

В.Э. Гончаров

**Технологии локальной
демократии**

*(методическое пособие для
местных активистов)*

Санкт-Петербург

2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение (что такое «локальная демократия»).....	3
Глава 1. Структурирование интересов в местном сообществе.....	9
Глава 2. Кампании «корней травы».....	19
Глава 3. Избирательные кампании в местном сообществе.....	26
Заключение (перспективы «локальной демократии» в России).....	33
Глоссарий.....	35
Рекомендуемая литература.....	36

Введение

(что такое «локальная демократия»)

К концу первого десятилетия XXI века понятие «демократия» стало употребляться в столь широком смысле, что его первоначальное значение если не забыто, то оттеснено на периферию общественного сознания. Конечно, всем известно, что в Древней Греция «демократия» означала власть народа. Но сейчас редко вспоминают о том, что демократия, возникшая в древнегреческих полисах, была локальной и до некоторой степени прямой. В городах Древней Греции демократическое устройство означало, что все свободные взрослые мужчины периодически собирались на центральной площади для обсуждения и совместного принятия решений по важнейшим проблемам сообщества.

Прошли века, в мире почти не осталось государств, граждане которых могли бы собраться в одном месте, и на смену прямой демократии пришли представительные формы правления. При этом участие рядового гражданина в политической жизни зачастую ограничивается тем, что один раз в несколько лет он ставит галочку в избирательном бюллетене против фамилии какого-то кандидата или названия политической партии.

В таком способе политической организации общественной жизни есть свои преимущества. К сфере управления привлекаются наиболее подготовленные и компетентные люди, а обычный гражданин не тратит свои силы на то, чтобы серьёзно вникать в существо огромного количества разнообразных проблем, с которыми он не сталкивается в повседневной жизни. При этом специальные организации (политические партии) осуществляют посредничество между гражданами и органами государственной власти, объединяя в своих рядах кандидатов на выборные посты со схожими взглядами, и разрабатывая программы, которые они могут реализовать в случае победы на выборах. У граждан при этом остаётся возможность скорректировать свой выбор в следующий раз, если пришедшая к власти партия не оправдает их доверия.

Но при этом избиратель уподобляется потребителю, выбирающему товар в супермаркете, и ориентирующемуся даже не на потребительские качества товара, а на привлекательность бренда. Если же учесть то

обстоятельство, что шансы отдельного избирателя повлиять на исход выборов в масштабах большой страны весьма незначительны, то не удивляет рост отчуждения граждан от политики в целом. В устоявшихся демократиях эта неприятная тенденция относительно терпима, хотя и там она периодически прорывается в голосование за радикальных популистских лидеров, предлагающих заведомо невыполнимые, но внешне привлекательные решения сложных общественных проблем.

В новых демократиях отчуждение граждан от политики чревато более серьёзными последствиями. Демократическое устройство в неблагоприятных условиях легко вырождается в фикцию, если политическая элита консолидируется, подавит конкуренцию в своих рядах, а затем возьмёт под контроль экономику, СМИ и суды. Подобное политическое устройство в Древней Греции, скорее, назвали бы олигархией, поскольку у рядовых граждан не остаётся возможности оказывать влияние на принятие основных политических решений.

Для предотвращения этого варианта развития событий требуется поддерживать на достаточно высоком уровне вовлечённость рядовых граждан в политический процесс. Этого проще добиться в местных сообществах, где существуют более благоприятные условия для того, чтобы граждане почувствовали, что у них действительно есть возможность менять к лучшему свою жизнь, добиваясь принятия важных для них политических решений.

Представления о том, что именно на уровне местных сообществ можно организовать настоящую, а не формальную, демократию были особенно популярны в XIX веке. Как писал тогда французский теоретик Алексис де Токвиль: «Ведение общинных дел не требует особого труда... Гражданин ... привязывается к своей общине потому, что она сильна и неуязвима; он интересуется ее делами, поскольку участвует в ее управлении; он любит ее потому, что здесь ему не приходится жаловаться на свою судьбу; он видит в ней осуществление своих честолюбивых чаяний и надежд; он вмешивается в любое, даже самое мелкое происшествие в жизни общины, ибо в этой доступной ему, пусть и ограниченной сфере деятельности он учится управлять обществом; он привыкает к установившемуся порядку, который только и может обеспечить свободное развитие общества без каких-либо социальных потрясений; он проникается духом этого порядка, приобретает к нему вкус, начинает понимать гармоничную природу власти и получает,

наконец, ясное и реальное представление о природе своих обязанностей и объеме своих прав».¹

Эти идеи были впоследствии подкреплены тезисом о желательности максимально возможной децентрализации государственного управления, поскольку, чем больше решений принимается на нижних этажах власти, тем выше уровень политического участия граждан и степень их удовлетворённости политической системой. Как гласит статья 4 Европейской хартии о местном самоуправлении: «Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти наиболее близкие к гражданам».² Эта хартия была ратифицирована Российской Федерацией в 1998 году, и остаётся на сегодняшний день важным элементом защиты системы российского местного самоуправления от попыток её поглощения властной вертикалью.

Впрочем, необходимо признать, что реализовать на практике данный теоретический принцип не всегда возможно. За последние 2 века многое изменилось, и некоторые аргументы в поддержку тезиса о преимуществах демократии в локальных сообществах утратили свою силу. Теперь уже не всегда легко понять, что является локальным сообществом, и где именно проходят его границы. К примеру, в Санкт-Петербурге попытки разрезать огромный город на сотню муниципальных образований, примерно совпадающих с границами микрорайонов, привели лишь к созданию бюрократической имитации локальных сообществ, поскольку для жителя мегаполиса микрорайон уже не может являться существенным элементом его идентичности. Кроме того, образовательный уровень населения существенно вырос и проблемы государственного управления в масштабах страны стали более понятны гражданам, а информацию об этом им в изобилии предоставляют СМИ. Как раз информация о делах и проблемах муниципального уровня зачастую труднодоступна, и для её получения гражданину требуется предпринять существенные усилия.

Эти и многие другие факторы привели к тому, что далеко не каждый населённый пункт можно считать локальным сообществом, пригодным для формирования системы локальной демократии. Тем не менее, там, где локальные сообщества существуют, политический процесс может приближаться к идеалу, описанному Токвилем. Когда членам местного сообщества удаётся совместными усилиями решать общие проблемы с

¹ Токвиль А. Демократия В Америке. – М.: Прогресс, 1992, с.70-71.

² [Европейская хартия о местном самоуправлении.](http://www.yabloko.ru/Themes/SG/euro_chart.html) // http://www.yabloko.ru/Themes/SG/euro_chart.html

помощью системы открытого обсуждения и коллективного принятия решений, мы можем говорить о локальной демократии.

Таким образом, мы будем понимать под **локальной демократией** такую систему организации управления в местном сообществе, при которой представительная демократия сочетается с элементами прямой демократии, основанной на широком политическом участии, свободном обсуждении общественных проблем и высоком уровне конкуренции различных политических лидеров и организаций.

Локальная демократия обладает несколькими важными отличительными особенностями.

Во-первых, большинство граждан обладают достаточными сведениями, чтобы здраво судить о проблемах местного сообщества и оценивать, как то или другое управленческое решение повлияет на их жизнь. Поэтому на этом уровне референдумы вполне оправданы, поскольку позволяют гражданам выразить напрямую своё компетентное мнение. Кроме того, у членов местного сообщества присутствует локальная идентичность, позволяющая считать проблемы сообщества собственными проблемами и в некоторых ситуациях объединяться с другими членами местного сообщества («своими» или «местными») против вмешательства извне («чужих»).

Во-вторых, дистанция между руководителями и управляемыми в местном сообществе не слишком велика. Те и другие ведут очень похожий образ жизни, и регулярно общаются друг с другом в неполитическом контексте. В локальном сообществе сложно себе представить сцену перегораживания милицией дороги, чтобы обеспечить руководителю муниципалитета быстрый и беспрепятственный проезд с места работы на оплачиваемую налогоплательщиками дачу.

В-третьих, в локальной политике очень большую роль играют **социальные сети, или, иными словами, система связей, основанная на доверительных личных отношениях и взаимном обмене услугами**. Социальные сети имеют неформальный характер, их невозможно запретить или ограничить средствами закона. Влияние социальных сетей, совсем не обязательно способствует конкурентности местной политики, но в благоприятных условиях социальные сети могут превращаться в ресурс демократизации.

В-четвёртых, в локальном сообществе редко достигается полная монополизация власти одним лидером или элитной группой. Поскольку

локальное сообщество является частью более широкой политической системы, то «суверенная демократия» на этом уровне невозможна, и местные лидеры вынуждены считаться с политическими элитами регионального или национального уровня. Даже если у местного руководства «всё схвачено» на подконтрольной территории, недовольные могут, как минимум, писать жалобы «наверх», рассчитывая на вмешательство в местные дела могущественных сил извне.

В-пятых, в локальном сообществе относительно малы заградительные барьеры для начала политической карьеры. К примеру, избирательные округа здесь обычно невелики, и для проведения эффективной избирательной кампании не требуется очень больших финансовых и организационных ресурсов. Известно много примеров, когда в муниципальный совет избирается человек, лично обошедший все квартиры в своём округе и поговоривший с теми избирателями, кто открыл дверь.

Наконец, принято считать, что политика на местном уровне деидеологизирована и может строиться на непартийной основе, поскольку не существует партийных способов подметать улицы и вывозить мусор.

Всё это в совокупности может служить формированию в местных сообществах локальной демократии. Но на деле так случается только тогда, когда в локальном сообществе удаётся сохранить конкурентный характер политического процесса. В противном случае, вместо локальной демократии формируется система локального авторитаризма. Авторитарный политический лидер, обеспечивая членам местного сообщества покровительство и материальную поддержку в решении их частных проблем, может потребовать взамен абсолютной лояльности. Подавить возможное сопротивление недовольных авторитарному лидеру здесь проще, поскольку все на виду и достижима более высокая степень контроля не только над политической, но и над частной жизнью членов сообщества. Кроме того, недовольных легче «выдавить» из локального сообщества, чем из страны.

Однако, чтобы особые условия местного сообщества стали почвой для развития именно «локальной демократии», а не «локального авторитаризма», требуются постоянные и систематические усилия местных политических активистов. Для этого они должны быть вооружены современными политическими технологиями, позволяющими рядовым гражданам поставить власть под свой контроль. Задача настоящего пособия как раз и состоит в том, чтобы предоставить местным активистам полезные знания.

Выделим 3 основных технологических блока, которые и будут рассмотрены далее:

1. Политический маркетинг, представляющий собой систему анализа основных характеристик местной политики, знание которых необходимо для формирования успешных конкурентных стратегий.
2. Технологии организации и проведения PR кампаний, нацеленных на решение проблем локального сообщества и осуществляемых силами местных активистов. Эти кампании также называют «кампаниями корней травы», подчёркивая, что они произрастают из «почвы» (озабоченности местных жителей), а не привнесены извне.
3. Избирательные технологии, наиболее пригодные для низкобюджетных электоральных кампаний в округах с небольшим количеством избирателей.

Эти технологии сами по себе нейтральны, и могут быть использованы для достижения самых разных целей. Но в руках людей, стремящихся собственными силами улучшить жизнь в своём городе или посёлке, они могут стать полезным инструментом формирования полноценной локальной демократии.

Глава 1.

Структурирование интересов в местном сообществе

Кейс №1. ЖКХ в городе Чайковский.³

В городе Чайковский, расположенном на юге Пермского края, за короткий промежуток времени (с декабря 2007 по декабрь 2009 года) трижды проиграли на выборах кандидаты, поддерживаемые партией «Единая Россия» и краевой администрацией. Между тем, оппозиционные партии, включая даже коммунистов, в городе довольно слабы. Партийные и идеологические предпочтения отходят на второй план, уступая место противостоянию, связанному с конфликтом интересов представителей различных коммерческих и административных структур.

С 1994 по 2003 год город являлся частью единой муниципальной единицы «Город Чайковский с прилегающей территорией». Но затем, согласно новому федеральному закону об организации местного самоуправления, на этой территории вместо одной административной единицы появились две больших и девять маленьких. А именно – правление «муниципального района», правление города и советы девяти «сельских поселений». Между городской и районной управленческими структурами немедленно начались конфликты по поводу разграничения компетенции и сферы полномочий. Так на территории города сложилась своеобразная система разделения властей, не позволившая доминировать в этом локальном сообществе ни одному политическому лидеру.

В 2007-2008 году система городского ЖКХ была приватизирована. На смену традиционным ЖЭУ пришли управляющие компании, контроль над которыми при содействии городской администрации вскоре перешёл к московскому бизнесу. При этом система теплоснабжения досталась крупной энергетической компании ОАО «ТГК-9». Через некоторое время между дружественными городской администрации управляющими компаниями и энергетиками возник конфликт, связанный с отсутствием надёжной системы учёта количества энергии, потребляемой жилым фондом. По мнению энергетиков, управляющие компании задолжали им значительную сумму, в связи с чем, энергетики стали периодически отключать горячее водоснабжение в отдельных городских микрорайонах. После этого в конфликт на стороне энергетиков вмешался губернатор Пермского края Олег Чиркунов. В июле 2009 года он поставил в городской думе Чайковского вопрос о доверии мэру города Юрию Вострикову. Оппозиционно настроенная по отношению к мэру городская дума утвердила его отставку.

³ Чубуков А. Чайковское непослушание. // Сайт Полит.РУ
<http://www.polit.ru/institutes/2010/02/03/chaikovsky.html>

Однако, назначать мэров городов по собственному усмотрению российские губернаторы пока не могут. Были объявлены новые выборы мэра, на которых кандидатуру Вострикова выдвинула местная организация КПРФ, но городская избирательная комиссия, возглавляемая представителем «Единой России», её не зарегистрировала. Казалось бы, порядок в городе восстановлен, и поддерживаемому краевой администрацией вкуче с ЕР кандидату (исполняющей обязанности мэра Ирине Колесниковой) теперь гарантирован успех. Но вышло не так. Областной администрации бросил вызов представитель неподконтрольной ей федеральной структуры - руководитель Южного отделения Роспотребнадзора по Пермскому краю Игорь Андриив.

Напряжённая избирательная кампания, в стиле старых добрых 90-х годов, к которой были привлечены на стороне Ирины Колесниковой известные политтехнологи из екатеринбургской Bakster Group, закончилась победой во втором туре Игоря Андриива. Одним из результатов этой победы стало возвращение к контролю над городским ЖКХ некоторых представителей управляющих компаний, связанных с прежней городской администрацией.

Так выглядит реальная демократическая политика в локальном сообществе. Сложное переплетение административных противоречий, коммерческих интересов и личных конфликтов порождает насыщенную конкурентную среду. Само по себе наличие этой среды совсем не обязательно гарантирует высокое качество управления, но обеспечивает защиту от очевидных злоупотреблений, порождённых бесконтрольностью власти, поскольку предотвращает её сосредоточение в одних руках.

Для того, чтобы сохранять локальную демократию и эффективно действовать в её рамках местному политическому активисту необходимо овладеть основными элементами прикладного политического анализа, который также называют политическим маркетингом. **Политический маркетинг помогает получить представление о мотивах, целях, ресурсах и наиболее вероятных конкурентных стратегиях ведущих участников политического процесса в местном сообществе.** Если такого представления нет, или оно кардинально не совпадает с реальной ситуацией, очень сложно построить и реализовать собственную эффективную стратегию политического действия. Особенно опасен второй вариант, поскольку двигаться по пересечённой местности, изобилующей ловушками, лучше вовсе без карты, просто оглядываясь по сторонам, чем полагаться на неверный или устаревший план маршрута.

Итак, приступая к анализу местной политики, нужно вначале разобраться с мотивами вовлечённых в неё участников. Мотивы могут

материальными (связанными со стремлением достичь выгоды), или идейными.

Второй вариант в современной России встречается реже, но для существования локальной демократии он совершенно необходим. Идейная мотивация характерна для идеологов либо альтруистов (на практике, конечно, могут встречаться и сочетания этих вариантов).

В виде устаревшей карты, предлагающей политическому активисту обманчивую ясность, может выступать идеология радикального толка (коммунистическая, националистическая, либертарианская или религиозная). Такая идеология не просто предлагает набор простых решений для любых сложных проблем, но и возлагает ответственность за существование проблемы на некоего «врага». «Врагу» обычно приписываются не слишком чёткие характеристики, позволяющие включить в категорию «врагов» всех противников по принципу: «кто не с нами, - тот против нас». Зато приверженцы «единственно верной» радикальной идеологии получают психологическую компенсацию, поскольку ощущают себя в числе немногих избранных, знающих «правду» и несущих её людям.

Наряду с идеологами, среди местных политических активистов встречаются, и не так уж редко, альтруисты, воодушевлённые некоей идеей, воплощение в жизнь которой, по их мнению, непременно послужит общему благу. Таких людей окружающие могут считать неадекватными, поскольку их действия со стороны могут показаться нерациональными. Иногда к такому активисту может даже приклеиться ярлык «городского сумасшедшего», но именно люди такого типа способны поддержать минимально необходимый уровень политической деятельности в периоды затишья между кризисами. Однако идейные «донкихоты», даже если они искренне стремятся поставить власть под общественный контроль, редко в силах обеспечить устойчивость демократии, поскольку, не располагая для этого необходимыми ресурсами.

Оптимальный для локальной демократии результат достигается тогда, когда вполне своекорыстные и эгоистичные действия вовлечённых в политический процесс людей, добивающихся денег, власти или популярности, своим побочным следствием имеют укрепление демократических институтов и увеличение общественного блага. Для этого необходимо, чтобы переход некоторых незримых пределов оказывался бы для этих рациональных эгоистов, связанным с неприемлемым уровнем риска

и был чреват крушением карьеры либо высокими материальными издержками.

В любом местном сообществе существуют юридически оформленные организации, оказывающие влияние на процесс разработки, принятия и осуществления политических решений. Но отличительной особенностью локальной политики является её персонализированный и неформальный характер. На этом уровне ключевую роль в политическом процессе играют социальные сети.

Социальные сети обычно классифицируют по двум основаниям. К вертикальным сетям относят те, что основаны на патронажно – клиентельных отношениях. Эти сети напоминают средневековые феодальные кланы, во главе такой сети стоит некто, обладающий значительными ресурсами. Это может быть политический лидер крупный чиновник или бизнесмен, вокруг которого группируются лояльные подданные, ожидающие, что преданность будет вознаграждена материально или продвижением по службе. Примеры таких сетей широко известны. Не секрет, что среди лиц, принимающих ключевые решения в России, много выходцев из силовых структур Петербурга, в 90-х годах входивших в один дачный кооператив. Здесь мы видим, как небольшая, но сплоченная вертикальная социальная сеть, оказалась успешнее политических партий, поддерживаемых миллионами избирателей и могущественных корпораций. Аналогичная ситуация сложилась и в Московской области, где сообщество ветеранов афганской войны поставило под свой контроль почти всю управленческую систему.

Альтернативу составляют горизонтальные сети, в которых нет заведомого лидера, а доверие формируется на основе более или менее равноправного обмена услугами или сотрудничества в достижении общих целей. Рыболовы или футбольные болельщики, объединённые общим интересом, могут не создавать формальных организаций, но способны при необходимости координировать свои действия и участвовать в политических акциях.

Другим основанием для различения социальных сетей является частота и эмоциональная насыщенность взаимодействия внутри сети. В плотных социальных сетях участники часто контактируют друг с другом и могут до некоторой степени контролировать поведение партнёров. Но такие взаимодействия требуют времени и сил, поэтому плотные сети обычно невелики по объёму. Примером плотных социальных сетей являются

представители небольшой этнической группы, ведущие общий бизнес и зачастую, объединённые родственными связями.

Разреженные социальные сети, напротив, могут изобиловать участниками, но возможность повлиять друг на друга у них минимальна. Бывшие одноклассники могут раз в год встречаться на ностальгических школьных мероприятиях, и так поддерживать знакомство, но редко объединяются для совместных действий ввиду отсутствия очевидных общих интересов.

Специфические социальные сети формируются внутри управленческих структур локальных сообществ, в особенности, если речь идёт о малых городках или посёлках. Действующие лица здесь редко сходят с политической сцены в результате единственной неудачи на выборах или карьерного падения. Они остаются частью неформальных социальных сетей, основанных на взаимном доверии, и опыте реализации различных совместных проектов. С помощью этих сетей они продолжают оказывать влияние на процесс разработки, принятия и осуществления политических решений. Такие сети существуют, конечно же, не только на локальном уровне. В масштабах страны или региона персональный состав сетей может меняться довольно быстро, поскольку приток амбициозных людей, жаждущих занять наиболее привлекательные позиции во власти, не ослабевает. На местном уровне количество активных людей не столь велико, поэтому персональный состав участников локального политического процесса может оставаться стабильным в течение десятилетий. Местная политика иногда напоминает мексиканский сериал с замысловатым сюжетом, в котором политические противники оказываются дальней роднёй, и встречаются на семейных торжествах, а союзники не готовы вполне доверять друг из-за личных конфликтов 20-летней давности.

Социальные сети обладают важными ресурсами, которые могут быть полезны политическому активисту. Вертикальные и плотные сети обычно представляют угрозу для локальной демократии, поскольку непрозрачны, закрыты для внешнего мира, и стремятся к максимизации собственного влияния, не останавливаясь перед монополизацией власти. Но если в местном сообществе сформировалось несколько социальных сетей, располагающих политическим весом, то они естественным образом, вступают в конкуренцию друг с другом. Таким образом, задача политического активиста, стремящегося укрепить локальную демократию, сводится к поискам союза с той социальной сетью, которая в данный момент

противодействует монополизации власти другими участниками политического процесса.

Горизонтальные и разреженные социальные сети являются естественной опорой локальной демократии, поскольку авторитарный механизм принятия политических решений сводит их влияние к минимуму. По разреженным горизонтальным сетям распространяются ценности и нормы взаимного доверия, основанные на практике рекомендаций одних «хороших людей» другим «хорошим людям» (если нужно арендовать или сдать квартиру, найти бригаду ремонтников или репетитора для ребёнка). По этому же каналу может распространяться и политическая информация в период избирательных кампаний. Успешный политический активист должен быть вовлечён в различные горизонтальные сети, и поддерживать периодические контакты с большим количеством людей, поскольку это не требует существенных вложений и может принести значительную отдачу.

Среди официальных структур, вовлечённых в локальную политику, наибольшее значение имеют различные государственные учреждения, обладающие особой сферой полномочий. МВД, ФСБ, прокуратура, и бесчисленное множество прочих силовых ведомств могут легко и непринуждённо вмешаться в политический процесс, к примеру, возбудив уголовное дело против одного из потенциальных кандидатов на пост мэра города, или его помощника по финансовым вопросам. Совсем не обязательно за этим последует судебный приговор, но публичный имидж этого политика будет «подмочен», а участие в следственных мероприятиях отнимет у него столько сил и времени, что воля к власти может угаснуть прямо на глазах.

От представителей силовых структур лучше держаться подальше, а законы требуется соблюдать. Если же административная машина стала работать против вас, используя методы избирательного правоприменения, то эффективным средством сопротивления может стать гласность. Рыцари плаща и кинжала, а также их меньшие братья, не любят, когда поднимается шум вокруг специфических методов их деятельности. В современной России существует ещё довольно много площадок для распространения подобной информации. Здесь могут потребоваться ресурсы социальных сетей и внешних союзников, о которых речь пойдёт далее.

Совсем другое дело – трения между администрациями различных уровней власти (поселковой и районной, городской и областной, соседними районами и городами). Внутри самих администраций также идёт постоянная

борьба за сферу полномочий и ресурсы между различными структурными подразделениями. Вертикаль власти просто не успевает вмешиваться во все возникающие конфликты этого рода. Задачей политического активиста является содействие «вынесению сора из избы», поскольку придание гласности подобным процессам увеличивает уровень компетенции широкой общественности и вынуждает должностных лиц искать союзников за пределами вертикальных административных сетей. Формальные мероприятия, инициируемые администрацией с целью имитации связей с общественностью, (такие как создание общественных палат, разнообразных консультативных советов, проведение круглых столов и праздников) могут быть использованы для получения доступа к полезной информации и налаживания контактов. Даже в условиях властной вертикали административная конкуренция не исчезла и представляет собой потенциальный источник демократизации.

То же самое относится и к бизнесу, с тем исключением, что серьёзные деловые люди в России не склонны к публичности, поскольку большие деньги любят тишину. Но уж если конфликт интересов не удаётся урегулировать келейно, то у бизнеса может оказаться достаточно ресурсов, чтобы не устрашиться прямого противостояния с местной властью. В особенности часто подобные конфликты происходят, если администрация конфликтует с «чужим» бизнесом, например московским. Корпорация средней руки вполне в состоянии заручиться поддержкой местных представителей федеральных правоохранительных структур, чтобы защититься от силового нажима, а прочие техники административного прессинга не дают моментального эффекта. Политические активисты могут и даже должны в подобных ситуациях сотрудничать с бизнесом при соблюдении некоторых важных условий.

Во-первых, бизнес-проект не должен противоречить интересам значительных категорий избирателей. К примеру, если администрация препятствует появлению в городе магазина федеральной торговой сети, то интересы большинства жителей ущемляет именно администрация, а не бизнес. Если же речь идёт о загрязнении территории при строительстве нового завода, то поддерживать в конфликте бизнес нельзя, даже если закон на его стороне. Это чревато долговременной дискредитацией в глазах избирателей, и противоречит решению основных задач активиста.

Во-вторых, нужно сохранять по отношению к бизнесу определённую дистанцию, поскольку деловые интересы данной коммерческой структуры могут вынудить её заключить соглашение с администрацией на условиях

предоставления политической и финансовой поддержки. Необходимо помнить, что бизнес – это только временный попутчик, и ваши дороги могут в любой момент разойтись.

Как ни странно, всё это относится в большей степени к крупному и среднему бизнесу. Малый бизнес одновременно пуглив, жаден и недалёковиден. Малые предприниматели не в состоянии выполнять в полном объёме нормы законодательства (которое, собственно, и создаётся с таким расчётом, чтобы его нельзя было выполнять в полном объёме). Поэтому они легко поддаются силовому давлению и шантажу со стороны различных административных и правоохранительных органов. Когда ущемляются его интересы, малый бизнес склонен взывать к помощи, но если кризис миновал, успокаивается и предпочитает «не отвечивать» вплоть до наступления следующего кризиса. У малого бизнеса слишком короток временной горизонт планирования, поэтому он не видит пользы во взаимодействиях с политическими организациями, не дающих сиюминутного эффекта. Поддержание устойчивого взаимовыгодного сотрудничества с малым бизнесом представляет собой сложную задачу, решение которой даёт не слишком значительный позитивный эффект.

Очень важным элементом локальной политики являются средства массовой информации. Именно они формируют картину мира значительной части членов местного сообщества и влияют на их политические ориентации. Но в локальных сообществах редко выживают независимые от администрации СМИ, специализирующиеся на общественно-политической информации. Как правило, это убыточные предприятия, требующие финансовых дотаций со стороны администрации или крупного бизнеса. Не удивительно, что владельцы и доноры контролируют работу журналистов и требуют полной лояльности своим интересам. Тем не менее, производство информационных поводов является важным и довольно эффективной технологией деятельности местных политических активистов. И сами СМИ могут опубликовать информацию подобного рода, если не видят в ней прямого и непосредственного ущерба интересам владельцев. Более подробно о технологиях работы со СМИ будет сказано в следующей главе.

Некоммерческие и общественные организации, несмотря на усложнение требований российского законодательства, связанных с регистрацией и отчётностью, продолжают оставаться реальным игроком на поле локальной политики. Однако специфика посткоммунистической России состоит в том, что в своём большинстве они представляют собой именно активистские структуры, с лидерами, но без членской базы. Рядовые члены

таких организаций редко систематически принимают участие в их деятельности. Впрочем, лидеров такое положение дел обычно устраивает, поскольку в организации с числом активистов, превышающим 10 человек, очень быстро формируются фракции, и начинается борьба за власть, отнимающая большую часть сил. В течение короткого срока происходит раскол организации, и создаётся новая структура, в которой лидерство уже никем не оспаривается.

Но это касается только НКО, работающих по модели совместного решения общих проблем силами членов организации. Ветеранские организации или официальные профсоюзы, способные периодически предоставлять своим членам небольшую, но реальную материальную помощь, сохраняют единство, и способны поддерживать порядок в своих рядах, а также периодически проводить общие собрания, где члены организации демонстрируют свою лояльность. Взаимодействовать с НКО обоих типов можно и нужно, но их ресурсы весьма невелики.

Политические партии в России являются в значительной степени фиктивными политическими институтами, существующими для имитации конкурентных выборов. Кроме КПРФ, эти партии не располагают стабильной идеологически мотивированной членской базой. Они могут оказать поддержку своим членам при выдвижении кандидатур на выборах и обеспечить некоторыми материальными и информационными ресурсами. К сожалению, все 7 зарегистрированных на данный момент российских партий прямо или косвенно зависят от администрации президента и вынуждены периодически демонстрировать лояльность действующей власти взамен на гарантии продолжения легальной деятельности. Тем не менее, сотрудничество с этими партиями на местном уровне может быть оправдано, поскольку они способны поддерживать некий минимальный уровень конкурентности российской политики. Что ещё важнее, федеральное (и во многих случаях даже региональное) руководство политических партий может при необходимости пойти на конфликт с местной администрацией и попытаться отстоять интересы своих активистов, обеспечив, как минимум, информационную поддержку. За счёт этого, возникает дополнительное препятствие монополизации локальной политики, и сохраняются элементы локальной демократии.

Важнейший инструмент местного политического активиста – строительство коалиций, как формальных, так и неформальных. В наиболее яркой и очевидной форме эффективность коалиции проявляется в период избирательных кампаний, но и в промежутках между ними коалиции

создаются и распадаются в зависимости от конкретных проблем, стоящих на повестке дня местного сообщества. Для создания коалиций как раз и нужны контакты и опыт взаимного доверия, наработываемый местными активистами годами и даже десятилетиями. Успешную коалицию можно построить тогда, когда различные её участники владеют разными ресурсами, дополняющими друг друга. К примеру, общественная организация предоставляет активистов, готовых баллотироваться на выборные посты, социальная сеть – возможность коммуникации с избирателями без помощи СМИ, предприниматель – средства на издание листовок, а местная ячейка политической партии – юридическую и информационную защиту от местного административного ресурса с помощью региональных и федеральных партийных структур. Пример успешной коалиции такого рода будет рассмотрен в третьей главе.

Изучив конструкцию элитных групп местного сообщества, необходимо перейти к анализу общественного мнения. В большинстве случаев, наиболее насущные проблемы локального сообщества, находятся на поверхности. Они обсуждаются в разговорах, упоминаются в публикациях СМИ и местный политический активист обычно обладает всей необходимой информацией по этому вопросу. Однако не помешает исследовать мнение граждан с помощью специальной процедуры, называемой социологическим опросом.

Таким образом, задачей прикладного политического анализа на местном уровне является обнаружение реальных либо потенциальных конфликтов, которые могут быть выведены в публичное политическое пространство. Стратегия местного политического активиста в отношении групп интересов деловой и политической элиты может быть описана с помощью формулы «разделяй и властвуй». В данном случае, эта формула не содержит ничего циничного, поскольку разделять необходимо элиту, а властвовать предлагается гражданам. Локальная демократия возможна в том случае, если различные элитные фракции предлагают членам местного сообщества свои варианты решения общих проблем, и оставляют гражданам достаточный простор для участия в обсуждении, разработке и выполнении политического курса.

Глава 2.

Кампании «корней травы»

Кейс № 2. Движение «Сохраним Юнтолово»⁴

В 2006 году администрацией Санкт-Петербурга было принято решение о строительстве в окрестностях города скоростной автомобильной магистрали, которая в будущем должна стать частью международного коридора Москва – Хельсинки. Согласно проекту, один из участков магистрали пройдёт в непосредственной близости от Юнтоловского заказника – охраняемого законом природного комплекса, находящегося неподалёку от нескольких городских микрорайонов.

Многие жители этих микрорайонов привыкли рассматривать Юнтоловский лесопарк как часть привычной и комфортной для них среды обитания. Реализация проекта автомагистрали, по их мнению, нанесёт этой среде непоправимый урон. Поэтому из числа жителей окрестных территорий выдвинулся ряд активистов, которые в апреле 2006 года заявили о создании движения «Сохраним Юнтолово».

Движение стало активно привлекать внимание к проблеме представителей различных органов государственной власти и СМИ, создавая для этого многочисленные информационные поводы (в частности, проводя публичные слушания и заказывая общественную экологическую экспертизу). Активисты движения обратились также к международным финансовым институтам, вовлечённым в реализацию проекта строительства автомагистрали: Всемирному банку и Европейскому банку реконструкции и развития, требуя, чтобы они более внимательно рассмотрели возможные экологические риски. Определённый результат был достигнут: международные финансовые институты вынуждены были обратить внимание заказчиков проекта на недостатки в части общественного участия и необходимость проводить консультации с общественностью.

Кроме того, значительные усилия были направлены на информирование жителей окрестных микрорайонов. Движение систематически проводило акции, направленные на экологическое просвещение жителей, а также субботники по уборке лесопарка. Два раза в год (весной и осенью) под эгидой движения проводится «Юнтоловское велокольцо» – экологическая велопрогулка вокруг заказника. В 2008-2009 году вышли 4 номера газеты «Сохраним Юнтолово», посвящённых как описанию различных проблем, связанных со строительством автомагистрали, так и процессу принятия градостроительных решений в целом.

Движение постоянно подчёркивало неполитический характер своей деятельности и дистанцировалось от различных партий и идеологий. Но в 2009 году активисты

⁴ Скроденис Т. «Сохраним Юнтолово» // Сайт Центра содействия демократии и правам человека «Геликс» http://www.irena.org.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1418&Itemid=472

движения решили принять участие в местных выборах (в Петербурге муниципалитеты создаются на микрорайонном уровне), стремясь взять под свой контроль муниципальное образование «Юнтолово». 13 активистов движения выдвинули свои кандидатуры, и все получили отказ в регистрации, поскольку избирательная комиссия усомнилась в достоверности собранных в их поддержку подписей. Двум кандидатам удалось добиться регистрации по решению суда, но время для проведения активной избирательной кампании было упущено, и представительства в муниципалитете движению получить не удалось.

Основной своей цели движение не добились, но в процессе борьбы сформировался устойчивый актив, и было налажено плодотворное взаимодействие с другими экологическими и градозащитными организациями города.

Как мы видим, наиболее эффективным мотивом для формирования инициативных движений граждан обычно является протест. Неожиданное и резкое ухудшение привычных условий жизни, угроза утраты привычной среды обитания, вопиющая несправедливость, допущенная по отношению к одному из членов местного сообщества, - всё это может оказаться спусковым крючком для спонтанной протестной мобилизации. Несколько активистов могут выдвинуть простое и понятное требование: вернуть ситуацию к норме. Такое требование едва ли может показаться другим членам сообщества утопичным или своекорыстным.

Именно так и происходит формирование общественных движений, ставящих перед собою задачу решения одного конкретного вопроса, принципиально важного для представителей локального сообщества. Объединившись для решения одной задачи, группа местных активистов проводит кампанию, опирающуюся на требования обычных граждан, а не представителей различных групп интересов. Поскольку эти требования порождены непосредственным опытом людей, проживающих на своей земле, то и кампании отталкиваются от почвы, или, как принято говорить в таких случаях, от «корней травы». Поэтому и сами кампании такого рода называются кампаниями «корней травы».

На первом этапе активисты обычно пытаются найти некоего посредника, которому можно поручить решение беспокоящей их проблемы. Они обращаются в различные органы, к депутатам разного уровня, пишут в СМИ. И, как правило, это не даёт никакого эффекта. Органы власти, депутаты и СМИ постоянно получают письма и звонки от самых разных людей и отвечают согласно шаблону, выражая понимание озабоченности граждан и обещая принять их информацию к сведению. Но за этим ничего не следует.

Тогда активисты осознают, что спасение утопающих – дело рук самих утопающих и обращаются к той целевой аудитории, внимание которой им гарантировано. Это другие члены местного сообщества, не готовые превратить борьбу за решение проблемы в одно из своих основных занятий, но готовые внести свой посильный вклад, если это не будет для них чересчур обременительно. К примеру, они готовы подписать коллективное письмо, превращающееся, тем самым, в петицию. Депутаты, чиновники и журналисты с большим вниманием относятся к обращениям в свой адрес, если под обращениями стоят несколько сотен или тысяч подписей. Кроме того, они начинают предлагать обратиться за поддержкой к различным знакомым или знакомым знакомых, чьё положение, опыт или связи могут оказаться полезными. Так начинает работать эффект горизонтальной социальной сети. Хорошо, если в этой социальной сети обнаружатся знаменитости или люди, чей статус вызывает в обществе уважение. Подпись под обращением, известного киноактера, спортсмена или академика поможет подчеркнуть весомость и обоснованность заявленной цели.

На этом этапе обычно появляются первые положительные результаты. Из официальных инстанций приходят развёрнутые ответы на бланках, где сообщается, что данный вопрос будет внимательно рассмотрен, а в СМИ появляются первые упоминания о проблеме. Но в этот момент у активистов появляются и первые причины для разочарования. Сюжеты в СМИ вовсе не преисполнены такого же благородного негодования и нетерпения, как письма, подписанные жителями. В этих сюжетах обычно наряду с сокращённой и искажённой аргументацией граждан представлена и позиция другой стороны (чиновника, принявшего решение, вызвавшее возмущение граждан; корпорации, собирающейся реализовать свой проект ит.п.), а сами журналисты демонстрируют нейтральность и описывают ситуацию как конфликт двух заинтересованных групп. Депутаты и чиновники на встречах с активистами апеллируют к мнению других избирателей, которые, по их мнению, получают преимущества в случае реализации данного проекта (новые рабочие места для безработных, дороги для автомобилистов и т.п.).

Выясняется, что нужно не просто выдвигать требования, а формулировать развёрнутую аргументацию, и говорить не только о нарушении собственных прав, но и апеллировать к идее общего блага. Необходимо, чтобы при упоминании кампании в памяти всплывали ассоциации из серии «борьба добра со злом», а не «конфликт хозяйствующих субъектов». Наиболее подходящая для определения данной ситуации понятийная рамка (фрейм) появляется сама в ходе процесса поиска союзников за пределами местного сообщества. Союзники находятся в

первую очередь среди тех, кто оказался в похожей ситуации. У них уже есть наработанные формулы (сохранность культурного наследия, защита экологической среды, обеспечение равноправия). Предпочтительно, чтобы формула была позитивной, и указывала на цель, а не на противника (борьба «за», а не борьба «против»). Указание противника может повредить, поскольку заранее исключит из числа возможных союзников всех, кто каким-либо образом может ассоциировать себя с этим противником, даже если противник описывается в заведомо негативных терминах (бездушные бюрократы, хищнический бизнес, криминальные группировки и т.п.).

Но изучить оппонента во всех деталях совершенно обязательно. Сколь бы всемогущим или недостижимым для рядовых граждан ни казался конкретный чиновник, какими финансовыми или организационными ресурсами ни обладала противостоящая членам местного сообщества корпорация, - при большом тщании в их броне можно обнаружить уязвимые места. Может выясниться, к примеру, что непосредственный руководитель чиновника падок на внимание зарубежных СМИ, и с готовностью откликается на предложение дать интервью корреспонденту зарубежного экологического издания. Дальнейшее уже дело техники, - в мире так много экологических изданий и понятливых журналистов, что при известной настойчивости и последовательности можно убедить крупнейшего чиновника в том, что ему представился уникальный случай без особых хлопот заработать репутацию спасителя природы.

А корпорация, ворочающая многомиллионным рекламным бюджетом, может зависеть от финансового участия в её капитале американских пенсионных фондов. Эти фонды, в свою очередь, непосредственным образом, зависят от общественного мнения своей страны, поскольку пятно на репутации (поддержка хищнического капитала в странах третьего мира) может повлечь за собой отток вкладчиков. Связавшись с тамошними идеологически близкими организациями, можно оказать желаемое воздействие и на отечественного бизнесмена. Деловые люди умеют хорошо считать прибыли и издержки. Если последние перевесят, проект, вызвавший отторжение в местном сообществе, будет свёрнут с удивительной быстротой.

После формулировки цели имеет смысл переходить от абсолютно неформальной сетевой структуры, к более организованной практике работы в рамках движения, где предполагается систематическая работа и распределение обязанностей среди активистов. Прежде всего, необходим общепризнанный спикер, или несколько спикеров, готовых кратко и убедительно высказывать позицию движения в интервью СМИ и при прочих

контактах с внешним миром. В противном случае, представители недружественных СМИ по заказу оппонентов смогут найти в движении человека, слова которого, в особенности вырванные из контекста, поместят движение в совсем другую понятийную рамку (безответственного популизма, экстремизма, нетерпимости к чужим взглядам и интересам и т.п.).

Но найти спикеров мало. Нужно, чтобы СМИ проявили к ним интерес. Журналисты, даже дружелюбно настроенные, не станут возвращаться к единожды освещённой теме, если вы сами не создадите информационный повод. Письмо или заявление лидеров движения таким поводом не является. Зато массовая акция, сопровождающаяся некими символическими действиями (открытием памятника бесхозайственности, запуском голубя мира, конкурсом частушек на злободневную тему) на эту роль вполне может претендовать. Но журналисты, откликнувшиеся на приглашение, не должны быть брошены на произвол судьбы в тяжёлый для них момент сбора и анализа информации. Нет смысла организовывать информационный повод, если не подготовлен пресс-релиз, в котором на одной-двух страницах не слишком мелкого шрифта, изложена информация, появления которой в СМИ стремятся добиться организаторы.

При этом у журналистов должна быть возможность при желании обратиться к более полной информации по проблеме, в чём им может помочь сайт с простой навигацией и хорошим дизайном, где можно разместить не только требования организаторов, но и официальные документы, аналитику, отчёты о предыдущих мероприятиях и ссылки на прежние публикации СМИ. При наличии средств, можно также издать буклет или специальную брошюру с наиболее важной информацией. Для тех местностей, где сеть Интернет уже является широкодоступным каналом коммуникации, вполне эффективным решением будет создание представительств движения в социальных сетях (таких как «Живой Журнал», «В контакте» и т.п.).

Массовой акцией может быть не только митинг, но и, к примеру, коллективная посадка деревьев, организация детского праздника, публичная лекция или угощение всех желающих печеньем с символикой движения. Любые мероприятия, способствующие сплочению членов сообщества, в этот период особенно полезны, поскольку первоначальный протестный импульс постепенно утрачивает силу, а активисты должны сохранять веру в успех.

Состав активистов можно пополнить, а ресурсы движения увеличить, если систематически работать со сторонниками движения. Эффективным методом для этого является формирующий опрос. В ходе этого опроса

респонденты отвечают на вопрос о том, что им известно о проблеме, насколько важной для них является эта проблема, какие методы можно использовать для её решения, в какой форме они сами готовы в этом участвовать, и т.п. Разумеется, для такого опроса не требуется строить репрезентативную выборку, или особенно тщательно обучать интервьюеров. Этот опрос активисты движения могут провести самостоятельно. Если дело происходит в городе, где доступ в подъезды домов затруднен кодовыми замками и домофонами, а жители неохотно открывают двери незнакомым людям, то опрос можно проводить и по телефону. Результаты опроса, в особенности наиболее интересные предложения, нужно разместить на сайте движения.

Менее очевидным, является вопрос о том, стоит ли осуществлять масштабный сбор средств на нужды движения. С одной стороны, фандрайзинг является хорошим методом мобилизации сторонников. Человек, не готовый принимать участие в коллективных акциях, может быть готов внести финансовый вклад в общее дело, и после этого уже будет считать движение своим. Здесь работает давно известный психологический механизм: люди лучше относятся к тем, кому они сделали что-то хорошее, чем к тем, кому сами чем-то обязаны. Кроме того, деньги никогда не бывают лишними и их всегда можно потратить с пользой для движения. Но у этого вопроса есть и вторая сторона. Сбор средств всегда вызывает подозрения и провоцирует обвинения его организаторов в финансовой нечистоплотности. К тому же, эти вопросы не вполне чётко регулируются российским законодательством, и сбор средств может послужить поводом для претензий со стороны различных государственных инстанций в уклонении от налогов или незаконном предпринимательстве.

Поскольку кампании «корней травы» базируются на спонтанном общественном возмущении, вызванном конкретным поводом, то исчерпание этого повода может стать причиной самороспуска движения. Но так бывает далеко не всегда. Победа рождает желание повторить успех, а поражение – взять реванш. Кроме того, если движение просуществовало достаточно длительный срок, это почти всегда означает, что активистам их занятие нравится и приносит очевидное моральное удовлетворение.

Поэтому после завершения кампании у движения, не пожелавшего самораспуститься, есть 2 варианта. Можно превратиться в НКО, специализирующуюся на решении схожих проблем, и установив связи с близкими по духу организациями за пределами местного сообщества, продолжить работу в рамках уже не локальной, а региональной или

общенациональной публичной политики. Или можно переключиться на решение более широкого круга вопросов в рамках локального сообщества, оказывая постоянное воздействие на общественное мнение и органы власти, а также поддерживая достойных кандидатов на выборах разного уровня. Нередко кандидаты в муниципальные органы власти появляются из числа активистов, зарекомендовавших себя успешной работой в кампании «корней травы». Избирательная кампания во многом напоминает общественную мобилизацию протестного характера, поэтому переход на выборную стезю даётся довольно легко. Но электоральные технологии всё же имеют свою специфику, которая будет рассмотрена далее.

Глава 3.

Избирательные кампании в местном сообществе

Кейс № 3. Победа движения «Народное слово» на выборах в городе Белоусово Калужской области⁵

Население города Белоусово в Калужской области составляет всего 8 тысяч человек. Тем не менее, политическая жизнь в городе весьма насыщена событиями. В течение последнего десятилетия городская политика в значительной степени контролировалась неформальным объединением представителей местного крупного бизнеса и руководящих работников, известным как «Совет директоров». Ему бросила вызов инициативная группа местных активистов, наиболее заметную роль среди которых играла пенсионерка Татьяна Дмитриевна Тарарышкина. Ещё в 2005 года активисты из инициативной группы создали общественную организацию «Единство народа», которая затем была переименована в «Народное слово». Организация завоевала первоначальную известность в городе протестной кампанией против закрытия школы № 3, с применением всего обычного набора методов, используемых в кампаниях «корней травы», в том числе митингов и петиций. Школу всё равно закрыли, но организация продолжила свою деятельность. Активисты инициативной группы неоднократно публично критиковали решения, принимаемые прежним мэром Белоусово Евгением Барышевым, что несколько раз приводило к судебным разбирательствам.

В преддверии муниципальных выборов, назначенных на март 2009 года, активисты из инициативной группы объявили о создании общественной коалиции «Народное слово», поддержанной, в том числе местной организацией КПРФ. В качестве месседжа (ключевой темы избирательной кампании) кандидаты коалиции избрали идею восстановления некогда обанкроченного муниципального предприятия «Белоусовский коммунальный комбинат» (БКК). Они обещали избирателям, что это приведёт к снижению цен на услуги ЖКХ. Слоганом избирательной кампании «Народного слова» стал понятный только членам местного сообщества призыв «Возродим МПБК!»

⁵ См. Соколов-Митрич Д. Тарарышкина революция. // Русский репортёр, № 29 (108), 30 июля 2009 года; Собачкин А. Калужская область - почему в городе Белоусове власти пытались отменить итоги выборов. Радиопрограмма «Радио Свобода» 09.05.2009 <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/1624965.html>; Пресс-служба Калужского обкома КПРФ. События в г. Белоусово или "беспредел" по-калужски. Убедительная победа коммунистов и их соратников в г. Белоусово. <http://www.kprf-kaluga.ru/funcs/index/156>

Городская администрация, поддерживавшая кандидатов от партии «Единая Россия» не стала ввязываться в изнурительные дискуссии на тему городского жилищно-коммунального хозяйства. Вместо этого, из Москвы была приглашена бригада политтехнологов, сделавшая ставку на негативную кампанию против лидеров «Народного слова». Агитационная продукция была выполнена в нарочито простонародном, если не лубочном стиле. Среди кандидатов от народного слова важную роль играли супруги Андрей и Ольга Ковалёвы, поэтому одна из листовок носила название «Ковалевщина - самая страшная порча». Впечатляет абзац про пенсионерку Тарарышкину из этой же листовки: «Старуха-клюка. Как посланница беды, болезни и смерти, ходит она из дома в дом, разнося свою порчу. Кто за нее проголосует, беду наживет. На того ее порча перейдет, и на детей, и на внуков». Впрочем, эта атакующая стратегия успеха не принесла, поскольку избиратели, подверженные столь примитивным пропагандистским приёмам, существуют вовсе не в российской глубинке, а в воспалённом воображении некоторых московских PR – специалистов.

Подсчёт голосов завершился впечатляющим успехом кандидатов «Народного слова». Они получили 8 из 12 мандатов в городской думе, притом, что выдвиженцам «Единой России» досталось лишь 3.

Но с подсчётом голосов выборы в современной России не завершаются. Сначала результаты выборов попыталась отменить прокуратура Жуковского района Калужской области. Житель Белоусова, слесарь Вячеслав Димирчан написал заявление о том, что во время предвыборной кампании оппозиционные кандидаты в депутаты – супруги Андрей и Ольга Ковалёвы – осуществили подкуп, вручив ему на улице листовки и сто рублей. Правда, когда дело дошло до суда, обвинения не нашли подтверждения. Тем временем, новоизбранных депутатов от «Народного слова» стали поодиночке вызывать к руководству разного уровня и настойчиво предлагать им вступить в «Единую Россию», угрожая, в случае отказа, самыми разными неприятностями.

Вот тут, на помощь «Народному слову» пришла КПРФ, поскольку результаты белоусовских выборов коммунисты уже записали в свой актив, а наиболее вероятный кандидат на пост главы муниципального образования Андрей Ковалёв являлся членом КПРФ. Депутаты Законодательного собрания Калужской области от коммунистической фракции стали активно поднимать шум на областном уровне. Вскоре на ситуацию в Белоусово обратили внимание московские и зарубежные СМИ, и областное начальство решило смириться с фактом. Бывший мэр Барышев был отправлен в отставку, и правоохранные органы возбудили против него уголовное дело в связи с внезапно обнаружившимися злоупотреблениями. Новым главой муниципального образования «Город Белоусово» был избран Андрей Ковалёв, представляющий «Народное слово» и КПРФ. Правда, до возрождения МП БКК дело так и не дошло. По решению нового городского руководства, белоусовское ЖКХ перешло под контроль московской строительной компании «Домстрой».

Специфика избирательных кампаний в местном сообществе состоит в том, что на этом уровне контроль над СМИ утрачивает решающее значение.

Если в избирательном округе не более 1000 квартир, то кандидат на выборный пост, при наличии в достатке сил и энергии, может самостоятельно обойти всех избирателей за месяц. Тем не менее, дополнительные финансовые и организационные ресурсы не повредят. Приступая к проведению избирательной кампании, необходимо тщательно взвесить свои силы. В политике не работает олимпийский принцип, согласно которому, главное, - не победа, а участие. Поражение на выборах, конечно, может многому научить, но проигравший кандидат будет ещё долго нести на своих плечах его груз, поскольку противники будут при каждом удобном случае вспоминать, что этому политику избиратели отказали в доверии. От кандидата требуется решимость действовать, в меру безупречная биография и коммуникабельность. Этого может хватить для победы в отдельно взятом избирательном округе, но для того, чтобы влиять на выработку политического курса в масштабах локального сообщества требуется опыт коалиционной работы, и налаженные контакты со всеми ведущими игроками на поле местной политики.

Успешные коалиции создаются годами, поскольку взаимное доверие их участников является результатом множества компромиссов и результативных совместных проектов. В период избирательных кампаний приходится пожинать плоды этих многолетних усилий.

Разработка стратегии избирательной кампании включает в себя несколько важнейших элементов. Во-первых, требуется провести маркетинговое исследование конкурентной политической среды местного сообщества, включая электоральную историю последнего десятилетия, мотивы и ресурсы местных элитных групп, потенциал социальных сетей, а также сильные и слабые стороны основных возможных конкурентов. Всё это в совокупности составляет предмет прикладного политического анализа, детально рассмотренного в первой главе. Предполагается, что эта часть работы выполнена местным политическим активистом ещё до начала избирательной кампании, поскольку необходимые знания получены им в процессе повседневной политической работы.

Важнейшим стратегическим решением кандидата на начальной стадии кампании является выбор сообщения или послания к избирателям. **Под сообщением избирательной кампании понимается основной аргумент, из которого следует, почему избиратели должны отдать свой голос именно этому кандидату, а не кому-то из его конкурентов.** Сообщение не нужно путать с программой кандидата. Программа тоже должна быть в наличии, и она может представлять собой довольно объёмный документ, внимательное

чтение которого, - удел конкурентов, сотрудников их штабов и скучающих членов избирательной комиссии. Обычные избиратели читать программу не станут, но месседж вполне могут воспринять. Месседж может вообще не пересекаться с программой. Довольно распространённый вариант месседжа «Голосуйте за кандидата N, потому что все остальные ещё хуже», ничего не говорит про обещания кандидата или его личные характеристики, но в определённых ситуациях этот месседж может сработать.

Принято выделять 3 основных варианта месседжа:

1. Личностно-ориентированный. Его суть: «Голосуйте за кандидата N, потому что он хороший человек» (варианты: успешный хозяйственник, заботливый отец, сильный лидер, защитник Родины и т.п.).
2. Идеологически или партийно ориентированный. Его суть: «Голосуйте за кандидата N, потому что он коммунист (варианты: демократ, либерал, патриот и т.п.).
3. Проблемно-ориентированный. Он сводится к обещанию кандидата решить определённую проблему, волнующую избирателей (повысить пенсии, открыть новый автобусный маршрут, убрать кучу мусора от дома № 8 по Старогадюкинской улице и т.п.).

Главное в месседже, – он должен легко восприниматься избирателями. Поэтому в нём не может быть много пунктов. Если в месседже кандидата 10 позиций, это означает, что у него вообще нет месседжа. У избирателей всё равно сложится какое-то мнение о кандидате, и может даже случиться так, что это будет благоприятное мнение, но процесс коммуникации уйдёт из под его контроля. В локальном сообществе, где люди на виду, и новички появляются редко, мнение о кандидатах складывается в течение длительного срока, и образ кандидата (его имидж) приобретает в сознании избирателей столь прочные характеристики, что эффект кампании мало на них влияет.

На практике, реальный месседж кандидатов на местных выборах содержит порядке личностные и проблемные элементы, к которым иногда добавляется идеологический элемент. В 90-х годах в регионах «красного пояса» встречались примеры победы выдвинутых коммунистами никому не известных, и не наделённых финансовыми ресурсами кандидатов, несмотря на то, что их конкуренты проводили очень дорогостоящие избирательные

кампании. Каждые выборы уникальны, и невозможно заранее предсказать, какой вариант месседжа принесёт успех в это время и в этом месте.

Кроме того, необходимо учитывать что месседж, как костюм, подбирается индивидуально, и не всякий месседж придётся впору. К примеру, будет выглядеть странно, если молодой человек положит в основу своего месседжа идею о необходимости строительства в городе дома престарелых, но эта же мысль будет вполне гармонировать с имиджем женщины – социального работника, если она сопроводит её рассказом о проблемах стариков, лишённых полноценного домашнего ухода. Не стоит также выбирать месседж из сферы, о которой кандидат имеет смутное представление, дабы не оконфузиться, отвечая на вопросы избирателей.

В описанном выше примере кандидаты от «Народного слова» выбрали проблемно – ориентированный месседж «снижение цен на услуги ЖКХ с помощью восстановления специализированного муниципального предприятия». Имидж инициативных людей, борцов за общие интересы, был ими уже заработан ранее, в ходе нескольких кампаний «корней травы». На втором плане в этот месседж были включены идеологические элементы, связанные с поддержкой коммунистов. Их хватило для того, чтобы мобилизовать небольшой, но стойкий ядерный электорат коммунистической партии, и при этом не оттолкнуть избирателей, относящихся к коммунистам нейтрально или отрицательно, поскольку основной темой избирательной кампании была не ностальгия по годам советской власти, а проблемы ЖКХ. На руку кандидатам от «Народного слова» сыграла также неумелая негативная кампания, развязанная оппонентами. Если негатив совершенно не соответствует сложившемуся имиджу кандидата, да ещё и не подкрепляется фактами, то он отторгается сознанием аудитории, вызывает сочувствие к невинно оклеветанному, и укрепляет его поддержку.

Поэтому, выбирая месседж, нужно составить примерный список пунктов, в принципе возможных для кандидата учитывая его опыт и предпочтения. Этот список едва ли окажется очень большим по объёму. И уже после этого, если позволяют ресурсы, следует провести социологический опрос избирателей округа, чтобы

выяснить, каковы действительные приоритеты избирателей. Местные активисты довольно часто ошибаются на этот счёт. Общаясь преимущественно между собой, они склонны отождествлять групповую повестку дня (**список наиболее значимых тем, привлекающих внимание и вызывающих беспокойство публики**), с повесткой дня всего сообщества в целом. С избирателями нужно говорить именно о том, что беспокоит их, а не о том, что интересует местных активистов.

После того, как месседж избран, нужно постараться придать ему наиболее убедительную форму и доставить избирателям. В маленьких избирательных округах наиболее эффективным методом доставки послания является кампания «от двери к двери», предполагающая личное и непосредственное общение кандидата (и его доверенных лиц) с избирателями. Но этот метод возможен только при наличии у кандидата и его помощников значительных временных ресурсов. Кроме того, не везде граждане охотно открывают двери незнакомым или малознакомым людям. В связи с этим, распространение печатной агитационной продукции хорошо дополняет личное общение.

Оставлять листовки в почтовых ящиках – не лучший путь. Хорошо, если жители, негативно относящиеся к политике в целом, просто выбросят листовку в мусорное ведро. Хуже если листовки с фотографией кандидата, будут валяться на полу в подъезде, демонстрируя отпечаток равнодушного ботинка избирателя на мужественном лице будущего народного избранника. Поэтому для распространения листовок и газет лучше подойдут пикеты в людных местах, где их возьмут именно те, кто не исключает для себя возможности принять участие в голосовании.

Другие виды агитационной продукции, такие как плакаты, буклеты, значки и афиши тоже могут быть полезны, но необходимо, чтобы масштаб агитационной кампании соответствовал месседжу кандидата, и не вызывал у избирателей недоумённых вопросов. Конечно, если месседж кандидата состоит в обещании материальной поддержки избирателям, а сам кандидат является очень обеспеченным человеком, то максимально дорогостоящая кампания будет работать на укрепление его имиджа и усиливать доверие к посланию. Но такие кандидаты редко входят в число

местных политических активистов, и уж, во всяком случае, это пособие адресовано не им.

В последние годы всё большее значение придаётся юридическому обеспечению избирательной кампании. Выборное законодательство становится всё более сложным и запутанным, и помощь юриста требуется кандидату на всех этапах кампании, поскольку на каждом из них его подстерегают ловушки и капканы, намеренно расставленные законодателем. Конечно, если полностью подконтрольная администрации избирательная комиссия захочет придаться к подписям, представленным для регистрации кандидата, то никакая юридическая поддержка ему не поможет.

Но такая ситуация складывается не повсеместно, и степень административного давления на выборный процесс в разных регионах может варьироваться. Иногда в России ещё встречаются выборы без фальсификаций при подсчёте голосов и преднамеренного отсева оппозиционных кандидатов. Иначе говоря, если избирательная комиссия нейтральна, то юридическое обеспечение кампании может помочь пресечь нарушения закона со стороны конкурентов как в процессе агитации, так и при подведении итогов. Даже если выборы завершились успешно, кандидату не стоит расслабляться, поскольку результаты выборов могут попытаться отменить. Решение по этому вопросу принимает суд, и если он не предвзят, то удержать победу вполне реально.

Таким образом, выборы представляют собой ключевой элемент в системе локальной демократии. Даже в условиях давления административного ресурса и ограниченной конкуренции они помогают выявлять интересы граждан и способствуют ротации местных элит.

Заключение

(перспективы локальной демократии в России)

Как мы видим, на уровне местной или муниципальной политики в различных регионах России происходят процессы структурирования социальных интересов, создания низовых институтов гражданского общества и обновления органов местной власти по результатам конкурентных выборов. Несмотря на то, что российская политическая система в целом развивается в направлении усиления авторитарных тенденций, оазисы локальной демократии ещё кое-где сохраняются.

Представляется, что в обозримом будущем властная вертикаль не сумеет дотянуться до каждого, ещё не превратившегося в медвежий угол, городка и посёлка на необъятных российских просторах, чтобы установить и там полный контроль над общественной и политической жизнью. Особенностью российского авторитаризма является то обстоятельство, что он основан на преимущественно неформальных и негласных механизмах контроля над поведением нижестоящих иерархических звеньев. Для того, чтобы избирательная комиссия блокировала регистрацию нежелательных кандидатов на выборный пост, требуется ясное и недвусмысленное, и притом «неофициальное», распоряжение «сверху», сопровождаемое столь же очевидными перспективами санкций в случае его неисполнения. В отсутствие подобного распоряжения, избирательная комиссия может придерживаться буквы закона, и результат выборов окажется непредсказуем. Для того, чтобы фальсифицировать выборы, и поддерживать незыблемость вертикали власти нужно постоянно прикладывать усилия, и чем ниже спускаются её щупальца, тем больше усилий требуется. К тому же при передаче на большие дистанции сигнал рассеивается, и уже поэтому, кто-то кое-где у нас порой всё же будет проводить честные, относительно свободные и, может быть, даже равноправные выборы, похожие на то, что случилось в Чайковском и Белоусово.

С другой стороны, есть пределы, которые авторитарная власть перейти не в силах, не изменив самой природы политического режима. Закрыть местным активистам доступ к власти, не зарегистрировав их кандидатуры на выборах, можно относительно легко. Но как ограничить их право распространять информацию по социальным сетям и встречаться для обсуждения общих проблем? Если же этого не сделать, то на базе наиболее успешных движений, выросших из спонтанного общественного протеста в

форме кампаний «корней травы» могут постепенно вырасти структуры реального, а не имитационного местного самоуправления, осуществляющего на деле принципы локальной демократии.

Кроме того, расширяющийся доступ российских граждан к сети Интернет позволяет создавать новые виды локальных сообществ, совершенно оторванных от местности, и объединяющих людей со схожими интересами. В Интернет - среде формируются спонтанные организации, и проводятся вполне успешные протестные кампании по привлечению внимания к той или иной вопиющей ситуации. Эти действия очень похожи по формам и методам на кампании «корней травы», описанные во второй главе. В виртуальных сообществах демократические процедуры соблюдать легче, поскольку здесь отсутствует проблема меньшинств. Недовольное меньшинство может в любой момент создать новое виртуальное сообщество и установить в нём собственные порядки.

Есть надежда, что общественная самоорганизация будет происходить по двум этим направлениям одновременно, и островки локальной демократии муниципального уровня вместе с оазисами виртуальных свободных сообществ, предоставят российским политическим активистам необходимый опыт демократической политики, чтобы грядущая в среднесрочной перспективе новая российская демократизация принесла лучшие результаты, чем предыдущая.

Глоссарий

Локальная демократия - система организации управления в местном сообществе, при которой представительная демократия сочетается с элементами прямой демократии, основанной на широком политическом участии, свободном обсуждении общественных проблем и высоком уровне конкуренции различных политических лидеров и организаций.

Социальные сети - система связей между членами сообщества, основанных на доверительных личных отношениях и взаимном обмене услугами.

Политический маркетинг – набор технологий прикладного политического анализа, позволяющий получить представление о мотивах, целях, ресурсах и наиболее вероятных конкурентных стратегиях ведущих участников политического процесса в местном сообществе.

Кампания «корней травы» - спонтанное общественное движение, организованное самими гражданами с целью отстаивания своих прав

Месседж избирательной кампании - основной аргумент, из которого следует, почему избиратели должны отдать свой голос именно этому кандидату, а не кому-то из его конкурентов.

Повестка дня - список наиболее значимых тем, привлекающих внимание и вызывающих беспокойство членов местного сообщества.

Рекомендуемая литература

1. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. - М.: Панорама, 2007
2. Вилер К. Без эффективной коммуникации нет эффективного управления. Отличительный облик и имидж местной администрации. / Перевод с англ. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002.
3. Выстраивание отношений между муниципалитетами, общественностью и СМИ. Новосибирск: Новосибирская школа гражданского общества, 2001.
4. Егорова-Гантман Е.В., Плешаков К.В. Политическая реклама. - М.: Никколо-Медиа, 2002.
5. Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий и партийного строительства, - М: SPSL.- «Русская панорама», 2003.
6. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. - М., РОССПЭН, 1999.
7. О' Дей Б. Планирование политических кампаний: шаг за шагом к победе на выборах. - М. НДИ, 1999,
8. Ольшанский Д.В. Политический PR. - СПб., Питер, 2003.
9. Полуэктов В. От двери к двери. Полевые технологии в избирательных кампаниях. - М., «Русская панорама», 2002.
10. Связи с общественностью в муниципальной политике: Сб. статей / Под ред. В.Э. Гончарова. - СПб., СПбГУТ, 2003.

Гончаров В.Э.

Технологии локальной демократии (методическое пособие для местных активистов). – СПб.: Политические технологии, 2010. – 37 с.

В методическом пособии рассмотрены политические технологии, используемые на местном уровне. Автор анализирует особенности применения политического маркетинга, формирования коалиций, организацию кампаний «корней травы», а также специфику избирательных технологий, используемых в местных сообществах.

Рекомендуется политическим активистам, студентам вузов, специалистам в области связей с общественностью, а также всем, интересующимся проблемами современной политики.