

## APLINKOSAUGOS SANTYKIŲ TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMAS

Eduardas Monkevičius \*

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 4545  
Elektroninis paštas atk@mr.uni.lt

Pateikta 2008 m. balandžio 10 d., parengta spausdinti 2008 m. spalio 28 d.

**Santrauka.** Aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo tikslai ir uždaviniai yra teisinėmis priemonėmis išsaugoti ir atkurti gamtos išteklius, saugoti aplinką nuo bet kokio žalingo poveikio ir taip gerinti visuomenės gyvenimo kokybę bei sveikatos apsaugą. Tai įmanoma sėkmingai įgyvendinti, kai sukurta ir veikia viena darni šių santykių teisinio reguliavimo sistema. Deja, jos Lietuvoje dar nėra.

Straipsnyje analizuojami aplinkosaugos santykių esmė, ypatumai, visuomeninė reikšmė ir pagrindžiama, kurie iš jų turi būti savarankiškos teisės šakos – aplinkosaugos teisės reguliavimo objektas. Apibūdinami šios teisės šakos metodai, principai, skiriamieji bruožai ir funkciniai ryšiai su kitų teisės šakų ir įstatymų normomis siekiant teisinėmis priemonėmis integruoti Europos Sąjungos ir Lietuvos aplinkosaugos politikos principus į kitas visuomeninio gyvenimo sritis.

Straipsnyje apžvelgiama dabartinė aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo padėtis Lietuvoje ir daroma išvada, kad dėl didelės Europos Sąjungos ir Lietuvos įstatymų bei teisės aktų dažnos kaitos, dubliavimosi, normų dviprasmiškumo ir neaiškumo ir kt. trūkumų, visuomenės aktyvumo ir žemo teisinių žinių lygio jų teisinis reguliavimas labai problemiškas ir neveiksmingas. Sudaromos prielaidos korupcijai, piktnaudžiauti teise, pažeisti subjektines teises, kilti viešųjų ir privačių interesų konfliktui, o tai sukelia visuomenės pasyvumą ir teisinį nihilizmą. Pagrindžiamos idėjos sukurti, įgyvendinti ir tobulinti aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo sistemą, sisteminti ir kodifikuoti aplinkosaugos teisės normas, didinti visuomenės aktyvumą ir kelti jos teisinių žinių lygį.

Straipsnio pabaigoje pateikiamos svarbiausios išvados.

**Pagrindinės sąvokos:** gamtinė ir socialinė aplinka, aplinkosauga, aplinkosaugos teisė.

## IVADAS

**Problemos esmė ir temos aktualumas.** Mūsų amžiui būdingi globalizacijos procesai, susiję su klimato kaita, pramonės ir technikos išsivystymo lygiu, visuomenės ekonominių ir socialinių poreikių augimu. Tie procesai savo ruožtu daro neigiamą poveikį aplinkai – išsenka gamtos išteklių, padidėja cheminis, techninis, biologinis ir buitinis aplinkos teršimas lemia žalingus, kartais negrįžtamus gyvosios ir negyvosios gamtos, kraštovaizdžio, istorijos ir kultūros paveldo objektų pokyčius, blogina visuomenės gyvenimo kokybę, sukelia pavojų žmonių sveikatai ir net gyvybei. Sustabdyti globalizacijos įtakos aplinkai ir visuomenei neįmanoma, tačiau ją gerokai sumažinti galima ir būtina, siekiant už-

tikrinti mūsų visuomenės ir ateities kartų saugų egzistavimą ir vystymąsi. Tokie tikslai ir uždaviniai keliami Europos Sąjungos (toliau – ir ES) ir Lietuvos strateginėse aplinkos apsaugos politikos programose ir įstatymuose. Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucijos) 54 straipsnyje nustatyta valstybės pareiga rūpintis natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, gamtos išteklių gausinimu ir atkūrimu, taip pat draudimas niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją<sup>1</sup> yra aplinkosaugos teisinio reguliavimo pagrindas, kuriuo remiantis turi būti priimami ir įgyvendinami įstatymai ir kiti teisės aktai, reguliuojantieji šiuos santykius.

\* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros profesorius.

<sup>1</sup> *Valstybės žinios*. 1992. Nr. 33-1014 (aktuali redakcija nuo 2006 04 25).

Tačiau problemos esmė yra ta, kad sėkmingai įgyvendinti tuos tikslus ir uždavinius galima tuomet, kai yra sukurta viena ir darni aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo sistema. Jos Lietuvoje, deja, dar nėra. Aplinkosaugos santykius Lietuvoje reguliuoja daug įvairių Lietuvos ir ES įstatymų ir teisės aktų, kurie nesusisteminti, dažnai keičiami, jų nuostatos neretai būna neaiškios, prieštaringos, dviprasmiškos, pasitaiko kitokių trūkumų, todėl jų teisinis reguliavimas tampa problemiškas ir neveiksmingas. Dėl teisinio reguliavimo neefektyvumo sudaromos prielaidos korupcijai, piktnaudžiauti teise, kilti viešųjų ir privačių interesų konfliktui, pažeisti subjektines teises, skatinamas visuomenės pasyvumas ir teisinis nihilizmas.

Temos aktualumą lemia tai, kad nei Lietuvos, nei ES teisės doktrinoje nėra aplinkosaugos teisės kaip savarankiškos teisės šakos teorinio pagrindimo, nesuformuluota jos objekto turinio, struktūros, metodų ir principų samprata, netyrinėti aplinkosaugos teisės normų sisteminiai ryšiai su kitų teisės šakų ir įstatymų normomis, siekiant įgyvendinti ES ir Lietuvos aplinkosaugos politikos principus visose visuomenės srityse, o tai yra būtinas metodologinis pagrindas aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo efektyvumo problemoms tyrinėti ir spręsti.

Straipsnyje nagrinėjami teoriniai aplinkosaugos teisės objekto, struktūros, ypatumų ir integracijos klausimai, apžvelgiamos kai kurios esminės dabarties aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo problemos, pagrindžiamos pagrindinės jo tobulinimo kryptys.

**Tyrimo objektas** – aplinkos apsaugos santykių, kaip aplinkosaugos teisės objekto, turinio, struktūros ir ypatumų bei jų teisinio reguliavimo problemų tyrimas.

**Straipsnio tikslas** – panagrinėti kai kuriuos esminius, teoriniu ir praktiniu požiūriu probleminius aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo šiuolaikinėmis sąlygomis bei jo tobulinimo klausimus.

**Straipsnio uždaviniai:** 1) apibūdinti aplinkos apsaugos santykių, kaip aplinkosaugos teisės dalyko, struktūrą ir ypatumus, 2) išanalizuoti kai kurias esmines teorines ir praktines aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo problemas šiuolaikinėmis sąlygomis, 3) pasiūlyti pagrindines aplinkosaugos teisinio reguliavimo problemų sprendimo ir tobulinimo kryptis bei suformuluoti atitinkamas išvadas.

**Straipsnio hipotezė** – Lietuvoje dar nesukurta viena darni aplinkos santykių teisinio reguliavimo sistema, kuri užtikrintų efektyvią teisinę aplinkos objektų ir išteklių, visuomenės ir kiekvieno žmogaus gyvenimo kokybę bei sveikatos apsaugą.

**Tyrimo metodai:** rašant straipsnį taikyti sisteminės analizės, sociologinis, lyginamasis, dokumentų analizės, norminis dogmatinis ir kiti metodai.

## 1. APLINKOSAUGOS SANTYKIAI KAIP TEISINIO REGULIAVIMO OBJEKTAS

Teisinio reguliavimo dalykas, arba objektas, yra objektyviai egzistuojantieji visuomeniniai santykiai, ku-

riuos reguliuoja atitinkamų vienašalių teisės normų visuma ir kurie kartu su jų reguliavimo metodu bei principais yra teisės skirstymo į atitinkamas šakas, pošakius arba institutus pagrindas. Aplinkos objektų ir išteklių naudojimo, išsaugojimo ir atkūrimo, visuomenės ir kiekvieno žmogaus gyvenimo kokybės bei sveikatos apsaugos nuo aplinkos teršimo ir kitokio žalingo poveikio srityje taip pat susiklosto tam tikri visuomeniniai santykiai, kurie yra aplinkos arba aplinkosaugos teisės (angl. *Environmental Law*), pripažintos daugelyje Europos ir Pasaulio valstybių, reguliavimo objektas.

Tačiau aplinkosaugos santykiai yra sudėtingi ir įvairūs, juos, be aplinkosaugos teisės, taip pat reguliuoja bendros tradicinių – konstitucinės, administracinės, civilinės ir kitų teisės šakų normos. Be to, atskirų aplinkos objektų ir išteklių naudojimą ir apsaugą reguliuoja daugelis specialių įstatymų ir poįstatyminių aktų normų, tik ne visos jos priskirtinos aplinkosaugos teisei. Todėl teoriniu ir praktiniu požiūriu būtina išskirti ir apibūdinti aplinkosaugos santykius, kurie yra aplinkosaugos teisės reguliavimo objektas, jų struktūrą ir ypatumus.

Aplinkosaugos teisės reguliavimo sritis, turinys ir ribos tiesiogiai priklauso nuo sąvokų „aplinka“ „aplinkosauga“ ir „aplinkosaugos teisė“ sampratos.

Prieš įstojant į Europos Sąjungą Lietuvos aplinkos apsaugos įstatyme aplinka buvo apibūdinama siaurai – tik kaip natūrali arba žmogaus poreikiams pritaikyta gamtinė aplinka: žemė, vanduo, oras, augmenija, gyvūnija bei juos vienijančios natūraliosios bei antropogeninės sistemos. Aplinkos apsauga savo ruožtu buvo suprantama kaip gamtinės aplinkos saugojimas nuo fizinio, cheminio, biologinio bei kitokio poveikio, kuris atsiranda naudojant gamtos išteklius.<sup>2</sup> Lietuvos teisės doktrinoje aplinka buvo apibūdinta kaip gamtos objektai, baigti tarpusavyje susiję ekologiniai kompleksai, atliekantys svarbias ekologines, ekonomines bei socialines funkcijas. Tačiau vertinga yra tai, kad atkreiptas dėmesys į sisteminį aplinkos pobūdį ir kad pokyčiai viename aplinkos elemente sukelia pokyčius visoje sistemoje, kad ekologinių santykių objektas yra ne aplinka ar gamtos objektai apskritai, bet tam tikra šių objektų būklė ir kokybė, kuri būtina žmogaus teisei į sveiką ir švarią aplinką patenkinti.<sup>3</sup> Panašus požiūris išdėstytas ir Rusijos,<sup>4</sup> Ukrainos<sup>5</sup> ir kai kurių kitų valstybių teisinėje literatūroje. Pastarojoje vertas dėmesio požiūris, kad sudėtingi, bet organiškai darnūs žmogaus ir aplinkos visuomeniniai santykiai yra savarankiškos kompleksinės teisės šakos – aplinkos teisės reguliavimo objektas, kurios vidinę struktūrą sudaro atskiros bendro pobūdžio ekologinės teisės normos, teisiniai institutai ir žemės, vandens, miškų bei kitos giminingos teisės šakos. Minėtų koncepcijų trūkumas yra tas, kad ekologinės teisės reguliavimo objektu laikoma tik gamtinė aplinka, ji at-

<sup>2</sup> *Valstybės žinios*. 1992. Nr. 5-75 (aktuali redakcija nuo 2005 03 24).

<sup>3</sup> Marcijonas A., Sudavičius B. *Ekologinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1996.

<sup>4</sup> Быстров Г. М. *Экологическое право*. Москва, 2007.

<sup>5</sup> Шемшученко Ю. С. *Правовые проблемы экологии*. Киев: Наукова думка, 1989.

skiriama nuo žmonių gyvenamosios, urbanizuotos ir kitos socialinės aplinkos. Tuo pasireiškia ir šių koncepcijų, kuriose deklaruojamas žmogaus ir aplinkos santykių darna ir sisteminis pobūdis prieštaravimas. Be to, netikslus ir ginčytinas yra ir pats termino „ekologinė teisė“ vartojimas. ES Komisijos rekomendacijose<sup>6</sup> visuomeninius aplinkosaugos santykius tiriančią mokslo šaką rekomenduota vadinti *aplinkosaugos teise*.

Vakarų valstybėse sąvokos „aplinka“ ir „aplinkos apsauga“ apibūdinamos daug plačiau. Pirmą kartą aplinkos samprata ir jos apsaugos uždaviniai buvo suformuluoti dar 1972 m. Jungtinių Tautų Organizacijos Stokholmo konferencijos deklaracijoje aplinkos apsaugos klausimais. Tai buvo istorinė konferencija ir jos atidarymo diena – birželio 5 d. – paskelbta Pasauline aplinkos apsaugos diena. Deklaracijoje įtvirtinta valstybių, visuomenės ir kiekvieno žmogaus atsakomybė tiek už protingą ir racionalų gamtos išteklių naudojimą bei išsaugojimą ateities kartoms, tiek ir už žmonių gyvenimo kokybę, kuri turi būti užtikrinta sudarant jiems švarią ir saugią gyvenimo ir darbo aplinką. Specialioje dešimtojoje (jubiliejinėje) Jungtinių Tautų sesijoje 1982 m. jau buvo suformuluota unifikuota aplinkos samprata. Aplinka apibūdinta tiek kaip mūsų gamtinė aplinka – žemė, oras vanduo, biologinė įvairovė, tiek ir kaip žmonių gyvenimo bei darbo aplinka.<sup>7</sup>

Europos Sąjungos dokumentuose, teisės aktuose ir doktrinoje<sup>8</sup> aplinkos ir aplinkosaugos sąvokos taip pat apibūdinamos gana plačiai. Bendrijos aplinkos politikos tikslai ir teisinio reguliavimo sritis yra saugoti ne tik natūralią aplinką, bet ir žmonių sukurtą socialinę aplinką (gyvenamąsias vietas, kraštovaizdžio objektus), taip pat išlaikyti ir gerinti aplinkos ir žmonių gyvenimo kokybę, saugoti žmonių sveikatą, racionaliai naudoti gamtos išteklius.<sup>9</sup>

Lietuvoje, įstojus į Europos Sąjungą, paskelbta teisinių mokslinių leidinių (monografijų, straipsnių), kurių autoriai aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo problematiką analizuoja jau atsižvelgdami į Lietuvoje ratifikuotas tarptautines konvencijas ir ES programinius dokumentus. Plačiai išnagrinėta ne tik ES aplinkos teisės derinimo su Lietuvos teise problematika, bet ir atskleista ES teisėje vartojamų aplinkos ir aplinkos apsaugos sąvokų esmė<sup>10</sup>, tyrinėti aplinkosaugos ir žemės teisės funkciniai ryšiai ir ypatumai.<sup>11</sup> Moksliniuose straipsniuose nagrinėti žmogaus teisės į sveiką aplinką<sup>12</sup>, ES principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo pro-

blemos Lietuvoje<sup>13</sup>, juridinių asmenų atsakomybės už žalą aplinkai ypatumai<sup>14</sup> ir kita.

Tarptautiniuose dokumentuose bei dabartinėje teisės doktrinoje aplinkos apsauga traktuojama kaip darni visuma, sistema, kuri apima ne tik *natūralią gamtinę* aplinką (žemė, vanduo, oras, biologinė įvairovė ir kt.), bet ir žmonių sukurtą arba paveiktą gyvenamąją, darbo ir kitokią *socialinę aplinką* (gyvenamosios ir rekreacinės bei urbanizuotos vietovės, kraštovaizdžio, istorinio ir kultūrinio paveldo objektai ir kt.). Tačiau nei Lietuvos, nei ES teisės doktrina nesuformulavo kriterijų, kuriais remiantis būtų galima aplinkosaugos santykius išskirti iš kitų visuomeninių santykių ir priskirti juos aplinkosaugos teisės reguliavimo sričiai. Iš esmės nėra šios teisės šakos teorinio pagrindimo.

Pagrindiniai atitinkamų visuomeninių santykių priskyrimo konkrečiai teisės šakai kriterijai yra jų turinio esmė ir ypatumai, teisinio reguliavimo metodai bei principai.<sup>15</sup> Minėta, kad Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta valstybės pareiga saugoti gamtinę aplinką bei draudimas niokoti ir tręsti aplinkos objektus ir išteklius, rodo išskirtinę aplinkosaugos santykių visuomeninę reikšmę ir ypatumus.

Konstitucinis Teismas 2005 m. kovo 14 d. nutarime konstatavo, kad aplinka, atskiri gamtos objektai ir vertingos vietovės yra visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės, todėl jų naudojimas ir apsauga su-  
ponuoja ir ypatingą jų teisinį reguliavimą.<sup>16</sup>

Taigi, aplinkosaugos santykių esmė, skiriamieji bruožai ir ypatumai pasireiškia tuo, kad jie yra racionalaus gamtos objektų ir išteklių naudojimo, išsaugojimo ir atkūrimo, aplinkos saugojimo nuo bet kokio žalingo poveikio, gyvosios bei negyvosios gamtos, visuomenės, kiekvieno žmogaus saugaus egzistavimo ir darnaus vystymosi santykiai. Tai neleidžia jų sutapatinti su kitais visuomeniniais santykiais, jie reikalauja ypatingo teisinio reguliavimo, todėl yra savarankiškos teisės šakos – aplinkosaugos teisės reguliavimo objektas. Išskirtinis tos teisės šakos metodas, atsižvelgiant į gamtos objektų ir išteklių naudojimo bei apsaugos visuomeninę reikšmę, yra viešųjų ir privačių interesų derinimas, prioritetą suteikiant viešajam interesui. ES ir Lietuvos aplinkos apsaugos politikos principai (darnaus vystymosi, integracijos, „teršėjas moka“ ir kt.), suformuluoti pagal teisinės terminologijos reikalavimus, kartu tampa ir aplinkosaugos teisės principais.

Kita vertus, aplinkosaugos teisės objektas neturi būti pernelyg plačiai traktuojamas, nes tai neatitiktų objektyviai susiklosčiusios Lietuvos teisės ir įstatymų sistemos bei ES sutarčių nuostatų. Aplinkosaugos teisės objekto apimtį ir ribas galima nustatyti pagal aplinkosaugos santykius reguliuojančių įstatymų struktūrą ir turinį, atsižvelgiant į egzistuojančią teisės ir jos šakų si-

<sup>6</sup> *Official Journal*. T. 34. Nr. L 189, 1991 07 13.

<sup>7</sup> *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*-[http. <www.unep.org/Documents>](http://www.unep.org/Documents) [2008 03 05].

<sup>8</sup> Jans J. H. *European environmental law*. Amsterdam: Europe Law Publishing, 2000.

<sup>9</sup> Kenig-Vitkovska M. *Prawo srodowiska Unii Europejskiej*. Warszawa: Lexis Nexis, 2006.

<sup>10</sup> Ragulskytė-Markovienė R. *Aplinkos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2005.

<sup>11</sup> Monkevičius E. *Žemės teisė*. Vilnius: Justitia, 2006.

<sup>12</sup> Gaidys G. Žmogaus teisė į sveiką aplinką: šios teisės atsiradimo ir formavimosi teisinės prielaidos Europos Sąjungoje. *Jurisprudencija*. 2006. Nr. 3(81).

<sup>13</sup> Meškys L. Europos Sąjungos aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas Lietuvos Respublikos teisės sistemoje. *Jurisprudencija*. 2006. Nr. 3(81).

<sup>14</sup> Meškys L. Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje. *Jurisprudencija*. 2006. Nr. 9(87).

<sup>15</sup> Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.

<sup>16</sup> *Valstybės žinios*. 2006. Nr. 30-1050.

stema. Tuo remiantis aplinkosaugos santykius galima suskirstyti į dvi pagrindines rūšis: 1) gamtinės ir socialinės aplinkos kaip darnios visumos apsaugos santykius, siekiant užtikrinti racionalų gamtos objektų ir išteklių naudojimą, išsaugojimą ir atkūrimą bei visuomenės gyvenimo kokybės ir sveikatos apsaugą nuo bet kokio žalingo poveikio aplinkai, 2) atskirų gamtos objektų ir išteklių (žemės, vandens, oro, biologinės įvairovės, saugomų teritorijų ir kt.) naudojimo ir apsaugos santykius. Pirmiesiems priskirtini valstybinio aplinkos valdymo ir kontrolės, visuomenės dalyvavimo aplinkos apsaugoje, aplinkos monitoringo, ūkinės veiklos poveikio aplinkai planavimo, vertinimo ir ribojimo, teisinės atsakomybės taikymo ir kt. santykiai. Juos reguliuoja pagrindinis aplinkos apsaugos įstatymas ir jį papildančios kitų įstatymų normos, kurios sudaro aplinkosaugos teisės branduolį, jos bendrąją dalį. Antruosius reguliuoja specialii įstatymų ir poįstatyminių aktų normos, sudarančios atitinkamus aplinkosaugos teisės institutus ar šakas: žemės teisę, miškų teisę, vandenų teisę, bioteisę ir kitas.

Tokia aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo sistema yra susiklosčiusi ir daugelyje Europos valstybių (Didžioji Britanija, Danija, Norvegija, Šveicarija, Prancūzija, Vokietija ir kt.), kuriose bendro pobūdžio teisės normos, apskritai reglamentuojančios aplinkos apsaugą, suformuluotos pagrindiniame aplinkos apsaugos įstatyme (*Lex generalis*), o atskirų aplinkos objektų ir išteklių naudojimą ir apsaugą reglamentuojančios teisės normos – specialiuose įstatymuose ir poįstatyminiuose aktuose (*Leges speciales*).

Tačiau negalima sutikti su nuomone, kad aplinkosaugos teisė integruoja kitų giminingų teisės šakų normas ir todėl tampa integruota kompleksine teisės šaka, o tos giminingos teisės šakos praranda savo savarankiškumą.<sup>17</sup> Atvirksčiai – ne aplinkosaugos teisė integruoja kitų teisės šakų ir įstatymų normas, bet aplinkosaugos teisės normos yra integruojamos į kitų teisės šakų ir įstatymų reguliavimo sritį. Penktojoje ES Aplinkosaugos veiksmų programoje suformuluotas *integracijos principas* reiškia, kad aplinkosaugos reikalavimai turi būti integruoti į kitas ES politikos sritis ir kad į aplinkosaugos tikslus ir principus turi būti atsižvelgiama ne tik priimant ES teisės normas, bet ir jas aiškinant bei įgyvendinant. Integracijos lygis ir įstatymo leidėjo valia lemia, kad iš atitinkamų aplinkosaugos teisės normų ir institutų susiformuoja savarankiškos teisės šakos, kurias su aplinkosaugos teise sieja bendri principai ir bendro pobūdžio teisės normos. Pavyzdžiui, žemės santykius reguliuojančių įstatymų ir poįstatyminių aktų visuma, jų įgyvendinimo praktika ir teoretinis pagrindimas sudarė prielaidas susiformuoti savarankiškai teisės šakai – žemės teisei.<sup>18</sup> Toje teisės šakoje yra integruoti žemės paviršiaus ir gelmių apsaugos institutai, kurie susideda tiek iš bendrų aplinkosaugos reikalavimus reglamentuojančių normų, tiek ir iš specialių konkrečiam objektui reguliuoti skirtų normų. Tokios prielaidos taip pat yra susi-

formuoti savarankiškoms miškų teisės, vandens teisės, žemės gelmių teisės, saugomų teritorijų teisės ir kitoms teisės šakoms, tačiau būtinas tokių teisės šakų savarankiškumo teoretinis pagrindimas.

Minėta teoretinė koncepcija padeda geriau suprasti ir ES programiniuose dokumentuose bei teisės doktrinoje vartojamas sąvokas „darbo aplinkos apsauga“, „žmonių gyvenimo kokybės gerinimas“ bei „žmonių sveikatos apsauga“, taip pat atsakyti į klausimą, ar tie visuomeniniai santykiai yra aplinkosaugos teisės reguliavimo objektas? Tokie santykiai patys savaime nėra aplinkosaugos teisės reguliavimo objektas. Aplinkosaugos teisė nereguliuoja saugios dirbančiųjų darbo aplinkos užtikrinimo, žmonių gyvenimo sąlygų ir socialinio aprūpinimo gerinimo bei sveikatos apsaugos organizavimo ir įgyvendinimo santykių, nes tai yra atitinkamai darbo, socialinio aprūpinimo ir sveikatos apsaugos įstatymų reguliavimo sritis. Tačiau aplinkosaugos teisės normos, reglamentuojamos, ribodamos arba drausdamos bet kokią veiklą, kuri daro ar net gali daryti ateityje kenksmingą poveikį aplinkai, jos objektams ir ištekliams, sistemingai, kartu su kitų teisės šakų normomis tiesiogiai veikia šiuos santykius, kad būtų išsaugota darbo ir kita socialinė aplinka, žmonių gyvenimo kokybė ir sveikata.

## 2. APLINKOSAUGOS TEISINIO REGULIAVIMO PADĖTIS LIETUVOJE

Pastaruoju metu aplinkos apsaugos santykius Lietuvoje reguliuoja daug įvairių nacionalinių įstatymų ir poįstatyminių aktų. Minėta, kad visuomenės, valstybės ir aplinkos apsaugos santykius reguliuoja pagrindinis Aplinkos apsaugos įstatymas, kurio atskiras normas dar papildoma 14 kitų, vadinamųjų vertikaliųjų įstatymų normos, reglamentuojančios: aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės, aplinkos monitoringo, mokesčių už aplinkos teršimą, gamtos išteklių bei kitus aplinkos kaip visumos apsaugos klausimus. Atskirų aplinkos objektų ir išteklių (žemės ir jos gelmių, miškų, vandens, aplinkos oro, biologinės įvairovės, saugomų teritorijų ir kt.) naudojimą ir apsaugą reguliuoja 20 specialių įstatymų ir juos papildantys aktai. Be to, būdingas šiam laikmečiui teisinio reguliavimo bruožas – dažna įstatymų arba atskirų normų kaita. Pavyzdžiui, nuo priėmimo dienos pagrindinis Aplinkos apsaugos įstatymas buvo keistas 9 kartus, Žemės įstatymas – net 18 kartų, daug kartų keisti ir kiti įstatymai. Savaiame suprantama, kad įstatymų kaita yra neišvengiama dėl objektyvių priežasčių – visuomeninių santykių pasikeitimų ir raidos poreikių, tačiau dažnai juos lemia ir subjektyvūs politiniai, socialiniai bei ekonominiai įstatymų leidėjų interesai.

Sudedamoji Lietuvos nacionalinės teisės sistemos, *inter alia* aplinkosaugos teisės dalis yra ir ES teisės aktai bei tarptautinės konvencijos aplinkos apsaugos klausimais. Šiuo metu aplinkosaugos santykius reguliuoja daugiau kaip 350 ES teisės aktų, iš jų daugiau kaip 30 yra reglamentai, t. y. tiesiogiai taikomi aktai, kurių nebūtina įtraukti į nacionalinius įstatymus. Be to, Lietuva yra ratifikavusi ir itin svarbių aplinkos apsaugai 16 tarptautinių konvencijų, kurių nuostatos turi būti įtrauktos į

<sup>17</sup> Шемшученко Ю. С. *Правовые проблемы экологии*. Киев: Наукова думка, 1989. С. 64–75.

<sup>18</sup> Monkevičius E. *Žemės teisė*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 13–30.

nacionalinius aplinkosaugos įstatymus ir taikomos kartu su jais.

Tačiau viena darni aplinkos apsaugos teisinio reguliavimo sistema Lietuvoje dar nėra sukurta. Lietuvos įstatymai ir poįstatyminiai aktai, taip pat ir ES teisės aktai nesusisteminti ir tarsi veikia kiekvienas atskirai. Nėra kiekvienai sistemai būdingų funkcinių vertikalių ir horizontalių ryšių tarp atskirų įstatymų ir teisės normų, kurie kartu reguliuoja atskirus sudėtingus aplinkos apsaugos santykius ir turi būti jiems taikomi. Pavyzdžiui, pagrindiniame Aplinkos apsaugos įstatyme nesuformuluotos normos ir nuostatos, kurios parodytų jų santykį su atskirų aplinkos objektų ir išteklių naudojimo ir apsaugą reguliuojančių įstatymų normomis, jame konkrečiai nepapildyta aplinkos kaip visumos apsaugos teisinio reguliavimo sritis ir bendri principai. Tarsi Aplinkos apsaugos įstatymas neturėtų būti taikomas atskiriems aplinkos objektams ir ištekliams reguliuoti ir kiekvienas įstatymas turi veikti izoliuotai, o tai nepagrįsta nei teoriškai, nei praktiškai. Atskirų įstatymų ir poįstatyminių aktų normos turėtų būti bendros teisinio reguliavimo sistemos struktūrinės dalys, tačiau jos taip pat dažnai nesusietos tarpusavyje ir su pagrindiniu Aplinkos apsaugos įstatymu. Įstatymų normos kartais neatitinka juridinės terminologijos reikalavimų, pasitaiko dubliavimo, spragų, sąvokų sudėtingumo ir dviprasmiškumo atvejų ir pan. Tai pasakytina ir apie ES teisės aktus, kurie taip pat dažnai keičiami ir kuriuose galima pastebėti tokius pačius trūkumus.<sup>19</sup>

Taigi, dėl įstatymų ir poįstatyminių aktų sistemos ir juridinės technikos trūkumų bei dažno keitimo jų įgyvendinimas praktikoje yra gana problemiškas ir poveikis reguliuojamiems santykiams darosi neveiksmingas. Kartais juos perprasti sunku net kvalifikuotiems teisininkams, jau nekalbant apie tai, kad konkrečiuose teisiniuose santykiuose juos turi įgyvendinti piliečiai, ūkio ir kiti subjektai, neturintys specialaus teisinio išsilavinimo. Autorius dėl straipsnio apimties nenagrinėja atvejų, kai įstatymai neįgyvendinami arba netinkamai įgyvendinami dėl subjektyvių priežasčių – piktnaudžiavimo teise, korupcijos, teisinio nihilizmo ir kitų. Tokiems asmenims nedaro jokie poveikio net ir pati tobuliausia įstatymų sistema, todėl vienintelė priemonė priversti juos tuos įstatymus vykdyti – griežtos teisinės atsakomybės taikymas. Tačiau yra ir objektyvių priežasčių, kylančių būtent iš įstatymų ir poįstatyminių aktų sistemos trūkumų, nesuderinamumo tarpusavyje bei su ES teisės aktais ir tarptautinėmis sutartimis. Jos trukdo įgyvendinti aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo tikslus bei uždavinius, daro jį neefektyvų.

Svarbiausios, autoriaus nuomone, dabartinio teisinio reguliavimo problemos yra šios: 1) teisės formos ir teisės normų hierarchijos nepaisymas, 2) valstybinio aplinkosaugos valdymo ir kontrolės funkcijų dubliavimas, 3) viešųjų ir privačių interesų derinimo principų pažeidimas, 4) visuomenės pasyvumas ir žemas teisinės sąmonės lygis. Trumpai apie kiekvieną iš jų.

<sup>19</sup> Ragulskytė-Markovienė R. *Aplinkos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2005. P. 332.

Teisinėje valstybėje visos rašytinės teisės normos turi konkrečią savo išraiškos formą: konstituciją, konstitucinius ir paprastus įstatymus, poįstatyminius aktus, sutartis ir t. t. Teisės normų forma ir parodo jų hierarchiją, teisinę galią, tarpusavio ryšius ir priklausomybę, kurių būtina paisyti ir reguliuojant sudėtingus aplinkosaugos santykius. Pažeidžiami konstituciniai teisinės valstybės ir teisėtumo principai, kai aplinkosaugos santykiai reguliuojami netinkama teisine forma: poįstatyminiu aktu reguliuojami santykiai, kurie turi būti sureguliuoti įstatymu. Lietuvos Konstitucinis Teismas minėtame 2006 m. kovo 14 d. nutarime konstatavo, kad teisės aktais reguliuojant santykius, susijusius su žemės, miškų, parkų, vandens telkinių, esančių ypač vertingose vietovėse, naudojimu ir apsauga, būtina paisyti Konstitucijos normų ir principų, kurie suponuoja visų teisės aktų hierarchiją ir neleidžia poįstatyminiais aktais reguliuoti santykių, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu. Tame nutarime taip pat konstatuota, kad bet kokie ūkinės veiklos, nuosavybės, laisvės *inter alia* subjektyvių teisių ribojimai ir draudimai turi būti nustatyti tik įstatymu. Tos pačios taisyklės galioja ir tuomet, kai į nacionalinius teisės aktus reikia inkorporuoti ES teisės aktų normas aplinkosaugos klausimais, nes valstybėms narėms šiuo klausimu suteikta diskrecijos teisė akto formą parinkti savo nuožiūra.<sup>20</sup>

Aplinkos apsaugą reguliuojančiuose įstatymuose neišvengta valstybinio valdymo ir kontrolės institucijų funkcijų ir kompetencijos dubliavimo atvejų, o tai savo ruožtu mažina šių įstatymų įgyvendinimo ir kontrolės galimybes. Aplinkosaugos valstybinis valdymas pasižymi tuo, kad jame dalyvauja skirtingos valstybės institucijos, tačiau jų funkcijos ir kompetencija nepakankamai išskirtos ir atribotos, todėl dažnai neišku, kuri institucija privalo spręsti atitinkamus aplinkosaugos klausimus ir už ką ji atsako. Pavyzdžiui, atitinkamas valstybinio aplinkos valdymo ir apsaugos funkcijas vykdo Vyriausybė, specializuota Aplinkos ministerija, taip pat Sveikatos apsaugos, Žemės ūkio, Ūkio ministerijos ir kitos valstybės institucijos. Tačiau neišku, kuri valstybės institucija koordinuoja ir kontroliuoja šių ministerijų ir kitų valstybės institucijų funkcijas aplinkosaugos valdyme. Aplinkos apsaugos įstatymo 6 straipsnyje nurodyta, kad Vyriausybė koordinuoja valstybės ir vietos savivaldos institucijų veiklą aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje. Tame pačiame straipsnyje taip pat nustatytos Aplinkos ministerijos funkcijos ir kompetencija rodo, kad iš esmės ji dubliuoja Vyriausybės funkcijas šioje srityje. Tame įstatyme paminėta ir apskritis, tačiau jos kompetencija, teisės ir pareigos aplinkosaugos valdyme visiškai nenurodytos. Be to, palyginus Apskrities valdymo įstatymą<sup>21</sup> su Vietos savivaldos įstatymus<sup>22</sup> matyti, kad neišskirtos valstybės ir savivaldos institucijų kompetencija, teisės ir pareigos valdant valstybės saugomas teritorijas ir kitais klausimais. Atkreiptinas dėmesys, kad kitų ES valstybių narių mu-

<sup>20</sup> Ragulskytė-Markovienė R. *Aplinkos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2005. P. 195.

<sup>21</sup> *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 191-2015.

<sup>22</sup> *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 55-10.

nicipalitetai turi daug daugiau teisių aplinkos apsaugos valdyme, jos pakankamai aiškiai atribotos nuo centrinės valdžios teisių.

Aplinkosaugos santykių teisiniame reguliavime ypač svarbus yra viešųjų ir privačių interesų derinimo principas, kuris tiesiogiai išplaukia iš ES ir Lietuvos aplinkosaugos programiniuose dokumentuose suformuoto darnaus vystymosi principo. ES aplinkos politikoje tas principas reiškia, kad aplinkos apsauga yra tolesnio žmonijos vystymosi pagrindas, todėl visuomenės vystymasis turi būti orientuotas į nenutrūkstamą aplinką tausojančią plėtrą, kuri turi tenkinti tiek dabarties, tiek ir ateities kartų poreikius. Lietuvos nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje, patvirtintoje Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 1160, pabrėžta, kad *darnus vystymasis* – tai visuomenės vystymasis, sudarantis galimybę pasiekti visuotinę gerovę dabartinei ir ateities kartoms, derinant aplinkosauginius, ekonominius ir socialinius visuomenės tikslus ir neviršijant leistinų poveikio aplinkai ribų.<sup>23</sup>

Viešųjų ir privačių interesų derinimo aplinkosaugos santykiuose principo turinys, jo taikymo kriterijai ir ribos įstatymuose tiesiogiai nesuformuluoti. Tai yra viena iš objektyvių priežasčių, kai įgyvendinant subjektyvias aplinkos objektų ir išteklių nuosavybės bei naudojimo teises tas principas yra pažeidžiamas, privatūs atskirų asmenų interesai priešinami viešiesiems interesams. Tokių atvejų Lietuvoje pasitaiko dar gana dažnai, tai matyti ir iš spaudoje bei televizijos laidose pateikiamos informacijos, kai valstybei išimtinės nuosavybės teise priklausančiose žemėse – nacionaliniuose ir valstybiniuose parkuose ir miškuose vyksta nelegalios statybos, savininkams gražintinos žemės plotai perkeltiami į gražiausias Lietuvos kraštovaizdžio vietas, niokojami miestų žaliųjų zonų želdiniai, gamtos ir kultūros paveldo objektai. Kartais viešųjų ir privačių interesų konfliktas yra iš anksto užprogramuotas pačiuose įstatymuose. Pavyzdžiui, Žemės reformos įstatymo 11 straipsnyje, nustatyta, kad saugomų vietovių žemė, kurioje ūkinė veikla ribojama, pagal teritorijų planavimo dokumentus, gali būti privatizuojama ribotam ūkiniam naudojimui.<sup>24</sup> Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 16 straipsnio 9 punkte nustatyta, kad už valstybės išperkama žemę, miškus ir vandens telkinius perduodamas lygiavertis turėtajam naujas žemės sklypas individualiai statybai miestuose ir kaimuose, neatsižvelgiant į tai, kur buvo turėtoji žemė.<sup>25</sup> Kitaip sakant, nekilnojamąjį turtą – žemę galima įstatymu kilnoti iš vienos vietos į kitą – tai išskirtinis Lietuvos bruožas – kitose valstybėse nieko panašaus nėra.

Tuo tarpu Lietuvos Konstitucinis Teismas daugelyje savo nutarimų yra suformulavęs gana išsamią viešųjų ir privačių interesų derinimo aplinkosaugos santykiuose doktriną. Minėtame 2006 m. kovo 14 d. nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją natūrali gamtinė aplinka, gyvūnija ir augalija, atskiri gam-

tos objektai, taip pat ypač vertingos vietovės yra visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės, jų apsauga bei gamtos išteklių racionalaus naudojimo bei gausinimo užtikrinimas – tai *viešas interesas*. Todėl Konstitucijoje įtvirtinti nuosavybės neliečiamumas ir subjektyvių nuosavybės teisių apsauga negali būti interpretuojami kaip pagrindas savininko teises ir interesus priešinti viešajam interesui, kitų asmenų teisėms ir teisėtiems interesams ir valstybė įstatymais gali nustatyti tokią teisinį reguliavimą, kad būtų ribojamas atskirų aplinkos objektų ir išteklių naudojimas, o teisinių santykių subjektai būtų įpareigojami atitinkamai veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų. Kitame, 2007 m. birželio 27 d. nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė ypač svarbią Kuršių nerijos, kaip unikalios gamtos ir žmogaus sukurto nacionalinio kraštovaizdžio komplekso, kuris įrašytas į UNESCO Pasaulio paveldo sąrašą, aplinkos apsaugos reikšmę. Konstatuota, kad jokie su Kuršių nerijos nacionalinio parko teritorijos administravimu (*inter alia* su gyvenviečių detaliesiais planais, miškotvarka, žemėtvarka, vandens ūkiu, gyvenviečių planavimu, rekreacija, kelių bei inžinerinėmis komunikacijomis) susiję sprendimai negalėjo ir negali būti priimami neatsižvelgiant į Vyriausybės patvirtintą Schemą ir prieštarauti jos sprendiniams.<sup>26</sup> Tačiau Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį ir į tai, kad viešieji interesai taip pat neturi būti priešinami privatiems interesams, juos be pagrindo varžyti ar pažeisti. Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarime konstatuota, kad siekiant užtikrinti ypač vertingų vietovių apsaugą atskirais ribojimais ir draudimais gali būti įsiterpiama į privačių žemės sklypų, miškų, parkų, vandens telkinių savininkų teises, tačiau visi tokie ribojimai, draudimai turi būti konstituciškai pagrįsti, būtina paisyti Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo, protinumo bei proporcingumo principų, nevaržyti savininkų ir kitų asmenų teisių labiau, negu būtina visuotinai svarbiems tikslams pasiekti.<sup>27</sup> Minėti Konstitucinio Teismo išaiškinimai turėtų būti taikomi aplinkosaugos įstatymų leidimo ir įgyvendinimo praktikoje.

Vienas iš svarbiausių veiksnių, lemiantis teisės poveikio aplinkosaugos santykiams efektyvumą, yra visuomenės ir kiekvieno žmogaus teisinės sąmonės lygis. Tarp visuomenės teisinės sąmonės lygio ir aplinkosaugos įstatymų sistemos yra tiesioginis ryšys. Aukštas visuomenės teisinės sąmonės lygis turi įtakos kokybiškai įstatymų leidybai, sisteminiui ir įgyvendinimui, o gera ir nepriekaištinga įstatymų sistema teigiamai veikia teisinę sąmonę, padeda kelti jo lygį. Tuomet visuomenė labiau domisi informacija apie aplinkos būklę, jos įtaką gyvenimo kokybei ir sveikatai, aplinkos pažeidimų prevenciją, nesitaiksto su aplinkosaugos ir savo teisių pažeidimais. Ir atvirkščiai, žemas teisinės sąmonės lygis sukelia visuomenės abejingumą įstatymui ir apskritai teisei, kaip socialinei vertybei, pasyvumą sprendžiant aplinkosaugos pažeidimų problemas.

Lietuvos gyventojų apklausos duomenimis, net 92,2 % apklaustųjų nesidomi aplinkos apsaugos klausimais.

<sup>23</sup> Valstybės žinios. 2003. Nr. 89-4024.

<sup>24</sup> Valstybės žinios. 1997. Nr. 69-1735.

<sup>25</sup> Valstybės žinios. 1997. Nr. 65-1558.

<sup>26</sup> Valstybės žinios. 2007. Nr. 72-2865.

<sup>27</sup> Valstybės žinios. 2007. Nr. 76-3018.

mais, o 61% apklaustųjų tvirtino, kad nesaugo gamtos. Aktyviai gamtos saugumu rūpinasi tik 39% apklaustųjų asmenų, daugiausia vyresnio amžiaus žmonės ir kaimo gyventojai. Aktyviai gamtos apsauga rūpinasi apie 45,1% apklaustųjų jaunimo atstovų, o vaikų – vos 5,6%. Dauguma apklaustųjų gyventojų (28%) mano, kad didžiausią atsakomybę už aplinkos apsaugą turi prisiimti valstybės institucijos, ir tik vos 9% apklaustųjų mano, kad už tai atsakingi ir ūkio subjektai, kurie teršia aplinką.<sup>28</sup> Tie duomenys rodo, kad Lietuvos gyventojų aplinkos ir teisinės sąmonės lygis aplinkos apsaugos klausimais dar yra labai žemas, ir tai yra viena iš svarbiausių menko teisės poveikio aplinkosaugos santykiams priežasčių.

Tuo tarpu kitų ES valstybių gyventojų apklausa parodė, kad Europos Sąjungoje padėtis yra visai kitokia. Eurobarometro apklausai buvo atrinkta apie 1000 gyventojų iš kiekvienos valstybės, taigi iš viso buvo apklausta 25 000 gyventojų. Apklausos duomenimis, europiečiams aplinka yra ne mažiau svarbi jų gyvenimo kokybei ir sveikatai negu ekonomikos būklė ir socialiniai veiksniai. Net 72% apklaustųjų teigė, kad aplinkos apsauga turi didžiulės įtakos jų gyvenimo kokybei, o 63% mano, kad aplinkosauga yra svarbesnė už ūkinį konkurencingumą. Dauguma – net 88% apklaustųjų mano, kad valdžia turi atsivėlgti į aplinkosaugos problemas formuodama ūkio ir socialinę politiką. Didžiausią apklaustųjų gyventojų susirūpinimą kelia aplinkos problemos, kurios tiesiogiai veikia jų gyvenimo kokybę: vandens tarša (47%), klimato kaita ir oro tarša (45%), chemikalai (35%), stichinės nelaimės, naftos išsiliejimas, pramoninės avarijos (46%). Įdomu, kad informacija apie aplinkos būklę patenkinti 45% apklaustųjų, o 44% mano, kad tokios informacijos nepakanka.<sup>29</sup> Tai rodo daug didesnę kitų ES valstybių gyventojų domėjimąsi aplinkosaugos problemomis.

### 3. APLINKOSAUGOS TEISINIO REGULIAVIMO TOBULINIMO KRYPTYS

ES darnaus vystymosi ir integracijos politikos principų, Lietuvos nacionalinės darnaus vystymosi strategijos integravimas į aplinkosaugos teisę, taip pat minėtos įstatymų įgyvendinimo problemos reikalauja sukurti ir tobulinti aplinkosaugos teisinio reguliavimo sistemą. Būtina sukurti vieną darnią bei konsoliduotą įstatymų ir poįstatyminių aktų, reguliuojančių aplinkos santykius, sistemą, tobulinti jų įgyvendinimo praktiką ir kelti visuomenės teisinių žinių lygį. Trumpai tuos klausimus aptarsime.

Pirmiausia, siekiant sukurti vieną darnią aplinkosaugos santykius reguliuojančių įstatymų ir poįstatyminių aktų sistemą, būtina tobulinti pagrindinį Aplinkos apsaugos įstatymą suteikiant jam konstitucinio įstatymo statusą. Toks pasiūlymas grindžiamas šiais argumentais: 1) konstitucinis įstatymas turi aukštesnę juridinę galią kitų vertikalųjų ir horizontaliųjų įstatymų, reguliuojan-

čių atitinkamus aplinkosaugos santykius, atžvilgiu, tampa privalomas visiems aplinkosaugos santykių dalyviams 2) garantuoja reguliavimo įstatymu stabilumą, nes gali būti keičiamas tik kvalifikuota 3/5 Seimo narių balsų dauguma, 3) funkciniais ryšiais susiejamas su kitų įstatymų, reguliuojančių atitinkamus aplinkosaugos santykius, normomis ir tampa teisiniu pagrindu integruoti ES ir Lietuvos darnaus vystymosi politikos principus į ūkio, ekonominę ir socialinę sritį.

Tuo tikslu Aplinkos apsaugos įstatyme būtini esminiai turinio ir struktūros pakeitimai. Būtina išplėsti įstatymo teisinio reguliavimo sritį, nurodant, kad jis taikomas tiek visos Lietuvos Respublikos jurisdikcijoje esančios aplinkos, tiek ir atskirų jos objektų bei išteklių (žemės ir jos gelmių, miškų, vandens, oro, biologinės įvairovės, saugomų teritorijų) apsaugos santykiams reguliuoti, o atskirų aplinkos objektų ir išteklių naudojimo ir apsaugos ypatumus reguliuoja remiantis šiuo įstatymu priimti kiti įstatymai ir poįstatyminiai aktai. Įstatyme teisinės terminologijos ir juridinės technikos priemonėmis būtina suformuluoti darnaus vystymosi, integracijos, „teršėjas moka“, prevencinių veiksmų ir kitus pagrindinius ES ir Lietuvos aplinkos politikos principus, tarp jų ir viešųjų bei privačių interesų derinimo principą. Tokie principai būtų tolesnio aplinkosaugos santykius reguliuojančių normų kūrimo ir tobulinimo pagrindas ir galėtų būti taikomi administracinėje bei teisminėje praktikoje, teisės normų trūkstant konkrečiu klausimu. Į įstatymą reikėtų grąžinti kai kurias nuostatas, kurios buvo pirmame 1992 m. priimtame Aplinkos apsaugos įstatyme ir vėliau, autoriaus nuomone, be pagrindo panaikintos. Tai gyventojų teisė į sveiką ir saugią aplinką, taip pat ją užtikrinanti priemonė – ekologinė (dabar būtų aplinkosauginė) planuojamos, projektuojamos arba vykdomos ūkinės veiklos atitiktis įstatymams, aplinkos apsaugos standartams ir normoms ekspertizė bei kitokio antropogeninio poveikio aplinkai įvertinimas ir prognozė. Siekiant užtikrinti darnų aplinkosaugos valstybinį valdymą ir kontrolę, panaikinti jų dubliavimą atskirose valdymo grandyse ir taip užtikrinti veiksmingą aplinkosaugos įstatymų bei poįstatyminių aktų įgyvendinimą, įstatyme būtina atriboti ir sukonkretinti Vyriausybės, šakinių ministerijų bei žinybų ir Aplinkos ministerijos funkcijas ir kompetenciją šioje srityje, taip pat suformuluoti Apskrities viršininko kompetenciją ir patikslinti savivaldybių teises. Pagaliau į Aplinkos apsaugos įstatymą reikėtų įtraukti vertikalųjų įstatymų – Aplinkos monitoringo, Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ir kitų įstatymų normas, jas susisteminti ir sukonkretinti. Be to, į įstatymą buvo įtrauktos ne visos ES direktyvų nuostatos, kurios siejamos su šiuo įstatymu. Pavyzdžiui, į Aplinkos apsaugos įstatymą reikėtų įtraukti Europos Parlamento ir Tarybos 2004 04 21 direktyvą 2004/35/EB „Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti)“, kurioje suformuluotos svarbios aplinkos pažeidimų prevencijos, teisinės atsakomybės už žalą aplinkai ir viešojo intereso gynimo nuostatos. Direktyvoje taip pat suformuluoti kai kurie viešųjų ir privačių interesų derinimo principai, išplėstas viešojo intereso gynimo

<sup>28</sup> Lietuvos rytas. 2006 m. gruodžio 22 d.

<sup>29</sup> <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)> [žiūrėta 2008 03 05].

subjektų sąrašas.<sup>30</sup> Tai atitiktų ir Orhuso konvencijos, kurią ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, nuostatas.<sup>31</sup>

Kartu būtina sisteminti, konsoliduoti ir net kodifikuoti specialiųjų įstatymų ir poįstatyminių aktų, reguliuojančių atskirų aplinkos objektų ir išteklių naudojimą bei apsaugą, normas. Pirmiausia reikėtų susisteminti viename įstatyme kelių įstatymų, kurie reglamentuoja tuos pačius aplinkosaugos santykius, normas. Pavyzdžiui, atliekų tvarkymą reguliuoja du – Atliekų tvarkymo įstatymas<sup>32</sup> bei Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas.<sup>33</sup> Juos reikėtų jungti į vieną įstatymą. Biologinės įvairovės apsaugą reguliuoja net keturi – Gyvūnų globos laikymo ir naudojimo įstatymas,<sup>34</sup> Laukinės augalijos įstatymas,<sup>35</sup> Laukinės gyvūnijos įstatymas<sup>36</sup> bei Saugomų gyvūnų, augalų, grybų rūšių ir bendrijų įstatymas.<sup>37</sup> Su šiais įstatymais taip pat susijusios Medžioklės įstatymo<sup>38</sup> ir Mėgėjiškos žūklės įstatymo<sup>39</sup> normos. Šiuos įstatymus tikslinga jungti į Biologinės įvairovės apsaugos įstatymą. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ES Teminėse aplinkosaugos strategijose<sup>40</sup> kaip tik ir numatytas analogiškų ES teisės aktų sisteminimas panašiu būdu.

Kitas sisteminimo ir konsolidavimo etapas būtų keleto įstatymų, kurie reguliuoja tuos pačius arba panašius atskirų aplinkos objektų bei išteklių naudojimo ir apsaugos santykius, kodifikavimas. Lietuvoje dar atkūrus Nepriklausomybę galiojo SSSR okupacijos metu priimti kodeksai: Žemės (iki 1994 m.), Žemės gelmių (iki 1995 m.), Miškų (iki 1994 m.) ir Vandens (iki 1997 m.) kodeksas. Atsiribojus nuo ideologinio šių kodeksų pagrindo galima konstatuoti, kad juridinės technikos požiūriu tai buvo nepriekaištingai kodifikuotų teisės normų rinkiniai, kurie apėmė atitinkamų atskirų įstatymų normas. Dabartiniu metu taip pat yra pakankama įstatymų bazė, kad būtų parengti ir priimti tokie kodeksai, taip pat biologinės įvairovės ir saugomų teritorijų kodeksai. Tai gerokai palengvintų tuos pačius santykius reguliuojančių, bet į įvairius teisės šaltinius įtrauktus normų praktinį įgyvendinimą.

Aplinkos ministerija, atsižvelgdama į mokslininkų rekomendacijas ir aplinkosaugos santykius reguliuojančių teisės normų taikymo praktiką, galėtų imtis iniciatyvos ir parengti naujo Konstitucinio aplinkos apsaugos įstatymo projektą, minėtų kodeksų projektus ir pateikti juos svarstyti Seimui. Tuomet būtų sukurta viena darni aplinkosaugos teisinio reguliavimo sistema.

Minėta, kad teisės normų sistemos kūrimo ir įgyvendinimo sėkmė labai daug priklauso nuo visuomenės teisinės sąmonės ir kultūros lygio, kuris Lietuvoje dar nepakankamas. Autorius jau rašė apie tai, kad įstatymų

ir teisės sistemos kūrimas – tai ne diletantų veikla, bet profesionali mokslinė kūryba, priklausanti nuo teisės mokslo vidinės logikos ir dėsningumų, teisinių sąvokų ir kategorijų aiškumo, loginio ryšio, formulavimo taisyklių, o tai reikalauja aukšto teisinės sąmonės ir kultūros lygio. Kita vertus, visuomenės teisinę sąmonę ir kultūrą ugdo tobula teisės ir įstatymų sistema.<sup>41</sup>

Vienas iš visuomenės teisinės sąmonės ir kultūros lygio kėlimo būdų yra aplinkosauginis teisinis švietimas ir mokymas. Mykolo Romerio universiteto Teisės fakultete yra parengtos ir dėstomos naujos, ES reikalavimus atitinkančios Aplinkosaugos teisės ir Žemės teisės programos, parengti nuotolinių studijų moduliai. Reikia tikėtis, kad jos sudomins ir kitų fakultetų bei universitetų ir kolegijų studentus, kurie pageidautų tobulinti savo studijas ir sieks aplinkosaugos teisės magistro laipsnio, nes šios srities specialistų teisininkų labai trūksta valstybės valdymo ir teisingumo institucijose, advokatūroje, savivaldybėse. Daug specialistų šioje srityje dirba be specialaus teisinio išsimokslinimo, todėl Aplinkos ministerija galėtų organizuoti jų kvalifikacijos kėlimą ir visuomenės aplinkosauginį teisinį švietimą. Dabartiniu metu visuomenės aplinkosauginį teisinį švietimą įstatymu pavesta organizuoti apskrities viršininkui ir savivaldybėms, bet jis nekoordinuojamas, nekontroliuojamas ir iš esmės neorganizuojamas.

## IŠVADOS

1. Aplinkos apsaugos santykių esmė, skiriamieji bruožai, ypatumai ir visuomeninė reikšmė suponuoją ypatingą jų teisinį reguliavimą, todėl jie yra savarankiškos sudėtingos teisės šakos – aplinkosaugos teisės reguliavimo objektas. Juos galima suskirstyti į dvi pagrindines rūšis:

1) gamtinės ir socialinės aplinkos kaip darnios visuomenės apsaugos santykius. Juos reguliuoja pagrindinio Aplinkos apsaugos įstatymo ir jį papildančių įstatymų normos ir jie sudaro aplinkosaugos teisės branduolį, jos bendrąją dalį, 2) atskirų gamtos objektų ir išteklių (žemės, vandens, miškų, oro, biologinės įvairovės, saugomų teritorijų ir kt.) naudojimo ir apsaugos santykius. Juos reguliuoja specialiųjų teisės aktų normos ir jie sudaro atitinkamus aplinkosaugos teisės institutus ar šakas.

2. Siekiant įgyvendinti ES ir Lietuvos aplinkos apsaugos politikos principus visose ūkio, ekonomikos ir socialinėje srityse aplinkosauginės teisės normos turi būti integruojamos į kitų įstatymų ir poįstatyminių aktų normas ir taip užtikrintas sistemingas šių santykių teisinis reguliavimas.

3. Dabartiniu metu aplinkosaugos santykius Lietuvoje reguliuoja nacionaliniai įstatymai ir poįstatyminiai aktai, taip pat ES teisės aktai, bet jie nesusisteminti, dažnai keičiami, nevisiškai atitinka teisinės terminologijos ir juridinės technikos reikalavimus ir tai sukelia tam tikrų jų įgyvendinimo problemų ir menkina aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo efektyvumą.

<sup>41</sup> Monkevičius E. Dar kartą apie visuomenės teisinę kultūrą. *Teisės apžvalga*. 1990. Nr. 3.

<sup>30</sup> <<http://europa.eu.int/eur-lex/lexNotice>> [žiūrėta 2008 03 05].

<sup>31</sup> *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 73-2572.

<sup>32</sup> *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 61-1726.

<sup>33</sup> *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 85-2968.

<sup>34</sup> *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 108-2728.

<sup>35</sup> *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 60-1944.

<sup>36</sup> *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 108-2726.

<sup>37</sup> *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 108-2727.

<sup>38</sup> *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 112.

<sup>39</sup> *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 118-4395.

<sup>40</sup> <<http://www.am.lt>> [žiūrėta 2008 03 05].



4. Lietuvoje būtina sukurti vieną darnią aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo sistemą. Pagrindiniam Aplinkos apsaugos įstatymui reikia suteikti konstitucinio įstatymo statusą, padaryti esminius jo struktūros ir turinio pakeitimus, tuomet jis turės aukštesnę juridinę galią kitų įstatymų atžvilgiu, taps privalomas visiems aplinkosaugos santykių subjektams, garantuos įstatyminio reguliavimo stabilumą ir taps teisiniu pagrindu integruoti aplinkosaugos teisės normas į kitas ūkio, ekonomikos ir socialinę sritis. Reikėtų taip pat sisteminti atskirus gamtos objektus ir išteklius reguliuojančius įstatymus, kodifikuoti juos reguliuojančias teisės normas, parengti ir išleisti žemės, miškų, vandens, biologinės įvairovės ir saugomų teritorijų kodeksus bei jų komentarus.

5. Aplinkosaugos santykių teisiniame reguliavime bene svarbiausias dalykas yra visuomenės teisinė sąmonė ir kultūra, o jų lygis Lietuvoje šioje srityje dar labai žemas, todėl Aplinkos ministerijai reikėtų organizuoti ir kontroliuoti aplinkosauginį teisinį visuomenės švietimą ir specialistų kvalifikacijos kėlimą, o universitetuose ir kolegijose dėstyti privalomą aplinkosaugos teisės kursą.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

- Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992. Nr. 33-1014 (aktuali redakcija nuo 2006-04-25).
- Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992. Nr. 5-75. (aktuali redakcija nuo 2005-03-24).
- Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 191-2015.
- Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 61-1726.
- Lietuvos Respublikos gyvūnų globos, laikymo ir naudojimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 108-2728.
- Lietuvos Respublikos laukinės augalijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 60-1944.
- Lietuvos Respublikos laukinės gyvūnijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 108-2726.
- Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 112-
- Lietuvos Respublikos mėgėjiškos žūklės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 118-4395.
- Lietuvos Respublikos Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 89-4024.
- Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 85-2968.
- Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 65-1558.
- Lietuvos Respublikos saugomų gyvūnų, augalų, grybų rūšių ir bendrijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 108-2727.
- Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 55-10.
- Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997. Nr. 69-1735.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment <<http://www.Unep.org/Documents>> [žiūrėta: 2008 09 14].
- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB <<http://europa.eu.int/eur-lex/lexNotice>> [žiūrėta 2008 09 14].
- Europos Sąjungos teminės aplinkosaugos strategijos <<http://www.am.lt>> [žiūrėta 2008 09 14].
- Orhuso konvencija. *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 73-2572.

### Teismų praktika

- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006. Nr. 30-1050.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 72-2865.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 76-3018.

### Specialioji literatūra

- Gaidys, G. Žmogaus teisė į sveiką aplinką: šios teisės atsiradimo ir formavimosi teisinės prielaidos Europos Sąjungoje. *Jurisprudencija*. 2007. Nr. 3(93).
- Jans, J. H. European environmental law. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2000.
- Kenig-Vitkovska, M. *Prawo srodowiska Unii Europejskiej*. Warszawa: Lexis Nexis, 2006.
- Marcijonas, A.; Sudavičius, B. *Ekologinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1996.
- Meškys, L. Europos Sąjungos aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas Lietuvos Respublikos teisės sistemoje. *Jurisprudencija*. 2006. Nr. 3(81).
- Meškys, L. Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje. *Jurisprudencija*. 2006. Nr. 9(87).
- Monkevičius, E. Dar kartą apie visuomenės teisinę kultūrą. *Teisės apžvalga*. 1990. Nr. 3.
- Monkevičius, E. *Žemės teisė*. Vilnius: Justitia, 2006.
- Ragulskyrė-Markovienė, R. *Aplinkos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
- Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
- Быстров, Г. М. *Экологическое право*. Москва, 2007.
- Шемшученко, Ю. С. *Правовые проблемы экологии*. Киев: Наукова думка, 1989.

### Kiti šaltiniai

- Eurobarometro apklausa <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)> [žiūrėta 2008 03 05].
- Lietuvos rytas*. 2006 m. gruodžio 22 d.

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL LEGAL RELATIONSHIPS

Eduardas Monkevičius \*

Mykolas Romeris University

### Summary

The legal regulation of environmental legal relationships seeks to protect and restore natural resources, protect the environment from any harmful impact and improve the quality of life health protection. These aims may be successfully achieved in case a common and harmonious system of legal regulation is created and implemented. However, such a system of legal regulation of environmental relationships in Lithuania has not yet been created.

\* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, professor.

The article introduces and analyses the environmental relationships, their peculiarities and social importance. It further considers a question of which environmental relationships should be the object of environmental law. In the light of the goal of legal regulation to integrate EU and Lithuanian environmental policy principles into the other fields of social life, the article also characterizes the methods, principles and functional relations with legal norms of other legal branches and legal acts.

The current situation of legal regulation of environmental relationships is criticised as too complicated and ineffective. The ambiguity, uncertainty and other shortcomings of the legal regulation are caused by huge vicissitude, frequent amendments, duplication between the EU and Lithuanian laws and other legal acts. As a consequence, preconditions for corruption, law abuses, breach of subjective rights, possibility of public and private interests conflicts are created, which it causes passiveness and legal nihilism of the society.

The article suggests to create, enforce and improve the system of legal regulation of environmental relationships, systematize and codify environmental legal norms, raise activity of the society and improve the level of its legal knowledge.

**Keywords:** natural and social environment, environmental protection, environmental law.