

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы («нулевого чтения»)
проекта федерального закона № 1065607-8 «О внесении изменений
в статьи 9 и 13 Федерального закона “Об основах общественного
контроля в Российской Федерации”»

Общественной палатой Российской Федерации (далее также – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 1065607-8 «О внесении изменений в статьи 9 и 13 Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"» (далее также – проект федерального закона, законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам общественного обсуждения проекта федерального закона, включая публичное обсуждение законопроекта, состоявшееся 12 февраля 2026 года, с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей субъектов права законодательной инициативы, внесших проект федерального закона, профессионального и экспертного сообществ.

Проект федерального закона 11 ноября 2025 года внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) Законодательным Собранием города Севастополя, Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, Московской городской Думой, Парламентом Республики Северная Осетия – Алания, Тюменской областной Думой¹.

В законопроекте предлагается исключить общественные советы при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1065607-8>

Российской Федерации из перечня субъектов общественного контроля, предусмотренного в статье 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ), с одновременным дополнением статьи 13 Федерального закона № 212-ФЗ положением о возможности создания таких советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что проект федерального закона внесен в Государственную Думу в порядке совместной законодательной инициативы пятью законодательными органами субъектов Российской Федерации. Подобная практика согласованного законотворчества представителями субъектов федерации применяется сравнительно редко и сама по себе свидетельствует о сформированной и консолидированной позиции части субъектов Российской Федерации по отдельным вопросам совершенствования федерального законодательства.

В ходе обсуждения участники общественной экспертизы подчеркнули значимость проявляемой субъектами Российской Федерации законодательной инициативы и отметили ее положительное значение для развития межрегионального взаимодействия и совершенствования федерального законодательства.

Вместе с тем представляется важным исходить из того, что наличие коллективной законодательной инициативы не освобождает от необходимости всесторонней оценки предлагаемых изменений, их соответствия конституционному предписанию об участии граждан в управлении делами государства², а также их возможного влияния на сложившуюся систему общественного контроля. Напротив, учитывая межрегиональный характер законодательной инициативы и потенциально значимые последствия предлагаемых изменений, их содержание нуждается в особенно тщательном анализе с точки зрения сохранения правовых гарантий участия граждан в

² Часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

осуществлении общественного контроля на всей территории Российской Федерации.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, предлагаемые новеллы направлены на изменение императивного, по мнению авторов законопроекта, принципа формирования общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, в настоящее время, по их мнению, в Федеральном законе № 212-ФЗ закреплена обязанность создания таких общественных советов, что, в свою очередь, предполагает их обязательное формирование в каждом субъекте Российской Федерации.

В качестве одного из ключевых аргументов в пользу пересмотра указанного подхода авторы законопроекта приводят результаты мониторинга реализации рассматриваемого положения³.

Так, согласно информации, поступившей от 79 законодательных органов субъектов Российской Федерации, по состоянию на начало 2023 года общественные советы при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации созданы в 36 субъектах Российской Федерации (46 %), тогда как в 43 субъектах Российской Федерации (54 %) такие советы не созданы.

Вместе с тем участники общественной экспертизы отметили, что Федеральный закон № 212-ФЗ устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия⁴.

В частности, в части 1 статьи 9 указанного федерального закона закреплён перечень субъектов общественного контроля, к числу которых отнесены в том

³ См. пояснительную записку к законопроекту,

⁴ Статья 1 Федерального закона № 212-ФЗ.

числе Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом общественные эксперты обратили внимание на различную степень регламентации их правового статуса.

Так, порядок формирования и деятельности Общественной палаты Российской Федерации урегулирован специальным федеральным законом⁵, а общественных палат субъектов Российской Федерации – специальным федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации⁶, и законом соответствующего субъекта федерации.

Общественные палаты (советы) муниципальных образований создаются и осуществляют свою деятельность, как представляется, на основании муниципальных нормативных правовых актов⁷ (либо в отдельных случаях регулируются законодательством субъектов Российской Федерации⁸).

В отношении общественных советов при федеральных органах исполнительной власти порядок их образования урегулирован актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В частности, общественные советы при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, могут образовываться руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по предложению

⁵ Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

⁶ Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

⁷ Данная гипотеза следует из смысла статьи 12 Федерального закона № 212-ФЗ.

⁸ К примеру, в Московской области по законодательной инициативе Общественной палаты Московской области принят Закон Московской области от 4 июля 2024 года № 114/2024-ОЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат муниципальных образований Московской области», устанавливающий общий порядок формирования общественных палат муниципальных образований Московской области, и являющийся первым в России соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

совета Общественной палаты⁹, а при федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, – могут создаваться по согласованию с Общественной палатой¹⁰.

Следует отметить, что участники общественной экспертизы в целом положительно оценили сложившуюся практику формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, подчеркнув, что при участии Общественной палаты создана такая модель их деятельности¹¹, которая основана на конкурсной основе, ротации состава, а также регулярной оценке эффективности их функционирования.

В свою очередь, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, как представляется, создаются в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации¹².

Данное обстоятельство свидетельствует о том, что даже при наличии правового регулирования порядок формирования общественных советов не носит универсального и единообразного характера и предполагает значительную роль усмотрения соответствующих органов публичной власти.

Таким образом, участники общественной экспертизы пришли к выводу, что часть 1 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ содержит лишь общий перечень субъектов общественного контроля, наделенных полномочиями по осуществлению общественного контроля в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ, который по своей правовой природе не носит исчерпывающего

⁹ Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 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».

¹⁰ Пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

¹¹ Часть 5 статьи 13 Федерального закона № 212-ФЗ.

¹² Данная гипотеза следует из смысла части 1 статьи 13 Федерального закона № 212-ФЗ.

характера¹³ и предполагает возможность дальнейшего развития и конкретизации соответствующих институтов на уровне федерального и регионального законодательства.

На указанное обстоятельство также обращено внимание в заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы¹⁴, в котором отмечено, что при оценке действующего регулирования следует исходить из принципа добровольности осуществления общественного контроля, закрепленного в пункте 2 статьи 6 Федерального закона № 212-ФЗ, распространяющегося, по мнению указанного управления, в том числе на порядок формирования субъектов общественного контроля и, таким образом, не предполагающего безусловной обязательности создания общественных советов.

При этом в отношении довода о возможном дублировании деятельности общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и иных субъектов общественного контроля, приводимом в пояснительной записке к законопроекту его авторами, участники общественной экспертизы отметили следующее.

В статье 9 Федерального закона № 212-ФЗ предусматривается перечень субъектов общественного контроля, осуществляющих соответствующую деятельность самостоятельно и в пределах собственной компетенции. Наличие нескольких субъектов общественного контроля, как представляется, обусловлено спецификой данного контроля и не свидетельствует само по себе о дублировании их деятельности.

Так, к примеру, общественная палата субъекта Российской Федерации является самостоятельным субъектом общественного контроля, деятельность которого регулируется отдельным законом субъекта Российской Федерации. Общественная палата субъекта Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан и некоммерческих организаций, проживающих и

¹³ Согласно части 2 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться иные организационные структуры общественного контроля.

¹⁴ Размещено в Системе обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». / URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1065607-8>.

осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, с соответствующими органами публичной власти, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики и одновременно с этим осуществляет общественный контроль в отношении широкого круга органов и организаций на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, включая законодательные и исполнительные органы субъектов федерации, а также органы местного самоуправления¹⁵.

В свою очередь, общественный совет при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации также является субъектом общественного контроля¹⁶, однако имеет, как представляется, иную правовую природу. В частности, он создается как консультативно-совещательный орган при конкретном органе государственной власти субъекта Российской Федерации¹⁷ и ориентирован преимущественно на взаимодействие с соответствующим законодательным органом субъекта Российской Федерации и учет общественных интересов при оценке его деятельности¹⁸.

Отличия проявляются и в порядке формирования рассматриваемых институтов.

Так, общественная палата субъекта Российской Федерации формируется в соответствии с процедурами, установленными законом субъекта Российской Федерации, и, как правило, с участием представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

¹⁵ Часть 1 статьи 1 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

¹⁶ Согласно статье 9 Федерального закона № 212-ФЗ.

¹⁷ Данная гипотеза следует из смысла части 1 статьи 13 Федерального закона № 212-ФЗ.

¹⁸ Данное утверждение сделано на основании анализа деятельности существующих общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации формируются, как правило, на конкурсной основе.

Таким образом, участники общественной экспертизы пришли к выводу, что общественная палата субъекта Российской Федерации и общественный совет при законодательном (представительном) органе государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют различающиеся по масштабу и функциональной направленности задачи. В связи с этим утверждение о дублировании их деятельности не может рассматриваться как безусловное основание для пересмотра действующей модели правового регулирования.

Важно отметить, что участники общественной экспертизы согласились с наличием в ряде субъектов Российской Федерации случаев недостаточной эффективности деятельности общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, как представляется, подобные проблемы в значительной степени обусловлены недостаточной правовой регламентацией их деятельности, отсутствием в ряде случаев закрепленных полномочий и недостаточным методическим обеспечением их функционирования.

В этой связи законопроект не решает выявленные проблемы в деятельности рассматриваемых общественных советов и не направлен на совершенствование их правового статуса.

В то же время участники общественной экспертизы обратили внимание, что исключение общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации из перечня субъектов общественного контроля, предусмотренного в статье 9 Федерального закона № 212-ФЗ, может повлечь возникновение неопределенности в отношении правового статуса и объема полномочий тех общественных советов, которые уже созданы и осуществляют свою деятельность в ряде субъектов Российской Федерации.

В частности, подобное изменение способно, по мнению общественных экспертов, привести к пробелам в правовом регулировании, при которых фактически созданные общественные советы окажутся вне установленной Федеральным законом № 212-ФЗ и сложившейся системы общественного контроля, что таким образом может повлечь снижение их институциональной значимости, а также поставить под сомнение правовые основания осуществляемой ими деятельности.

Принимая во внимание данные обстоятельства участники общественной экспертизы отметили целесообразность проведения дополнительной работы по сбору и анализу успешных практик деятельности общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также по выявлению существующих проблем их создания.

В свою очередь, результаты такой работы могут стать основанием для последующего совершенствования правового регулирования деятельности рассматриваемых общественных советов, включая уточнение их правового статуса, порядка формирования, полномочий и форм взаимодействия с органами публичной власти.

На основании вышеизложенного, а также руководствуясь необходимостью сохранения единого правового поля и недопущения снижения уровня гарантий участия граждан в осуществлении общественного контроля, Общественная палата не поддерживает проект федерального закона № 1065607-8 «О внесении изменений в статьи 9 и 13 Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"».