



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

13.11.2023 № 6528-1/23-06-0-д

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по образованию, науке, культуре,
туризму, спорту и делам молодежи

М.Н. Левченко

**Заключение
на проект областного закона
«О государственной поддержке языков
коренных малочисленных народов Российской Федерации,
проживающих на территории Ленинградской области»**

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Рассмотрев проект областного закона «О государственной поддержке языков коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается:

- 1) установить, что в Ленинградской области осуществляется государственная поддержка сохранения, изучения и развития языков коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области;
- 2) определить, что языками коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области, являются вепсский, водский и ижорский языки;
- 3) определить полномочия Губернатора Ленинградской области, Законодательного собрания Ленинградской области, Правительства Ленинградской области в сфере сохранения, изучения и развития языков коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области;
- 4) установить, что государственная поддержка сохранения, изучения и развития языков коренных малочисленных народов Российской Федерации,

проживающих на территории Ленинградской области, осуществляется посредством реализации государственных программ Ленинградской области, предусматривающих соответствующие мероприятия, за счет средств областного бюджета Ленинградской области.

В целом следует отметить, что вопрос о принятии законопроекта в предложенной редакции относится к категории вопросов целесообразности.

Вместе с тем правовое управление полагает необходимым высказать ряд замечаний относительно его концепции.

Правовую основу законопроекта, как следует из справки о состоянии законодательства, составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 1807-1), Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ), постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 1807-1 и Федеральный закон № 82-ФЗ имеют разные предметы правового регулирования.

В Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) вопросы сохранения родного языка (как гарантии, предоставляемой всем без исключения народам Российской Федерации) и вопросы защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации также регулируются отдельно.

Так, согласно статье 26 Конституции каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

В соответствии со статьей 68 Конституции Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. При этом государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

В развитие указанных положений Конституции пунктом 2 статьи 2 Федерального закона № 1807-1 определено, что Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения.

Пунктом 5 статьи 3 Федерального закона № 1807-1 также установлено, что государство признает равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие, при этом все языки народов Российской Федерации пользуются поддержкой государства.

Анализ указанных норм позволяет сделать вывод о том, что государственная политика Российской Федерации направлена на сохранение, развитие и изучение всех без исключения языков народов Российской Федерации.

В этом смысле концепция законопроекта, ориентированная на государственную поддержку сохранения, изучения и развития лишь некоторых языков (языков коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области), не в полной мере соотносится с вышеуказанными положениями Конституции и Федерального закона № 1807-1.

В связи с этим соответствующие положения законопроекта могут быть истолкованы как дискриминационные по отношению к языкам других народов, проживающих на территории Ленинградской области.

Что касается защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, то согласно статье 69 Конституции Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия.

В развитие указанных положений Конституции статьей 5 Федерального закона № 82-ФЗ определено, что федеральные органы государственной власти имеют право принимать федеральные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, развития, сохранения и возрождения их языков, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, использования и охраны земель и других природных ресурсов.

Осуществление указанных программ обеспечивается за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

К реализации указанных программ могут привлекаться органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых средств, а также уполномоченные представители малочисленных народов.

Статьей 6 Федерального закона № 82-ФЗ также установлен исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов, в том числе закреплено право участвовать в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и принимать региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель

традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов.

Традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее - традиционный образ жизни) определяется пунктом 2 статьи 1 Федерального закона № 82-ФЗ как исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований.

В целях сохранения и развития своей самобытной культуры за лицами, относящимися к малочисленным народам, а также за объединениями малочисленных народов пунктом 1 статьи 10 Федерального закона № 82-ФЗ закреплено право на сохранение и развитие родных языков.

Понимая языки малочисленных народов как часть их самобытной культуры, вопросы сохранения, изучения и развития данных языков можно рассматривать как один из частных случаев защиты традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

В этом смысле концепция законопроекта, предусматривающая защиту прав коренных малочисленных народов исключительно в форме государственной поддержки сохранения, изучения и развития их языков, является гораздо более узкой в сравнении с концепцией Федерального закона № 82-ФЗ.

Кроме того, полагаем необходимым обратить внимание на следующий момент: основной смысл законопроекта заключен в статье 3, согласно которой единственным механизмом государственной поддержки сохранения, изучения и развития языков коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области, является реализация государственных программ Ленинградской области, предусматривающих соответствующие мероприятия.

Однако в этом случае необходимость принятия областного закона (в предложенной инициатором законопроекта редакции) может быть поставлена под сомнение, поскольку рассматриваемые вопросы в достаточной степени регламентированы федеральным и областным законодательством.

Так, в соответствии с пунктами 43 и 103 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) решение вопросов, связанных с осуществлением мер, направленных на поддержку, сохранение, развитие и изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации, языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, организацией и обеспечением защиты прав, исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации

отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 7 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ по указанным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 10 областного закона от 27 июля 2015 года № 82-оз «О стратегическом планировании в Ленинградской области» полномочие по утверждению государственных программ Ленинградской области закреплено за Правительством Ленинградской области.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 38 Устава Ленинградской области Правительство Ленинградской области формирует отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области.

Как указано в статье 40 Устава Ленинградской области, отраслевые органы исполнительной власти Ленинградской области формируются Правительством Ленинградской области в целях осуществления закрепленных за ними полномочий и функций на всей территории Ленинградской области. Положения об отраслевых, территориальных и иных органах исполнительной власти утверждает Правительство Ленинградской области, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Кроме того, согласно пункту 2¹ части 1 статьи 38 Устава Ленинградской области Правительство Ленинградской области осуществляет меры по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области, их языков и культуры, защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств.

В подтверждение изложенного следует отметить, что в настоящее время, в отсутствие областного закона о государственной поддержке коренных малочисленных народов, на территории Ленинградской области в рамках подпрограммы «Укрепление национального единства, этнокультурное развитие и развитие внешних связей» государственной программы Ленинградской области «Устойчивое общественное развитие Ленинградской области», утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года № 399, реализуется комплекс процессных мероприятий «Поддержка этнокультурной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ленинградской области».

В рамках указанного комплекса мероприятий осуществляются: создание условий для сохранения этнической самобытности, развития родных языков и культуры коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ленинградской области, популяризация культурно-исторических традиций

коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ленинградской области, обеспечение организационной поддержки национально-культурных традиций коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ленинградской области, содействие в различных сферах деятельности коренных малочисленных народов, проживающих в Ленинградской области.

С учетом изложенного правовое управление предлагает в рамках рассмотрения законопроекта дополнительно обсудить вопрос о целесообразности внесения в него изменений альтернативного характера: 1) либо в целях приведения его в соответствие с Федеральным законом № 1807-1, что предполагает включение в законопроект положений о государственной поддержке сохранения, изучения и развития языков всех народов, проживающих на территории Ленинградской области; 2) либо (если законопроект ориентирован все же только на государственную поддержку коренных малочисленных народов) о дополнительном включении в законопроект положений о гарантиях иных прав указанных народов.

Безотносительно к изложенным выше замечаниям концептуального характера, текст законопроекта требует корректировки.

Так, согласно наименованию, статьям 1 и 3 законопроекта предметом регулирования является государственная поддержка сохранения, изучения и развития языков малочисленных народов. Статьей 2 законопроекта определяются полномочия органов государственной власти Ленинградской области в сфере сохранения, изучения и развития языков малочисленных народов без использования слов «государственная поддержка». Статьей 4 регулируются вопросы финансового обеспечения расходов, связанных с осуществлением государственной поддержки сохранения и развития языков малочисленных народов без указания на изучение языков.

В целях приведения положений законопроекта к единообразию в статье 2 законопроекта слова «сохранение, изучение и развитие языков» необходимо заменить словами «государственная поддержка сохранения, изучения и развития языков» в соответствующих падежах, в статье 4 законопроекта - слова «сохранения и развития» заменить словами «сохранения, изучения и развития».

Пункт 2 части 3 статьи 2 законопроекта относит к полномочиям Правительства Ленинградской области определение уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области в сфере государственной поддержки языков коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области, а также их полномочия и функции.

Учитывая сложившуюся в Ленинградской области практику законодательного регулирования, а также принимая во внимание, что определение уполномоченных органов подразумевает определение их полномочий и функций, в пункте 2 части 3 статьи 2 законопроекта слова «, а также их полномочия и функции» предлагаем исключить.

Статьи 3 и 4 законопроекта содержат дублирующие положения, регулирующие осуществление государственной поддержки малочисленных народов за счет средств областного бюджета Ленинградской области.

В целях корректировки указанных положений предлагаем в статье 3 законопроекта слова «за счет средств областного бюджета Ленинградской области» исключить.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенные факторы не выявлены.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин