытку создания политической партии «желтых жилетов», ее координаторы не смогли трансформировать широкую социальную поддержку в «политический капитал» и, тем самым, обеспечить свое «политическое представительство» в местных советах. В результате на муниципальных

выборах в 2020 г. кандидаты от движения «желтых жилетов» получили поддержку лишь 3 % избирателей [7]. Тем не менее, несмотря на неудовлетворительный результат участия партии на местных выборах, движение «желтых жилетов» в целом способствовало росту социально-политической активности граждан, их участию в работе общественных организаций и поддержке общественных инициатив. Так, сегодня граждане, которые поддерживали или были участниками движения «желтых жилетов», активно используют традиционные формы участия в общественно-политической жизни местных сообществ, в частности, участвуют в работе гражданских советов, внутригородских районных советов, являются активными членами инициативных групп и общественных организаций.

Рост недоверия к органам местного самоуправления объясняется и тем фактом, что граждане считают себя отстраненными от процесса принятия политических решений органами местного самоуправления, в результате роста корпоративизма и несменяемости власти, отсутствует заинтересованный политический диалог между населением и органами местного самоуправления. Так, 32 % опрошенных считает, что ни одна представленная программа развития на местном или региональном уровне не выражает их интересы [7]. В данных условиях общественные структуры, которые аффилированы с политическими партиями или с местной политической элитой, также теряют доверие у населения.

Рост недоверия к органам местного самоуправления объясняется, в том числе, и неспособностью местной власти решать многие насущные проблемы населения (даже если это происходит по объективным причинам: нехватка ресурсов, передача необеспеченных финансами полномочий и т.д.), а общественные структуры, даже если они и предлагают альтернативные формы участия в управлении публичными делами, не могут заменить органы публичной власти и, как следствие, граждане теряют мотивацию для участия в работе общественных структур.

Основными формами институционального участия граждан в управлении местными делами в современной Франции являются такие как выборы в местные органы власти, референдум, участие в распределении местного бюджета, социально-обусловленный бюджет, общественная и волонтерская деятельность, мониторинг и контроль за действиями органов местного самоуправления, общественные слушания, информационное участие.

Проведенное исследование выявило наличие кризисных тенденций в развитии институциональных форм участия граждан в деятельности местных сообществ. В результате этих тенденций развиваются социальные механизмы взаимодействия, что выражается в стихийных и организованных протестных

движениях. Регулирование ситуации видится в возможности совершенствования форм демократии, в частности, усиления представительной демократии, испытывающей сегодня сложности, формами прямой демократии.

Предлагаемые меры по совершенствованию системы представительной демократии могут, в определенной степени, способствовать укреплению института местного самоуправления и повышению уровня доверия населения, но для достижения максимального эффекта данные меры целесообразно реализовывать параллельно с развитием дополнительных механизмов и форм демократии прямого участия. Действительно, проблема совершенствования системы представительной демократии состоит в том, что уровень доверия населения слишком низок, и канал связи между местными властями и населением работает слабо. Одним из инструментов, позволяющих решать эти проблемы, является институт прямой демократии.

Изучение опыта Франции в организации участия граждан в управлении местными делами позволило выявить высокий потенциал социального управления. Привлечение граждан к участию в деятельности местных сообществ позволяет сокращать бюджетные расходы на социальные проекты через усиление общественной и волонтерской деятельности. Данная практика также способствует более рациональному распределению бюджета на нужды местных сообществ, благоустройство и развитие местных территорий; позволяет развивать самые необходимые социальные проекты. Однако данная практика требует наличия важных условий, при которых участие граждан повышается. К таким условиям относятся:

- информационная открытость (все действия местных властей должны быть подотчетны и понятны населению);
- доверие граждан к местной власти;
- очевидность влияния граждан на решения местной власти (принимаемые властью решения должны в той или иной мере учитывать мнения и решения, инициированные гражданами);
- публичность принимаемых властью решений (граждане должны видеть процесс обсуждения и принятия решений, их обоснованность, равно как и причины отклонения тех или иных гражданских инициатив);
- сменяемость местной власти.

При наличии перечисленных условий процесс вовлечения граждан в управление местными делами имеет высокий потенциал влияния на развитие территорий. На этой основе целесообразнее всего выстраивать диалог власти, местных сообществ и граждан в современных условиях.

Литература:

1. Gestion municipale: le développement des budgets participatifs (пер. с фр.: Муниципальное управление: разработка партисипативных бюджетов). URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271797-gestion-municipale-le-developpement-des-budgets-participatifs> (дата обращения: 25.11.2025).
2. Сайт ассоциации французских мэров/ URL: <https://www.amf.asso.fr/page-toute-actualite/36012> (дата обращения: 06.11.2025)
3. Доклад о социальном положении во Франции 2021 года. Социально-экономический совет Франции. URL: <https://www.vie-publique.fr/rapport> (дата обращения: 22.09.2025).
4. Сайт нормативно-правовой информации. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 11.10.2025).
5. Данные опроса общественного мнения, проведенного Центром политических исследований Сьянс По «Sevipov» в 2021 г. URL: <https://www.sciencespo.fr/> (дата обращения: 21.10.2025).
6. «Желтые жилеты» готовят новые протесты во Франции. URL: <https://korrespondent.net/world/4043678-zheltye-zhylety-hotoviat-novye-protesty-vo-frantsyy> (дата обращения: 13.10.2025).
7. Traitement des données issues du grand débat national «LA Démocratie Et La Citoyenneté» Mission du Grand débat national Juin 2019 (перев. с франц.: Обработка данных из великих национальных дебатов «Демократия и гражданство» Миссия Великой национальной дискуссии, июнь 2019 г.). URL: <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat> (дата обращения: 12.11.2025).

Institutional and Social Mechanisms for Civic Participation in Local Community Activities (the Case of France)

Sytin A.V., Ershov A.N.
Kazan (Volga Region) Federal University

Sociopolitical processes globally and in Russia are facing new challenges, and the reality of events is rapidly changing. Increasing the flexibility of social governance is achieved by developing new forms of dialogue between citizens and local authorities. The relevance of this topic lies in the fact that institutional forms of local population participation in governance remain insufficiently flexible, leading to the emergence of social protests and spontaneous citizen participation in governance decisions.

The purpose of this article is to identify the potential of social governance by examining the experience of organizing interactions between citizens, authorities, and local communities (using France as an example).

The scientific significance of the study lies in identifying the conditions under which citizen participation in local governance increases, which subsequently allows for the development of a theoretical model of effective public and social governance based on the study and systematization of positive experiences.

The practical significance of the study lies in the potential application of the obtained results and conclusions in the practice of public and municipal governance in Russia. The scientific novelty of the results lies in the systematization of the experience of practical citizen participation in the management of local affairs and in the analysis of strategies for building horizontal interactions “citizens – local communities – authorities” (using the example of France).

Keywords: local community, civic participation, form of civic participation, public administration, participatory democracy, local self-government, social protest

