ANAS Transactions Earth Sciences 1 / 2022

http://www.journalesgia.com

ОБЪЕКТЫ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ибрагимов В.Б., Кенгерли И.Т.

Институт геологии и геофизики НАН Азербайджана
AZ1143, г.Баку, просп. Г.Джавида, 119: ibrahimov.vb@gmail.com

GEOLOGICAL HERITAGE SITES IN THE LEGISLATION OF THE AZERBAIJAN REPUBLIC

Ibrahimov V.B., Kangarli I.T.
Institute of Geology and Geophysics, Azerbaijan National Academy of Sciences
119 H.Javid Ave, Baku, Azerbaijan, AZ1143: ibrahimov.vb@gmail.com

Keywords: *Law of the Azerbaijan Republic "On Subsoil", Law of Azerbaijan Republic "On Specially Protected Natural Areas and Objects", environmental regulations, subsoil plots, geological heritage sites*

Summary. The paper discusses environmental legal aspects of the Law of the Azerbaijan Republic "On Subsoil" (Part 1, Art. 7, 25). It identifies the terminological errors made in these norms, and, through comparing the norms with the provisions of other environmental regulations, proposes ways of error elimination. With the view to harmonize Azerbaijan legislation with the provisions of international environmental law, authors propose revising the conceptual basis of the "Law on Subsoil" by introducing the term "Geological heritage sites" instead of the term "specially protected geological objects". Providing explanation of the newly proposed term, the paper suggests new versions of the respective norms to be revised as *de lege ferenda*. The paper also reviews the Law of Azerbaijan Republic "On Specially Protected Natural Areas and Objects", and singles out a gap in the definition of the concept of "specially protected natural areas" (Part 1, Article 1). As per the authors' opinion, these gaps could have emerged due to the absence of the term "plots of the subsoil" and failure to include such plots from the scope of coverage of the discussed law. In order to fill in the identified gap, the authors suggest new definitions of terms "specially protected nature territories" and "conservative protection of subsoil", to be introduced to the Law on the basis of *de lege ferenda*.

© 2022 Earth Science Division, Azerbaijan National Academy of Sciences. All rights reserved.

Охрана недр (при более широком подходе – рациональное использование и охрана недр) является одним из основных институтов горного права (Сидоров, 2019). Под охраной недр В.Д.Мельгунов (Мельгунов, 2017) понимает «совокупность мероприятий, определенных нормативными правовыми актами и техническими проектами по использованию недр, обеспечивающих в интересах нынешнего и будущих поколений состояние защищенности недр и их ресурсов от возможного вреда».

Различают два вида охраны недр (Башмаков и др., 1976). Первый вид – это так называемая *опосредованная охрана недр*, включающая комплекс превентивных и восстановительных мероприятий, направленных соответственно на предотвращение опасностей и угроз, возникающих в результате негативного воздействия операций по недропользованию на окружающую среду и человека, и восстановление техногенно нарушенных участков природной среды после прекращения, приостановления или ограничения этих операций в установленном порядке (Ибрагимов, 2015а). Второй вид – это *консервативная охрана недр*, которой соответствует один из основных видов пользования недрами в ч.1 ст.7 Закона Азербайджанской Республики от 13 февраля 1998 г. №439-IQ «О недрах» (далее – Закон АР о недрах), – образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, лечебно-оздоровительное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости). Такая трактовка консервативной охраны недр, заимствованная из ч.1 ст.6 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 г. №2395-1 «О недрах (далее – Закон РФ о недрах) без должного критического анализа, вызывает определенные сомнения (как в терминологическом, так и содержательном плане) с позиций эко-

логического права и законодательства. Поэтому анализ ее различных аспектов был выбран нами в качестве предмета обсуждения в настоящей статье.

Понятийный аппарат Закона АР о недрах (термины, понятия, дефиниции)

«Развитие права всегда сопряжено с обсуждением и формированием терминологии. Право как регулятор человеческого поведения тем эффективнее выполняет свою роль, чем более верно концептуально и лингвистически выражены его констатации, предписания, дозволения и запреты. Необходимость осмысления юридической терминологии существует всегда, но ее значение повышается в периоды, когда происходят существенные структурные изменения в праве, обусловленные историческими потребностями. В эти периоды приходится особенно тщательно обдумывать и смысл происходящих перемен, и значение сопутствующих им терминологических преобразований» (Колбасов, 1999). Это суждение известного российского юриста-эколога как нельзя лучше характеризует современное состояние понятийно-терминологической базы законодательства о недрах, в которой, как будет показано ниже на конкретных примерах, очень легко «заблудиться» из-за неточностей, нечетких определений и необъяснимой подмены одних терминов другими (Перчик, 2007).

В связи с этим вернемся к формулировке упомянутой выше эколого-правовой нормы (ч.1 ст.7 Закона АР о недрах) и для удобства и большей наглядности последующего анализа условно разделим ее на две части: 1) образование особо охраняемых геологических объектов (ООГО), имеющих научное, культурное, эстетическое, лечебно-оздоровительное значение; 2) научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости.

1. Начнем анализ с части 1, где перечислены (после слова «имеющих») критерии значимости ООГО, и сопоставим их с аналогичными критериями, приведенными в некоторых законодательных актах экологического законодательства АР (сведены ниже в таблицу 1), – Законе АР от 8 июня 1999 г. №678-IQ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), Законе АР от 24 марта 2000 г. №840-IQ «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» (далее – Закон об особо охраняемых природных территориях), Земельном кодексе АР от 25 июня 1999 г. №695- IQ (далее – Земельный кодекс) и Водном кодексе АР от 26 декабря 1997 г. №418- IQ (далее – Водный кодекс).

Сравнительно-правовой анализ критериев значимости ООГО (ч.1 ст.7 Закона АР о недрах) и других природных объектов/территорий (см. табл. 1) показал несогласованность изложения соответствующих эколого-правовых норм, содержащих эти критерии, и многообразие (множественность) используемых терминов, обозначающих их. Напомним в связи с этим положения Конституционного закона АР от 21 декабря 2010 г. №21-IV KQ «О нормативных правовых актах», согласно которым:

- как система нормативных правовых актов (НПА) в целом, так и отдельные НПА должны обладать свойством *внутренней согласованности* (ст.6, ст.25.1), в том числе в части используемой терминологии;
- при изложении правовых норм НПА следует избегать (ст.25.2) «…дублирования нормативных предписаний и их *множественности по одному и тому же вопросу*» (в нашем случае: по вопросу критериев значимости природных объектов и территорий. – Авт.);
- «термины и понятия, используемые в тексте нормативного правового акта, должны быть понятными и однозначными» (ст. 25.5), при этом «одни и те же термины должны употребляться в одном значении и *иметь единую форму*» (ст.54.2).

Таблица 1

Критерии значимости природных объектов в некоторых законодательных актах экологического законодательства Азербайджанской Республики

Критерии значимости	Законодательный акт
особое экологическое, научное, культурное, эстетическое и оздоровительное значение	Закон об охране окружающей среды (п.1 ст.62)
особое экологическое, научное, культурное, эстетическое и оздоровительное значение	Закон об особо охраняемых природных территориях (ч.1 ст.1)
особое природоохранное, научное, культурно-историческое, эстетическое, туристическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение	Земельный кодекс (п.1 ст.24)
особое природоохранное, научное, историческое, культурное и эстетическое значение	Водный кодекс (ч.1 ст.74)

С целью обеспечить соответствие указанным требованиям Конституционного закона АР «О нормативных правовых актах» совокупности критериев значимости природных объектов/территорий в рассматриваемых НПА, включая Закон АР о недрах, предлагаем следующую обобщенную формулировку этой совокупности с использованием только легальных терминов национального законодательства: **«природоохранное, научное, культурно-историческое, эстетическое, рекреационное и лечебно-оздоровительное значение».** В процессе дальнейшего исследования мы будем использовать данную формулировку применительно к Закону АР о недрах (полагая, что при совершенствовании экологического законодательства АР она найдет отражение и в других НПА, указанных в табл. 1).

Как справедливо отмечает известный российский ученый, юрист-эколог С.А.Боголюбов (Боголюбов, 1987), «язык нормативных правовых актов должен быть прежде всего точным, чему способствует правильное использование, *единообразное* и однозначное применение терминов».

2. В контексте рассматриваемой темы затронем еще один вопрос, допускающий неоднозначное толкование. В рассмотренных выше НПА, включая Закон АР о недрах (ч.1 ст.7), использован в основном закрытый перечень критериев значимости природных объектов/территорий и только в Земельном кодексе (п.1 ст.24) – открытый перечень. Очередной раз приходится отмечать несогласованность изложения однотипных правовых норм в разных законодательных актах. Какой вариант наиболее предпочтителен для использования в данном случае – открытый или закрытый перечень? Открытый перечень означает, что существуют еще какие-то признаки, характеризующие значимость природных объектов/территорий, но законодатель не посчитал нужным их указать по какой-то только ему известной причине. Проведенный нами дополнительный анализ данного вопроса показал, что такие признаки отсутствуют. Поэтому правильнее будет использовать закрытый перечень критериев значимости природных объектов/территорий, который, на наш взгляд, является исчерпывающим.

3. Отметим еще одну терминологическую неточность в формулировке анализируемой эколого-правовой нормы (ч.1 ст.7 Закона АР о недрах), связанную с использованием в ней термина «образование». Здесь говорится об образовании ООГО, имеющих то или иное значение (научное, культурное и т.д.). Но, во-первых, на практике «образуются» (формируются, выделяются в определенных границах) не геологические объекты, которые уже давно созданы самой природой миллионы лет назад, а *участки недр*, где они располагаются. Именно понятие «участок недр» является базовым в законодательстве о недрах (Василевская и Лаевская, 2014) и именно оно правильно используется в названии и тексте ст.25 этого же Закона в контексте консервативной охраны недр. Во-вторых, прежде чем приступить к «образованию» участков недр в форме геологических заповедников, заказников и памятников природы (что скорее всего относится к предмету правового регулирования другого законодательного акта – Закона об особо охраняемых природных территориях, но об этом более подробно будет сказано ниже), необходимо сперва *выявить и изучить* эти участки с точки зрения определения значимости и иных специфических особенностей расположенных на них геологических объектов и оценки возможности (научного обоснования целесообразности) создания на их основе указанных заповедников, заказников и памятников природы геологического профиля. К сожалению, данный вопрос пока еще не нашел должного отражения в законодательстве о недрах. Поэтому мы считаем целесообразным хотя бы обозначить его в анализируемой эколого-правовой норме, заменив термин «образование» на «выявление и изучение».

4. Согласно ст.2 Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия (далее – Конвенция) геологические и физиографические образования являются важнейшей составной частью природного наследия. Поэтому не удивительно, что после принятия этой Конвенции и ее ратификации большинством государств мира, в том числе Азербайджанской Республикой, понятия «геологическое наследие» (*geological heritage* или сокращенно *geoheritage*) и соответственно «объекты геологического наследия» (*geological heritage sites* или сокращенно *geosites*) широко используются как в англоязычной, так и в русскоязычной литературе, т.е. прочно вошли в научный оборот. Об этом свидетельствуют также следующие факты: издание крупнейшим научным издательством мира *Springer* специализированного журнала «*Geoheritage*» и учреждение в 1993 г. в г. Кёльне (Германия) авторитетной «Европейской Ассоциации по сохранению геологического наследия» (*The European Association for the Conservation of the Geological Heritage*), официально зарегистрированной в качестве неправительственной организации в 2000 г. в г. Упсала (Швеция).

Учитывая, что понятие «объекты геологического наследия» (ОГН) практически тождественно по смыслу понятию «особо охраняемые гео-

логические объекты» (ООГО), мы не видим каких-либо препятствий для его применения в понятийном аппарате законодательства о недрах. Но, очевидно, что предварительно необходимо сформулировать в порядке *de lege ferenda* дефиницию этого понятия с использованием легальных терминов законодательства. В нашей трактовке она принимает следующий вид (Ибрагимов, 2015b): **«объекты геологического наследия – составная часть природного наследия, включающая совокупность геологических (стратиграфических, палеонтологических, минералогических, геоморфологических и других) объектов, которые имеют особое природоохранное, научное, культурно-историческое, эстетическое, рекреационное и лечебно-оздоровительное значение и подлежат сохранению в интересах настоящего и будущих поколений».**

Полагаем, что предложенная дефиниция понятия ОГН может стать первым шагом на пути гармонизации законодательства АР о недрах с нормами международного экологического права. С.А.Боголюбов (Боголюбов, 2014) по этому поводу справедливо отмечает: «как и в других отраслях знаний и науки сравнительный анализ содержательных представлений международного права и национального законодательства начинается с сопоставления понятий и обозначающих их терминов, которыми в конечном счете определяется круг рассматриваемых проблем и набор способов их решения».

5. В ряде актов экологического законодательства (например, в Законе об особо охраняемых природных территориях) правовой режим особой охраны устанавливается не только для природных объектов, отвечающих выбранным критериям значимости, но и для природных комплексов. В анализируемой эколого-правовой норме Закона АР о недрах природные комплексы геологического профиля не упоминаются. Насколько это правомерно? Попробуем разобраться.

В последние 20 лет в различных регионах мира наметилась тенденция создания большого числа геологических парков в составе Европейской Сети геопарков (начала формироваться в 2000 г.) и Глобальной Сети национальных геопарков под эгидой ЮНЕСКО (2004 г.). Отличительной особенностью таких геопарков является то, что они объединяют не только расположенные на их территории ОГН, но и естественным образом связанные с ними объекты биоразнообразия и объекты культурного наследия, т.е. имеют политипный характер, что значительно повышает их роль и значение в деле сохранения природного и культурного наследия человечества. ЮНЕСКО предъявляет особые требования к созданию и функционированию геопарков в части менеджмента, устойчивого развития, экологического просвещения и образования, туризма, поддержки местных общин (их традиционных ремесел, занятий, обычаев), научных исследований в области геоконсервации и т.д. (Guidelines …, 2006). В Российской Федерации по имеющимся у нас данным (Исмагилов и др., 2018) создан и функционирует пока только один геопарк «Янган-Тау» (Республика Башкортостан), концепция которого одобрена экспертами ЮНЕСКО. Работы в данной области, проводимые в Азербайджанской Республике, находятся на начальной стадии. В частности, в Институте геологии и геофизики НАН Азербайджана предложена и научно обоснована концепция создания первого геопарка İlandağ в Нахчыванской Автономной Республике (Кенгерли и др., 2018a; Кенгерли и др., 2018b; Kangarli et al, 2019).

В общем случае природный комплекс – это комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками (ст.1 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Следовательно, геопарки, учитывая характеризующие их существенные признаки, можно считать видом природных комплексов, содержащим преимущественно объекты геологического наследия в естественной связи с объектами биоразнообразия и культурного наследия.

6. Перейдем теперь к анализу второй части эколого-правовой нормы в ч.1 ст.7 Закона АР о недрах, где законодатель идентифицирует ООГО (в нашей трактовке – ОГН) и перечисляет их в следующей последовательности: научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости. Опять приходится отмечать допущенную здесь «терминологическую путаницу». Во-первых, геологические заповедники и заказники, независимо от их профиля (геологические, биологические и др.) согласно ч.1 ст. 5 Закона об особо охраняемых природных территориях могут быть только государственными. Во-вторых, в последние годы в ряд НПА экологического законодательства АР (Закон об охране окружающей среды, Закон об особо охраняемых природных территориях и др.) были внесены поправки, связанные с геологическими парками – новым видом особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Несмотря на то, что эти поправки не затронули Закон АР о недрах (по причине, которую невозможно объяснить логически – Авт.), считаем, что будет правильным допол-

нить перечень видов ООПТ, указанных во второй части анализируемой эколого-правовой нормы, **геологическими парками.**

В-третьих, упоминаемые законодателем «научные и учебные полигоны» – это не что иное, как *функциональные зоны* в пределах отдельных видов особо охраняемых природных территорий. Функциональная зона в общем случае – это участок ООПТ с установленными границами и определенным функциональным назначением. Например, на территории национальных парков могут быть созданы следующие функциональные зоны (ч.1 ст. 23 Закона об особо охраняемых природных территориях): зоны с применением правового режима особой охраны, зоны с применением режима регулирования хозяйственной деятельности, зоны туризма и рекреации и др.; на территории природных парков (ч.2 ст.26) – природоохранная, рекреационная, туристическая, охраны историко-культурных комплексов и объектов; на территориях дендрологических парков и ботанических садов (ч.2 ст.36) – экспозиционная, научно-экспериментальная, хозяйственно-производственная и административная зоны. Очевидно, что и в пределах государственных геологических заповедников/заказников и геологических парков могут быть образованы подобные зоны. Но выделение их из состава ООПТ, на территории которых они расположены, с одновременным указанием в тексте последовательно с ними (как это сделано в части 2 анализируемой эколого-правовой нормы) нельзя считать правильным. Заповедник/заказник и функциональные зоны в его составе соотносятся как целое и составные части целого. В терминах логики эти понятия связаны между собой отношением подчинения (Гетманова, 2008).

Следует отметить, что ни в доктрине, ни в законодательстве, ни в судебной практике не решен вопрос о правовом статусе функциональных зон. Действительно, каких-либо законодательных предписаний относительно процедуры установления таких зон не предусмотрено. Поэтому можно согласиться с мнением известного российского юриста-эколога О.И.Крассова (Крассов, 2008) о том, что образование функциональных зон ООПТ на сегодняшний день осуществляется в сугубо административном порядке.

В-четвертых, в конце части 2 анализируемой эколого-правовой нормы после геологических заповедников и заказников указаны «памятники природы, пещеры и другие подземные полости». Прежде всего не понятно, почему законодатель приводит здесь только один вид ООГО (ОГН) – спелеологический и почему он искусственно отделен от «памятников природы», составной частью которых является. Как в советский период истории, так и в настоящее время исследователи включают в понятие «недра» не только содержащиеся в недрах, но и выходящие на земную поверхность ресурсы недр. В частности, известный специалист в области горного права В.Д.Мельгунов (Мельгунов, 2017) отмечает: «недра (как природный ресурс) – это часть земной коры, содержащей различные ресурсы, расположенные в ней или **выходящие на поверхность**, представляющие интерес для использования человечеством в настоящее время или будущем» (выделено нами. – Авт.). Эта точка зрения находит свое подтверждение и в ч.2 ст.29 Закона об особо охраняемых природных территориях, где в составе памятников природы указаны не только подземные ОГН (пещеры), но и находящиеся на земной поверхности, доступные для визуального наблюдения, изучения и охраны ОГН (геологические обнажения, грязевые вулканы и др.).

Принимая во внимание все сделанные выше замечания и предложения, сформулируем в порядке *de lege ferenda* анализируемую эколого-правовую норму (ч.1 ст.7 Закона АР о недрах) следующим образом: **выявление и изучение участков недр, где располагаются объекты геологического наследия и природные комплексы, содержащие преимущественно такие объекты, с целью обоснования целесообразности создания на их основе государственных геологических заповедников, государственных геологических заказников, геологических парков и памятников природы**.

Посмотрим, как это положение реализуется в единственной ст. 25 Закона АР о недрах, полностью посвященной консервативной охране недр.

Участки недр с объектами геологического наследия

Статья 25 Закона АР о недрах названа следующим образом: «Охрана участков недр, обладающих особой научной и культурной значимостью». В ч.1 этой статьи изложена следующая эколого-правовая норма: «Редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке геологическими заповедниками, государственными заказниками либо памятниками природы или культуры. Всякая деятельность, нарушающая их сохранность, запрещается». Идея такой формулировки заключается в том, чтобы развить и конкретизировать рас-

смотренную нами выше эколого-правовую норму из ч.1 ст.7 Закона АР о недрах. Но сделать это с нужной точностью и полнотой, на наш взгляд, не получилось из-за допущенных пробелов и терминологических погрешностей. Поясним сказанное.

Во-первых, если в перечне критериев значимости ООГО (ОГН), приведенном в ч.1 ст.7 Закона АР о недрах, указаны 4 критерия (а должно быть 6, как мы выяснили ранее), то почему в названии и тексте ч.1 ст.25 остались только два из них («научная и культурная»)? Ведь речь и там (ст.7) и тут (ст.25) идет об одних и тех же объектах. Во-вторых, названия ОГН обычно даются в соответствии с названиями научных дисциплин, которые их изучают, – стратиграфические, палеонтологические, геоморфологические, минералогические и т.д. (Вдовец, 2011), что использовано, например, в предложенной нами ранее дефиниции понятия «объекты геологического наследия». В-третьих, наряду с памятниками природы указаны и памятники культуры, которые даже не упоминаются в ч.1 ст.7 Закона АР о недрах. В-четвертых, государственными являются не только геологические заказники, но и геологические заповедники, что следует из ст.5 Закона об особо охраняемых природных территориях. Остановимся на этом и попробуем выяснить – в чем заключается причина этой «терминологической путаницы», вызывающей несогласованность правовых норм ст.7 и 25 Закона АР о недрах (нарушается требование «внутренней согласованности» Конституционного закона АР «О нормативных правовых актах») и затрудняющей их однозначное понимание.

Дело в том, что действующий в настоящее время Закон АР о недрах заменил действовавший в советский период истории Кодекс Азербайджанской ССР о недрах, который, в свою очередь, был разработан в соответствии с «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах». По сравнению с этими законодательными актами в ч.1 ст.7 Закона АР о недрах появился новый вид пользования недрами, названный «образованием особо охраняемых геологических объектов…», но осталась ст.25, фактически дублирующая ст.54 Кодекса Азербайджанской ССР о недрах и соответствующую ст.35 «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» с тем же названием и небольшими редакционными поправками (см. таблицу 2). При этом законодатель то ли «забыл», то ли не посчитал нужным (?) согласовать новую эколого-правовую норму (ч.1 ст.7) и заимствованные из прежних законодательных актов советского периода истории правовые нормы ст.25. Отсюда и возникла «терминологическая путаница», характерная также и для аналогичной ст.33 Закона РФ о недрах!

Таблица 2

Сопоставительный анализ статьи 25 Закона АР о недрах и соответствующих статей «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» и «Кодекса Азербайджанской ССР о недрах»

ст. 25 Закона АР «О недрах»*	ст.35 «Основ законодательства…»; ст.54 «Кодекса Азербайджанской ССР о недрах»
Редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке *геологическими* заповедниками, *государственными заказниками* либо памятниками природы или культуры. Всякая деятельность, нарушающая их сохранность, запрещается. В случае обнаружения при пользовании недрами редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки или культуры, пользователи недр обязаны приостановить работы на соответствующем участке и сообщить об этом органу, *предоставившему разрешение*	Редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке заповедниками либо памятниками природы или культуры. Всякая деятельность, нарушающая сохранность указанных заповедников и памятников, запрещается. В случае обнаружения при пользовании недрами редких геологических обнажений и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки и культуры, пользователи недр обязаны приостановить работы на соответствующем участке и сообщить об этом заинтересованным государственным органам.

*в левой колонке выделены курсивом сделанные законодателем редакционные поправки

Часть 2 ст.25 Закона о недрах формулируется следующим образом: «в случае обнаружения при пользовании недрами редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки или культуры, пользователи недр обязаны приостановить работы на соответствующем участке и сообщить об этом органу, предоставившему разрешение».

Анализируя эту правовую норму применительно к ст.33 Закона РФ о недрах, В.Б.Агафонов (Агафонов, 2014) отмечает ее *декларативность*, «поскольку порядок и сроки уведомления уполномоченных органов о факте обнаружения редкого или ценного геологического объекта действующим законодательством не регламентируется». Отсутствует в законодательстве и утвержденный в установленном порядке перечень объектов геологического и культурного наследия, с которым можно было бы сверить обнаруженные в ходе проведения работ необычные предметы (образец минерала, артефакт и др.), нет также четких критериев их идентификации. Возникает правовая неопределенность и пользователь недр сталкивается с непростой дилеммой: приостановить работы (согласно ч.2 ст.25 Закона АР о недрах) или продолжать их (согласно ч.2 ст.18 этого же Закона обнаружение при проведении работ какого-либо объекта геологического и культурного наследия основанием для прекращения или приостановления права пользования недрами не является). Строго следуя требованию, указанному в ч.2 ст.25 Закона АР о недрах, пользователь недр должен привлечь специалистов в соответствующей области знаний, выполнить совместно с ними дополнительные научные исследования и эксперименты (с целью установить – относится ли обнаруженный предмет к объектам геологического и культурного наследия по совокупности критериев значимости и других признаков или не относится) и направить их результаты в соответствующий уполномоченный орган для проведения государственной экспертизы и принятия официального решения по данному вопросу. Однако порядок проведения такой экспертизы, а также уполномоченные органы, ответственные за ее организацию, не установлены действующим законодательством.

Отсюда следует, что анализируемая ст.25 Закона о недрах нуждается в серьезной корректировке как в части терминологии, так и в части согласования с другими правовыми нормами этого законодательного акта с тем, чтобы добиться ее однозначного понимания и правильного применения. С этой целью мы предлагаем в порядке *de lege ferenda* изложить первое предложение ч.1 ст.25 в следующей редакции: **Участки недр, где располагаются объекты геологического наследия и природные комплексы, содержащие преимущественно такие объекты, могут быть объявлены в установленном порядке особо охраняемыми природными территориями геологического профиля – государственными геологическими заповедниками, государственными геологическими заказниками, геологическими парками и памятниками природы**. При этом второе предложение остается без изменений, поскольку оно адекватно отражает требования ст.19, ч.1 ст.28 и ч.1 ст.30 Закона об особо охраняемых природных территориях соответственно.

Для большей наглядности сопоставления правовые нормы ч.1 ст.7 и ч.1 ст.25 (первое предложение) Закона АР о недрах в авторской редакции приведены в таблице 3.

Таблица 3

Согласованные между собой правовые нормы ч.1 ст.7 и ч.1 ст.25 Закона АР о недрах в авторской редакции

ч.1 ст.7	ч.1 ст.25 (первое предложение)
Выявление и изучение участков недр, где располагаются объекты геологического наследия и природные комплексы, содержащие преимущественно такие объекты, с целью обоснования целесообразности создания на их основе государственных геологических заповедников, государственных геологических заказников, геологических парков и памятников природы.	Участки недр, где располагаются объекты геологического наследия и природные комплексы, содержащие преимущественно такие объекты, могут быть объявлены в установленном порядке особо охраняемыми природными территориями геологического профиля – государственными геологическими заповедниками, государственными геологическими заказниками либо геологическими парками и памятниками природы.

Отметим принципиально важный момент, связанный с использованием в первом предложении ч.1 ст.25 нового для Закона АР о недрах (но привычного для экологического законодательства) легального понятия «особо охраняемые природные территории», которое согласно ч.1 ст.5 Закона об особо охраняемых природных территориях является родовым понятием для всех категорий ООПТ, включая государственные природные заповедники, государственные природные заказники, геологические парки и памятники природы. Это наводит на мысль о том, что рассматриваемые участки недр могут войти в сферу правового регулирования Закона об особо охраняемых природных территориях. Проверим данную гипотезу более тщательно.

Участки недр и особо охраняемые природные территории

В ч.1 ст.1 Закона об особо охраняемых природных территориях приводится следующая дефиниция понятия ООПТ: «участки земли и акватории, состоящие из природных комплексов и объектов, мест распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, представляющих особое экологическое, научное, культурное, эстетическое и оздоровительное значение, которые полностью или частично, постоянно или временно изъяты из хозяйственного оборота, и атмосферное пространство над ними».

При анализе этой нормы-дефиниции обращают на себя внимание следующие моменты.

1. Здесь указаны участки земли и акватории, но **не упоминаются участки недр**, которые являются фундаментальной основой (базой) всех ООПТ геологического профиля (государственные геологические заповедники и заказники, геологические парки и памятники природы). Создание подобных ООПТ допускает и Закон об особо охраняемых природных территориях (ч.2 ст.17, ч.4 ст.27, ч.2 ст.29, ст.40.1-40.3), и, как было показано выше, Закон АР о недрах (ст.7 и 25). В специальной литературе участки недр однозначно относят к числу ООПТ наряду с участками земли и акватории. Так, известный российский юрист-эколог О.И.Крассов (Крассов, 2008) трактует определение ООПТ следующим образом: «участки земли, акватории, **участки недр**, представляющие собой природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, **могут быть признаны особо охраняемыми природными территориями**. В отношении таких территорий осуществляются меры консервативной охраны природы, выражающиеся в том, что на этих территориях полностью запрещается всякая хозяйственная и иная деятельность или устанавливаются весьма жесткие ограничения такой деятельности» (здесь и далее выделено нами. – Авт.). Похожей точки зрения придерживаются В.Б.Агафонов (Агафонов, 2014), Н.Ф.Реймерс (Реймерс, 1990) и другие ученые. Соглашаясь с позицией этих авторов и принимая во внимание их доводы, мы полагаем, что в формулировке рассматриваемой нормы-дефиниции допущен очевидный пробел, который может и должен быть восполнен.

2. В этой же норме-дефиниции приведена совокупность критериев значимости природных комплексов и объектов, которая не согласована с аналогичными критериями в других актах экологического законодательства (Закон об охране окружающей среды, Земельный кодекс и др.) и Законе АР о недрах, что нарушает требование «*внутренней согласованности*», предъявляемое к НПА Конституционным законом АР «О нормативных правовых актах». Для устранения этого недостатка достаточно использовать предложенное нами ранее (при анализе эколого-правовой нормы из ч.1 ст.7 Закона АР о недрах) единообразное изложение в НПА указанной совокупности: «природоохранное, научное, культурно-историческое, эстетическое, рекреационное и лечебно-оздоровительное значение».

Таким образом, Закон об особо охраняемых природных территориях, с одной стороны, допускает создание ООПТ геологического профиля, а с другой стороны – препятствует реализации этой операции на практике, так как в легальной дефиниции понятия ООПТ (ч.1 ст.1 Закона) не упоминаются «участки недр», а это не позволяет *ex iusta causa* (лат.) – на законном основании отнести эти участки к классу ООПТ. Здесь проявляется «внутренняя противоречивость» данного Закона, что отмечают и другие авторы, в частности, Т.В.Злотникова (Злотникова, 2019).

Приведенные выше аргументы и доводы специалистов в рассматриваемой области, а также результаты анализа соответствующих положений ряда законодательных и иных нормативных правовых актов свидетельствуют о необходимости устранения допущенного пробела в легальной норме-дефиниции понятия ООПТ, которая в предложенной нами редакции может быть сформулирована следующим образом: особо охраняемые природные территории – участки земли, участки поверхности акватории, **выходящие на поверхность земли или акватории либо имеющие с ней естественную связь участки недр** и **воздушное** пространство над

ними, которые содержат природные комплексы и объекты, представляющие особое **природоохранное,** научное, культурно-**историческое**, эстетическое, **рекреационное**, **лечебно**-оздоровительное значение и полностью или частично, постоянно или временно изъяты из хозяйственного оборота (выделены сделанные нами изменения и дополнения. – Авт.).

Принципиальным моментом этой нормы-дефиниции понятия ООПТ является указание в ней «участков недр», которые, учитывая их пространственное положение, могут: а) выходить на поверхность земли или акватории (на таких участках располагается большинство ОГН, доступных для визуального осмотра, изучения и охраны, – стратиграфические, палеонтологические, геоморфологические, минералогические, вулканологические, космогеологические и др.) либо б) находиться в подземном пространстве на малых глубинах (подземные полости естественного или искусственного происхождения) с условием свободного и беспрепятственного доступа к ним с поверхности земли (в пределах таких участков располагается относительно небольшое число ОГН – спелеологические, а также историко-горногеологические, т.е. отработанные шахты, рудники и другие горные выработки, имеющие историко-культурное или оздоровительное значение).

Основная идея проведенного нами исследования заключается в том, чтобы выделить из полного цикла операций (действий), направленных на сохранение уникальных и типичных природных комплексов и объектов геологического профиля, два смежных сектора: один из них включает в себя выявление и изучение участков недр, где располагаются объекты геологического наследия и природные комплексы, содержащие преимущественно такие объекты, с целью обоснования целесообразности создания на их основе определенных категорий ООПТ геологического профиля (государственные геологические заповедники и заказники либо геологические парки и памятники природы), а другой – непосредственно организацию, охрану и использование указанных ООПТ после принятия уполномоченным государственным органом официального решения об их создании. Это позволило четко разграничить сферы действия (предметы правового регулирования) Закона АР «О недрах» (регулирует отношения в пределах первого сектора) и Закона АР «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» (регулирует отношения в рамках второго сектора) и тем самым полностью исключить любую возможность их коллизии (Ибрагимов, 2020).

Теперь у нас есть основание перейти к дефиниции понятия «консервативная охрана недр», которая «охватывает» оба указанных сектора и может быть сформулирована следующим образом: **охрана недр консервативная – составная часть охраны окружающей среды, включающая комплекс превентивных мероприятий, направленных на выявление и изучение участков недр, где располагаются объекты геологического наследия и природные комплексы, содержащие преимущественно такие объекты, с последующей организацией на базе этих участков особо охраняемых природных территорий геологического профиля с режимом особой охраны – государственных геологических заповедников, государственных геологических заказников, геологических парков и памятников природы**.

ЛИТЕРАТУРА

Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования. Право ТЭК. Москва, 2014, 480 с.

Башмаков Г.С., Каверин А.М., Краснов Н.И. Законодательство о недрах. Юридическая литература. Москва, 1976, 80 с.

Боголюбов С.А. Юридическая терминология: вопросы синонимии. Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ, Москва, No. 40, 1987, с. 25-35.

Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права. Юрайт. Москва, 2014, 607 с.

Василевская Д.В., Лаевская Н.В. Участок недр как объект регулирования законодательства о недрах. «Зерцало». Москва, 2014, 104 с.

Вдовец М.С. Методические вопросы изучения и сохранения геологического наследия России. Материалы рабочего совещания Российской группы ProGEO «Изучение и охрана объектов геологического наследия России». Санкт-Петербург, 2011, с. 6-9.

Гетманова А.Д. Логика для юристов: Учебн. пособие. Омега-Л. Москва, 2008, 415 с.

REFERENCES

Agafonov V.B. Legal framework of environmental protection and safety in the area of subsoil use. Pravo TEK. Moscow, 2014, 480 p. (in Russian).

Bashmakov G.S., Kaverin A.M., Krasnov N.I. Subsoil legislation. Legal literature. Moscow, 1976, 80 p. (in Russian).

Bogolyubov S.A. Legal terminology: problems of synonymy. Problems of improving Soviet legislation. Proceedings of All-Union Scientific Research Institute of Soviet Legislation, No. 40, Moscow, 1987, pp. 25-35 (in Russian).

Bogolyubov S.A. Actual problems of environmental law. Yurayt. Moscow, 2014, 607 p. (in Russian).

Getmanova A.D. Logic for lawyers: Study Book. Omega-L. Moscow, 2008, 415 p. (in Russian).

Guidelines and criteria for National Geoparks seeking UNESCO's assistance to join the Global Geoparks Network. Episodes, No. 2, 2006, pp. 115-118.

Ibrahimov V.B. Definition of the concept of "protection of subsoil" in the Law of the Russian Federation "On Subsoil". Exploration and protection of mineral resources, No. 2, 2015a, pp. 48-52 (in Russian).

Ibrahimov V.B. Law of the Republic of Azerbaijan "On Sub-

Злотникова Т.В. Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Экологическое право, No. 2, 2019, с. 13-19.

Ибрагимов В.Б. Определение понятия «охрана недр» для целей Закона Российской Федерации «О недрах». Разведка и охрана недр, No. 2, 2015a, с. 48-52.

Ибрагимов В.Б. Закон Азербайджанской Республики «О недрах»: термины, понятия, определения. Известия НАН Азербайджана. Науки о Земле, No. 1-2, 2015b, с. 92-106.

Ибрагимов В.Б. Участки недр и особо охраняемые природные территории в действующем законодательстве. Экологическое право, No. 3, 2020, с. 20-23.

Исмагилов Р.А., Фархутдинов И.М., Фархутдинов А.М. Создание геопарка ЮНЕСКО в Башкирии. Природа, No. 1, 2018, с. 35-41.

Кенгерли Т.Н., Ибрагимов В.Б, Рашидов Т.М., Кенгерли И.Т. Создание геопарка «Иландаг» в Нахчыванской Автономной Республике (Азербайджан) // Природа – 2018. – Выпуск No. 11 с. 44-51. DOI: 10.31857/S0032874X0002323-4

Кенгерли Т.Н., Ибрагимов В.Б, Рашидов Т.М., Кенгерли И.Т., Вахабов У. К вопросу о создании в Азербайджане геопарков под эгидой ЮНЕСКО. Вестник НАН Азербайджана, No. 4, 2018b, с. 13-27.

Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии. Государство и право, No. 10, 1999, с. 27-28.

Крассов О.И. Экологическое право. Норма. Москва, 2008, 672 с.

Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. Проспект. Москва, 2017, 328 с.

Перчик А.И. Критическое прочтение Закона «О недрах»: понятия, институты, терминология. Нефть, Газ и Право, No. 2, 2007, с. 9-16; No. 3, 2007, с. 14-20.

Реймерс Н.Ф. Природопользование. Мысль. Москва, 1990, 638 с.

Сидоров И.Н. Институты горного права. Экологическое право, No. 3, 2019, с. 18-22.

Guidelines and criteria for National Geoparks seeking UNESCO's assistance to join the Global Geoparks Network. Episodes, No. 2, 2006, pp. 115-118.

Kangarli, T., Ibrahimov, V., Rashidov, T. et al. Feasibility study of the “Ilandagh” Geopark creation in Nakhchivan Autonomous Republic (Azerbaijan). Geoheritage , Vol. 11, 2019, pp. 1973–1980, https://doi.org/10.1007/s12371-019-00409-7

soil": terms, concepts, definitions. Transactions of Azerbaijan National Academy of Sciences. Earth Sciences, No. 1-2, 2015b, pp. 92-106 (in Russian).

Ibrahimov V.B. Subsoil plots and specially protected nature territories in the current legislation. Environmental Law, No. 3, 2020, pp. 20-23 (in Russian).

Ismagilov R.A., Farkhutdinov I.M., Farkhutdinov A.M. Creation of UNESCO Geopark in Bashkiria. Nature, No. 1, 2018, pp. 35-41 (in Russian).

Kangarli, T., Kangarli, I., Rashidov, T., Ibrahimov, V. "Creation of “Ilandag” Geopark in the Nakhchivan Autonomous Republic (Azerbaijan). Priroda, No. 11, 2018, pp. 44-51. DOI: 10.31857/S0032874X0002323-4

Kangarli T.N., Ibrahimov V.B., Rashidov T.M., Kangarli I.T., Vahabov U. Creation perspectives of geoparks in Azerbaijan under the auspices of UNESCO. Messenger of the Azerbaijan National Academy of Sciences, No. 4, 2018 b, pp. 13-27 (in Russian).

Kangarli, T., Ibrahimov, V., Rashidov, T. et al. Feasibility study of the “Ilandagh” Geopark creation in Nakhchivan Autonomous Republic (Azerbaijan). Geoheritage , Vol. 11, 2019, pp. 1973–1980, https://doi.org/10.1007/s12371-019-00409-7

Kolbasov O.S. Terminological problems in ecology. State and Law, No. 10, 1999, pp. 27-28 (in Russian).

Krassov O.I. Environmental law. Norma. Moscow, 2008, 672 p. (in Russian).

Melgunov V.D. Theoretical foundations of the mining law in Russia. Prospekt. Moscow, 2017, 328 p. (in Russian).

Perchik A.I. Critical review of the Law "On Subsoil": concepts, institutions, terminology. Oil, Gas and Law, No. 2, 2007, pp. 9-16; No. 3, 2007, pp. 14-20 (in Russian).

Reimers N.F. Nature use. Misl. Moscow, 1990, 638 p. (in Russian).

Sidorov I.N. Mining Law Institutes. Environmental Law, No. 3, 2019, pp. 18-22 (in Russian).

Vasilevskaya D.V., Laevskaya N.V. Subsoil plot as a regulation object of subsoil legislation. "Zertsalo". Moscow, 2014, 104 p. (in Russian).

Vdovets M.S. Methodological issues of studying and preserving the geological heritage of Russia. Materials of the Workshop of Russian group ProGEO "Study and protection of the geological heritage sites of Russia". St. Petersburg, 2011, pp. 6-9 (in Russian).

Zlotnikova T.V. Modern trends in the legal regulation of the protection and use of specially protected nature areas. Environmental Law, No. 2, 2019, pp. 13-19 (in Russian).

ОБЪЕКТЫ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ибрагимов В.Б., Кенгерли И.Т.

Институт геологии и геофизики НАН Азербайджана

AZ1143, г.Баку, просп. Г.Джавида, 119: ibrahimov.vb@gmail.com

Резюме. Рассмотрены эколого-правовые нормы Закона АР «О недрах» (ч.1 ст.7, ч.1 ст.25). Отмечены терминологические погрешности, допущенные в этих нормах, и по результатам сопоставления с терминологией ряда нормативных правовых актов экологического законодательства показаны пути их устранения. С целью гармонизации законодательства АР о недрах с нормами международного экологического права предложено ввести в понятийный аппарат Закона АР «О недрах» новое понятие «объекты геологического наследия» (вместо «особо охраняемые геологические объекты») и дано его определение. С использованием этого понятия предложены в порядке de *lege ferenda* уточненные эколого-правовые нормы Закона АР «О недрах». Отмечен возможный пробел в дефиниции понятия «особо охраняемые природные территории» (ч.1 ст.1 Закона АР «Об особо охраняемых природных территориях и объектах»), допущенный, по мнению авторов, из-за отсутствия в ней термина «участки недр», что не позволяет включить эти участки в сферу действия указанного закона. Обоснована и доказана необходимость восполнения данного пробела. С этой целью предложены в порядке *de lege ferenda* дефиниции понятий «особо охраняемые природные территории» (в уточненной редакции) и «консервативная охрана недр». Сделан вывод о том, что совокупность предложенных мер позволяет уверенно разграничить предметы правового регулирования Законов АР «О недрах» и «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» и тем самым исключить какую-либо возможность их коллизии.

Ключевые слова: *Законы АР «О недрах» и «Об особо охраняемых природных территориях и объектах», эколого-правовые нормы, участки недр, объекты геологического наследия*

GEOLOJİ İRS OBYEKTLƏRİ AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ QANUNVERİCİLİYİNDƏ

İbrahimov V.B., Kəngərli İ.T.
Azərbaycan MEA, Geologiya və Geofizika İnstitutu
AZ1143, Bakı şəh., H. Cavid pr. 119: ibrahimov.vb@gmail.com

Xülasə. Məqalədə "Yerin təki haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun ekoloji-hüquqi normaları (h. 1, m. 7; h. 1, m. 25) müzakirə edilir, həmin normalarda yol verilmiş terminoloji xətalar aşkar edilərək onların ətraf mühit qanunvericiliyinin digər normativ-hüquqi aktlarının terminologiyası ilə müqayisəsi yolu ilə aradan qaldırılması üsulları təklif olunur. Məqalədə həmçinin Azərbaycan Respublikasının yerin təki haqqında qanunvericiliyinin beynəlxalq ekoloji hüquq normaları ilə uyğunlaşdırılması məqsədilə "Yerin təki haqqında" AR Qanunun terminoloji bazasında öz əksini tapmış "xüsusi mühafizə olunan geoloji obyektlər" anlayışının "geoloji irs obyektləri" termini ilə əvəz edilməsi təklif olunur, yeni terminin açıqlanması verilir və "Yerin təki haqqında" AR Qanunda öz əksini tapmış ekoloji-hüquqi normaların həmin termin əsasında *de lege ferenda* qaydasında dəqiqləşdirilməsi yolları tövsiyə edilir. Eyni zamanda, məqalədə "Xüsusi mühafizə olunan təbiət əraziləri və obyektləri haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanunu təhlil edilərək, onun mətnində (h. 1, m. 1) öz əksini tapmış "Xüsusi mühafizə olunan təbiət əraziləri" mövhumunun açıqlanmasında yol verilmiş hüquqi boşluq aşkar edilir. Müəlliflərin fikrincə qeyd olunan qanunda "yerin təki sahələri" anlayışının olmaması səbəbindən yaranmış həmin boşluq yerin təki sahələrinin qanunun əhatə dairəsinə daxil edilməsinə imkan vermir. Məqalədə qeyd olunan boşluğun aradan qaldırılmasının zəruriliyi əsaslandılrılır və adı çəkilən qanuna *de lege ferenda* qaydasında "xüsusi mühafizə olunan təbiət əraziləri" anlayışının yeni redaksiyasının, eləcə də "yerin təkinin mühafizəkar mühafizəsi" terminlərinin əlavə edilməsi təklif olunur. Məqalənin yekun hissəsində qeyd olunur ki, əsas mətndə təklif olunmuş tədbirlər kompleksinin icrası nəticəsində "Yerin təki haqqında" və "Xüsusi mühafizə olunan təbiət əraziləri haqqında" AR Qanunlarının hüquqi tənzimləmə predmetlərinin bir birindən ayırmaq və həmin qanunlar arasında hüquqi kolliziyaların başvermə risklərini heçə endirmək mümkün olacaqdır.

Açar sözlər: *"Yerin təki haqqında" AR Qanunu, "Xüsusi mühafizə olunan təbiət əraziləri və obyektləri haqqında" AR Qanunu, ekoloji hüquq normaları, yerin təki sahələri, geoloji irs obyektləri*