

Научная статья  
УДК 323.2  
doi: 10.17223/15617793/494/12

## Общественно-консультативные советы по вопросам культурного наследия в российских регионах: информационная открытость и персональный состав

*Кирилл Александрович Шамшура<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> *Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», Санкт-Петербург, Россия,  
kshamshura@hse.ru*

**Аннотация.** Рассматриваются общественно-консультативные советы по вопросам культурного наследия на предмет информационной открытости их сайтов и персонального состава. Особое внимание уделяется представленности структур гражданского общества. Выявлено, что значительная часть советов имеет низкую информационную открытость и слабую представленность общественных объединений. Это может свидетельствовать о серьезных сбоях во взаимодействии власти и гражданского общества в сфере охраны культурного наследия.

**Ключевые слова:** гражданское общество, общественно-консультативные советы, общественный контроль, охрана культурного наследия

**Источник финансирования:** публикация подготовлена в ходе проведения исследования (проект № 23-00-032) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2023 г.

**Для цитирования:** Шамшура К.А. Общественно-консультативные советы по вопросам культурного наследия в российских регионах: информационная открытость и персональный состав // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 494. С. 115–124. doi: 10.17223/15617793/494/12

Original article  
doi: 10.17223/15617793/494/12

## Public advisory councils for cultural heritage in the Russian regions: Information openness and composition

*Kirill A. Shamshura<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> *National Research University Higher School of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation,  
kshamshura@hse.ru*

**Abstract.** This article continues the discussion about public advisory councils as mediator institutions that ensure the interaction of the authorities and various interest groups. The author focuses on the problem of information openness and personal composition of councils in the field of cultural heritage protection in the regions of the Russian Federation. Particular attention is paid to the representation of civil society organizations in the councils. The search for public advisory councils was carried out in 59 regions of the Russian Federation. As a result, 66 public advisory councils for cultural heritage were identified in 53 regions. 49 councils exist under regional bodies of state protection of cultural heritage; the other 17 councils function under the heads and governments of the regions. The article contains two parts. The first deals with the problem of information openness of councils. Information openness was studied based on the analysis of websites and sections of websites dedicated to public advisory councils. The second part presents the analysis of the personal composition of the councils. For this, information was collected on 637 members of the councils. The study revealed the following. Firstly, a significant part of the identified councils has a rather low information openness. Only about a dozen councils have all or most indicators of information openness. None of the councils has its own website with regularly updated information, and the information is usually posted on the websites of executive authorities. Secondly, in a significant part of the councils, a low representation of civil society organizations involved in the protection of cultural heritage was revealed. Informal public associations were represented only in a few councils. In many councils, there were no specialized NGOs at all. In addition, obstacles to the participation of civil society structures were identified in some councils. Thirdly, apparently, there is no direct connection between the information openness of the councils and the presence of specialized NGOs in the councils. It is likely that information openness in this case is more related to the ability and willingness of the authorities to post information on their websites. In general, it can be said that there is a significant cross-regional variation in terms of information openness and the personal composition of public advisory councils. Despite the presence of a certain number of councils with a relatively high

information openness and the presence of NGOs, the bulk of the councils can hardly be called open and accessible to the public. This seriously reduces the opportunities for dialogue and may indicate serious failures in the interaction between the authorities and civil society in the field of cultural heritage protection.

**Keywords:** civil society, public councils, public scrutiny, cultural heritage protection

**Financial support:** The study is part of research (Project No. 23-00-032) within the framework of the Research Fund of the National Research University Higher School of Economics Program in 2023.

**For citation:** Shamshura, K.A. (2023) Public advisory councils for cultural heritage in the Russian regions: Information openness and composition. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 494. pp. 115–124. (In Russian). doi: 10.17223/15617793/494/12

## Введение

С начала 2010-х гг. в российских регионах постепенно стали возникать общественно-консультативные советы по вопросам культурного наследия (далее – ОКС). Связано это было с продолжающейся административной реформой, направленной на повышение качества государственного управления, прозрачности и открытости деятельности органов власти [1]. Впоследствии процесс создания ОКС резко ускорился после того, как в 2015 г. на заседании Совета по культуре и искусству при Президенте РФ рядом экспертов и общественных деятелей был поднят вопрос о необходимости создания советов по всей стране [2]. По итогам заседания было опубликовано президентское поручение органам исполнительной власти субъектов РФ с рекомендацией сформировать ОКС по вопросам культурного наследия [3]. Предполагалось, что ОКС станут инструментом, с помощью которого гражданское общество сможет реализовывать одну из своих важнейших функций – общественный контроль. В области сохранения культурного наследия он имеет особое значение. Для данной сферы характерен практически перманентный конфликт интересов бизнеса, государства и гражданского общества, а деятельность последнего нередко способна оказывать существенное влияние на сохранение памятников истории и культуры [4]. Надо сказать, что в нескольких случаях ОКС возникали и ранее. Так, в 2004 г. по причине многочисленных городских конфликтов был создан Совет по сохранению культурного наследия при правительстве Санкт-Петербурга [5]. Летом 2009 г. появился Общественный совет по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области. Интересно, что в феврале того же года Губернатором Псковской области на первый срок был назначен А.А. Турчак. Необходимость в дополнительной общественной поддержке в условиях отсутствия прямых губернаторских выборов могла стать одной из причин создания общественного совета в важной для жителей Псковской области сфере [6. С. 26–27].

Дискуссии об ОКС при органах власти ведутся давно. Подобные структуры стали появляться в системах государственного управления некоторых стран еще в первой половине XX в. В странах Северной Америки и Европы они рассматриваются, прежде всего, с точки зрения обеспечения органов власти внешней экспертизой и согласования различных интересов при принятии политико-управленческих решений [7]. При этом среди привлекаемых лиц

могут быть как «эксперты-профессионалы», являющиеся носителями специализированного, в том числе научного знания, так и «эксперты-миряне», обладающие житейским опытом и представляющие те или иные группы интересов [8]. В России ОКС в разное время создавались под разными названиями [9. С. 14]. На сегодняшний день наиболее распространенными из них являются общественные советы, спецификой которых является наличие законодательно закрепленной функции общественного контроля [10. С. 194]. По мнению некоторых авторов, присутствие данной функции может свидетельствовать о синтезе советских практик «народного контроля» и принципов неоллиберализма в государственном управлении [11]. Интересной представляется гипотеза о том, что члены общественных советов могут сами выбирать себе роль, например эксперта, общественного контролера, лоббиста или посредника между органом власти и обществом [12].

Отдельно следует сказать о работах, рассматривающих ОКС в контексте российского политического режима. Так, по мнению некоторых авторов, ОКС в России являются субститутами, которые создаются при ослабленных или неработающих демократических институтах [13]. Иными словами, субституты берут на себя некоторые функции институтов, но сами институтами не являются. Важной чертой субституты являются полная их зависимость от лиц, принимающих решения. К субститутам можно отнести отраслевые советы при Президенте РФ, в том числе упоминавшийся Совет по культуре и искусству. Несколько иной взгляд предлагают исследования, показывающие, что в ОКС обычно входят лояльные власти люди, которые обходят наиболее острые проблемы деятельности государственных структур и не занимаются общественным контролем [14]. В то же время члены советов берут на себя посреднические функции между органами власти и общественностью, формируют позитивный образ органов власти в СМИ, а также реализуют социально-ориентированные проекты [14. Р. 20–22]. Отметим, что тезис о возможностях передачи органами власти некоторых своих полномочий на аутсорсинг внешним от государства акторам подтверждается и в других исследованиях [15]. Здесь, однако, следует обратить внимание на тот факт, что в западных странах также существуют ОКС, занимающиеся общественным контролем, однако они характерны для достаточно закрытых сфер государственного управления. Например, в США широко распространены органы гражданского надзора за деятельностью полиции (citizen oversight bodies)

[16]. Но в целом же принципы подотчетности и прозрачности власти в демократиях реализуются через институт выборов, широкое участие граждан в процессе принятия политико-управленческих решений, деятельность независимых от государства СМИ и организаций общественного контроля (watchdog organizations) [17]. Последние также распространены и в развивающихся странах [18].

### Теоретико-методологические основы исследования

Данная статья опирается на два концептуальных подхода. В качестве первого выступает представление об институтах-медиаторах, являющихся структурами-посредниками между органами власти и негосударственными акторами, в том числе организациями гражданского общества [19]. Также в работе применяется концепция «лобби-коалиций» (advocacy coalition framework), рассматривающая продвижение различных интересов в процессе разработки и принятия политико-административных решений [20]. Исходя из этих двух концепций, можно предположить, что ОКС по вопросам культурного наследия обеспечивают взаимодействие разных групп интересов, включая представителей неформальных общественных объединений и некоммерческих организаций (НКО), занимающихся охраной, изучением и популяризацией объектов культурного наследия. А учитывая, что в большинстве регионов существуют экспертные (научно-методические) советы по культурному наследию, логичным было бы присутствие в составе ОКС высокой доли представителей гражданского общества.

Целью данной работы является анализ ОКС по вопросам культурного наследия на предмет информационной открытости и представленности разных групп интересов, в том числе организаций гражданского общества.

Для исследования было выбрано 59 регионов, входящих в состав Северо-Западного, Центрального, Приволжского, Уральского и Сибирского федеральных округов. На основе данных, размещенных на официальных сайтах органов государственной охраны культурного наследия, нами было выявлено существование 49 общественных советов. Для удобства обозначим их как **ОКС1**. Параллельно был проведен анализ сайтов высших органов исполнительной власти субъектов РФ и осуществлен поиск нормативно-правовых актов в Электронном фонде правовой и научно-технической документации [21]. В результате было дополнительно выявлено 17 ОКС по вопросам культурного наследия при главах и правительствах субъектов РФ. Из них 11 называются советами, а 6 – общественными советами. Данные советы далее будут обозначаться как **ОКС2**. По 6 регионам не удалось найти информацию о деятельности ОКС. Таким образом, в работе рассматривается 66 ОКС из 53 субъектов РФ. Также был проведен поиск сайтов и групп в социальных сетях, принадлежащих ОКС.

Отметим различия между двумя типами ОКС. Во-первых, ОКС1 функционируют при региональных органах государственной охраны культурного наследия, а ОКС2 созданы при главах и правительствах регионов. Решения ОКС2, вероятно, имеют больший вес, поскольку председательствуют на заседаниях высшие должностные лица регионов. Во-вторых, ОКС1, согласно законодательству, являются субъектами общественного контроля. В то же время ОКС2 формально представляют собой только консультативно-совещательные структуры. В-третьих, имеет место существенное различие в численности и персональном составе ОКС1 и ОКС2.

Необходимо также сказать, что в ряде случаев информацию на сайтах органов власти удавалось найти только в виде нормативно-правовых актов или отдельных упоминаний, т.е. отсутствовал раздел, посвященный деятельности ОКС. Лишь в нескольких случаях ОКС имели собственные сайты, однако сведения о деятельности советов не обновлялись в течение длительного времени. В основном информация о деятельности ОКС размещалась в специальных разделах на сайтах органов власти. В нескольких случаях имелись группы в социальных сетях, созданные членами ОКС. Однако информация о деятельности ОКС в них давно не публиковалась.

Исследование содержит в себе две части. В первой рассмотрена проблема информационной открытости сайтов (разделов), посвященных ОКС. Информационная открытость анализировалась на основе 8 параметров, заимствованных из исследования ОКС в Санкт-Петербурге и дополненных автором [22. С. 12]. Вторая часть посвящена анализу персонального состава ОКС. Для этого нами была собрана информация о 637 действующих членах ОКС и организациях, которые они представляют. Особый интерес имел вопрос о представленности профильных некоммерческих организаций (НКО), занимающихся охраной культурного наследия. Все члены ОКС были разбиты на 10 категорий: 1) профильные НКО по охране культурного наследия; 2) иные НКО; 3) наука/образование; 4) наука/образование и НКО; 5) бизнес по профилю; 6) бизнес не по профилю; 7) бюджетные учреждения; 8) органы исполнительной власти; 9) религиозные организации; 10) прочие. Использование гибридной категории связано с тем, что во многих случаях представители науки и образования активно участвуют в деятельности НКО. В обеих частях работы ОКС1 и ОКС2 рассматривались по-отдельности.

### Информационная открытость сайтов (разделов) ОКС

Исследование показало, что практически все ОКС1 (45) имеют в разделах сайтов положение о своей деятельности. Реже выкладывается информация о ФИО членов (37) и сведения о представляемых ими организациях (34). Протоколы заседаний публикуют чуть больше половины советов (27). В почти равном количестве присутствуют планы работы (14) и информационные сообщения о прошедших заседа-

ниях (13). На 14 сайтах (разделах) указаны контакты для обратной связи (номер телефона, электронная почта или кнопка интернет-приемной). 6 из 49 советов выкладывают ежегодные отчеты (рис. 1).

Таким образом, полученные автором данные свидетельствуют о существенных кросс-региональных различиях в информационной открытости сайтов (разделов) ОКС при органах государственной

охраны культурного наследия. Далее на основе 8 этих параметров была создана шкала информационной открытости сайтов (разделов) ОКС при региональных органах государственной охраны культурного наследия. 49 выявленных советов оценивались по шкале от 0 (полное отсутствие информации) до 8 (представлена вся основная информация). На рис. 2 мы видим диаграмму, отражающую полученные результаты.

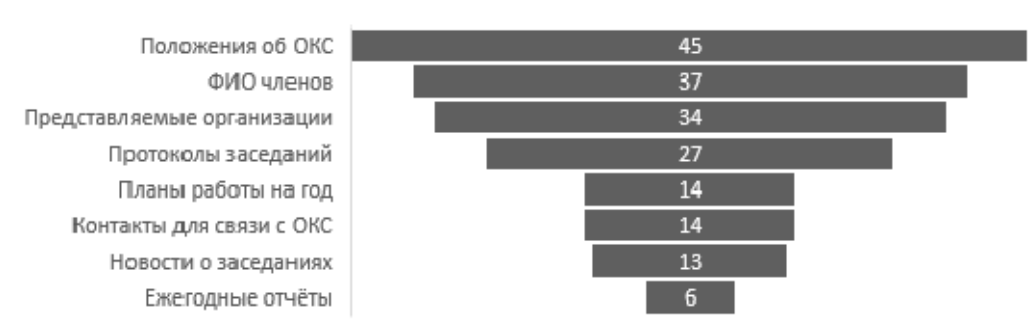


Рис. 1. Наличие информации на сайтах (разделах) ОКС при органах государственной охраны культурного наследия

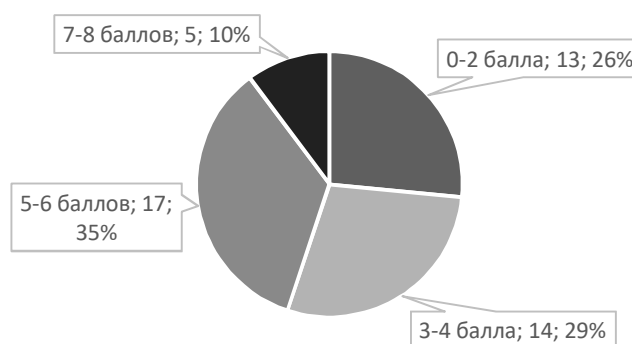


Рис. 2. Оценка информационной открытости сайтов (разделов) ОКС при региональных органах государственной охраны культурного наследия (max = 8 баллов)

Как видно из рис. 2, лишь 5 из 49 ОКС1 регулярно публикуют на сайтах (разделах) всю основную информацию о своей деятельности. При этом только 2 совета смогли набрать максимальный балл (из Псковской и Свердловской областей). 13 ОКС1 (26%) фактически не публикуют сведения о своей деятельности. Однако, судя по всему, высокий уровень информационной открытости сайтов (разделов) ОКС1 вряд ли связан с представленностью в них НКО. Скорее, он зависит от желания и возможности органов власти регулярно обновлять информацию о деятельности ОКС1 на своих сайтах. Также можно предположить, что многие ОКС1 создавались лишь для формального выполнения требований законодательства и рекомендаций федеральных властей. Так, в течение нескольких лет после президентских поручений многие советы публиковали сведения о своей деятельности, а в дальнейшем обновление информации прекращалось.

Теперь перейдем к рассмотрению 17 советов по вопросам культурного наследия при главах и правительствах субъектов РФ (ОКС2). Анализ показал,

что ни один из сайтов (разделов) не соответствует всем параметрам информационной открытости. Лишь три совета соответствуют 5 из 8 параметров (при Правительстве Санкт-Петербурга, при Губернаторе Псковской области, при Губернаторе Ивановской области). Советы из Республики Карелия, Республики Хакасия, Вологодской области и Красноярского края соответствуют 3 из 8 показателей. Остальные ОКС2 не превышают одного показателя открытости.

Рассуждая об информационной открытости сайтов (разделов) ОКС, необходимо обратить внимание на следующий момент. Одной из причин низкой информационной открытости ОКС может являться частое отсутствие собственных сайтов. В литературе представлены случаи, когда органы власти неохотно выкладывали информацию о деятельности общественных советов на своих сайтах, а члены советов не имели к ним доступа [23. С. 314–315].

Кроме того, на информационную открытость может оказывать влияние степень автономии ОКС, а также уровень открытости самих органов власти [24].

В то же время ОКС в подавляющем большинстве случаев не представлены в социальных сетях и иных интернет-ресурсах, активно используемых общественными объединениями. Данный факт может свидетельствовать о низкой информационной открытости ОКС перед общественностью в целом.

### Состав ОКС

При анализе информационной открытости сайтов (разделов) ОКС и поиске документов в Электронном фонде правовой и научно-технической документации автору удалось собрать базу данных о членах 34 ОКС1 и 14 ОКС2.

Для начала рассмотрим персональный состав ОКС1. Так, была сформирована база о 346 членах ОКС1. 232 человека (67%) из них составляют мужчины, а 114 – женщины (33%). В целом представленность женщин в ОКС1 ниже, чем мужчин. Однако су-

ществует 7 ОКС1 с преобладанием или равным числом женщин. Полностью отсутствуют женщины в 2 ОКС1. Численность состава ОКС1 варьируется от 5 до 20 человек. В среднем количество членов ОКС1 составляет около 10 человек. Следует отметить, что некоторые ОКС1 после создания были довольно крупными, а в последующие годы их численность была снижена. Так, например, в 2016 г. ОКС1 из Тамбовской области состоял из 21 человека, а к 2018 г. его численность была снижена до 7 человек. При этом в Положение об Общественном совете были внесены требования к кандидатам в виде наличия профессионального образования по определенным специальностям и стажа работы по ним не менее 5 лет, что значительно снижает возможность участия представителей общественности. Подобные правила распространены среди многих ОКС1. Также во многих случаях в ОКС1 не могут входить представители неформальных общественных объединений.

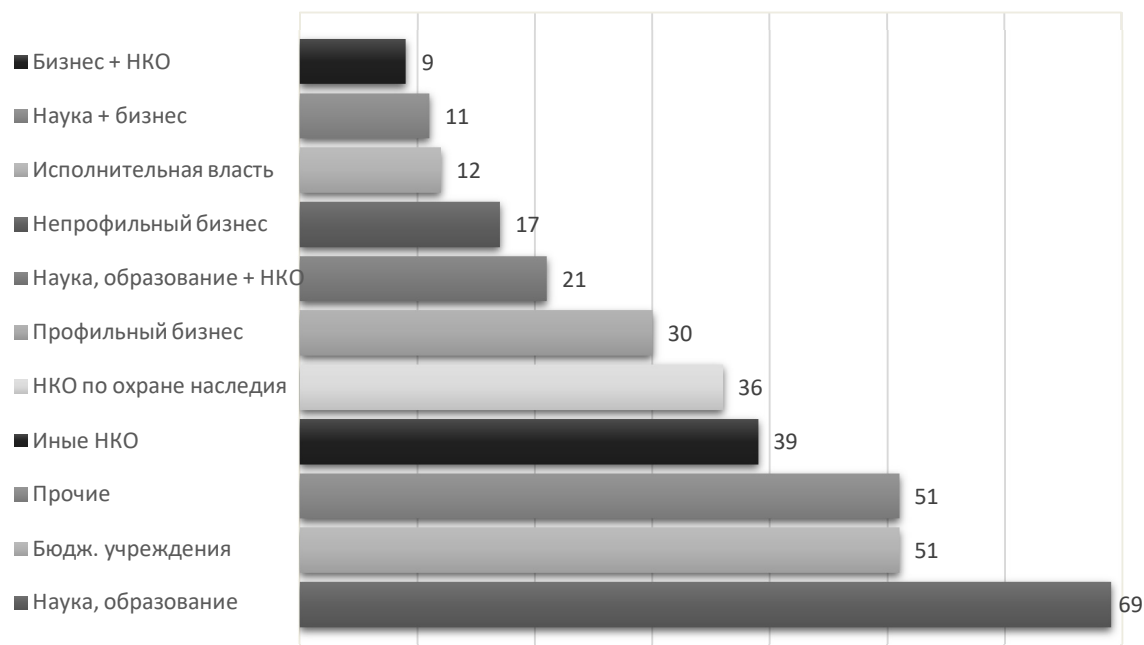


Рис. 3. Состав ОКС при органах государственной охраны культурного наследия (ОКС1)

Анализ состава ОКС1 показал, что около 29% их членов являются представителями различных НКО (см. рис. 3). Около 11% из них представляют профильные организации, связанные с охраной культурного наследия, как, например, «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры». При этом всего лишь в нескольких случаях было зафиксировано участие в деятельности ОКС1 неформальных общественных движений, как, например, «Архнадзор». Примерно 6% членов являются одновременно представителями науки/образования и НКО. Примерно 20% членов ОКС1 представляют исключительно сферу науки и образования. Около 15% являются сотрудниками профильных бюджетных организаций – музеев, музеев-заповедников, подведомственных реставрационных учреждений и т.п. Представители профильных бизнес-организаций составляют около 13%. В подавляющем большинстве

случаев это архитектурные бюро, реставрационные мастерские, центры экспертизы, археологические организации.

Примерно 5% членов представляют бизнес не по профилю совета. Отметим, что в ОКС1 некоторых регионов встречаются представители девелоперских компаний, что может свидетельствовать о лоббизме интересов застройщиков.

Иная ситуация обнаруживается при анализе 14 ОКС2 (рис. 4). Общее количество их членов составило 291 человека. Из них 183 мужчины (62,9%) и 92 женщины (31,6%). Пол 16 (5,5%) членов ОКС2 остался неизвестен. Почти во всех ОКС2 большинство членов составляют мужчины. В трех ОКС2 количество мужчин и женщин примерно равное. Численность ОКС2 варьируется от 36 до 10 человек. Средняя численность составляет около 21 человека. Подобные советы отличаются большей численностью.

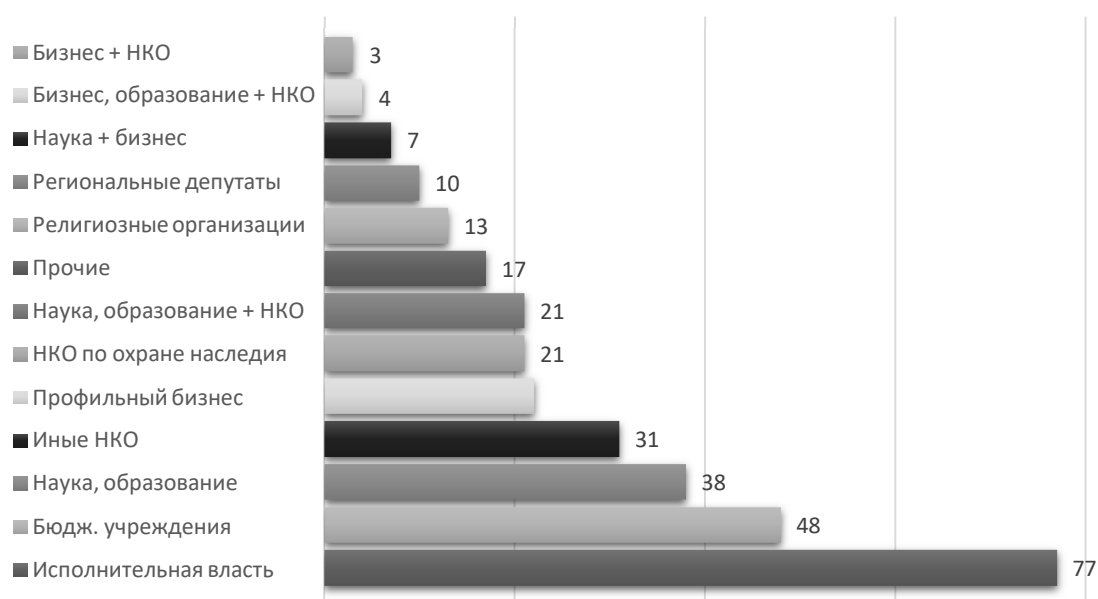


Рис. 4. Состав ОКС при главах и правительствах субъектов РФ (ОКС2)

Из диаграммы видно, что персональный состав ОКС2 отличается от состава ОКС1. Например, четверть состава ОКС2 представляет органы исполнительной власти. Также в ОКС2 присутствуют региональные депутаты, которых не было в ОКС1. В большей степени представлены религиозные организации.

Однако среди ОКС2 имеются различия. Так, в половине ОКС2 депутаты отсутствуют, в шесть ОКС2 входят по одному депутату, а в Санкт-Петербурге их 4. В четырех ОКС2 не представлены профильные НКО. Есть различия по количеству представителей органов исполнительной власти. Например, в Курской области почти половина членов ОКС2 являются сотрудниками органов власти, а другая половина – представителями науки и профильных бюджетных учреждений. НКО же почти не представлены. Вероятно, что в данном совете упор сделан на экспертную функцию. В то же время в Смоленской

области почти половину совета составляют представители НКО и религиозных организаций, но нет экспертов из науки. В этом случае, наверное, можно говорить о преимущественно посреднических функциях совета. Есть разница и в привлечении экспертов из научной среды. В трех ОКС2 представители науки отсутствуют или почти не представлены, а в одном из советов их почти половина состава. Имеются ОКС2 с высокой представленностью профильных коммерческих структур, но есть советы, где бизнес не представлен. Самым крупным является состав Совета по сохранению культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга. Но необходимо заметить, что в 2022 г. из него был исключен ряд известных и активных градозащитников, несогласных с политикой властей по поводу сноса исторических зданий [25, 26].

На рис. 5 и 6 показаны кросс-региональные вариации в составе ОКС (оба типа) на примере участия НКО.

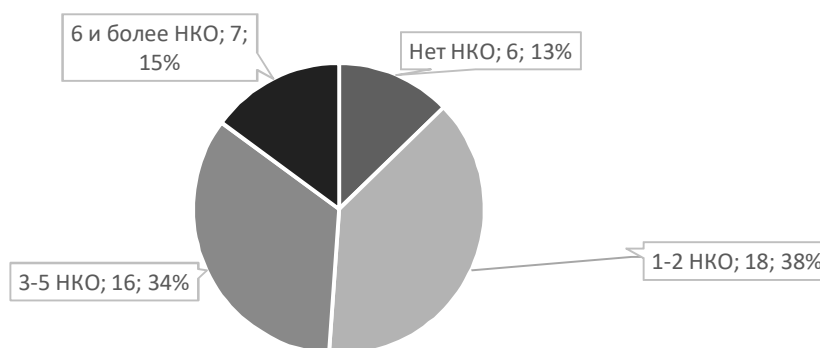


Рис. 5. Количество представителей различных НКО в составе 48 ОКС (оба типа)

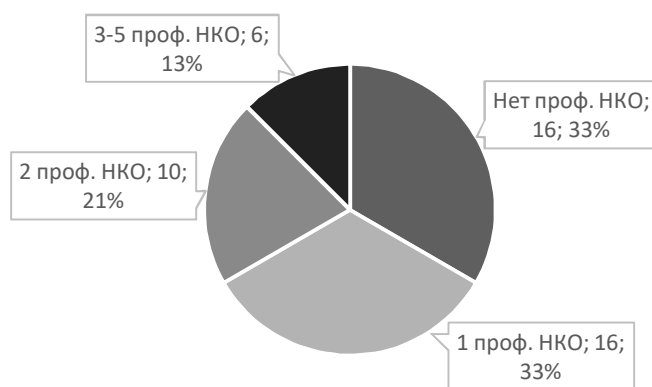


Рис. 6. Количество представителей профильных НКО по охране культурного наследия в составе 48 ОКС (оба типа)

Из рис. 5 видно, что в 13% случаев в ОКС отсутствуют представители каких-либо НКО. В 38% ОКС входят 1–2 представителя НКО. В 34% советов присутствуют 3–5 участников НКО. В 15% случаев в ОКС представлены 6 и более членов некоммерческих организаций.

Что касается профильных НКО по охране культурного наследия, то в 33% ОКС они отсутствуют (см. рис. 6). Еще в 33% случаев в состав ОКС входит по одному представителю профильных некоммерческих организаций. По 2 представителя профильных НКО входят в 21% ОКС. По 3–5 человек из профильных НКО представлено в 13% случаев (6 ОКС). Наибольшим разнообразием профильных НКО отличился Общественный совет при Государственном комитете охраны объектов культурного наследия Челябинской области, куда, в том числе, входят представители неформальных гражданских инициатив.

### Выводы

В результате проведенного нами исследования было выявлено, что в сфере охраны культурного наследия в российских регионах функционируют два вида общественно-консультативных структур. Первые представлены в виде общественных советов при региональных органах государственной охраны культурного наследия (ОКС1). Также встречаются советы по культурному наследию при главах и правительствах субъектов РФ (ОКС2). Вместе с тем в большинстве регионов имеются научно-методические (экспертные) советы, оставшиеся за пределами данной работы. Таким образом, можно говорить о разведении функций между этими структурами. Научно-методические (экспертные) советы направлены на научно-методическое обеспечение деятельности органов власти. К функциям ОКС1 относятся общественный контроль, представительство разных групп интересов в процессе принятия решений и получение обратной связи от общества. ОКС2 служат скорее площадкой для обсуждения наиболее важных вопросов. Они позволяют донести позиции как экспертных сообществ, так и общественных объединений до регионального руководства.

По итогам анализа эмпирических данных можно сделать ряд выводов.

Во-первых, были выявлены существенные различия между ОКС1 и ОКС2. Так, ОКС2 встречаются в российских регионах гораздо реже, чем ОКС1. Средняя численность персонального состава ОКС2 в два раза больше, чем средняя численность состава ОКС1. В ОКС1 входят преимущественно представители науки и образования, различные некоммерческие организации, сотрудники профильных бюджетных учреждений, а также бизнес по профилю советов. В то же время отличие ОКС2 состоит в том, что больше четверти их членов являются сотрудниками органов исполнительной власти, обычно руководителями ведомств. Кроме того, в ОКС2 часто встречаются региональные депутаты, что нехарактерно для ОКС1. Однако отбор членов в ОКС2 полностью зависит от воли региональных правительств. Председатели ОКС1 обычно избираются из состава совета общим голосованием членов, а в ОКС2 автоматически председательствуют высшие должностные лица региона. При этом решения ОКС2 имеют больший вес, чем решения ОКС1 в силу председательства в них высших должностных лиц регионов.

Во-вторых, исследование показало, что лишь малая часть ОКС1 обладает относительно высоким уровнем информационной открытости. Подавляющее большинство ОКС1 не имеет собственных сайтов или групп в социальных сетях. Информация о деятельности ОКС1 обычно публикуется в специальных разделах на сайтах органов власти. Во многих случаях информация в этих разделах размещается не в полном объеме и обновляется нерегулярно. При этом, вероятно, не существует прямой связи между наполнением информацией разделов сайтов и представленностью в ОКС1 организаций гражданского общества. Скорее всего, это зависит от желания и возможности органов власти регулярно обновлять информацию о деятельности ОКС1 на своих сайтах. Еще хуже обстоят дела с информационной открытостью ОКС2.

Только менее половины из них смогли показать средний уровень открытости. Отсутствие информации о деятельности ОКС на сторонних интернет-ресурсах, включая социальные сети и сайты СМИ, может быть признаком низкой информационной открытости советов в целом.

В-третьих, в персональном составе большинства общественно-консультативных советов был зафиксирован серьезный дисбаланс в пользу сотрудников бюджетных учреждений, включая учебные заведения. В меньшем количестве были представлены организации гражданского общества. Особенно это касается тех НКО, которые занимаются сохранением культурного наследия. Неформальные объединения были предоставлены лишь в нескольких советах. Кроме того, было обнаружено, что в ряде регионов при формировании ОКС1 существуют правила, ограничивающие возможность участия представителей неформализованных объединений, а также лиц, не имеющих профильного образования и стажа работы по специальности. В результате можно предположить, что ОКС перестают быть площадкой представительства общественных интересов и начинают дублировать некоторые функции научно-методических советов, состоящих из экспертов-профессионалов и сотрудников профильных бюджетных учреждений.

В-четвертых, были выявлены существенные кросс-региональные вариации в функционировании как ОКС1, так и ОКС2. Рассуждая о кросс-региональных вариациях, можно предположить, что на возникновение и функционирование ОКС могут оказывать ключевое влияние несколько факторов. Частые конфликты вокруг объектов культурного наследия могут способствовать возникновению институтов-медиаторов, слу-

жащих посредниками между представителями государства, гражданского общества и экспертных сообществ. Также влияние может оказывать наличие в регионе активных общественных объединений и коалиций защиты общественных интересов, занимающихся сохранением культурного наследия. Немаловажную роль в деятельности таких коалиций играют представители научного сообщества, обладающие специальными знаниями. И, наконец, важна личная заинтересованность руководителей регионов и органов государственной охраны культурного наследия во взаимодействии со структурами гражданского общества в целях сохранения культурного наследия.

Исходя из вышесказанного можно заключить, что, несмотря на наличие определенного количества ОКС со сравнительно высокой информационной открытостью и присутствием в составе представителей НКО, в целом существуют серьезные сдвиги во взаимодействии органов власти с общественностью. Возможно, это связано с тем, что многие ОКС в сфере охраны культурного наследия в России выполняют скорее функцию легитимации решений органов власти, чем служат площадками для диалога и совместной выработки решений. Именно этим можно объяснить практически полное отсутствие в ОКС неформальных общественных объединений. Вместе с тем для лучшего понимания деятельности ОКС требуются дополнительные исследования, включающие в себя анализ протоколов заседаний и проведение интервью с членами советов.

#### Список источников

1. Бычкова А., Землянская А., Юдина М. Административная реформа в Российской Федерации: Ретроспективный анализ, итоги и перспективы // *Инновационная экономика и общество*. 2016. № 4. С. 2–11.
2. Охрана наследия: Владимир Путин поручил госструктурам определить права энтузиастов // *Хранители наследия*. URL: <https://hraniteli-nasledia.com/articles/diskussii/okhrana-naslediya-vladimir-putin-poruchil-gosstrukturam-opredelit-prava-entuziastov/> (дата обращения: 15.02.2023).
3. Перечень поручений по итогам заседания Совета по культуре и искусству при Президенте РФ, состоявшегося 25 декабря 2015 года. Опубликовано на официальном сайте Президента РФ 4 апреля 2016 года. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/51640> (дата обращения: 15.02.2023).
4. Алехин В.Д., Рябов В.В. Общественные советы по сохранению историко-культурного наследия: институт гражданского общества или бюрократическая бутафория? // *Наука и образование - 2018 : материалы всерос. науч.-практ. конф.*, Мурманск, 15 ноября 2018 г. Мурманск : Мурманск. гос. техн. ун-т, 2019. С. 142–148.
5. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.07.2004 № 1371 (с изменениями на 24 июня 2022 г.) // *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/8397963> (дата обращения: 02.03.2023).
6. Тарасенко А., Дубровский Д., Стародубцев А. Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-запада. СПб. : Реноме, 2011. 48 с.
7. Гарифуллина Г.А. Советательные органы при исполнительной власти // *Государственная служба*. 2011. № 5. С. 104–106.
8. Дьякова Е.Г. «Честная сбалансированность» или самостоятельность: проблематизация дискурса советательно-консультативных органов в отечественной и американской административных традициях // *Вестник Томского государственного университета*. 2019. № 438. С. 97–105.
9. Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // *Телескоп*. 2011. № 2. С. 14–24.
10. Матвеева Е.В., Митин А.А., Алагоз А.В. Институт общественного контроля в региональном политическом пространстве: современное состояние и перспективы развития // *Вестник Томского государственного университета*. Философия. Социология. Политология. 2018. № 43. С. 191–202.
11. Owen C.A. Genealogy of Kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance // *Slavic Review*. 2016. Vol. 75, № 2. P. 331–353. doi: 10.5612/slavicreview.75.2.331
12. Дьякова Е.Г., Трахтенберг А.Д. Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики? // *Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены*. 2019. № 6. С. 180–201.
13. Петров Н.В. Политическая механика российской власти: субституты против институтов // *Вестник общественного мнения*. Данные. Анализ. Дискуссии. 2009. № 4. С. 5–23.
14. McCarthy L.A., Stoleran K.A., Tikhomirov A.V. Managed Civil Society and Police Oversight in Russia: Regional Police-Public Councils // *Europe-Asia Studies*. 2020. Vol. 72, № 9. P. 1498–1522. doi: 10.1080/09668136.2020.1832964
15. Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*. 2019. Vol. 54, № 1. P. 98–120. doi: 10.1017/gov.2017.13
16. Ferdik F.V., Rojek J., Alpert G.P. Citizen oversight in the United States and Canada: an overview // *Police Practice and Research: An International Journal*. 2013. Vol. 14, № 2. P. 104–116. doi: 10.1080/15614263.2013.767089
17. Bovens M., Goodin R.E., Schillemans T. (eds). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford : Oxford University Press, 2014. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012



18. Mlambo V.H., Zubane S.P., Mlambo D.N. Promoting good governance in Africa: The role of the civil society as a watchdog // *Journal of Public Affairs*. 2020. Vol. 20, № 1. doi: 10.1002/pa.1989
19. Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. // *Полис. Политические исследования*. 2012. № 1. С. 165–178.
20. Sabatier P.A., Weible C.M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications // *Theories of the Policy Process* / ed. by P.A. Sabatier. 2nd ed. Boulder ; Colo : Westview Press, 2007. P. 189–220.
21. Электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 04.04.2023).
22. Сунгуров А.Ю., Дубровский Д.В., Карягин М.Е., Тиняков Д.К. Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга) // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2020. № 2. С. 7–31.
23. Knox C., Janenova S. Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy? // *Central Asian Survey*. 2017. Vol. 37, № 2. P. 305–321. doi: 10.1080/02634937.2017.1410467
24. Вяткин И.О., Кабанов Ю.А., Карягин М.Е., Кукарцев С.М., Миронов П.Д. Условия информационной открытости общественных консультативных советов в Санкт-Петербурге: сравнительный анализ // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. 2021. № 2. С. 129–141.
25. Вишневецкий спросил у Беглова о причинах исключения градозащитников из Совета по культурному наследию // *ЗАКС.Ру*. 2022. 4 июля. URL: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/228049> (дата обращения: 11.02.2023).
26. Сокуров написал письмо Беглову с жалобой на «разгром группы Сокурова» // *РБК*. 2022. 13 июля. URL: <https://www.rbc.ru/society/13/07/2022/62cedae99a7947a4829917ee> (дата обращения: 11.02.2023).

## References

1. Bychkova, A., Zemlyanskaya, A. & Yudina, M. (2016) Administrativnaya reforma v Rossiyskoy Federatsii: Retrospektivnyy analiz, itogi i perspektivy [Administrative reform in the Russian Federation: Retrospective analysis, results and prospects]. *Innovatsionnaya ekonomika i obshchestvo*. 4. pp. 2–11.
2. Khraniteli naslediya. (2023) *Okhrana naslediya: Vladimir Putin poruchil gosstrukturam opredelit' prava entuziastov* [Protection of heritage: Vladimir Putin instructed government agencies to determine the rights of enthusiasts]. [Online] Available from: <https://hraniteli-nasledia.com/articles/diskussii/okhrana-naslediya-vladimir-putin-poruchil-gosstrukturam-opredelit-prava-entuziastov/> (Accessed: 15.02.2023).
3. President of the Russian Federation. (2016) *List of instructions following the meeting of the Council for Culture and Art under the President of the Russian Federation, held on December 25, 2015*. Published on the official website of the President of the Russian Federation on April 4, 2016. [Online] Available from: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/51640> (Accessed: 15.02.2023). (In Russian).
4. Alekhin, V.D. & Ryabev, V.V. (2019) Obshchestvennye sovety po sokhraneniyu istoriko-kul'turnogo naslediya: institut grazhdanskogo obshchestva ili byurokraticheskaya butaforiya? [Public councils for the preservation of historical and cultural heritage: an institution of civil society or a bureaucratic sham?]. *Nauka i obrazovanie—2018* [Science and Education—2018]. Conference Proceedings. Murmansk. 15 November 2018. Murmansk: Murmansk State University. pp. 142–148. (In Russian).
5. Docs.cntd.ru. (2022) *Decree of the Government of St. Petersburg dated July 30, 2004, No. 1371 (as amended on June 24, 2022)*. [Online] Available from: <https://docs.cntd.ru/document/8397963> (Accessed: 02.03.2023). (In Russian).
6. Tarasenko, A., Dubrovskiy, D. & Starodubtsev, A. (2011) *Navesti mosty mezhdru obshchestvom i gosudarstvom: obshchestvenno-konsul'tativnyye struktury v regionakh Severo-zapada* [Building bridges between society and the state: public advisory structures in the regions of the North-West]. Saint Petersburg: Renome.
7. Garifullina, G.A. (2011) Soveshchatel'nye organy pri ispolnitel'noy vlasti [Advisory bodies under the executive branch]. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 5. pp. 104–106.
8. D'yakova, E.G. (2019) "Fairly Balanced" or Independent: Problematization of the Discourse on Consultative Bodies in the Russian and American Administrative Traditions. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 438. pp. 97–105. (In Russian). doi: 10.17223/15617793/438/13
9. Gornyy, M.B. (2011) Obshchestvennye konsul'tativnyye struktury pri organakh vlasti: opyt Sankt-Peterburga [Public advisory structures under government authorities: the experience of St. Petersburg]. *Teleskop*. 2. pp. 14–24.
10. Matveeva, E.V., Mitin, A.A. & Alagoz, A.V. (2018) Institution of Public Control in the Regional Political Landscape: Current State and Prospects for Development. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*. 43. pp. 191–202. (In Russian). 10.17223/1998863X/43/18
11. Owen, C.A. (2016) Genealogy of Kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance. *Slavic Review*. 75 (2). pp. 331–353. doi: 10.5612/slavicreview.75.2.331
12. D'yakova, E.G. & Trakhtenberg, A.D. (2019) Obshchestvennye sovety pri organakh ispolnitel'noy vlasti: eksperty, kontrolery ili mirskie chelobitchiki? [Public councils under executive authorities: experts, controllers or secular petitioners?]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny*. 6. pp. 180–201.
13. Petrov, N.V. (2009) Politicheskaya mekhanika rossiyskoy vlasti: substituty protiv institutov [Political mechanics of Russian power: substitutes versus institutions]. *Vestnik obshchestvennogo mneniya. Dannye. Analiz. Diskussii*. 4. pp. 5–23.
14. McCarthy, L.A., Stolerman, K.A. & Tikhomirov, A.V. (2020) Managed Civil Society and Police Oversight in Russia: Regional Police-Public Councils. *Europe-Asia Studies*. 72 (9). pp. 1498–1522. doi: 10.1080/09668136.2020.1832964
15. Owen, C. & Bindman, E. (2019) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. *Government and Opposition*. 54 (1). pp. 98–120. doi: 10.1017/gov.2017.13
16. Ferdik, F.V., Rojek, J. & Alpert, G.P. (2013) Citizen oversight in the United States and Canada: an overview. *Police Practice and Research: An International Journal*. 14 (2). pp. 104–116. doi: 10.1080/15614263.2013.767089
17. Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (eds) (2014) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012
18. Mlambo, V.H., Zubane, S.P. & Mlambo, D.N. (2020) Promoting good governance in Africa: The role of the civil society as a watchdog. *Journal of Public Affairs*. 20 (1). doi: 10.1002/pa.1989
19. Sungurov, A.Yu. et al. (2012) Instituty-mediatory i ikh razvitie v sovremennoy Rossii. 1. Obshchestvennye palaty i konsul'tativnyye sovety: federal'nyy i regional'nyy opyt. [Mediator institutions and their development in modern Russia. 1. Public chambers and advisory councils: federal and regional experience]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. 1. pp. 165–178.
20. Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007) The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder; Colo: Westview Press. pp. 189–220.
21. *Elektronnyy fond pravovoy i nauchno-tehnicheskoy dokumentatsii* [Electronic fund of legal, scientific and technical documentation]. [Online] Available from: <https://docs.cntd.ru/> (Accessed: 04.04.2023).

22. Sungurov, A.Yu. et al. (2020) Obshchestvenno-konsul'tativnye sovety kak forma вовлечения ekspertnogo znaniya v protsess politiko-upravlencheskikh resheniy (na primere g. Sankt-Peterburga) [Public advisory councils as a form of involving expert knowledge in the process of political and managerial decisions (on the example of St. Petersburg)]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2. pp. 7–31.
23. Knox, C. & Janenova, S. (2017) Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy? *Central Asian Survey*. 37 (2). pp. 305–321. doi: 10.1080/02634937.2017.1410467
24. Vyatkin, I.O. et al. (2021) Usloviya informatsionnoy otkrytosti obshchestvennykh konsul'tativnykh sovetov v Sankt-Peterburge: sravnitel'nyy analiz [Conditions of information openness of public advisory councils in St. Petersburg: comparative analysis]. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya*. 2. pp. 129–141.
25. ZAKS.Ru. (2022) *Vishnevskiy sprosila Beglova o prichinakh isklyucheniya gradozashchitnikov iz Soveta po kul'turnomu naslediyu* [Vishnevsky asked Beglov about the reasons for the exclusion of city defenders from the Council for Cultural Heritage]. 4 July. [Online] Available from: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/228049> (Accessed: 11.02.2023).
26. RBK. (2022) *Sokurov napisal pis'mo Beglovu s zhaloboy na "razgrom gruppy Sokurova"* [Sokurov wrote a letter to Beglov with a complaint about the "defeat of Sokurov's group"]. 13 July. [Online] Available from: <https://www.rbc.ru/society/13/07/2022/62cedae99a7947a4829917ee> (Accessed: 11.02.2023).

**Информация об авторе:**

**Шамшуря К.А.** – аспирант Департамента политологии и международных отношений Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия). E-mail: [kshamshura@hse.ru](mailto:kshamshura@hse.ru)

*Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.*

**Information about the author:**

**K.A. Shamshura**, postgraduate student, National Research University Higher School of Economics (Saint Petersburg, Russian Federation). E-mail: [kshamshura@hse.ru](mailto:kshamshura@hse.ru)

*The author declares no conflicts of interests.*

*Статья поступила в редакцию 14.05.2023;  
одобрена после рецензирования 16.09.2023; принята к публикации 29.09.2023.*

*The article was submitted 14.05.2023;  
approved after reviewing 16.09.2023; accepted for publication 29.09.2023.*