

ЦЕНТР СОДЕЙСТВИЯ ДЕМОКРАТИИ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
«ГЕЛИКС»

---

# Локальная демократия

М е т о д и ч е с к о е   п о с о б и е

---

А. БЕЛОУСОВ, Г. ГАВРИЛОВ, К. КИСЕЛЕВ  
при участии  
С. ПОНОМАРЕВА, Л. ПРОХОРОВОЙ, И. ФЕДОРЕНКО

Ответственный редактор  
*д. п. н. Г. В. Голосов*

Санкт-Петербург  
2010

УДК 321.7  
ББК 66.3(2Рос)12  
Л73



Опубликовано в рамках проекта «Лучше меньше, да лучше: Просвещение для демократии в малых городах и сельской местности России» (ЛМДЛ) при поддержке программы «Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» Европейского Союза / Комиссии Европейских сообществ и Тайваньского фонда за демократию. Содержание материалов является предметом ответственности проекта ЛМДЛ и не отражает точку зрения грантодателей.

**Локальная демократия** : методическое пособие / А. Белоусов, Л73 Г. Гаврилов, К. Киселев, при участии С. Пономарева, Л. Прохоровой, И. Федоренко ; отв. ред. Г. Голосов. — СПб., 2010. — 79 с.

ISBN 978-5-904938-03-1

Пособие посвящено проблемам функционирования и совершенствования локальной (местной) демократии в современной России. Обобщается опыт работы местного самоуправления, проведения избирательных кампаний на муниципальном уровне, взаимодействия органов МСУ с общественными организациями.

Для муниципальных служащих, местного актива общественных организаций и политических партий, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами местной демократии.

УДК 321.7  
ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 978-5-904938-03-1

© АНО Центр «Геликс», 2010

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

<i>От редактора</i> .....	4
<i>Введение. Локальная демократия в России (А. Белоусов, К. Киселев)</i> ...	5
<i>Глава 1. Структурирование местных сообществ и группы интересов (К. Киселев)</i> .....	9
Типичные структуры местного сообщества .....	15
<i>Глава 2. Местные кампании гражданского лоббизма (А. Белоусов)</i> ....	21
Западный опыт .....	21
Особенности кампаний гражданского лоббизма в России .....	24
Благоприятные условия для проведения кампании гражданского лоббизма .....	28
Принуждение к диалогу: как заставить власть прислушиваться к себе .....	30
Рекомендации по проведению кампаний гражданского лоббизма ...	32
<i>Глава 3. Местные избирательные кампании (Г. Гаврилов)</i> .....	38
Что такое локальная избирательная кампания? .....	38
Демократия на локальных выборах: много или мало? .....	40
Разновидности локальных избирательных кампаний .....	42
Технологические особенности локальных избирательных кампаний .....	43
<i>Заключение. Тактика локальных сообществ против апатии     молчаливых масс</i> .....	50
<i>Приложение 1. Роль самоуправления в решении проблем     местных сообществ: тезисы (Л. Прохорова)</i> .....	53
<i>Приложение 2. Примеры успешных гражданских кампаний     (С. Пономарев)</i> .....	58
<i>Приложение 3. Как выиграть муниципальные выборы     (И. Федоренко)</i> .....	66
Сведения об авторах .....	77
Консультационный центр «Департамент политики» .....	79

## От редактора

Пособие «Локальная демократия» опубликовано в рамках проекта «Лучше меньше, да лучше: Просвещение для демократии в малых городах и сельской местности России» (ЛМДЛ) при поддержке программы «Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» Европейского Союза / Комиссии Европейских Сообществ. Основная цель проекта состоит в том, чтобы способствовать развитию демократической структуры местного самоуправления в малых городах и сельской местности, содействовать гражданской активности на местах, продуктивному взаимодействию между органами местного самоуправления и гражданским обществом. Проект стремится обеспечить жителей сельской местности и малых городов России адекватной, практически-ориентированной информацией путем создания доступа региональных периферий к образовательным и информационным ресурсам, сосредоточенным в региональных центрах. Пособие опубликовано при поддержке Тайваньского фонда за демократию.

Пособие прошло апробацию на Конференции для молодых активистов из малых городов и сел России, состоявшейся 25–28 июня 2010 г. в Санкт-Петербурге в рамках проекта ЛМДЛ, при поддержке программы «Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» Европейского Союза / Комиссии Европейских сообществ и Международного республиканского института (США). Выражаю глубокую признательность участникам конференции, высказавшим немало конструктивных предложений по улучшению структуры и содержания книги. В частности, по рекомендации участников конференции основной текст пособия был дополнен приложениями.

Разумеется, особая благодарность — всем перечисленным выше организациям, без поддержки которых издание не состоялось бы. Содержание материалов является предметом ответственности проекта и не отражает точку зрения грантодателей.

## Введение

---

### ЛОКАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ В РОССИИ

---

Локальную демократию (иногда ее называют низовой или местной демократией) понимают по-разному: и как национальную модель демократии, и как участие граждан в управлении, и как форму самоорганизации граждан, и как демократическое устройство на местном (муниципальном) уровне. Она включает в себя множество институтов, таких как:

- местные выборы;
- референдумы и иные формы прямой демократии на местном уровне (сходы, опросы и т. п.);
- совещательные структуры при местных органах власти;
- публичные слушания;
- формы самоорганизации (организации по интересам, территориальные организации (ТОСы, ТСЖ и т. п.));
- способы выражения интересов граждан, включая местные кампании по защите своих прав, и т. д.

Понятие локальной демократии также связано с понятием местного сообщества. Существуют две основные трактовки этого понятия. Согласно первой, местное сообщество — это совокупность людей, проживающих на территории муниципального образования. Они представляют собой сообщество, ибо их объединяет административная общность и совместная территория проживания. Часто административная общность дополняется различными формами гражданской (этнической, профессиональной и т. д.). Согласно второй, местное сообщество — это локальная совокупность людей, объединенных определенным интересом. По существу, местное сообщество в первом смысле состоит из сообществ во втором. Иными словами, сообщество места (муниципалитет) всегда состоит из сообществ по интересам.

Представление о локальной (низовой) демократии в России в самой России на данный момент носит довольно смутный характер. Это объясняется несколькими причинами.

Значение локальной демократии в России — несколько иное, чем на Западе. На Западе интерес к локальной демократии связан с теми ресурсами, которая она несет в себе. Локальный уровень — наиболее приближенный к населению, к конкретным людям и конкретным проблемам. Соответственно, если не получается что-то внизу, то только тогда можно попробовать сделать что-то вверху. И наоборот, если есть проблемы с эффективностью высших эшелонов управления, то местные сообщества будут выступать основой для стабильности и развития всего общества.

Более того, глобализация привела за последние 30 лет к серьезным изменениям в экономике и социальной сфере. К числу таких изменений относятся потеря гибкости крупными корпорациями, периодические массовые увольнения, типичная для многих регионов деиндустриализация, популярность работы на аутсорсинге, появление сервисной экономики, миграция и т. д. Все это способствовало возрастанию активности и роли местных сообществ и местных авторитетов\*.

С другой стороны, важную роль играет проблема падения авторитета власти и доверия к ней, прежде всего не местном уровне. В связи с этим в отдельных государствах появляются программы «демократического обновления», призванные повысить активность населения, укрепить доверие к власти. Такая программа, например, играла важную роль в кампании лейбористов под руководством Тони Блэра в 1994 г., которая проходила под лозунгом «new labour»\*\*.

В России понятие локальной демократии принимает несколько иной смысл. Общей тенденцией является снижение доверия к власти. Однако у нас все эти явления вызваны не глобализацией, а проектом укрепления власти в 2000-е годы под руководством Владимира Путина. Построение вертикали власти вызвало массу вопросов

---

\* *Holland D.* Local democracy under siege: activism, public interests, and private politics. N.Y.: New York University Press, 2007. P. XI–XIII.

\*\* Новая (партия) труда. Произносится «нью лэйбор». *Rao N.* Reviving Local Democracy: New Labour, new politics? Bristol: The Policy Press, 2000.

о судьбе российской демократии. Политика на федеральном уровне монополизирована, политическая конкуренция сведена практически на нет и имеет скорее декоративный характер.

Однако одной из характеристик вертикали власти является то обстоятельство, что властный сигнал по мере прохождения сверху вниз затухает. Многие эксперты в области российской политики отмечают, что если демократия где-то и осталась, то на низовом уровне. В отдельных муниципалитетах, реже в регионах, наблюдаются конкурентные выборы, сбои административных машин, выражения гражданами протеста против действий власти и против самой власти. Одним из показателей степени демократичности политического устройства на низовом уровне являются результаты выборов, которые свидетельствуют о том, что население способно голосовать вопреки давлению, оказываемому на него административными структурами.

Впрочем, зачастую это происходит по той простой причине, что федеральные власти понимают: нельзя перекрывать кислород во всей политической системе. У «пароварки» должны быть системы выхлопа пара, иначе она взорвется. Более того, очаги демократии выгодны власти для того, чтобы было чем ответить критикам «суверенной демократии».

Таким образом, если на Западе локальная демократия — это прежде всего формы самоорганизации и политического участия граждан, то в современной России локальная демократия — возможность выживания демократии как таковой, и только затем — формы самоорганизации и способы выражения интересов. Любая работа на низовом уровне сегодня — это повышение уровня демократии, поскольку для выражения интересов нужны условия, которых местных сообществ пытаются лишить.

Значит, в текущих условиях повышение уровня демократии возможно только за счет местных ресурсов. Такими ресурсами как раз и выступают местные лидеры общественного мнения, а также формы организации. Ибо привлечение федеральных ресурсов на местный уровень зачастую означает укрепление пресловутой вертикали власти, ведущее за собой гибель всякой демократии. Например, довольно опасной тенденцией стало введение института сити-менеджмента, повсеместно насаждаемое новоназначенными губернаторами, часто «варягами» из Москвы.

В итоге вырисовывается следующая формула локальной демократии в России: демократизация усиливает местные сообщества, а местные сообщества способствуют демократизации. До тех пор пока обе части формулы работают, можно говорить о том, что локальная демократия в России жива. Однако, как только нарушится один из принципов, локальная демократия столкнется с серьезными проблемами.

Данную работу писал коллектив авторов с разными политическими взглядами и различным опытом локальной демократии. Поэтому мы не ставили перед собой цель привести вас, уважаемые читатели, к одному единому мнению. Скорее, нашей целью было побудить вас к размышлению на тему о том, каким образом интересы местного сообщества зависят от демократизации и наоборот. В одних случаях для этого использованы практические рекомендации, в других — описания политических процессов, в третьих — комбинации этих подходов. В любом случае, эффективность локальной демократии складывается из формулы «знание + опыт». Мы искренне надеемся, что благодаря нашим трудам ваш опыт локальной демократии станет более эффективным.

### СТРУКТУРИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ И ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ

---

Вопрос о структуре местных сообществ и группах интересов имеет отнюдь не только теоретическое значение. Его практическая значимость принципиальна, хотя бы в силу того, что без знания о наличии и динамике интересов сообщества невозможна ни продуманная стратегия развития, ни организация гражданских кампаний с общественно полезными целями. Социальная инициатива, не опирающаяся на реальные интересы, будет обречена изначально, и даже при значительном финансировании просуществует лишь незначительное время, определяемое этим самым финансированием.

Проблема структурирования интересов в местном сообществе в ее прикладном звучании связана с пониманием следующих важных моментов.

**Первый.** Бесструктурных локальных сообществ до сих пор замечено не было. Любое местное сообщество всегда имеет и сложное вертикальное устройство, и горизонтально взаимодействующие интересы. Впечатление однородности у наблюдателя создают эффекты так называемой «имплозии», описанной Ж. Бодрийяром в работе «В тени молчаливого большинства, или Конец социального». Массы, по Ж. Бодрийяру, «не излучают, а, напротив, поглощают всё излучение периферических созвездий Государства, Истории, Культуры, Смысла. Они суть инерция, могущество инерции, власть нейтрального. Именно в этом смысле масса выступает характеристикой нашей современности — как явление в высшей степени импловивное, не осваиваемое никакой традиционной практикой и никакой традиционной теорией, а может быть, и вообще любой практикой и любой теорией»\*.

---

\* Бодрийяр Ж. В тени молчаливого большинства, или Конец социального. Екатеринбург; 2000.

Молчаливые, не проявляющие активности массы и создают эффект однородности, серости. Но так ли это на самом деле? Правильно ли на основании эффекта молчания говорить о бесструктурности, бессодержательности масс? Всегда ли масса является молчаливой?

Даже с учетом всей аргументации Ж. Бодрийера и его сподвижников столь же правдоподобной выглядит и иная гипотеза: массы говорят в другой тональности, нежели власть. Те ее механизмы, которые специально созданы для того, чтобы слушать массы, оказываются не способны это сделать. Именно поэтому власть и не слышит массы. Именно поэтому массы кажутся молчаливыми.

Власть в России пытается слышать исключительно политические высказывания масс. Именно их она боится, ибо видит за ними покушения на самое себе. Но люди, которые уже не ждут ничего доброго от власти, не ждут быть услышанными. Они самоорганизуются вне власти и начинают говорить на своем языке. В результате происходит как бы «закрытие» власти, политика постепенно исчезает, спускаясь первоначально до местного уровня, а затем проявляясь в формах активности, совершенно не понятных для власти.

Буквально несколько примеров. В крупных городах (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Нижний Новгород и др.) за последние несколько лет в массовом порядке начали создаваться неформализованные игровые клубы, игровые сообщества. Люди собирались играть в «Мафию», «Манчкин», «Монополию», спортивный покер и т. д. Все это возникло еще до того, как телевидение стало пропагандировать некоторые из названных игр. Некоторые сообщества оказывались очень устойчивыми. Известны игровые сообщества, которые существуют уже несколько лет.

Ровно такая же ситуация с сообществами киноманов. Почти во всех крупных городах действуют сообщества поисковиков — «кладоискателей». Байкеры, туристы, любители машин определенной марки, коллекционеры и т. д. и т. п. не просто существуют, но и активно действуют. Но власть их не видит, предпочитая формировать странные общественные палаты, не имеющие никакого отношения к локальной демократии и процессам самоорганизации местных сообществ. Самоорганизующихся граждан замечают только тогда, когда глухая власть вольно или невольно наступает на их права. Запретив спортивный покер, власть не уничтожила его, но активизи-

ровала рост неформальных объединений численностью в 10–30 человек, иногда до 100, которые собираются на квартирах или в кафе и спокойно устраивают турниры или просто играют.

Более активно повели себя автомобилисты, когда их права были затронуты подъемом пошлин на иномарки, ужесточением правил дорожного движения, беспределом сотрудников ГАИ—ГИБДД, массовым распространением «мигалок» и т. п. Волнения и просто демонстрации прошли по всем более или менее крупным городам России от Владивостока до Калининграда. Результат — фактический запрет на акции автомобилистов на дорогах. При этом не учли одного — за последние годы автомобильные сообщества уже сформировались. Они представляют уже реальную силу, много более мощную, нежели ранее существовавшая Партия автомобилистов. Новыми запретами ничего не решено. Запреты вызвали лишь новый виток противостояния власти. Например, в форме борьбы с мигалками, осуществляемыми арт-группой «Война»\* и иными активистскими структурами по всей территории России.

Другими словами, имплозивность (бездеятельность, отсутствие реактивности) и, как следствие, бесструктурность, местных сообществ — это миф, который активно распространяется и часто приживается в общественном сознании. Напротив, попытки создания молчаливого большинства приводят к стимулированию процессов самоорганизации локальных сообществ, а значит — к зарождению элементов локальной демократии.

Отсюда — важный вывод: общение есть катализатор активности. Причем любое общение. Активное развитие отдельных групп, местных сообществ (территориальных, на основе хобби и т. д.) рождает и большое сообщество и на уровне муниципалитета, и на уровне региона и страны. Региональная и государственная идентичности, формирующие патриотизм, своими корнями уходят в активность местных сообществ и локальную демократию.

Наконец, интересы в локальных сообществах структурированы хотя бы потому, что в этих сообществах существуют управляющие и управляемые, причем интересы власти и общества с неизбежностью разнятся.

---

\* <http://www.nr2.ru/moskow/285153.html>

**Второй.** Местные сообщества далеко не одинаковы, как не тождественны и их внутренние структуры. Одна структура интересов в мегаполисе, другая — в небольшой сельской муниципии. Более того, сами крупные города отличаются друг от друга выраженностью тех или иных интересов, уровнем активности соответствующих групп. Еще более многообразны небольшие муниципальные образования. История, культура, экономика, система управления и многое другое определяют структуру интересов в конкретном местном сообществе. Например, в Уральском федеральном округе немало городов с численностью населения 50–100 тысяч человек. На первый взгляд их объединяет то, что все они построены вокруг одного-двух производств, связанных с металлургией, машиностроением, добычей или переработкой полезных ископаемых (уголь, соли, руды, нефть и газ). Но при ближайшем рассмотрении оказывается, что нередко подобного рода типичность и, соответственно, сходство локальных сообществ — это лишь видимость.

Возьмем для примера два города: Ирбит (Свердловская область) и Тобольск (Тюменская область). Население первого — около 60 тысяч, второго — чуть более 100 тысяч. Градообразующим предприятием Ирбита в послевоенные годы являлся мотоциклетный завод, в 90-е гг. прошлого века его значение резко упало, но возросла роль автоагрегатного, стекольного, химико-фармацевтического и иных более мелких производств. По большому счету, суть профессиональной структуры поменялась не очень сильно. В Тобольске нефтехимический комбинат, хотя так и не вышел на проектную мощность, все же играет примерно ту же роль в экономике города, что и мотоциклетный в Ирбите. «Довеском» к нему тоже выступают менее значимые производства. И при этой схожести промышленной структуры города принципиально отличаются друг от друга по структуре представленных в местном сообществе интересов. Различия связаны с культурно-историческими факторами.

В Тобольске действуют Тобольская духовная семинария, крупнейшая в Сибири, с регентским и иконописным отделениями, Тобольская православная гимназия, туристический бизнес, связанный с посещением исторических религиозных центров, знаменитый Абакский монастырь и т. д. Кроме этого, была принята федеральная целевая программа развития Тобольска, нацеленная на восстанов-

ление исторических памятников, в особенности связанных с церковью. Результат для местного сообщества закономерен. По подсчетам, примерно каждый девятый-десятый человек в Тобольске связан с православной церковью. Во многом по признаку религиозности и формируются местные сообщества.

Ирбит, в свою очередь, был лишен и федеральной программы, и такого количества архитектурных «излишеств». В итоге культурно-смысловой слой, связанный с Ирбитскими ярмарками и иными историческими фактами, был размыт. Современная ирбитская идентичность привязана к дышащему на ладан мотозаводу и мотоциклам «Урал». Поэтому именно в Ирбите ежегодно проводятся слеты байкеров со всей России, сильно клубное мотоциклетное движение. Другими словами, символы этих двух не очень отдаленных друг от друга муниципий и соответствующих гражданских сообществ, — это байкер на мотоцикле «Урал» в Ирбите и девушка в белом платочке и длинной юбке в Тобольске.

**Третий.** В поисках структуры местных сообществ традиционная количественная социология часто пасует. Дело тут как в методике, так и в постановке задач.

Что касается методики, то ее проблемы очевидны. Например, наиболее стандартный прием выяснения интересов местного сообщества и его структуры — количественный социологический опрос, в котором с различными вариациями фигурирует вопрос: «Что вас больше всего волнует (тревожит и т. п.)?» В результате в практически 100 % случаев исследователь получает следующую иерархию ответов: индивидуальная экономика (доход, зарплата, занятость, цены, инфляция и т. п.), безопасность (неуверенность в завтрашнем дне, угроза увольнения, милицейский беспредел, освещенность улиц и т. д.). За этими двумя самыми популярными ответами следуют нюансы и частности: охрана животных, мусор на улицах, свежий воздух, качество образования, доступность здравоохранения и т. д. — проблемы, которые по сравнению с первыми двумя группами кажутся не очень важными. Но если ответы на вопрос об актуальности местных проблем совпадают в подавляющем большинстве локальных сообществ в самое различное время, то стоит ли верить традиционным опросам и стоит ли их вообще проводить?

Очевидно, что при таких исследованиях многие интересы, которые могут стать основой для социальной активности, остаются «за кадром». Например, в Екатеринбурге в апреле 2010 г. на улицы вышло более 5 тысяч человек с требованием согласования с населением города плана застройки Площади Труда, являющейся одной из центральных городских площадей. Ни одно исследование не в состоянии было выявить этого интереса в общей структуре местного сообщества.

Кроме того, создается впечатление, что традиционная социология часто руководствуется устаревшими представлениями как о социальной структуре вообще, так и о структуре интересов локального сообщества. Например, весьма распространено выделение в социальной структуре такой группы, как молодежь. Эта возрастная группа наделяется чертами группы интересов. Но по сути в ней соединяется несоединимое: молодой миллионер и молодой нищий, выпускник престижного вуза и молодой бомж без образования.

Другими словами, структура интересов локального сообщества много сложнее набора традиционных социальных сегментов (профессиональных, возрастных, гендерных, этнических и т. п.), «предлагаемых» социологами-традиционалистами.

**Четвертый.** Структура интересов локального сообщества не есть нечто стабильное, но, напротив, является динамичной, подвижной. Осознание интересов и образование соответствующих групп, благодаря современным средствам коммуникации, может проходить практически мгновенно. За считанные дни и даже часы. Уже упоминаемый выше массовый митинг в Екатеринбурге был собран «через Интернет». И уже на следующий день его тема вошла в актуальную повестку дня. Более того, в городской повестке тема застройки Площади Труда держится на протяжении нескольких месяцев, структурируя городское сообщество по очень простому основанию: за постройку на этой площади православного храма и, соответственно, против этого строительства.

Фактически в этом случае, вольно или нет, но произошло конструирование социальной реальности. И такого рода примеры не только не единичны, но массовы. Структура интересов локального, да и не только локального, сообщества может формироваться сознательно. Современная реальность пластична, а потому могут конструироваться и локальная общность в целом, и образующие ее группы интересов.

Субъектами формирования структуры локальных сообществ могут быть как власть (всех уровней), так и общественные объединения, движения, отдельные активисты.

## **Типичные структуры местного сообщества**

Несмотря на уникальность каждого местного сообщества, тем не менее имеет смысл говорить о существовании типичных, наиболее распространенных оснований для формирования интересов местного сообщества, которые в самых различных комбинациях могут проявляться при возникновении его внутренней структуры. Перечислим лишь некоторые, сгруппировав их по содержанию, по сути интереса.

### *Типичные традиционные интересы*

---

К этой группе оснований для выделения интересов можно отнести:

- профессиональные,
- этнические (национальность),
- гендерные (пол),
- конфессиональные (вероисповедание),
- экономические (уровень дохода и т. п.),
- образовательные и иные, которые хорошо известны и которые присутствуют в каждом муниципалитете.

Достаточно часто именно по этим основаниям образуются группы интересов самого различного характера, проявляющие себя и в политической сфере, и в сфере гражданского лоббизма.

### *Территориальные интересы*

---

Муниципальное сообщество чаще всего разделено на отдельные территории. В крупных городах можно прожить всю жизнь, но так и не побывать в целом ряде микрорайонов и даже районов. Иногда территориальная неоднородность достигает таких масштабов, что верным будет утверждение о наличии в одном городе нескольких городов. Есть, например, несколько Санкт-Петербургов в самом Санкт-Петербурге. В Екатеринбурге, например, уже появляются национальные районы, в которых компактно проживают визуальные меньшинства (китайцы, таджики и т. д.). И это касается не только

мегаполисов. Например, в Свердловской области есть город Волчанск, численность населения в котором не превышает 10 тысяч человек. Город буквально «разорван» на две части: Волчанку и Лесную Волчанку, расстояние между которыми несколько километров. Соединяет две части города 7–8-километровая трамвайная дорога, занесенная в книгу рекордов России, с одним вагончиком. Но дело не только и не столько в территориальной разобщенности. Две части города разделены буквально во всем, начиная с ЖКХ и заканчивая профессиональной структурой. Во время местных выборов избиратели, проживающие в разных частях «единого» Волчанска, предпочитают голосовать исключительно за «своих» представителей и против «чужих».

Наиболее известными формами организации территориальных интересов в местном сообществе, помимо выборов, являются референдумы, опросы, ГОСы, товарищества собственников жилья, домовые комитеты и т. д. В последнее время широкое распространение получили группы интересов, выступающие против точечной застройки, за сохранение дворов, исторического облика того или иного населенного пункта и т. п. Стоит вспомнить известную фразу о том, что именно территориальное самоуправление есть оплот всей демократической системы.

### *Досуговые интересы*

---

Значение этих групп интересов часто неоправданно преуменьшается, хотя их мобилизационные возможности и эффекты значительны для местных сообществ. Например, в крупных городах России День мыльных пузырей собирает до 15 тысяч участников! Еще большее количество людей посещают музеи во время традиционной Ночи музеев. В 2010 г. в Санкт-Петербурге по музеям «гуляли» 76 тысяч человек, а в Москве аж более 550 тысяч. Сопоставимые (в пропорции к численности населения) цифры можно было бы привести и по другим городам. Уже несколько лет ощущается все более жесткая потребность и в организации досуговых площадок и мероприятий, и, что важнее, тенденция к самоорганизации людей для проведения досуга. Назовем лишь несколько любопытных, на наш взгляд, тематических направлений, по которым идет оформление досуговых интересов:

- поиск «кладов». Поисковики — люди, которые самостоятельно занимаются поиском и раскопками монет, наконечников для стрел и прочей металлической атрибутики, имеющей хоть какую-то коллекционную ценность. Продажи поисковой техники стабильно растут;
- обсуждение кинофильмов, например, такого направления, как аниме;
- настольные игры («Мафия», «Манчкин» и пр.);
- активные игры. Здесь прежде всего нужно отметить «Дозор» (в настоящее время игры проходят почти в двухстах городах России);
- байкеры;
- стрелки из пневматического и иного оружия;
- txt-клубы (писатели, поэты и просто любители собираются для совместного чтения/прослушивания произведений малых форм);
- дискуссионные исторические клубы, и т. д. и т. п.

На фоне взрывной досуговой активности по самым разным направлениям, когда-то выглядевшие экзотично толкиенисты кажутся явно устаревшими, — так же, как, например, члены клубов самодетельной (авторской) песни или филателисты.

В чем принципиальная важность такого рода интересов и структур? Все очень просто. Общение, в том числе досуговое, создает доверие, а доверие служит опорой уже не только в досуговой деятельности, но и в гражданском лоббизме по иным вопросам, и в политических действиях. Тем более что очень часто люди, активно участвующие в создании разнообразных досуговых форм или просто принимающие участие в массовых досуговых мероприятиях, являются и социально, и политически активными. Во всяком случае, не равнодушными. Не случайно в свое время власть с большой опаской относилась к бардовскому движению, осознавая, что его потенциал выходит далеко за рамки палаток, костров и мастрюковской поляны, где проводится Грушинский фестиваль.

### *Социальные значимые неполитические интересы*

---

В данную группу интересов можно отнести те интересы, которые объективно имеют высокую социальную значимость и направлены,

как правило, на восстановление или приобретение права, на помощь кому-либо и т. д. Из наиболее массовых структур, функционирующих в местных сообществах и даже выходящих на региональный и федеральный уровни, можно назвать:

- автомобилистов (от клубов любителей определенных марок машин до обществ защиты прав водителей);
- защитников животных;
- экологов;
- инвалидов;
- благотворителей;
- борцов с наркоманией;
- ветеранов локальных войн;
- казаков. В отличие от опереточных «городских» казаков, в некоторых селах Челябинской, Оренбургской и др. областей казачьи объединения и казачье самоуправление — это довольно значимые формы гражданской и политической активности;
- предпринимателей, объединяющихся для защиты своих интересов;
- вкладчиков, дольщиков и иных, пытающихся восстановить или защитить свои экономические интересы; и т. д. и т. п.

Такого рода группы интересов в локальных сообществах иногда становятся реальной силой, успешно отстаивают свои права, добиываются от власти решений в свою пользу.

### *Политические интересы*

---

Актуализация политических интересов местных сообществ происходит во время выборов. Реализация этих интересов в электоральный период осуществляется в форме наказов, инициатив поддержки, волонтерского движения и т. д. Но это лишь одна сторона вопроса. С другой стороны, сами выборы есть и способ формирования локальной общности, и катализатор осознания политических интересов в локальном сообществе.

Более того, ряд городов доказали, что существует возможность формирования групп интересов по отношению к самим выборам. Например, в Перми уже дважды предпринимались попытки отмены прямых выборов главы города. Несколько лет назад пермяки сумели отстоять свое право, собрав примерно 150 тысяч подписей

в его защиту. В 2010 г. попытка была предпринята снова. В ответ был организован комитет в защиту права избирать мэра, проведено множество акций и даже выиграны публичные слушания по этому вопросу.

Помимо выборов существует множество иных оснований для политической активности, начиная, например, с решений о возведении или сносе (переносе) тех или иных памятников, имеющих политическое звучание. Ситуации с памятником Ф. Дзержинскому и Мавзолею В. Ленина в Москве — наиболее яркие и известные примеры. Но свои ленины, дзержинские, малышевы, свердловы есть повсеместно. Иногда не в форме «отлитых в гранит» скульптур, но в форме названий улиц, площадей, вузов и т. д. Поляризация мнений по этим вопросам иногда пробуждает такую активность, что власти просто боятся ставить и решать эти вполне внятные вопросы.

В этой связи заметим, что совсем не случайно некоторые муниципалитеты и даже регионы называют «красными», за другими закрепились слава демократических. Например, Пермь, Екатеринбург, Санкт-Петербург слывут либеральными, а вот Москва этот имидж давно утратила.

Можно выделять и иные основания для классификации интересов и структур местных сообществ, связанные с сутью самого интереса, но существуют и иные основания для их классификации.

*По уровню организованности, влияющей и на стабильность групп интересов, можно выделить следующие структуры:*

- стихийные группы, не имеющие устойчивой структуры. Например, спонтанные пикеты, демонстрации и т. д. Наиболее заметными группами такого рода являются, например, пограничники и десантники, отмечающие свои профессиональные праздники путем выхода на улицы и скверы в форме. Такие группы интересов обычно формируются вокруг конкретного события;
- неформальные группы, то есть не имеющие четкой структуры, но более или менее устойчивые. Например, общественные движения;
- ассоциативные группы интересов, т. е. группы, имеющие структуру и устойчивые. Например, общественные организации.

Если ранее справедливой была фраза, которую приписывают Солу Алински, оказавшему влияние на многих политических и обществен-

ных деятелей, включая Барака Обаму: «Хочешь изменить мир — создай эффективную организацию», то в современной России все более справедливым становится утверждение иного плана — хочешь добиться успеха, выведи на митинг 10 тысяч человек. И для этого не всегда нужна мощная структурированная организация. Ее ценность, безусловно, сохраняется. Но иногда достаточно Интернета и раскрученного блога. Например, большинство флешмобов были организованы без использования off-line технологий, только через Интернет. И не случайно властные структуры уделяют такое пристальное внимание сканированию Интернет-пространства с целью выявления потенциальных общественно значимых тем и активистских структур.

Также заметим, что доверительность, которая принципиально важна для формирования локальных сообществ, имеет место и при Интернет-общении. Очень часто виртуальное общение на форумах и в блогах перерастает в общение вне сети, в создание реальных сообществ по интересам. Более того, Интернет чрезвычайно актуализировал связи, которые ранее утрачивались. Например, ранее собрания одноклассников, одногруппников (а это группы с высоким уровнем взаимного доверия) устраивались только по круглым датам окончания школы или вуза. Сегодня эти собрания, пусть и в виртуальном мире, проходят ежеминутно. Это касается и других групп и сообществ.

*По направленности групп интересов и проводимых ими акций* все их можно разделить на, условно говоря, структуры позитивной направленности и группы, выступающие против чего-либо или кого-либо. Первые иногда не очень заметны, зато вторые, в том числе благодаря неадекватной реакции властей, много чаще попадают в повестку и локальную, и региональную, и федеральную.

Вот, например, широко известное в стране Товарищество инициативных граждан России (ТИГР) на своем сайте (в главном меню, первым подразделом) разместило инструкцию «Как организовать акцию протеста»\*. Такого рода заявка, да и все содержание «тигриного» сайта, сразу же позволяет отнести ТИГР к протестным движениям, хотя многие акции ТИГРа были направлены формально на продвижение вполне здравых и полезных идей.

---

\* <http://www.tigru.org/>

Однако позитивных групп интересов много больше. И по количеству участников, и по сути их деятельности. В последнее время отчетливо ощущается стремление многих людей участвовать не столько в акциях протеста, сколько в акциях позитивной направленности, даже если они предполагают влияние на власть, вступать в диалог даже с негативно оцениваемыми в общественном мнении чиновниками.

В заключение главы сделаем несколько выводов.

Во-первых, любой муниципалитет, большой или маленький, — это сообщество сообществ или, иначе говоря, сообщество интересов.

Во-вторых, локальная демократия есть процедура согласования интересов.

В-третьих, от активности этих групп интересов зависят все потенциалы местного сообщества, начиная с гражданского и заканчивая экономическим.

В-четвертых, на фоне попыток огосударствления местного самоуправления закономерным выглядит беспрецедентный рост активности самых разнообразных групп интересов в местных сообществах, их структура становится все более многообразной, а ее политическая составляющая постепенно нарастает.

В-пятых, все большую роль в стимулировании гражданской активности начинают играть интернет-технологии, которые помимо всего прочего, важны для становления местных сообществ и формирования их структуры.

## Глава 2

---

### МЕСТНЫЕ КАМПАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ЛОББИЗМА

---

#### Западный опыт

В европейском и особенном американском опыте широко распространено проведение кампаний, посредством которых граждане с завидным постоянством умудряются отстаивать свои интересы. Они оказывают прямое и косвенное влияние на принятие органами

власти стратегических и частных решений. В американской литературе такие кампании получили название *grassroots movements*\*. Обычно они проводятся на местном уровне, отличаясь спонтанным и естественным характером, в отличие от движений, управляемых властными структурами. Однако довольно часто влиятельные группы интересов используют такие спонтанные движения для продвижения своих интересов в масштабах государства. Это явление получило название *grassroots lobbying*\*\* . Оно отличается от движений более организованным характером, граждане привлекаются к участию в нем с помощью отработанных технологий. Довольно емко это явление определил К. Гольдштейн как «влияние на поведение тех, кто находится внутри вашингтонской кольцевой дороги, теми, кто находится за ее границей»\*\*\* (сама собой напрашивается замена вашингтонской кольцевой дороги на московское Садовое кольцо).

Довольно показательные примеры американского гражданского лоббизма можно найти в диссертации бывшего сотрудника Администрации Президента РФ Никиты Иванова, отвечавшего за работу с общественными организациями.

### *Пример первый*

---

*В борьбе с Американской ассоциацией банкиров за упразднение федерального агентства, регулирующего деятельность кредитных союзов, Национальная ассоциация кредитных союзов (НАСК) применила следующую тактику. Вначале она разослала формуляры петиций в 15 тыс. кредитных союзов страны и за полгода собрала 5 млн подписей. Затем было организовано шествие 20 тыс. человек в Вашингтон, где каждому конгрессмену был передан мешок с при-*

---

\* Grassroots movements (англ.) — движения корней травы, произносится «грассрутс мувментс». Имеется в виду, что такого рода движения организуются и формируются с самого низа, в ходе личного общения с каждым его участником в противоположность, например, кампаниям в СМИ, насаждаемым сверху.

\*\* Произносится «грассрутс лоббинг».

\*\*\* Цит. по: Барвин О. Субъекты лоббистской деятельности в США // Lobbying.ru. Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. 2005, 12 февр. URL: [http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid\\_1182\\_linkid\\_62.html](http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_1182_linkid_62.html)

*мерно 10 тыс. подписей из его округа. Кроме этого специальная группа отобранных людей проводила личные беседы с конгрессменами. Исход кампании был предрешен.*

### *Пример второй*

---

*Управление по контролю за качеством продовольственных товаров и лекарственных средств пыталось запретить сахарин как продукт, из-за которого страдают животные в лабораториях. В ответ на это компания «Кока-Кола» подняла шум и организовала кампанию писем от огромного числа диабетиков, для которых сахарин заменяет сахар. Вы уже, наверное, догадались, что его-то и использует «Кока-Кола» в своей продукции.*

### *Пример третий*

---

*В 1990 г. Ассоциация кабельного телевидения штата Нью-Джерси была обеспокоена угрозой нового налога. В итоге им удалось сэкономить порядка \$40 млн за счет того, что избиратели прислали в адрес Ассоциации около 150 тыс. открыток в поддержку\*.*

Существуют десятки, если не сотни, пособий на эту тему, а проведение таких кампаний уже давно включено в прайс-листы компаний, специализирующихся на оказании лоббистских услуг. Их особенностью является одно довольно важное обстоятельство: чтобы привлекать людей, вы должны знать их практически поименно. Это довольно сложно, но результат того стоит. По мере развития, эти технологии стали проникать и в политику. Обратите внимание: технологии социальных движений используются политикой, а не наоборот. Успехи в некоторых случаях были просто поразительными. Таким, например, был и успех президентской кампании Барака Обамы. Полученный результат во многом связывают с умением создать массовое движение низовой поддержки: *«Впервые за многие десятилетия Президент занял кресло на волне социального движения, им же созданного. Под его контролем находится адресная база*

---

\* Все примеры см.: *Иванов Н.* Современные тенденции развития лоббизма в США. Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 1999. С. 60–73.

*данных с персональными данными 13 миллионов пользователей Интернета, что приближается к числу Национальной стрелковой ассоциации и Американской федерации труда вместе взятых. Три миллиона человека отдали ему свои пожертвования; 2 миллиона создали свои странички на сайте социальной сети Обамы. Более чем 1,2 миллиона человек работали волонтерами в его избирательной кампании»\*.*

## **Особенности кампаний гражданского лоббизма в России**

В российской практике синонимом grassroots выступает термин *гражданский лоббизм*, пусть и не совсем точно переводящий смысл, но вполне отражающий существующую практику. Проведение кампаний гражданского лоббизма в России существенно отличается от кампаний европейских и американских, как различаются у нас и традиции демократии. Причины на то следующие.

### *Низкая гражданская активность населения*

---

Это стало уже практически медицинским фактом. Речь идет не только о низкой явке на выборы. Когда от человека требуется предпринять активные действия по защите своих прав, особенно не связанных с личным благосостоянием и не угрожающих безопасности, приходится приложить еще больше усилий, чем когда его нужно просто привести на выборы. Во многом апатичное (в терминологии Кремля — «стабильное») состояние общества было создано властью.

Вывод: для мобилизации гражданской активности требуются особые условия, особые усилия и особые поводы.

### *Отсутствие структур, способных мобилизовать население*

---

В Европе и США существуют десятки тысяч организаций местного характера. Всевозможные клубы домохозяек, любителей животных, спортсменов и выпускников университетов функционируют практически на постоянной основе. В любой момент по первому сигналу они готовы мобилизовать своих сторонников. В России таких

---

\* *Scherer M. Obama's Permanent Grass-Roots Campaign//Time. 2009. Jan., 15. URL: <http://www.time.com/time/politics/article/0,8599,1871767,00.html>*

структур и организаций много меньше, а численность людей, в них реально состоящих, невелика. И мобилизуются они только по вопросам, затрагивающим их жизненные интересы. Наиболее эффективной организацией, отстаивающей свои права, являются местные Советы ветеранов. Даже партийные ячейки зачастую мобилизуются только во время выборов и только за деньги. Конечно, существуют и исключения, но погоды они не делают.

В ы в о д: в целом данная ситуация значительно осложняет организацию кампаний гражданского лоббизма. Опора на существующие структуры вряд ли принесет успех.

### *Репрессивное законодательство*

---

Опыт проведения последних уличных пикетов, шествий и демонстраций показывает, что закон написан таким образом, чтобы при любом удобном случае все запретить и отменить. То же касается и законов, регламентирующих действия общественных организаций, а также законов, регламентирующих взаимодействие властей с населением и общественными организациями. Так называемые общественные советы и общественные слушания часто выполняют декоративную функцию в муниципалитетах.

В ы в о д: законы не могут выступать подспорьем для гражданской активности; зачастую проводить кампании придется не с помощью законов, а в обход обычных форм правового регулирования.

### *Пассивность СМИ*

---

Пассивностью та позиция, которую занимают СМИ в отношении лоббирования гражданами своих интересов во властных структурах, названа так, чтобы не обижать их воспаленное самолюбие. Большинство СМИ в настоящее время четко и жестко сориентированы на спонсоров — властные структуры либо крупные экономические корпорации. На местном уровне эта тенденция проявляется еще отчетливее, чем на федеральном. Одна часть СМИ имеет учредителями муниципалитеты и органы власти субъектов РФ\*. Другая — местные

---

\* Часто в небольших районах газеты и телевидение функционируют исключительно при поддержке муниципалитетов.

ФПГ. Та небольшая часть, которая не попала в собственности ни тех, ни других, вынуждена постоянно лавировать между ними, чтобы не перекрыть себе доступ к получению доходов.

В ы в о д: кампании на местном уровне будут освещаться и поддерживаться СМИ только в том случае, когда они самостоятельно без помощи СМИ станут значимым общественным и политическим явлением.

### *Игнорирование местной властью мнений и интересов людей*

---

Данная проблема, пусть и является общей для любых демократий, в российских регионах стоит особенно остро. Это значит, что власть на местах полностью игнорирует мнения людей и враждебно воспринимает любые попытки граждан оказать на нее влияние. С некоторых пор российские губернаторы вообще избавлены от необходимости прислушиваться к мнению народа.

В ы в о д: власть будет прислушиваться к людям только тогда, когда они проявят свою силу; конструктивное решение вопросов возможно только после обострения конфликта.

Указанные обстоятельства приводят к следующим следствиям.

### *Экономические структуры не прибегают к гражданскому лоббизму*

---

Они предпочитают лоббизм административных органов власти, а также встроенный лоббизм, то есть работают со «своими людьми» в органах власти. Вопросы решаются кулуарно, иногда — при помощи коррупции. Это при том, что экономические структуры и экономические интересы выступают главным двигателем гражданских кампаний за рубежом.

В ы в о д: кампании гражданского протеста лишаются источника мощной финансовой, административной и организационной поддержки.

### *Трудность внесения власти позитивных предложений*

---

Ей они просто не нужны. Любое предложение, любая инициатива воспринимаются властью либо как «бред сумасшедших», либо

как попытка вмешаться в ее деятельность, то есть как помеха. Власть просто не обращает внимания на позитивные предложения. Это гораздо легче, чем реагировать на них.

Вывод: успешные кампании гражданского лоббизма строятся в подавляющем большинстве случаев на негативе, когда доведенные до отчаяния люди вынуждены защищаться от очередных инициатив власти или других местных структур.

### *Повсеместное административное давление на организаторов*

---

Воспринимая гражданскую активность как вредительство, власти начинают бороться с ним доступными мерами. В ход идут все возможные действия от создания препятствий в работе до уголовного и физического преследования организаторов (в национальных республиках и автономных округах). Степень и методы преследования различны в разных регионах и во многом зависят от политической культуры представителей власти.

Вывод: при организации кампаний гражданского лоббизма заранее приходится закладывать подобные издержки и предпринимать меры безопасности, связанные с подобным давлением. Например, управлять проведением кампании коллективно, чтобы выбывание одного человека не остановило всю кампанию.

### *Чрезвычайная редкость кампаний гражданского лоббизма*

---

Все вышеуказанное приводит к тому, что кампании гражданского лоббизма в российских регионах и территориях проводятся крайне редко. В столицах субъектов РФ, известных своим относительным демократическим характером, заметные кампании проводятся раз в несколько лет. В средних и небольших городах России они встречаются в виде исключения. Разве что кризис обострил в людях потребность бороться за свои права с работодателями, задерживающими выплату заработной платы.

Вывод: в настоящий момент планирование кампаний гражданского лоббизма как постоянной деятельности трудно осуществимо; необходимость проведения кампании гражданского лоббизма, как правило, вызывается обстоятельствами чрезвычайного характера.

## *Вывод*

Успешная кампания гражданского лоббизма в российских условиях — скорее реакция на стихийное бедствие, нежели привычная демократическая практика. Можно придумывать и проводить сотни таких кампаний, однако лишь одна из них достигнет результата, то есть принятия решения властью в интересах населения. Заметными и успешными в последнее время являются в большинстве случаев негативные кампании, направленные против действий или бездействий власти. В них главным является повод, а не организационные технологии, поскольку практически во всех случаях они проводятся без денег — на голом энтузиазме.

В сложившейся российской практике такая кампания — это скорее точечный удар, нежели тиражируемая по стандартам технология. Но кампании гражданского лоббизма — вовсе не редкость. Если на уровне отдельного региона или муниципалитета за год можно не встретить ни одной кампании гражданского лоббизма, то (если иметь в виду общенациональный масштаб) в текущих условиях можно насчитать порядка 10–20 заметных кампаний ежегодно.

### **Благоприятные условия для проведения кампании гражданского лоббизма**

При принятии решения о проведении кампании гражданского лоббизма необходимо учитывать несколько обстоятельств. Их наличие будет способствовать быстрому и успешному проведению кампании. Их отсутствие (частичное или полное) не оставит организаторам ничего иного, как опираться исключительно на имеющийся в их наличии энтузиазм.

#### *Яркий негативный повод*

---

Без яркого повода никакой заметной кампании не получится. Всевозможные точечные застройки, отсутствие воды, ювенальная юстиция и прочие бытовые проблемы, как бы они ни были важны для отдельных людей, в наши дни не способны вызвать у россиян чувство массового протеста. А только это чувство способно, во-первых, сплотить людей, во-вторых, заставить власть бояться этих людей. Повод должен быть таким, чтобы без лишних разъяснений

вызывать у людей справедливое возмущение. С точки зрения социологии, озабоченность данной проблемой у населения должна превышать порог 50–60%, когда она становится уже не проблемой отдельных слоев этого самого населения, а всеобщей проблемой, касающейся каждого. Обычно когда такая проблема появляется, то никаких социологических опросов проводить не нужно. Но если есть малейшее сомнение — обязательно проверьте свои предположения средствами соцопросов.

### *Перспектива избирательной кампании в ближайшем будущем*

---

Избирательные кампании как нельзя более способствуют привлечению внимания власти к общественным запросам. В период от 2 до 4 месяцев до дня голосования любая общественная активность воспринимается властью как непосредственное участие в выборах. СМИ также становятся весьма внимательными к любым проявлениям общественной активности в этот период. С особым вниманием власти будут относиться к выражениям протеста. Протестное мероприятие способно существенно повлиять на ход избирательной кампании, стать серьезным информационным поводом и даже задать повестку дня для предстоящего голосования\*. Часто такие протесты накануне выборов воспринимаются весьма болезненно и всеми силами «гасятся». В любом случае власть понимает, что накануне выборов игнорировать общественное мнение никак нельзя, а потому все непопулярные реформы (повышение тарифов ЖКХ, платы за проезд и др.) старается перенести на период после выборов, однако это у нее не всегда получается.

### *Приезд в регион политического лидера*

---

Еще одним «стимулятором внимания» к гражданскому лоббизму являются визиты в регион первых лиц государства. Как и положено в таких случаях, региональные власти из кожи вон лезут, чтобы все показать в лучшем виде. Это касается не только дорожного покрытия и ветхого жилья, но также и общественно-политической обста-

---

\* Часто протест против монетизации льгот формировал повестку для предстоящих выборов, которую кандидаты использовали в своих целях.

новки. Любое недовольство, любые протесты, любые инициативы для власти смерти подобны. Поэтому она делает все возможное и невозможное, чтобы предотвратить такую общественную активность, которая способна во время визита попасть в поле зрения высокопоставленных гостей. Как правило, любые митинги и акции протеста в такие дни запрещаются.

В общем, в такие дни между властью и оппозицией/обществом идет своеобразная игра, кто кого: сможет ли оппозиция привлечь к себе внимание или власть все-таки не даст ей такой возможности.

### **Принуждение к диалогу: как заставить власть прислушиваться к себе**

Прежде чем приступить к кампании, нужно хорошенько уяснить себе психологию российской власти и понять, готовы ли вы играть по их правилам. Хотим мы того или нет, но сегодня отношения общества и власти — самый настоящий поединок, очень похожий на избирательную кампанию, со всеми вытекающими последствиями. Вступающему в поединок требуется определенным образом настроиться на него, чтобы не пришлось «включать тормоза» в середине процесса.

Итак, отношения общества и власти сегодня проходят по конфликтному сценарию. Это никакой не диалог, как бы мы о том ни мечтали, а настоящее противостояние, ставки в котором иногда бывают весьма высоки. Не надо думать, что «добрая власть» (читай, добрый царь) все услышит и всем сделает хорошо. Она и так делает всем «хорошо» и в вашей помощи не нуждается. Вы для нее — помеха, которую нужно устранить.

Единственный мотив, способный заставить власть вступить в диалог, — страх. Поэтому нужно понять, чего боится власть, чем ее сегодня можно испугать. Единственное, чего она сегодня боится, — это потерять свое место. А именно: губернаторы боятся Москвы, мэры и депутаты боятся проиграть очередные выборы.

Кого и чего именно боятся, уточняется в каждом конкретном случае. Иногда мэры боятся губернаторов, поскольку те способны, используя муниципальные думы, инициировать их отставку. Страх губернаторов перед Москвой также имеет разный характер: где-то это страх потерять свое место, где-то они боятся недополучить фе-

деральное финансирование, а иногда губернаторы просто не хотят выглядеть последними на фоне прочих российских регионов (цены на услуги ЖКХ, подготовка к отопительному сезону, трата бюджетных средств на аппарат и т. п.), поскольку выволочки им устраивают регулярно и публично. Главы городов тоже боятся выволочек и сокращения финансирования, поскольку в нашей вертикальной системе управления финансы распределяются централизованно и являются одним из инструментов власти.

Выяснить, чего же именно боится власть, придется на месте, самостоятельно. Не забудьте про прокуратуру, которая в последние несколько лет активно «подключается» к политическим процессам и любит заводить уголовные дела на глав городов. Главное, понять: только реальная общественная угроза способна заставить губернаторов, мэров и депутатов вступить в диалог.

Из всех инструментов гражданского лоббизма только один способен серьезно повлиять на позицию власти. Это уличная активность. Сегодня усилиями федералов у власти на местах формируется условный рефлекс страха улицы, а по большому счету — страха любой публичности. В самом общем виде он сформулирован примерно следующим образом: «Улица — это плохо, улицу надо бояться, ни в коем случае нельзя допускать, чтобы люди выходили на улицу и чем-то там возмущались».

Улица — стихия протеста, где власть теряется, а гражданские интересы чувствуют себя как рыба в воде. И нет ни одного исключения из этого правила: в любой стране, в любые времена именно через уличные манифестации оказывалось давление на власть, которое нередко становилось катализатором перемен. Поэтому и обе русские, и Великая Французская революция — отнюдь не покрытый пылью назидательный урок. Они остаются вдохновляющим примером. Повсюду в мире происходят уличные манифестации, и неизменно — при активном участии гражданского общества.

Никакие мешки подписей не способны сегодня убедить кого бы то ни было в России. Слишком свежи в памяти уроки массовой подделки подписей на избирательных кампаниях, вплоть до президентских выборов. Подделать сто тысяч подписей сегодня стоит всего пару миллионов рублей: всего-то и надо, что раздобыть паспортную базу данных и посадить студентов ее переписывать. Тысячи подписей ежедневно приходят в Администрацию Президента РФ,

мешки подписей лежат в общественных приемных Президента по всей России. И никого они еще ни в чем не убедили. А 3000 человек, вышедших на улицу, заставят прислушаться к своему мнению. Их не подделать, они — реальная сила.

В случае уличных протестов угроза для власти усиливается, в особенности — когда данный протест показывают в местных СМИ, а тем более — в федеральных. Там, наверху, и коренится источник страха, «золотое яйцо» властного кощя. И те, кто его охраняет, очень не любят, когда им по телевизору показывают людей на улицах, возмущающихся властью. Вы удвоите эффект от проводимого на улице мероприятия, рассказав о нем в СМИ. И утроите, донеся свою информацию до федеральных источников информирования власти, потому что те, против которых вы протестуете, будут выглядеть как люди, не справляющиеся с ситуацией на месте. Когда их заставят «справляться», первым делом они пойдут к вам — договариваться. Искомый результат кампании достигнут.

## **Рекомендации по проведению кампаний гражданского лоббизма**

### *Выбор темы: «жизнь или кошелек»*

---

Выбор темы для проведения кампании — ее ключевой момент. Ситуация, как мы ее постарались показать, складывается так, что не любую, пусть даже важную тему, можно «прокачать» на низовом уровне. Для этого попросту нет ресурсов: поддержки экономических структур, заинтересованности людей, денег. Следовательно, тема сама по себе превращается в ресурс, своеобразный детонатор общественного протеста. Сейчас для кампаний гражданского лоббизма тема даже важнее денег. Есть тема — есть кампания, нет темы — нет кампании.

Желание бороться за свои права, заставлять власть считаться с обществом само по себе похвально, но если оно не заканчивается результатом, то получается, что власть была права. Поэтому организаторы таких кампаний должны уметь выжидать появление темы, словно рыбаки, для которых главное — не отвлекаться и не заснуть. Можно прождать год, и ничего не возникнет. Но когда тема появится, нужно быть готовым к действиям.

Анализ кампаний гражданского лоббизма по всей России за последние несколько лет приводит к очень простому выводу. Сейчас есть всего 2 темы, которые способны подвигнуть людей активно выражать свое мнение и пытаться заставить власть прислушаться к нему. Это личная безопасность и деньги.

Личная безопасность. Вспомним акции протеста за 2009–2010 годы: авария на шахте «Распадская» в Кемеровской области, авария с участием заместителя президента «Лукойла» Баркова, изнасилование в Томске журналиста сотрудником милиции, смерть Магнитского, повторяющиеся ситуации в регионах, когда сотрудники правоохранительных органов избивают людей.

Любая более или менее громкая история, в которой человек получает увечье или погибает и которая так или иначе касается власти, способна поднять людей на протест. Вопрос о том, насколько она поднимет людей, зависит от нескольких обстоятельств. Первое: кто является виновником. Чем выше пост — тем больше протест. Второе: обстоятельства происшествия. Например, подробности зверского убийства журналиста в Томске не оставят равнодушным никого. Третье: реакция властей и начальников. Чем больше защищают виновных, тем больший протест это вызывает. Например, когда А. Тулеев назвал людей, перекрывших Транссиб, алкоголиками и преступниками, это вызвало серьезные возмущения на месте.

У тем, связанных с личной безопасностью, есть один существенный недостаток. В большинстве своем они касаются напрямую лишь представителей правоохранительных органов, поэтому представители исполнительной власти отвечают за ситуацию только косвенно. С них спрос не такой, как с милицейского начальства.

Деньги. Второй по популярности повод возмущаться — когда власть залезает в карман к своим гражданам. Задержка зарплат, увольнения, повышение налогов и пошлин, отмена льгот — вот не полный перечень поводов для протеста со стороны граждан. Географию протеста вы и сами прекрасно знаете. Обратите внимание, что поводом для участия в кампаниях гражданского лоббизма чаще всего становятся меры правительства, которые непосредственно угрожают ухудшением финансового положения людей.

Деньги — более универсальный повод для протеста. Он позволяет привлечь большее количество людей, поскольку имеет отношение лично к каждому, кого это коснулось. Принимая участие в мероприятиях, люди понимают, что они борются не за кого-то, а за свои личные права.

Имейте также в виду, что потенциальная аудитория участников кампании в защиту карманов граждан чаще всего ограничена определенной группой: пенсионерами, автолюбителями, работниками конкретного предприятия. Как правило, ухудшения касаются не всех жителей региона/города, а только этой конкретной группы. Соответственно, работу вначале необходимо проводить исключительно внутри данной группы, создавая ядро активных участников, а уже через них рекрутировать другие слои населения. В противном случае вы не получите в свое распоряжение людей, готовых активно отстаивать свои интересы.

Встречаются и другие темы, способные мобилизовать население на участие в кампаниях по отстаиванию своих прав. В Иркутске, например, с определенной регулярностью проходят акции в защиту Байкала. В Екатеринбурге весной 2010 года население вышло на митинг против постройки в центре города православного храма. В небольших по размеру и количеству населения городах можно даже столкнуться с акциями протеста против местной власти как таковой, когда, замученным отсутствием воды или тепла, людям ничего не остается делать, как идти на улицу. Однако в целом такие случаи скорее являются исключением, нежели правилом.

### *Подготовка уличных мероприятий в Интернете*

---

Активная работа в Интернете в наши дни стала основной технологией воздействия на власть. Все успешные и заметные кампании сопровождалась активным обсуждением темы в сети. Связано это с тем, что наиболее протестно настроенные и социально активные граждане в наши дни являются постоянными пользователями Интернета. Интернет для них — и основной источник информации о текущих событиях в стране и регионе, и площадка для выражения собственного мнения.

Серьезный скачок в развитии Интернета как средства политической коммуникации произошел с широким распространением тех-

нологий социальных сетей и блогов — так называемый web 2.0. За прошедшие 5 лет большинство интернет-аудитории хорошо освоило все преимущества web 2.0. Их каждодневное пользование вошло в привычку.

Web 2.0 сейчас выполняет три основные функции в кампаниях гражданского лоббизма: разогревает тему, формирует альтернативную официальным СМИ версию происходящих событий, мобилизует граждан на активное участие в мероприятиях.

**Разогрев темы.** Без Интернета многие темы попросту замалчивались бы властями. Блоги и блоггеры не дают этого делать. Любое событие, информация о котором просочилась в сеть, способно превратиться в «снежный ком», который может снести тех, кто попробует замолчать тему.

Соответственно, первый этап кампании гражданского лоббизма связан с максимальным распространением информации о нужной теме через web 2.0. Используйте все имеющиеся в вашем распоряжении средства: социальные сети, блоги СМИ, ЖЖ, ICQ, почтовые рассылки и т. д. Выделите ключевые площадки web 2.0 для распространения информации в вашем регионе. Подключите к распространению информации людей, чтобы несколько дней подряд они занимались только одним — рассказывали новость. Сделайте вашу тему самой обсуждаемой: только такая тема способна мобилизовать людей на активные действия. Втягивайте власть в дискуссию, провоцируйте, заставляйте ее реагировать, подключая уже официальные каналы информации — это еще более раскрутит тему. Каждый день тема должна обрастать новыми подробностями, чтобы было что обсуждать, — иначе тема «стухнет».

**Альтернативная версия событий.** Часто власти не нужно ни на что провоцировать, они сами с самого начала начинают формировать свою версию событий. И чаще всего ее точка зрения противоположна точке зрения общественности. В этот момент начинается конфликт версий происходящего и борьба за информационное доминирование. Теперь ваша работа заключается уже не в простой раскрутке темы, а в критике власти и продвижении своей версии. Власти могут, например, утверждать, что люди с введением монетизации ничего не потеряют или что бастующие жируют. Чем

больше они будут говорить — тем лучше для вас. Любая новая информация от власти — повод подвергнуть ее критике и возможность набрать себе новых сторонников. Часто именно реакция власти подвигает людей возмущаться ею. На данном этапе информация становится все более и более эмоционально окрашенной. Насколько сильными бывают эмоции дискуссий в Интернете на политические темы, вы, наверное, и без того знаете: появляется лексика с \*\*\*\* и албанский язык.

Общая задача такова: на каждый сигнал власти должен следовать ответный сигнал, многократно усиленный эмоционально и количественно.

Мобилизация людей на участие в акциях. Неделя или две активной работы в Интернете при нормальной теме подготавливает людей: они готовы участвовать в мероприятиях. Остается только найти побудительный повод — почему люди должны участвовать. Необходимо понять, какое действие или бездействие власти вам необходимо, способны ли соответствующие требования повести за собой людей. Как правило, чем более активно власть сопротивляется обществу, тем легче люди принимают участие в мероприятиях.

### *Заручитесь поддержкой мероприятия одним из «подъездов» власти*

В любой конфликтной ситуации найдутся властные структуры, занимающие разные стороны баррикад. То, что выгодно одной властной группировке, чаще всего другой группировке совсем не выгодно. Противоречия во власти существуют самые разные, в самых разных плоскостях. Во-первых, во многих регионах можно найти противостояние между главой административного центра и губернатором. Во-вторых, в «Единой России», в областных, окружных и республиканских правительствах всегда найдутся разные кланы, соперничающие между собой. Любая власть строится на системе сдержек и противовесов. Иногда соперничество острое, иногда скрытое.

Конфликты во власти нужно искать, анализировать и вычислять, кто является противником авторов повода для протеста. Контакты с такими людьми желательны, но не всегда они согласятся «засветиться» в подобного рода мероприятиях: здесь необходима деликат-

ность. Поддержка с их стороны может быть самой разной. Самое простое — они не станут вам мешать, хотя это в их прямой компетенции. В случаях открытых конфликтов они могут публично выразить поддержку, дав команду помогать вам всеми возможными способами (кадры, СМИ, финансы и т. д.). Разумеется, кампании гражданского лоббизма при поддержке одной из властных структур, то есть при поддержке административного ресурса, проводить значительно легче.

Впрочем, такие альянсы не должны входить в правило. Иначе они будут легко обнаруживаться властью и разрушаться на этапе формирования. Чем менее они предсказуемы, тем более эффективны.

*Привлеките к участию в кампании политическую партию,  
общественного лидера*

---

Поскольку кампания строится на протесте, для ее успеха нужен локомотив — фигура, способная повести за собой людей. Таким локомотивом способен выступать либо общественный лидер, либо партия. Чаще всего так и происходит. Общественные организации — реже, разве только в тех случаях, когда их авторитет приближается к партийному\*. Один, два, три общественных лидера станут серьезным подспорьем для организующейся кампании. Необходимо искать аргументы и обсуждать с ними формы участия. Участие в кампании одной из парламентской партии (КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России») мгновенно меняет ее статус, придавая ей политический вес, с которым власти, хочет она того или нет, должны считаться. К тому же против этих партий куда сложнее применять административный ресурс. Коммунистам или жириновцам гораздо легче получить разрешение на проведение митингов. Впрочем, в ряде случаев кампании гражданского лоббизма намеренно позиционируются как неполитические, и тогда никакие партии привлекать не требуется. В других же случаях, привлечение партий станет дополнительным раздражающим стимулом для власти. Участие партии помимо всего прочего поможет решить проблему мобилизации людей.

---

\* Например, Товарищество инициативных граждан (ТИГР) во Владивостоке.

В проведении кампаний действует одно простое правило: чем больше структур вы привлечете на свою сторону, тем больший масштаб обеспечите, а масштаб — это залог успеха. Разошлите письма всем возможным заинтересованным общественным организациям, предприятиям, вузам. Сетевой принцип организации кампаний гражданского лоббизма предполагает наличие как можно большего количества мобилизующих структур.

## Глава 3

---

### МЕСТНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ

---

В разных странах избирательные кампании проводятся по разным правилам. Отличия в законодательстве, политико-культурные различия во многом делают опыт одних стран неприменимым в условиях других. В этой главе мы будем говорить о современных российских реалиях, ссылаться на опыт участия в отечественных локальных избирательных кампаниях и их анализа.

#### **Что такое локальная избирательная кампания?**

Наиболее очевидные признаки локальности избирательной кампании — это количество избирателей в округе, размер территории округа, уровень избираемой власти.

По отдельности эти критерии не дают четкого понимания. Возьмем, к примеру, выборы главы Тазовского района Ямало-Ненецкого автономного округа. Площадь района, на территории которого проживает около 10 000 избирателей, 137 410 квадратных километров — примерно вдвое меньше Италии и в полтора раза больше Австрии. В Европе эта территория могла бы избирать президентов. И тем не менее по логике вещей выборы главы района десятками тысячами человек — это локальные выборы.

Уровень избираемой власти — также довольно скользкий показатель. В самом маленьком регионе страны — Ненецком автономном округе — проживает около 30 тысяч избирателей. Это сравнимо

со стандартным округом по выборам депутата городской Думы российского города-миллионника. Выборы в органы государственной власти такого региона гораздо ближе к слову «локальный», чем, например, выборы мэров Екатеринбурга, Новосибирска или Нижнего Новгорода, которые, как известно, являются муниципальными образованиями.

Ближе всего термин «локальность» описывает, конечно, количество избирателей в округе. Однако цифра, которую мы выберем в качестве точки отсчета, всегда будет произвольной, а потому недостаточно обоснованной для качественного анализа.

Думается, что возможны и иные критерии, не столь четкие с формальной точки зрения, но передающие дух локальной демократии. Действительно локальный избирательный процесс проходит на том уровне, где выбирают власть, решающую местные проблемы. В повестке дня избирательной кампании должны быть именно вопросы развития местного сообщества. Избирательную кампанию по выборам президента РФ, спустившуюся на деревенский уровень, вряд ли можно назвать локальной, поскольку аргументация «за» или «против» того или иного кандидата не имеет отношения к местным проблемам. Люди на таких выборах голосуют как граждане страны, а не как носители местных интересов. Да и федеральная власть, как правило, доходит до местных проблем конкретного муниципального образования только случайно в виде демонстративных действий. Известный сюжет с Пикалево — тому яркое свидетельство.

Таким образом, по сумме признаков, типичный пример локальной избирательной кампании — выборы муниципальных депутатов, глав небольших городских и сельских поселений.

Это самые многочисленные выборы в России после реформы местного самоуправления и введения двухуровневой системы. По данным Министерства юстиции РФ, на 28 мая 2010 г. в России насчитывается 28 631 муниципальное образование\*. По федеральному законодательству количество депутатов в местных советах колеблется от 7 до 50 человек. Понятно, что общее количество местных депутатов в стране — это цифра весьма подвижная. Но в любом случае — это сотни тысяч человек, каждый из которых прошел через

---

\* См.: [http://zakon.scli.ru/ru/analytics\\_statistics/report\\_forms/form\\_report\\_new/](http://zakon.scli.ru/ru/analytics_statistics/report_forms/form_report_new/)

свою избирательную кампанию. Кроме того, с 7 декабря 2003 г.\* в России прошло 153 местных референдума — это более 90 % от всех российских референдумов, состоявшихся за это время. Так что ответ на вопрос «какова степень демократичности на местных выборах?» характеризует львиную долю российского избирательного процесса.

### **Демократия на локальных выборах: много или мало?**

Да и вообще, что понимать под демократией в избирательном процессе?

Можно сказать много слов о том, что выборы, и тем более местные, — это первичный уровень участия граждан в политике, воспитание ответственности и среди депутатов, и среди граждан. И все они будут правильными.

Между тем реализация избирательных прав как одного из условий демократии на локальном уровне осуществляется с известными издержками. Попробуем посмотреть на это с точки зрения всем известных концепций демократии.

С точки зрения *демократических процедур*, на локальном уровне они соблюдаются гораздо менее тщательно, чем в избирательных кампаниях более высокого ранга. На местных выборах избирательные комиссии до сих пор закрывают глаза на ошибки при подаче документов на выдвижение и регистрацию, неправильные выходные данные в агитационных материалах, их незаконное распространение, голосование за родственников и многое другое. Сами избирательные комиссии зачастую формируются без участия кандидатов, да и вообще требования к организации выборов соблюдаются не так строго.

В качестве ключевого показателя *политического участия* можно рассматривать явку на избирательные участки. Опыт российских выборов показывает, что здесь в целом выполняется правило: при отсутствии совмещенных по времени избирательных кампаний разного уровня, чем ниже уровень выборов — тем ниже явка, за исключением, пожалуй, выборов глав небольших городов. Причем пассивность граждан в локальном электоральном процессе характерна не

---

\* Начиная с этой даты доступны данные по референдумам на сайте Центральной избирательной комиссии <http://cikrf.ru/>

только для России, но и для стран с более развитой политической культурой.

С одной стороны, в локальных избирательных кампаниях явно не хватает профессиональных политиков и партийных представителей. С другой стороны, приверженцы гражданского лоббизма вряд ли найдут среди участников локального избирательного процесса представителей многочисленных групп давления.

Но при этом именно на местном уровне граждане в большей степени чувствуют свое влияние как на результаты выборов, так и на последующую деятельность власти.

Понимая демократию как возможность победы на выборах людей, не присягнувших на верность крупнейшим партиям, мы обнаружим ее именно в локальных избирательных кампаниях. На этот уровень выборов российская партийная машина зачастую просто не дотягивается, а скорее всего, и не очень хочет дотянуться. Именно здесь живет реальная российская оппозиция, поскольку речь идет не о политических принципах, а о текущих трубах и раздолбанных дорогах.

Мы уже отмечали, местных депутатов в России — сотни тысяч. Понятно, что проконтролировать такое количество выборов так же тщательно, как выборы в Государственную Думу или хотя бы в региональные legislatures, власти не могут. Относительная честность таких выборов, основанная на их многочисленности, дает шанс представителям разных мнений и вовсе аполитичным кандидатам.

«Демократичность» локальных выборов для кандидатов проявляется еще и в финансовом разрезе: для проведения избирательной кампании не надо много денег. Барьер «входа на локальный политический рынок» достаточно низок, поскольку обычно в России муниципальные бюджеты дефицитны и конвертировать политический капитал в коммерческий не так-то просто.

Борьба между кандидатами на местных выборах, как правило, менее ожесточенная. Реже используются профессиональные политтехнологи, а если даже и привлекаются, то часто только одним кандидатом в округе.

В современной российской реальности судьба выборов зачастую решается до начала избирательной кампании в договоренностях по разделу округов между влиятельными местными политиками и группами. На местных выборах этот фактор снижен, поскольку

элита на местном уровне пожиже, а взаимозависимость элит ниже. В результате борьба на выборах идет именно за голоса избирателей, а не за решение партийных руководителей о выдвижении, что также можно засчитать в пользу большей демократичности локального электорального процесса.

Более свободный выбор избирателей в конечном итоге трансформируется и в более свободное поведение их представителей. Местных дум, конфронтационно настроенных по отношению к главе МО, пропорционально намного больше, чем региональных парламентов, выступающих против решений губернатора. Современная российская история знает немало случаев, когда депутаты в знак протеста против решений главы МО уходили в отставку, срывая кворум в местном представительном органе, принимали поправки в устав, ограничивающие полномочия главы, меняли сам принцип его избрания.

### **Разновидности локальных избирательных кампаний**

Оснований для типологии локальных избирательных кампаний может быть множество, поскольку и факторов, влияющих на ее ход и результаты, тоже немало. Вот только некоторые из них, которые стоит принимать во внимание перед началом работы в избирательной кампании.

#### *Представительный — исполнительный орган власти*

---

Выборы главы, конечно, интереснее по многим причинам: единая персона, широкие возможности управления, возможность обоснованно обещать и выполнять обещания, финансирование избирательной кампании, подогревающее интерес обывателей к действию. Выборы отдельных депутатов, конечно, не столь яркие. Однако если подходить к проблеме не с точки зрения прохождения конкретного человека, а формирования думы в целом, ситуация меняется. Команда кандидатов, нацеленная на большинство в местном совете, может создать серьезные проблемы главе, вплоть до передачи полномочий наемному сити-менеджеру. Такую угрозу все больше имеют в виду как избранные главы МО, так и оппонировавшие им местные элиты.

Фактически данная типология отражает возможности пресловутого административного ресурса на местных выборах. В моногородах, где жизнь вращается вокруг одного градообразующего предприятия, люди нередко запуганы и не стремятся участвовать в политической жизни под страхом увольнения с единственно возможной работы или иных репрессий со стороны «хозяев города». В этих условиях «заводская» дума и глава МО — бывший замдиректора по социальным вопросам или помощник главного инженера, командированный «на городское хозяйство», — в порядке вещей. Типичные примеры — небольшие нефтедобывающие города Ханты-Мансийского автономного округа, угледобывающие города Кузбасса. Зачастую в таких городах избирательная кампания сводится к донесению до людей всего двух сообщений: списка «заводских» кандидатов и списка бед, которые упадут на голову оппозиционно настроенного горожанина.

Экономически диверсифицированная территория, конечно, таких возможностей давления на избирателя не дает, обеспечивая более свободный выбор и более адекватное представительство интересов в органах местной власти.

### *Город — деревня*

---

Очевидно, что характер заселения округа обуславливает многие особенности ведения избирательной кампании, которые касаются организационной структуры избирательного штаба, инструментов донесения информации, идеологии. В «разорванной» территории зачастую приходится одновременно вести несколько избирательных кампаний для разных населенных пунктов, с разными технологиями работы с избирателем.

## **Технологические особенности локальных избирательных кампаний**

Каждая избирательная кампания индивидуальна. Эффективный набор агитационных мероприятий всегда подбирается в зависимости от ситуации. Определяющими факторами в локальных избира-

тельных кампаниях являются малое количество избирателей, преобладание личного общения над иными способами коммуникации в округе, скромные бюджеты.

Многие из упомянутых ниже технологических приемов не раз успешно применялись на кампаниях и более высокого уровня, однако по статистике лучше работают именно в малых территориях.

### *Сокращенные сроки кампании*

---

Статья 9, пункт 7 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Российской Федерации» гласит, что «решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования». Учитывая как слабый интерес к местным выборам, так и скромные, как правило, бюджеты, закон верно отражает жизнь. Подтверждение тому — более короткий по сравнению с региональными выборами срок реальной агитационной кампании.

### *Диверсификация правил голосования*

---

Защита местных интересов предполагает мажоритарную избирательную систему. Там, где в качестве участника выборов существует партия, структура, поднимающаяся над территорией, — там исчезает местный интерес, появляются посторонние мотивы для голосования.

Однако в последние годы в правилах, по которым проходят местные выборы, обозначился ряд изменений. С помощью реформы избирательной системы законодатели решили две важные задачи применительно к локальным выборам. Первая задача — повышение результативности выборов. Зачастую слабая явка приводила к тому, что многие депутатские места в местных советах годами оставались вакантными. Это приводило как к лишним тратам на организацию

перевыборов, так и к ущербу от неработоспособности местного представительного органа в случае, если выборы признавались несостоявшимися по нескольким округам и кворум не набирался. Решением стала отмена барьера явки, а также внедрение опыта местных выборов по многомандатным округам. К этим же результатам привело и законодательное закрепление двух единых дней голосования в году, иногда повышавшее явку за счет совмещения разных уровней выборов.

Вторая задача — повышение роли партий. Пропорциональные выборы в деревенские советы депутатов пока можно пересчитать по пальцам одной руки, причем еще останется несколько свободных. И это вполне логично — на местном уровне партии пока не в состоянии проводить системную работу с избирателями и демонстрировать хозяйственные успехи. В последнее время на местный уровень приходит комбинированный вариант — смешанная избирательная система, ранее использовавшаяся на выборах в Государственную Думу. При этой системе формально партийные выборы строятся вокруг персоны конкретного кандидата на территории. К негативным для местного сообщества факторам такой системы можно отнести утверждение кандидатов партийным начальством. Однако конкуренция кандидатов внутри партийного списка в течение избирательной кампании и их четкая привязка к определенной территории, вынуждающая строить кампанию на защите местных интересов, позволяет отнести подобные выборы к локальным. А это дает надежду, что в перспективе партии станут ближе к локальным интересам.

### *Идеология*

---

С точки зрения идеологии в локальных избирательных кампаниях предсказуемо эффективен так называемый «нашизм». Кандидату необходимо убедить избирателя в том, что он местный, коренной, а следовательно, прекрасно знает локальные проблемы и готов защищать интересы местного сообщества.

Не менее предсказуема пониженная роль партийной принадлежности. В принципе, это характерно для почти всех современных российских выборов, но здесь проявляется наиболее выпукло. Выдвижение от партии облегчает некоторые организационные моменты участия в выборах, но построить на этом победную кампанию практически невозможно. Даже при смешанной избирательной системе, когда

фактически партия формирует список кандидатов и голосование идет за партию, кандидаты стараются показать в первую очередь себя.

Хороший результат в локальных избирательных кампаниях дает опора на местных лидеров общественного мнения. В локальных территориях (возможно, за исключением крупных городов) все избиратели в пределах округа знакомы друг с другом максимум через одного-двух человек. В результате 2–3 узнаваемых и уважаемых персоны среди сторонников и 10–20 хороших агитаторов способны, что называется, «сделать» кампанию.

### *Технологии полевой работы*

---

Качественная сеть агитаторов, прямое общение с избирателем — базовый элемент любой избирательной кампании. К местным выборам это правило относится вдвойне.

Огромную важность в локальных кампаниях приобретают встречи. Мало-мальски конкурентную кампанию становится невозможно выиграть, что называется, «без кандидата». Возьмем простой арифметический расчет. Активный и ответственный кандидат в состоянии провести не более 5 эффективных встреч в день 6 дней в неделю. Ранее чем за 6 недель до выборов встречи с избирателями проводить бессмысленно — кандидата просто забудут. Максимальный эффект дают встречи, которые собираются без использования административного ресурса и в которых участвует не более 30 человек. Итого при активной работе кандидата мы получаем 5–6 тысяч избирателей, с которыми он способен пообщаться лично в течение избирательной кампании. Для кампании регионального уровня — это довольно скромный результат. Очевидно, что для победы на одних встречах кандидат в большом округе должен быть мощным харизматиком, способным заражать своими идеями и энергетикой, которые люди как добровольные агитаторы сами понесут дальше. Что касается типичного локального округа с количеством избирателей до 25 тысяч, то здесь кандидат с помощью встреч сможет охватить фактически всех активных избирателей.

Вторая причина возрастающей важности встреч тоже лежит на поверхности. От региональных и федеральных властей избиратель не ждет ничего хорошего лично для себя. Макроэкономические показатели, которыми оперируют региональные и федеральные власти,

не связываются с повседневной жизнью. Отчуждение от местного уровня власти у избирателей, как правило, все же меньше. Избиратель заключает с кандидатом контракт, меняя свой голос на обещание решить понятные местные проблемы — засыпать вечную лужу перед подъездом или отремонтировать внутривозовую дорогу. Учитывая то, что выбирается местная власть, депутат живет по соседству и до него при желании можно дотянуться, надежда на исполнение этого контракта несколько больше, чем при выборах уровнем выше. А при подписании контракта каждому из нас хочется посмотреть в глаза партнеру и удостовериться в том, что он в состоянии выполнить свои обязательства.

Очень хорошо работают чаепития, местные праздники с участием кандидата. В принципе, подобные мероприятия хорошо воспринимаются на любой избирательной кампании, просто на малых выборах за счет большего процентного охвата избирателей их результат более заметен.

Следствием преобладания личных коммуникаций является эффективность технологии слухов. Достаточно сложная в реализации, эта техника способна навесить практически несмываемые ярлыки как в позитивном, так и в негативном плане.

### *Работа со СМИ*

---

Использование средств массовой информации в локальных избирательных кампаниях — это всегда вопрос бюджета. С одной стороны, местные районки — это, пожалуй, один из немногих сегментов печатной прессы, которые действительно читают и уровень доверия к которым достаточно высок. С другой — на избирательных кампаниях в местные советы использовать их не очень эффективно, т. к. территория их распространения значительно больше нужного округа. То есть газета с оплаченной агитацией попадает множеству людей за пределами избирательного округа, а в округе попадает далеко не всем. Обычным выходом в такой ситуации становится дополнительный заказ необходимого числа экземпляров газеты и адресное распространение газет в своем округе.

Вместе с тем, в отличие от более масштабных кампаний, СМИ играют второстепенную роль, так как коммуникации выстроены в большей степени на личных контактах.

Расценки на агитацию в электронных СМИ, как правило, слишком высоки для местных выборов. Телевидение не попадает в медиалан по нескольким причинам. Во-первых, слишком малы бюджеты кампаний. Тратить половину бюджета на 10 прокатов ролика по второстепенному телеканалу неэффективно. Во-вторых, местные передачи обладают слишком малым рейтингом. В-третьих, агитация в СМИ может быть профинансирована только из официального избирательного фонда, который не рассчитан на такие траты. В результате телевидение если и используется, то только на кампаниях по выборам глав муниципальных образований, преимущественно в фоновом режиме, то есть для формирования повестки дня выборов.

### *Интернет-технологии*

---

Первый шаг к электронному правительству — это электронные граждане. И таких в стране становится все больше, в том числе и малых городах. Уже сейчас до трети населения страны активно пользуется Интернетом несколько раз в неделю, а крупнейшими генераторами трафика являются социальные сети. Активное использование нового способа коммуникации в агитационных кампаниях — вопрос времени. Речь при этом, разумеется, идет не о партийных сайтах.

Интернет в российских избирательных кампаниях — пока не до конца освоенное пространство. Между тем социальные сети дают прекрасные ресурсы именно для местных избирательных кампаний. Привлекает относительная дешевизна, адресность и новизна продукта, работа с пассивным электоратом. На самом деле — завести и поддерживать блог в «Живом Журнале» или группу «В контакте» практически ничего не стоит, равно как и выбрать среди сетевой общности людей, проживающих на территории округа, с тем чтобы обратиться к ним лично. Очень важно и то, что с помощью Интернета можно обратиться к молодым и самодостаточным избирателям, тем, кто не читает предвыборные газеты, не ходит на встречи с кандидатом и не разговаривает с поквартирными агитаторами. Нужно лишь правильно сформулировать обращение к аудитории, общаться с интернет-сообществом на его языке. Пионеры грамотного и эффективного применения возможностей Интернета в политических кампаниях уже есть.

Результатом очень усложнившегося в последние годы избирательного законодательства стала необязательность его буквального исполнения на местном уровне. Если в округе нет принципиальной борьбы между мощными кандидатами, претенденты на выборные должности успешно проходят сквозь юридические фильтры. Избирательные комиссии на местных выборах смотрят сквозь пальцы на нарушения в ходе регистрации и агитации, отказываясь наказывать кандидатов даже при наличии солидной доказательной базы.

Юридические войны между избирательными штабами на местном уровне случаются редко. Такое мероприятие — занятие достаточно дорогое, требующее как минимум одного дополнительного опытного юриста в штабе. Тем не менее качественная юридическая атака способна принести результаты в суде, более склонном соблюдать нормативные акты, и сэкономить значительные средства на агитационной кампании.

### *В качестве вывода*

Локальные избирательные кампании в максимальной степени способны отразить разнообразие взглядов населения, дают человеку наибольшие шансы пройти во власть даже в современных — не самых благоприятных — условиях участия в политике. Заинтересованному человеку вполне достаточно инструментов для электорального успеха даже без поддержки партии власти или мощных ФПГ. При этом главное препятствие на пути полноценного представительства местных интересов — равнодушие как со стороны кандидатов, так и со стороны избирателей.

## З а к л ю ч е н и е

---

### ТАКТИКА ЛОКАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ ПРОТИВ АПАТИИ МОЛЧАЛИВЫХ МАСС

---

Молчание масс и якобы пассивность граждан никого не должны вводить в заблуждение, ибо они заканчиваются на той границе, куда государство уже не способно проникнуть. Большинство местных сообществ восприняли текущие правила игры и более не претендуют на то, чтобы быть активными участниками политики. Они ограничивают свою активность на поле политики, «не лезут» в нее, сознательно устраняются от конфликтов с системой российской вертикали. Но такую стратегию их поведения было бы ошибочно принимать за апатию, ибо во всем, что не касается политики, они ведут себя достаточно активно.

При этом местные сообщества политически пассивны только до того момента, пока сама политика не начинает лезть к ним во двор. Как только это происходит, местные сообщества взрываются. Это хорошо видно по кампаниям гражданского лоббизма, когда внезапно появившиеся темы кардинально меняют ситуацию на местах. Темы обозначают границу, за которую государство не имеет права переходить: это личный карман и личная безопасность. Казалось бы, что может быть проще: не надо лезть гражданам в карман и не надо ущемлять их личную безопасность. Однако российская власть не способна удержаться от соблазна сделать очередной шаг вперед, еще больше укрепить себя, еще больше поднять авторитет в собственных глазах. Такова логика вертикали власти, которая просто не способна останавливаться на достигнутом: для того чтобы не потерять силу, ей требуется постоянное движение вперед.

Не удивительно, что в последнее время заметна все большая политизация местных сообществ. И связано это с тем, что власть, не смотря на все предупреждения, все же переходит границу личного

пространства, — например, пытаясь отобрать право выбирать глав местного самоуправления. Люди все больше начинают осознавать, что право выбора — это именно право, а не обязанность. Более того, многие приходят к выводу о том, что это их неотъемлемое право.

Теперь гражданская активность гораздо менее понятна для власти, чем ранее. Пока еще власть не умеет просчитывать тот предел, за которым пассивная масса готова взорваться. И даже социологические опросы ничем не способны помочь власти. Они замеряют общую «температуру по больнице», тогда как то или иное сообщество может за считанные дни достичь температуры кипения, «выбить пробки».

Системно зачищая политическое поле, власть теряет способность к точечной работе с вызовами на местах. Для нее единичные случаи ничего не значат. Кто из властей, скажите, был способен предсказать недавний демарш Юрия Шевчука, его пикировку с В. Путиным? И каким образом бороться с одним-единственным человеком, не состоящим ни в одной антиправительственной партии? Никто не знает, когда и что он сделает в следующий раз, потому что у него нет и не может быть никакой запрограммированности.

Исходя из этого и должна меняться тактика работы гражданских лидеров, гражданских активистов с местными сообществами. Самое худшее, что можно придумать сейчас, — это применять традиционные политические методы воспитания и взращивания сообществ, настраивая их на политическую борьбу. Любой мало-мальски активный коллективный субъект политики немедленно берется властью под карандаш и по мере возрастания угрозы с его стороны зачищается.

Другой особенностью местных сообществ по интересам оказывается их поразительная способность быстро создаваться и так же быстро распадаться. Как правило, стимулом для их стремительного создания выступает ущемление прав со стороны власти. Никто не знает и не способен предсказать:

- а) повод для их возникновения;
- б) структуру, на основе которых они возникнут;
- в) время и место их вылазки.

Люди, составляющие эти сообщества, живут в своей собственной стране, ни от кого не прячутся и ни с кем войны не ведут, нанося при этом довольно ощутимый ущерб власти, отстаивая свои права, зачищая и продвигая свои интересы. В эпоху, когда рейтинги первых

лиц достигают 70–80%, их падение даже на 5% вызывает «приступы» серьезной озабоченности.

Тактика гражданской активности предполагает учет нескольких простых принципов:

- отказ от регулярно-плановой деятельности в пользу единичных акций;
- отказ от политической окраски, в силу дискредитации в массовом сознании действующих политиков и политики (не правые, не левые — **НО АКТИВНЫЕ**);
- мгновенное реагирование на появление актуальной темы либо ее конструирование (поиск) для мобилизации активности и защиты интересов местного сообщества;
- готовность к взаимодействию с любыми структурами и сообществами, независимо от их политических ориентаций или отсутствия таковых;
- быстрое возникновение, способность к стремительному привлечению новых членов;
- способность к высокой краткосрочной активности;
- способность к столь же быстрому уходу со сцены в случае необходимости.

Подобная активность выступает сегодня реальной альтернативой как неверию в способность повлиять на глухую к общественным запросам власть, так и массово распространенным в России патерналистским настроениям. Отказ большинства граждан от участия в политической деятельности означает лишь то, что они не согласны со спущенными сверху правилами игры. Можно уверенно сказать, что огромное количество местных сообществ, составляющих основу гражданского общества, пострадало от политики централизации, от политики патернализма, от уничтожения самой сути конкурентной политической борьбы. И при всем этом, как только возникает возможность навязать власти свои правила игры, свои правила диалога, люди тот час же ей и пользуются.

Мы уверены: успехи демократии на местном уровне завтра будут за теми, кто извлечет урок из представленного здесь опыта.

## Приложение 1

### Роль самоуправления в решении проблем местных сообществ: тезисы

#### *Местное самоуправление в системе властных отношений*

Местное самоуправление (МСУ) можно рассматривать по-разному:  
а) как сложный по своей природе, многообразный по формам и последствиям социально-политический процесс;

б) как право граждан данной территории на самостоятельное решение местных проблем;

в) как способ организации и осуществления населением власти на местах; население и формируемые им органы местной власти берут на себя ответственность за решение местных проблем.

МСУ осуществляется на территориях муниципальных образований. Это значит, что *МСУ имеет особый субъект — население.*

*Объектом управления органов МСУ являются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (вопросы местного значения).*

Специфика функций МСУ:

а) Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (ст. 21 Конституции РФ);

б) Органы МСУ занимают особое место в системе управления;

в) Конституция РФ, ст. 3: народ осуществляет власть

— непосредственно,

— через органы государственной власти,

— через органы МСУ.

Следовательно, *государственные органы и органы МСУ представляют собой органы власти народа.* В этом их общность.

*Суцность МСУ а) в его самостоятельности; б) в том, что наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются местные интересы, связанные с решением вопросов жизнедеятельности населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государству, а как равноправные.*

## *МСУ и права человека и гражданина*

Осуществление властных полномочий в сфере обеспечения жизнедеятельности населения связано с проблемой соблюдения индивидуальных прав человека и гражданина. Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления. Европейская Хартия о местном самоуправлении (преамбула, п. 3, ст. 4) рассматривает МСУ как власть, максимально приближенную к гражданам. Решение вопросов местного значения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом — это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина в демократическом обществе — права на достойную жизнь.

Важнейшей особенностью МСУ является ответственность местных сообществ.

Органы МСУ выступают в качестве структуры, позволяющей оптимизировать расходование государственных средств. *МСУ — равноправный субъект государственной власти*, освобождающий органы государственной власти от местных проблем. Оно позволяет им сосредоточить свои усилия на решении проблем соответствующего уровня, оптимизировать органы государственного управления.

Органы МСУ, формируемые населением из людей, знающих проблемы своей территории (посредством выборов), подотчетны населению. Это значит, что органы *МСУ являются эффективной властью, способной оптимально решать вопросы местного значения.*

Вывод: *МСУ — особая форма власти в государстве.* Обладая статусом самостоятельного субъекта управления, оно является равноправным партнером государственных органов власти, способным создать условия для максимально эффективной реализации местных интересов и потребностей. Оно развивает инициативу граждан, является важным условием сохранения и развития местных традиций и обычаев.

### *Местное самоуправление в Российской Федерации — институт народовласти*

Главный принцип действенности МСУ — участие населения в управлении муниципальными образованиями.

Федеральный закон № 131-ФЗ от 6.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», гла-

ва 5, регламентирует *формы непосредственного осуществления населением МСУ и участия населения в осуществлении МСУ*: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы МСУ, другие формы\*.

МСУ организует свою деятельность через корпоративные и территориальные организации.

*МСУ и реализация права на объединение граждан:*

а) посредством создания инициативных групп для решения местных задач/проблем;

б) посредством создания общественных организаций и объединений (официально зарегистрированных).

Статистические данные о развитии НКО в России: 1.07.2007 — 675,6 тыс., 1.07.2008 — 655,4 тыс., 1.07.2009 — 669,9 тыс.

В каждом субъекте РФ действует ассоциация, объединяющая глав муниципальных образований.

*Проблемное поле местных сообществ  
(на примере социальной группы «молодежь»)*

Молодежные проблемы преимущественно сосредоточены в следующих сферах: образование, здравоохранение, занятость, предпринимательство, досуг. Роль органов местного самоуправления в решении молодежных проблем представлена в таблицах.

---

\* Экспресс-опрос участников тренинга: «Ваше личное участие в осуществлении МСУ на территории вашего проживания».

**Полномочия органов государственной власти  
и местного самоуправления в области молодежной политики**

Федеральные органы государственной власти	Определение приоритетов в области молодежной политики, разработка и реализация федеральных целевых программ, обеспечение финансирования федеральных целевых программ и мероприятий за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, стимулирование создания различных молодежных организаций
Органы государственной власти субъектов РФ	Долевое финансирование межрегиональных целевых программ и мероприятий; ведение реестров молодежных и детских общественных объединений, координация деятельности, а также финансовая, организационная и методическая помощь, информационное содействие молодежным организациям и органов МСУ в реализации молодежной политики
Органы местного самоуправления	Создание условий для деятельности молодежных организаций в муниципальном образовании, разработка местных целевых программ, организация временной трудовой занятости, подготовка квалифицированных кадров для работы с молодежью и др.

**Основные функции муниципального органа  
по вопросам работы с молодежью**

<p>Финансовая поддержка общественно-полезной деятельности молодежи</p>	<p>Формирование проекта местного бюджета в области молодежной политики, разработка нормативов финансирования, формирование внебюджетных фондов</p>
<p>Содействие экономической самостоятельности молодых граждан и реализации их права на труд</p>	<p>Поддержка и развитие сети формирований, занимающихся трудовой деятельностью молодежи, содействие развитию молодежного предпринимательства, поощрение работодателей, способствующих обеспечению занятости молодежи</p>
<p>Разработка и реализация молодежных целевых программ на территории муниципального образования</p>	<p>Разработка и финансирование муниципальных молодежных программ, их экспертиза, расчет экономических и ресурсных затрат, представление программ на утверждение администрации города, контроль за их реализацией</p>
<p>Обеспечение молодежи условий для воспитания, образования, формирования здорового образа жизни</p>	<p>Организация массовых молодежных мероприятий, организация деятельности клубов, консультационных пунктов, центров, занимающихся решением молодежных проблем в сферах досуга, правовой, социально-психологической поддержки; взаимодействие с правоохранительными органами и участие в профилактике правонарушений среди молодежи</p>
<p>Обеспечение социального обслуживания для молодежи</p>	<p>Социально-бытовая помощь молодым семьям, осуществление социальной работы в образовательных учреждениях, помощь молодым гражданам, вернувшимся из мест лишения свободы и т. д.</p>

## Приложение 2

### Примеры успешных гражданских кампаний

#### *Общественная кампания против строительства башни «Газпрома» (Охта-центра)*

В ноябре 2006 года в Научно-исследовательском музее Российской академии художеств прошла выставка конкурсных проектов будущего «Газпром-сити», в результате которой победил проект, предусматривающий строительство башни высотой 403 метра в исторической части Санкт-Петербурга.

После этого трое из четырех архитекторов вышли из состава жюри, поскольку посчитали такую «гигантоманию» недопустимой, способной уничтожить традиционное городское пространство Санкт-Петербурга. Помимо архитектурно-эстетических доводов, были и более веские аргументы против строительства башни. Дело в том, что на месте строительства «Охта-центра» находится археологический памятник «Шведская крепость Ниеншанц (1611–1703 гг.)», который охраняется законом с 2001 года. Наконец, самый весомый аргумент — это предельная высота застройки в данном районе, установленная федеральными и городскими законами. Она составляет всего 40 (!) метров. Несмотря на все эти очевидные противоречия и вопреки мнению петербуржцев (по данным различных опросов, против Охта-центра выступают 50–65% горожан), администрация Валентины Матвиенко утвердила строительство небоскреба.

Тогда на защиту города встали граждане: просто частные лица и множество организаций, таких как движение «Живой город», Движение гражданских инициатив, «Яблоко», ОГФ, КПРФ, Комитет единых действий, АКМ, РКРП, Левый фронт, движение «Солидарность», «Охтинская дуга», Центр ЭКОМ. Эти и многие другие организации объединились с одной целью — не дать разрушить исторический облик Петербурга.

Пять раз граждане предпринимали попытки провести городской референдум по этому вопросу и каждый раз получали отказы от властей. В сентябре 2007 года в Санкт-Петербурге состоялся марш противников строительства «Охта-центра». Были коллективные обращения граждан в суды. Санкт-Петербургский союз архитекторов, поддержанный Сою-

зом архитекторов России, отправил Валентине Матвиенко коллективное обращение, где утверждалось, что небоскреб разрушит облик города. Была организована выставка «Небоскреб вне закона», на которой представлены фотомонтажи, показывающие, как башня «Охта-центра» может исказить панораму города. Деятели культуры Басилашвили, Шевчук, Сокуров и другие направили открытое письмо президенту.

Отдельно стоит упомянуть об общественных слушаниях, на которых мнения противников строительства организовано перекрикивались специально привлеченной массовой группой, а сотрудники ОМОНа выводили из зала и блокировали вход противникам, мотивируя это приказом не пускать. Тем не менее моральный перевес и сила аргументов была за противниками строительства. Кампания приобрела народный размах. Митинги, начинавшиеся с 200 активистов, в октябре 2009 г. собрали уже более 5 тысяч человек. На сторону горожан стал комитет всемирного наследия ЮНЕСКО, который обратился к органам власти России «приостановить реализацию проекта», иначе Санкт-Петербург будет занесен в «черный» список мировых ценностей, находящихся в опасности.

В результате этого массового общественного давления, президенту Медведеву ничего не оставалось как вмешаться в процесс, и 21 мая 2010 года через своего помощника он направил властям Санкт-Петербурга письмо, в котором «поддержал позицию Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО, призывающего приостановить все работы по проекту строительства в Санкт-Петербурге 400-метрового небоскреба “Охта-центра” и рассмотреть альтернативные варианты его высоты». На настоящий момент строительные работы на участке предполагаемого возведения объекта не ведутся.

### *Гражданский доклад «О качестве власти» (Пермь)*

Принято считать, что бюрократия в России представляет собой оторванную от общества касту, с которой практически невозможно ничего сделать. Как «черная дыра», она проглатывает любые внешние попытки реформ. Сил гражданского общества хватает лишь на то, чтобы противостоять фактам откровенного произвола, когда аппетиты чиновников становятся совсем неумными. Это позиционное противостояние приобрело затяжной характер, вошло в привычки и традиции обеих сторон, обросло культурными наслоениями. Одни посягают, другие обороняют, но жизнь от этого лучше не становится.

Попытку выйти из этой накатанной «колеи» предпринял пермский Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр

ГРАНИ) в своем докладе «О качестве власти». Отрешившись от стереотипов об антинародной власти и непросвещенном обывателе, эксперты Центра постарались сформировать альтернативу необъявленной холодной войне общества с бюрократией, предложили не прогосударственный или антигосударственный, а подлинно гражданский взгляд на качество власти в Пермском крае. Эксперты проверили качество работы органов исполнительной власти и МСУ на территории региона с точки зрения интересов рядового получателя государственных услуг, отследили исполнение задач административной реформы, основная цель которой — повышение качества работы чиновников с гражданами.

Уникальность подхода заключается в том, что при оценке качества государства использовался не правозащитно-гуманитарный дискурс (государство поступает несправедливо), а сугубо потребительский подход (государство некомпетентно, непрофессионально, оказывает некачественные услуги и т. д.). Таким образом, Центр ГРАНИ попытался переформулировать все традиционные претензии гражданских активистов к государству на языке административной реформы.

Оценивалось качество реформы государственного управления посредством функционального и институционального анализа, оценки регулирующего воздействия, анализа публичности обсуждения административной реформы в СМИ, сравнительного анализа систем управления в четырех регионах (Пермский край, Саратовская, Свердловская области, Республика Татарстан) и на федеральном уровне. Анализировались тексты принятых административных регламентов, нормативных и методических документов по их разработке и утверждению. Наконец, качество исполнения регламентов оценивалось в ходе 200 «контрольных закупок»: когда граждане проходили процедуру получения услуг и при этом заполняли специальные анкеты, где отмечалось, соответствует ли качество работы госслужащих стандартам, закрепленным в административных регламентах. Отдельно исследовались электронные сервисы и сайты органов власти Пермского края.

Результатом этой полугодовой работы явился Пермский гражданский доклад «О качестве власти», презентованный общественности на 5-м экономическом форуме 2009 года и разошедшийся от губернатора Пермского края до администрации Президента РФ. Это беспрецедентная для России гражданская попытка говорить с властью об общественном интересе на ее языке и оценивать работу госслужащих их собственными инструментами. Заказать экземпляр Пермского гражданского доклада можно на сайте Центра ГРАНИ по адресу: [http://grany-center.org/position/publications/details\\_307.html](http://grany-center.org/position/publications/details_307.html)

## *Гражданская оборона Байкала*

Байкал всегда считался российским национальным достоянием, а в 1996 году решением ЮНЕСКО он был включен в список Всемирного природного наследия. В нем сосредоточено 20 % пресных вод всего мира и 80 % запасов пресной воды нашей страны. Эти два обстоятельства делают Байкал уникальным местом, жемчужиной, требующей чрезвычайно бережного отношения. Поэтому планы кампании «Транснефть» по строительству нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» в 800 метрах от Байкала вызвали шквал гражданского возмущения.

Среди обстоятельств, почему необходимо строить нефтепровод вблизи уникального озера, назывались и экономические расчеты, и политические причины (нежелание проводить поток в обход через Якутию, которая получила бы выход на мировые рынки и укрепила свою независимость от Москвы), и просто корпоративные интересы (борьба РЖД и «Транснефти» за право транспортировки). Словом, заинтересованные группы продавливали проект как могли. Когда в январе 2006 года 46 из 55 экспертов государственной экологической экспертизы отклонили проект, в состав комиссии ввели 35 новых человек, которые продавили необходимое согласование. А вырубка лесной просеки под трубопровод началась задолго до каких-либо публичных обсуждений.

Однако причины, не позволяющие строить нефтепровод, перевешивали все другие аргументы. Достаточно сказать, что строительство предполагалось вести в сейсмоопасной зоне. Это делало угрозу разрыва нефтепровода не просто реальной, а фактически неизбежной. В случае даже одной аварии в Байкал могло вылиться до трех тысяч тонн нефти (примерный объем потока в трубе между двумя заглушками), которая покрыла бы больше половины озера пленкой. Вся экосистема была бы в одночасье погублена.

На защиту Байкала поднялись десятки тысяч людей. В марте и апреле 2006 года в Иркутске, Томске, Москве, Екатеринбурге и других городах прошли митинги против строительства нефтепровода. Только в Иркутске на митинг вышло до 10 тысяч человек — больше, чем на протестные митинги по ЖКХ и монетизации вместе взятые. Активно включились в борьбу экологические организации — академик Николай Лаверов, Марина Рихванова и возглавляемая ею организация «Байкальская экологическая волна», Алексей Яблоков, председатель оргкомитета партии «Зеленая Россия», Роман Важенков из российского представительства «Гринпис», Международный фонд защиты животных, Всемирный

фонд дикой природы и многие-многие другие. Жители Хабаровского края подали иск в Верховный суд об отмене строительства. Сибирское отделение РАН написало открытое письмо премьеру Фрадкову. 5 апреля было объявлено о создании «Байкальского движения», объединяющего самых разных людей ради защиты Байкала.

К такому народному единению присоединилась местная власть в лице губернатора Иркутской области Александра Тишанина и полпреда в СФО Анатолия Квашнина. Письмо в защиту Байкала подписали 73 депутата Государственной Думы. Даже Общественная палата РФ заняла жесткую позицию и напрямую обратилась к президенту с требованием запрета строительства нефтепровода вблизи озера.

Не воспользоваться столь благоприятной ситуацией для президента Путина было бы непростительной политической ошибкой, ведь подобное решение носит долгосрочный характер, о нем вспоминают спустя десятилетия. И 26 апреля 2006 года под объективами телекамер, на глазах изумленного руководителя «Транснефти» Семена Вайнштока, Путин «неожиданно» заявил о необходимости перенести строительство Восточного нефтепровода на расстояние не ближе 40 километров от северного побережья Байкала. Озеро было спасено.

Гражданская оборона Байкала наглядно продемонстрировала, что под организованным массовым давлением власть готова идти на любые уступки и материальные издержки. Даже очень серьезным государственным и финансовым лоббистам можно оказывать сопротивление и добиваться успеха, отстаивая общечеловеческие ценности и наследие, предназначенное для будущих поколений.

### *Участие общественников в разработке Устава Пермского края*

1 декабря 2005 года в составе Российской Федерации появился новый субъект — Пермский край, который возник из объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Начался бурный процесс правового и институционального оформления нового региона. Краевая администрация спешила как можно скорее принять все необходимые правовые акты, без лишних проволочек и дополнительных согласований. 9 января 2007 года и. о. губернатора края Н. Бухвалов внес на рассмотрение Законодательного собрания проект Устава Пермского края с просьбой рассмотреть соответствующий вопрос на январском (!) же пленарном заседании ЗС. Но такая поспешность шла вразрез с планами пермяков.

19 января Игорь Аверкиев, председатель Пермской гражданской палаты, выступил с открытым заявлением относительно качества проекта устава и сроков его принятия: «Конституцию края в такой спешке и так кулуарно не принимают». 23 января на своей пресс-конференции он отметил: «Это первый проект устава объединившегося субъекта Федерации. Мы в этом отношении несем ответственность перед всей страной, поскольку наш устав будет потом брать за основу». Аверкиевым было предложено провести публичное обсуждение устава и организовать несколько экспертиз.

В ответ на вышеуказанные претензии представители администрации губернатора заявили, что устав разрабатывался в течение двух лет, а потому необходимо принять его как можно скорее. Тем не менее под давлением общественных организаций и Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголиной краевые власти вынуждены были согласиться провести круглый стол с региональными общественными организациями по вопросу «О проекте Устава Пермского края». Это позволило гражданским организациям Перми подготовить и представить конкретные дополнения в проект устава.

Предложения в текст Устава Пермского края были внесены: Уполномоченным по правам человека в Пермской области, Пермской гражданской палатой, Центром гражданского образования и прав человека, Обществом развития предпринимательских инициатив, Пермским отделением Ассоциации «В защиту прав избирателей «Голос».

В результате устав был дополнен главой про права человека, исправлены некоторые смысловые недостатки. Словом, из сухого бюрократического документа устав начал превращаться в современный региональный вариант «общественного договора» власти и общества.

Удалось включить инновационную норму о прозрачности краевой власти: граждане и организации имеют право получать любую информацию из органов власти края, не являющуюся государственной тайной или иной охраняемой федеральным законом информацией. Добавлена также норма, обязывающая власти предоставлять правовые акты на всей территории края. Это положение во многом опередило вступивший в силу с 1 января 2010 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Благодаря стараниям гражданских лидеров Пермский край в очередной раз оказался регионом, идущим на шаг впереди всех остальных. Регион не стал брать за основу уже существующие уставы других субъектов Федерации, созданные в 1990-х годах. С участием общественных

организаций был разработан абсолютно новый, современный документ. Исполнительной и законодательной власти было наглядно показано, что гражданское общество способно предоставлять экспертов самого высокого уровня.

19 апреля 2007 года устав был принят Законодательным собранием Пермского края.

### *Гражданский контроль в Пермском крае*

Гражданскому контролю в Пермском крае более 10 лет. Это один из наиболее успешных, отработанных и массовых способов влияния граждан на власть в защиту общественных интересов. Гражданский контроль — это непосредственное наблюдение представителями общественных организаций и инициативных групп за соблюдением прав и законных интересов граждан. Политическая, административная и экономическая власть должны чувствовать, что всё тайное рано или поздно становится явным.

Гражданский контроль основан на серьезной правовой базе, на ст. 24 и 29 Российской Конституции, на ст. 11 Устава Пермского края, ст. 3 Закона Пермской области «Об основах взаимодействия органов государственной власти Пермской области и негосударственных некоммерческих организаций в сфере социальной политики» и Распоряжении губернатора Пермского края № 132-р от 09.10.2007 г. Власть вынуждена считаться с результатами контроля.

Гражданский контроль — очень гибкая технология, легко адаптирующаяся под конкретные нужды. Она может применяться в самых разных областях. Пермский региональный правозащитный центр (ПРПЦ) во главе с Сергеем Исаевым с 1997 года проверил 82 исправительных учреждения и 54 спецучреждения системы МВД. Председатель пермского «Мемориала» Александр Калих вместе с коллегами в 2002 году добился допуска общественных наблюдателей в воинские части и на призывные пункты. В результате этих мер произошла серьезная гуманизация отношений внутри закрытых учреждений. С января 2003 года Пермская гражданская палата и ПРПЦ регулярно стали проводить гражданский контроль в интернатных учреждениях системы образования, здравоохранения и социальной защиты населения по всему региону. С 2001 года Пермское отделение Всероссийского общества инвалидов периодически проверяет доступность городской среды для инвалидов.

А еще проводились акции народного контроля с привлечением большого количества горожан. В 2005 году был организован гражданский контроль за соблюдением запрета продажи несовершеннолетним алкоголя и сигарет. В результате контроля продажа водки подросткам снизилась в три раза, полный отказ в продаже алкоголя и сигарет детям был в два раза чаще, чем в начале эксперимента. Гражданские активисты передали свои наработки и отработанные технологии краевой прокуратуре, и теперь она самостоятельно проводит подобные проверки.

Гражданский контроль чистоты и безопасности улиц, проведенный силами трех общественных организаций, привел к тому, что Управлением внешнего благоустройства Администрации г. Перми был принят стандарт содержания пермских улиц в зимнее и летнее время. В июне 2008 года глава Администрации Перми утвердил этот стандарт, по которому районные администрации обязаны содержать улицы в чистоте и порядке.

По результатам гражданского контроля работы городского пассажирского транспорта Пермский городской департамент дорог и транспорта разработал пакет мер, направленных на радикальную перестройку всей системы пермского общественного транспорта. Это серьезное достижение, хотя борьба еще продолжается.

Гражданский контроль осуществлялся в школах, больницах, интернатных учреждениях, аптеках, органах исполнительной власти и много где еще. В 2009 году было разработано временное положение о проведении общественного контроля. В Перми прошло гражданское собрание из числа наиболее активных граждан, в ходе которого было выявлено около 60 возможных направлений деятельности. В результате создано 12 групп инициативного контроля, которые работали по 12 направлениям.

Осуществлялось обучение общественных наблюдателей и контролеров. По итогам обучающих семинаров было отработано четыре технологии по общественному контролю, которые готовы для практического применения в других субъектах. Состоялись два обучающих семинара для муниципальных служащих, включая главу Администрации Перми А. Б. Каца.

Гражданский контроль — простая, гибкая и удобная форма влияния граждан на власть, доказавшая свою эффективность за десятилетие работы.

## Приложение 3

### Как выиграть муниципальные выборы

На протяжении 2008–2010 годов мне довелось участвовать в нескольких муниципальных избирательных кампаниях, в выборах депутатов местных советов и мэров городов России. В этой статье предлагаются некоторые наблюдения и разработанные на их основе принципы, которые, на мой взгляд, являются определяющими для успеха кампании на местном уровне. Акцент делается именно на принципиальных решениях. Непосредственная организация и методика ведения агитации, работа штаба и ее технологическое обеспечение остаются за скобками. Следование сформулированным принципам не гарантирует автоматического успеха на выборах, но поможет избежать наиболее распространенных ошибок. При этом существующие порой административно-электоральные практики, порой весьма причудливые, принимаются просто как безрадостная реальность, данная нам в ощущениях.

#### *Масштаб задачи*

Первое, что следует четко понимать с момента принятия решения об участии в выборах и вплоть до официального опубликования итогов голосования, — это то, какова цель участия в избирательной кампании. В своей практике, будучи представителем оппозиционной демократической организации, я сталкивался с постановкой нескольких видов целей: бросить вызов зарвавшемуся городскому руководству, заострить внимание общественности на какой-либо местной проблеме, донести до жителей поселения политическую позицию партии или повысить известность и авторитет кандидата среди населения. Мои рекомендации базируются на несложном допущении, что цель — выиграть выборы. Стать депутатом. Точка. Все, что будет потом, — будет уже потом.

Количество избирателей, с которыми вам предстоит взаимодействовать (за исключением выборов мэров областных центров), — это десятки и сотни человек. На выборах депутатов городских парламентов даже в самых крупных российских городах размер избирательного округа обычно составляет 10–12 тысяч избирателей. Явка на муниципальных выборах традиционно невелика. Даже если они пройдут очень активно, она вряд ли превысит 25 %, то есть на участки придут максимум  $12 \times 0,25 = 3$  тысячи человек. Чтобы победить, вам достаточно на-

брать 50 % голосов, т. е.  $3 \times 0,5 = 1500$ . Но это максимальная планка. Я знаю депутата поселкового и районного советов, которого сделали депутатом голоса 82 односельчан.

Финансирование кампании складывается из расходов на изготовление и размещение рекламных материалов, на оплату труда и организационно-технические нужды, — например, приобретение расходных материалов. Самая дешевая успешная кампания, о которой я когда-либо слышал, обошлась в 4 тысячи рублей. Чтобы стать депутатом городской думы областного центра в марте 2010 года, кандидаты тратили в среднем 150–200 тысяч рублей. Как подсказывает нам классик политэкономии Карл Маркс, труд и капитал вполне взаимозаменяемы: вы можете собственноручно раскладывать газеты по ящикам, раздавать листовки возле супермаркета или расклеивать плакаты, а можете кому-то за это заплатить. Соответственно, на шкале от 5 до 200 тысяч рублей ваши затраты определяются тем, что представляет для вас большую ценность: собственное время и труд — или деньги. Однако тот, кто для проведения кампании выбирает деньги и решает «купить» выборы, должен помнить: чтобы проконтролировать, как ваши деньги тратятся, и заставить их работать эффективно, ваш труд все равно потребуется. Конкретные затраты зависят от размера округа, уровня предварительной известности кандидата и т. д., но в большинстве случаев 30–50 тысяч рублей — более чем достаточно для решения задачи.

### *Поехали!*

Чтобы принять участие в выборах, для начала необходим, как минимум, кандидат. Это вы. Минимальный набор необходимых качеств: грамотная устная речь, способность общаться с различными группами и типами людей. Гибкость и цепкость в разговоре, позволяющая находить дорогу между подхалимством и панибратством. Умение выступать публично в разных жанрах: минимальный набор знаний об экономике и устройстве городского хозяйства, позволяющий не садиться в лужу каждые пять минут + одна-две собственные «фишки» — темы, связанные с вашей предыдущей биографией, в которых вы хорошо разбираетесь и можете выступать как эксперт, сажая в лужу других. Презентабельная внешность: необходимо найти грань между костюмно-галстучным официозом чиновника и джинсово-легкомысленным имиджем а-ля «свой парень».

Кампания как акт коммуникации имеет три составные части: 1) сообщение о своей программе действий, которое вы пытаетесь донести до

избирателей (на профессиональном жаргоне политтехнологов — мес-садж), 2) каналы передачи этого сообщения и 3) реакция людей на то, что они от вас слышат. Так вот, личность кандидата — это одновременно и сообщение, и канал его передачи. Независимо от того, сами вы решаете куда-либо избираться или вас решает выдвинуть партия/общественная организация, в которой вы состоите, — решение об участии в ваших первых выборах должно быть принято за полтора-два года до даты их проведения. После этого вам следует начинать целенаправленно трудиться над «доводкой» своих сильных и слабых качеств: читать профильную литературу, работать над внешностью и выступать-выступать-выступать на собраниях и митингах.

### *Темы для программы*

На муниципальных выборах нет места для политики и партийной агитации. Для борьбы за демократические свободы, построение справедливого общества или возрождения российской государственности у вас есть остальные 99% вашей жизни, которые с этими конкретными выборами не связаны. Работа местных органов власти вращается вокруг решения повседневных, бытовых и хозяйственных проблем. Их решение не имеет идеологической окраски. Непонимание этого фактора неоднократно дарило нам один и тот же сюжет: бывший депутат регионального или федерального парламента после поражения на выборах более высокого уровня пробует избираться в городской парламент областного центра и... проигрывает.

Выиграет «кандидат-способный-решать-проблемы». Для начала необходимо хотя бы знать проблемы, волнующие ваших избирателей. На этом уровне для вас недоступна социология: для получения надежных результатов необходимо опросить не менее 1800–2000 человек. Понятно, что ресурсов такой опрос потребует больше, чем вся кампания. Оптимальная стратегия — это личное общение кандидата с избирателями. Встречи и беседы на территории избирательного округа. Личное общение — наиболее эффективный канал коммуникации, способ понять людей и сообщить им о своей позиции. Помните, наиболее активные избиратели — это пожилые люди. Многие из них испытывают дефицит общения и будут очень рады поговорить с вами, рассказать о том, что волнует их и их соседей. Но помните о необходимости цельной картинки — вам нужны мнения представителей всех групп населения. Часть ваших избирателей агрессивно и враждебно настроена по отношению к политическим процессам и всему, что связано с выборами. Значит,

необходимо быть психологически и организационно готовым к возможным эксцессам. Российская административно-чиновничья вертикаль по отношению к людям безжалостна и бесцеремонна. Обиженные и оскорбленные — это про нас, про граждан России. Людей ежедневно унижают представители государства: от паспортистки ЖЭКа или хамоватой тетки в собесе до милиционера-евсюкова. Депутаты и чиновники всех уровней и вовсе вытирают об них колеса, не вылезая из синемигалочных мерседесов. Дистанцируйтесь от этой безлико-бетонной массы. Проявите уважение к людям. Это важно.

Общение с избирателями даст вам живое и цельное понимание их проблем. Для демонстрации своей дееспособности неплохо бы решить одну-две из них: организовать субботник по уборке снега или отремонтировать мосток через ручей. Но не подходите к этому формально: устанавливая детскую площадку посреди загаженного полуразрушенного двора, где ни пройти, ни проехать, вы будете выглядеть клоуном. Увлечаться «конкретными делами» также не следует: вы избираетесь не в дворники или управдомы. Ваша задача — не выполнять за них их работу, а выиграть выборы и заставить их работать как следует.

### *Куда податься?*

Если вы впервые объявитесь в округе непосредственно перед выборами, ваши избиратели будут обоснованно сомневаться, не исчезнете ли вы вновь на следующий день после голосования. Потому начинать общаться с людьми следует минимум за год до выборов. Значит — минимум за год вы должны выбрать, в каком именно округе будете избираться. Конкретную «нарезку» территории избирательная комиссия сделает позднее, но ошибка в один-два дома, которые вдруг окажутся «не ваши», — это ничто по сравнению с выигрышем во времени. Выбор округа — это ключевое решение.

На мой взгляд, принципиальную возможность успеха на выборах определяют ответы на три вопроса:

- Являетесь ли вы действующим депутатом/мэром?
- Выдвинуты ли вы от партии «Единая Россия»?
- Являетесь ли вы местным жителем?

Если на все три вопроса ответ отрицательный — не тратьте свое и чужое время, шансов у вас нет. Хотя бы один ответ должен быть «да» — и проще всего так ответить на последний вопрос. Ваш оптимальный округ — по месту жительства. Или по месту работы, если у вас публичная работа. Например, учитель, которого знают сотни детей и родителей,

почти гарантированно выигрывает выборы на избирательном участке в своей школе. Так что, не пойти ли вам перед выборами на годик-другой в учителя?

Серьезным образом влияет на ваши шансы наличие на территории округа крупных предприятий: если вас не поддерживает или, тем более, открыто противодействует руководство местного завода, — задача усложняется многократно. Однако здесь следует обратить внимание — кто работает на этом предприятии? Может статься, что туда съезжаются рабочие со всего города, а то и со всего региона, большинство из которых никакого отношения к вашему округу и вашим выборам не имеют.

### *С кем идти*

Не позднее чем за полгода до выборов следует принять принципиальное решение: будете ли вы выдвигаться в качестве кандидата от одной из так называемых парламентских партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») или пойдете на выборы в качестве самовыдвиженца. В первом случае вам потребуется проводить согласования с партийными руководящими органами, во втором — собирать подписи избирателей. Шансов получить отказ в регистрации и быть не допущенным к участию в выборах у самовыдвиженца больше. Но здесь следует четко понимать: если на вас по каким-либо причинам есть «политический заказ» и негласное указание не допускать вас к выборам, — вас все равно не допустят. Ни одна партия не согласится включить вас в свой список, а та, которая согласится, — за неделю до выборов вдруг отзовет ваше выдвижение. Или избирком вдруг затребует не выписку из протокола партийной конференции по вашему выдвижению, а протокол целиком (которого и в природе, как правило, не существует). Да мало ли что может случиться? Если же политического заказа нет, то ваши шансы быть зарегистрированным в качестве кандидата от партии или самовыдвиженца — практически одинаковы.

Если вы выдвигаетесь от партии, то после подачи документов в избирком можете переходить непосредственно к агитации. Если же вы самовыдвиженец — вам необходимо приступить к сбору подписей. Процедура сбора подписей для муниципальных выборов регламентируется региональным законом (к которому, в частности, прилагается форма подписного листа), а также решениями избирательной комиссии. Делайте все буквально и дословно так, как написано в законе. Не стесняйтесь обращаться к комиссии за разъяснениями по тем вопросам, которые закон замалчивает, — приходите с текстом закона и спрашивайте,

например: требует эта конкретная комиссия в адресе указывать индекс или нет? Можно ли писать «ул.», или только полностью «улица»? Если вы не судимы, то в качестве сведений о судимости в шапке подписного листа нужно писать «не судим» или не писать ничего? Обо всех этих и многих других вопросах в законе ничего не написано, но избирательная комиссия может иметь какие-то свои соображения, а потом вдруг отказать вам в регистрации — не по злому умыслу, а просто потому, что «а мы всегда требовали вот так писать». Отдельные комиссии требуют заверять у нотариуса, что вы — это вы, или не признают паспорт документом, удостоверяющим гражданство России, но следует признать, что до истинных высот маразма среди муниципальных избиркомов доходят немногие.

Количество подписей, которые необходимо собрать, определяется региональным законом. Как правило, это 2% от количества избирателей в вашем округе, т. е. несколько десятков. Если вы в течение года перед выборами активно проводили встречи с населением, записывали контакты людей и затем отработывали эти контакты, проблемы с тем, к кому идти за подписями, для вас быть не должно. Как минимум 20–30 «ядерных» сторонников, которые вас уже хорошо знают и поддерживают, у вас должно быть. А их вы сможете попросить, чтобы они направили вас к друзьям-соседям.

### *Сбербанк и все-все-все*

Сразу после выдвижения вам в любом случае предстоит открывать избирательный счет, с которого вы будете по безналу оплачивать все расходы. Фактор времени играет особую роль при «весенних» выборах: если они назначены на 1–2 марта, то выдвижение кандидатов начнется примерно 25–27 декабря, а с 30–31 декабря все уходят на новогодние каникулы. Значит, если вы за эти три дня не успели выдвинуться, открыть счет и заказать изготовление агитпродукции, — то ваша кампания на две недели «провисает». Собирать подписи «с первого и по тринадцатое», когда народ всюю празднует, — тоже, кстати, то еще удовольствие.

Открывать избирательный счет, как правило, требуют только в Сбербанке, более того — в конкретном отделении. Ограничения в данном случае носят не политический, а технический характер: это особый вид счетов, для которого банку необходимо специально настроенное программное обеспечение, а оно, понятное дело, есть не везде. От вас могут требовать, чтобы и 10–20 рублей за изготовление/печать несколь-

ких подписных листов должны быть оплачены через избирательный счет, но на самом деле это необязательно: вы МОЖЕТЕ по закону тратить какое-то минимальное количество денег и не из избирательного фонда.

Заказывать печать агитационных материалов, как правило, можно только в специально аккредитованных избиркомом типографиях. Поэтому имеет смысл заранее, до объявления выборов, изучить локальный рынок типографий, выбрать одну из них и договориться, чтобы они прислали в избирком документы (по сути — прайс-лист) для аккредитации.

### *Лицо с обложки*

В своей практике я, как правило, использую сочетание визуальных материалов, направленных на повышение узнаваемости кандидата (цветной плакат) и информационных, направленных на содержательное ознакомление с ним и его программой (черно-белая газета).

Что касается плакатов: я считаю, что их расклейка необходима, хотя непосредственно на результат голосования они большого эффекта не оказывают. То же самое относится и к щитовым билбордам. Присутствие в округе наглядной агитации важно для формирования имиджа активного и «живого» кандидата, а также для информирования о выборах. Местные власти зачастую умышленно действуют с целью занижения явки на муниципальные выборы. У них есть определенное количество гарантированных голосов за счет сотрудников бюджетных учреждений и «прикормленных» ветеранских организаций. Соответственно, их интересы заключаются в том, чтобы никто, кроме этих гарантированных избирателей, про выборы не знал и голосовать не ходил: тогда доля «их» голосов будет максимальной. Поэтому информация о предстоящих выборах зачастую в буквальном смысле скрывается от населения. Ваша же задача — наоборот, привести на выборы «других» избирателей, которые иначе туда бы и не пошли. Разместите на своем плакате информацию о дате выборов — и клейте. Как правило, на территории округа находится 200–400 мест, пригодных для размещения плакатов. Каждые два-три дня их будут срывать, но вы позаботьтесь о том, чтобы они приклеивались заново. Но будьте корректны — плакаты, размещенные в не предназначенных для этого местах, могут вызывать раздражение.

Ваша газета должна быть написана так, чтобы ее имело смысл читать. В небольших поселениях зачастую существует значительный дефицит местной информации. Практически все известные мне муниципальные

и даже районные газеты, к сожалению, не более чем макулатура. Войдите в эту нишу. Проявите себя как политик и как личность не только в рассказе о том, какой вы хороший, но и в оценке событий и фактов местной действительности. Не старайтесь все сделать позитивно и обтекаемо. Беззубые кампании под слоганами «за все хорошее против всего плохого» или «дорогу молодым» ничего, кроме недоумения, у народа не вызывают. Если и так все хорошо, то зачем ты идешь на выборы, зачем ты нам нужен? Объясните народу, что именно вас не устраивает, что вы хотите изменить. Критикуйте. Пишите правду. Она на страницах местной прессы гость нечастый и потому особо ценима. Не бойтесь кого-то обидеть. Политическая культура в нашем отечестве, к сожалению, такова, что для местных властей выборы — это огромный стресс. Сам факт вашего выдвижения и наличия какой-то конкуренции — уже повод для личной ненависти. Они больше не будут вашими друзьями и не будут хорошо к вам относиться в любом случае. Семь бед — один ответ, так что говорите то, что думаете. При этом предлагайте решения и не мажьте черным все подряд: большинство людей примерно в курсе, что их жизнь устроена не наилучшим образом.

Реально оценивайте интеллектуальный и познавательный уровень ваших избирателей. Опирайтесь на гарантированно известные им факты и события: далеко не все из них читают те же газеты, что и вы, или являются пользователями Интернета. Не выстраивайте хитроумных комбинаций типа «я им скажу так, а они соотнесут это вот с тем и мои конкуренты им скажут вот так и потом они все поймут». Не поймут. Однако чрезмерные упрощения тоже вредны. Не считайте ваших избирателей идиотами. Двадцать лет жизни при капитализме научили людей считать деньги. И когда вы обещаете все починить, заасфальтировать и улучшить, возникает вопрос, кто за это заплатит. Ответьте. Уделите минимальное внимание местной экономике.

Разместите в газете свою биографию: она должна помочь создать связь между вами и избирателем. Устанавливайте «якоря»: в вашей жизни должны фигурировать известные читателю предприятия, люди, учебные заведения, даты и вехи жизни поселения. Если есть возможность организовать выступления в вашу поддержку известных и уважаемых местных жителей — воспользуйтесь ею.

Лицо на обложке должно соответствовать тому, как вы себя позиционируете. Упрощенно говоря, если вы «учитель» — сфотографируйтесь в очках. Не полагайтесь только на свое мнение. Соберите друзей и знакомых и проведите групповое обсуждение того, какие факты

вашей биографии и черты личности можно наиболее выигрышно раскрыть в кампании и как их визуализировать, проявить внешне. Вам понадобится профессиональный фотограф для фотосессии и дизайнер для агитматериалов. Здесь тоже нужно найти баланс между дорогостоящими мегапрофессионалами из рекламного агентства и знакомыми, которые все сделают бесплатно, но без гарантии качества. Как правило, истина лежит где-то посередине. Например, необходимое качество услуг можно получить через знакомство — прямое или опосредованное — с теми же профессионалами, которые лично для вас сделают все за треть цены.

Не ждите, что вы пообещаете, и вам поверят. Не поверят. Люди — это не роботы. У них есть мозг и душа, разум и чувства. Избегайте навязчивой пропаганды. Сделайте акцент на том, что зависит от самих жителей поселения или округа. Дайте людям возможность что-либо сделать, проявить себя в вашей кампании. Например, проведите сбор подписей за или против чего-либо или организуйте сбор средств на благотворительные цели (например, книг для библиотеки местного детского дома). Содержательная сторона деятельности вторична: главное — пусть люди что-то сделают ВМЕСТЕ с вами. Будьте с людьми. Выявляйте местных лидеров и общественные группы. Существует пласт бабушек-активисток, которые всем известны и всегда участвуют в сетевых выборах кампаниях: за деньги ходят и агитируют у себя во дворе за того или иного кандидата. Не связывайтесь с ними: многие из них работают на нескольких кандидатов разом, а всем соседям давно известна их материальная заинтересованность и цинизм. Они могут быть обижены из-за того, что вы ведете кампанию, а им не платите, и действовать против вас. Но если вы своевременно предложите людям какие-то содержательные действия и инициативы — поверьте, в ходе этой деятельности выявятся совершенно другие лидеры.

Позаботьтесь о том, как ваши материалы дойдут до людей. Раскладывание газет по почтовым ящикам — это хорошо, но ведь их оттуда вытаскивают ваши конкуренты, а люди зачастую выкидывают не глядя. Вручите лично, из рук в руки, прокомментируйте. Если ваши помощники будут раздавать газету на перекрестках со словами «возьмите газету к выборам» или «голосуйте за нашего кандидата» — очков это вам добавит не много. Придумайте сопроводительное послание к своим материалам: например, «вместе решим такую-то проблему».

Своевременно обучите и направьте наблюдателей на все участки. В подробности организации наблюдения вдаваться не буду, но подчеркну: лично я считаю, что наблюдатели из числа друзей и знакомых — это хорошо, но всерьез спрашивать и требовать вы можете только с того человека, которому платите деньги. Наблюдение — это психологически трудное и муторное дело: на небольших участках при низкой явке могут быть многочасовые отрезки, когда избирателей на участке нет, и не происходит вообще ничего. Чтобы при этом ваши наблюдатели не впали в прострацию, чтение книг, а то и вовсе не ушли гулять — они должны быть соответствующим образом мотивированы.

На случай конфликтов заготовьте для них бланки жалоб/актов о нарушениях и проинструктируйте, что и как делать. Уделите особое внимание голосованию на дому, при возможности — один из ваших наблюдателей должен идти вместе с членами комиссии по домам. Обойти за пару часов больше 30–40 человек невозможно просто физически, и если на дому на одном участке проголосовало больше сотни избирателей — это явный признак вброса бюллетеней.

В течение дня желательно лично объехать все участки, поздороваться с председателями участковых комиссий и убедиться, что у ваших наблюдателей есть возможности для реального наблюдения за ходом голосования и за подсчетом голосов. Зачастую председатели УИК устанавливают для наблюдателей стол в дальнем углу помещения для голосования (например, школьного спортзала) и запрещают из-за него вставать, тем более подходить к столу с бюллетенями при подсчете. Но наблюдателям должно быть видно, что реально отмечено в бюллетене! Поэтому договоритесь с председателем комиссии заранее, где при подсчете будут находиться наблюдатели. Будьте вежливы, но настойчивы: если председатель работает по закону, то у вас один общий интерес: провести честные прозрачные выборы. Однако может случиться и так, что ваши интересы прямо противоположны.

После окончания подсчета ваши наблюдатели должны получить копию итогового протокола и проследить за передачей протокола и бюллетеней в вышестоящую комиссию. Этот долгий день для них и для вас закончится только к утру, когда появится уверенность, что в ГАС «Выборы» введены именно те результаты, которые указаны в вашей копии протокола. К сожалению, бывает так, что в вышестоящей комиссии протоколы переписываются и вводятся цифры, не имеющие

никакого отношения к итогам голосования. В этом случае копии протоколов с подписями членов комиссии понадобятся вам для судебного разбирательства.

### *Празднуйте!*

Независимо от результата выборов, если вы следовали нашим рекомендациям, то сделали все от вас зависящее. Ваша совесть чиста. Вам не в чем себя упрекнуть. Невзирая на усталость, негативные эмоции, конфликты или скандалы, день голосования — это кульминация вашей жизни за предыдущий год. Встречайте его с радостью и помните: в день выборов выигрывает только тот, для кого ночь после выборов — это праздник.

---

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

---

**Белоусов Александр Борисович**, научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, глава Экспертного совета Консультационного центра «Департамент политики», кандидат политических наук

**Гаврилов Георгий Анатольевич**, младший научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, кандидат политических наук

**Голосов Григорий Васильевич**, директор Межрегиональной электоральной сети поддержки, директор проектов Центра содействия демократии и правам человека «Геликс», профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге, доктор политических наук

**Киселев Константин Викторович**, заместитель директора Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук по научным вопросам, член политсовета Свердловского регионального отделения партии «Правое дело», член Российского Союза журналистов, кандидат философских наук, доцент

**Пономарев Сергей Витальевич**, эксперт Центра гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) и Пермской гражданской палаты, сотрудник кафедры политических наук Пермского государственного университета, М.А. по политическим наукам (The University of Manchester)

**Прохорова Людмила Васильевна**, председатель Совета учредителей АНО «Центр публичной политики, гражданского образования и прав человека» (Петрозаводск), доцент кафедры государственного регионального управления Карельского филиала Северо-Западной академии государственной службы

**Федоренко Иван Николаевич**, депутат муниципального совета МО № 72 Санкт-Петербурга, член президиума регионального отделения Российского народно-демократического союза, активист регионалистского клуба «Ингрия», доцент Межрегионального института экономики и права (МИЭП), кандидат социологических наук

---

## КОНСУЛЬТАЦИОННЫЙ ЦЕНТР «ДЕПАРТАМЕНТ ПОЛИТИКИ»

---

Консультационный центр «Департамент политики» образован в 2004 году. Центр специализируется на оказании услуг политикам и экономическим структурам в проведении избирательных кампаний, решении отдельных политических задач, кризисом PR и GR.

За это время проведено более 50 избирательных кампаний во всех федеральных округах Российской Федерации. Наши технологии разработаны для применения в избирательных округах с численностью избирателей от 3 тысяч до 3 миллионов. Среди наших клиентов депутаты и спикеры региональных Законодательных собраний и местных дум, мэры крупных и небольших городов, а также региональные отделения политических партий. Наш опыт также включает работу в условиях административного давления.

### «ДЕПАРТАМЕНТ ПОЛИТИКИ» ОКАЗЫВАЕТ СЛЕДУЮЩИЕ УСЛУГИ:

- Исследование электоральной ситуации, подбор избирательного округа, «зачистка» от конкурентов.
- Изучение социально-политической ситуации в территории, оценка протестных настроений.
- Ведение избирательных кампаний под ключ.
- Кризисное управление избирательной кампанией (1–2 недели, второй тур).
- Проведение общественных и протестных кампаний.
- Антикризисный PR государственных и муниципальных структур, нейтрализация протестных настроений.
- Лоббирование интересов, в том числе методами гражданского лоббизма.

**www.depolit.ru**  
**depolit@yandex.ru**

---

# ЛОКАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

*Методическое пособие*

---

Авторы

*А. Белоусов, Г. Гаврилов, К. Киселев,  
при участии С. Пономарева, Л. Прохоровой, И. Федоренко*

Ответственный редактор

*Григорий Васильевич Голосов*

ISBN 978-5-904938-03-1



Распространяется бесплатно

Подписано в печать 03.08.2010. Формат 60×88<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 4,9. Тираж 999 экз. Заказ № 03-08/003.

Отпечатано в типографии издательско-полиграфической фирмы «Реноме»,  
192007, Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 40.

Тел./факс (812) 766-05-66  
E-mail: [renome@comlink.spb.ru](mailto:renome@comlink.spb.ru)  
[www.renomespb.ru](http://www.renomespb.ru)