

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-3-79-89

КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПО ВОПРОСАМ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ: МЕЖДУ ДЕЛИБЕРАЦИЕЙ И ИМИТАЦИЕЙ

К. А. Шамшура

Шамшура Кирилл Александрович, аспирант 3-го курса Департамента политологии и международных отношений,

НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: kshamshura@hse.ru (ORCID: 0000-0002-5716-2356. ResearcherID: B-1585-2019).

Аннотация

Предпринята попытка дать ответ на вопрос о том, почему в одних регионах консультативно-совещательные органы по вопросам культурного наследия при высших должностных лицах и высших органах исполнительной власти субъектов РФ действительно становятся институтами-медиаторами (посредниками), обеспечивающими гражданское участие в процессе выработки и принятия политико-управленческих решений, а в других лишь имитируют взаимодействие власти и общества. В качестве примеров для сравнительного анализа выбраны КСО из Санкт-Петербурга, Ленинградской и Псковской областей – регионов с высокой концентрацией объектов культурного наследия. Каждый из этих органов возник в различных условиях и по разным причинам, что обусловило траектории их развития. При этом ни один из КСО не имел автономии, находясь в зависимости от региональных властей. Сделан вывод о том, что КСО в ряде случаев были способны оказывать влияние на принятие политико-управленческих решений. Однако результативность их деятельности как институтов-медиаторов полностью зависела от: 1) заинтересованности высших должностных лиц субъектов РФ во взаимодействии с общественными объединениями и экспертными сообществами для решения проблем; 2) участия в КСО представителей общественных объединений, активно выступающих за сохранение культурного наследия.

Ключевые слова: консультативно-совещательные органы; общественные советы; общественный контроль; гражданское общество; культурное наследие; культурная политика.

На протяжении последних двух десятилетий в российских регионах широкое распространение получили разнообразные консультативно-совещательные органы (КСО) с участием представителей общественности и экспертов (Сулимов, 2018). Одной из разновидностей подобных структур являются КСО, создаваемые для обсуждения вопросов в области культурного наследия.

Ранее было выявлено, что функционирование КСО по вопросам культурного наследия имеет существенные кросс-региональные вариации. Так, имелись свидетельства о том, что в некоторых регионах КСО обладали возможностью оказывать влияние на принятие политико-управленческих решений, в то время как во многих регионах КСО скорее имитировали взаимодействие власти и общества (Тарасенко и др., 2011; Шамшура, 2023). В связи с этим возникает вопрос о том, почему в одних случаях КСО действительно становились институтами-медиаторами (посредниками), обеспечивающими гражданское участие в процессе выработки и принятия политико-управленческих решений, а в других лишь имитировали взаимодействие власти и общества.

Консультативно-совещательные органы в России

Изучение специфики российских КСО ведется в научной литературе сравнительно давно. Во многих работах такие структуры рассматривались в качестве делиберативных институтов, создаваемых для вовлечения общественности и экспертов в обсуждение подготавливаемых органами власти проектов политико-управленческих решений (Руденко, 2007; Петрова, Сунгуров, 2012). При этом отмечалось, что участие граждан в подобных практиках способно повысить качество принимаемых решений (Мерсиянова, Якобсон, 2011). Близкий подход к пониманию КСО нашел свое отражение и в

контексте административной теории, где подобные структуры могут рассматриваться в качестве механизмов общественно-государственного управления (Барабашев, 2016). Такая модель управления подразумевает активное участие негосударственных акторов в процессах выработки, принятия и реализации политико-управленческих решений в условиях неопределенности. Помимо этого, КСО рассматриваются как институты общественного контроля над деятельностью органов власти (Дьякова, 2017). В то же время в литературе уже давно имеются свидетельства о том, что КСО могут как выполнять посреднические функции, так и имитировать их (Горный, 2011). Некоторые авторы полагают, что российские КСО представляют собой субституты, которые берут на себя часть функций неработающих демократических институтов представительства интересов (Petrov et al., 2014). Иными словами, субституты не являются полноценными институтами по причине их полной зависимости от должностных лиц и органов власти, при которых они созданы. Также исследователи отмечают, что государство выступает в роли заказчика и получателя рекомендаций от КСО, обеспечивая их деятельность в организационном и финансовом отношении (Руденко, 2007: 121). По сути, это является принципал-агентскими отношениями. Согласно несколько иной точке зрения, КСО в России являются санкционированными государством институтами, посредством которых обеспечивается ограниченное гражданское участие в процессе разработки и имплементации политико-управленческих решений (McCarthy et al., 2020). Исследования показывают, что ограниченное гражданское участие в деятельности КСО рассматривается государством как важный механизм получения обратной связи (Owen & Bindman, 2019).

Вместе с тем в литературе пока что имеется нехватка сведений о практической стороне деятельности российских КСО и причинах вариаций в их функционировании. В частности, не совсем понятными остаются вопросы об оценке результативности КСО (Брянцев и Евстифеев, 2020). Так, некоторые авторы оценивали КСО на предмет эффективности функционирования, под которой понималась способность КСО активно участвовать в процессе формирования политического курса (способность выносить актуальную повестку дня и возможность влиять на принятие решений органами власти) (Тарасенко и др., 2011: 16-17). В других работах внимание акцентируется на персональном составе КСО (Дьякова, Трахтенберг, 2019; Турцева, 2023) и информационной открытости КСО (Кпюх, Янепова, 2017; Сунгуров и др., 2020; Вяткин и др., 2021), что может влиять на результаты их деятельности. Отдельные исследования показывают, что члены КСО занимаются преимущественно социально-ориентированными проектами и решением локальных проблем, но при этом стараются избегать конфронтации с органами власти или затрагивать «острые» вопросы, например борьбу с коррупцией (McCarthy et al., 2020). Такая деятельность менее заметна для внешних наблюдателей и имеет гораздо меньше возможностей влияния на политический курс. Однако она может оказывать некоторый эффект на качество управления на местах.

КСО по вопросам культурного наследия в российских регионах к настоящему времени функционируют в трех основных вариантах. Первые представлены в виде общественных советов при региональных органах государственной охраны объектов культурного наследия. Широкое распространение они приобрели в первой половине 2010-х годов. в период проведения второго этапа административной реформы, когда массово создавались общественные советы при региональных органах исполнительной власти. Эти общественные советы, в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», являются субъектами общественного контроля, а их формирование обычно меньше зависит от руководителей тех органов власти, при которых действуют советы. Ко второму варианту относятся КСО при высших должностных лицах и высших органах исполнительной власти субъектов РФ. Эти КСО стали появляться с середины 2000-х годов, однако причины их появления практически не изучены. Кроме того, при региональных органах государственной охраны культурного наследия существуют научно-методические (экспертные) советы, однако они остаются за пределами данной работы.

Методология исследования

В данном исследовании КСО по вопросам культурного наследия рассматриваются в качестве институтов-медиаторов (Петрова, Сунгуров, 2012) или «пограничных структур» (Guston, 2001), обеспечивающих взаимодействие различных акторов публичной политики. В то же время КСО могут становиться местом притяжения разного рода лобби-коалиций (advocacy coalitions), отстаивающих определенные интересы (Sabatier & Weible, 2007). В этом контексте важное значение приобретает

участие в деятельности КСО групп защиты общественных интересов. К последним можно отнести группы защиты культурного наследия (heritage advocacy groups) (Pollock-Ellwand, 1992), способные превращаться в полноценные лобби-коалиции и выступать в защиту объектов культурного наследия (Mozaffari, 2015; Lee, 2016).

В теоретическом отношении работа базируется на типологии моделей взаимодействия органов власти и структур гражданского общества, в которой выделяются: партнерское взаимодействие (модель поддержки; партнерская модель; модель архитектора); взаимодействие, основанное на доминировании власти (патерналистская модель; модель приводных ремней); отсутствие взаимодействия (модель игнорирования); конфронтация (модель борьбы с противником; модель гражданского неповиновения) (Нездюров, Сунгуров, 2008). При этом модели взаимодействия постоянно трансформируются.

Данная работа опирается на предположение о том, что, будучи институтами-медиаторами, КСО отражают те же самые модели взаимодействия. Результативность же функционирования КСО как институтов-медиаторов может изменяться на протяжении всего периода их существования в зависимости от переговорных возможностей разных сторон, главенствующей из которых является региональная власть.

Целью статьи является поиск ответа на вопрос о том, почему в одних случаях КСО по вопросам культурного наследия становились действительно работающими институтами-медиаторами и могли влиять на процесс принятия решений, а в других – нет. Для достижения поставленной цели был проведен сравнительный анализ процессов возникновения и эволюции КСО по вопросам культурного наследия при высших должностных лицах и высших органах исполнительной власти субъектов РФ.

В рамках исследования были проанализированы следующие КСО: Совет по сохранению культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга (с 2004 г.); Общественный совет по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области (2009–2017 гг.); Общественный совет по сохранению культурного наследия при Губернаторе Ленинградской области (с 2016 г.); Совет по вопросам охраны объектов культурного наследия в Псковской области (с 2020 г.). Выбор случаев для анализа основан на том, что в предыдущих исследованиях высказывалось предположение о сравнительно высокой результативности КСО в Санкт-Петербурге и Псковской области, в то время как КСО в Ленинградской области не демонстрировал активной работы (Тарасенко и др., 2011; Шамшура, 2023). Кроме того, в данных регионах сконцентрировано большое количество объектов культурного наследия и нередкими являются конфликты по поводу исторических объектов.

В качестве источников эмпирических данных выступили нормативно-правовые акты, положения и протоколы заседаний КСО, материалы СМИ, экспертные полуструктурированные интервью с бывшими и действующими членами КСО (6 человек), а также официальные ответы из органов власти, направленные в ответ на обращения автора. Так, применительно к Совету в Санкт-Петербурге были проанализированы 102 протокола заседаний, охватывающие период с начала 2004 года до начала 2024 года.

Санкт-Петербург

Совет по сохранению культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга был создан в 2004 года на основе уже существовавшего научно-методического совета при Комитете по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга (КГИОП). Он стал первым подобным КСО в России. Изменение статуса данного органа было связано с вступлением в 2003 г. в должность губернатора В. И. Матвиенко, которая начала реформы в сфере градостроительства и охраны исторической застройки города. По мнению нескольких членов Совета, «Матвиенко хотела показать, что она не настолько связана со строительным и инвестиционным бизнесом, как Яковлев [предыдущий губернатор]», «по вопросам сохранения культурного наследия к предыдущей администрации Владимира Яковлева и к исполняющему обязанности после ухода Яковлева были претензии общественности. Поэтому Матвиенко демонстрировала внимание к этим проблемам». Определенную роль мог сыграть и тот факт, что в середине 2000-х годов должен был состояться плановый международный мониторинг Санкт-Петербурга как объекта всемирного наследия ЮНЕСКО.

При этом сама В. И. Матвиенко председательствовала на заседаниях Совета только в тех случаях, когда нужно было принимать предлагаемые органами власти нормативно-правовые акты, изменяющие принципы охраны исторической застройки. С 2004 по 2011 год губернатор посетила лишь пять из 59 заседаний. С 2006 по 2009 год В. И. Матвиенко на заседания Совета не приходила. В отсутствие губернатора руководила деятельностью Совета председатель КГИОП В. А. Дементьева. Этим же органом полностью контролировалась деятельность Совета: «никакие вопросы в обход властей не могли попасть на Совет <...> состав Совета формировался КГИОП и утверждался постановлением Правительства». Анализ протоколов заседаний в 2000-е годы показывает, что на Совете обсуждалось множество разных вопросов и высказывались разные точки зрения. Однако Совет был не более чем консультативной площадкой, где эксперты могли высказывать свои соображения по вопросам, предложенным органами власти (патерналистская модель взаимодействия). Возможность вносить вопросы в повестку дня заседаний появилась у членов Совета позднее.

Проводимые в городе в середине 2000-х годов реформы не привели к улучшению ситуации. Еще со второй половины 1990-х годов в Санкт-Петербург стал активно привлекаться крупный бизнес, что привело к массовому сносу исторической застройки и росту числа градостроительных конфликтов. С 2002 по 2010 год было разрушено больше сотни исторических зданий в охранных зонах исторического центра Санкт-Петербурга. На месте снесенных исторических зданий возникали торговые и бизнес-центры, элитные жилые комплексы. Проблема дополнительно усугублялась по причине того, что значительная часть исторических зданий в городе находилась в аварийном или предаварийном состоянии. Именно такие здания сносились в первую очередь. По мнению одного из координаторов движения «Живой город», проблема сноса исторической застройки во многом была связана с наличием «лазеек» в законодательстве. По его словам, законодательство в то время «очень многое отдавало на откуп решениям экспертов <...>. Что именно должно входить в список предметов охраны памятника, какие объекты на территории его охранной зоны представляют ценность, а что можно снести, перестроить, реконструировать <...> определялось заключениями историко-культурных экспертиз. Заказать экспертизу может любое заинтересованное лицо <...>. И экспертные конторы <...> в 2000-х годы начали массово “штамповать” экспертизы, направленные на удовлетворение интересов заказчиков». Совет же не мог оказать серьезного влияния на то, чтобы остановить массовые сносы исторических зданий. На заключения экспертов ссылается и В. И. Матвиенко: «Не я ведь принимала решение, не правительство. Есть официальная экспертиза. Когда экспертиза говорит, что здание не подлежит восстановлению, такие здания пришлось сносить». Лишь в конце 2008 года Законодательным Собранием был принят региональный закон, ставший серьезной преградой для разрушения исторических объектов. Годом ранее еще один региональный закон ввел правило, согласно которому для наделения исторического объекта статусом объекта культурного наследия (или лишения статуса) требуется заключение экспертного совета. С тех пор на Совет была возложена эта функция, что привело к увеличению его роли в городской политике.

В конце 2000-х годов на фоне протестов из-за разрушения исторической застройки и проекта строительства небоскреба «Охта-центр» в городе усилилось общественное движение в защиту культурного наследия. В итоге известный деятель культуры А. Н. Сокуров смог договориться с В. И. Матвиенко о создании неформальной группы из числа градозащитников, которая регулярно встречалась с губернаторами и вице-губернаторами для обсуждения наиболее острых проблем в сфере охраны культурного наследия. Тогда же в состав Совета были включены члены этой группы, добившиеся изменения Положения для того, чтобы при поддержке трети членов Совета любой вопрос включался в повестку дня заседаний. Впоследствии В. И. Матвиенко вспоминала, что недостаточное взаимодействие с градозащитниками было ее ошибкой: «Да, надо было с градозащитниками более активно работать. <...> В силу занятости, не потому, что я этого недопонимала... Может быть, я мало этому уделяла внимания, в чем я себя виню».

Наибольшее влияние на принятие решений Совет приобрел в 2010–2018 годах. Так, респондент Б отмечает: «Совет с приходом группы Сокурова стал более эффективным. К приходу Полтавченко [губернатор с 2011 г.] он был более независим, активен и востребован. Несмотря на все сложности и трудную борьбу, это были лучшие годы в истории Совета». Другой эксперт считает, что «Совет очень активно работал, когда вице-губернатором был Игорь Николаевич Албин [2014–2018], а руководителем КГИОПа был Александр Игоревич Макаров [2011–2014]». Важно, что в это время в Совет входили представители общественных объединений, а все решения принимались коллегиально: «рассматривались тогда очень серьезные вопросы, происходило тогда настоящее обсуждение и

голосование». Кроме того, при Совете стала активно функционировать рабочая группа по рассмотрению экспертных заключений, на основании которых органы власти принимают решения. Посредством участия в деятельности Совета «градозащитники отклоняли вредные экспертизы и принимали хорошие, включали ценные объекты в памятники, меняли и иногда полностью отменяли разрушительные проекты, влияли на нормотворчество, на состав предметов охраны охраняемых памятников и их границы...». Таким образом, в данный период можно говорить о партнерской модели взаимодействия и высокой результативности КСО как института-медиатора.

После вступления А. Д. Беглова в должность губернатора Санкт-Петербурга в 2018 году началось угасание Совета. Заседания стали проводиться редко, а градозащитники постепенно стали выводиться из состава Совета. Так, за период с 2019 до конца 2022 года было проведено пять заседаний Совета и рассмотрено 11 вопросов. В то же время при предыдущем губернаторе ежегодно проводилось от трех до семи заседаний, где было рассмотрено более сотни различных вопросов. По словам респондента Б, «при Беглове Совет постепенно был возвращен к состоянию малой влиятельности и малой эффективности». В 2021–2022 годах руководство города фактически прекратило взаимодействие с независимыми общественными объединениями по поводу охраны объектов культурного наследия. Респондент В отмечает: «Совет изменился... Он стал формальной организацией. Почти на нет было сведено голосование». Данное утверждение подтверждается анализом протоколов, в которых отображаются результаты голосований и решения Совета. Если в 2010-х годах имели место бурные дискуссии, а Совет мог принимать решения, идущие вразрез с позицией властей, то в 2020-е годы Совет стал безоговорочно одобрять все действия органов власти.

Результативность Совета была производной от заинтересованности городского руководства во взаимодействии с общественными объединениями и присутствием в Совете коалиции защитников культурного наследия: «Дементьева и Матвиенко были настроены на то, чтобы показывать свою работу с наиболее демократичной, с такой как бы объективной стороны. А нынешний Макаров [Макаров С. В., председатель КГИОП с 2014 г.] и тем более Беглов... они вообще не заинтересованы ни в чем... поэтому им только мешает вот этот самый орган».

Совет по сохранению культурного наследия в Санкт-Петербурге стал единственным КСО подобного рода в России, который непрерывно функционирует уже в течение двух десятилетий. За период с марта 2004 года по март 2024 года было проведено 102 заседания Совета, на которых было рассмотрено более 300 вопросов, касающихся исторических объектов. Фактически произошла институционализация данного органа. В то же время роль Совета как института-медиатора изменялась в зависимости от позиции губернаторов. В 2000-е годы Совет, по сути, представлял собой расширенный вариант научно-методического совета при КГИОП. Но уже с конца десятилетия стал играть важную роль в городской политике в области культурного наследия. Применительно к первой половине 2010-х годов его можно было бы даже считать инструментом государственно-общественного управления культурным наследием (партнерское взаимодействие). Однако изменение руководства КГИОП, а затем и регионального руководства, привело к тому, что Совет к настоящему времени превратился в орган для обоснования правильности принимаемых городским руководством решений (модель приводных ремней).

Ленинградская область

Общественный совет по сохранению культурного наследия при Губернаторе Ленинградской области был создан распоряжением губернатора в июле 2016 года. За несколько месяцев до этого были опубликованы поручения президента РФ, в которых давалась рекомендация органам исполнительной власти субъектов РФ в срок до 1 августа 2016 г. «образовать общественные советы по вопросам культурного наследия, наделив их правом рассмотрения архитектурно-строительных, реставрационных проектов и проектов по приспособлению объектов культурного наследия народов РФ для современного использования».

К функционированию Общественного совета региональные власти с самого начала не проявили интереса и спустя некоторое время он перестал созываться. Как отметил один из членов КСО, «совет собирался <...> всего лишь пару раз». В официальном ответе на обращение автора в правительство Ленинградской области указывалось, что в последний раз совещание методической секции Совета проходило осенью 2021 года.

В 2022 году при Комитете по сохранению культурного наследия Ленинградской области был создан научно-методический совет, состав которого формировался из числа экспертов-профессионалов. В деятельности Совета явно прослеживается экспертная, а не посредническая функция. Однако, по словам одного из его членов, «Совет продолжает собираться, но редко. Людей на заседания ходит очень мало. <...> [председатель Комитета], который должен председательствовать, на заседания не ходит. Острые вопросы на заседания не выносятся и особых дискуссий нет». Анализ имеющихся протоколов показывает, что заседания проходят под руководством заместителя председателя Комитета. На них обсуждаются акты по результатам государственных историко-культурных экспертиз, проекты границ территорий объектов культурного наследия, вопросы установки памятников, проекты ремонтно-реставрационных работ и т. п. Таким образом, научно-методический совет выступает в качестве площадки, на которой привлеченные ведомством эксперты обсуждают узкоспециализированные вопросы управления объектами культурного наследия. При этом не рассматриваются конфликтные ситуации между разными акторами публичного пространства.

Таким образом, Общественный совет по сохранению культурного наследия при Губернаторе Ленинградской области, вероятно, был создан для формального исполнения поручений президента РФ. Созывался он редко, а через несколько лет после создания перестал функционировать по причине отсутствия интереса у региональных властей к данной переговорной площадке. Научно-методический совет имеет иные функции, и в нем практически не представлены организации гражданского общества. Кроме того, в силу ведомственного характера он не может иметь такого влияния на принятие решений, как КСО при губернаторе. Можно сказать, что в Ленинградской области отсутствуют институционализированные площадки для взаимодействия органов власти и общественных объединений в сфере культурного наследия (модель игнорирования).

Псковская область

Общественный совет по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области возник летом 2009 года. Примечательно, что в феврале того же года губернатором Псковской области на первый срок был назначен А. А. Турчак. Возможно, что необходимость в дополнительной общественной поддержке в условиях отсутствия прямых губернаторских выборов могла стать одной из причин создания Совета в важной для жителей Псковской области сфере (Тарасенко и др., 2011: 26-27). Респондент Д отмечает: «Совет был частью позитивного имиджа губернатора и широко освещался в СМИ».

Вместе с тем следует сказать, что это была не первая попытка создать Совет по культурному наследию в Псковской области. Так, в 2005 году по инициативе заведующего отделом славяно-финской археологии Института истории материальной культуры РАН и члена Президиума Центрального Совета ВООПИиК А. Н. Кирпичникова уже созывался Совет по культурному наследию при губернаторе Михаиле Кузнецове. Первое и последнее заседание было посвящено проблемам застройки территорий, на которых расположены памятники археологии. На самом заседании губернатор заявлял: «все равно я буду принимать решение, от Совета мало что зависит, зависит от меня». По поводу созыва Совета он отмечал, что «глава администрации области отвечает за все, что происходит на вверенной ему территории, и обязан следить за соблюдением баланса интересов». Иными словами, губернатор лишь хотел услышать позиции разных групп интересов, включая представителей бизнеса и защитников культурного наследия. Больше Совет не созывался. А. Н. Кирпичников отмечал, что активность членов Совета в обсуждении проблем могла напугать губернатора. Тем не менее, по словам профессора, проблема сохранения культурного наследия в Пскове была «впервые поднята на уровне власти».

Общественный совет, возникший в 2009 году, просуществовал девять лет и прекратил свое функционирование с уходом с поста губернатора А. А. Турчака. За весь период с 2009 по 2017 год было проведено 20 заседаний Совета, более половины из которых пришлось на первые годы его работы. Председателем Совета был А. А. Турчак, а его заместителем был избран профессор А. Н. Кирпичников, известный своей активной позицией по защите культурного наследия. Благодаря КСО удалось расширить количество сотрудников органов власти, отвечающих за сохранение объектов культурного наследия, а также принять региональную программу по сохранению культурного наследия и усовершенствовать нормативно-правовое регулирование в данной сфере (Тарасенко и др., 2011: 21-22).

С самого начала Совет стал важной дискуссионной площадкой по обсуждению широкого спектра проблем, связанных с сохранением культурного наследия. Интересно, что на одном из заседаний была отдельно отмечена активная деятельность строительного лобби, которому можно было бы противопоставить «лоббизм ученых». Анализируя деятельность Совета, можно говорить о присутствии в нем коалиции защитников культурного наследия. По оценке одного из членов Совета того периода, «Примерно до 2015 г. Совет был вполне деятельным инструментом. Решения Совета в адрес чиновников, подчиненных губернатору и приглашенных на заседания, так или иначе выполнялись. Удавалось предотвратить исполнение некачественных проектов». Позднее «заседания стали приобретать более формальный характер, стало понятно, что механизм исполнения поручений требует юридической доработки Положения. На устные поручения реагирование ослабло и со стороны губернатора, и со стороны исполнителей».

После ухода А. А. Турчака с поста губернатора Псковской области Общественный совет перестал функционировать. Лишь в 2020 году при губернаторе М. Ю. Ведерникове, сменившем в 2017 г. А. А. Турчака, был создан Совет по вопросам охраны объектов культурного наследия в Псковской области. За период с 2020 по 2022 год было проведено пять заседаний Совета. Анализ протоколов показывает, что заседания восстановленного Совета были скорее похожи на планерку или отчет сотрудников профильного органа власти перед губернатором. После 2022 года заседания больше не проводились. Следует также отметить, что в 2020 году скончался А. Н. Кирпичников, который был инициатором воссоздания Совета. Именно благодаря авторитету этого человека и его связям в высших эшелонах власти удавалось налаживать взаимодействие между экспертами, общественностью и региональными чиновниками. В СМИ деятельность нового Совета практически не получила освещения. В результате можно констатировать тот факт, что этот орган не смог стать постоянно действующей площадкой для взаимодействия власти и негосударственных акторов.

Заключение

Таким образом, каждый из рассмотренных выше КСО имеет разные причины возникновения, определившие его траекторию развития. Совет по сохранению культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга был сформирован на основе уже существовавшего научно-методического совета при одном из региональных органов исполнительной власти. Непосредственной причиной создания Совета стала необходимость обсуждения проектов реформ в градостроительной сфере, инициированных новым губернатором. Общественный совет по сохранению культурного наследия при Губернаторе Ленинградской области, судя по всему, был создан для формального исполнения поручений президента РФ. Вскоре этот орган прекратил какую-либо работу. Возникновение Общественного совета по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области, скорее всего, стоит связывать со стремлением вновь назначенного губернатора-«варяга» наладить взаимодействие с разными группами интересов в чувствительной для региона сфере, а также сформировать позитивный имидж. Этот Совет прекратил свою работу вслед за отставкой губернатора. Вновь созданный через несколько лет Совет фактически стал имитацией диалога власти и общества. Через некоторое время он и вовсе перестал созываться.

В результате единственным консультативно-совещательным органом, функционирующим без перерывов, является Совет по сохранению культурного наследия при Правительстве Санкт-Петербурга. Однако в последние годы из него почти полностью были удалены градозащитники, а сам Совет стал полностью контролируемым исполнительной властью.

Вместе с тем исследование показало, что наибольшая результативность деятельности советов в Санкт-Петербурге и Псковской области пришлась на один и тот же промежуток времени – 2009–2015 гг. Можно предположить, что некоторое влияние на развитие диалога власти и гражданского общества оказал наблюдаемый в указанный период подъем общественной активности в стране. По крайней мере, в Санкт-Петербурге представители общественного движения в защиту культурного наследия попали в Совет именно после волны протестов.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что результативность функционирования консультативно-совещательных органов в сфере охраны культурного наследия как институтов-медиаторов зависит от сочетания двух основных условий: 1) заинтересованности региональных властей во взаимодействии с общественными объединениями; 2) участия в деятельности консультативно-совещательных органов активных представителей коалиций защитников культурного наследия. При этом как первое,

так и второе условие могут являться следствием развития общественного движения в защиту культурного наследия, когда региональные власти становятся вынужденными идти на диалог с гражданским обществом и переходить к партнерской модели взаимодействия.

Список литературы / References

- Барабашев, А. Г. (2016) 'Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии', *Вопросы государственного и муниципального управления*, 3, сс. 163–194. [Barabashhev, A. G. (2016) 'Crisis of State Governance and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy' [Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnyye administrativnyye paradigmy gosudarstva i biurokratii], *Public Administration Issues*, 3, pp. 163–194. (In Russ.)].
- Брянцев, И. И., Евстифеев, Р. В. (2020) 'Проблемы оценки эффективности институтов государственно-общественного управления (на примере Общественных палат Владимирской и Саратовской областей)', *Вопросы государственного и муниципального управления*, 1, сс. 115–136. [Bryantsev, I. I., Evstifeev, R. V. (2020) 'Problems of Evaluating the Effectiveness of the Institutions of State and Society Interaction (The Cases of Regional Public Chambers of the Vladimir and Saratov Regions)' [Problemy otsenki effektivnosti institutov gosudarstvenno-obshchestvennogo upravleniya (na primere obshchestvennykh palat Vladimirskoi i Saratovskoi oblastei)], *Public Administration Issues*, 1, pp. 115–136. (In Russ.)].
- Вяткин, И. О., Кабанов, Ю. А., Карягин, М. Е., Кукарцев, С. М., Миронов, П. Д. (2021) 'Условия информационной открытости общественных консультативных советов в Санкт-Петербурге: сравнительный анализ', *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 2, сс. 129–141. [Vjatkin, I. O., Kabanov, Yu. A., Karjagin, M. E., Kukarcev, S. M., Mironov, P. D. (2021) 'Information openness of public advisory councils in St. Petersburg: comparative analysis of conditions', [Uslovija informacionnoj otkrytosti obshchestvennykh konsul'tativnykh sovetov v Sankt-Peterburge: sravnitel'nyj analiz], *Vestnik Permskogo universiteta. Serija: Politologija*, 2, pp. 129–141. (In Russ.)].
- Горный, М. Б. (2011) 'Общественно-консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга', *Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований*, 2, сс. 14–24. [Gornyj, M. B. (2011) 'Public Advisory Structures under Government Bodies: The Experience of St. Petersburg' [Obshchestvenno-konsul'tativnye struktury pri organah vlasti: opyt Sankt-Peterburga], *Teleskop: zhurnal sociologicheskikh i marketingovykh issledovaniy*, 2, pp. 14–24. (In Russ.)].
- Дьякова, Е. Г. (2017) 'Общественные советы при органах исполнительной власти: к вопросу об общественном контроле', *Теории и проблемы политических исследований*, 6 (3А), сс. 96–117. [D'yakova, E. G. (2017) 'Public councils at the regional level: some areas of activity' [Obshchestvennye sovery pri organakh ispolnitel'noi vlasti: k voprosu ob obshchestvennom kontrole], *Theories and Problems of Political Studies*, 6 (3A), pp. 96–117. (In Russ.)].
- Дьякова, Е. Г., Трахтенберг, А. Д. (2019) 'Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики?', *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, 6 (154), сс. 180–201. [D'yakova, E. G., Trahtenberg, A. D. (2019) 'Public Councils under the Executive Branch: Experts, Supervisors, or Worldly Petitioners?' [Obshchestvennye sovery pri organah ispolnitel'noj vlasti: eksperty, kontrolery ili mirskie chelobitchiki?], *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*, 6 (154), pp. 180–201. (In Russ.)].
- Евстифеев, Р. В. (2018) 'Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы', *Научный результат. Социология и управление*, 4

- (4), сс. 87–100. [Evstifeev, R. V. (2018) 'Public chambers of the subjects of the Russian Federation in the regional system of government: the main problems of functioning and evaluation of the efficiency of work', [Obshhestvennye palaty sub'ektov Rossijskoj Federacii v sisteme upravlenija regiona: osnovnye problemy funkcionirovanija i ocenki jeffektivnosti raboty], *Research Result. Sociology and management*, 4 (4), pp. 87–100. (In Russ.)]. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8
- Мерсиянова, И. В., Якобсон, Л. И. (2011) 'Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем', *Вопросы государственного и муниципального управления*, 2, сс. 5–24. [Mersijanova, I. V., Jakobson, L. I. (2011) 'Cooperation between the state and civil society structures in solving social problems' [Sotrudnichestvo gosudarstva i struktur grazhdanskogo obshhestva v reshenii social'nyh problem], *Public Administration Issues*, 2, pp. 5–24. (In Russ.)]
- Нездюров, А. Л., Сунгуров, А. Ю. (2008) 'Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России', в: Якобсон, Л. И. (ред.) *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством*. Москва: Вершина, сс. 209–236. [Nezdyurov, A. L., Sungurov, A. Yu. (2008) 'Interaction between government bodies and civil society structures: possible models and their implementation in the socio-political life of modern Russia' [Vzaimodejstvie organov vlasti i struktur grazhdanskogo obshchestva: vozmozhnye modeli i ih realizaciya v obshchestvenno-politicheskoj zhizni sovremennoj Rossii]. In L. I. (eds.) *Factors in the development of civil society and mechanisms of its interaction with the state* [Faktery razvitiya grazhdanskogo obshchestva i mekhanizmy ego vzaimodejstviya s gosudarstvom]. Moscow: Verzhina, pp. 209–236. (In Russ.)].
- Петрова, Л. А., Сунгуров, А. Ю. (2012) 'Институты-посредники между органами власти и обществом: Случай Санкт-Петербурга', *Вопросы государственного и муниципального управления*, (2), сс. 78–96. [Petrova, L. A., Sungurov, A. Yu. (2012) 'Mediators Institutes between Government and Society: Case of Saint-Petersburg' [Instituty-posredniki mezhdru organami vlasti i obshchestvom: Sluchaj Sankt-Peterburga], *Public Administration Issues*, (2), pp. 78–96. (In Russ.)].
- Руденко, В. Н. (2007) 'Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии', *Сравнительное конституционное обозрение*, 4, сс. 118–125. [Rudenko, V. N. (2007) 'Consultative public councils in the system of deliberative democracy' [Konsul'tativnye obshhestvennye sovery v sisteme deliberativnoj demokratii], *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*, 4, pp. 118–125. (In Russ.)]
- Сулимов, К. А. (2018) 'Системы консультативно-совещательных органов в современной России как институциональные условия соуправления: между унификацией и разнообразием', *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 1, сс. 5–23. [Sulimov, K. A. (2018) 'Systems of Consultative and Advisory Bodies in Contemporary Russia as Institutional Conditions for Co-Governance: Between Unification and Diversity' [Sistemy konsul'tativno-soveshchatel'nykh organov v sovremennoj Rossii kak institutsional'nye usloviya soupravleniya: mezhdru unifikatsiei i raznoobraziem], *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya*, 1, pp. 5–23. (In Russ.)]. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-5-23
- Сунгуров, А. Ю., Дубровский, Д. В., Карягин, М. Е., Тиняков, Д. К. (2020) 'Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга)', *Вопросы государственного и муниципального управления*, 2, сс. 7–31. [Sungurov, A. Yu., Dubrovsky, D. V., Karyagin, M. E., Tiniakov, D. K. (2020) 'Public Consultative Councils as a Way of Involving Expert Knowledge in Policy Decision Process (Case of St. Petersburg)' [Obshchestvenno-konsul'tativnye sovery kak forma vovlecheniya ekspertnogo znaniya v process politiko-upravlencheskih reshenij (na primere g. Sankt-Peterburga)], *Voprosy gosudarstvenno-*

- Peterburga)], *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–31. (In Russ.)]¹⁹.
- Тарасенко, А., Дубровский, Д., Стародубцев, А. (2011) *Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада*. Санкт-Петербург: Реноме. [Tarasenko, A., Dubrovskij, D., Starodubcev, A. (2011) *Building bridges between society and the state: public advisory structures in the regions of the North-West* [Navesti mosty mezhdru obshhestvom i gosudarstvom: obshhestvenno-konsul'tativnye struktury v regionah Severo-Zapada]. Sankt-Peterburg: Renome. (In Russ.)]²⁰.
- Турцева, К. П. (2023) «Экспертная сбалансированность» в общественных экологических советах регионов России», *Ars Administrandi*, 3 (15), сс. 471–494. [Turtseva, Ch. P. (2023), “Fair balance” in the Russian regional public environmental councils’ [Jekspertnaja sbalansirovannost’ v obshhestvennyh jekologicheskikh sovetah regionov Rossii], *Ars Administrandi*, 3 (15), pp. 471–494. (In Russ.)]. DOI: 10.17072/2218-9173-2023-3-471-494.
- Шамшура, К. А. (2023) ‘Общественно-консультативные советы по вопросам культурного наследия в российских регионах: информационная открытость и персональный состав’, *Вестник Томского государственного университета*, 494, сс. 115–124. [Shamshura, K.A. (2023) ‘Public advisory councils for cultural heritage in the Russian regions: Information openness and composition’ [Obshhestvenno-konsul'tativnye sovetu po voprosam kul'turnogo nasledija v rossijskikh regionah: informacionnaja otkrytost' i personal'nyj sostav], *Tomsk State University Journal*, 494, pp. 115–124. (In Russ.)]. DOI: 10.17223/15617793/494/12
- Guston, D. H. (2001) ‘Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction’, *Science, technology & human values*, 26 (4), pp. 399–408.
- Knox, C., Janenova, S. (2017) ‘Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy?’, *Central Asian Survey*, 2 (37), pp. 305–321. DOI: 10.1080/02634937.2017.1410467
- Lee, A. K. (2016) ‘Heritage conservation and advocacy coalitions: the state-society conflict in the case of the Enning Road redevelopment project in Guangzhou’, *International Journal of Heritage Studies*, 22 (9), pp. 729–747.
- 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*, 9 (72), pp. 1498–1522. DOI: 10.1080/09668136.2020.1832964
- Mozaffari, A. (2015) ‘The heritage ‘NGO’: A case study on the role of grass roots heritage societies in Iran and their perception of cultural heritage’, *International Journal of Heritage Studies*, 21 (9), pp. 845–861.
- Owen C., Bindman E. (2019) ‘Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia’, *Government and Opposition*, 1 (54), pp. 98–120. DOI:10.1017/gov.2017.13
- Petrov, N., Lipman, M., Hale, H. E. (2014) ‘Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin’, *Post-Soviet Affairs*, 30 (1), pp. 1–26²¹.
- Pollock-Ellwand, N. (1992) ‘Heritage Advocacy in the Cultural Landscape’, *APT Bulletin: The Journal of Preservation Technology*, 24 (3/4), pp. 71–78.
- Sabatier, P. A., Weible, C. M. (2007) ‘The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications’, in Sabatier, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder; Colo: Westview Press, pp. 189–220.

¹⁹ Настоящий материал (информация) произведён иностранным агентом Дмитрием Викторовичем Дубровским или касается деятельности иностранного агента Дмитрия Викторовича Дубровского.

²⁰ Настоящий материал (информация) произведён иностранным агентом Дмитрием Викторовичем Дубровским или касается деятельности иностранного агента Дмитрия Викторовича Дубровского.

²¹ Настоящий материал (информация) произведён иностранным агентом Николаем Владимировичем Петровым или касается деятельности иностранного агента Николая Владимировича Петрова.

Статья поступила в редакцию: 10.05.2024

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 27.06.2024

Статья принята к печати: 30.07.2024

**CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES ON CULTURAL HERITAGE ISSUES
IN RUSSIAN REGIONS: BETWEEN DELIBERATION AND IMITATION**

K. Shamshura

Kirill Shamshura, PhD Student, Department of Political Science and International Affairs,
National Research University Higher School of Economics, Saint Petersburg, Russia.
E-mail: kshamshura@hse.ru (ORCID: 0000-0002-5716-2356. ResearcherID: B-1585-2019).

Abstract. The article attempts to answer the question why in some regions consultative and advisory bodies on cultural heritage reporting to senior officials and senior executive bodies of Russian regions actually become mediating institutions (intermediaries) ensuring civil participation in the policy-making process, while in others they only imitate the interaction between government and society. Consultative and advisory bodies of St. Petersburg, Leningrad and Pskov regions were selected as examples for comparative analysis. Each of these bodies emerged under different conditions and due to different reasons, which determined their course of development. The study concludes that, in a number of cases, consultative and advisory bodies were able to influence the adoption of political and managerial decisions. However, the effectiveness of their activities as mediating institutions depended entirely on: 1) the interest of senior regional officials in interacting with public associations and expert communities to solve problems; 2) the participation of representatives of public associations actively advocating the preservation of cultural heritage.

Keywords: consultative and advisory bodies; public councils; public scrutiny; civil society; cultural heritage; cultural policy.