УДК 316.4
DOI: 10.24412/1998-5533-2025-3-185-190

Муниципалитеты Франции как социально-экономическая и политическая основы децентрализованного развития государства

Ершов А.Н.
Доктор социологических наук,
профессор кафедры регионологии и цифровой гуманитаристики
Казанского (Приволжского) федерального университета

Сытин А.В.
Соискатель кафедры общей и этнической социологии
Казанского (Приволжского) федерального университета

Актуальность темы исследования обусловлена изучением механизмов социального управления в новых условиях и меняющемся контексте. Механизмы управления рассмотрены на кейсе Французской республики. Децентрализация власти и управления – тот путь, на который встала Франция два века назад. Муниципалитеты как демократический институт выполняют роль главного инструмента. Исследование различных практик и путей децентрализации показывает, что этот процесс крайне противоречив, что нашло отражение во французском государстве и обществе. Исследования показывают, что противоречие в обществе достигло значительных масштабов, поскольку высок уровень недоверия граждан органам власти; активно проявили себя протестные движения. В таких условиях необходим новый подход к организации взаимодействия граждан и муниципалитетов.

Цель исследования – выявить пути и направления развития муниципалитетов как одного из важных инструментов демократизации общества (на примере Франции). Задачей исследования является анализ современного состояния муниципалитетов Франции, особенностей и проблем их развития на текущем этапе.

Научная значимость исследования заключается в выявлении особенностей развития децентрализации и муниципалитетов как важного ее инструмента, в современном обществе.

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

Научная новизна результатов состоит в полученных авторами выводах об эволюции модели местного самоуправления, происходящей на фоне значительного роста и укрепления роли местных властей в системе публичной власти во Франции; сделан вывод о необходимости совершенствования политической модели местного самоуправления и повышения эффективности работы муниципалитетов, оптимизации форм управления местными делами для обеспечения социально-экономического развития муниципалитетов.

Ключевые слова: *муниципалитет, социальные механизмы управления, децентрализация, демократия, местное сообщество, местное самоуправление*

Для цитирования: *Ершов А.Н., Сытин А. В. Муниципалитеты Франции как социально-экономическая и политическая основы децентрализованного развития государства // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 3. С. 185–190. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-3-185-190.*

Современное французское общество широко применяет механизмы представительной и прямой демократии. Это – важнейшие инструменты на пути децентрализации государства. Децентрализация власти и управления проявляет себя через развитие и укрепление социально-политических институтов взаимодействия между властью и гражданами, их объединениями. Исследование различных практик и путей децентрализации показывает, что этот процесс крайне противоречив. Французское общество не избежало этих противоречий: в последнее десятилетие в нем ярко проявляют себя столкновения мнений различных групп граждан, вплоть до развития протестных движений. Укрепление основ государственности тесно связано с возможностью находить оптимальные решения в вопросах сохранения демократии в стране, с одной стороны, и создания подконтрольных социально-политических сил и общественных структур – с другой стороны. Одним из элементов такой устойчивой системы выступают муниципалитеты. Изучение имеющегося опыта развития муниципалитетов Франции и выявление определенных противоречий позволяет глубже понять возможности влияния этого социально-политического института на пути и формы децентрализованного развития государства.

Цель данной статьи – дать анализ института муниципалитета как социально-экономической и политической основы децентрализованного развития французского государства и выявить его социальный потенциал в современных условиях.

Методологической основой исследования процессов взаимодействия власти и граждан послужила коммуникативная теория и конкретно работа Ю. Хабермаса [1]. В статье применен комплексный анализ проблемы, на основе сочетания количественных и качественных методик. Проведен вторичный анализ результатов «больших дебатов» (проходили во Франции с 15 января по 15 марта 2019 г., N = 381 346) и опросов общественного мнения, проводимых Центром политических исследований Сьянс По (*CEVIPOF*), Франция (2019–2021 гг.). Проведен вторичный анализ результатов исследования (дискурс-анализа 600 оригинальных сообщений с сайта «больших дебатов» *https://granddebat.fr.*, выполненного автором Люком Рубаном, 2019 г., Франция, на основе случайного отбора; N = 46 340). Проведен анализ официальных документов.

Тема развития процессов участия граждан в управлении и выстраивание «горизонтали» власти в стране получила довольно широкое развитие в работах современных авторов. Ей посвящены публикации Т.В. Андрияновой [2], А.А. Батечко-Соколовой [3], Е.В. Безвиконной [4], Т.Л. Харламовой [5], А.Н. Шматовой [6].

Анализ противоречий и проблем, связанных с развитием процессов децентрализации власти и управления, политического института местного самоуправления дан в работах авторов И.В. Бабичева [7], А. М. Белиспаева [8], С.Н. Большакова и А.Н. Григорьева [9], Т.Н. Захаровой [10], А.В. Колесниковой [11], М.В. Саудаханова [12], А.Н. Шматовой [6]. Институционализация местного самоуправления также рассмотрена и в наших, более ранних, работах [13].

Кроме того, ряд исследований затрагивает проблемы участия местных сообществ и граждан в решении проблем государственного, регионального и местного управления. Данные аспекты отражены в работах авторов Е.Н. Гоголевой и Э.Ю. Майковой [14], Р.И. Мельниковой и И.А. Мельникова [15], Е.В. Симоновой [16].

Изучение вопросов развития местного самоуправления во Франции авторами Ж.-Л. Бёфом, М. Маньян, Л. Блондьо внесло значительный вклад в системное рассмотрение проблемы [17; 18]. В работах авторов И.В. Гранкина [19], И.Ф. Ляпина [20], А.А. Соловьева и Н.А. Шеяфетдиновой [21] затронуты отдельные аспекты изучаемой проблемы.

Проведенный анализ публикаций по теме данной статьи позволил выявить имеющийся потенциал исследования темы участия муниципалитетов Франции в развитии процессов децентрализации власти и управления в современный период.

По состоянию на 1 января 2023 г. население Франции проживало в 18 регионах, 101 департаменте и 34 955 муниципалитетах. По состоянию на конец 2022 г. население страны составляло 67,4 млн чел. Половина населения Франции проживает в муниципалитетах с населением менее 10 000 чел. За 2021 г. было создано 9 новых муниципалитетов. В 2021 г. четыре муниципальных образования были преобразованы в муниципальные объединения, что увеличило общее число муниципальных образований с 223 до 227 по состоянию на 1 января 2022 г. [22]. Также наблюдается сокращение числа коммун (местных сообществ): с 35 440 в 2018 г. до 35 038 – в 2022 г. [23].

Вместе с тем, в последние годы отмечается расширение полномочий муниципалитетов и коммун. После проведения реформ 2010 и 2014 гг. расширились полномочия в сфере социально-экономической и социальной политики, в особенности – по вопросам благоустройства территорий, жилищной политики, финансов и управления имуществом. Усилена законодательная база для повышения стабильности источников финансирования местного самоуправления. Данные меры были предприняты после того, как стала проявлять себя тенденция сокращения собственной налоговой базы муниципалитетов и возрос риск ограничения финансовой автономии местных сообществ. Эти риски особенно проявили себя в период финансового кризиса 2008–2013 гг., а также во время пандемии 2019–2020 гг.

Центральные власти увеличили объем трансферов местным сообществам для компенсации снижающихся в результате экономического спада, доходов. Так, в 2021 г. операционные расходы органов местного самоуправления увеличились на 2,4 %, а их инвестиции увеличились на 5,3 %. Поступления от местных прямых налогов в 2021 г. составили 65,6 млрд евро, сократившись на 33,0 [22]. Государственные трансферты местным органам власти в 2022 г. составили 105,5 млрд евро. Основными статьями расходов остаются экономические вопросы, социальная защита и образование, каждая из которых составляет от 13 до 21 % расходов.

В целом финансовое положение всех категорий органов местного самоуправления и их объединений улучшилось в период с 2018 по 2021 гг. Это свидетельствует об их устойчивости к последствиям кризиса здравоохранения, который произошел в период пандемии коронавируса. Эта устойчивость объяснима двумя группами факторов: модернизацией налоговой базы поступлений в местные бюджеты и господдержкой, оказываемой со стороны национального правительства. На основании внутренней статистики составлен консолидированный отчет по всем местным органам власти, согласно которому, текущие расходы местных органов власти фактически увеличились на 4,4 % в период с 2018 по 2021 гг., а текущие доходы – на 6,3 %. Эта ситуация варьируется в зависимости от категорий местных органов власти (к примеру, операционные расходы профсоюзов за обозначенный период выросли более чем на 5 %, что значительнее, чем в других местных органах власти) [22].

Одновременно для повышения эффективности работы муниципалитетов местные сообщества предприняли шаги по совершенствованию административных структур управления на местном уровне. В частности, был начат процесс формирования органов управления на уровне городских районов, были предприняты шаги по обеспечению местных сообществ хорошо подготовленными, профессиональными кадрами. После реформы местного самоуправления, предпринятой Президентом Франции Франсуа Олландом в 2014 г., численность муниципальных служащих возросла и к началу 2019 г. составляла 1 млн 440 тыс., то есть 70 % всех территориальных служащих (всего муниципальных, департаментских и региональных служащих насчитывается около 2 млн). Из общего количества муниципальных служащих в 2021 г. 1 млн 11 тыс. работали непосредственно в самих местных сообществах, 300 тыс. служащих было занято в работе межмуниципальных образований и 129 тыс. – в структурах, аффилированных с муниципалитетами [24].

Укрепление кадрового потенциала муниципалитетов – далеко не все меры, которые были предприняты за последние годы Правительством Франции. Важным направлением здесь является вовлечение граждан и их объединений в процессы управления муниципалитетами. С начала 2000-х гг. довольно активно стали использоваться различные формы такого участия. Сегодня во Франции наблюдается поступательное движение в сторону более широкого использования различных форм прямой демократии и ее постепенное и устойчивое внедрение в национальную модель местного самоуправления. Данная тенденция получает ощутимую динамику в стране и, как следствие, оказывает все большее воздействие на модель местного самоуправления. Однако ряд вопросов здесь вызывают озабоченность органов власти. Во-первых, наблюдается довольно четкая тенденция отчуждения граждан от принятия решений. Во-вторых, национальные исследования демонстрируют рост недоверия граждан к органам власти и управления в стране, на всех уровнях. В условиях снижения активности граждан и их доверия механизмы прямой демократии, к которой сейчас все больше разворачивается социально-политическая модель страны, перестают действовать эффективно. Прямая демократия предполагает наличие негласного или зафиксированного социального договора между властью и гражданами, который выстраивает отношения как между сообществами и муниципалитетами, так и внутри местных сообществ, консолидирующих самые разные социальные группы и общественные структуры. Французские граждане – в высокой степени консолидированная нация, что подтверждается большим числом участников политических партий, общественных объединений, профсоюзов (согласно данным статистики, 23 млн французов являются членами, по меньшей мере, одной общественной ассоциации). Как следствие, местное сообщество, различные социальные группы становятся активными участниками муниципальной жизни. Доступ к муниципальному управлению получают самые разные группы горожан, что приводит к сплочению городского сообщества в целом.

В отношении поддержки населением общественно-политических институтов на местном уровне наблюдается следующая ситуация: доверие населения к органам местного самоуправления, местным политикам, выборным лицам, профсоюзам и общественным организациям, хотя и различается между этими институтами, но в целом демонстрирует тенденцию к снижению [25]. По итогам «большой национальной дискуссии» (январь – март 2019 г.) выявлена высокая степень недоверия граждан к политическим институтам, включая местные органы власти, а также зафиксировано нарастающее недовольство гражданского населения реализацией принципов представительной демократии. Снижение доверия населения к социальным и политическим институтам негативно влияет на поддержку реформ, что приводит к поиску гражданским обществом новых форм самовыражения и самоорганизации.

Так, в ответ на дебаты как на «псевдодебаты» 30 января 2019 г. движением «жёлтых жилетов» в сети Интернет был запущен альтернативный проект консультаций – «настоящие дебаты», в рамках которого было подано 25 тыс. предложений и зарегистрировано около одного миллиона голосов. Согласно альтернативным дебатам, выявлено, что вопросы политических институтов и политического участия (проведения референдумов) беспокоят избирателей больше проблем налогообложения и социальных проблем. Среди основных общественных запросов проявили себя такие как:

– повышение открытости публичного информационного пространства и расширение возможностей граждан участвовать в принятии управленческих решений;

– развитие форм прямой демократии (референдумы, референдумы гражданских инициатив (РИГ) и референдумы народных инициатив (РИП), консультации граждан и др.), наряду с модернизацией форм представительной демократии;

– предоставление больших полномочий и усиление роли ассоциаций и объединений граждан.

Управленческая элита во Франции, безусловно, обеспокоена подобными настроениями и стремится отреагировать на них. Реформирование системы местного самоуправления в стране направлено на то, чтобы усилить социальный потенциал местных сообществ и его влияние на развитие местных органов власти. Анализ результатов «больших дебатов» и опросов общественного мнения, проводимых Центром политических исследований Сьянс По (*CEVIPOF*), позволяет сделать некоторые выводы по проблемам отношения различных социальных групп к реформе местного самоуправления. По данным *CEVIPOF* [26], 80 % представителей различных социальных групп поддерживают политику реформ местного самоуправления.Поддержка реформ наиболее высока у возрастной группы от 25 до 55 лет, среди представителей среднего класса, имеющих постоянную оплачиваемую работу, высшее образование и навыки управления или опыт участия в политической жизни. Поддержка реформ наиболее низка у возрастной группы от 40 до 65 лет, среди представителей малообеспеченного класса, с низким уровнем образования, представителей женского пола или меньшинств (особенно женщин-мигрантов). С учетом перечисленных факторов около 25 % граждан не принимает участия в обсуждении реформ и не участвует в работе муниципалитетов, а 30–40 % избирателей традиционно не участвуют в местных выборах.

Возрастающая 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.

В результате последовательных реформ по децентрализации управления во Франции структура и состав управления в местных органах власти претерпели значительные изменения, связанные прежде всего с перераспределением полномочий. Важное внимание при этом уделено уровню подготовки служащих и специалистов сфер, входящих в полномочия местной власти. Однако эти меры не привели к существенным изменениям в качестве управления, что наглядно проявилось в растущей неудовлетворённости французских граждан политическими решениями национальной и местных властей.

Выявленные социальные особенности позволяют сделать выводы о том, что социально-политический потенциал местных органов власти и управления – это так называемая «просвещённая» аудитория, готовая принимать участие в решении различных вопросов управления. Эта аудитория является основой построения прямой демократии участия, где мотивированное мнение и волеизъявление граждан становится элементом принятия обоснованных и оптимальных решений.

Таким образом, современная модель местного самоуправления адаптируется к новым условиям и развивается в поиске баланса интересов и создания эффективных механизмов взаимодействия между различными уровнями публичной власти, а также укрепления принципов самоорганизации населения и развития механизмов участия граждан в управлении муниципалитетами.

Эволюция модели местного самоуправления происходит на фоне значительного роста и укрепления роли местных властей в системе публичной власти в стране. Анализ объёма полномочий и ресурсов местных властей подтверждает всё возрастающую роль муниципалитетов в управлении публичными делами во Франции.

Литература:

1. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. Под ред. Д.В. Скляднева. СПб.: Наука, 2006. 459 с.
2. Андриянова Т.В. «Общественный диалог» и его управленческие перспективы в коммуникационной теории Б. Пирса и В. Кронена // Коммуникология. 2021. № 9 (1). С. 151–159.
3. Батечко-Соколова А.А. Финансовая децентрализация как средство решения проблем взаимодействия органов государственной власти и муниципального управления в РФ // Теория права и межгосударственных отношений. 2022. № 1(10(30). С. 89–94.
4. Безвиконная Е.В. Политический коммуникативный потенциал местного самоуправления в модели самоорганизации: дисс. ... д-ра полит. наук. Санкт-Петербург, 2013. 436 с.
5. Харламова Т.Л. Проблемы информационного обеспечения процессов управления в цифровой среде // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2024. № 5(149). С. 108–113.
6. Шматова А.Н. Трансформация институциональных отношений органов государственной власти и местного самоуправления: дисс. … канд. социол. наук. Ставрополь, 2015. 156 с.
7. Бабичев И.В. Образование и институционализация территориальных (местных) сообществ как механизм развития местного самоуправления // Местное право. 2011. № 4. С. 3–16.
8. Белиспаев А.М. Институты децентрализации власти // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 3(9). С. 45–50.
9. Большаков С.Н., Григорьев А.Н. Трансформация системы территориального управления во Франции: роль и функции местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 1 (10). С. 22–29.
10. Захарова Т. Н. Понятие и признаки местного самоуправления в современной России в контексте трактовки понятия «публичная власть» // Бизнес и общество. 2023. № 1(37). С. 45–53.
11. Колесникова А.В. Централизация и децентрализация в региональной политике многосоставного государства: российская практика в контексте зарубежного опыта: дисс. ... канд. полит. наук. Саратов, 2015. 189 с.
12. Саудаханов М. В. Местное самоуправление во Франции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 7. С. 132–134.
13. Ершов А. Н., Панченко О. Л., Сытин А. В. Эволюция феномена бюрократии в контексте децентрализации власти.Казанский социально-гуманитарный вестник. 2024. № 2. С. 38–47.
14. Гоголева Е.Н. Активность местного сообщества как условие функционирования местного самоуправления // Известия Тульского государственного университета. 2010. № 2. С. 126–135.
15. Мельникова Р.И., Мельников И.А. Актуализация исследования проблемы взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2015. № 34 (20) (217). С. 19–22.
16. Симонова Е.В. Программа поддержки местных инициатив как инновационный инструмент в системе управления местными сообществами // Управление инновациями: теория, методология, практика. 2016. № 9. С. 177–183.
17. Бёф Ж.-Л., Маньян М. Территориальные образования и децентрализация // Отечественные записки. 2006. № 5. С. 5–9.
18. Блондьо Л. Новый дух демократии: текущие события в демократии участия. Париж: Порог, 2008. 178 с.
19. Гранкин И.В. Французская система местного самоуправления // Российское государствоведение. 2013. № 1. С. 5–14.
20. Ляпин И.Ф. Децентрализация государственной власти: механизм реализации в унитарном государстве (на примере Франции) // Мир политики и социологии. 2016. № 4. С. 55–60.
21. Соловьев А.А., Шеяфетдинова Н.А. Децентрализация государства: опыт Франции // Современное право. 2014. № 11. С. 154–159.
22. Органы местного самоуправления в цифрах. 2022. URL: BATweb-DGCL-CL_en_chiffres_2022.pdf (дата обращения: 01.12.2022).
23. Органы местного самоуправления в цифрах. 2023. URL: BATweb-DGCL-CL_en_chiffres_2023.pdf (дата обращения: 15.02.2024).
24. Les collectivités locales en chiffres 2022 (пер. сфр. Местные органы власти в цифрах 2022 г.). URL: MINISTÈRE CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. 2022 (дата обращения: 15.04.2025).
25. Le Grand débat national et la démocratie. Cevipof. Mars 2019. (перев. с франц.: Великая национальная дискуссия и демократия. Чевипов. март 2019 г.) 14 p. URL: LeGranddébatnational etladémocratie. Cevipof. Mars 2019. – Sciences économiques et sociales (ens-lyon.fr) (дата обращения: 19.03.2025).
26. Центр политических исследований. URL:https://www.sciencespo.fr/cevipof/ (дата обращения: 12.03.2025).

Municipalities of France as a Socio-Economic and Political Basis for the Decentralized Development of the State

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

The relevance of the research topic is due to the study of social governance mechanisms in new conditions and a changing context. Governance mechanisms are considered on the case of the French Republic. Decentralization of power and governance is the path that France took two centuries ago. Municipalities as a democratic institution play the role of the main instrument. The study of various practices and paths of decentralization shows that this process is extremely contradictory, which is reflected in the French state and society. Research shows that the contradiction in society has reached a significant scale, since the level of mistrust of citizens in government bodies is high; protest movements have become active. In such conditions, a new approach to organizing the interaction of citizens and municipalities is needed.

The purpose of the study is to identify the ways and directions of development of municipalities as one of the important instruments for the democratization of society (using France as an example). The objective of the study is to analyze the current state of municipalities in France, the features and problems of their development at the current stage.

The scientific significance of the study lies in identifying the features of the development of decentralization and municipalities as an important instrument in modern society. The practical significance of the study lies in the possibility of applying the obtained results and conclusions in the practice of state and municipal administration in Russia. The scientific novelty of the results lies in the conclusions obtained by the authors about the evolution of the local government model, which is taking place against the background of significant growth and strengthening of the role of local authorities in the public authority system in France; a conclusion was made about the need to improve the political model of local government and increase the efficiency of municipalities, optimize the forms of local affairs management to ensure the socio-economic development of municipalities.

Keywords: municipality, social governance mechanisms, decentralization, democracy, local community, local self-government