

УДК 316.4

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-331-335

**Местные сообщества как субъекты демократического развития страны
(кейс Франции)****Сытин Аркадий Викторович**Соискатель кафедры общей и этнической социологии
Казанского (Приволжского) федерального университета**Ершов Андрей Николаевич**Доктор социологических наук,
профессор кафедры регионологии и цифровой гуманитаристики
Казанского (Приволжского) федерального университета

В современном мире возрастает роль местных сообществ в управлении социальными процессами. Как субъекты управления, местные сообщества принимают на себя ряд функций, которые государство готово делегировать. Чаще всего это вопросы местного значения: социальная сфера, благоустройство, экология, культура и другие вопросы, связанные с активностью самих граждан. Таким образом, местные сообщества позволяют выстраивать горизонталь управления и способствуют развитию демократии. Важно понимать, какие факторы способствуют или препятствуют участию местных сообществ в управлении социальными процессами. В данной статье представлен анализ кейса Франции.

Цель статьи – изучить и проанализировать опыт участия местных сообществ в управлении социальными процессами (на примере Франции).

Научная значимость исследования заключается в выявлении положительных сторон и ограничений для развития практик управления на местах с учетом социально-политического и социокультурного контекстов изучаемого кейса.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применения полученных результатов и выводов в практике организации местных сообществ как важнейших ресурсов управления социальными процессами в современных обществах.

Научная новизна результатов состоит в систематизации опыта развития самоорганизующихся систем в форме местных сообществ для последующего научного моделирования процессов институционализации местной власти и управления.

Ключевые слова: *местное сообщество, управление социальными процессами, демократия участия, гражданское участие, институт местного самоуправления, самоорганизующаяся социальная система*

Для цитирования: *Сытин А.В., Ершов А.Н. Местные сообщества как субъекты демократического развития страны (кейс Франции) // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 331–335. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-331-335.*

В мире нарастает неопределенность и снижается управляемость социальными процессами. Заметно снижается роль государства как основного регулятора, в то время как значение самоорганизующихся обществ, наоборот, возрастает. В этой связи местные сообщества становятся важными субъектами управления социальными процессами. Институционализация местных сообществ, местного самоуправления происходит поэтапно и варьируется от страны – к стране, от культуры – к культуре. В любом случае высокую роль играют предпосылки и условия, которые сложились на определенной территории: политические традиции участия, менталитет, уровень гражданственности, культурные и религиозные особенности нации. Изучение опыта самоорганизации обществ позволяет выявить связи и зависимости, влияние которых создает определенный контекст для развития социально-политических институтов.

Сегодня практика включенности местных сообществ в процессы социального управления становится практически повсеместной. Однако не существует универсальных технологий. Любой социальный опыт нуждается в осмыслении, рефлексии, упорядочивании. Эта роль отведена социологическому анализу. Социология позволяет выделить типовое, существенное и главное, дедуктивным и индуктивным методами понять возможности принятия и транслирования данного конкретного опыта в практику определенной страны или территориального образования. В данной статье представлен аналитический срез опыта участия местных сообществ в управлении социальными процессами.

Цель статьи – изучить и проанализировать опыт участия местных сообществ в управлении социальными процессами (на примере Франции).

В статье применен комплексный метод социологического анализа. Методологией выступили системный и структурно-функциональный подходы, на основе которых местные сообщества изучены как структурные элементы системы социального управления, выполняющие определенные, делегированные им социально-управленческие функции. Деятельностный подход, дополняющий указанную методологию, обеспечивает понимание местных сообществ как субъектов социального творчества и гражданской активности.

В статье сочетаются несколько исследовательских методов: проведен анализ официальной статистики, представленной в открытых, а также во внутренних французских источниках; дискурс-анализ высказываний официальных лиц страны, представленных в открытом доступе; проведен анализ документальных источников. Также методом исследования явилась технология кейс-стади – изучен опыт одной из европейских стран, который может быть осмыслен лишь в контексте социокультурных условий конкретной страны.

Комплексность методологии обеспечивает валидность представленных выводов; сочетание качественных и количественных методик позволяет углубить анализ кейса.

Местные сообщества представляют собой не просто граждан, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами, но организацию этих граждан в группы для решения общих вопросов. Местные сообщества могут быть представлены различными группами и объединениями: профессиональными, социальными, выборными, территориальными и так далее. Во Франции действуют территориальные гражданские советы различного уровня. В гражданских советах работают представители населения местных сообществ, общественных и профсоюзных организаций, бизнеса, депутатов местных советов. В отличие от советов внутригородских районов, председателем гражданского совета не может быть мэр или депутат местного совета, таким образом, население местных сообществ выбирает председателя советов непосредственно из горожан.

Советы внутригородских районов начали создаваться во Франции с 2002 г., когда был принят Закон о развитии демократии, «приближенной к населению местных сообществ» [1]. В соответствии с новым законом, во всех муниципальных образованиях с населением более 80 тыс. жителей должны были быть созданы внутригородские районные советы. В муниципальных образованиях с населением от 20 до 80 тыс. создание внутригородских районных советов осталось факультативным.

Участие в местных выборах позволяет населению местных сообществ непосредственно участвовать в голосовании за тех или иных кандидатов в местные советы и, как следствие, формировать органы местного самоуправления. Спектр политических партий, участвующих в выборах, достаточно широк. Например, на муниципальных выборах 2015 и 2020 гг. принимали участие около 25 общенациональных и около 50 региональных партий – самостоятельно (формируя отдельные избирательные списки) или в коалиции с другими политическими силами. На выбор той или иной партии значительно влияют общественные ассоциации, в которых состоят французские граждане (в соответствии с данными Министерства внутренних дел, каждый третий француз (23 млн французов в возрасте более 14 лет) является членом, по меньшей мере, одной общественной организации, а общее количество общественных организаций во Франции приближается к 3 млн) [2].

Основные направления деятельности местных сообществ сконцентрированы на оказании услуг в социально значимых для граждан сферах, таких как коммунальная экономика и благоустройство территорий, общественный транспорт, борьба с без-

работицей, обеспечение безопасности, борьба с любыми проявлениями дискриминации и религиозной вражды, защита окружающей среды.

Так, с 2017 г. горожане сами выбирают приоритетные проекты по благоустройству города и развитию городской экосистемы, что позволило более эффективно определять приоритеты развития местных сообществ, одновременно обеспечивая поддержку населением действий органов местного самоуправления и мобилизуя гражданский потенциал для достижения поставленных перед местными сообществами целей [3]. Более того, увеличение количества граждан, принимающих участие в управлении местными делами через участие в общественных структурах, позволило местным сообществам рационализировать организационную структуру местных администраций и минимизировать часть затрат на управление местными делами.

По данным Ассоциации мэров Франции, в 2021 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 (т.е. сумму в 300 млн евро в год). В последние несколько лет горожане сами выбирают приоритетные проекты из более чем 5000 предложений по благоустройству города и развитию городской экосистемы [4].

Функции местных сообществ в последние годы постепенно расширяются, а объем делегированных им полномочий возрастает. В результате процессов децентрализации власти местные сообщества во Франции получили дополнительные права по осуществлению ряда функций, носящих публично-правовой характер, которые свойственны всем органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и т.д.). Однако при этом наблюдается сокращение их финансовой автономии, что отмечается рядом политиков и общественных деятелей. По мнению профессора Эрцога, финансовая автономия местных сообществ и их полномочия в налоговой сфере должны быть существенно расширены, чтобы минимизировать зависимость местных сообществ от финансово-экономической политики центральных властей [3].

Риск ограничения финансовой автономии местных сообществ особенно возрос в период финансового кризиса 2008–2013 гг. и во время рецессии, вызванной эпидемией коронавируса. В ответ на экономический кризис и с целью обеспечить местное самоуправление стабильными и предсказуемыми ресурсами французские власти начали активно работать над созданием «единообразных блоков полномочий» местных сообществ в таких важных сферах, как социальная политика, развитие инфра-

структуры и урбанизм, межгородской транспорт, защита окружающей среды, то есть в тех сферах, на которые приходится основные бюджетные затраты органов местного самоуправления.

В то же время расширение полномочий не привело к приросту муниципальных служащих, задействованных для выполнения местными сообществами своих функций. По состоянию на 31 декабря 2020 г. численность муниципальных служащих составляла 1 960 300 оплачиваемых работников по основной работе в территориальной государственной службе (*FPT*). Из них 1 455 600 были государственными служащими, 419 900 – контрактными работниками, 28 500 работников работали по субсидированным контрактам и 56 300 имели другие статусы (няни, ученики, офисный персонал). Кроме того, имелось 36 700 так называемых второстепенных должностей, т.е. должностей, занимаемых работниками с другой, более высокооплачиваемой работой на государственной службе. С точки зрения рабочей нагрузки в 2020 г. насчитывалось 1 827 700 штатных работников [5].

По сравнению с 2019 г. численность рабочей силы в 2020–2022 гг. сократилась [3]. Число сотрудников органов местного самоуправления на душу населения в 2022 г. составляло 13,9 эквивалента полной занятости на 1000 жителей. Этот административный показатель ниже в небольших муниципалитетах и выше – в более крупных. Без учета получателей субсидируемых контрактов численность государственных служащих в муниципальных организациях несколько снизилась (-0,6 %). Незначительно снизилась численность государственных служащих в ведомственных организациях (-0,3 %). Она увеличилась в регионах (+2,1 %) [5]. С 2020 по 2022 гг. наблюдается некоторый прирост численности служащих местных выборных органов, в сферах администрирования (+1,6 %), муниципальной полиции (+1,8 %) и организации массовых мероприятий (+3 %).

Как отмечал президент ассоциации мэров Франции Франсуа Боруа: «Муниципальные служащие составляют важнейший управленческий ресурс местных сообществ, и повышение их технических компетенций и уровня подготовки необходимо для обеспечения эффективного выполнения муниципалитетами своих функций, особенно с учетом возрастающего объема полномочий органов местного самоуправления» [3]. Сегодня, несмотря на повышение значимости местных сообществ в системе управления, объем финансирования является недостаточным. Собственные ресурсы местных сообществ формируются на 75 % за счет местных налогов, а платные услуги и проценты от вкладов дают оставшиеся 25 % бюджетных поступлений.

Проблема финансовой зависимости местных сообществ от центральной власти обострилась в связи

с наблюдаемой негативной тенденцией увеличения доли трансфертов в общем объеме местных бюджетов и сокращения доли самих местных налогов. Доля местных налогов в муниципальных бюджетах продолжает сокращаться с 2020 г. после решения Президента Франции Эммануэля Макрона о постепенной отмене налога на проживание к 2022 г. (одного из основных местных налогов). В то же время, выпадающие доходы будут заменены государственными трансфертами (так называемая общая дотация функционирования или *DGF*). В абсолютных величинах финансовые трансферты государства в виде целевых или общих (нецелевых) трансфертов муниципальным образованиям составили около 68 млрд евро, то есть около 70 % общего объема ресурсов местных сообществ [7]. Сокращение национальных субсидий и их реструктурирование демонстрирует изменение приоритетов государственной политики в отношении местных сообществ, а именно – все больший акцент на привлечение новых источников и ресурсов, в форме общественного участия. Это проявляется в постепенном увеличении охвата местных сообществ вопросами общественного участия, создании новых общественных структур с привлечением волонтерских и профессиональных ресурсов.

В целом развитие и укрепление общественных структур на местном уровне создает благоприятные условия для активного участия населения в управлении местными делами. Согласно данным исследований *CNRS*, структура волонтерской деятельности в 2021–2022 гг. имела следующий вид:

- 29 % были заняты в сфере спорта;
- 16 % – в сфере культуры;
- 13 % – в социальной сфере и сфере здравоохранения;
- 12 % – в сфере досуговой и клубной деятельности;
- 10 % – адвокатской деятельности;
- 10 % – гуманитарной деятельности;
- 4 % – в сфере образования;
- 6 % – другие сферы деятельности [8].

Таким образом, наибольший объем волонтерской деятельности относится к сфере культуры и спорта. При этом, согласно исследованиям, волонтеры в сфере культуры и спорта наиболее преданы своему делу, поскольку 41 % (в сфере спорта) и 36 % (в сфере культуры) состоят в своей ассоциации более 10 лет. Данное соотношение в основном сохраняется и в современной Франции, где большинство волонтерских организаций осуществляют деятельность в сферах спорта и культуры [2].

В последние 20–25 лет во Франции активнее стали развиваться местные сообщества, что обусловлено принятием и развитием соответствующей законодательной и правовой основы. Начиная с 2002 г. стали создаваться и набирать вес советы

внутригородских районов. Основными сферами управления местных сообществ все эти годы являлись, по преимуществу, сферы социальной и культурной жизни, благоустройства территорий. Широкоую практику приобрел опыт участия граждан в выборе приоритетных для развития городских территорий проектов.

Однако расширение функций и полномочий местных сообществ не находит адекватного отражения в финансировании, в связи с чем местные бюджеты сталкиваются с определенными сложностями. Финансовая автономия местных сообществ в последние годы несколько сократилась, что отмечается рядом политиков и общественных деятелей. Это вызвано изменением налоговой политики и сокращением доли местных налогов в структуре бюджетов местных сообществ. Также не происходит соответствующего увеличения численности муниципальных служащих, задействованных для выполнения местными сообществами своих функций. В результате фиксируется тенденция привлечения новых ресурсов в виде волонтерства и общественного участия. Это расширяет возможности участия граждан и их объединений в деятельности местных сообществ, но несколько ограничивает возможности профессионального управления социальными процессами, поскольку происходит сокращение профессионального уровня их кадрового состава.

Опыт Франции позволяет выделить позитивные стороны и черты развития практики местных сообществ как субъектов управления социальными процессами. Прежде всего, это расширение демократического участия в процессе управления страной и отдельными ее территориями. Местные сообщества как полноценный управленческий ресурс берут на себя значительную долю решений на местах и разгружают, тем самым, вертикаль управления. Участвуя в деятельности местных сообществ через различные общественные организации, профсоюзы, бизнес-сообщества и другие самоорганизующиеся социальные системы, граждане наиболее полно реализуют свой личностный, творческий, профессиональный потенциал и способствуют, тем самым, формированию устойчивости социальной системы. Принимаемые на местах решения наиболее полно приближены к нуждам граждан, что также является важнейшим фактором стабильности территорий.

В то же время анализ опыта Франции показал и наличие определенных резервов в организации деятельности местных сообществ. Это связано с определением доли необходимых финансовых источников и ресурсов, без которых невозможно эффективное управление на местах. Практика показывает, что ограничение этой доли приводит к нежелательным последствиям в виде социального отчуждения и неучастия граждан в деятельности местных сообществ, о чем мы писали в своей

более ранней статье [9]. Учет положительных сторон и ограничений позволит наиболее адекватно применить данный исследовательский опыт для транслирования его в практику управления в конкретных социально-политических и социокультурных условиях.

Литература:

1. The Law on Democracy in the Neighborhood of February 28, 2002. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 15.03.2025).
2. Report on the social situation in France 2021. Social and Economic Council of France URL: <https://www.vie-publique.fr/rapport> (дата обращения: 22.09.2025).
3. Official website association of French mayors. URL: <https://www.amf.asso.fr/page-toute-actualite/36012> (дата обращения: 21.11.2025).
4. Official website. URL: <https://www.paris.fr> (дата обращения: 11.11.2025).
5. Les collectivités locales en chiffres 2022. Ministère chargé des collectivités territoriales. 2022.
6. Gestion municipale: le développement des budgets participatifs (trans. From French: Municipal management: development of participatory budgets, e-doc). URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271797-gestion-municipale-le-developpement-des-budgets-participatifs> (дата обращения: 12.12.2025).
7. Report of the Congress of Local Authorities of the Council of Europe on Local Democracy. 2019 edition. P. 15–19 (e-document). URL: <https://www.persee.fr/doc/> (дата обращения: 10.08.2025).
8. The methodology adopted by the Matisse/CNRS team provided information on the volume of voluntary work based on information provided by the associations and not directly by the volunteers. Данные из внутренних источников Национального центра научных исследований Франции (Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)). URL: <https://www.cnrs.fr/fr> (дата обращения: 10.10.2025).
9. Сытин А.В., Ершов А.Н. Институциональные и социальные механизмы гражданского участия в деятельности местных сообществ // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 303–308. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-303-308.

Local Communities as Subjects of Democratic Development of the Country (Case of France)

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

In the modern world, the role of local communities in the management of social processes is growing. As governing bodies, local communities assume a number of functions that the state is willing to delegate. Most often, these are issues of local importance, such as social services, public amenities, ecology, culture, and other matters related to citizen participation. Thus, local communities help build a horizontal governance structure and contribute to the development of democracy. It is important to understand the factors that facilitate or hinder local community participation in the management of social processes. This article analyzes the case of France.

The purpose of the article is to examine and analyze the experience of local community participation in the management of social processes (using France as an example).

The scientific significance of the study lies in identifying the positive aspects and limitations for the development of local governance practices, taking into account the socio-political and socio-cultural contexts of the case under study.

The practical significance of the study lies in the potential application of the obtained results and conclusions in the practice of organizing local communities as essential resources for managing social processes in modern societies. The scientific novelty of the results lies in the systematization of experience in the development of self-organizing systems in the form of local communities, for subsequent scientific modeling of the processes of institutionalization of local government and governance.

Keywords: local community, management of social processes, participatory democracy, civic participation, institution of local self-government, self-organizing social system