

*Савенков Р.В., Сотников А.И.*

**Стратегия и тактика действий региональных и  
муниципальных властей в период локальных акций  
общественного протеста (пример Воронежской области 2016–  
2018 гг.)<sup>1</sup>**

*Савенков Роман Васильевич* — кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и политологии, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», Воронеж, РФ.

E-mail: [rvsaven@gmail.com](mailto:rvsaven@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [1477-8140](https://elibrary.ru/1477-8140)

*Сотников Александр Игоревич* — студент, направление «Политология», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», Воронеж, РФ.

E-mail: [alxrsotnikov@gmail.com](mailto:alxrsotnikov@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [2930-9171](https://elibrary.ru/2930-9171)

**Аннотация**

В период 2016–2018 гг. в России возросло количество публичных протестных акций, социологи зафиксировали рост протестного потенциала россиян. Основным адресатом локальных протестных требований являлись органы федеральной и региональной государственной власти, однако в непосредственное взаимодействие с протестующими вступали представители муниципальной власти. Дифференциация власти по уровням и отраслям повышает актуальность систематизации стратегии и тактики действий региональных и муниципальных властей по предупреждению общественных протестов и реакций на них. Эмпирической базой исследования стали нормативно-правовые акты, результаты социологических исследований, материалы региональных СМИ о локальных протестах в Воронежской области 2016–2018 гг., а также результаты экспертного опроса, проведенного авторами в 2019 г. В результате исследования зафиксирована несогласованность действий органов государственной власти разного уровня и отраслей в вопросах коррекции правовых возможностей для протестных действий. Органы власти в Воронежской области в случае локальных общественных протестов используют тактику переговоров, готовы идти на уступки, искать компромисс в случае масштабной (по меркам региона) мобилизации граждан и отсутствия политических требований. Органы государственной власти региона активно включались в разрешение протестов по экологической теме, игнорируя другие локальные протестные темы. Зафиксирована готовность местных отделений оппозиционных партий выступать соорганизаторами протестных акций. Наблюдаемые в Воронежской области практики публичного оспаривания нельзя назвать протестом в чистом виде, так как региональные и федеральные власти ставят себя в позицию доминирующего арбитра. Протест в описанных случаях являлся гражданским объединением «одного требования», что сделало его формой коммуникации с властью, публичной демонстрацией высокого уровня неудовлетворенности конкретных граждан. Тактика региональной исполнительной власти демонстрирует их согласие с ролью арбитра, так как подобная гражданская активность не претендует на изменение сложившихся институтов и практик политического поведения.

**Ключевые слова**

Локальный протест, политический протест, стратегия и тактика власти, публичное мероприятие, местная власть, политическая партия.

**DOI:** 10.24411/2070-1381-2019-10009

---

<sup>1</sup> Материал подготовлен в рамках реализации проекта РФФИ № 18-011-00806 «Адаптационный потенциал региональных политических систем в условиях неопределенности и рисков (на примере областей Центрального Черноземья)».

### **Введение**

В период 2016–2018 гг. в России возросло количество публичных протестных акций. По данным Центра экономических и политических реформ, их количество в третьем квартале 2018 года почти в 3 раза превысило данный показатель третьего квартала предшествующего года<sup>2</sup>. Очевидно, что на данную динамику сильное влияние оказали акции протеста против пенсионной реформы, которые увеличили количество протестов в третьем квартале 2018 г. в два раза, в сравнении с другими кварталами 2017–2018 гг.<sup>3</sup> Социологи зафиксировали резкий скачок протестного потенциала летом 2018 года: по данным Левада-Центр, данный показатель в этот период достиг рекордного за 20 лет значения<sup>4</sup>. Лишь в первой половине 2019 г. уровень протестного потенциала стабилизировался и начал снижаться<sup>5</sup>.

До начала «пенсионного протеста» большая часть общественных выступлений в регионах России была связана с местными проблемами, а акции вокруг федеральных тем носили разовый характер, не став триггером региональных коллективных действий. Рост числа местных акций не сопровождался серьезным ростом самоорганизации граждан, а сами акции не попадали в зону внимания федеральных СМИ<sup>6</sup>. Таким образом, протестные акции в России носили локальный, а не массовый, общероссийский характер.

Воронежская область является географическим центром Центрально-Черноземного региона (ЦЧР). Электоральное и протестное поведение жителей Воронежской области мало отличается от политического поведения жителей всего макрорегиона, что позволяет экстраполировать некоторые наблюдаемые тенденции на ЦЧР в целом. По наблюдениям экспертов Комитета гражданских инициатив, в 2015–2017 гг. Воронежская область сохраняла стабильность по социально-экономическим

---

<sup>2</sup> Протесты 2017–2018: рост протестной активности населения // Центр экономических и политических реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://cepr.su/2018/11/08/protests-2017-2018/> (дата обращения: 18.05.2019).

<sup>3</sup> ЦСТП запускает мониторинг протестной активности в социальной и трудовой сфере // Центр социально-трудовых прав. URL: <http://trudprava.ru/news/protestnews/2139> (дата обращения: 01.07.2019).

<sup>4</sup> Протестный потенциал // Аналитический центр Юрия Левады «Левада-Центр» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/polozhenie-del-v-strane> (дата обращения: 14.05.2019).

<sup>5</sup> Общественный протестный потенциал // Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) [Электронный ресурс]. URL: [https://wciom.ru/news/ratings/protestnyj\\_potencial/](https://wciom.ru/news/ratings/protestnyj_potencial/) (дата обращения: 18.05.2019).

<sup>6</sup> Общественные волнения в регионах России и пути их урегулирования (2016 – первая половина 2017 годов) // Фонд «Петербургская политика». С. 3. [Электронный ресурс]. URL: <https://fpp.spb.ru/fpp-russian-public-unrest-2016-2017> (дата обращения: 01.07.2019).

параметрам<sup>7</sup>. Социально-политическую ситуацию в Воронежской области можно назвать стабильной. В то же время выросла готовность жителей Воронежа принять личное участие в акциях протеста: с 20% (в 2014 г.) до 39% (в 2019 г.)<sup>8</sup>. Все это вынуждает региональные и муниципальные власти быть готовыми к возможному возникновению стихийных протестных акций.

Актуальность исследования обусловлена отсутствием систематизированных наблюдений о действиях региональных и муниципальных властей в ситуации ожидания общественных протестов, а также реакции властей на стихийные протесты. Формально региональные и муниципальные власти не отвечают за общественные протесты на своей территории. Публичные доклады экспертных организаций (Фонд «Петербургская политика», «Минченко-Консалтинг») свидетельствуют об отсутствии в рассматриваемый период (2016–2018 гг.) универсальных рекомендаций исполнительно-распорядительным органам власти по реакции на проявления общественного недовольства, региональные власти, как правило, самостоятельно выбирают стратегию своего поведения.

Целью исследования является анализ стратегии и тактики действий региональных и муниципальных властей Воронежской области по предупреждению общественных протестов и реакций на них. Объектом анализа стала реакция региональных и муниципальных властей на локальные коллективные акции протеста в Воронежской области в 2016–2018 гг.: против работы огнеупорного завода в г. Семилуки (Семилукский район, 2016 г.), против строительства мусороперерабатывающего завода в п. Гвазда (Бутурлиновский район, 2016–2017 гг.), против застройки свободного выхода к реке Воронеж жителей дачного участка в п. Рамонь (Рамонский район, 2018 г.).

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) определить субъектов в органах власти, принимающих решения по вопросам протестов;
- 2) определить влияние темы общественного протеста на тактику региональных и муниципальных властей;

---

<sup>7</sup> Эксперты КГИ представили итоги мониторинга социально-экономической и политической напряженности регионов за три года // Комитет гражданских инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3797/> (дата обращения: 18.05.2019).

<sup>8</sup> Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 253 (январь 2019) // Институт общественного мнения «Квалитас». С. 4.

- 3) определить влияние масштаба общественной мобилизации на тактику региональных и муниципальных властей;
- 4) описать стратегии действия региональных и муниципальных властей в период протестов.

Общепринято рассматривать стратегию как главную цель или обобщенный план действий. В этом случае тактика — это конкретные действия, предпринимаемые для реализации стратегии.

Источники исследования можно разделить на четыре группы. К первой группе относятся нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, регламентирующие проведение публичных мероприятий в Воронежской области. Во вторую группу входят научно-исследовательские работы российских политологов и социологов, а также доклады аналитических и исследовательских организаций, посвященные протестам в России в рассматриваемый период. К третьей группе относятся материалы региональных СМИ: РИА-Воронеж, Блокнот-Воронеж, Вести-Воронеж, Коммерсант-Черноземье, Время Воронежа, а также СМИ федерального уровня. Четвертым источником являются результаты пилотного экспертного интервью, проведенного авторами весной 2019 г.

### ***Методология исследования***

В самом общем виде протест представляет собой «выступления граждан, направленные против действий/бездействия центральных или местных властей, содержащие критику и требования в адрес официальных лиц и институтов» [Латов 2017, 36]. Для большинства исследователей протест — это форма участия населения в политической жизни общества, выражающаяся в различных акциях. Обычно выделяют социальный протест (как правило, носящий экономический характер), политический (общественная реакция на сложившуюся политическую ситуацию) и культурный протест (обращенный к событиям культурной жизни) [Васильченко 2015].

Политический протест — это «определенная форма выражения несогласия, сопротивления, неприятия господствующего политического курса, т.е. то, что чаще всего *выражается определенной акцией*, действием, поступком протестного характера» [Артюхина 2017, 30]. Таким образом, политический протест — это негативная публичная реакция индивидов и групп на решения и действия власти, однозначно сигнализирующая об их несогласии. Обобщая разнообразные дефиниции политического протеста, приведем расширенное определение М. Сабитова, который

рассматривает его как «совокупность активных или пассивных политических практик индивидуальных или коллективных субъектов в форме конвенциональной или неконвенциональной сигнализации недовольства по отношению к политической системе или отдельным аспектам существующего политического порядка в обществе» [Сабитов 2013, 15].

Спектр представленных определений помогает представить феномен протеста в Воронежской области не полностью. В наблюдаемый период основной мобилирующей граждан темой стало не сопротивление политическому курсу, а страхи перед экологическими последствиями, сопротивление действиям местных властей и субъектов предпринимательской деятельности. К региональной власти обращались как к арбитру с требованием повлиять на власть муниципальную или предпринимателей. Таким образом, общественный протест в Воронежской области в 2016–2018 гг. выполнял скорее коммуникативно-сигнальную функцию, без выражения недовольства региональными и федеральными властями.

Выработка стратегии и тактики действий государственных и муниципальных властей не являлась предметом пристального внимания социологов, анализирующих общественные протесты, социальные движения и т.п. Однако американский социолог Н. Смелзер, размышляя о шести основных факторах, способствующих запуску коллективного протестного поведения, особенно отмечал фактор «социального контроля». В его концепции коллективного поведения под «социальным контролем» понимались действия представителей властей, способствующих или препятствующих любому проявлению коллективного протеста. Ещё одним значимым для нашего исследования «фактором Смелзера» является эффект «мобилизующего (активизирующего) события», побуждающего граждан перейти от вербального недовольства к действию [Smelser 1962].

Современный американский политолог, один из создателей концепции «состязательной политики», Сидни Тэрроу называет действия властей самым важным фактором, влияющим на динамику протестного действия и социальных движений. «Режимы, которые не отвечают на протесты вообще, и режимы, которые отвечают масштабными репрессиями, чаще всего сталкиваются с очень длинными циклами протестов. Игнорирование и жестокое подавление только удлиняют цикл протестов. Стратегия режима — это самый важный фактор, определяющий размах и длительность протестного движения» [Тэрроу 2011, 11].

Стратегии действий власти в сфере публичной политики получили концептуальное рассмотрение в работах российского политолога А. Соловьева. По его наблюдениям, государство как институт, производящий политические решения, обладает внутренне диверсифицированным и противоречивым характером, предполагающим часто «полувраждебные» латентные взаимодействия официальных структур за позиции, ресурсы, достижение ведомственных целей [Соловьев 2016]. Зафиксированная внутренняя разнородность государства обуславливает высокую неопределенность процесса принятия решений. Кроме того, принятие государственных решений опирается на активность только определенных структур и институтов, включенных в реальное целеполагание. Все это подталкивает к использованию для анализа действия властей при протестах поведенческой парадигмы, «позволяющей учитывать специфику акторов, фактически действующих в конкретно-исторических обстоятельствах и сочетающих в своих действиях как рациональные, так и экстраординарные установки» [Публичная политика 2018, 53].

В публичных докладах эксперты предпринимали попытки систематизировать основные стратегии действий властей при протестах<sup>9</sup>, основные ошибки представителей власти<sup>10</sup>. А. Касович сформулировал основные технологические аспекты управления протестами в современной России:

- административно-правовые методы воздействия;
- неформальные технологии;
- игнорирование политического протеста;
- практики оперативного управления;
- технологии стратегического манипулирования, предусматривающие навязывание обществу альтернативной протестной повестки [Касович 2015].

В силу высокой диверсификации и противоречивости государства в основе нашей методологии лежит институциональный метод, позволивший описать наблюдаемые факторы выбора стратегии и тактики действий власти при протестах, а также описать правовые возможности для общественного протеста. Методом case-study

---

<sup>9</sup> Общественные волнения в регионах России и пути их урегулирования (2016 – первая половина 2017 годов) // Фонд «Петербургская политика». С. 3. [Электронный ресурс]. URL: <https://fpp.spb.ru/fpp-russian-public-unrest-2016-2017> (дата обращения: 18.05.2019).

<sup>10</sup> Доклад «Минченко консалтинг»: «Источники и риски протестной активности в 2018 году» // Минченко-Консалтинг [Электронный ресурс]. URL: [http://minchenko.ru/analitika/analitika\\_79.html](http://minchenko.ru/analitika/analitika_79.html) (дата обращения: 18.05.2019).

были проанализированы конкретные случаи локального общественного протеста в Воронежской области. С целью компенсировать дефицит информации о процессах выработки стратегии и тактики действия властей по поводу протестов, носящих непубличный характер, было проведено пилотное интервью с экспертами из сфер, связанных с протестами и деятельностью властей в Воронежской области. Всего было опрошено 12 экспертов: три сотрудника правительства Воронежской области (имеющих полномочия в сфере выработки внутренней политики региона), три представителя академического сообщества, три представителя региональных СМИ, два представителя региональных исследовательских организаций, представитель регионального штаба А. Навального.

### ***Субъекты в органах власти***

Анализ нормативно-правовых актов позволяет определить основных формальных субъектов властных действий в отношении локальных общественных протестов:

- федеральные законодательные органы власти, осуществляющие легитимацию нормативно-правовых актов, регламентирующих правила проведения публичных мероприятий и суровость санкций в отношении нарушителей этих правил<sup>11</sup>, правила выражения несогласия и критики в сети Интернет;
- Администрация Президента (АП) РФ осуществляет курирование деятельности внутриполитических блоков региональных администраций. Для внутриполитического блока АП введены шесть показателей эффективности (KPI — Key Performance Indicators), среди которых KPI по снижению уровня протестного потенциала, по обеспечению общественно-политической устойчивости и управляемости в регионах<sup>12</sup>;
- региональные законодательные органы власти, определяющие порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, порядок использования специально отведенных мест для публичного выражения общественного мнения (уведомление о которых не требуется),

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48103/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/) (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>12</sup> В KPI для Кремля включили снижение протестов и рост патриотичной молодежи // Информационное издание РБК. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/05/2019/5ce3feb99a7947a76b432d11> (дата обращения: 30.05.2019).

минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование одним участником, а также устанавливающие места, проведение публичных мероприятий в которых запрещено<sup>13</sup>;

- региональные исполнительные органы власти, осуществляющие мониторинг и анализ протестной активности в субъекте Федерации, определяющие «единые специально отведенные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан с целью публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места»<sup>14</sup> («гайд-парк»);
- муниципальные органы власти, регистрирующие уведомления о публичном мероприятии, оказывающие содействие его организаторам, обеспечивающие общественный порядок и безопасность граждан<sup>15</sup>;
- территориальные представительства правоохранительных органов, обеспечивающие безопасность и общественный порядок публичного мероприятия;
- районные (городские) суды общей юрисдикции, осуществляющие разрешение споров и принимающие решение о санкциях в отношении нарушителей законодательства о проведении публичных мероприятий.

Перечисленные органы власти в отношении протестов действуют не только в рамках формальных связей и инструкций, но и в соответствии с латентными интересами своих ведомств. Кроме того, действия органов власти можно дифференцировать по периодам их активности:

- 1) Формирование правовых возможностей протестного действия (превентивные мероприятия):

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Ст. 7, 8 // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48103/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/) (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>14</sup> Закон Воронежской области от 17.12.2012 № 160-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий». Ст. 3 // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW181;n=80060#0937695750562432> (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>15</sup> Закон Воронежской области от 07.07.2006 №60-ОЗ «О порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия». Ст. 5 // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW181&n=18616#0029793552182994287> (дата обращения: 12.05.2019).

- регламентация публичных мероприятий;
  - регламентация активности в Интернете.
- 2) Действия власти в период протестной акции:
- информационное освещение протеста;
  - взаимодействие с протестующими;
  - обеспечение безопасности, задержание нарушителей правил проведения публичных мероприятий.
- 3) Действия власти после протестов:
- административные санкции по решению суда;
  - коррекция правовых возможностей протестного действия.

Таким образом, общественный протест — это публичное проявление общественного конфликта, негативная реакция граждан на действия (или бездействия) властей, на действия субъектов предпринимательской деятельности. Органы государственной власти и местного самоуправления в разной степени вовлечены в принятие решений по поводу политических протестов в соответствии с «отраслевыми» интересами своих ведомств. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления непосредственно контактируют с гражданами, организующими публичное мероприятие: регистрируют уведомление, информируют органы власти и учреждения, обеспечивают защиту интересов граждан, не участвующих в мероприятии. Исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации осуществляют мониторинг публичной активности граждан, инициируют изменения нормативно-правовых актов в рамках своих полномочий. Очевидно, что действия органов власти по созданию политико-правовых возможностей для проведения протестной акции, их действия в период протестной акции и после неё необходимо анализировать в комплексе, так как для рядовых участников акций и полиция, и губернатор, и президент страны являются представителями власти, нескоординированные действия которых могут привести как к эскалации конфликта.

#### ***Тактика региональных и муниципальных властей при коррекции правовых возможностей протестного действия***

Большинство вопросов подготовки и проведения публичных мероприятий регламентируется Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Согласно статье 2 названного закона публичное мероприятие — это открытая, мирная, доступная каждому акция,

осуществляемая по инициативе граждан, политических партий, других общественных и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики<sup>16</sup>. Организационные мероприятия по подготовке публичного мероприятия предполагают подачу уведомления о его проведении в соответствующие органы местного самоуправления<sup>17</sup>.

Правоприменительная практика в России 2016–2019 гг. показала стремление муниципальных властей не согласовывать (ограничивать) проведение протестных акций. Заявления граждан вынудили Конституционный Суд РФ (КС РФ) выступить с разъяснениями этого вопроса. В соответствии с решениями КС РФ орган публичной власти не может «не разрешить» проведение публичного мероприятия, он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения. Предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан, либо иными подобными причинами<sup>18</sup>.

Кроме того, в постановлении КС РФ в июне 2019 г. указывалось, что «законодательные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий». Следовательно, должны быть исключены «любые попытки возложения на организатора заявленного публичного мероприятия обязанностей по обеспечению общественного порядка и организации медицинской

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» Ст. 2. // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48103/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/) (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>17</sup> Там же. Ст. 7.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу № 12-П/2012 от 18 мая 2012 г. «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_130163/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130163/) (дата обращения: 12.05.2019).

помощи при его проведении, которые надлежит выполнять органам государственной и муниципальной власти»<sup>19</sup>.

Законом Воронежской области оговорены ограничения на проведение публичных акций: запрещено проведение публичных мероприятий, если это может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Компенсирующим это ограничение является определение региональным законодательством единых, специально отведенных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов мест. Указанные места в СМИ часто называют «гайд-парками». Специально отведенные места используются, как правило, по их назначению с соблюдением санитарных норм и правил, правил пожарной безопасности. Правовой акт устанавливает норму предельной заполняемости специально отведенных мест — один человек на 1 кв. метр. Предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, составляет 100 человек<sup>20</sup>.

По наблюдениям экспертов, в Воронеже сложилась практика, при которой центральная площадь города негласно не предоставляется в качестве площадки для проведения публичных мероприятий. Проблем с проведением акций в «гайд-парках» или одиночных пикетов в рассматриваемый период не зафиксировано. Во второй половине 2017 г. администрация г. Воронежа не согласовывала воронежскому штабу А. Навального проведение публичных акций в значимых местах центра города, предлагая взамен его окраины [Савенков 2019]. Такие действия муниципальных властей вызвали публичную критику Уполномоченного по правам человека Воронежской области<sup>21</sup>.

С инициативой изменить места «гайд-парков» выступили представители Главного управления МВД по Воронежской области весной 2019 г. Своё предложение

---

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу № 24-П от 18 июня 2019 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина В.А. Тетерина // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_327101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327101/) (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>20</sup> Закон Воронежской области от 17.12.2012 № 160-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий». Ст. 2, 4 // КонсультантПлюс. [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW181;n=80060#09760437998058977> (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>21</sup> За воронежских навалновцев вступилась Татьяна Зражевская // Время Воронежа [Электронный ресурс]. URL: <https://vrntimes.ru/articles/politika-i-vlast/za-voronezhskih-navalnovcev-vstupilas-tatyana-zrazhevskaya> (дата обращения: 18.05.2019).

силовики обосновали невозможностью обеспечить безопасность участников публичных мероприятий<sup>22</sup>. Идея, озвученная на закрытом совещании, стала достоянием СМИ и вызвала бурное сопротивление интернет-сообществ, пикеты и немногочисленные митинги. При этом почти 80% воронежцев перспектива переноса «гайд-парков» не волновала, и только 9% горожан подтвердили, что знают о специально отведенных местах для выражения общественного мнения и обсуждения общественно значимых вопросов<sup>23</sup>. Губернатор Воронежской области А. Гусев не согласился с идеей силовиков о необходимости переноса «гайд-парков»: «С точки зрения безопасности центральная часть города, на мой взгляд, более предпочтительна, чем окраина. Не вижу смысла в переносе»<sup>24</sup>.

Таким образом, правовые возможности проведения публичных мероприятий являются объектом корректировки и комментирования органами государственной власти разного уровня и отрасли. В Воронежской области в 2016–2019 гг. действия и публичные оценки органов власти, вовлеченных в формирование и коррекцию правовых возможностей публичных мероприятий, осуществлялись без предварительного согласования друг с другом. Анализ действий властей позволяет сделать вывод об отличающихся тактиках органов власти в отношении правил проведения публичных мероприятий.

### ***Тактика региональных и муниципальных властей в период протестного действия***

В рассматриваемый период 2016–2018 гг. в Воронежской области наиболее заметными стали экологические конфликты, спровоцировавшие публичные акции протеста. Ранее, в 2012–2013 гг., в Воронежской области прошли необычайно масштабные для региона акции протеста в Новохоперском муниципальном районе против начала геологической разведки Уральским горно-металлургическим комбинатом месторождений никеля. Формально вопросы добычи природных ископаемых находятся в ведении федерального правительства, что не давало возможности региональным властям существенно повлиять на принимаемые решения. Возможно, с этим связан первоначальный выбор тактики невнимания к протесту. Однако публичное освидетельствование губернатора Воронежской области А. Гордеева на

---

<sup>22</sup> Силовики предложили подкрутить гайки воронежским гайд-паркам // Время Воронежа [Электронный ресурс]. URL: <https://vrntimes.ru/articles/analitika/siloviki-predlozhili-podkrutit-gayki-voronezhskim-gayd-parkam> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>23</sup> Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. 04.2019. № 256. С. 19–20.

<sup>24</sup> Большая пресс-конференция губернатора Воронежской области А. Гусева // Официальный портал органов власти Воронежской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govvrn.ru/novost/-/~id/3685639> (дата обращения: 12.05.2019).

митинге в Новохоперске<sup>25</sup> вынудило региональные власти вмешаться, а глава региона пообещал учесть мнение местных жителей при принятии окончательного решения о разработке.

В двух из трех рассматриваемых кейсах причиной протестных мероприятий стали экологические страхи местных жителей (Семилуки и Гвазда), что подтолкнуло региональные власти деятельно подключиться к разрешению конфликтной ситуации, хотя соответствующие полномочия оставались у муниципальных властей. Рассмотрим действия властей в ходе конкретных протестных акций.

4 сентября 2016 года жители г. Семилуки Воронежской области вышли на массовую акцию протеста с требованием остановки производства на местном огнеупорном заводе «Ника-Петротэк». По разным данным в акции приняло участие от 300 до 600 человек. Мобилизирующим событием стал крупный выброс пыли с завода. Ранее, в августе, жители собрали 984 подписи под обращением к губернатору А. Гордееву, однако, не получив ответной реакции от региональной власти, решили выразить своё недовольство массовой акцией протеста. Протестная акция проводилась в форме массового пикета, адресатом требований выступали все уровни исполнительной власти: президент России В. Путин (направлена петиция), губернатор А. Гордеев, а также глава администрации Семилукского района И. Кокорева. Участники митинга вели себя спокойно и сдержанно, не нарушая правопорядок, использовали плакаты с требованиями закрыть завод, а также демонстрировали листья деревьев, покрытые заводской пылью. Глава районной администрации И. Кокорева воздержалась от публичных выступлений и комментариев<sup>26</sup>. Правоохранительные органы не задерживали протестующих, судебные органы не выносили решений об административных штрафах.

Уже на следующий день после массовой акции протеста в Семилуках губернатор Воронежской области А. Гордеев поручил создать рабочую группу, целью которой стало изучение влияния Семилукского огнеупорного завода на экологию

---

<sup>25</sup> *Инютин В.* Алексея Гордеева освистали на открытии больницы в Новохоперске // Коммерсант-Черноземье [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1997480> (дата обращения: 15.05.2019).

<sup>26</sup> Воронежские чиновники наблюдали из-за кустов, как народ ищет у президента Путина защиты от выбросов «Ника Петротэк» // Блокнот Воронеж [Электронный ресурс]. URL: [http://bloknot-voronezh.ru/news/semilukskie-chinovniki-nablyudali-aktsiyu-protesta-777125?sphrase\\_id=80152](http://bloknot-voronezh.ru/news/semilukskie-chinovniki-nablyudali-aktsiyu-protesta-777125?sphrase_id=80152) (дата обращения: 11.05.2019).

райцентра<sup>27</sup>. Пресс-служба завода связала акцию протеста с действиями своих конкурентов<sup>28</sup>, а также сообщила об утверждении плана мероприятий по снижению уровня шума и выбросов пыли, на который предприятие потратит 27 млн руб.<sup>29</sup> Позднее, 10 сентября, состоялся пикет в поддержку работы Семилукского огнеупорного завода, который сопровождался двумя статьями в региональном СМИ<sup>30</sup>, включающими в себя информацию о пользе предприятия, а также о том, что митинг против деятельности «Ника-Петротэк» был спровоцирован конкурентами действующего руководства завода<sup>31</sup>. Глава муниципального района И. Кокарева в СМИ повторила версию предпринимателей и уклонилась от личных контактов с протестующими<sup>32</sup>.

Следующая акция протеста в Семилуках состоялась при поддержке местного отделения КПРФ 23 октября 2016 г. Местные власти отказывали в проведении публичного мероприятия инициативным гражданам на законных основаниях проведения альтернативных публичных мероприятий. По наблюдениям журналистов, заявленные вместо протеста мероприятия не проводились<sup>33</sup>. Пауза, созданная местными властями посредством технологий несогласования, дала возможность успокоить население района и дождаться результатов переговоров с заводом. Масштаб протестной акции уменьшился примерно до 200 человек, а тематика требований закрытия завода дополнилась предложениями отставки главы местной администрации.

В семилукском кейсе региональные власти публично поддержали экологические требования протестующих, «подтолкнули» владельцев завода к

---

<sup>27</sup> Алексей Гордеев встретился с депутатом Воронежской областной думы, председателем комитета по экологии и природопользованию Владимиром Ключниковым // Официальный сайт администрации Семилукского района [Электронный ресурс]. URL: <http://semiluki-rayon.ru/node/3443?device=mobile> (дата обращения: 11.05.2019); Областные власти изучат влияние огнеупорного завода на экологию Семилук // РИА Воронеж [Электронный ресурс]. URL: <https://riavrn.ru/news/oblastnye-vlasti-izuchat-vliyanie-ogneupornogo-zavoda-na-ekologiyu-semiluk/> (дата обращения: 11.05.2019).

<sup>28</sup> Владелец Семилукского огнеупорного завода связал протесты с действиями конкурентов // РИА Воронеж [Электронный ресурс]. URL: <https://riavrn.ru/districts/semiluksky/vladelets-semilukskogo-ogneupornogo-zavoda-svyazal-protesty-s-deystviyami-konkurentov/> (дата обращения: 11.05.2019).

<sup>29</sup> Предприятие Воронежской области потратит на окружающую среду 27 миллионов рублей // Время Воронежа [Электронный ресурс]. URL: <https://vrntimes.ru/articles/iz-pervyh-ruk/predpriyatie-voronezhskoy-oblasti-potratit-na-okruzhayushchuyu-sredu-27> (дата обращения: 10.05.2019).

<sup>30</sup> Сотрудники завода под Воронежем провели пикет в поддержку его работы // Время Воронежа [Электронный ресурс]. URL: <https://vrntimes.ru/articles/obshchestvo/sotrudniki-zavoda-pod-voronezhem-proveli-piket-v-podderzhku-ego-raboty> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>31</sup> Инвестор Семилукского огнеупорного завода просит защиты у воронежского УФСБ // Время Воронежа [Электронный ресурс]. URL: <https://vrntimes.ru/articles/zakon/investor-semilukskogo-ogneupornogo-zavoda-prosit-zashchity-u-voronezhskogo-ufsb> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>32</sup> Атака на предприятие под Воронежем — скрытый поход против районного префекта Ирины Кокоревой // Время Воронежа [Электронный ресурс]. URL: <https://vrntimes.ru/articles/analitika/ataka-na-predpriyatie-pod-voronezhem-skrytyy-pohod-protiv-rayonnogo-prefekta> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>33</sup> Ирина Кокорева заказала себе отставку // Блокнот Воронеж [Электронный ресурс]. URL: [http://bloknot-voronezh.ru/news/irina-kokoreva-zakazala-sebe-otstavku-790400?sphrase\\_id=801526](http://bloknot-voronezh.ru/news/irina-kokoreva-zakazala-sebe-otstavku-790400?sphrase_id=801526) (дата обращения: 02.06.2019).

затратной модернизации очистных сооружений. Местные власти игнорировали протесты, легальными средствами препятствуя проведению протестных мероприятий. Политизация протеста произошла после подключения к его организации местного отделения КПРФ.

В 2014 году Воронежской областной Думой было принято решение о строительстве восьми мусороперерабатывающих заводов на территории муниципальных образований. В конце 2016 г. в Бутурлиновском районе прошли публичные слушания по поводу строительства одного из заводов в селе Гвазда. Жители села высказались против строительства, однако администрация Бутурлиновского района фальсифицировала результаты общественных слушаний и утвердила место строительства мусороперерабатывающего завода в Гвазде. Депутаты поселкового Совета народных депутатов (СНД) сложили свои полномочия в знак протеста против давления на них со стороны районной администрации, что создало необходимость перевыборов представительного органа<sup>34</sup>. Поддержка депутатов СНД сыграла роль мобилизующего события: около 400 жителей села Гвазда 25 декабря 2016 года вышли на митинг против строительства завода. На протестной акции, помимо требования переноса места строительства предприятия, звучали претензии к главе села В. Солодухиной<sup>35</sup>.

Региональные власти публично не вмешивались в конфликт, подталкивая главу Бутурлиновского района Ю. Матузова к самостоятельному урегулированию разногласия. Руководитель департамента природных ресурсов и экологии Воронежской области А. Карякин через СМИ рекомендовал администрации района довести до сведения местных жителей информацию о технологиях, которые будут использоваться при эксплуатации крупного мусороперерабатывающего комплекса, планируемого на территории района, а также напомнил, что выбор участка земли под проект осуществляла Бутурлиновская районная администрация<sup>36</sup>. Главе Бутурлиновского района пришлось отказаться от выбранного ранее места строительства завода в селе Гвазда<sup>37</sup>. Воодушевленные результатом жители поселка на выборах в СНД не выбрали

---

<sup>34</sup> Мусорный ветер рассорил главу района и депутатов в Воронежской области // Блокнот Воронеж [Электронный ресурс]. URL: [http://bloknot-voronezh.ru/news/musornyy-veter-rassoril-glavu-rayona-i-deputatov-v-799709?sphrase\\_id=801538](http://bloknot-voronezh.ru/news/musornyy-veter-rassoril-glavu-rayona-i-deputatov-v-799709?sphrase_id=801538) (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>35</sup> Селянский заговор // Коммерсант Черноземье [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3182524?query=Гвазда> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>36</sup> Воронежские власти намерены убедить жителей Бутурлиновского района // Коммерсант Черноземье [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3218688?query=Карякин%20Гвазда> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>37</sup> Юрий Матузов отказался от скандального проекта мусороперерабатывающего завода // Блокнот Воронеж [Электронный ресурс]. URL: [http://bloknot-voronezh.ru/news/yuriy-matuzov-otkazalsya-ot-skandalnogo-proekta-mu-818567?sphrase\\_id=801538](http://bloknot-voronezh.ru/news/yuriy-matuzov-otkazalsya-ot-skandalnogo-proekta-mu-818567?sphrase_id=801538) (дата обращения: 02.06.2019).

ни одного представителя от партии «Единая Россия»<sup>38</sup>, а глава села была вынуждена покинуть свой пост<sup>39</sup>.

Таким образом, в случае с протестом в селе Гвазда региональные власти выбрали стратегию игнорирования протеста, не беря на себя ответственность за ошибки и злоупотребления главы районной администрации. Победа на муниципальных выборах лидеров протеста никак не нарушала политической стабильности в районе, не создавала негативных репутационных эффектов для региональной власти.

14 октября 2018 года в Воронежской области в поселке городского типа Рамонь около 200 жителей вышли на согласованный митинг с требованиями отмены регистрации «незаконной сделки с землей размером 5,5 га, на которой ведется строительство коттеджного посёлка “Холлидей”». Мобилизующим событием стало закрытие местным жителям доступа к реке Воронеж. Конфликтный вопрос относится к полномочиям местной власти, однако адресатом требований выступили губернатор Воронежской области А. Гусев, а также президент России В. Путин<sup>40</sup>.

После митинга муниципальный отдел земельных и имущественных отношений администрации Рамонского района приступил к организации межевых работ. Районная администрация дала публичный комментарий событиям: «Позиция администрации Рамонского района состоит в том, чтобы использовать все имеющиеся правовые механизмы и полномочия для решения проблемы членов СНТ «Ивницы». Окончательную правовую оценку этой ситуации даст суд». В итоге Рамонский районный суд постановил снести конструкции, которые препятствуют проходу жителей к реке.

Предмет конфликта находился в зоне ответственности муниципальных властей. Однако протестующие за поддержкой обращались к региональной и федеральной власти. Местные власти отреагировали на общественное давление в рамках своих полномочий. Протестная акция завершилась судебным решением в пользу жителей без вмешательства региональных властей. В ходе протеста не зафиксировано участие политических партий.

---

<sup>38</sup> Исход выборов под Воронежем все стороны признали своей победой // Время Воронежа [Электронный ресурс]. URL: <https://vrntimes.ru/articles/analitika/ishod-vyborov-pod-voronezhem-vse-storonny-priznali-svoey-pobedoy> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>39</sup> В Воронежской области конфликт жителей и главы села привёл к неожиданной развязке // Вести Воронеж [Электронный ресурс]. URL: <https://vestivrn.ru/news/2017/07/31/v-voronezhe-konflikt-zhiteley-i-glavy-sela-privl-k-neozhidannoy-razvyazke-2017-7-31-21-10/> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>40</sup> «Выхода нет». Дачники устроили митинг против застройки берега реки Воронеж // РИА Воронеж [Электронный ресурс]. URL: <https://riavrn.ru/news/vykhoda-net-dachniki-ustroili-miting-protiv-zastroyki-berega-reki-voronezh/> (дата обращения: 10.05.2019).

### *Заключение*

Проведенный анализ материалов СМИ и мнений экспертов, позволяет сделать следующие выводы о стратегии и тактике региональных и местных властей Воронежской области в период локальных общественных протестов. Стратегией региональных и муниципальных исполнительных властей в сфере публичной политики является стремление избегать конфликтов, сопровождающихся мобилизацией граждан на протестные действия и повышенного внимания к ним традиционных СМИ.

Федеральные исполнительные органы власти осуществляют собственный мониторинг масштабов публичных протестов в субъектах Федерации, показатель которого влияет на общую оценку качества работы главы администрации региона.

Для снижения конфликтности и протестной активности граждан органы исполнительной власти региона корректируют политико-правовые возможности проведения публичных мероприятий, готовы идти на компромисс при масштабных протестных акциях, подталкивают муниципальные органы к самостоятельному разрешению конфликтных ситуаций.

Правовые возможности проведения публичных мероприятий являются объектом корректировки и комментирования органами государственной власти разного уровня и специализации. Закрепленные в региональной столице «гайд-парки» сохраняются, но предпринимаются попытки перемещения конкретных протестных акций за пределы центральных объектов города. Заинтересованность в изменении мест «гайд-парков» проявили правоохранительные органы, официально озабоченные обеспечением безопасности при проведении публичных акций. В целом в Воронежской области в 2016–2019 гг. действия и публичные оценки органов власти, вовлеченных в формирование и коррекцию правовых возможностей публичных мероприятий, осуществлялись без предварительного согласования, демонстрируя отличающиеся стратегии отношения к протестам.

Органы власти во время общественных протестов используют тактику переговоров, готовы идти на уступки, искать компромисс в случае масштабной (по меркам региона) мобилизации граждан и отсутствия политических требований. Уступки со стороны власти зафиксированы двух типов: уступки как *тактический ход* для снижения градуса недовольства и установления контроля над протестной ситуацией (Семилуки) и *реальные уступки*, подразумевающие выполнение требований протестующих (Гвазда, Рамонь). Общественное сопротивление вынуждало органы власти выполнять некоторые требования протестующих групп: приостановка

строительства, организация публичных слушаний, информационные «вбросы» с целью перенаправить общественное недовольство из политической плоскости. «Деполитизация может быть высокоэффективной стратегией правительства, пытающегося снять с себя ответственность за противоречивые решения и представить эти решения «неполитическими», манипулируя общественным дискурсом по поводу того, что является, а что не является «политическим» [Конституирование современной политики в России 2018, 47].

Для органов власти Воронежской области экологическая протестная повестка стала особенно болезненной после масштабных протестных акций 2012–2013 гг. При протестах в Семилуках и Гвазде региональная власть немедленно вмешивалась в разрешение конфликта публично либо побуждала местные власти к его разрешению.

Объекты общественной критики в период протестов во всех рассматриваемых экологических кейсах стремились блокировать расширения общественной поддержки протеста, запуская в СМИ информацию об искусственности протеста, о нечистоплотной конкуренции предпринимателей. По мнению экспертов из СМИ и академического сообщества, столкновения бизнес-групп в Воронежской области происходят в закрытом формате, бизнес не использует общественный протест в качестве инструмента достижения своих коммерческих целей. Представители региональной власти, осуществляющие анализ конфликтов в муниципалитетах, напротив, заявляют об активном использовании местными бизнес-группами механизмов общественной мобилизации.

По мнению экспертов, местное самоуправление лишь формально не входит в систему органов государственной власти. На практике же сложилась иерархическая система взаимодействия региональной и муниципальной власти. Существующая властная вертикаль позволяет региональной власти осуществлять управление протестом от имени муниципальных властей. Кроме того, локальный конфликт не выходит за пределы одной территории, он не создает резонанса и не является серьезной проблемой в глазах региональных органов власти. Вовлечение губернатора в разрешение локальных конфликтов, по мнению представителей власти, наносит ему имиджевые потери, провоцируя использование этого инструмента для оказания давления на региональную власть в будущем.

Зафиксирована готовность местных отделений оппозиционных партий выступить соорганизаторами протестных акций. По мнению опрошенных экспертов, партийная поддержка протеста позволяла активным обывателям уклоняться от решения

организационных вопросов, воспринимать протестную акцию в качестве законной, а партиям добавлять собственные политические требования.

Наблюдаемые в Воронежской области практики публичного оспаривания нельзя назвать протестом в чистом виде, так как региональные и федеральные власти ставятся в позицию доминирующего арбитра, который должен восстановить справедливость, ограничить произвол предпринимателей. Протест в описанных случаях являлся гражданским объединением одного требования, что сделало его формой коммуникации с властью, публичной демонстрацией высокого уровня неудовлетворенности конкретных граждан. Тактика региональной исполнительной власти демонстрирует их согласие с ролью арбитра, поскольку подобная гражданская активность не претендует на изменение сложившихся институтов и практик политического поведения.

#### **Список литературы:**

- Артюхина В.А.* Осмысление социального протеста в современной социологии: анализ основных подходов // Социологические исследования. 2017. № 11. С. 30–34.
- Васильченко В.В.* Феномен политического протеста: сущность, традиции и инновации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2015. № 2. С. 212–219.
- Касович А.А.* Технологические аспекты управления политическим протестом в современной России: дис... канд. полит. наук. Саратов, 2015.
- Конституирование современной политики в России: институциональные проблемы / отв. ред. С.В. Патрушев, Л.Е. Филиппова. М.: Политическая энциклопедия, 2018.
- Латов Ю.В.* Призрак «революционной ситуации»: протестные действия и протестные настроения современных россиян // Общественные науки и современность. 2017. № 2. С. 36–52.
- Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: коллективная монография / под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Аспект Пресс, 2018.
- Сабитов М.Р.* Современные детерминанты массовой протестной активности в России: автореферат на дис... канд. полит. наук. Саратов, 2013.
- Савенков Р.В.* Возможности и ограничения протестного действия в Воронежской области (2016–2018 годы) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2019. № 1. С. 97–101.
- Соловьев А.И.* Государство как производитель политики // Политические исследования. 2016. № 2. С. 90–108.

Тэрроу С. Стратегия режима — это самый важный фактор, определяющий размах и длительность протестов // Свободная мысль: международный общественный журнал. 2011. № 12. С. 5–16.

Smelser N. Theory of Collective Behavior. London: Routledge & Kegan Paul, 1962.

*Savenkov R.V., Sotnikov A.I.*

### **Regional and Municipal Authorities Strategy and Tactics during Local Public Protests (The Case of the Voronezh Region, 2016–2018)**

*Roman V. Savenkov* — PhD, Associate Professor, Department of Sociology and Political Science, Voronezh State University, Voronezh, Russian Federation.

E-mail: [rvsaven@gmail.com](mailto:rvsaven@gmail.com)

*Alexander I. Sotnikov* — student, the course "Political Science", Voronezh State University, Voronezh, Russian Federation.

E-mail: [alxrsotnikov@gmail.com](mailto:alxrsotnikov@gmail.com)

#### **Abstract**

In 2016-2018 in Russia, the number of public protests increased, and sociologists have recorded increasing protest potential of Russians. The main addressee of local protest claims was the agency of federal and regional state power, but representatives of the municipal authorities directly interacted with the protesters. Differentiation of authorities by levels and industries increases the relevance of systematization of regional and local authorities' strategy and tactics to prevent public protests and reactions to them. The empirical base of the study was the normative legal acts, the results of sociological research, materials of regional media on local protests in the Voronezh region 2016–2018, as well as the results of an expert survey conducted by the authors in 2019. As a result of the research, inconsistency in the actions of public authorities of different levels and industries in the correction of legal opportunities for protest actions was recorded. The authorities in the Voronezh region in the case of local public protests use the tactics of negotiations, are ready to make concessions, to seek a compromise in the case of large-scale (by the standards of the region) citizen mobilization and the absence of political demands. State authorities in the region were actively involved in resolving environmental protests, ignoring other local protest topics. The readiness of local branches of opposition parties to co-organize protest actions was recorded. The public challenging practices observed in the Voronezh Region cannot be called a protest in its pure form, since regional and federal authorities are placed in the position of the dominant arbitrator. The protest in the cases described was a "one demand" civic association, which made it a form of communication with the authorities, a public demonstration of a high level dissatisfaction of specific citizens. The tactics of the regional executive authority demonstrates their agreement with the role of "arbiter", since such a civil activity does not pretend to change the existing institutions and practices of political behavior.

#### **Keywords**

Local protest, political protest, strategy and government tactics, public event, local government, political party.

**DOI:** 10.24411/2070-1381-2019-10009

**References:**

- Artyukhina V.A. (2017) Sociological Interpretation of Social Protest: Reviewing Basic Contemporary Approaches. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. No. 11. P. 30–34.
- Vasil'chenko V.V. (2015) The Phenomenon of Political Protest: The Essence, Tradition and Innovation. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Istoriya i politicheskiye nauki*. No. 2. P. 212–219.
- Kasovich A.A. (2015) Tekhnologicheskiye aspekty upravleniya politicheskim protestom v sovremennoy Rossii. [Technological aspects of managing political protest in contemporary Russia]: PhD thesis. Saratov.
- Patrushev S.V., Filippova L.E. (eds.) (2018) *Konstituirovaniye sovremennoy politiki v Rossii: institutsional'nyye problem* [The constitution of contemporary politics in Russia: institutional problems]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya.
- Latov Yu.V. (2017) Phantom of “Revolutionary Situation”: Protest Actions and Protest Moods of Modern Russians. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*. No. 2. P. 36–52.
- Smorgunova L.V. (ed.) (2018) *Publichnaya politika: Instituty, tsifrovizatsiya, razvitiye* [Public Policy: Institutions, Digitalization, Development]. Moscow.
- Sabitov M.R. (2013) *Sovremennyye determinanty massovoy protestnoy aktivnosti v Rossii* [Contemporary determinants of mass protest activity in Russia.]: PhD thesis. Saratov.
- Savenkov R.V. (2019) Possibilities and Limitations of Protest Actions in the Voronezh Region (2016–2018). *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya. Sotsiologiya*. No. 1. P. 97–101.
- Solov'yev A.I. (2016) The State as Manufacturer of Policy. *Politicheskie issledovaniya*. No. 2. P. 90–108.
- Tarrow S. (2011) Strategiya rezhima — eto samyy vazhnyy faktor, opredelyayushchiy razmakh i dlitel'nost' protestov [The strategy of the regime is the most important factor determining the scope and duration of the protests]. *Svobodnaya mysl': mezhdunarodnyy obshchestvennyy zhurnal*. No. 12. P. 5–16.
- Smelser N. (1962) *Theory of Collective Behavior*. London: Routledge & Kegan Paul.