

## К ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН КАК ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.

В статье рассматриваются вопросы становления общественных советов муниципальных образований и роли Общественной палаты Республики Татарстан в этом процессе. Раскрывается деятельность общественных советов как институтов гражданского общества, обеспечивающих взаимодействие с органами муниципального образования в решении важных социально-экономических вопросов развития территорий.

**Ключевые слова:** общественные советы муниципальных образований. институты гражданского общества. гражданское общество.

**G.H.Gibadullina Z.N.Safina ON THE HISTORY OF THE FORMATION OF PUBLIC COUNCILS OF MUNICIPALITIES OF TATARSTAN AS THE INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY.**

The article deals with the formation of public councils of municipalities and the role of the Public Chamber of the Republic of Tatarstan in the process. Revealed the activities of public councils as civil society institutions that provide interaction with the municipality in the solution of important social and economic issues of territorial development.

**Key words:** public councils of municipalities. The institutions of civil society. The civil society.

История становления институтов гражданского общества неразрывно связана с развитием де-мократических процессов в стране. Гражданское общество в Татарстане в настоящее время представлено широкой палитрой некоммерческих организаций, общественных движений и объединений: это профсоюзы и политические партии, религиозные организации и профессиональные сообщества, социально-ориентированные некоммерческие организации.<sup>1</sup> Когда началась история общественных советов муниципальных образований и какое место в пространстве гражданского общества занимают сегодня данные общественные структуры? За последние десятилетия проблематика гражданского общества в России оформилась как исследовательское направление, характеризующееся, прежде всего, междисциплинарным подходом. К изучению различных аспектов становления гражданского общества, действующих механизмов взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления, участия граждан в разработке важнейших вопросов социальной, экономической и культурной жизни России, обращались многие современные российские ученые. (Ю.П.Азаров, М.А.Ариарский, А.И.Арнольдов, Т.И.Бакланова, Н.К. Бакланова, А.С.Бушуев, Т.П.Богданова, С.Н.Иконникова, А.С.Каргин, Т.Г.Киселева, В.З.Коган, П.С.Лапина, Н.С.Мансуров, В.Г.Мордкович, В.А.Разумный, В.С.Садовская и др.) Отметим некоторые диссертационные исследования последних лет: Алябьева С.А. "Социально-политические аспекты взаимодействия институтов гражданского общества с органами исполнительной власти", Гриб В.В. «Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации», Гусева Е.Б. «Общественные объединения как субъект социально-культурной деятельности в условиях становления гражданского общества», Заец Е. Н. «Формирование гражданского общества в современной России: состояние, тенденции, проблемы», Типало Е.Е. «Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества», Тюлюбаев А.Ю. «Социально-педагогический потенциал институтов гражданского общества в духовно-нравственном воспитании студентов гуманитарного вуза как проблема исследования».<sup>2</sup> В контексте нашего научного интереса важны выводы ученых о недостаточной разработанности темы становления общественных советов муниципальных образований, изучения складывающейся системы их взаимодействия с органами муниципального образования. Изменяющаяся социально-политическая ситуация в настоящее время усиливает значимость участия общественных объединений и организаций в антикризисных программах, формировании гражданской активности, социальной ответственности, сопричастности граждан к судьбе страны и, соответственно, актуализирует изучение обозначенной проблематики.

<sup>1</sup>. На начало 2015г. в республике зарегистрировано более пяти тысяч некоммерческих организаций. Управление Министерства юстиции РФ по Республике Татарстан [Офф. сайт]. URL: <http://to16.minjust.ru/> (дата обращения: 25.02.2015).

<sup>2</sup>. Электронная библиотека диссертаций. URL: <http://www.dissercat.com/content/vzaimodeistvie-organov-gosudarstvennoi-vlasti-i-institutov-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii#ixzz3UxIZH7y4> (дата обращения 10 ноября 2014г.)

Пристальное внимание к проблеме, особенно в последнее время, прослеживается в политике государства, которое можно обозначить одним тезисом - «некоммерческий сектор – партнер государства в решении жизненно важных вопросов». Об этом свидетельствуют действующие государственные программы поддержки деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), в том числе финансовой как на федеральном, так и на республиканском уровнях, другие нормативно-правовые акты.<sup>3</sup> О значимости и востребованности разнообразных форм самоорганизации граждан, которые несут в себе огромные резервы социального, экономического и культурного развития России, подчеркивается в Посланиях Президента РФ Государственной Думе, докладах Общественной палаты России, выступлениях политиков и общественных деятелей. В Послании Президента Республики Татарстан Государственному Совету в 2014г. было отмечено «Нам необходимо активизировать диалог с общественностью, больше внимания уделять гражданским инициативам и учету общественного мнения при принятии важных социально-политических решений, повышать эффективность работы общественных советов при министерствах, ведомствах и муниципальных образованиях».<sup>4</sup>

История становления гражданского общества в России показывает, что в начале столетия постепенно в процессе глубоких социальных, экономических и политических преобразований начал формироваться контур «третьего сектора», с явными механизмами регулирования и некоторой опеки общественной деятельности некоммерческих организаций со стороны государства. В развитии общественных советов муниципальных образований в Республике Татарстан также прослеживаются те специфические особенности, о которых говорят исследователи, и заключаются они в том, что строительство демократических институтов и, соответственно, институтов гражданского общества в России с учетом исторических и социокультурных условий развития страны началось «сверху», т.е. инициатором создания и функционирования выступило государство. Так, в 2005г. была создана Общественная палата РФ, одной из первых в том же году была создана Общественная палата Республики Татарстан. Учреждение Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, создание Президентскими указами ряда общественных Фондов и организаций, выделение бюджетных средств для развития гражданского общества – все это также содействовало развитию общественных организаций.<sup>5</sup> Таким образом, в стране начали складываться механизмы диалога между законодательной ветвью власти и гражданским обществом, системные отношения бизнеса и гражданского общества в формате социально ответственного бизнеса.

Впервые понятие «общественные советы» появилось еще в 2006 г. и было отражено в Указе Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. N 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».<sup>6</sup>

Изучение проблемы позволило нам выявить, что с 2007г. Общественная палата республики Татарстан начала проводить целенаправленную работу по созданию общественных советов муниципальных образований, оказанию организационно-методической поддержки в их становлении. В информационных материалах Палаты отмечается, что в мае 2007 г. состоялась

---

<sup>3</sup>. Федеральный Закон №40 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» [Официальный сайт]. URL: <http://base.garant.ru/12174777/> (дата обращения 24.12.2014). Подпрограмма «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан на 2014 - 2016 годы» (введена Постановлением КМ РТ от 28.12.2013 N 1078. [Официальный сайт]. URL: [http://mert.tatarstan.ru/tat/file/pub/pub\\_214\\_342.docx/](http://mert.tatarstan.ru/tat/file/pub/pub_214_342.docx/) (дата обращения 10.01.2015). Доклады ОП РФ. [Официальный сайт]. URL: <https://www.oprf.ru/documents/1151/2169/> (дата обращения 21.01.2015). Портал единой автоматизированной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/index> (дата обращения 18.02.2015).

<sup>4</sup>. Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету Республики Татарстан от 9.10.2014. [Официальный сайт]. URL: <http://president.tatarstan.ru/news/view/123093> (дата обращения 17.11.2014)

<sup>5</sup>. Указ Президента Российской Федерации «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» 06.11.2004. [Электронный ресурс]. <http://base.garant.ru/6151649/http://zakonbase.ru/content/base/130554> (дата обращения 12.17.2014)

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. N 842 [Электронный ресурс] [http://base.garant.ru/12148772/http://фсин.рф/Original\\_doc/ukaz\\_prezidenta\\_OS\\_842.doc](http://base.garant.ru/12148772/http://фсин.рф/Original_doc/ukaz_prezidenta_OS_842.doc) (дата обращения 12.17.2014)

встреча членов Совета Общественной палаты Республики Татарстан с председателем Комиссии по вопросам развития гражданского общества и участия общественности в реализации национальных проектов Общественной палаты Российской Федерации М. А. Слободской. В ходе встречи были выработаны конструктивные предложения о дальнейшем взаимодействии палат России и Татарстана, перспективы развития гражданского общества в республике.<sup>7</sup>

В том же году на февральском, мартовском заседаниях Совета ОП РТ председатель комиссии по вопросам развития институтов гражданского общества В.Н.Шевчук(отметим его личную, значимую роль в этой деятельности) информировал членов Совета о проведении «круглых столов» в Агрызском, Менделеевском, Мамадышском, Елабужском, Бавлинском, Ютазинском, Пестречинском районах республики по вопросу участия общественности в антикоррупционной деятельности и оказания организационно-методической помощи в создании в районах общественных советов. На мартовском заседании Совета палаты было также дано поручение данной комиссии о проведении организационно-методической работы по созданию при муниципальных органах Азнакаевского, Бугульминского, Лениногорского районов общественных советов.<sup>8</sup>

В апреле 2007г. Комиссия Общественной палаты по правам человека, взаимодействию с общественными организациями и органами местного самоуправления инициировала проведение конференции на тему: «Развитие местного самоуправления как фактор формирования гражданского общества в Республике Татарстан», в резолюции которой было отмечено, что общественные советы созданы в Чистопольском, Альметьевском, Заинском районах республики, на стадии формирования такой Совет в Лениногорском районе.Муниципальным органам было рекомендовано продолжить создание данных общественных структур.<sup>9</sup>

В апреле 2008г. на расширенном заседании Совета Общественной палаты был представлен отчет о мероприятиях в Тюлячинском, Лаишевском, Муслимовском, Сармановском, Заинском районах республики по созданию общественных советов при данных муниципальных органах власти.<sup>10</sup> Таким образом, в 2007-2008 годах при активном участии Общественной палаты в муниципальных образованиях республики начался процесс создания общественных советов. В ежегодном Послании Президента Республики Татарстан в 2008 г. М.Ш. Шаймиева говорилось о том, что «заслуживают поддержки инициативы по созданию общественных советов при органах исполнительной власти и местного самоуправления».<sup>11</sup>

Системная работа Общественной палаты республики во взаимодействии с Советом муниципальных образований, поддержке органов муниципальных образований позволила в 2009 году рассмотреть вопрос «О приоритетных направлениях деятельности Общественной палаты Республики Татарстан и опыте взаимодействия с общественными советами при муниципальных образованиях Республики Татарстан».<sup>12</sup> На этом же заседании члены Совета рассмотрели проекты постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан: «Об общественном совете при министерстве (ведомстве) Республики Татарстан», «О взаимодействии общественных советов и органов законодательной власти».

Анализ материалов Общественной палаты РТ показывает, что в I полугодии 2009 года были созданы общественные советы в Агрызском, Атнинском, Лаишевском, Нурлатском, Алексеевском, Тетюшском муниципальных районах.<sup>13</sup> В них также отмечается факт достигнутых договоренностей о создании советов с главами администраций ряда районов, что свидетельствует о необходимости участия в процессе создания данных структур лично глав

<sup>7</sup>. Информационный бюллетень, выпуск №4. 2008г. стр.145. Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>8</sup>. Информационный бюллетень выпуск №4. 2008г. стр.147. Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>9</sup>. Информационный бюллетень №4. 2008г. стр. 149, Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>10</sup>. Информационный бюллетень №5. 2008г. стр. 56. Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>11</sup> Послание Президента Республики Татарстан М.Ш.Шаймиева Государственному Совету 12 ноября 2008г., <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/4801>(дата обращения 18.12.2014)

<sup>12</sup>. Информационный бюллетень выпуск №7.2009г.стр.138. Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>13</sup>. Информационный бюллетень выпуск №7.2009 стр.121, Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

муниципальных районов, наличия политической воли руководителя. Т.е. для создания советов необходимы были как объективные предпосылки их создания – наличие на территории муниципального образования реально действующих общественных организаций, объединений, которые бы поддержали деятельность совета, а их представители вошли в их состав, но и субъективные факторы, проявляющиеся в понимании значимости данных структур и готовности поддержать их работу со стороны глав муниципальных образований. В соответствии с Типовым положением об общественном совете районного (городского) муниципального образования Республики Татарстан глава муниципального образования не может быть членом совета, вместе с тем «порядок образования общественного совета определяется главой муниципального образования и Советом муниципального образования».<sup>14</sup>

В развитии этой темы в рамках проведения «Дня Общественной палаты Республики Татарстан» в г.Набережные Челны в апреле 2009г. прошел круглый стол на тему «Муниципальная власть и общественный совет: конструктивное сотрудничество в целях развития гражданского общества».<sup>15</sup>

Значимым для становления и развития общественных советов стало проведение в 2009 году апрельского семинара-совещания с руководителями общественных советов муниципальных образований Республики Татарстан на тему «Организация и работа общественных советов городских и районных муниципальных образований», инициаторами которого выступили Общественная палата республики и Совет муниципальных образований Республики Татарстан. В семинаре приняли участие руководитель Аппарата Президента Республики Татарстан Ю.З. Камалтынов, секретарь Совета муниципальных образований А.Г. Барышев, председатель Комитета Госсовета по государственному строительству В.Н.Липужина, председатель Общественной палаты РТ И.К. Хайруллин, члены ОП РТ, руководители 31 общественного совета муниципальных образований Республики Татарстан.<sup>16</sup> В соответствии с резолюцией семинара-совещания по его итогам был подготовлен сборник материалов по теме «Организация и работа общественных советов городских и районных муниципальных образований», а также новая редакция Положения «Об Общественном совете муниципального образования».<sup>17</sup>

Приведем выдержки из вышеназванного Положения: «общественный совет является постоянно действующим совещательным органом, осуществляющим обсуждение широкого круга общественно значимых проблем», «...общественный совет муниципального образования обеспечивает взаимодействие граждан Республики Татарстан, общественных объединений с органами местного самоуправления в целях учета их интересов и потребностей, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при реализации органами местного самоуправления своих полномочий, осуществления общественного контроля за деятельностью исполнительных органов местного самоуправления», «...цель общественного совета: содействие развитию гражданского общества, конструктивному диалогу между властью и обществом, достижению общественного согласия при решении важнейших для населения социальных, экономических, культурных и политических вопросов в муниципальном образовании Республики Татарстан».<sup>18</sup>

Таким образом, к 2009 году завершился, скажем так, организационный этап в становлении общественных советов муниципальных образований как формализованных общественных структур, и началась последовательная работа с содержательным наполнением их деятельности как институтов гражданского общества.

Период с 2010 по 2014гг. в развитии общественных советов муниципальных образований можно охарактеризовать как процесс их качественного развития. В этот период Общественная палата республики продолжает в рамках своих полномочий оказывать постоянную

---

<sup>14</sup>. «Типовое положение об общественном совете районного (городского) муниципального образования Республики Татарстан». Информационный бюллетень выпуск №7.2009г.стр.140.Общественная палата Республики Татарстан. [Офиц сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>15</sup>. Информационный бюллетень выпуск №7.2009г.стр.175.Общественная палата Республики Татарстан. [Офиц сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>16</sup>. Информационный бюллетень. №7.2009г. стр.138.Общественная палата Республики Татарстан. [Офиц сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>17</sup>. Информационный бюллетень выпуск №7.2009г.стр.140.Общественная палата Республики Татарстан. [Офиц сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014)

<sup>18</sup>. Типовое положение об общественном совете районного (городского) муниципального образования Республики Татарстан. Информационный бюллетень выпуск №7.2009г.стр.140.Общественная палата Республики Татарстан. [Офиц сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html>(дата обращения 15.12.2014).

информационно-методическую поддержку, проводятся семинары-совещания с их участием, практикуются выездные формы работы.

Обратимся к материалам совещания, инициированного Общественной палатой РТ с представителями общественных советов муниципальных образований, общественных советов министерств и ведомств в мае 2013г. на тему: «О работе Общественных советов муниципальных образований, министерств и ведомств Республики Татарстан». В докладе Председателя палаты А.А.Фомина отмечается, что «многие советы определились со своей миссией, начали активно вовлекать в работу общественные организации и малый бизнес. При многих общественных советах созданы Президиумы, сформированы постоянные комиссии по наиболее важным направлениям деятельности: социальной политике и здравоохранению, культуре, молодежной политике, вопросам жилищно-коммунального хозяйства, экологии и охране окружающей среды. Отдельные общественные советы активно ведут прием населения, инициируют общественные слушания по наиболее острым вопросам: работе управляющих компаний, товариществ собственников жилья, деятельности медицинских учреждений, образовательных организаций, экологической ситуации».<sup>19</sup> Представленный опыт деятельности общественных советов муниципальных образований показал, что в их работе произошел качественный рост, характеризующийся, прежде всего, наличием диалога с властью, возрастающей ролью данных институтов гражданского общества в решении важнейших проблем муниципальных образований.

Свидетельством дальнейшего развития общественных советов как институтов гражданского общества республики стало активное участие их представителей во II республиканском Форуме социально ориентированных некоммерческих организаций в октябре 2013г., где был широко представлен опыт работы.<sup>20</sup> Импульсом для дальнейшего эффективного взаимодействия Общественной палаты с общественными советами муниципальных образований стали предложения Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова о включении в состав палаты десяти членов из числа членов районных и городских общественных советов.<sup>21</sup>

На совещании с представителями общественных советов муниципальных образований с участием глав республики в апреле 2014г., инициированном Общественной палатой республики, отмечалось, что в республике создано 43 общественных совета, особо подчеркивалось, что деятельность советов стала более последовательной, системной. На повестке дня многих советов – общественный мониторинг острых социальных проблем, решение жизненно важных вопросов. Вместе с тем, назывались проблемы недостаточного использования имеющегося потенциала и ресурсов данных институтов гражданского общества в подготовке и принятии нормативных актов и муниципальных программ, затрагивающих интересы людей, вовлечения общественных организаций в свою деятельность.<sup>22</sup>

Таким образом, мы видим, что в условиях идущих реформ местного самоуправления в России, нацеленных на повышение меры социальной ответственности органов муниципальной власти перед гражданами, роль и значение общественных советов в осуществлении «обратной связи» с населением, диалоге с органами власти и местного самоуправления, решении насущных проблем развития территорий, все более возрастает. Вместе с тем, власти ожидают от третьего сектора, в том числе от общественных советов муниципальных образований, более активного участия в жизни общества, решении важнейших социально-экономических проблем, в том числе в общественном контроле реализации Указов Президента РФ, Указов Президента РТ, Республиканских программ, ФЗ «Об общественном контроле», осуществлении контроля качества социальных услуг, в вопросах противодействия коррупции и других.<sup>23</sup>

<sup>19</sup>. Доклад Общественной палаты Республики Татарстан. Май. 2013г. «О работе общественных советов муниципальных образований, министерств и ведомств Республики». Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html> (дата обращения 24.01.2015)

<sup>20</sup>. II Республиканский форум социально ориентированных некоммерческих организаций: информационный бюллетень. Том I-Казань: изд-во «Фолиант», 2014, 332с. Сс. 211-225

<sup>21</sup>. "Новый этап общественного движения республики". Выступление Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова на Втором республиканском форуме некоммерческих организаций 2 декабря 2013 года. II Республиканский форум социально ориентированных некоммерческих организаций: информационный бюллетень. Том I-Казань: изд-во «Фолиант», 2014г. 332с. Сс. 62-67

<sup>22</sup>. Доклад Председателя Общественной палаты Республики Татарстан. «О задачах по координации деятельности общественных советов при министерствах и ведомствах Республики Татарстан в целях повышения эффективности взаимодействия». Общественная палата Республики Татарстан. [Официальный сайт]. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/bulleten.html> (дата обращения 14.02.2015)

<sup>23</sup>. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/70700452/#ixzz3UpbMnNwb> (дата обращения 15.03.2015).

Обозначенные задачи требуют весьма компетентных действий представителей данных структур, что актуализирует также вопросы повышения их профессионального уровня, создания условий для их работы. На прошедшем в Подмосковье семинаре для губернаторов, глав крупных городов и председателей законодательных собраний, первый зам. главы администрации президента РФ В.Володин подчеркнул, что одной из важных задач на 2015 год для региональных элит является развитие условий для работы институтов гражданского общества, некоммерческих НКО.<sup>24</sup> Как показывает анализ проблемы, в Республике Татарстан созданы все условия для конструктивного развития общественных советов муниципальных образований, которые вносят свой достойный вклад в историю становления гражданского общества республики.

---

<sup>24</sup> Доклад первого заместителя главы администрации президента Вячеслава Володина на семинаре-совещании с вице-губернаторами в Подмосковье. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravda.ru/news/politics/31-01-2015/1246530-seminar-0/> (дата обращения 15.03.2015).