**Некоторые проблемы правового регулирования топонимических отношений и формирования топонимического права**

Качанов Роман Евгеньевич

Автор анализирует проблемы формирования топонимического права как новой отрасли права и юридических знаний

Если сказать, что наш мир состоит из имен и названий значит не сказать ничего. Практически любой предмет, явление реальной действительности, любое живое существо имеет либо потенциально может иметь свое наименование (имя, название).

Наука, которая занимается изучением различных имен и наименований имеет название «ономастика». Данная наука содержит в себе ряд научных подотраслей, которые формируются в соответствии с видами наименований (например, топонимика, зоонимика и т.п.). В ономастике принято выделять в основном следующие виды наименований (названий): антропонимы – имена людей; зоонимы – имена (клички) животных; космонимы – наименования зон космического пространства; астронимы – наименования отдельных небесных тел; хрематонимы – названия предметов материальной культуры; этнонимы – наименования различных наций, народностей, этносов; корпоратонимы – наименования юридических лиц (фирменные наименования); фитонимы – названия растений; топонимы – наименования различных территориальных образований и местностей (географические названия); иные наименования.

Как известно, правом регулируются не все отношения, возникающие в обществе, а только те из них, которые представляют для общества какую-либо значимость и непосредственно затрагивают интересы его членов. Эта формула в полной мере распространяется и на область функционирования наименований. Определенные виды наименований, например, такие как антропонимы, корпоратонимы или топонимы регулируются правовыми нормами, однако большинство категорий названий в силу самых разных причин не оказались в арбитре правового регулирования.

Различные категорий наименований регулируются, как правило, разными отраслями права, причем характер правового регулирования также различен. Так, например, имена людей и наименования юридических лиц регулируются нормами гражданского и конституционного права; наименования мест происхождения товаров – нормами гражданского и международного частного права; наименования этносов, государственных органов и должностных лиц, политических партий, религиозных объединений – нормами конституционного права; географические названия, наименования органов и должностных лиц местного самоуправления – нормами конституционного и муниципального права; наименования морских и речных судов – нормами транспортного права и т.п.

Наличие в российском законодательстве достаточно объемного правового регулирования имен и наименований воспринимается рядом авторов как основание для постановки вопроса о необходимости создания номинативного права – комплексного правового образования, направленного на юридическое и научное упорядочение рассматриваемой сферы общественных отношений. Так, например, авторы специализированного журнала, посвященного юрислингвистической тематике, говорят по данному вопросу следующее: «Мы хотим поставить вопрос об особом виде прав человека - лингвистическом праве, которое может стать составной частью зафиксированных в международных документах прав человека. Это право состоит из нескольких компонентов: уже упомянутое политико-правовое как одна из сторон национального права; номинативное право - право на участие в именовании и переименовании топонимических и других объектов; комплекс "прав на имя", о которых сказано выше; право на лингвистическую экологию, по которому человек не должен оказываться во враждебной языковой среде, в которой он унижен как якобы недостаточно культурный и малообразованный гражданин, в которой он терпит коммуникативный ущерб (из этого права вытекает и право на языковой пуризм), в которой он оказывается оскорбленным грубой, вульгарной, иногда даже обсценной лексикой как в обыденной жизни, так и в СМИ, которые становятся в последнее время основным источником или проводником такого монстра социальной психологии, как речевая агрессия и лингвистическое манипулирование общественным сознанием»-1.

Не вдаваясь в подробности содержания вышеуказанного предложения, отмечу только, что номинативно-правовое регулирование общественных отношений может стать в дальнейшем объектом самых серьезных научных исследований. Нами же в этой работе будут затронуты лишь некоторые теоретические вопросы одной из важнейших составных частей национального «номинативного права» - топонимического права Российской Федерации.

Топонимы (от греч. topos (топос) — «место, местность» и onyma (онима) или onoma (онома) — «имя») представляют собой одну из тех категорий наименований, функционирование которых в обществе законодатель решил подвергнуть правовому упорядочению.

Правовое регулирование топонимических отношений в Советский период российской истории характеризуется следующими основными чертами:

1) Безсистемность – отсутствие единой системы и методологии построения топонимо- правового материала; отсутствует дифференциация топонимо-правовых норм на части и институты; как в науке, так и в самих нормах права отсутствует упоминание о топонимических отношениях, топонимическом праве.

2) Пробельность – отсутствие в топонимическом праве общей части и других важнейших институтов; имеющиеся правовые институты также характеризуются неполнотой нормативного содержания.

3) Правовая нерасчлененность.

1. Отсутствие разделения правового регулирования номинативных отношений на публично- правовое и частноправовое. Так, например, даже из наименований таких актов советского топонимического законодательства как, допустим, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 сентября 1957 года «Об упорядочении дела присвоения имен государственных и общественных деятелей административно-территориальным единицам, населенным пунктам, предприятиям, учреждениям, организациям и другим объектам» или Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1964 года «О порядке наименования и переименования краев, областей, районов, а также городов и других населенных пунктов, предприятий, колхозов, учреждений и организаций» следует, что советский законодатель не разграничивал правовое регулирование топонимов (публичное право) и корпоратонимов (частное право). При этом следует помнить о том, что в качестве материально-экономической базы частного права выступает частная собственность. Если в стране частная собственность отсутствует, однако формально имеются все прочие атрибуты частного права (например, Гражданский кодекс) тем не менее, ни о каком разделении права на частное и публичное говорить не приходится, т.к. в этом случае все право носит публичный (огосударствленный) характер. Данное обстоятельство как раз и объясняет тот факт, что советский законодатель принципиально не разграничивал топонимо-правовое и корпоратонимо-правовое регулирование.

2. Отсутствует дифференциация правового регулирования административно- территориальных и топонимических отношений. Так, например, в формально сохраняющем и по сегодняшний день свою юридическую силу Положении о порядке решения вопросов административно- территориального устройства РСФСР, утвержденном Указом Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. имеется отдельная глава, посвященная порядку наименования и переименования административно-территориальных единиц, населенных пунктов, предприятий, учреждений, организаций и других объектов, а также присвоения им имен государственных и общественных деятелей.

4) Идеологичность – одной из важнейших задач советского топонимического законодательства, а также включенных в него норм о наименованиях предприятий, учреждений, организаций является обеспечение отражения в топонимах и корпоратонимах социалистической (коммунистической) идеологии, которая выступает в качестве: а) конституционной; б) государственной; в) обязательной; г) господствующей. Устанавливаемые государством новые (современные) топонимы, которые, как правило, имеют идеологическую основу, противопоставляются топонимам историческим.

Современное состояние правового регулирования топонимических отношений также характеризуется как безсистемностью, так и пробельностью. В частности, топонимическое право и в настоящее время не признается в качестве важного нормативно-правового образования. Федеральная, региональная и муниципальная нормативная база топонимического права на сегодняшний день характеризуется большой степенью незавершенности и неопределенности. В Российской Федерации федеральный закон, который бы системно осуществлял правовое регулирование топонимических отношений, отсутствует; нормы топонимического права рассосредоточены и расположены во множестве актах федерального, регионального и муниципального законодательства, причем эти акты содержат множество пробелов даже по самым важным и принципиальным вопросам. Принятый в 1997 году Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» не стал головным законом для топонимического права, т.к. институт наименований географических объектов является всего лишь одним из институтов особенной части топонимического права. На уровне субъектов Российской Федерации в настоящее время принят всего лишь один закон, посвященный правовому регулированию топонимических отношений – Закон города Москвы «О наименовании территориальных единиц, улиц и станций метрополитена города Москвы». Продолжает отсутствовать общая часть топонимического права, которая призвана определить общие принципы, основы правового регулирования отношений по установлению, нормализации, употреблению, регистрации, учету и сохранению всех топонимов без дифференциации их на виды. При этом необходимо отметить, что такие черты советского топонимического законодательства как правовая нерасчлененность и идеологичность постепенно сводятся на «нет». И связан данный процесс, прежде всего с принятием Федерального закона «О наименованиях географических объектов», который урегулировал только топонимические отношения (отношения по функционированию наименований юридических лиц сегодня регулируются Гражданским кодексом), а также с тем, что Конституция Российской Федерации 1993 года в статье 13 сформулировала принцип идеологического многообразия и запрета установления той или иной идеологии в качестве государственной или обязательной. Однако стоит отметить, что указанный конституционный принцип так и не был в полной мере реализован в топонимическом законодательстве, и в нашей стране продолжают существовать сотни тысяч топонимов, которые имеют идеологическую (революционно- коммунистическую) основу. По данному вопросу М. Краснов отмечает, в частности, следующее: «Отказавшись от коммунистического тоталитаризма, мы официально так и не вынесли ему оценку - ни историческую, ни главным образом правовую. Это породило и продолжает порождать сумятицу в общественном сознании, не позволяет опереться на четкую мировоззренческую, ценностную основу, без которой немыслима дифференциация экстремистских проявлений в плюралистическом обществе. В конце концов если одна разновидность тоталитаризма для нас, пусть не хороша, но и не так уж плоха (обилие коммунистической топонимики и иных атрибутов большевистской эпохи, т.е. отражающих интересы лишь одной партии, что, кстати, противоречит ст.13 Конституции РФ; перманентно возобновляющиеся дискуссии о восстановлении снесенных памятников большевистским деятелям и нежелание устанавливать памятники героям антикоммунистического сопротивления; заявления официальных лиц - все это проявления отсутствия понимания того, что есть тоталитаризм в любом его проявлении), то это мало чем отличается от политики двойных стандартов, которая в других случаях справедливо отвергается»-2.

Пробельность правового регулирования топонимических отношений в Российской Федерации является одной из наиболее важных причин тех трудностей, которые возникают при попытке сформулировать систему топонимического права, т.е. схему внутренней дифференциации топонимо-правовых норм. Однако, выполняя работу законодателя, можно предложить следующую систему топонимического права:

Общая часть топонимического права:

1. Цель и задачи топонимического права.

2. Топонимическая деятельность и топонимо-правовые отношения.

3. Субъекты и объекты топонимического права.

4. Источники топонимического права.

5. Принципы топонимического права.

6. Основы топонимо-правового статуса органов публичной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7. Нормализация и употребление топонимов.

8. Учет и сохранение топонимов.

9. Основы топонимического процесса.

10. Финансовые основы топонимической деятельности.

11. Ответственность в топонимическом праве.

Особенная часть топонимического права:

12. Официальное наименование российского государства.

13. Наименования географических объектов.

14. Особенности наименований субъектов Российской Федерации.

15. Наименования муниципальных образований.

16. Наименования особо охраняемых природных территорий.

17. Наименования внутрипоселенческих (местных) территориальных объектов.

18. Наименования условно-территориальных единиц.

Таким образом, если общая часть топонимического права должна отражать те общие положения, которые устанавливают правовой режим функционирования всех топонимов, то особенная часть топонимического права должна определять правовой режим наименований отдельных видов топонимических объектов.

Структура особенной части топонимического права нами была предложена исходя из следующего. В статье 1 Федерального закона «О наименованиях географических объектов» географические объекты определяются как существующие или существовавшие относительно устойчивые, характеризующиеся определенным местоположением целостные образования Земли: материки, океаны, моря, заливы, проливы, острова, горы, реки, озера, ледники, пустыни и иные природные объекты; республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа; города и другие поселения, районы, волости, железнодорожные станции, морские порты, аэропорты и подобные им объекты. Согласно пункту 2 статьи 3 указанного Федерального закона «действие настоящего Федерального закона не распространяется на деятельность в области установления, нормализации, употребления, регистрации, учета и сохранения наименований внеземных тел и расположенных на них объектов, а также объектов, расположенных в городах и других поселениях». Основываясь на этих положениях Федерального закона, можно установить, что федеральный законодатель не относит к числу географических объектов другие виды топонимических объектов, в частности, государства (Российскую Федерацию), территориальные единицы, не являющиеся административно-территориальными единицами (федеральные округа, военные округа, округа арбитражных судов, избирательные округа и другие территориальные единицы – условно- территориальные единицы), муниципальные образования, особо охраняемые природные территории, а также территориальные объекты, расположенные в поселениях, в том числе находящиеся в границах населенного пункта географические объекты (внутрипоселенческие территориальные объекты).

Основываясь на вышесказанном, можно сформулировать следующие выводы.

1. Для правового регулирования официального наименования российского государства характерны важные особенности. Так, согласно статье 1 Конституции России «1. Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. 2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны». Исходя из того, что в соответствии со статьей 135 Конституции РФ положения Главы 1 Конституции могут быть изменены только общероссийским референдумом либо Конституционным Собранием, данный порядок изменения Главы 1 распространяется также и на официальное наименование российского государства.

2. Основываясь на том, что согласно пункту «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации наименования географических объектов находятся в исключительном федеральном ведении, субъекты РФ не обладают правом регулирования данной сферы общественных отношений, за исключением установления порядка реализации полномочий региональных органов государственной власти, которые непосредственно определяются в ФЗ «О наименованиях географических объектов».

3. Субъекты Российской Федерации являются разновидностью географических объектов. Согласно абзацу первому пункта 4 статьи 9 Федерального закона от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» «переименование республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также городов Российской Федерации осуществляется федеральными законами по представлениям субъектов Российской Федерации».

Данная норма Закона в части определения федерального закона в качестве правового акта, которым осуществляется переименование субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 28 ноября 1995 года № 15-П по делу о толковании части второй статьи 137 Конституции Российской Федерации).

Основанием для рассмотрения дела Конституционным Судом явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании части второй статьи 137 Конституции РФ (согласно данной норме, в случае изменения наименования субъекта РФ новое наименование подлежит включению в статью 65 Конституции), в связи с чем Государственная Дума ходатайствовала о толковании этой конституционной нормы относительно того, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в статью 65 Конституции нового наименования субъекта Российской Федерации.

При рассмотрении дела, произведя анализ статьи 71 и статьи 72 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд заключил, что данные статьи не относят вопрос об изменении наименования субъекта Российской Федерации, ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и, следовательно, этот вопрос относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд провел четкую границу между понятием «право на изменение наименования субъекта РФ», которое принадлежит данному субъекту Российской Федерации и понятием «внесение изменения в Конституцию Российской Федерации», осуществляемое на основании принятого субъектом Российской Федерации топонимического решения Президентом Российской Федерации в форме указа.

Необходимо отметить, что топонимическая практика в отношении наименований субъектов Российской Федерации осуществляется не в направлении реализации соответствующих положений Федерального закона «О наименованиях географических объектов», устанавливающих требования к наименованиям географических объектов (пункт 2 статьи 7), основания для переименования географических объектов (пункт 3 статьи 7) и порядок присвоения наименований географическим объектам и переименования географических объектов (статья 9), а в направлении реализации правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Так, после принятия соответствующих решений субъектами Российской Федерации указами Президента Российской Федерации от 9 января 1996 года № 20, 10 февраля 1996 года № 137, 9 июня 2001 года № 679, 25 июля 2003 года № 36 в Конституцию Российской Федерации были включены новые наименования субъектов Российской Федерации – Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Калмыкия, Чувашская Республика – Чувашия и Ханты- Мансийский автономный округ – Югра вместо наименований Ингушская Республика, Республика Северная Осетия, Республика Калмыкия – Хальмг Тангч, Чувашская Республика – Чаваш республики и Ханты-Мансийский автономный округ соответственно.

Сделанный Конституционным Судом вывод о том, что именно субъекты Российской Федерации являются субъектами собственной топонимизации не исключает право федеральной законодательной власти принимать правовые нормы, устанавливающие общие требования к наименованиям субъектов РФ, а также общие контуры правовой процедуры топонимизации субъектов РФ и процедуру внесения Президентом РФ нового наименования субъекта РФ в конституционный текст. В абзаце четвертом пункта 5 мотивировочной части Постановления, в частности, говорится, что право Президента РФ включать в статью 65 Конституции новое наименование «не противоречит содержанию и смыслу Конституции РФ и не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения части 2 статьи 137 Конституции РФ федеральным законом». Также сделанный Конституционным Судом вывод не исключает право субъектов Российской Федерации регулировать порядок реализации их полномочия по осуществлению собственной топонимизации. Это следует, в частности, из пункта 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которому «вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов».

4. Согласно пункту 2 статьи 10 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11 – 13 настоящего Федерального закона».

Практика определения границ и территорий муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что в этих законах определяются также и наименования муниципальных образований. Представляется, что такая практика правомерна, так как именно наименования топонимических объектов (в данном случае – муниципальных образований) являются основной формой их идентификации. Таким образом, именно указанными законами определяются наименования муниципальных образований; посредством принятия новых законов о территориях и границах муниципальных образований можно осуществлять приведение в соответствие наименований муниципальных образований с новыми наименованиями административно-территориальных единиц и населенных пунктов, установленных уполномоченным федеральным органом государственной власти в соответствии с Федеральным законом «О наименованиях географических объектов». Нормы топонимического права призваны урегулировать указанные действия субъектов Российской Федерации.

5. Согласно пункту «д» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33- ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» не регулирует сферу наименований особо охраняемых природных территорий. Таким образом, эти отношения могут быть урегулированы нормами топонимического права.

6. Как нами было отмечено выше, действие Федерального закона «О наименованиях географических объектов» не распространяется на объекты, расположенные в городах и других поселениях (внутрипоселенческие территориальные объекты). Согласно пункту 30 Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР «Наименование и переименование улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов производятся исполнительными комитетами соответствующих городских, поселковых и сельских Советов народных депутатов. Присвоение имен государственных и общественных деятелей улицам, площадям и другим составным частям населенных пунктов производится Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, городских (городов республиканского (РСФСР) подчинения) Советов народных депутатов».

7. Условно-территориальные единицы образуются на основании федеральных и региональных законов, а также иных нормативно-правовых актов (например, ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», являющийся правовой основой образования округов арбитражных судов). Следовательно, именно этими нормативными актами условно-территориальным единицам присваиваются наименования; посредством внесения изменений и дополнений в указанные нормативные акты можно осуществлять и переименование условно-территориальных единиц в случае несоответствия их наименований определенным топонимическим требованиям.

**Список литературы**

1. Юридический аспект языка в лингвистическом освещении // Юрислингвистика-1. Проблемы и перспективы. – Барнаул, 1999. – С.11-58

2. М. Краснов. Законодательные дефиниции не всегда полезны // Российская юстиция, № 2, февраль 2003 г.