

# Aplinkos apsaugos politikos formavimas ir jos įgyvendinimas Lietuvoje

**Pranas Mierauskas**

*Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT – 08303 Vilnius*

**crossref** <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.18.1.23127>

**Anotacija.** Straipsnyje yra analizuojamos aplinkos apsaugos politikos ištakos ir jos raida įvairiais Lietuvos istoriniais laikotarpiais. Darbe yra aptariamos Pirmosios Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos politikos užuomazgos, diskutuojami įvairūs požiūriai ar tai buvo politikos pradžia, ar tik klasikinė aplinkosauga. Taip pat yra vertinamas sovietinio valdymo laikotarpis, kai buvo priimtas Gamtos apsaugos įstatymas, kuris pradėjo teisiškai reglamentuoti aplinkosaugą ir nustatė pirmus svarbiausius aplinkos apsaugos valdymo principus. Remiantis aplinkosaugos specialistų nuomone yra aptariami pirmieji atkurtos Lietuvos Respublikos nepriklausomybės metai, kai teisiškai buvo nustatyti svarbiausi aplinkos apsaugos valdymo politikos principai. Vėlesniais metais aplinkos apsaugos politika buvo formuojama ne tik teisės aktų pagalba, bet patvirtinus Valstybinę aplinkos apsaugos strategiją bei Nacionalinę aplinkos apsaugos strategiją. Šios strategijos suformavo svarbiausius Lietuvos aplinkos apsaugos politikos principus. Straipsnyje taip pat yra aptariama aplinkos apsaugos politikos samprata, pateikiami skirtingi į ją požiūriai.

**Raktažodžiai:** aplinkos apsaugos politika, aplinkos valdymas, aplinkos apsauga, valdymo efektyvumas.

**Keywords:** environmental policy, environmental governance, environmental conservation, governance effectiveness.

## Įvadas

Aplinkos apsaugos politikos vaidmuo gerinant aplinkos kokybę bei išsaugant gamtinius išteklius yra vienas svarbiausių. Tinkamai nustatytos politikos gairės ir tikslai įgalima efektyvų valdymą. Lietuvoje aplinkos apsaugos politikos svarbiausi principai sukurti tik nuo nepriklausomybės pradžios, t.y. nuo 1990 metų. Nežiūrint į tai, straipsnyje yra trumpai aptariamos aplinkosaugos ištakos Pirmosios nepriklausomos Lietuvos Respublikos, taip pat ir sovietiniu laikotarpiu. Būtina atkreipti dėmesį, kad sovietiniu laikotarpiu buvo priimami tik aplinkosaugos teisės

aktai, aplinkosaugos politika nebuvo vystoma, o valdymas buvo centralizuotas. Vis dėlto dalis mokslininkų ir aplinkosaugos specialistų įžvelgia aplinkosaugos politikos nuostatų ir sovietiniu laikotarpiu. Ekonomiškai išsivysčiusiose vakarų šalyse aplinkos apsaugos politikos formavimas yra siejamas su darnaus vystymosi principų nustatymu ir sustiprėjo praėjusio amžiaus septintajame – aštuntajame dešimtmėčiuose. Dėl to tose šalyse ankstesnė aplinkos apsaugos politikos raidos pradžia turėjo tiesioginį poveikį efektyviam aplinkos valdymui dabartiniame etape.

Aplinkos apsaugos politikos samprata atskirų Lietuvos mokslininkų yra skirtingai suprantama. Tai nulemia eilė faktorių. Vienas iš svarbiausių yra tai, kad aplinkos apsaugos politika turi trumpą istoriją, kad jos sampratą bando išaiškinti įvairių aplinkosaugos sričių specialistai, kurie nuosekliai aplinkos apsaugos politikos problemomis nesidomi ir šioje srityje neatlieka tyrimų bei nesigilina į viešosios politikos principus ir nuostatas. Paprastai aplinkos apsaugos politikos sampratą bando išaiškinti klasikiniai aplinkosaugos specialistai bei mokslininkai arba menkai aplinkosaugos problemas išmanantys politikai. Dėl to ir atsiranda skirtingų šios sampratos interpretacijų.

Pažymėtina, kad dažnai aplinkos apsaugos politika yra suprantama kaip apsauga, tačiau tai yra skirtingos sąvokos. Taip pat yra vartojamos aplinkos politikos ir aplinkos apsaugos politikos sąvokos, kurios gali turėti skirtingas prasmes (Mierauskas, 2017, p. 14 – 20). Aplinkos politikos sąvoka gali būti platesnė nei aplinkos apsaugos politikos. Sąvokų išaiškinimo skirtumus lemia ir tai, kad nėra apibrėžtas aplinkos politikos objektas, principai, tikslai. Todėl lietuviškose publikacijose aplinkos politikos sąvoka yra skirtingai aiškinama (Dagiliūtė, 2012; Gražulevičienė, 2004; Lazdinis ir kt., 2008; Šapokienė, 1976; Šešelgis, 1991; Vaišnoras, 2011; Venckus, 2012). Išsamesnę Lietuvos aplinkos apsaugos politikos analizę atliko socialiniame – ekonominiame reformų kontekste A.J. Banks (1997), tačiau jos studija daugeliui yra neprieinama, nes disertacija apginta Australijoje.

Kadangi Lietuvoje aplinkosaugos politika pradėjo formuotis palyginti neseniai nuo nepriklausomybės atkūrimo pradžios (1990 m.), jai nėra būdingi aiškūs bruožai ir nuostatos, skirtingai negu ekonomiškai išsivysčiusiose vakarų šalyse. Šiame darbe yra analizuojama aplinkos apsaugos politikos raida, jos poveikis aplinkos valdymui bei aplinkosaugai Lietuvoje. Esamas publikacijų ir dokumentų stygius apsunkina detalią politikos analizę ir galimybę plačiau įvertinti valdymo efektyvumą. Straipsnio tikslas – išanalizuoti Lietuvos aplinkos apsaugos politikos formavimosi raidą bei išnagrinėti jos įgyvendinimo aspektus. Tikslui pasiekti iškelti šie uždaviniai: 1) charakterizuoti aplinkos apsaugos politikos sampratą; 2) identifikuoti aplinkos apsaugos politikos ištakas ir tolimesnę jos raidą; 3) išanalizuoti šiuolaikinės aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo ypatumus. Taikyti tyrimo metodai: mokslinės ir praktinės (t.y. valstybinių institucijų ataskaitų, veiklų apžvalgų) literatūros analizė, publikuotų ir nepublikuotų institucijų duomenų analizė, apibendrinimas bei kritinis surinktos medžiagos vertinimas. Straipsnis yra aktualus mokslininkams, aplinkosaugos specialistams, analizuojantiems aplinkos apsaugos politikos bei valdymo problemas.

## Aplinkos apsaugos politikos sampratos charakterizavimas

Aplinkos apsaugos sąvoka buvo taikoma ir ankstesniais, t.y. iki nepriklausomybės atkūrimo 1990 metais, bet ji neatitiko šiuolaikinės aplinkos apsaugos politikos sampratos. Aplinkos apsauga yra platesnė sąvoka nei politika. Apibendrinus įvairių autorių darbus aplinkos apsaugą galima charakterizuoti kaip priemonių sistemą, skirtą žmogaus veikloms ir aplinkos sąveikoms palaikyti, antropogeniniam poveikiui optimizuoti bei racionaliai naudoti gamtos išteklius (Mierauskas, 2017, p. 29). Tačiau pagal tradicinį supratimą tai nėra aplinkos apsaugos politika. Dabartiniu metu globaliame lygmenyje yra taikoma aplinkos išsaugojimui platesnė samprata ir tai yra apibūdinama kaip aplinkos (apsaugos) valdymas (angl. *environmental governance*, anksčiau buvo taikoma siauresnė *environmental management* sąvoka). Reikia atkreipti dėmesį, kad dabartinais metais daugelyje šalių yra labiau taikomos aplinkos politikos, valdymo, o ne aplinkos apsaugos sąvokos. Tokiame kontekste daugelio užsienio autorių aplinkos apsaugos politika yra sudėtinė valdymo dalis.

Daugelyje ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse aplinkos politiką pradėjo formuoti tarptautiniai susitarimai aplinkos apsaugos srityje. Didelę įtaką formavimo procesui turėjo tarptautinė aplinkosaugos teisė, kurios ištakos siekia 1972 m., kai pasaulinėje „Žmogaus aplinkos“ konferencijoje buvo priimta Stokholmo deklaracija (Elliot, 1998, p. 7, 11 - 13). Nežiūrint į tai, kad nuo pirmųjų aplinkos apsaugos politikos užuomazgų šioje pasaulinėje konferencijoje praėjo jau 47 metai, jos samprata pasaulyje yra dar suprantama skirtingai. M. Kraftas (2007, p. 15 - 18) teigia, kad aplinkos politika yra tarpdisciplininė sritis, todėl jos tikslai negali būti vien aplinkosaugos. Panašios pozicijos laikosi R. Saunieris ir R. Meganckas (2007, p. 4 - 5), konstatuodami, kad aplinkos politika apima įvairių aplinkos sektorių ir priemonių kompleksą. P. Dauvergne (2012, p. 3 - 5) taip pat laikosi nuomonės, kad aplinkos politika yra tarpdisciplininė sritis, kuri apima tiek aplinkosaugos, tiek darnaus vystymosi, ekonomikos, sociologijos, ekologijos ir kitas sritis. Tuo tarpu A. Crabbe ir P. Leroy (2008, p. 2 - 9) aplinkos politikos koncepciją charakterizuoja per jos formavimo procesą ir sieja su jos įgyvendinimo mechanizmais.

Ryšium su esamais tam tikrais sąvokos apibūdinimo skirtumais, R. Wurzelis ir kt. (2013, p. 3 - 7) išsamioje studijoje apibendrina aplinkos politikos sampratą, taip pat pabrėžė, kad aplinkos politika yra šiuolaikinio aplinkos valdymo sudėtinė dalis bei ji glaudžiai siejama su šiuolaikine viešąja politika, tame tarpe ir šiuolaikiniu viešuoju valdymu. Tačiau siaurąja prasme aplinkos apsaugos politika kaip kuriais atvejais traktuojama kaip atskira samprata. Pagal šiuos autorius, apibendrinus skirtingas sampratas, aplinkos (apsaugos) politiką galima apibūdinti kaip viešą deklaravimą, poziciją ir numatymą aplinkosaugos gairių, kryptių, jos tikslų ir uždavinių įgyvendinimo stadijas (Wurzel et al., 2013, p. 4 - 5, 7 - 10). Taip pat jie pažymėjo, kad aplinkos politika yra sudėtinė ir inspiruojanti aplinkos valdymo dalis. Reikia konstatuoti, kad dabartiniu metu didesnė dalis specialistų laikosi nuomonės, kad aplinkos politika yra įgyvendinama per įvairius valdymo mechanizmus. Apibendrinant galima teigti, kad aplinkos apsaugos valdymas apima aplinkos

(apsaugos) politiką, aplinkos apsaugos administravimą, aplinkos apsaugos vadybą ir aplinkos tvarkymą (aplinkotvarką).

### **Aplinkos apsaugos politikos ištakas Lietuvoje**

Aplinkos politikos ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse formavimosi pradžia yra siejama su 1960 – 1970 metais, kai pasaulyje prasidėjo pirmieji aplinkosaugininkų ir visuomenės judėjimai. Tačiau realūs bandymai formuoti politiką, kaip jau buvo paminėta, prasidėjo nuo pasaulio viršūnių konferencijos „Žmogaus aplinka“ (1972) *Stokholmo deklaracijos* (Elliot, 1998, p. 7, 11 - 13). Deklaracija buvo pirmas bandymas formuoti tarptautinę aplinkos apsaugos teisę ir politiką. Aktyvesnis aplinkos apsaugos politikos vystymasis prasidėjo nuo 1980 metais paskelptos Pasaulio (aplinkos) apsaugos strategijos (UNEP, IUCN, WWF, 1980). Vėliau sekė Brundtlando ataskaitos „Bendra mūsų ateitis“ paskelbimas (WCED, 1987). Realiai aplinkos politika buvo įteisinta 1992 metais Jungtinių Tautų Aplinkos ir plėtros konferencijoje priėmus *Rio aplinkos ir plėtros deklaraciją* (UNCED, 1992). Dėl to tarp specialistų nėra vieningos nuomonės, kurią datą globaliame lygmenyje galima laikyti aplinkos politikos pradžia, nes procesas vystėsi laipsniškai.

Žinoma, Lietuvos aplinkosaugininkai dėl politinių priežasčių neturėjo galimybių dalyvauti tuose ar panašiuose pasauliniuose susitikimuose, dėl to aplinkos apsaugos politikos formavimasis vyko kitais būdais. Remiantis aukščiau paminėtomis aplinkos apsaugos politikos vystymosi tendencijomis, yra sunku nustatyti ir pirmąsias aplinkos apsaugos politikos ištakas Lietuvoje. Tai apsunkina ir tas faktas, kad atskirų aplinkosaugos specialistų skiriasi požiūriai į aplinkos apsaugos politiką. Vienu specialistų nuomone, aplinkos apsaugos politikos užuomazgos Lietuvoje prasidėjo nuo pirmųjų aplinkosaugos įstatymų ar juos lydinčių dokumentų priėmimo sovietinio valdymo laikotarpiu, kiti mano, kad pirmąsias aplinkos apsaugos politikos gaires tarpukaryje iškėlė prof. Tadas Ivanauskas. Pirmajai nuomonei paremti yra argumentai, kad nors sovietų valdžios valdomoje Lietuvos TSR buvo draudžiamas aplinkos politikos terminas, tik gamtos apsaugos, vis tik tam tikros politikos nuostatos aplinkosaugoje pasireiškėdavo. Tai nėra Lietuvai išskirtinis atvejis, nes atskiri pasaulio aplinkosaugos teisės specialistai aplinkos politikos ištakomis laiko ne tik aplinkosaugos teisę, bet ir visuotinai pripažintas normas, siejamas su aplinkos išsaugojimu (Burke et al., 2005, p. 17 -20, Gillespie, 2007, p. 24 - 26, Elliot, 1998, p. 96 - 98, Kiss, Shelton, 1999, p. 16). Kaip buvo paminėta, dalis mokslininkų ir aplinkosaugos specialistų laikosi nuomonės, kad Lietuvos aplinkos apsaugos politikos pirmąsias ištakas galima būtų laikyti 1959 m. priimtą Gamtos apsaugos įstatymą, kuriame buvo nustatyti gamtos apsaugos kontrolė ir valdymas (Balevičius ir kt., 2000, p. 16 – 18; GAK, 1976, p. 5 – 7; Pakalnis, 1980, p. 12). Pagal minėtus autorius už šio įstatymo ir kitų teisės dokumentų įgyvendinimą buvo atsakingas Gamtos apsaugos komitetas prie Lietuvos TSR Ministrų Tarybos. Be to, komitetas turėjo teisę formuoti gamtosaugos gaires ir veiklas ateičiai, o tai iš dalies galima laikyti gamtos politikos užuomazga. Vis tik šio komiteto veikla buvo siejama tik su gyvosios gamtos išsaugojimu, o kitų aplinkos komponentų (oro, vandens, dirvožemio ir pan.) apsauga

organizavo kitos žinybos. 1978 m. minėtą komitetą reorganizavus į Lietuvos TSR valstybinį gamtos apsaugos komitetą jo funkcijos ir teisės išsiplėtė, ir be gyvosios gamtos išteklių apsaugos jam buvo deleguota ir taršos kontrolė bei suteikta daugiau teisių aplinkosaugos planavime (Balevičius ir kt., 2000, p. 18 – 20; Gajauskaitė, 1988, p. 67 – 68). Remiantis pateiktais argumentais galima iš dalies sutikti, kad aplinkos apsaugos politikos ištakos, nors šis terminas dėl anksčiau paminėtos priežasties neįvardintas, Lietuvoje prasidėjo dar iki Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo.

### Šiuolaikinės aplinkos apsaugos politikos raida

Vis dėlto daugelis aplinkosaugos specialistų ir mokslininkų aplinkos apsaugos politikos pradžią sieja tik nuo 1990 metų, kai Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba įsteigė Aplinkos apsaugos departamentą ir 1992 m. buvo priimtas *Aplinkos apsaugos įstatymas*. Aplinkos apsaugos departamentas buvo įsteigtas *Aplinkos apsaugos departamento įstatymu* ir remiantis juo įgyvendino nustatytas aplinkos apsaugos funkcijas (LR aplinkos apsaugos departamento įstatymas, 1990). Šio įstatymo 8 straipsnyje nustatyta, kad „Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamentas, spręsdamas pavestus uždavinius, įgyvendina valstybinę gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos politiką ir atlieka šias funkcijas“. Tai pirmas teisės aktas, kuriame yra įvardintas aplinkos apsaugos politikos terminas. Tačiau nėra pateikta jo samprata. 1992 m. patvirtintoje Aplinkos apsaugos programoje taip pat nėra išaiškinta aplinkos politikos samprata (Balevičius ir kt., 2000, p. 22 – 25). Dėl to, remiantis tuo, dalis aplinkosaugos specialistų laikosi nuostatos, kad aplinkos apsaugos politikos pradžia prasideda nuo *Aplinkos apsaugos departamento įstatymo* įsigaliojimo 1990 metais.

*Aplinkos apsaugos įstatyme*, skirtingai nei *Aplinkos apsaugos departamento įstatyme*, yra trumpai apibrėžiama aplinkos apsaugos valdymo politika (LR aplinkos apsaugos įstatymas, 1992, 4, 5, 6 straipsniai). Šio įstatymo 4 straipsnyje „Aplinkos apsaugos principai“ yra nustatyta, kad „Aplinkos apsaugos valdymo politika ir praktika turi nukreipti visuomeninius bei privačius interesus aplinkos kokybei gerinti, skatinti gamtos išteklių naudotojus ieškoti būdų ir priemonių, kaip išvengti arba sumažinti neigiamą poveikį aplinkai bei ekologizuoti gamybą“. Tai pirmas teisinis dokumentas, kuriame yra plačiau išaiškinama aplinkos apsaugos politika, tačiau 1 straipsnyje „Pagrindinės sąvokos“ nėra jos išaiškinimo. 1996 m. šio įstatymo redakcijoje nustatyta, kad „Lietuvos Respublikos Seimas, formuodamas aplinkos apsaugos valstybės politiką nustato pagrindines aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo kryptis“ (5 straipsnio 1 punktas). Taip pat yra nustatytos LR Vyriausybės funkcijos įgyvendinant aplinkos apsaugos valstybės politiką (6 straipsnio 1 punktas). Tuo tarpu šiame straipsnyje Aplinkos apsaugos ministerijai yra priskiriamos aplinkos apsaugos valdymo funkcijos, įstatymų, strategijų ir programų rengimo organizavimo funkcijos, tačiau aplinkos apsaugos valdymo politikos funkcijos nėra numatytos. Tokios pat nuostatos išliko ir 2016 m. redakcijoje. Reikia pažymėti, kad tiek pirminiame įstatymo variante, tiek naujose redakcijose aplinkos apsaugos politika yra aplinkos apsaugos valdymo sudėtinė dalis.

Galima teigti, kad pirmaisiais Lietuvos nepriklausomybės metais paminėti įstatymai padėjo teisinius aplinkos apsaugos politikos pagrindus ir suteikė platformą tolesniam vystymuisi. Tai apėmė ir sektorialių aplinkos apsaugos įstatymų bei strateginių dokumentų priėmimą. Svarbiausias pirmasis strateginis dokumentas buvo LR Seimo 1996 m. patvirtinta *Valstybinė aplinkos apsaugos strategija* (LR Seimas, 1996). Strategijos galiojimo laikotarpis buvo nustatytas dešimčiai metų, tačiau atnaujinta buvo tik 2015 m. kaip *Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija* (LR Seimas, 2015). Valstybinė aplinkos apsaugos strategija (1996) buvo *Lietuvos aplinkos apsaugos programos* (1992) tęsinys (Balevičius ir kt., 2000, p. 22 – 25), kuri apėmė tuo laikotarpiu svarbiausius aplinkos apsaugos problemas, tikslus bei jų sprendimų būdus, priemones, tačiau dar nebuvo nustatyti aplinkos apsaugos politikos principai, tikslai ir kryptys. Tokiu būdu šią programą galima vertinti kaip strateginį įgyvendinimo dokumentą, tačiau neturinti politikos formavimo aspektų. Ši programa nepilnai atitiko besikeičiančias aplinkosaugos problemas, dėl to 1995 m. buvo parengtas paminėtas programinis dokumentas (1992), kuris pasitarnavo parengiant *Valstybinę aplinkos apsaugos strategiją* (LR Seimas, 1996, Įvadas).

*Valstybinė aplinkos apsaugos strategija* buvo išsamesnis daugiau problemų apimantis dokumentas, nei *Aplinkos apsaugos programa* (1992). Šioje strategijoje buvo nustatyta vienuolika aplinkos apsaugos politikos principų: Subalansuota plėtra, Tolygi plėtra, Aplinkosaugos politikos integravimas, Atsargumo principas, Teršėjas moka, Prevencija, Geriausios praktiškai įgyvendinamos technologijos naudojimas, Subsidiarumo principas, Partnerystės ir atsakomybės pasidalijimas, Informacijos viešumas, Subalansuotos plėtros įvertinimas. Jie buvo suformuluoti remiantis globalios ir Europos Bendrijų aplinkos apsaugos politikos principais (LR Seimas, 1996, 5 skyrius). Skirtingai nei anksčiau priimtuose aplinkosaugos įstatymuose ir Aplinkos apsaugos programoje (1992), šioje strategijoje pirmą kartą buvo apibrėžta Lietuvos aplinkos apsaugos politika ir jos formavimas ateityje. Dėl to ši strategija yra svarbiausias pirmas Lietuvoje aplinkos politiką formuojantis strateginis dokumentas. Be aplinkos apsaugos politikos principų nustatymo, strategijoje buvo įvertinta aplinkos būklė (2 skyrius), išskirti aplinkos apsaugos tikslai aplinkos kokybės, gamtos išteklių, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugos srityse (3 skyrius). Taip pat buvo nustatyti aplinkos apsaugos prioritetai (4 skyrius). Strategijai, kartu ir aplinkos apsaugos politikai įgyvendinti buvo numatytos šios priemonės: teisinis administracinis reguliavimas, teritorijų planavimo priemonės, ekonominės ir finansinės priemonės, aplinkos monitoringo (stebėsenos) ir mokslinių tyrimų vykdymas, visuomenės informavimas ir švietimas (6 skyrius). Strategijai įgyvendinti buvo patvirtinta Veiksmų programa, kurioje buvo numatyti veiksmai, įvykdymo terminai ir atsakingos institucijos (LR Vyriausybė, 1996). Tokiu būdu ši strategija yra vertinama kaip pirmas ir pakankamai išsamus aplinkos apsaugos politikos formavimo ir jos įgyvendinimo strateginis dokumentas.

Išsamesnė ir šiuolaikinę aplinkos apsaugos politiką atitinkanti yra *Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija* (LR Seimas, 2015). Ji yra parengta remiantis pastarųjų metų priimtais tarptautinių susitarimų ir pasaulinių aukšto lygių susitikimų

nutarimais, rezoliucijomis, rekomendacijomis ir kitais strateginiais bei programiniais dokumentais. Daug įtakos turėjo Jungtinių Tautų aplinkosaugos ir darnaus vystymosi, ypač RIO+20, konferencijos, Europos Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos, ypač Septintoji, kuri numato veiksmus iki 2020 metų. Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos pagrindinis tikslas yra „pasiiekti, kad Lietuvos aplinka būtų sveika, švari ir saugi, darniai tenkinti visuomenės, aplinkosaugos ir ekonomikos poreikius“ (LR Seimas, 2015, 1 skyriaus 2 punktą). Tai ambicingesnis ir platesnis tikslas nei buvo išskeltas *Valstybinėje aplinkos apsaugos strategijoje*. Palyginimui yra pateikiamas pirmosios strategijos tikslas – „sudaryti prielaidas subalansuotai šalies plėtrai išlaikant švarią ir sveiką gamtinę aplinką, išsaugant biologinę ir kraštovaizdžio įvairovę bei optimizuojant gamtonaudą“ (LR Seimas, 1996, 3 skyrius). Jis yra labiau nukreiptas į gamtinės aplinkos išsaugojimą, tačiau nesieja su ekonominiais ir socialiniais aspektais. Pastebėtina tai, kai abiejų strategijų tiksluose nėra pabrėžta aplinkos apsaugos politika, tačiau jos principai yra nustatyti atskiruose skyriuose. Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje išdėstyti šiose keturiose prioritetinėse srityse aplinkos apsaugos politikos kaip prioritetinės srities nėra išskirta: 1) darnaus gamtos išteklių naudojimo ir atliekų tvarkymo; 2) aplinkos kokybės gerinimo; 3) ekosistemų stabilumo išsaugojimo; 4) klimato kaitos švelninimo ir prisitaikymo prie klimato kaitos keliamų aplinkos pokyčių (LR Seimas, 2015).

Vis tik *Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje* aplinkos apsaugos politikai yra skirta pakankamai dėmesio. Strategiją sudaro septyni skyriai: 1) bendrosios nuostatos; 2) aplinkos apsaugos politikos principai; 3) prioritetinės aplinkos apsaugos sritys; 4) Lietuvos aplinkos vizija; 5) aplinkos apsaugos politikos tikslai; 6) strategijos įgyvendinimo priemonės; 7) baigiamosios nuostatos.

Tiesiogiai aplinkos apsaugos politikai yra išskirti du skyriai, tačiau jai yra skiriami akcentai ir kituose skyriuose. Kaip buvo minėta anksčiau, aplinkos apsaugos politikos principai yra paremti globalios aplinkos politikos ir darnaus vystymosi principais. Strategijoje yra suformuluota 11 principų, kurie yra atrinkti iš svarbiausių tarptautinių dokumentų. Tai: 1) ekologinio efektyvumo siekimas; 2) taršos prevencinių priemonių taikymas; 3) atsakomybės „teršėjas moka principas; 4) tiesioginis žalos aplinkai ribojimo taikymas jos atsiradimo šaltinyje; 5) aplinkos apsaugos politikos integravimas į visus šalies ūkio sektorius; 6) geriausių praktiškai įgyvendinamų technologijų; 7) atsargumo principo taikymas; 8) subsidiarumo taikymas; 9) partnerystės ir atsakomybės pasidalijimo; 10) visuomenės dalyvavimo ir informavimo principų taikymas (LR Seimas, 2015, 2 skyrius). Dalis principų yra panašūs ar tie patys kaip ir *Valstybinėje aplinkos apsaugos strategijoje* (1996), tačiau principas „aplinkos apsaugos politikos integravimas į visus šalies ūkio sektorius“ yra naujas ir labai svarbus, nes yra būtina įgyvendinti aplinkos apsaugos politiką visuose ūkių sektoriuose, taip pat teritorijų planavimo procese. Yra pabrėžta, kad sėkmingas aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimas yra įmanomas, kai atskiri ekonominiai sektoriai turi nustatę aplinkosaugos, taip pat ir jos politikos principus bei tikslus. Tai atitinka globalius aplinkosaugos principus, nes remiantis tarptautinių susitikimų nutarimais, yra aiškiai įvardinta, kad šiuolaikiniame pasaulyje aplinkosaugos tikslai

negali būti pasiekiami vien aplinkosauginiame sektoriuje (Farrar - Bowers, 2010, p. 16 - 17). Strategijoje yra nurodyta, kad aplinkos apsaugos politika būtų įgyvendinama derinant su darnaus vystymosi principais (LR Seimas, 2015, 5 skyrius). Svarbu yra tai, kad yra nustatyti ne tik aplinkos apsaugos politikos tikslai ir principai, bet ir jų įgyvendinimas. Remiantis strategija įgyvendinimo priemonių sritys yra šios: teisinis reguliavimas, ekonominių priemonių taikymas, aplinkos monitoringo (stebėsenos) vykdymas, valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės užtikrinimas, darnaus teritorijų planavimo taikymas, strateginių pasekmių aplinkai bei poveikio aplinkai vertinimo naudojimas, aplinkosaugos ženklavimo įdiegimas, aplinkos apsaugos ir vadybos sistemų įdiegimas, integruotos taršos prevencijos ir kontrolės užtikrinimas, aplinkos mokslinių tyrimų vykdymas, duomenų apie aplinką ir informacijos valdymas, visuomenės dalyvavimo aplinkosaugos valdyme įtraukimas, jos informavimas ir švietimas, tarptautinio bendradarbiavimo aplinkos apsaugos srityje vykdymas (LR Seimas, 2015, 6 skyrius). Šios įgyvendinimo priemonių sritys yra nuosekliai parinktos pagal aplinkos apsaugos politikos principus. Tokiu būdu tai yra nuosekli aplinkos valdymo seka. Nežiūrint paminėtų strategijos privalumu, galima rasti ir tam tikro neišbalansavimo tarp atskirų aplinkosaugos sričių. Reikia paminėti genetiškai modifikuotų organizmų bei biotechnologijų valdymą. Šiuo metu Lietuvai gal ir nėra paminėtas sektorius aktualiausia problema, tačiau tokios grėsmės auga pasaulyje ir Europoje, ir jos augs ir Lietuvoje.

Kaip buvo paminėta, aplinkos politikos tikslai ir jų įgyvendinimo priemonės yra nustatytos prioritetingose srityse. Jose yra išskirti tikslai, kur yra numatytos aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo kryptys. Pavyzdžiui, aplinkos kokybės gerinimo srityje aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo kryptys yra numatytos pagrindiniams aplinkos komponentams, kaip orui, vandeniui, dirvožemiui, urbanistinei aplinkai ir pan. Ekosistemų išsaugojimo srityje aplinkos politikos kryptys yra numatytos ekosistemų ir kraštovaizdžio išsaugojime. Taip pat ir klimato kaitos srityje, kuri ypač siejama su aplinkos apsaugos politika, kryptys yra numatytos. Tokiu būdu aplinkos apsaugos politikos kryptys ir tendencijos yra integruotos į įvairias strategijos dalis, o tai derinasi su globaliomis aplinkosaugos tendencijomis.

Aplinkos apsaugos politikos principai ir įgyvendinimo mechanizmai yra įdiegti ir kituose strateginiuose, ir programiniuose dokumentuose. Valstybinę aplinkos apsaugos strategiją papildė sektorinės strategijos: *Biologinės įvairovės išsaugojimo strategija ir veiksmų planas* (1997), *Miškų ūkio politikos ir įgyvendinimo strategija* (2002), *Nacionalinė klimato kaitos valdymo politikos strategija* (2012), taip pat strateginiai dokumentai įvairiuose ekonominiuose sektoriuose (atliekų tvarkyme, vandenų valdyme, žemės ūkio sektoriuje ir t.t.). Sektoriniai strateginiai dokumentai tiksliau pritaiko aplinkos apsaugos politikos tikslus atskiruose ekonominiuose sektoriuose. Jų įgyvendinime yra numatytos tikslesnis laikas ir vietovės, ko nėra aukštesnio lygmens politikos dokumentuose. Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje taip pat yra numatyti aplinkos politikos įgyvendinimo mechanizmai, taip pat žemesnio lygmens strateginių ir programinių dokumentų atnaujinimas.



## Lietuvos aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo analizė

Kadangi nėra vieningos nuomonės dėl aplinkos apsaugos politikos ištakų, ar tai yra 1959 metai, kai buvo priimtas Gamtos apsaugos įstatymas, ar jos yra tik Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, dėl to trumpai aptarsime ir aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo aspektus nuo šio įstatymo priėmimo. Valstybės lygmenyje gamtos apsaugos valdymą ir kontrolę įgyvendino Gamtos apsaugos komitetas prie Lietuvos TSR Ministrų tarybos, 1978 m. reorganizuotas į Valstybinį gamtos apsaugos komitetą, o 1988 m. iš respublikinio pavaldumo patvirtintas kaip sąjunginio pavaldumo (Balevičius ir kt., 2000, p. 16 – 18; Pakalnis, 1980, p. 12). Šio komiteto funkcijos buvo ir iniciuoti teisės aktus gamtos saugos srityje, kas yra siejama su aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimu. Tačiau politiniame lygmenyje už gamtos saugos valdymą buvo atsakinga Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Gamtos apsaugos komisija, įvairias aplinkosaugos veiklas koordinavo Lietuvos TSR Ministrų Tarybos Aplinkos apsaugos ir racionalaus gamtos išteklių naudojimo komisija bei Valstybinio plano komiteto Gamtos apsaugos ir gamybinių jėgų išdėstymo skyrius (Gajauskaitė, 1988, p. 65 – 68). Šių komisijų įgaliojimai buvo dideli, prilygstantys atskiroms organizacijoms, dėl to jos gali būti traktuojamos kaip atskiros institucijos, turinčios teisinius svertus aplinkosaugos valdyme, t.t. ir politikos formavime. Reikia paminėti, kad valstybinis plano komitetas turėjo dideles galias valdyme įvairiuose ūkio šakose, taip pat ir aplinkosaugoje. Be Valstybinio gamtos apsaugos komiteto ir paminėtų komisijų aplinkosaugos įgyvendinime dalyvavo ir įvairių atskirų aplinkos sektorių institucijų, kaip Lietuvos TSR Melioracijos ir vandens ūkio ministerija, Miškų ūkio ir miško pramonės ministerija, Respublikinė hidrometeorologijos ir gamtinės aplinkos kontrolės valdyba, Geologijos tarnyba (Gajauskaitė, 1988, p. 65 – 68). Žinoma, tiek Valstybinis gamtos apsaugos komitetas, tiek paminėtos institucijos neturėjo didelio savarankiškumo aplinkosaugos valdyme, nes svarbiausi sprendimai buvo priimami Komunistų partijos politinio biuro, Aukščiausiosios Tarybos, Ministrų Tarybos ir Plano komiteto nutarimais. Vietiniame lygmenyje aplinkosaugos valdymą ir politiką įgyvendino Liaudies deputatų tarybos (analogiškos dabartinėms savivaldybėms), o kontrolę atliko miestų ir rajonų gamtos apsaugos inspekcijos. Išskirtinis iki nepriklausomybės atkūrimo aplinkosaugos politikos ir valdymo ypatumas buvo pagal vertikaliai integruotą sistemą (t.y. „iš viršaus į apačią“), o politinių sprendimų priėmime bei valdyme nebuvo šiuolaikiškų demokratijos bruožų.

Visiškai skirtingus principus nuo sovietinių laikų aplinkosaugos valdymas įgijo Lietuvos nepriklausomybės metais. 1990 m. Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai įsteigus Aplinkos apsaugos departamentą aplinkos apsaugos valdymas įgijo demokratišką išraišką bei į politinių sprendimų priėmimą ir valdymo procesą buvo įtraukiami įvairūs suinteresuotieji asmenys (Balevičius ir kt., 2000, p. 22 – 23). Skirtingai nei daugelyje Europos šalių, departamentas buvo pavaldus ne Vyriausybei, o Aukščiausiajai Tarybai, vėliau Seimui. Skirtingai nei Lietuvos TSR Valstybinis gamtos apsaugos komitetas, Aplinkos apsaugos departamentas vykdė platesnes valdymo funkcijas ir kompetenciją, jam buvo suteiktos plačios teisės aplinkosaugos

valdyme ir kontrolėje. Dėl to buvo išplėsta ir departamento struktūra, įkurtos 8 regioninės Aplinkos apsaugos agentūros (vėliau reorganizuotos į regioninius departamentus) bei specializuotų tarnybų (Balevičius ir kt., 2000, p. 24). Remiantis 1990 m. liepos 20 d. *Aplinkos apsaugos departamento įstatymu* departamentas įgyvendino valstybinę gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos politiką, vykdė aplinkos apsaugos valdymą valstybiniu lygmeniu, rengė teisės aktų projektus ir programas, priimdavo norminius dokumentus, įsakymus, organizavo mokslo tyrimus ir valstybinį ekologinį (dabar aplinkos) monitoringą, informavo visuomenę apie aplinkos būklę ir koordinavo ekologinį švietimą, valdė aplinkos apsaugos fondą, buvo atsakingas už tarptautinių susitarimų įgyvendinimą (Balevičius ir kt., 2000, p. 22 - 23). Vis tik svarbiausias departamento vaidmuo buvo aplinkosaugos teisinės sistemos sukūrimas, aplinkos apsaugos politikos pagrindų suformavimas bei valdymo struktūros respublikiniame lygmenyje sukūrimas. Prie departamento buvo įsteigtos įvairios aplinkosaugos specialistų ir mokslininkų komisijos, kurios konsultavo vadovybę ir specialistus aplinkos apsaugos valdymo klausimais. Tokiu būdu jau nuo nepriklausomybės pradžios aplinkos politikos formavimas ir jos įgyvendinimas tapo demokratišku, įtraukiant įvairius suinteresuotuosius asmenis, taip pat pradėtos konsultacijos su visuomene. Aplinkos apsaugos politikos formavime dalyvavo Aukščiausiosios Tarybos, paskui Seimo Gamtos, o vėliau Aplinkos apsaugos komitetas. Jo kompetencijoje yra ir valdymo parlamentinės kontrolės užtikrinimas. Tačiau tai buvo skirtingas nei Lietuvos TSR dalyvavimas valdymo procese, nes tai nebuvo tiesiogiai daroma įtaka valdymui, kaip buvo sovietiniais laikais.

Reikia atkreipti dėmesį į Aplinkos apsaugos departamento atskaitomybę. Kaip minėta, jis buvo atskaitingas ne Vyriausybei, o Aukščiausiajai Tarybai (vėliau Seimui). Tiek jį steigiant, tiek vėliau buvo diskusijų tarp politikų, ar tikslinga, kad būtų atskaitingas ne vyriausybei, o Parlamentui. Vienų politikų nuomonę nepriklausomybės pradžioje tokia atskaitomybė buvo tikslinga, nes Vyriausybės prioritetai buvo ekonominiai ir privatizavimo koordinavimas, o aplinkosauga nebuvo prioritetu. Iš kitos pusės, nesant departamentui Vyriausybės sudėtyje, jo generalinis direktorius nedalyvaudavo Vyriausybės posėdžiuose su balsavimo teise, o tai buvo kliūtis integruoti aplinkos apsaugos politiką į ūkio sektorius. Tačiau esant parlamentiniame pavaldume departamentas yra labiau savarankiškas. Galbūt, toks politikų sprendimas ir buvo tikslingas tuo laikotarpiu. Po ilgų politikų diskusijų 1994 m. nutarta įsteigti Aplinkos apsaugos ministeriją (Balevičius ir kt., 2000, p. 23 - 24). Ministerijoje įkurti skyriai leido išgryninti atskiras aplinkosaugos sritis ir užtikrinti aiškesnį valdymą bei atskirų politikos formavimo kryptių efektyvinimą. Tokiu būdu pradėta formuoti šiuolaikiška aplinkosaugos valdymo sistema, kai ministerija perduoda daugiau valdymo funkcijų įkurtoms pavaldžioms institucijoms, o pačios ministerijos funkcijos tampa daugiau aplinkos apsaugos politikos formavimas. Tai buvo pirmas žingsnis link aplinkosaugos valdymo decentralizavimo. Vis tik ministerija pasiliko ne tik veiklų koordinavimo, bet daug ir valdymo funkcijų. Tokiu būdu vertikalčiai integruotas aplinkosaugos valdymas dar išliko, nežiūrint į dalies valdymo funkcijų perdavimą ministerijai pavaldžioms institucijoms. 1998 m.

Aplinkos apsaugos ministerija lygiateisiškais pagrindais buvo sujunta su Statybos ir urbanistikos ministerija bei įvykdyta nauja valdymo reforma ir, reorganizavus šias ministerijas, buvo įkurta Aplinkos ministerija (Balevičius ir kt., 2000, p. 27). Naujai ministerijai buvo suteiktos ne tik aplinkosaugos politikos formavimo ir valdymo, bet ir teritorijų planavimo, statybos ir urbanistikos politikos formavimas.

Daug struktūrinių pakeitimų aplinkosaugos valdymo srityje buvo Lietuvai stojant į Europos Sąjungą. Vykdamas *Reglamentą EB 1210/90 dėl Europos aplinkosaugos agentūros įsteigimo*, Jungtinio tyrimų centro ir kitų atskirų padalinių pagrindu buvo įsteigta Aplinkos apsaugos agentūra (2004), nes visos ES šalys turi turėti aplinkosaugos agentūras, kurios veiks koordinuojant Europos Aplinkos apsaugos agentūrai (Mierauskas, 2017, p. 127). Aplinkos apsaugos agentūrai iš Aplinkos ministerijos buvo deleguota daug valdymo ir kontrolės funkcijų, tačiau ne politikos formavimo. Tokiu būdu buvo toliau vykdoma dalinė aplinkosaugos valdymo decentralizacija. Kiek anksčiau, 2002 m. buvo įkurta Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos. Dėl to saugomų teritorijų valdymas iš ministerijos buvo deleguotas į šią tarnybą, o ministerijoje liko saugomų teritorijų politikos formavimas ir veiklų koordinavimas (Mierauskas, 2010, p. 32 – 34). Aplinkosaugos valdyme pokyčių atsirado 2014 m. įsteigus Valstybinę aplinkos apsaugos tarnybą, tačiau ji atliko kontrolės funkcijas, bet politikos formavime nedalyvavo (Mierauskas, 2017, p. 127). 2017 m. ši tarnyba likviduota. Iš dalies šios tarnybos pagrindu ir 8 regioninių aplinkos apsaugos departamentų pagrindu įsteigtas Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (su 8 valdybomis) politikos formavimo funkcijų neatlieka, tik įgyvendina atskiras jos sritis, nes jo pagrindinės funkcijos yra aplinkos apsaugos kontrolės užtikrinimas.

Aplinkos apsaugos politikos įgyvendinime vieną svarbiausiu vaidmenų turi finansiniai mechanizmai. Lietuvoje svarbiausi globalūs finansiniai mechanizmai veikė nuo nepriklausomybės pradžios iki įstojimo į Europos Sąjungą. Tačiau dalis projektų buvo užbaigti ir vėliau. Pasaulio aplinkos fondas (angl. *GEF – Global Environmental Facility*) kofinansavo (t.y. 33 proc.) 10 aplinkosaugos projektų, kurių bendra suma yra 82,4 mln. ir taip prisidėjo prie aplinkosaugos politikos įgyvendinimo. Šio fondo Mažųjų projektų programa Lietuvoje veikė 2001 – 2009 metais parėmė 104 projektus biologinės įvairovės (51 proc.), klimato kaitos valdymo (21 proc.), tarptautinių vandenų valdymo (16 proc.) ir žemės degradavimo srityse (12 proc.) ir skatino nevyriausybinių organizacijų aplinkosaugos politikos formavimą (Leonavičiūtė, 2009, p. 17 - 18). Europos Sąjungos parama aplinkosaugos sektoriui yra didžiausia. Iki įstojimo į ES, Lietuvoje kaip ir kitose stojančiose šalyse pasirengimą stojimui rėmė PHARE ir ISPA finansiniai mechanizmai. Įstojus į ES, veikia finansiniai mechanizmai, kurie rėmė aplinkosaugos programas ir projektus bei aplinkosaugos politikos įgyvendinimą (Mierauskas, 2017, p.147 - 154, Pes, Porretta, 2016, p. 24 - 36). Nacionaliniai finansiniai mechanizmai buvo Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas, Aplinkos ministerijos aplinkos apsaugos rėmimo programa bei savivaldybių aplinkos apsaugos specialiosios rėmimo programos. Tačiau reikia paminėti, kad nacionaliniai finansiniai mechanizmai įgyvendino

praktinius aplinkosaugos projektus ir prie aplinkosaugos politikos įgyvendinimo nežymiai prisidėjo (Mierauskas, 2017, p. 182 – 188).

Lietuvoje vietiniame lygmenyje aplinkos apsaugos politiką formuoja ir įgyvendina savivaldybės joms priklausančiose teritorijose per teritorijų planavimo dokumentus bei priimant tarybų nutarimus. Savivaldybių administracijos atitinkami padaliniai įgyvendina tiek šalies aplinkos apsaugos politiką, tiek savivaldybių. Dauguma savivaldybių administracijų turi aplinkos apsaugos arba jungtinius su miestų plėtra, teritorijų planavimu ir pan. skyrius. Savivaldybių administracijos aplinkos apsaugos politiką įgyvendina daugiausia atliekų tvarkymo, energetikos srityse, taip pat miestų plėtroje, organizuojant teritorijų planavimo dokumentus ir juos įgyvendinant. Atskiros įmonės ir organizacijos institucinę aplinkos apsaugos politiką formuoja įdiegiant aplinkos apsaugos vadybos sistemas. Jos privalo laikytis teisės aktų, normatyvų, standartų, tačiau siekis įdiegti savanoriškus aplinkosaugos reikalavimus yra savaiminio reguliavimo (savireguliacijos) priemonės (Misiūnė, 2014, p. 14 – 16). Įmonės siekia įdiegti aplinkosaugos vadybos sistemas ir įgyvendinti aplinkosaugos politiką vietiniame lygmenyje bei pakeisti vadybą pagal savanoriškus aplinkosaugos standartus tikslu ne tik užtikrinti švaresnę gamybą ar veiklas, bet ir siekti geresnio konkurencingumo tarptautinėse rinkose. Pažymėtina, kad Lietuvoje aplinkos apsaugos politikos formavimo ir įgyvendinimo vertinimas nebuvo atliekamas tiek šalies mastu, tiek vietiniame lygmenyje. Pavieniai vertinimai buvo atliekami saugomų teritorijų politikos ir valdymo įgyvendinimo vertinimai (Mierauskas, 2012, 2010) bei atskirais aspektais buvo vertinamas klimato kaitos politika ir valdymas (Naujėkaitė, 2011). Atskirų organizacijų aplinkos apsaugos sektorių politikos ir jos įgyvendinimo vertinimai buvo atlikti keleto autorių (Kapačiauskaitė, 2010; Navickas, 2010). Aplinkos kokybės raidą ir dalinai politiką yra nagrinėję V. Tuskenytė ir J. Volungevičius (2015).

Aplinkos apsaugos ilgalaikės kryptis nustatė ne tik *Valstybinė aplinkos apsaugos strategija* (LR Seimas, 1996), *Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija* (LR Seimas, 2015), bet ir LR Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX-1187 patvirtinta *Valstybės ilgalaikės raidos strategija*, kurioje buvo numatytos ilgalaikės aplinkos apsaugos kryptys (LR Seimas, 2002), *Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje* (LR Vyriausybė, 2003, papildyta 2009) buvo nustatyti aplinkos apsaugos politikos šie principai: integralumo, lankstumo, teršėjas moka, subsidiarumo, pakeitimo, mokslo žinių bei technologinės pažangos, prieinamumo, atsipirkimo, ekologinio efektyvumo, lygių galimybių, vadovavimo, dalyvavimo. Ši strategija buvo svarbus integruojantis aplinkos apsaugos ir darnios plėtros principus į įvairius ekonominės veiklos sektorius ir užtikrinantis įgyvendinimą iki 2020 m. Taip pat klimato kaitos bei aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimas iki 2050 m. yra numatytas ir *Klimato kaitos valdymo politikos strategijoje* (LR Seimas, 2012).

Lietuvos aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimas ir vertinimas remiasi ankščiau paminėtais strateginiais dokumentais. Šie dokumentai yra parengti globalios bei Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politikos principais, tarptautinių konferencijų rezoliucijomis ir nutarimais. *Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija*

(LR Seimas, 2015) yra parengta remiantis JT darnaus vystymosi konferencijos RIO+20 rezoliucijomis ir nutarimais, taip pat *Septintos ES aplinkos apsaugos veiksmų programos* politikos tikslais. Šioje programoje prioritetai ir tikslai yra numatyti iki 2030 m.

Apibendrinant galima konstatuoti, kad aplinkos apsaugos politikos sąvoka atskirų mokslininkų yra traktuojama skirtingai, išskiriant iš aplinkos apsaugos valdymo konteksto. Tai yra būdinga ir Lietuvos mokslininkų požiūriams. Išanalizavus įvairius mokslo darbus vis tik galima konstatuoti, kad aplinkos apsaugos politika yra sudėtinė aplinkos valdymo dalis. Viešojo valdymo kontekste aplinkos apsaugos valdymas apima politikos formavimą ir jos įgyvendinimo mechanizmus: aplinkosaugos administravimą, vadybą bei tvarkymą (aplinkotvarką). Daugelyje šalių aplinkos tvarkymas arba aplinkotvarka yra sudėtinis valdymo komponentas, tačiau jis nėra būdingas viešajam valdymui ir tai specifinė sritis, dalinai išsiskirianti iš bendro valdymo konteksto.

## Išvados

1. Lietuvoje aplinkos apsaugos politikos samprata dar nėra galutinai susiformavusi dėl to, kad jos raida apima pakankamai trumpą laikotarpį bei yra jaučiamas šios srities specialistų stygius. Svarbiausi sampratos pagrindai pradėti formuotis Lietuvos Respublikos nepriklausomybės metais priėmus *Aplinkos apsaugos departamento* bei *Aplinkos apsaugos įstatymus*, o vėliau sektorinius teisės aktus ir įvairius strateginius dokumentus.

2. Aplinkos apsaugos politikos formavimo pradžia yra diskusijų objektas ir dėl to negalima vienareikšmiškai nustatyti šio proceso pradžios. Galima teigti, kad aplinkos apsaugos politikos formavimasis apima kelis periodus, tačiau labiausiai išryškėjo atkurtos Nepriklausomos Lietuvos Respublikos metais, priėmus *Aplinkos apsaugos departamento* bei *Aplinkos apsaugos įstatymus*.

3. Šiuolaikinės aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimas yra pagrįstas tarptautinių susitarimų, nacionalinių teisės aktų, *Valstybinės aplinkos apsaugos strategija*, o tolesniam proceso vystymuisi svarbiausią įtaką daro *Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos* priėmimas. Taip pat svarbų vaidmenį įgyvendinime daro valstybinių aplinkosaugos institucijų pajėgumų stiprinimas, savivaldybių bei visuomeninių organizacijų aktyvus dalyvavimas įvairiuose politikos formavimo procesuose.

4. Lietuvoje nebuvo atliktas aplinkos apsaugos politikos visų aspektų įgyvendinimo efektyvumo vertinimas, dėl to yra sunku įvertinti politikos įgyvendinimo progresą. Taip pat nėra sukurta politikos įgyvendinimo stebėsenos sistema, leidžianti nustatyti pasiekimus ir įgalinanti vertinti įgyvendinimo efektyvumą bei kokybę.

## Literatūra

1. Balevičius, K., Jankevičius, K., Liužinas, R., Stasinas, J. Valstybinis aplinkosaugos valdymas Lietuvoje. Kn.: K. Jankevičius, J. Stasinas (sud.). *Lietuvos aplinkosaugos raida*. Vilnius: ABO, 2000, p. 15-34.

2. Banks, A. J. *Political, Economic, and Social Reforms in Lithuania: Implication for the Environment*. Doctoral Dissertation. Hobart: University of Tasmania, 1997.
3. Burke, G., Singh, B. R., Theodore, L. *Handbook of Environmental Management and Technology*. Net York: Wiley – Interscience Publ., 2005.
4. Crabbe, A., Leroy, P. *Handbook of Environmental Policy Evaluation*. London: Earthscan, 2008.
5. Dagiliūtė, R. *Aplinkos politika: teorija ir praktika*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2012.
6. Dauvergne, P. *Handbook of Global Environmental Politics*. London: Edward Elgar Publ. Ltd., 2012.
7. Gajauskaitė, R. (ats. red.). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Mintis, 1988.
8. Gamtos apsaugos komitetas (GAK). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Mintis, 1976.
9. Gillespie, A. *Protected Areas and International Environmental Law*. Boston: MA Brill Academic Publishers, 2007.
10. Gražulevičienė, R. *Aplinkos politika*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2004.
11. Elliot, L. *The Global Politics of the Environment*. New York: Macmillan Press Ltd., 1998.
12. Farman – Bowers, Q. Matching Environmental Policy to Recipients. In: J. Meijer, A. der Berg. (eds.). *Handbook of Environmental Policy*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2010, p. 105-124.
13. Kapačiauskaitė (Misiūnė), I. Nevyriausybių veikėjų vaidmuo globaliame aplinkos apsaugos valdyme: ar egzistuoja privatus valdymas? Kn.: I. Lazdinis (red.). *Darnaui vystymosi strategija ir praktika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2010, Nr. 4, p. 63 – 70.
14. Kiss, A., Shelton, D. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
15. Kraft, M. *Environmental Policy and Politics*. New York: Pearson Longman Publ., 2007.
16. Lazdinis, I. (sud.). *Aplinkos politika ir valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
17. Leonavičiūtė, N. *Poveikis, tvarumas, patirtis*. Vilnius: Petro ofsetas, 2009.
18. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 5 – 75, 1996, Nr. 57 – 1335; 2016, Nr. XII-2358, 2016-05-17, paskelbta TAR 2016-05-24.
19. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamento įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1990-07-20, Nr. 42-0.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 “Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo”, *Valstybės žinios*, 2003-09-19, Nr. 89-4029 (galiojanti suvestinė redakcija nuo 2011-04-08).
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugpjūčio 5 d. nutarimas Nr. 938 “Dėl Valstybinės aplinkos apsaugos strategijos veiksmų programos patvirtinimo”, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 76-1831.
22. Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. XII-1626 “Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo”, paskelbta TAR, 2015-04-24,

- Nr. 6178.
23. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 113-5029.
  24. Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. I-1550 „Dėl Valstybinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 103-2347.
  25. Mierauskas, P. *Aplinkosauga: šiuolaikiniai valdymo iššūkiai*. Vilnius: VĮ Registru centras, 2017.
  26. Mierauskas, P. *Saugomų teritorijų politika ir valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
  27. Mierauskas, P. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas ir jo taikymo Lietuvoje praktikos apžvalga. Kn.: I. Lazdinis (red.). *Darnaus vystymosi strategija ir praktika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2010, Nr. 4, p. 30 – 42.
  28. Misiūnė, I. *Environmental Self – Regulation: Changes of Certified Companies in Lithuania*. Doctoral Dissertation. Vilnius: Mykolas Romeris University, 2014.
  29. Naujėkaitė, J. *The Implementation of the Kyoto Targets in Lithuania from a Perspective of Multi – level Governance*. Doctoral Dissertation. Vilnius: Mykolas Romeris University, 2011.
  30. Navickas, K. Organizacijos darnos vertinimo modelio kūrimas. Kn.: I. Lazdinis (red.). *Darnaus vystymosi strategija ir praktika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2010, Nr. 4, p. 43 – 52.
  31. Pakalnis, R. (ats. red.). *Lietuvos TSR gamtos apsauga*. Vilnius: „Mokslas“, 1980.
  32. Pes, G., Porretta. *Microfinance, EU Structural Funds and Capacity Building for Managing Authorities*. London - New York: Palgrave Macmillan Ltd, 2016.
  33. Saunier, R. E., Meganck, R. A. *Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance*. London: Earthscan, 2007.
  34. Šapokienė, E. (sud.). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Lietuvos gamtos apsaugos draugija, 1976.
  35. Šešelgis, K. *Aplinkos apsauga*. Vilnius: „Mokslas“, 1991.
  36. Tuskenytė, V., Volungevičius, J. *Aplinkos apsaugos raidos problema Lietuvoje*. Geologija. Geografija, 2015, T. 1, Nr. 3, p. 105–115.
  37. *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. UN Secretariat, 1992.
  38. UNEP; IUCN; WWF. *World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Gland, 1980.
  39. Vaišnoras, A. *Europos Sąjungos aplinkos politika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
  40. Venckus, Z. *Aplinkos politika*. Šiauliai: Šiaulių universitetas, 2012.
  41. World Commission on Environment and Development (WCED). *Our Common Future (Report of the Brundtland Commission)*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
  42. Wurzel, R., Zito, A., Jordan, A. *Environmental Governance in Europe*. Edward Elgar

Pld., 2013.

Pranas Mierauskas

### **Formation and Implementation of Environmental Policy in Lithuania**

#### Abstract

This article focuses on formation of environmental policy in different periods in Lithuania. The purpose of the article is to analyze main steps of development environmental policy. Some researchers keep opinion that the beginning of environmental policy started in the interwar period. Meanwhile more environmental specialists are following position that in this period had been not founded any specialized environmental institution and the roots of environmental policy cannot be in the interwar years. Actually development of environmental policy started after Second World War in the soviet period when Nature Conservation Act has been adopted and State Nature Protection Committee, and some environmental protection agencies had been founded. The beginning of modern environmental policy started in the beginning of re – establishing of the Independent Republic when State Environmental Protection Department has been founded and Environmental Protection Act has been adopted. The adoption of the State Environmental Protection Strategy and the National Environmental Protection Strategy are main current strategic instruments to develop modern environmental policy in Lithuania.

*Pranas Mierauskas* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo fakulteto Viešojo administravimo instituto profesorius.

E. paštas: mierauskas@mruni.eu

*Pranas Mierauskas* – Professor at the Institute of Public Administration of Mykolas Romeris University, Faculty of Public Governance.

E-mail: mierauskas@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2018 m. lapkričio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2019 m. sausio mėn.