

DÖVLƏTİN EKOLOJİ SİYASƏTİNİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİNDƏ İCRA HAKİMİYYƏTİ ORQANLARININ ROLU

Məmmədova S.İ.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında

Dövlət İdarəçilik Akademiyası,

siyasi elmlər doktoru, dosent

e-mail: smammedova10@rambler.ru

Məqalədə müasir dövlətin funksional təyinatı cərcivəsində reallaşdırdığı ekoloji siyasətin həyata keçirilməsi mexanizmində icra hakimiyyəti orqanlarının rolu araşdırılır. Ekoloji qanunvericiliyinin ekoloji idarəetmə fəaliyyəti kontekstində həmin orqanların üzərinə qoyduğu vəzifələr və funksiyalar praktik aspektlərdən konkretləşdirilərək nəzərdən keçirilir, onların məcmu şəklində ekoloji-hüquqi mexanizmini təşkil etdiyi göstərilir. Ekoloji sahənin dövlət tənzimlənməsinin mahiyyəti açıqlanır, bu sahədəki təcrübənin təkmilləşdirilməsinə yönələn məqsədmüvafiq tədbirlər təklif edilir. Azərbaycan Respublikasının və bir sıra digər dövlətlərin təcrübəsinə istinad edilərək icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən dövlətin ekoloji funksiyasının reallaşdırılması, bu sahədə dövlət idarəçiliyi orqanları sisteminin formalaşdırılması və inkişaf etdirilməsi təhlil olunur. Bu zaman Azərbaycanda həmin orqanlar sisteminin təkmilləşdirilməsinin nəticəsi olaraq ölkə Prezidentinin Fərmanı ilə yaradılmış Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinin, dövlətin ekoloji siyasətini həyata keçirən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı kimi, funksiya və vəzifələri, struktur baxımından orqanlar sistemi təqdim edilir. Məqalə Azərbaycanda ekologiya sahəsinin məqsədli proqramlar vasitəsilə idarə edilməsinin praktiki aspektlərinin təhlil olunması, ümumiləşdirmiş müddəalar və tövsiyələrin irəli sürülməsi ilə başa çatdırılır.

Açar sözlər: *dövlətin ekoloji siyasəti, həyata keçirilməsi mexanizmi, dövlət idarəçiliyi, icra hakimiyyəti orqanları, funksiyalar, məqsədli ekoloji proqramlar*

Giriş

Ətraf mühitin mühafizəsi və təbiətdən istifadə prosesində tətbiq olunan mexanizmlərin səmərəliliyinin təmin edilməsi bu sahədə dövlət idarəçiliyinin zəruriliyini şərtləndirir və dövlətin ekoloji funksiyasının məzmununu müəyyən edir. Dövlətin ekoloji funksiyasının təyinatı cəmiyyətin ekoloji və iqtisadi maraqlarının elmi cəhətdən əsaslandırılmış nisbətinin təmin edilməsindən, insanın sağlam və yaşayış üçün əlverişli ətraf mühitə hüququnun reallaşması üçün

zəruri təminatların yaradılmasından ibarətdir. Dövlətin bu funksiyasının reallaşmasına yönələn ekoloji siyasətinin həyata keçirilməsi mexanizmində icra hakimiyyəti orqanlarının rolu xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Tədqiqat mövzusunun aktuallığı icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinin müxtəlif aspektlərdən öyrənilməsinə marağın artması ilə şərtlənir. Bu sahədə Azərbaycan Respublikasının və dünya ölkələrinin təcrübəsi də maraqlıdır.

İcra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinin ekoloji-hüquqi mexanizmi

Müasir dövlətin ekoloji funksiyasının reallaşması çərçivəsində ekoloji qanunvericiliyin yaradılması və təkmilləşdirilməsi qanunvericilik hakimiyyətinin üzərinə qoyulan başlıca vəzifədir. Bu, parlamentin cəmiyyətin ümumi ekoloji maraqlarını təmsil etmək kimi funksional təyinatından irəli gəlir. Ətraf mühitin mühafizəsinin təmin olunmasında icra hakimiyyəti orqanlarının isə rolu onların ekoloji qanunvericiliyin həyata keçirilməsi mexanizmində yeri ilə müəyyən olunur. Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinə müvafiq olaraq dövlət hakimiyyətinin müstəqil qolu kimi icra hakimiyyətinin rolu ekoloji qanunvericiliyin icrasının ardıcıl və səmərəli surətdə təmin edilməsindən ibarətdir. Bütün dövrlərdə ekoloji qanunvericiliyin icrası aktual problemə çevrilirdi müasir şəraitdə dövlət idarəetməsi orqanları kimi icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyəti bu qanunvericilikdən irəli gələn idarəetmə vəzifələri və funksiyalarının yerinə yetirilməsinə yönəlir. Bir çox ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, məhz icra hakimiyyəti orqanlarının bu istiqamətdəki fəaliyyətində çatışmazlıqlar ölkədə ekoloji böhranı şərtləndirən əsas səbəblərdən biri olur.

Ekoloji qanunvericiliyin həyata keçirilməsində icra hakimiyyəti orqanları qarşısında iki bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqədə olan vəzifə durur: birincisi, ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində xüsusi səlahiyyətli dövlət orqanlarının optimal sistemini yaratmaq və onların üzərinə qoyulan idarəetmə vəzifələri və funksiyaların reallaşdırılması. Bu zaman həmin idarəetmə funksiyalarının yerinə yetirilməsinin səmərəliliyi əsasən qeyd olunan xüsusi səlahiyyətli dövlət orqanları sisteminin elmi cəhətdən əsaslandırılması və həmin orqanların fəaliyyəti ilə müəyyən olunur. Nəzərə alsaq ki, ekoloji siyasət ekoloji idarəetmə subyektinin təbiəti mühafizə və təbiətdən istifadə sahəsində aktual problemlərin həllinə yönələn fəaliyyətdir [10, s.7]. Bu sahədə icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyəti qanunvericiliyə müvafiq olaraq ilk növbədə onların üzərinə qoyulan təbiəti mühafizə və təbiətdən istifadəyə dövlət və sahə idarəetməsi vəzifələri və funksiyalarının yerinə yetirilməsindən ibarətdir. Qanunvericiliyin təhlili onlardan aşağıdakıları ayırmağa imkan verir: normayaradıcılığı; ekoloji fəaliyyətin əlaqələndirilməsi; ətraf mühitin, təbii ehtiyatların mühafizəsinin, onlardan istifadənin planlaşdırılması; ekoloji normalaşdırma; ekoloji ekspertiza; ekoloji lisenziyalaşdırma; ekoloji nəzarət; ekoloji audit; ekoloji monitoring; ekoloji təhsil və tərbiyə və s.

Ekoloji qanunvericilik kontekstində qeyd olunan həmin funksiyalar ətraf mühitin mühafizəsi və təbii ehtiyatlardan səmərəli istifadənin təmin edilməsi tədbirləridir. Məcmu şəkildə bu tədbirlər ekoloji-hüquqi mexanizmi təşkil edir. Dövlət idarəçiliyi kontekstində isə bu tədbirlər təbiəti mühafizə sahəsində idarəetmə funksiyaları kimi çıxış edir. Bu funksiyalar bizim baxdığımız halda qanunla ətraf mühitin mühafizəsi tədbirləri kimi müəyyən olunur. İcra hakimiyyəti orqanlarının bu sahədəki fəaliyyətinin əsas mahiyyəti də məhz bu tədbirlərin daha səmərəli həyata keçirilməsindən ibarətdir.

Ekologiya sahəsində dövlət tənzimlənməsi

Ətraf mühitin mühafizəsinin dövlət idarəetməsi özünün funksional təyinatını ilk növbədə bu sahənin dövlət tənzimlənməsində tapır. Bütövlükdə, dövlət idarəçiliyi icra hakimiyyətinin praktiki reallaşması prosesi olmaqla mahiyyətə tənzimləyici fəaliyyətdir. Funksional baxımından tənzimləmə idarəetmə fəaliyyətinin ayrılmaz elementini təşkil edir və ümumi idarəetmə funksiyalarından biri kimi çıxış edir. Beləliklə, göründüyü kimi, tənzimləmə idarəetmə prosesinin tərkib hissəsini, onun funksiyasını təşkil edir. Tənzimlənmənin mahiyyəti nizama salınma, inkişafın istiqamətləndirilməsi, müəyyən qaydaya tabedilmə, düzgün qarşılıqlı əlaqələrin müəyyən edilməsi, normal iş şəraitinin yaradılmasından ibarətdir. Başqa sözlə, tənzimlənmə idarəçilik fəaliyyəti prosesində həyata keçirilən hərəkətlər kompleksini ifadə edir. Bu mənada dövlət tənzimlənməsi səlahiyyətli icra hakimiyyəti subyektləri tərəfindən onlar üçün müəyyən olunmuş fəaliyyət sahələrində həyata keçirilən normativ tənzimlənmədə öz ifadəsini tapır və dövlət idarəçiliyinin aparıcı funksiyası kimi çıxış edir. Bununla da idarəçilik sisteminin müəyyən olunmuş rejimdə işləməsi təmin edilir.

Bu baxımdan təhlillər əsasında qeyd etmək olar ki, ekologiya sahəsində dövlət tənzimlənməsi dövlət hakimiyyəti orqanları və digər səlahiyyətli subyektlərin ekoloji qanunvericiliyin tələblərinə riayət edilməsinin, insanların və bütövlükdə cəmiyyətin ekoloji əhəmiyyətli davranışının təşkili, nizama salınması və ona nəzarət olunmasına dair hərəkətlər və fəaliyyətləri məcmusunu təşkil etməklə, hüquqi, inzibati və iqtisadi xarakterli tədbirlər kompleksi vasitəsilə həyata keçirilir. Bu tədbirlər kompleksi də məcmu şəkildə dövlətin ekoloji siyasətini formalaşdırır.

Ətraf mühitin mühafizəsi və təbiətdən istifadənin tənzimlənməsi sahəsində tətbiq olunan vasitələrdən ətraf mühitə təsirin yol verilən hədlərinin normalaşdırılması və limitləşdirilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir ki, bu da çirkləndirmənin ekoloji cəhətdən təhlükəsiz, ən yaxşı dünya texnologiyalarına uyğun olan səviyyələrə qədər mərhələli şəkildə aşağı salınması normativləri və planlarının müəyyən edilməsini nəzərdə tutur. Bu mənada normalaşdırma xüsusi diqqət tələb edir, çünki bu gün təcrübə göstərir ki, normativlər öz funksiyasını lazımcınca yerinə yetirmir: ekoloji cəhətdən zərərli təsirin məlum növlərinin heç də hamısı normalaşdırılmır, atılma və axıtların müvəqqəti razılaşdırma limitləri geniş yayıl-

mış, limitlərin müəyyənəşdirilməsinə fərdi yanaşmalar da geniş yayılmışdır. Bunun bunlar isə yeni tənzimləmə modelinə keçidi zəruri edir [11, s. 52].

Bütövlükdə, təhlillər ekologiya sahəsində dövlət tənzimlənməsinin təkmilləşdirilməsinə yönələn aşağıdakı tədbirlərin məqsədəuyğun olduğunu göstərir:

- ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində dövlət tənzimlənməsi sisteminin islahatı siyasətinin sistemli yanaşmaya əsaslanması;
- ekoloji regionlardakı icra hakimiyyəti orqanları və bələdiyyə strukturlarının məsuliyyətinin daha da artırılması;
- ətraf mühitə təsirə dair normativlər sisteminin ətraf mühitin real durumu, ərazilərin spesifik xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla təkmilləşdirilməsi;
- modernləşmə proqramlarının həyata keçirilməsində hökumətlə yanaşı – sahibkarların istehsalatda texnologiyalardan, o cümlədən müasir təmizləyici sistemlərin tətbiqinə, ekoloji normalara riayət edilməsinə görə həvəsləndirilməsi tədbirlərinin genişləndirilməsi, eləcə də ekoloji hüquq pozuntusuna görə müvafiq cərimə sanksiyalarının tətbiq edilməsi, başqa sözlə, ekoloji məsuliyyətin sahibkarlıq fəaliyyətinin normasına çevrilməsi və s.

İcra hakimiyyəti orqanları tərəfindən dövlətin ekoloji funksiyasının reallaşdırılması

Dövlətin ekoloji idarəetmə funksiyası həm ümumi, həm də xüsusi səlahiyyətli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən yerinə yetirilir. Ümumi səlahiyyətli dövlət orqanlarının xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, onlar bu sahədəki fəaliyyəti özlərinin səlahiyyətlərinə daxil olan digər vəzifələrin (iqtisadiyyatın inkişaf etdirilməsi, sosial sahənin, mədəniyyətin və s. inkişafının idarə edilməsi) yerinə yetirilməsi ilə yanaşı həyata keçirirlər. Həmin icra hakimiyyəti orqanları öz səlahiyyətləri çərçivəsində istənilən məsələlər üzrə, o cümlədən ətraf mühitin mühafizəsi və təbiətdən istifadə məsələləri ilə bağlı qərarlar qəbul edirlər. Xüsusi səlahiyyətli orqanlar isə bilavasitə ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində idarəçilik funksiyalarını yerinə yetirir və onlar bununla bağlı dövlətin ayrı-ayrı funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün xüsusi olaraq yaradılır [8].

Beləliklə, dövlətin ekoloji funksiyasının reallaşdırılması bir qrup dövlət orqanları üçün əsas, başlıca vəzifə, digərləri üçün isə başqa funksiyalarla paralel olaraq icra olunan əlavə funksiya kimi çıxış edir.

Ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində bu cür dövlət idarəçiliyi orqanları sisteminin yaradılması dövlətin ekoloji funksiyasının, təbiəti mühafizə qanunvericiliyinin icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən səmərəli həyata keçirilməsinin əsas şərtlərindən birini təşkil edir.

Məhz ekoloji qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi və onun reallaşdırılmasının təmin etmək üçün bu sahədə xüsusişədirilmiş dövlət idarəçiliyi orqanlarının yaradılması inkişaf etmiş dövlətlərin keçən əsrin 60–70-ci illərinin təcrübəsini səciyyəvləndirən əsas xüsusiyyət olmuşdur. Bu sahədə baş icraedici-sərəncam-

verici orqanlar kimi ABŞ-da 1970-ci ildə yaradılmış Ətraf mühitin mühafizəsi üzrə Agentliyi, Böyük Britaniyada həmin ildə yaradılmış Ətraf mühit işləri üzrə Nazirliyi, Yaponiyada 1971-ci ildə yaradılmış Ətraf mühitin mühafizəsi üzrə Agentliyi və s. göstərmək olar. Həmin orqanlar qrupunun vəzifələrinə ekoloji siyasətin işlənməsi, ətraf mühitin mühafizəsi üzrə proqramların hazırlanması və əlaqələndirilməsi, ekoloji standartların işlənilib hazırlanması, ətraf mühit haqqında qanunvericiliyin yerinə yetirilməsinin təmin edilməsi və s. daxildir. Bundan başqa ətraf mühitin mühafizəsi və təbiətdən istifadə sahəsində dövlət idarəçiliyində digər dövlət orqanları da iştirak edirlər. Məsələn, ABŞ-da strukturunda bu sahədə müvafiq bölmələr olan Daxili İşlər, Kənd təsərrüfatı, Ədliyyə Nazirlikləri xüsusi rol oynayırlar. Bu qrup inkişaf etmiş ölkələrdə bir xüsusiyyət də ondan ibarətdir ki, ətraf mühitin mühafizəsinə dair qanunvericilik dövlət səviyyəsində qəbul edilsə də, onun yerinə yetirilməsinin təmin edilməsi əksər hallarda daha aşağı orqanların – bələdiyyələrin üzərinə qoyulur [12].

ABŞ-da ekoloji idarəetmə sisteminin formalaşması bir neçə mərhələdən keçmişdir: birinci mərhələdə (XX əsrin 60-cı illərinin sonu) ekoloji idarəetmənin əsasını birbaşa inzibati qadağalar sistemi təşkil etmişdir ki, bu da bir sıra ekoloji cəhətdən “çirkli” istehsalatların işlənməsini məhdudlaşdırır, bəzi hallarda isə onların bağlanması haqqında qərarlar da qəbul olunurdu. Bu ciddi tədbirlər isə müəssisələrin iqtisadi fəallığının aşağı salınmasına və istehsalat sahələrinin inkişafda olan ölkələrə keçirilməsinə gətirib çıxarmışdır; ikinci mərhələ (70–80-ci illər) çirkənmənin dövlət normalaşdırılması və “çirkəndirən ödəyir” prinsipinin tətbiqi ilə bağlı olmuşdur. Bu mərhələdə ABŞ-da dövlətin inzibati qanunvericilik tədbirlərinə və güclü maliyyə dəstəyinə söykənən ekoloji idarəetmə sistemi formalaşmış və bu sahədəki idarəçilik prosesində inzibati metodlar üstünlük təşkil etmişdir; XX əsrin 80-ci illərində bu ölkədə yeni ekoloji siyasətə keçid başlamış və inzibati-normativ metodların modernləşdirilməsi və ətraf mühitin mühafizəsinin iqtisadi mexanizmlərinin rolu gücləndirilmişdir. Təbiəti mühafizə məqsədlərinə dövlət xərcləri xeyli azaldılmış, federal idarəetmə orqanlarının fəaliyyəti məhdudlaşdırılmış və bunun da nəticəsində onların funksiyalarının bir hissəsi ştatlara və yerli hakimiyyətə ötürülmüşdür. Beləliklə də, ekoloji proqramların bazar mexanizmlərinin inkişafı hesabına reallaşdırılması tendensiyaları formalaşmışdır [9, s. 245–248].

Azərbaycan Respublikasında bu sahədə ümumi səlahiyyətlər ölkə Prezidenti, Milli Məclis, Nazirlər Kabineti, yerli icra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Görkəmli siyasətçi və dövlət xadimi, Azərbaycan xalqının Ümummilli lideri Heydər Əliyevin ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində həyata keçirdiyi düşünülmüş dövlət siyasəti xüsusi əhəmiyyət kəsb etməklə, həmin siyasət müvafiq dövlət idarəetməsi orqanları sisteminin təkmilləşdirilməsinə, onların fəaliyyətinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə yönəlmişdir. Məhz Ulu öndərimiz Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında ölkədə uğurla aparılan

struktur islahatları çərçivəsində ətraf mühitin mühafizəsi və təbii ehtiyatlardan istifadənin ayrı-ayrı istiqamətləri ilə məşğul olan və fəaliyyətlərində bir-birini təkrarlayan dövlət orqanları Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 may 2001-ci il tarixli 485 nömrəli Fərmanı ilə ləğv edilərək, Dövlət Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi və Dövlət Geologiya və Mineral Ehtiyatlar Komitələri bazasında Azərbaycan Respublikasının Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi yaradılmış, 18 sentyabr 2001-ci il tarixli Prezident Fərmanı ilə həmin Nazirlik haqqında Əsasnamə təsdiq edilmişdir. Əsasnamədə Nazirliyin Azərbaycan Respublikası ərazisində, o cümlədən, Xəzər dənizinin (gölünün) Azərbaycan Respublikasına mənsub olan bölməsində ətraf mühitin qorunması, təbii ehtiyatların təşkili, yeraltı suların, mineral xammal ehtiyatlarından və yerüstü təbii sərvətlərdən səmərəli istifadə edilməsi, onların bərpası, hidro-meteoroloji proseslərin müşahidəsi və proqnozlaşdırılması sahəsində dövlət siyasətini həyata keçirən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı olduğu göstərilmişdir. Burada Nazirliyin bu istiqamətdə geniş funksiyaları onların təsərrüfat-istismar və nəzarət funksiyalarına bölünməsi əsasında müəyyən edilmişdir ki, bununla da, bütövlükdə, təbii mühafizə və təbii ehtiyatların istifadə sahəsində dövlət idarəçiliyinin səmərəli surətdə həyata keçirilməsinə zəmin yaradılmışdır [2].

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 27 mart 2020-ci il tarixli 975 nömrəli Fərmanı ilə Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi haqqında təsdiq olunmuş Əsasnaməyə görə, Nazirliyin fəaliyyət istiqamətlərini müvafiq sahədə vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak etmək və bu siyasətin həyata keçirilməsini təmin etmək; dövlət nəzarətini həyata keçirmək; beynəlxalq əməkdaşlığı həyata keçirmək; qanunla müəyyən olunmuş hallarda və qaydada müvafiq sahədə təbii ehtiyatların istifadə ilə bağlı icazələrin verilməsini təşkil etmək, lisenziya və icazələrin şərtlərinə riayət olunmasına nəzarət etmək; aidiyyəti dövlət qurumları ilə birlikdə tullantısız və ya aztullantılı istehsalın inkişafının təşviqi ilə bağlı tədbirləri həyata keçirmək; aidiyyəti dövlət qurumları ilə birlikdə ekoloji təhsil və maarifləndirmə sahəsində dövlət siyasətinin hazırlanmasında və həyata keçirilməsində iştirak etmək və s. təşkil edir [4].

Struktur baxımından Nazirlik Azərbaycan Respublikasının rayonlarında, şəhərlərində (şəhər rayonlarında) və bölgələrində birbaşa ona tabe olan müvafiq rayon, şəhər və bölgə idarələrini (şöbələrini, bölmələrini və digər idarəetmə qurumlarını) yaradır. Məhz ekoloji qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi və onun reallaşdırılmasını təmin etmək üçün bu sahədə xüsusiləşdirilmiş dövlət idarəçiliyi orqanlarının yaradılması keçən əsrin 60-70-ci illərində inkişaf etmiş dövlətlərin təcrübəsini səciyyələndirən əsas xüsusiyyətlərdən biri olmuşdur. Azərbaycanda təbii mühafizə sahəsində bu cür dövlət idarəetməsi orqanları sisteminin yaradılması dövlətin ekoloji funksiyasının, təbii mühafizə qanunvericiliyinin icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən səmərəli həyata keçirilməsinin əsas şərtlərindən biri kimi çıxış edir.

Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinin son illərdə gördüyü işlərə dair hesabatlarının təhlili onun geniş istiqamətlər üzrə fəaliyyətini uğurla davam etdirdiyini göstərir. Belə ki, Nazirlik 2020-ci il ərzində öz fəaliyyətini dövlət proqramlarında nəzərdə tutulmuş tədbirlərin həyata keçirilməsi; Ölkədə aparılan struktur islahatları çərçivəsində idarəetmədə çeviklik və səmərəliliyin artırılması; müşahidə və monitorinqlərin aparılmasında müasir yanaşmalar və üsulların tətbiq edilməsi; su ehtiyatlarının idarə olunması və qiymətləndirilməsi, su ehtiyatlarından səmərəli istifadənin təmin edilməsi; plastik və polietilen qablaşdırma tullantılarının ətraf mühitə mənfi təsirinin azaldılması; iqlim dəyişmələrinə təsirlərin yumşaldılması; meşə ilə örtülü ərazilərin dəqiqləşdirilməsi məqsədilə meşələrin inventarlaşdırılması; kökünün kəsilməsi təhlükəsi altında olan heyvanların reintroduksiyası və tarixi areallarının bərpası; ictimaiyyətin məlumatlandırılması və maarifləndirilməsi işinin aparılması və s. kimi istiqamətlər üzrə təşkil edərək davam etdirmişdir. Xüsusi mühafizə olunan təbii əraziləri şəbəkəsinin genişləndirilməsi və bioloji müxtəlifliyin qorunması istiqamətində aparılan işlər davam etdirilmişdir. Hazırda ölkəmizdə ümumi sahəsi 892874.7 hektar olan xüsusi mühafizə olunan təbii əraziləri, o cümlədən 10 milli park, 10 dövlət təbii qoruğu və 24 dövlət təbii yasaqlığı fəaliyyət göstərir. Ümumilikdə, xüsusi mühafizə olunan təbii əraziləri ölkə ərazisinin 10,31%-ni, ayrılıqda milli parklar ölkə ərazisinin 4,87%, dövlət təbii qoruqları 1,39%, dövlət təbii yasaqlıqları isə 4,05%-ni təşkil edir [5].

Məlum olduğu kimi, Ermənistanın Azərbaycana qarşı 30 il davam edən təcavüzü ərzində işğal altında olan ərazilərdə təbii təmizə qarşı ekosoyqırım (ekosid) törədilmiş, meşələr və biomüxtəliflik qərəzli şəkildə vəhşicənə məhv edilmiş, torpaq və meşə massivlərinin tamamilə kül olmasına gətirib çıxaran genişmiqyaslı yanğınlar törədilmişdir. Ölkəmizin iqtisadi potensialında mühüm əhəmiyyət kəsb edən təbii abidələri, 155 növ müxtəlif faydalı qazıntı yataqları, o cümlədən 5 qızıl, 6 civə, 2 mis, 1 qurğuşun və sink, 19 üzülük daş, 10 mişar daşı, 4 sement xammalı, 13 müxtəlif növ tikinti daşları, 1 soda istehsalı üçün xammal yataqları, 11 şirin yeraltı su və 10 mineral su yataqları işğal altında qalararaq talan edilmişdir [6].

Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinin fəaliyyətində 44 günlük Vətən müharibəsi nəticəsində təcavüzkar Ermənistan dövlətinin işğalından azad olunmuş Azərbaycan ərazilərində ekoloji tarazlığın bərpa olunmasına xüsusi yer verilir. Belə ki, Nazirlik tərəfindən işğaldan azad edilmiş ərazilərdə ekoloji terrora məruz qalmış və talan edilmiş meşə ehtiyatlarının, fauna və floranın, su ehtiyatlarının, faydalı qazıntı yataqlarının qiymətləndirilməsi və həmin ərazilərdə ekoloji tarazlığın bərpa olunması ilə bağlı işlər aparılır, xüsusi mühafizə olunan təbii ərazilərinin bərpa edilməsi və yenidən qurulması, eləcə də yenilərinin yaradılması istiqamətində tədbirlər həyata keçirir.

Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi fəaliyyətinin səmərəliliyinin, qarşısında duran vəzifələrin lazımcına yerinə yetirilməsinin kadrların peşəkarlıq səviyyəsi

yəsindən asılı olmasını nəzərə alaraq, yaşıl düşüncəyə malik olan dövlət qulluqçularının hazırlanmasına xüsusi əhəmiyyət verir və bu məqsədlə həm Nazirlik xətti ilə, həm də onun struktur bölmələrində çalışan işçiləri üçün Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası ilə birgə kurslar təşkil olunur. Bundan başqa, Dövlət İdarəçilik Akademiyasında “Ekologiya” və “Davamlı inkişafın idarə edilməsi” ixtisası üzrə idarəçilik kadrlarının hazırlanması da bu məqsədə xidmət edir.

Dövlətin ekoloji idarəetmə sistemində vaxtaşırı həyata keçirdiyi islahatlar icra hakimiyyəti tərəfindən bir sıra funksiyaların yerinə yetirməsini nəzərdə tutur ki, onları aşağıdakı iki qrupda birləşdirmək olar:

Birinci qrup funksiyalar təbiətdən istifadənin səmərəli şəkildə idarə olunmasının təmin olunmasına, həmçinin dövlətin təbii resurslardan istifadəsi səlahiyyətinin icrasına yönəldilib. Bu qrupa daxildir: təbii resursların uçotu, qiymətləndirilməsi və kadastrı (vergi obyektini kimi siyahıya alınması); təbiətdən istifadənin normativ-hüquqi bazasının yaradılması; təbii resursların vəziyyətinin monitorinqi; təbiətdən istifadə və ətraf mühitin qorunması sahəsində beynəlxalq əməkdaşlıq və s. İkinci qrup funksiyalar isə özünə ətraf mühitin mühafizəsinin səmərəli dövlət idarəetməsini əks etdirir və özünə aşağıdakıları daxil edir: dövlətin ekoloji siyasətinin formalaşdırılması və həyata keçirilməsi; ətraf mühitin qorunması üçün normativ-hüquqi bazanın hazırlanması; ətraf mühitin dövlət ekoloji monitorinqi və ekoloji nəzarəti; dövlət ekoloji ekspertizası; ekoloji xarakterli informasiyanın hazırlanması və yayılması; ekoloji təhsil; ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində beynəlxalq əməkdaşlıq və s. [13, s.126-127].

Göründüyü kimi, bu funksiyalar kontekstində ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində idarəçilik mexanizminin ayrılmaz elementini ətraf mühitə neqativ təsirin profilaktikasında hüquqi statusa malik olan səmərəli vasitə kimi dövlətin ekoloji ekspertizası təşkil edir. Digər tərəfdən, ekoloji ekspertiza təsərrüfat subyektlərinin ətraf mühitə mənfə təsirlərinin qarşısının alınmasında müstəqil dövlət aləti kimi çıxış edir. Dövlətin ekoloji funksiyasının yerinə yetirilməsində yerli icra hakimiyyəti orqanları da qanuna uyğun şəkildə öz səlahiyyətləri çərçivəsində iştirak edirlər. Belə ki, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı ilə təsdiq edilmiş «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnamədə rayon, şəhər və şəhər rayonu icra hakimiyyəti başçıları bu sahədəki səlahiyyətləri müəyyən edilmişdir. Əsasnamənin müddəalarına müvafiq olaraq yerli icra hakimiyyətləri başçıları səlahiyyətlərinə aid edilir:

- ekoloji proqramlar hazırlamaq və təsdiq etmək, respublika ekoloji proqramlarının və tədbirlərinin keçirilməsində iştirak etmək;
- rayonun, şəhərin və şəhər rayonunun ərazisində ətraf mühitin mühafizəsini təşkil etmək;
- layihələrin, habelə tikilməkdə olan obyektlərin, ətraf mühiti çirkəndirən müəssisələrin işinin ekoloji ekspertizasının keçirilməsini tələb etmək;

ekoloji şərait barədə əhaliyə məlumat vermək, təbii fəlakət və qəza baş verdikdə əhalinin təhlükəsizliyinin təmin olunması sahəsində tədbir görmək və s. (maddə 28, 33) [7].

Azərbaycan Respublikasında ekoloji sahənin dövlət proqramları vasitəsilə idarə edilməsi

Həyata keçirilən dövlət siyasətinin səmərəliliyi baxımından Ümummilli liderimiz Heydər Əliyevin ekoloji sahənin dövlət proqramları vasitəsilə idarə edilməsi təcrübəsi Prezident İlham Əliyev tərəfindən zənginləşdirilərək uğurla davam etdirilir. Bu sahədə məqsədyönlü siyasətin aparılmasına böyük əhəmiyyət verən dövlətimizin başçısı göstərir: “Ekoloji məsələlərə diqqət, münasibət eyni zamanda, ölkənin ümumi siyasətinin, ümumi mədəniyyətinin təzahürüdür. Son illərdə ən önəmli sahə budur. ... təbiət, ətraf mühit – bu daimi sərvətdir...Bizim vəzifəmiz ondan ibarətdir ki, bunu qoruyaq. Özümüz üçün, gələcək nəsillər üçün, ölkəmizin yaşaması üçün qoruyaq. Ona görə biz bu məsələlərə çox böyük önəm veririk. Çalışırıq ki, ekoloji proqramların icrasında Azərbaycan qabaqcıl yerlərdə olsun” [1].

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Sərəncamları ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasında hidrometeorologiyanın inkişaf Proqramı”, “Azərbaycan Respublikasında yay-qış otlaqlarının, biçənəklərin səmərəli istifadə olunması və səhrələşmənin qarşısının alınmasına dair Dövlət Proqramı”, “Azərbaycan Respublikasında alternativ və bərpa olunan enerji mənbələrindən istifadə olunması üzrə Dövlət Proqramı”, “Azərbaycan Respublikasında bioloji müxtəlifliyin qorunması və davamlı istifadəsinə dair 2017–2020-ci illər üzrə Milli Strategiya”, “Azərbaycan Respublikasında bərk məişət tullantılarının idarə edilməsinin təkmilləşdirilməsinə dair 2018–2022-ci illər üçün Milli Strategiya”, “Azərbaycan Respublikasında plastik qablaşdırma tullantılarının ətraf mühitə mənfə təsirlərinin azaldılmasına dair 2019–2020-ci illər üçün Tədbirlər Planı”, “Su ehtiyatlarından səmərəli istifadənin təmin edilməsinə dair 2020–2022-ci illər üçün Tədbirlər Planı”, “Yerin təkinin geoloji öyrənilməsinə və mineral xammal bazasından səmərəli istifadəyə dair 2020–2024-cü illər üçün Dövlət Proqramı” və bir sıra digər məqsədli proqramların reallaşdırılması istiqamətində Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi tərəfindən ardıcıl iş aparılmışdır.

Bununla yanaşı, digər sahələrdə qəbul olunmuş Dövlət Proqramlarında da ekoloji məsələlərə geniş yer verilir. Bu mənada ölkə iqtisadiyyatında müvafiq texnoloji dəyişiklikləri nəzərdə tutan Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafına dair Dövlət Proqramlarının, “2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı”, “2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında əhalinin ərzaq məhsulları ilə etibarlı təminatına dair Dövlət Proqramı” və digər proqramların qəbul edilməsi və müvəffəqiyyətlə yerinə yetirilməsi xüsusi

əhəmiyyətli olmuşdur. Ölkədə ekoloji cəhətdən təmiz texnologiyaların tətbiqi və davamlı sosial-iqtisadi inkişafın təmin edilməsinə, ekoloji cəhətdən təmiz enerji istehsalı üçün bərpa olunan enerji mənbələrindən səmərəli istifadəyə, həmçinin enerji səmərəliliyi üzrə, yanacaq-energetika kompleksinin inkişafına dair Dövlət Proqramları da yönəlmişdir.

Yuxarıda qeyd olunan və digər Dövlət Proqramlarında nəzərdə tutulan hədəflərin reallaşması üçün Azərbaycan Respublikasının Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi tərəfindən yerinə yetirilməsi zəruri olan vəzifələr müəyyənləşdirilmiş, buna uyğun olaraq ətraf mühitin bütün trayektoriyasında, o cümlədən biomüxtəlifliyin mühafizəsi, meşələrin inkişafı, yaşıllıqların artırılması, su ehtiyatlarının davamlı idarə olunması sahəsində nəzərəcarpacaq nailiyyətlər əldə olunmuşdur.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 26 dekabr 2014-cü il tarixli Sərəncamı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasında sənayenin inkişafına dair 2015-2020-ci illər üçün Dövlət Proqramı”nın həyata keçirilməsi üzrə Tədbirlər Planında da ölkəmizdə sənayenin rəqabət qabiliyyətinin artırılması, potensialının gücləndirilməsi və qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi tədbirləri sırasında müəssisələrdə enerjidən səmərəli istifadə edən ekoloji cəhətdən əlverişli texnologiyaların tətbiqinin təşviq edilməsi ilə bağlı, eləcə də ətraf mühitə ziyan vuran sənaye müəssisələrinə nəzarətin gücləndirilməsi, bununla bağlı qanunvericilikdə dəyişikliklərə dair təkliflərin hazırlanması və aidiyyəti üzrə təqdim olunması Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinə tapşırılmışdır [3].

Beləliklə, birincisi, məqsədli proqramlar qanunlardan fərqli olaraq adətən müəyyən bir dövrü əhatə edir və konkret tədbirlərin görülməsini nəzərdə tuturlar; ikincisi, aparılan təhlillər Azərbaycan Respublikasında uğurla reallaşan məqsədli sosial-iqtisadi və ekoloji proqramların müvafiq tələblərə cavab verdiyini göstərir ki, bu da həmin proqramların səmərəliliyinə zəmin yaradır; üçüncüsü, təcrübənin təhlili məqsədli proqramlarda seçilmiş probleminin prioritetliyinin əsaslandırılması, onun həlli konsepsiyasında bu problemin həllinə dair alternativ variantların, qoyulan məqsəd və vəzifələrə müvafiq olaraq proqramın daha səmərəli reallaşması mərhələləri və istiqamətlərinin, eləcə də zəruri resursların həcmindən müəyyən edilməsi vacibdir. Digər tərəfdən, istənilən məqsədli proqramın, o cümlədən ekoloji proqramların işlənilməsi və yerinə yetirilməsi sistemli yanaşmaya əsaslanmaqla, kompleksli xarakter daşımalıdır.

Nəticə

Baxılan problemin tədqiqinə sistemli yanaşmanın tətbiqi dövlətin ekoloji siyasətinin həyata keçirilməsi mexanizmində icra hakimiyyəti orqanlarının yeri və rolunun öyrənilməsinə imkan verir. Azərbaycanda bir sıra ekoloji problemlərin mövcudluğu fonunda onların həllinin siyasi mexanizmi çərçivəsində bu problemlərin aradan qaldırılmasına və çirkənlənmənin qarşısının alınmasına yönəl-

ən fəaliyyətdə və ekoloji qanunvericiliyin reallaşdırılmasında icra hakimiyyəti orqanlarının rolunun yüksəldilməsi tələbatı getdikcə artır. Bu orqanların fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsinin vacib istiqamətini həmçinin ekoloji qanunvericilikdən irəli gələn bütün idarəetmə funksiyalarının səmərəli yerinə yetirilməsinin təmin edilməsi təşkil edir. İlk növbədə icra hakimiyyəti orqanlarının üzərinə dövlətin ekoloji funksiyası çərçivəsində ətraf mühitin mühafizəsinin təmin edilməsinə görə məsuliyyət qoyulmuşdur. İkincisi, məhz icra hakimiyyəti orqanlarından vətəndaşlar onların hüquqları və qanuni maraqlarının, bütövlükdə, ətraf mühit haqqında qanunvericiliyinə riayət olunmasına görə cavab tələb edirlər.

Bütövlükdə, ətraf mühitin mühafizəsinin dövlət idarəetməsi sistemi bu sahədə dövlət siyasətinin reallaşması və təkmilləşdirilməsinə; təsərrüfat sahəsində təhlükəsiz istehsal mühitinin yaradılmasına; ətraf mühitin mühafizəsi və ekoloji təhlükəsizlik məsələlərinin həllində iştirak edən bütün subyektlərin qarşılıqlı əlaqələrinin səmərəli şəkildə əməkdaşlığının təmin edilməsinə yönəlməlidir. Digər tərəfdən, maraqlı tərəflərin belə əməkdaşlığını nəzərdə tutan “tərəfdaşlıq modelinin” inkişaf etdirilməsi ekoloji münasibətlərin intensivləşdirilməsinin daha səmərəli istiqamətlərindən birini təşkil edir. Bütün bunlar da müasir mərhələdə ölkəmizdə bu sahədə həyata keçirilən dövlət siyasətində müvafiq surətdə öz ifadəsini tapır.

Ədəbiyyat:

1. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyevin Almaniyanın Mixail Zukkov Fondunun ali mükafatının təqdim olunma mərasimində nitqi – 15 noyabr 2006-cı il // Əliyev İlham. İnkişaf – məqsədimizdir. 21-ci kitab. – Bakı: Azərneşr. – 2015. – 392 səh.
2. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinin yaradılması haqqında Fərmanı. 23 may 2001-ci il.
3. Azərbaycan Respublikasında sənayenin inkişafına dair 2015-2020-ci illər üçün Dövlət Proqramı. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2014-cü il 26 dekabr tarixli Sərəncamı ilə təsdiq edilmişdir.
4. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin “Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinin Əsasnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında” Fərmanı. 27 mart 2020-ci il.
5. Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi tərəfindən 2020-ci il ərzində görülmüş işlər // <http://eco.gov.az/az/nazirlik/illik-hesabat>
6. İşğal olunmuş Azərbaycan ərazilərində ətraf mühitə və təbii sərvətlərə dəymiş ziyan // http://eco.gov.az/frq-content/plugins/pages_v1/entry/20190823174831_88765600.pdf

7. «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnamə. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 16 iyun 1999-cu il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmişdir.
8. Бельх, Л.А., Шихалева, О.В. Некоторые вопросы государственного регулирования в экологической сфере // Бизнес, менеджмент и право. – 2008. – №2(17). – с. 74-77 // <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=15239065>
9. Муравых, А.И. Управление экологической безопасностью: учебное пособие. – Москва: Изд-во РАГС. – 2006. – 288 с.
10. Муравых, А. И. Государственная экологическая политика. – Москва: Изд-во РАГС. – 2003. – 50 с.
11. Нуртдинов А.Р. Институциональные основы государственной политики устойчивого развития // Экономические науки. – 2010. – №12(73). – с.51-54.
12. Олейникова, А. Я. Зарубежный опыт охраны окружающей среды в аспекте управления // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». – 2014. – том 5. – №4. – с. 767-775 // http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2014/TGU_5_276.pdf
13. Экологическое управление / под общ.ред. А.Д.Урсула. – Москва: Изд-во РАГС. – 2005. – 284с.

ABSTRACT

THE ROLE OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY OF THE STATE

Mammadova S.I.

*The Academy of Public Administration under
the President of the Republic of Azerbaijan,
Doctor of Political Sciences, Associate professor*

The article examines the role of executive authorities in the mechanism of implementation of the state's environmental policy. It specifies and considers from a practical point of view the tasks and functions assigned to these bodies by environmental legislation, which constitute the ecological and legal mechanism for implementing state environmental policy. The essence of state regulation of environmental relations is revealed, and appropriate measures are proposed to improve practice in this area. With reference to the experience of the Republic of Azerbaijan and some other states, the implementation of the ecological function of the state by the executive authorities is analyzed. The functions of the Ministry of Ecology and Natural Resources, established by the Decree of the President of the Republic of Azerbaijan as the central executive body implementing the state's environmental policy, are considered. The article concludes with an analysis of the practical aspects of environmental management in Azerbaijan through targeted programs and the presentation of generalized provisions and recommendations formulated on their basis.

Keywords: *environmental policy of the state, implementation mechanism, public administration, executive authorities, functions, targeted environmental programs*

РЕЗЮМЕ

РОЛЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Мамедова С.И.

*Академия Государственного Управления при
Президенте Азербайджанской Республики,
доктор политических наук, доцент*

В статье рассматривается роль органов исполнительной власти в механизме реализации экологической политики государства. Конкретизируются и рассматриваются с практической точки зрения задачи и функции, возложенные на эти органы экологическим законодательством, которые в совокупности составляют эколого-правовой механизм осуществления государственной экологической политики. Раскрывается сущность государственного регулирования экологических отношений, предлагаются целесообразные меры, направленные на совершенствование практики в данной области. Со ссылкой на опыт Азербайджанской Республики и некоторых других государств анализируется реализация органами исполнительной власти экологической функции государства. Рассматриваются функции Министерства Экологии и Природных Ресурсов, созданного Указом Президента Азербайджанской Республики как центрального органа исполнительной власти, осуществляющего экологическую политику государства. Статья завершается анализом практических аспектов управления экологической сферой в Азербайджане посредством целевых программ, а также выдвижением обобщенных положений и сформулированных на их основе рекомендаций.

Ключевые слова: *экологическая политика государства, механизм осуществления, государственное управление, органы исполнительной власти, функции, целевые экологические программы*