



ISSN 2029-2236 (print)
ISSN 2029-2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2010, 3(7), p. 125-143.

SUINTERESUOTŲJŲ ASMENŲ DALYVAVIMAS LIETUVOS SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYME

Pranas Mierauskas

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto
Aplinkos politikos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2714 551
Elektroninis paštas mierauskas@mruni.eu

Pateikta 2010 m. birželio 28 d., parengta spausdinti 2010 m. rugpjūčio 18 d.

Anotacija. Saugomų teritorijų reikšmė siekiant išsaugoti gamtines ir kultūrinės vertybes yra labai didelė, palyginti su kitomis teritorijomis, taigi jos visuomenės gyvenimui ypač svarbios. Dalis visuomenės nuolat ar laikinai naudojami saugomomis teritorijomis, jų gamtos, kultūriniais, rekreaciniais išteklių, yra suinteresuota teritorijų plėtra. Vienas svarbiausių saugomų teritorijų valdymo tikslų yra subalansuoti vertybių išsaugojimą ir visuomenės poreikių tenkinimą bei užtikrinti darnų teritorijos vystymą.

Straipsnyje nagrinėjami suinteresuotųjų asmenų saugomose teritorijose išteklių naudojimo ir teritorijų plėtros poreikiai bei jų galimybės dalyvauti valdymo procese. Taip pat aptariami suinteresuotųjų asmenų, visuomenės ir saugomų teritorijų valdytojų konfliktai bei skirtingų šalių dialogų galimybės. Remiantis tarptautine patirtimi analizuojamos suinteresuotųjų asmenų galimybės įsitraukti į Lietuvos saugomų teritorijų valdymą, apžvelgiama dabartinė praktika. Darbe vertinamos saugomų teritorijų jungtinių tarybų, kurios yra svarbiausia suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į teritorijų plėtros valdymą forma, veikla, jų rezultatai ir efektyvumas. Straipsnyje pabrėžiama, kad jungtinės tarybos veikia neefektyviai, o skirtingų suinteresuotųjų šalių dialogai yra nerezultatyvūs, nurodomos šio reiškinio pagrindinės priežastys.

Reikšminiai žodžiai: saugomų teritorijų valdymas, suinteresuotieji asmenys, gamtos išteklių valdymas, biologinė įvairovė.

Ivadas

Saugomų teritorijų svarba visuomenės gyvenimui yra didelė – dalis jos nuolat ar laikinai naudojasi teritorija, esamais gamtos, rekreaciniais, kultūriniais ir kitais išteklių. Saugomose teritorijose labiau nei kitose yra reglamentuojamos vykdomos veiklos, apribojamos teisės į išteklių naudojimą, infrastruktūros plėtrą ir kt., taigi patiriama tam tikrų nuostolių. Tačiau saugomose teritorijose už patirtus dėl tam tikrų apribojimų nuostolius galima gauti šiuo metu ribotas kompensacines išmokas. Dalis saugomų teritorijų yra patrauklesnės rekreaciniu, estetiniu, moksliniu požiūriais, gamtos išteklių gausa, geriau išvystyta infrastruktūra, dėl to visuomenės interesai jose didesni nei kitose teritorijose. Pagrindinis saugomų teritorijų tikslas yra išsaugoti gamtines, kultūrinės ir kitas vertybes ateities kartoms, darniai naudoti gamtos išteklius. Didelė dalis visuomenės siekia išnaudoti kuo daugiau kasdienių galimybių gyvenant ar naudojantis saugomomis teritorijomis, tad aplinkosaugininkams kyla problemų, kaip išsaugoti esamas vertybes. Esami aplinkosauginiai veiklų apribojimai netenkina dalies visuomenės, todėl kyla saugomų teritorijų valdytojų ir naudotojų konfliktų. Šie reiškiniai yra globalūs, būdingi tiek besivystančioms, tiek išsivysčiusioms šalims. Jie būdingi ir Lietuvai. Šalys skirtingai sprendžia kylančius konfliktus, ir tai dažnai priklauso nuo šalies ir visuomenės socialinio ir ekonominio išsivystymo bei kultūrinio lygio. Pasaulinė praktika rodo, kad konfliktų išsprendimas laiku ar jų sumažinimas bei dialogas su suinteresuotaisiais asmenimis ne tik padeda išsaugoti saugomų teritorijų vertybes, bet ir formuoja palankesnę visuomenės požiūrį į saugomas teritorijas, įtraukia į saugomų teritorijų tvarkymą ir kartu palengvina apsaugos tikslų įgyvendinimą. Ne visa visuomenė rodo interesą bendrai spręsti saugomų teritorijų problemas, tad dialogas pirmiausia turi būti vedamas su suinteresuotaisiais asmenimis, kurių poreikiai yra labai skirtingi: vienu interesas yra platesnis – dalyvauti saugomų teritorijų valdyme, kitų – siauresnis, apimantis teritorijų naudojimą ar tvarkymą, infrastruktūros ar rekreacijos plėtrą, išteklių naudojimą ir kt.

Pažymėtina, kad *saugomų teritorijų valdymo* ir *tvarkymo* sąvokos skiriasi. Valdymas apima tiek politinius, teisinius valdymo aspektus, saugomų teritorijų steigimą, projektavimą, administravimą, tiek įvairiapusių teritorijų tvarkymą, priežiūrą, stebėseną ir kontrolę. Saugomų teritorijų tvarkymas yra siauresnė sąvoka, apimanti įvairius teritorijų tvarkymo aspektus (išteklių naudojimą, teritorijos plėtrą, žemėnaudą, gamtotvarkos, rekreacines ir kitas veiklas) bei kitas susijusias veiklas, planavimą, mokslinius tyrimus, stebėseną bei kontrolę¹. Taigi, valdymas apima visus tvarkymo aspektus bei daugiau kitų funkcijų. Lietuviškoje terminijoje šios sąvokos nėra tinkamai apibrėžtos, tad konkrečiais atvejais jas būtina paaiškinti.

Pastaraisiais metais Lietuvoje saugomų teritorijų valdytojų ir visuomenės konfliktai aštrėja, tačiau atsakingos institucijos nesistengia jų spręsti arba jų pastangos būna neefektyvios. Po kelių aštrių pastaraisiais metais vykusių protesto akcijų Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos kartu su saugomų teritorijų admi-

1 Lokwood, M.; Worboys, G. L.; Kothari, A. *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006, p. 117.

nistracijų vadovais bandė pradėti dialogą su saugomų teritorijų gyventojais ir naudotojais, tačiau tai dėl įvairių priežasčių susikaupusių problemų neišsprendė. Tai rodo ir pastarojo laikotarpio publikacijos žiniasklaidoje. Matyt, nebuvo atsakingai svarstomos esamos problemos ir konfliktų priežastys. Šiems klausimams analizuoti neatliekami ir vertinimai ar studijos. Vadinasi, dialogas su suinteresuotaisiais asmenimis turi būti tiek bendras, platus, tiek specifinis, su konkrečiais asmenimis ar interesų grupėmis įvairiuose valdymo etapuose.

Pagrindinis šio straipsnio tikslas – remiantis užsienio šalių patirtimi išanalizuoti suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo saugomų teritorijų valdyme galimybes ir praktiką Lietuvoje. Tikslui pasiekti buvo iškelti šie uždaviniai: 1) įvertinti užsienio šalių saugomų teritorijų valdytojų ir suinteresuotųjų asmenų dialogų praktiką; 2) remiantis Lietuvos Respublikos teisės aktais išanalizuoti suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo saugomų teritorijų valdyme galimybes; 3) išanalizuoti saugomų teritorijų jungtinių tarybų veiklas ir įvertinti jų efektyvumą; 4) įvertinti vedamų dialogų ir saugomų teritorijų valdytojų bei suinteresuotųjų asmenų konfliktų sprendimo būklę. Atlikus tokią analizę bus galima pateikti mokslinius argumentus dėl sklandesnio saugomų teritorijų valdytojų ir suinteresuotųjų asmenų dialogo bei tinkamesnio šių grupių įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą.

Straipsnyje taikyti sisteminės analizės, loginis, lyginamasis, teisės dokumentų analizės ir kiti metodai. Nagrinėtos saugomų teritorijų administracijų metinės veiklų ataskaitos, apžvelgta saugomų teritorijų valdymo praktika. Išvados pagrįstos medžiagos analizės rezultatais.

1. Suinteresuotųjų asmenų samprata ir objektas

Daugelyje šalių suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas gamtos išteklių valdyme yra pripažintas elementas, reikalingas tiek politikos formavimui, tiek veiklų planavimui ir tvarkymui. Jų vaidmuo gali būti nustatytas nacionaliniuose teisės aktuose. Suinteresuotieji asmenys skirtingose valdymo veiklose gali būti suprantami nevienodai. Šia tema yra daug publikacijų, bet apibendrinus šią medžiagą tai būtų asmenys arba jų grupės, kuriuos domina tam tikra veikla bei jos pasekmės ar kurių interesus veiklos gali paveikti. Gamtos išteklių valdymo procese jie yra vieni iš svarbiausių dalyvių². Gamtos ir kitų išteklių valdymas bei teritorijos plėtra ypač aktualūs saugomose teritorijose, kurios išsiskiria savitumu, tad čia suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas valdymo procese yra labai svarbus. Saugomų teritorijų valdyme *suinteresuotieji asmenys* – tai pavieniai asmenys, bendruomenės, socialinės grupės, įvairios institucijos, asociacijos, nevyriausybines organizacijos, turinčios interesų saugomoje teritorijoje ir įtakos saugomų teritorijų iškeltų uždavinių įgyvendinimui, valdymui ir tvarkymui, taip pat asmenys, kuriuos domina

2 Stoll–Kleemann, S.; Welp, M. Towards a more effective and democratic natural resources management. Stakeholder dialogues in natural resources management: theory and practice. Berlin – Heidelberg: Springer Verlag, 2006, p. 17–39.

vykdomos veiklos, bet jie jokių veiklų nevykdo³. Organizaciniu požiūriu visi veikėjai gali būti potencialūs, aktyvūs arba pasyvūs. Skiriami šeši suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo būdai: 1) pasyvus, 2) dalyvavimas konsultacijose, 3) „nupirktas“ dalyvavimas (kai pasamdyta asmenų grupė siekia įteisinti užsakovų tikslus), 4) funkcinis dalyvavimas, 5) dialoginis dalyvavimas, 6) nepriklausomas arba individualus dalyvavimas⁴. Dėl to svarbu nustatyti suinteresuotųjų asmenų tikslus, įtakos galimybes, veiklos pobūdį bei pripažinti partneriais saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimo procese.

Platesnė nei *suinteresuotieji asmenys* yra *visuomenės* sąvoka. Šiuo atveju visuomenė suprantama kaip pavienių asmenų ar jų grupių visuma, siekianti aktyviai dalyvauti gamtinių išteklių valdyme ir teritorijos plėtroje, taip pat plačioji visuomenė, kuri siekia gauti informacijos ir pasyviai dalyvauti procese, bet neturi tiesioginio poveikio tikslų įgyvendinimui⁵. Visuomenė dalyvauja viešuosiuose svarstymuose dėl saugomų teritorijų steigimo ir veiklų planavimo, bet jos vaidmuo tikslų įgyvendinimui yra menkas arba ji visai neturi įtakos, o suinteresuotieji asmenys gali gerokai pakreipti tikslus ar veiklas. Visuomenė negali dalyvauti sprendimų priėmimo procese, o suinteresuotieji asmenys gali jiems turėti įtakos, dėl to dauguma autorių saugomų teritorijų valdymo procese šias grupes dėl jų skirtingos įtakos minėtiems procesams skiria į atskiras grupes. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į saugomų teritorijų valdymą ir teritorijų plėtrą užkerta kelią būsimiems saugomų teritorijų administracijų konfliktams arba juos išryškina ankstyvoje stadijoje. Tuo tikslu vedamas dialogas, kol problemos išsprendžiamos abiem šalims priimtinais sąlygomis. Dialogo taikymas teritorijų valdymui, išteklių naudojimui yra būtinas procesas dabartinėje visuomenėje.

2. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas saugomų teritorijų valdyme

2.1. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į saugomų teritorijų valdymą globaliu mastu

Pastaruosius du dešimtmečius išplitusios naujos iniciatyvos skatina į saugomų teritorijų valdymą įtraukti platesnį suinteresuotųjų asmenų ar jų grupių skaičių⁶. Tai akcen-

-
- 3 Lokwood, M.; Worboys, G. L.; Kothari, A., *supra* note 1, p. 122; The Nature Conservancy (TNC). *Stakeholder Analysis Exercise: a quick process for identifying stakeholders and developing community outreach strategies*. Arlington, 2000, p. 12; World Wildlife Fund. *Stakeholder Collaboration: building bridges for conservation*. Washington, 2000, p. 21.
 - 4 Pretty, J.; Hine, R.; Deighton, K. *Participant appraisal for community assessment: principles and methods* [interaktyvus]. Center for Environment and Society, University of Essex, 1999 [žiūrėta 2010-04-08]. <<http://www2.essex.ac.uk/ces/researchprogrammes/pa&caoverview.htm>>.
 - 5 Connor, D. M. Stakeholder versus public participation. *Paper prepared for the 19th annual conference of the International association for impact assessment* [interaktyvus]. Glasgow, 13 – 19 June, 1999 [žiūrėta 2010-02-08]. <<http://www.islandnet.com/~connor/stakeholder.html>>; Reed, M. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*. 2008, 141: 2417–2431.
 - 6 Mose, I.; Weixlbaumer, N. A new paradigm for protected areas in Europe? *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd., 2007, p. 3–19.

tuota Biologinės įvairovės konvencijos šalių nutarimuose ir apibendrinta studijoje apie saugomų teritorijų valdymą ir tvarkymą įgyvendinant šią konvenciją⁷. Dažniausiai nuo valdymo priklauso saugomų teritorijų apsaugos tikslų ir uždavinių įgyvendinimas bei tvarkymo efektyvumas. Valdymas apima ir vadovavimo, administravimo, veiklų koordinavimo bei užduočių skyrimo procesus, kurių metu yra priimami sprendimai. Priimant sprendimus svarbų vaidmenį gali vaidinti suinteresuotieji asmenys. Pasaulyje skiriamos šios saugomų teritorijų valdymo formos: valstybinis arba centralizuotas (šalies, valstijų, krašto, provincijų institucijų), jungtinis (dalyvauja įvairios suinteresuotųjų asmenų grupės, pvz., savivaldos, mokslo institucijos, miškų urėdijos (įmonės), nevyriausybinių organizacijos, vietinės bendruomenės ir kt.), privatus (valdo nuosavybės teise mokslinės institucijos, nevyriausybinių organizacijos, privatūs asmenys ar kompanijos), savivaldos ir vietinių bendruomenių valdymas⁸. Valdymas gali apimti tiek sisteminį (visos šalies saugomų teritorijų sistema), tiek vietinį (atskiros saugomos teritorijos) lygmenis. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymo procesą priklauso nuo valdymo formos: centralizuotai valdomose saugomose teritorijose jų įtraukiama mažiausiai, jungtiniu būdu – daugiausia. Pažymėtina, kad tai taip pat priklauso ir nuo šalies demokratijos išvystymo lygio.

Suinteresuotųjų asmenų interesai labai skiriasi, vieni gali padėti įgyvendinti saugomų teritorijų tikslus, kiti – apsunkinti. Jie gali pasireikšti įvairiuose saugomų teritorijų veiklų etapuose: steigimo, teritorijų projektavimo, administracinio valdymo, veiklų planavimo ir įgyvendinimo. Suinteresuotieji asmenys yra tiek institucijos, tiesiogiai atsakingos už saugomų teritorijų valdymą, tiek kitos visuomeninės ir kitokios organizacijos bei asmenys, netiesiogiai veikiantys valdymą. Išanalizavus pasaulinę patirtį galima skirti keturias pagrindines grupes. Pirmai grupei priskiriamos organizacijos, atsakingos už saugomų teritorijų valdymą, antrai grupei – saugomų teritorijų savininkai ir valdytojai, trečiai grupei – saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimu suinteresuotos organizacijos, ketvirtai grupei – organizacijos ir asmenys, kurių interesai susiję su vienokiu ar kitokiu saugomų teritorijų išteklių naudojimu ar plėtra⁹. Šalyse egzistuojantys skirtingi interesai ir poreikiai priklauso nuo jų išsivystymo lygio. Poreikiai skirtingose šalyse bendrais bruožais yra labai įvairūs, bet panašūs, todėl būtina juos nustatyti ne tik kiekvienoje šalyje, bet ir konkrečiose saugomose teritorijose. Pirmos, antros ir trečios grupių poreikiai yra susiję su saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimu, o ketvirtos – su jų poreikių, kurie nėra susiję su uždavinių įgyvendinimu ir dažnai yra jiems trikdys, tenkinimu. Dėl to dažniausiai vertinama ketvirta grupė, ir ji yra problemiškesnė. Šios grupės suinteresuotieji asmenys turi konkrečius siekius ir juos įgyvendina įvairiomis formomis bei būdais.

7 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD). Biodiversity Issues for Consideration in Planning, Establishing and Management of Protected Area Sites and Networks. Montreal, 2004, p. 1–51.

8 Lokwood, M.; Worboys, G.; Kothari, A., *supra* note 1, p. 530.

9 Mierauskas, P. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas saugomų teritorijų valdyme. *Darna* 2009, 1(3): 44–49.

Skiriami keturi suinteresuotųjų asmenų dialogų tipai: politinis, valdymo, mokslinis ir korporacinis¹⁰. Politinio dialogo procese dalyvaujantys suinteresuotieji asmenys skatina priimti aptartus politinius sprendimus ir teisės aktus. Valdymo dialogo metu svarstomi išteklių naudojimo, teritorijų plėtros ir kiti tvarkymo klausimai, tačiau nėra svarstomi saugomų teritorijų valdymo politikos siaurąja prasme, taip pat ir administravimo klausimai. Moksliniame dialoge dalyvauja mokslininkai ir jų sprendimus turintys įgyvendinti asmenys. Korporaciniame dialoge dalyvauja įvairūs suinteresuotieji asmenys (t. y. verslo organizacijų grupės), kurie turi bendrą teritorijos plėtros, išteklių naudojimo verslo interesą ir rengiasi priimti bendrą sprendimą visoms organizacijoms. Dialoge pateikiami įvairiausi požiūriai į išteklių naudojimą ir valdymą. Taip išsakomos skirtingos nuomonės ir požiūriai, taigi dialogo būdu bandoma priimti visoms šalims palankius sprendimus ir tai yra būsimų konfliktų prevencija. Saugomų teritorijų valdyje plačiausiai taikomas valdymo dialogas, kuris tiesiogiai turi įtakos konkrečios teritorijos žemės savininkams ir naudotojams. Kaip nurodo M. Welpas¹¹, saugomų teritorijų valdyje politinį dialogą veda šie suinteresuotieji asmenys: aplinkosaugos, mokslo, švietimo, kultūros institucijos, nevyriausybinės organizacijos, asociacijos, rečiau pavieniai asmenys ar jų grupės. Jie siekia palankesnių politinių sprendimų ir kad būtų priimti teisės aktai gamtinių ar kultūrinių vertybių išsaugojimo srityje. Dialogas vyksta ir dėl naujų saugomų teritorijų įkūrimo ir tvarkymo. Ypač tai buvo aktualu naujai įstojusiose į Europos Sąjungą (ES) šalyse, kai atskirų šalių nacionalinė saugomų teritorijų sistema neatitiko ES teisinių reikalavimų. Problema kyla, kai šalių vyriausybės, įvertinusios savo galimybes, nusprendžia esančios nepajėgios įsteigti naujų saugomų teritorijų ir tinkamai jų tvarkyti bei užtikrinti reikiamą vertybių apsaugą. Politinis dialogas būdingas ir silpnesnės demokratijos šalyse, jis retai perauga į suinteresuotųjų asmenų ir vyriausybinių organizacijų konfliktą¹².

Valdymo dialogas vyksta tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu mastu. Į šį dialogą įtraukiama labai daug suinteresuotųjų asmenų, jis atviras visiems, turintiems saugomų teritorijų valdymo interesų. Tarptautiniu lygmeniu suinteresuotieji asmenys ar jų grupės deda pastangas turėti įtakos tarptautinių organizacijų valdymui. Tai gali būti įtakos stiprinimas organizacijų tarybose, komitetuose, darbo grupėse. Aktyviai dalyvaudami organizacijų veikloje suinteresuotieji asmenys turi daugiau galimybių paveikti palankių sprendimų priėmimą, ypač dėl gamtos išteklių valdymo. Neretas atvejis, kai verslo organizacijos deleguoja į tarptautinių gamtos saugos organizacijų darbo grupes joms atstovaujančius asmenis, siekdamas palankesnių gamtos išteklių saugomose teritorijose naudojimo sprendimų. Šiuo atveju kilę konfliktai yra išsprendžiami sklandaus ir neviešo dialogo būdu. Valdymo problemos nacionaliniu lygmeniu dažniausiai išryškėja, kai saugomų teritorijų valdymas yra jungtinis. Saugomų teritorijų jungtinio valdymo organo atstovai rodo įvairius interesus – nuo gamtos saugos, kultūros iki žemės ir gamtos išteklių naudojimo. Taigi kiekvienas suinteresuotasis asmuo siekia dominuoti valdymo organe,

10 Welp, M.; de la Vega–Leinert, A. C.; Stoll–Kleemann, S.; Jaeger, C. C. Science – based stakeholder dialogues: theories and tools. *Global Environmental Change*. 2006, 16: 170–181.

11 Welp, M., *et al.*, *supra* note 10.

12 Stoll–Kleemann, S.; Welp, M., *supra* note 2, p. 24.

kad būtų priimti kuo palankesni jam sprendimai. Gamtos išteklių naudojimas ir teritorijų plėtra šalyse reglamentuojami skirtingai, tad vienoje jų saugomų teritorijų administracijos turi didesnę įtaką, kitose – mažesnę. Siekiant didesnės įtakos kyla konfliktų, todėl dialogas yra svarbus elementas, turintis užtikrinti efektyvų saugomų teritorijų valdymą. Dialogų veiksmingumas priklauso nuo šalių demokratinio išsivystymo: išvystytos demokratijos šalyse dialogo procesas yra skaidrus, tačiau ilgiau trunkantis arba jis vyksta nuolatos, o silpnesnės demokratijos šalyse sprendimai dažnai priimami aukštesniu lygmeniu, tad jungtinis valdymo organas dažnai tampa tik vykdomuoju, bet tokiu būdu problemos nėra išsprendžiamos¹³. Valdymo dialogui priskiriamas ir teritorijų administruojančių ir ją naudojančių suinteresuotųjų asmenų dialogas. Tai vienas iš dažniausių, bet sunkiausiai vykdomų ir aštriausių dialogų. Šiuo atveju konfliktų kyla dėl teritorijos plėtros ir gamtinių išteklių naudojimo. Taigi konfliktų kyla dėl asmenų konkrečių socialinių ir ekonominių poreikių bei saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimo. Jų sprendimo sėkmingumas priklauso nuo atskirų suinteresuotųjų asmenų dialogo veiksmingumo.

Suinteresuotųjų asmenų mokslinis dialogas vyksta tarp valstybinių, mokslinių, aplinkosaugos bei planavimo institucijų, nevyriausybinų organizacijų bei sprendimus įgyvendinančių asmenų. Dialogas gali vykti dėl mokslinių tyrimų apimties, objektų, gamtos išteklių naudojimo moksliai pagrįstų limitų nustatymo, saugomų teritorijų steigimo kriterijų ir kt. Šiuo atveju suinteresuotieji asmenys yra susiję su mokslo tyrimais ir jų rezultatų pritaikymu, t. y. jie yra specializuota grupė. Paprastai šios grupės asmenys didelių problemų dėl saugomų teritorijų valdymo nesukelia.

Į korporacinį dialogą įsitraukia šie suinteresuoti asmenys: korporacijos, bendrovės, asociacijos ar kitokie jungtiniai valdymo organai, daugiausiai turintys saugomos teritorijos tvarkymo, plėtros, išteklių naudojimo verslo interesus. Dialogo tikslas yra priimti bendrus tarpusavio sprendimus, kiek galima tenkinti bendrus interesus. Tai nedažnas saugomų teritorijų valdymo procese dialogas, o Lietuvoje jo viešojoje erdvėje nepasitaikė.

Saugomos teritorijos tvarkymo interesai yra labai skirtingi ir dažnai priešingi, todėl aštrūs konfliktai neišvengiami. Vienas iš dialogo tikslų yra parodyti proceso atvirumą ir skaidrumą, bet kartu ir įvertinti suinteresuotųjų asmenų poreikius, pajėgumus bei numatyti jų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą ir tvarkymą galimybes¹⁴. Dialogo sėkmingumas priklauso nuo valdymo strategijos parengimo ir įgyvendinimo, konflikto kilmės, proceso valdymo bei interesų nesuderinamumo¹⁵. Suderinti skirtingus interesus yra labai sudėtinga ir kiekvienoje šalyje tai sprendžiama skirtingai. Suinteresuotųjų asmenų ar jų grupių įtraukimas į saugomų teritorijų steigimą ir valdymą yra neišvengiamas procesas ir turi apimti visus valdymo etapus. Dalyvavimo efektyvumas tiesiogiai priklauso ne

13 Beierle, T. C.; Cayford, J. *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions. Resources for the future*. Washington, 2002, p. 14–30.

14 Idle, E. T.; Bines, T. J. *Management planning for protected areas: a guide for practitioners and their bosses*. Peterborough: English Nature/Eurosite/Darwin program initiative, 2005, p. 11; Knight, A. T.; Driver, A.; Cowling, R. M.; Maze, P. G. Designing systematic conservation assessments that promote effective implementation. *Conservation Biology*. 2006, 20: 739–750.

15 Mierauskas, P., *supra* note 9, p. 45.

tik nuo valdymo strategijos parengimo bei proceso organizavimo, politinio, socialinio ir ekonominio konteksto¹⁶. Nors suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas gamtos išteklių valdymo ir teritorijų tvarkymo procesuose yra visuotinai pripažintas, tai nėra visų esamų problemų sprendimo įrankis.

Biologinės įvairovės konvencijoje apibrėžtas šiuolaikiškas ir gerokai platesnis požiūris į saugomas teritorijas, jų valdymą ir tvarkymą¹⁷. Joje sausumos ir vandens ekosistemų bei gyvųjų organizmų apsauga ir tvarkymas siejami su visuomenės interesais ir pasirinkimu. Be to, tvarkymu siekiama sunorminti ekosistemų naudojimą taip, kad visiems būtų naudinga ir kad būtų išsaugotos svarbiausios ekosistemų funkcijos. Taikant ekosisteminį biologinės įvairovės apsaugos principą buvo pripažinta, kad rengiant įvairius tvarkymo ar valdymo planus ir programas turi dalyvauti dauguma suinteresuotųjų asmenų, neužtenka su jais pasitarti baigiant rengti planą, kai beveik nelieka galimybių ką nors pakeisti iš esmės. Nauji iššūkiai yra iškelti ir naujoje Europos saugomų teritorijų valdymo koncepcijoje, numatančioje, kad XXI a. suinteresuotieji asmenys turi būti geriau integruoti į šį procesą; tai atspindi darnaus vystymo strateginius tikslus, juolab kad Rio (1992) deklaracija ir Darbotvarkė 21 bei Orhuso konvencija (1998) pabrėžia platesnį suinteresuotųjų asmenų įtraukimą į saugomų teritorijų valdymą¹⁸. Deklaracijoje ir konvencijoje konstatuojama, kad valstybės turi sudaryti sąlygas visuomenei ir suinteresuotiesiems asmenims aktyviai dalyvauti gamtos išteklių ir saugomų teritorijų valdyje, taip pat numatomos jų teisės.

Regionų plėtros ir išteklių naudojimo problemų paprastai kyla didelius plotus užimančiose saugomose teritorijose. Tai nacionaliniai ir regioniniai parkai, biosferos rezervatai, saugomos kraštovaizdžio teritorijos, tvarkomos gamtos išteklių vietovės (kategorijos pagal tarptautinę saugomų teritorijų klasifikaciją)¹⁹. Gamtos draustiniai užima mažesnius plotus, tad interesų būna mažiau. Lietuvoje saugomų teritorijų sistema iš dalies skiriasi nuo tarptautiniu mastu pripažintos, tad tas problemas reikia analizuoti draustiniuose bei kitų kategorijų saugomose teritorijose. Didelėse teritorijose vykdomų veiklų ir interesų įvairovė didesnė, todėl ir konfliktų kyla dažniau. Jose, be saugomų teritorijų tvarkymo uždavinių, yra regionų plėtros bei su tuo susijusių socialinių, ekonominių ar kultūrinių uždavinių. Be to, saugomos teritorijos dažnai yra silpniau ekonominiu ir socialiniu požiūriu išvystytuose regionuose, todėl plėtra yra aktyvesnė. Darnaus vystymosi principai turėtų būti geriau taikomi saugomų teritorijų valdymui, nes tokio- mis sąlygomis būtų lengviau sprendžiami teritorijas administruojančių organizacijų bei suinteresuotųjų asmenų konfliktai.

Užtikrinti darnaus vystymosi principų taikymą saugomų teritorijų valdymui yra sudėtingas uždavinys. Dažnai interesai dėl didelių plotus užimančių teritorijų nesutampa šalies mastu – kyla aplinkosaugos valstybinių ir plėtra besirūpinančių institucijų konfliktų. Regioniniu, juolab vietiniu lygmeniu konfliktų sprendimas dialogo būdu dažnai apsunkinamas tose šalyse, kur saugomų teritorijų valdymas centralizuotas. Dėl to yra

16 Reed, M., *supra* note 5, p. 2421.

17 SCBD, *supra* note 7, p. 34.

18 Mose, I.; Weixlbauerer, N., *supra* note 6, p. 11.

19 Mierauskas, P. *Gamtotvarka*. Vilnius: Lietuvos gamtos fondas, 2009, p. 260.

daug manančiųjų, kad saugomų teritorijų ir gamtos išteklių valdymas turėtų būti decentralizuotas. Tai palengvintų suinteresuotųjų asmenų dialogą, konfliktai būtų sprendžiami efektyviau²⁰. Taigi centralizuotai valdomų saugomų teritorijų administracijos negali savarankiškai priimti sprendimus. Kaip pažymi T. Hammeris²¹, saugomų teritorijų vaidmuo įgyvendinant darnaus vystymosi strategiją turėtų būti tarpinis lygmuo tarp regioninio ir vietos lygmens, pavyzdžiui, funkcinio ir teritorinio aspektu apimti daugiau negu vieną savivaldybę bet mažiau nei provinciją (apskritį). Pirma, didelių saugomų teritorijų administracijos turėtų remti regioninę plėtrą, socialinį ir ekonominį vystymąsi, tačiau prioritetas turi būti ekologinė dimensija (saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimas). Antra, saugomų teritorijų administracijos turėtų pačios įgyvendinti įvairias plėtros programas ir projektus, tačiau jos turėtų būti pakankamai stiprios ir savarankiškos, kad įgyvendintų tuos uždavinius. Praktika rodo, kad centralizuotai valdomose saugomose teritorijose tokie uždaviniai yra sunkiai įgyvendinami arba iš viso neįgyvendinami. Saugomų teritorijų administracijoms veikiant kaip savarankiškomis regioninio lygmens institucijoms suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymą bei konfliktų sprendimas būtų efektyvesnis. Minėtiems tikslams pasiekti siūlomi įvairūs esami ir nauji didelių saugomų teritorijų modeliai, bet daugiau šalininkų kaip darnaus vystymo modelį palaiko UNESCO biosferos rezervatus²².

2.2. Suinteresuotųjų asmenų galimybės dalyvauti Lietuvos saugomų teritorijų valdyme

Lietuvoje suinteresuotieji asmenys saugomų teritorijų valdyme gali dalyvauti saugomų teritorijų steigimo, veiklų planavimo, tvarkymo, jungtinio valdymo proceso, planuojamos ūkinės veiklos vystymo ir strateginiame veiklų vertinimo etapuose. Kiekviename etape suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas yra numatytas teisiniuose dokumentuose. Pažymėtina, kad teisiniuose dokumentuose suinteresuotieji asmenys nėra įvardijami kaip vienas asmuo, o nurodomi kaip konkretūs veikėjai: valstybės ir mokslo institucijos, savivaldybių administracijos, nevyriausybinės ir kitos organizacijos, visuomenė. Juose yra nustatytos veikėjų teisės ir pareigos.

Saugomų teritorijų steigimo procese (turima omenyje inicijavimas, ribų nustatymas ar tikslinimas, režimo keitimas ir kt.) suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas nėra pakankamai apibrėžtas. Respublikos reikšmės saugomas atitinkamos kategorijos teritorijas nustatyta tvarka steigia Seimas, Vyriausybė ar jos įgaliotos institucijos, savivaldybių – savivaldybių tarybos²³. Kaip nurodyta Saugomų teritorijų įstatymo 23 (7) straipsnyje,

20 Stoll-Kleemann, S.; Welp, M., *supra* note 2, p. 31; Rauschmayer, F.; Paavola, J.; Wittmer, H. European governance of natural resources and participation in a multi-level context: an editorial. *Environmental Policy and Governance*. 2009, 3(19): 141–147.

21 Hammer, T. Protected areas and regional development: conflicts and opportunities. *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd, 2007, p. 21–36.

22 Prince, M. The World network of Biosphere reserves: a flexible structure for understanding and responding to global changes. *Global Change and Protected Areas*. Kluwer Academic Publishers, 2001, p. 403–411.

23 Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 108-3902.

nevyriausybines organizacijas, kiti juridiniai ir fiziniai asmenys nustatyta tvarka gali inicijuoti draustinių ir rezervatų steigimą, tačiau kitų saugomų teritorijų kategorijų steigimas nebuvo numatytas ir nebuvo parengta tvarka, kaip turi būti steigiamos saugomos teritorijos, kai jų steigimą inicijuoja ne valstybinės ar savivaldos institucijos, o kiti juridiniai ar fiziniai asmenys. Tik 2009 m. buvo parengta nevalstybinių organizacijų, kitų juridinių ir fizinių asmenų pasiūlymų dėl saugomų teritorijų steigimo, jų ribų ir apsaugos režimo pakeitimo, teikimo ir nagrinėjimo priėmimo tvarka; jų funkcijos ir teisės inicijuojant ir steigiant saugomas teritorijas, reikalavimai steigiamoms teritorijoms²⁴.

Pagal Saugomų teritorijų įstatymą ir Teritorijų planavimo įstatymą²⁵ bei įstatymų įgyvendinamuosius aktus fiziniai ir juridiniai asmenys gali dalyvauti viešuose saugomų teritorijų steigimo, ribų nustatymo ar keitimo svarstymuose. Teritorijų steigimas, ribų nustatymas ar keitimas derinamas su valstybės institucijomis, žemių naudotojais (pvz., miškų urėdijomis), savivaldybėmis bei atsižvelgiama į privačių žemių savininkų nuomonę. Nevyriausybines organizacijas ir atskiri asmenys gali pateikti savo nuomonę ir pastabas, į kurias steigimą organizuojančios organizacijos gali atsižvelgti arba ne. Saugomų teritorijų įstatymo 23 (12) straipsnyje nurodoma, kad apie saugomų teritorijų steigimą, ribų planų rengimą ir su tuo susijusius veiklos apribojimus informuojami žemės savininkai, valdytojai ir naudotojai Teritorijų planavimo įstatyme nustatyta teritorijų planavimo dokumentų derinimo ir svarstymo su visuomene tvarka. Teritorijų savininkai, valdytojai ir naudotojai svarstymo su visuomene nustatyta tvarka gali teikti pasiūlymų dėl naujų teritorijų steigimo, ribų nustatymo ar tikslinimo. Įstatyme nėra nustatytos jų teisės dėl jų nesutikimo steigti ar nustatyti bei tikslinti ribas jų nuosavybės teise esanose, taip pat valdomose ar naudojamose žemėse. Remiantis galiojančiais teisės aktais galima tvirtinti, kad saugomų teritorijų steigimas dažniausiai yra valstybinių institucijų (Aplinkos ministerijos ir Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos) ir savivaldybių prerogatyva, o kitų suinteresuotųjų asmenų teisės ir jų dalyvavimas steigiant yra nepakankamai tiksliai nustatytas, išskyrus anksčiau minėtą tvarką, kai yra inicijuojamas saugomų teritorijų steigimas ar ribų keitimas²⁶. Taigi, kiti suinteresuotieji asmenys, kurie neinicijuoja steigimo ir neteikia nustatyta tvarka dokumentų Aplinkos ministerijai, steigiant saugomas teritorijas arba keičiant jų ribas gali dalyvauti nepakankamai.

Fiziniai ir juridiniai asmenys turi teisę dalyvauti ne tik steigiant saugomas teritorijas, bet ir viešuose tvarkymo planavimo svarstymuose. Pagal Teritorijų planavimo įstatymą skiriama visuomenė, suinteresuota visuomenė ir suinteresuotos organizacijos²⁷. Suinteresuota visuomenė yra ta, kuriai daro arba gali daryti įtaką rengiamo teritorijų planavimo dokumento sprendiniai ar kuri yra suinteresuota tų sprendinių įgyvendinimu; pagal šį apibrėžimą nevyriausybines organizacijas, padedančios spręsti kraštotvarkos problemas ir veikiančios pagal Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimus, laikomos

24 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas „Dėl nevalstybinių organizacijų, kitų juridinių ir fizinių asmenų pasiūlymų dėl saugomų teritorijų steigimo, jų ribų ir apsaugos režimo pakeitimo teikimo ir nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 104-4365.

25 Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 65-3195.

26 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas, *op cit.*

27 Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, *op cit.*

suinteresuotomis organizacijomis. Visuomenė – tai vienas ar daugiau fizinių ar juridinių asmenų, taip pat jų asociacijos, organizacijos arba grupės. Šiuo atveju *visuomenės, suinteresuotos visuomenės* ir *organizacijos* sąvokos bei jų funkcijos skiriasi ir yra siauresnės nei visuotinai priimta ankstesniame skyriuje aptarta *suinteresuotųjų asmenų* sąvoka ir jų funkcijos.

Parengtų saugomų teritorijų tvarkymo planų sprendiniai suderinami su atitinkamų regionų aplinkos apsaugos departamentais, apskričių viršininkų administracijomis, savivaldybėmis ir kitomis nustatytomis valstybės institucijomis (Kultūros, Ūkio ministerijomis ir kt.). Gavus motyvuotas išvadas ir pasiūlymus planų rengėjai atlieka tvarkymo planų pakeitimus. Kiti asmenys, pavyzdžiui, mokslo institucijos, nevyriausybinės organizacijos, asociacijos ir fiziniai asmenys, gali dalyvauti teikdami pasiūlymus planavimo procese ir planų viešųjų svarstymo metu. Planų sprendiniai turi būti ne tik suderinti, bet ir viešai apsvarstyti Teritorijų planavimo įstatymo nustatyta tvarka. Į pateiktus pasiūlymus ir pastabas planų rengėjai gali atsižvelgti arba ne, jeigu, jų manymu, pateikti pasiūlymai yra nepakankamai pagrįsti ir nemotyvuoti. Taigi galima teigti, kad dalies suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo veiklų planavimo procese yra ribotas.

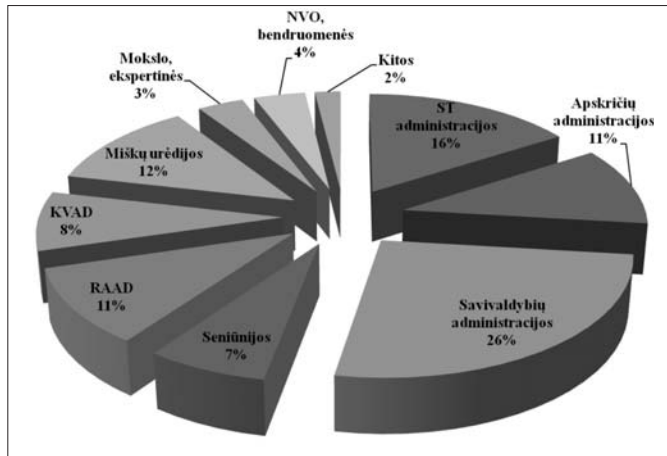
Saugomų teritorijų valdymą centralizuotai vykdo Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos, o atskirų teritorijų – biudžetinės įstaigos valstybinių parkų ir rezervatų direkcijos. Saugomų teritorijų įstatymo 27 (9, 10 d.) straipsnyje, Nacionalinių parkų nuostatų 17 straipsnyje ir Regioninių parkų nuostatų 14 straipsnyje nurodoma, kad valstybiniuose parkuose veiklas organizuoti bei vykdyti gali jungtinės tarybos, koordinuojančios valstybinių parkų direkcijų ir savivaldybių institucijų santykius²⁸. Jungtinių tarybų nariai yra valstybinių parkų direktoriai bei jų pavaduotojai ar net darbuotojai, taip pat savivaldybių merai ir (ar) merų pavaduotojai jų sutikimu arba kiti savivaldybės tarybos teikiami savivaldybės atstovai, skiriami Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka. Į šias tarybas dažniausiai įtraukiami tik valstybės institucijų ir savivaldybių atstovai. Prie valstybinių rezervatų direkcijų gali būti sudaromos tarybos moksliniams tyrimams, stebėjimams ir muziejiniam darbui koordinuoti. Prie valstybinių parkų ir biosferos rezervatų direkcijų gali būti sudaromos mokslinės konsultacinės tarybos, atstovaujamos kraštovaizdžio, biologinės įvairovės ir kultūros paveldo apsaugos, rekreacijos organizavimo bei socialinės ir ekonominės srities ekspertų. Taigi valstybinių parkų valdyme savivaldybės gali dalyvauti, biosferos rezervatų valdyme jų funkcijos valdymo procese nėra numatytos, o į valstybinių rezervatų dalinį valdymą (veiklų koordinavimą) gali įsitraukti mokslo institucijos. Kitų suinteresuotųjų asmenų (miško savininkų, žvejų asociacijų, nevyriausybinių organizacijų ir kt.) dalyvavimas valdyme – jungtinėse tarybose ar konsultacinėse tarybose – nėra numatytas.

28 Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 20 d. nutarimas Nr. 1273 „Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 96-3540; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 490 „Dėl regioninių parkų nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 39-1227.

3. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo Lietuvos saugomų teritorijų valdyme praktikos analizė

Publikacijose apie Lietuvos saugomas teritorijas vengiama diskutuoti apie jų valdymą apskritai, taip pat ir apie suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą šiame procese. Suinteresuotieji asmenys turi teisės aktais numatytas tam tikras galimybes dalyvauti valdyme, bet praktika rodo, kad jomis nepakankamai naudojasi. Plačiausios galimybės tam tikroms suinteresuotųjų asmenų grupėms (t. y. juridiniams asmenims) turėti įtakos valdymo procesui yra dalyvavimas jungtinėse tarybose. Kita forma yra dalyvavimas įvairiuose dialoguose dėl saugomų teritorijų valdymo ar tvarkymo. Visuomenė gali turėti tam tikros įtakos teritorijų steigimui ar jų tvarkymo veiklos planavimo procesui dalyvaudama viešuose svarstymuose.

Remiantis Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos ir saugomų teritorijų ataskaitomis (2009–2005)²⁹, jungtinės saugomų teritorijų tarybos yra įsteigtos prie daugumos valstybinių nacionalinių ir regioninių parkų administracijų (30 iš 32 analizuotų); jas sudaro nuo 4 iki 18 narių (vidutiniškai 9) ir dažniausiai valstybinių institucijų bei savivaldybių atstovai. Vienintelis Lietuvoje esantis Žuvinto biosferos rezervatas tarybos neturi motyvuojant tuo, kad yra patvirtinta rezervato tvarkymo schema ir nėra tikslinga ją steigti. Valstybiniai rezervatai jungtinių tarybų taip pat neturi. Tarybų narių sudėtis per minėtą laikotarpį labiausiai kito 2008 m. įsigaliojus naujam „Valstybinių parkų direktorių ir jų pavaduotojų skyrimo jungtinių tarybų nariais tvarkos aprašui“. Nustatyta, kad per tyrimo laikotarpį 65 % parkų tarybų narių sudėtis nepakito, 17 % nelabai pakito (pakeista mažiau negu trečdalis narių), o 8 % tarybų pakeista daugiau nei 2/3 narių.

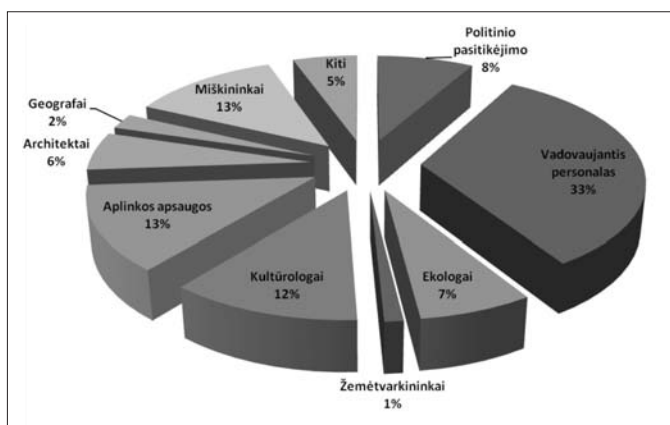


1 pav. Jungtinių tarybų kaip atstovaujamos organizacijos sudėtis

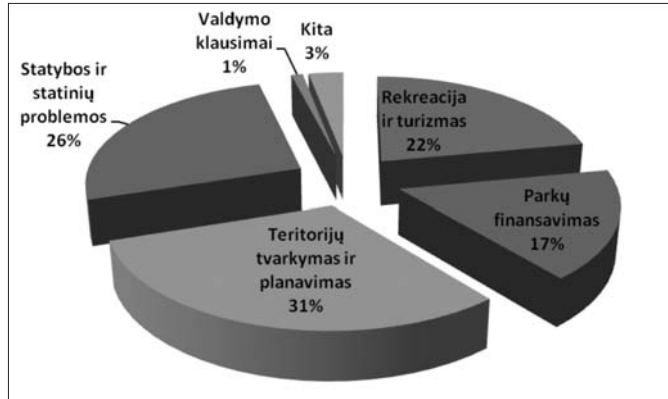
Paiškinimas: KVAD – Kultūros paveldo departamentas, RAAD – regioniniai aplinkos apsaugos departamentai, NVO – nevyriausybines organizacijos, ST – saugomų teritorijų administracijos.

29 Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos. *Saugomų teritorijų administracijų veiklos ataskaitos*. [CD-ROM]. Vilnius, 2009–2005.

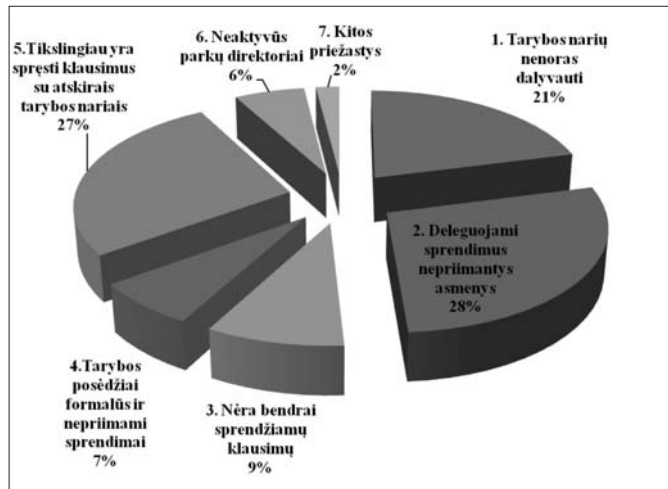
Tarybą sudaro parko direktorius, į ją yra įtraukiami savivaldybių merai (pavaduotojai) ar kiti savivaldybių pareigūnai (pvz., specialistai), seniūnai, apskričių viršinių administracijos, regioninių aplinkos apsaugos departamentų, Kultūros paveldo departamento ar jo filialų atstovai, retais atvejais nevyriausybinių organizacijų ar vietos bendruomenių atstovai (1 pav.). Tarybų narių profesinė sudėtis nėra labai įvairi, vyrauja valdymo ar vadybos srities specialistai (parkų direktoriai, valstybės tarnautojai ir kt.), o suinteresuotų specialistų, atitinkančių tarptautinius saugomų teritorijų steigimo pirmučiausių tikslų reikalavimus (pvz., ekologų, biologų), yra nedaug (2 pav.). Jungtinėms taryboms vadovauja parkų direktoriai, jie yra jų pirmininkai. Retais atvejais yra įtraukiami kiti parkų administracijos specialistai, pavyzdžiui, tokia išimtis yra Žemaitijos nacionalinio parko jungtinės tarybos sudėtis, kai iš 12 narių 7 yra administracijos darbuotojai. Pažymėtina, kad jungtinių tarybų susirinkimai nėra dažni – tarybos posėdis per metus vyksta vieną du kartus, o dalis parkų jų visai neorganizuoja (vidutiniškai 0,38 karto per metus vienam parkui). Tad galima daryti prielaidą, kad jų sprendimai nėra efektyvūs ir veiksmingi. Tarybų posėdžiuose daugiausia svarstomi teritorijų tvarkymo ir planavimo klausimai, statybos ir statinių problemos, rekreacijos ir turizmo plėtra, parkų finansavimo klausimai, o valdymo problemos aptariamose retai (3 pav.). Taigi dažniausiai svarstomos ūkinės organizacinės problemos, valdymo ar išteklių naudojimo klausimai – retai. Saugomų teritorijų administracijų ataskaitose konstatuojama, kad tarybų posėdžiai buvo neorganizuojami dėl šių priežasčių: 1. Sunku yra sukviesti narius į tarybos posėdžius dėl jų pačių nenoro; 2. Į tarybą deleguojami sprendimų nepriimantys asmenys, o tik vykdytojai, kurie nieko nesprenžia; 3. Saugomos teritorijos direkcija nemano, kad yra bendrai sprendimų klausimų; 4. Tarybos posėdžiai yra formalūs ir juose nieko konkrečiai nenusprendžiama, kadangi sprendimų neprivaloma įgyvendinti; 5. Tiksliau yra susitikti su atskirais tarybos nariais ir išspręsti rūpimus klausimus; 6. Neaktyvūs parkų direktoriai neinicijuoja posėdžių; 7. Kitos priežastys (4 pav.).



2 pav. Jungtinių tarybų sudėtis pagal pareigybių/specialybių grupes



3 pav. Jungtinių tarybų posėdžiuose svarstytos problemos



4 pav. Priežastys, lemiančios neefektyvų parkų tarybų darbą

Saugomų teritorijų administracijų ar Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos ir suinteresuotųjų asmenų dialogai nėra dažna praktika. Dažniausiai moksliniai dialogai vyksta dėl saugomų teritorijų teisės dokumentų projektų, teritorijų planavimo ir tvarkymo, stebėsenos (monitoringo) programų įgyvendinimo bei mokslinių tyrimų atlikimo. Juose dalyvauja mokslo institucijų, saugomų teritorijų administracijų specialistų, taip pat profesionalių nevyriausybinėse organizacijų atstovai. Posėdžiai yra protokoluojami ir išsiunčiami dalyvavusiems asmenims. Tokių dialogų statistika nėra fiksuojama, todėl sunku juos įvertinti kiekybine ir kokybine išraiška.

Dialogai saugomų teritorijų valdymo (taip pat ir administravimo) klausimais vyksta Seimo Aplinkos apsaugos komitete, Aplinkos ministerijoje, Valstybinėje saugomų te-

ritorijų tarnyboje prie Aplinkos ministerijos, įvairiose komisijose. Paprastai šių dialogų dalyviai yra valstybės tarnautojai, politikai, taip pat kviestiniai mokslo ar visuomeninių organizacijų atstovai. Neretai kviečiami tie, kurių pozicijos sutampa su valstybės institucijos tarnautojų pozicija. Kitokią ar priešingą nuomonę turintys asmenys dažnai nekviečiami, todėl tokie dialogai yra vienašaliai, ypač pastaraisiais metais. Išanalizavus praėjusių dešimties metų tokių dialogų praktiką išryškėjo tendencija, kad laikotarpiu prieš įstojimą į Europos Sąjungą dialoguose dalyvaudavo daugiau asmenų, o įstojus jie siaurėja ir yra kviečiami asmenys, kurių pozicija atitinka suinteresuotų valstybės tarnautojų pozicijas (autorius atlikta analizė). Aplinkos ministerija 2009 m. ministro įsakymu (2009-04-17, Nr. D1-204) suformavo darbo grupę dėl saugomų teritorijų direktyvų veiklos efektyvumo didinimo. Priimtos išvados yra palankios Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, todėl galima daryti prielaidą, kad dauguma dialoge dalyvavusių asmenų buvo tikslingai parinkti turint tikslą patvirtinti pačios tarnybos vadovų nuostatą dėl saugomų teritorijų valdymo tobulinimo³⁰.

Dialogai su suinteresuotaisiais asmenimis ir visuomene dėl teritorijų steigimo, tvarkymo ir išteklių naudojimo vyksta viešųjų svarstymų metu. Informacija apie viešuosius svarstymus yra skelbiama Teritorijų tvarkymo įstatymo nustatyta tvarka laikraščiuose, savivaldybių ar seniūnijų skelbimų lentose³¹. Juose gali dalyvauti ir gyventojai bei kiti suinteresuotieji asmenys. Svarstymo eiga ir teikiami pasiūlymai protokoluojami, taip pat pasiūlymai gali būti teikiami atskirai raštu. Tiek visuomenė, tiek žemės savininkai ar valdytojai yra informuojami apie numatomus sprendimus. Suinteresuotųjų asmenų pateikti pasiūlymai gali būti priimti arba nepriimti, jeigu jie yra nepakankamai motyvuoti. Tokio dialogo, koks visuotinai taikomas, nėra, yra informacijos pateikimas, bet ne apsikėitimas ja. Tais atvejais, kai suinteresuotieji asmenys griežtai pasisako prieš numatomus sprendimus, gali būti organizuojami suinteresuotųjų asmenų ir saugomų teritorijų atstovų dialogai. Svarstymo protokolus organizatoriai pateikia Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, tačiau jie viešai nėra skelbiami, tad informaciją galima gauti tik apklausų metu.

Išanalizavus visus suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą aspektus galima konstatuoti, kad Lietuvoje šis procesas yra nepakankamas. Visuomenės dalyvavimas saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo procese taip pat yra nepakankamas ir neskaidrus. Dėl šių priežasčių suinteresuotieji asmenys ir visuomenė dažnai išreiškia nepritarimą steigti naujas saugomas teritorijas bei patvirtinti tvarkymo planus. Pastaraisiais metais planuojant steigti Suvalkijos nacionalinį ir Daugų regioninį parkus tiek suinteresuotųjų asmenų, tiek visuomenės nepritarimas buvo didžiulis, tad steigimo procesą teko atidėti. Opozicija būtų mažesnė, jeigu suinteresuotieji asmenys ir visuomenė būtų geriau informuoti ir jų dalyvavimas būtų gausnis. Nepakankamas suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės dalyvavimas saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo procese būdingas ne tik Lietuvai, bet ir kitoms šalims³². Taigi suinteresuotieji asmenys

30 *Saugomų teritorijų direktyvų veiklos efektyvumo didinimo koncepcija. Darbo grupės ataskaita.* Vilnius: Aplinkos ministerija, 2009.

31 Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, *supra* note 23.

32 Eben, T. Public participation during site selection for Natura 2000 in Germany: the Bavarian case. *Stakehol-*

ne tik nepalaiko naujų saugomų teritorijų steigimo ar esamų ribų išplėtimo, bet inicijuoja konfliktus ir taip trukdo efektyviau tvarkyti saugomas teritorijas, o tai neatitinka visuotinių saugomų teritorijų tikslų.

Išvados

1. Lietuvos teisės aktuose apibrėžti subjektai, galintys dalyvauti saugomų teritorijų valdyme, neviseškai atitinka tarptautines programines nuostatas (Biologinės įvairovės konvencijos, Saugomų teritorijų programos bei darnaus vystymosi principus: Rio deklaracija, Tarptautinės gamtos apsaugos ir gamtinių išteklių sąjungos Saugomų teritorijų programos) ir apima veiklų prasme ribotą suinteresuotųjų asmenų skaičių. Siekiant užtikrinti skaidresnį saugomų teritorijų valdymą, tikslinga papildyti teisės aktus dėl platesnio suinteresuotųjų asmenų įtraukimo.

2. Lietuvos teisės aktuose numatyta valstybinių parkų jungtinių tarybų sudėtis neatspindi visų suinteresuotųjų asmenų, galinčių dalyvauti saugomų teritorijų valdyme. Dabartiniu metu absoliuti dauguma tarybos narių yra valstybinėms institucijoms ir savivaldybėms atstovaujantys asmenys.

3. Valstybinių parkų jungtinių tarybų susirinkimai vidutiniškai vyksta rečiau negu kartą per metus, todėl jų efektyvumas ir veiksmingumas nėra didelis. Dažniausiai svarstomi ūkiniai, organizaciniai ar finansavimo klausimai, o valdymo klausimai apima tik labai mažą dalį visų svarstytų klausimų. Kadangi priimti sprendimai nėra viešai skelbiami, neįtraukti į jungtinės tarybos sudėtį suinteresuotieji asmenys negali susipažinti su priimtais sprendimais, o tai yra pagrindas kilti saugomų teritorijų administracijų ir suinteresuotųjų asmenų konfliktams.

4. Jungtinių tarybų sprendimai yra neprivalomi vykdyti saugomų teritorijų administracijoms, dėl to būtina keisti teisės aktus, kad susirinkimai būtų ne tik formalus klausimų aptarimas, bet ir jų įgyvendinimas, taigi asmenys būtų motyvuoti aktyviai dalyvauti tarybų veikloje, kad būtų įgyvendinti bendri interesai dėl saugomų teritorijų valdymo tikslų įgyvendinimo.

5. Dialogai dėl saugomų teritorijų valdymo dažniausiai būna formalūs, jų tikslas – pritarti siūlomiems saugomų teritorijų valdymui atstovaujantiems valstybės tarnautojų sprendimams, nesistengiant, kad būtų priimami tinkamiausi ir abipusiški sprendimai.

6. Viešuose svarstymuose tik apsieičiama informacija ir nėra suinteresuotųjų asmenų, visuomenės ir saugomų teritorijų administracijų darbuotojų bei veiklų planuotojų dialogo, todėl nėra ir galimų konfliktų prevencijos. Kilę konfliktai trukdo įgyvendinti saugomų teritorijų steigimo ir efektyvaus tvarkymo tikslus.

der dialogues in natural resources management: theory and practice. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag, 2006, p. 261–278; Stoll–Kleemann, S. Barriers to the implementation of nature conservation in Germany: a model explaining opposition to protected area designation and management. *Journal of Environmental Psychology*. 2001, 21: 369–385.

Literatūra

- Beierle, T. C.; Cayford, J. *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions. Resources for the future*. Washington, 2002.
- Connor, D. M. Stakeholder versus public participation. *Paper prepared for the 19th annual conference of the International association for impact assessment* [interaktyvus]. Glasgow, 13–19 June, 1999 [žiūrėta 2010-02-08]. <<http://www.islandnet.com/~connor/stakeholder.html>>.
- Eben, T. Public participation during site selection for Natura 2000 in Germany: the Bavarian case. *Stakeholder dialogues in natural resources management: theory and practice*. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag, 2006.
- Hammer, T. Protected areas and regional development: conflicts and opportunities. *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd., 2007.
- Idle, E. T.; Bines, T. J. *Management planning for protected areas: a guide for practitioners and their bosses*. Peterborough: English Nature/Eurosite/Darwin program initiative, 2005.
- Knight, A. T.; Driver, A.; Cowling, R. M.; Maze, P. G. Designing systematic conservation assessments that promote effective implementation. *Conservation Biology*. 2006, 20: 739–750.
- Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas „Dėl nevalstybinių organizacijų, kitų juridinių ir fizinių asmenų pasiūlymų dėl saugomų teritorijų steigimo, jų ribų ir apsaugos režimo pakeitimo teikimo ir nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 104-4365.
- Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 108-3902.
- Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 65-3195.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 20 d. nutarimas Nr. 1273 „Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 96-3540.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 490 „Dėl regioninių parkų nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 39-1227.
- Lokwood, M.; Worboys, G. L.; Kothari, A. *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006.
- Mierauskas, P. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas saugomų teritorijų valdyme. *Darna vystymosi strategija ir praktika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 1(3).
- Mierauskas, P. *Gamtotvarka*. Vilnius: Lietuvos gamtos fondas, 2009.
- Mose, I.; Weixlbaumer, N. A new paradigm for protected areas in Europe? *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd. 2007.
- Pretty, J.; Hine, R.; Deighton, K. *Participant appraisal for community assessment: principles and methods* [interaktyvus]. Center for Environment and Society, University of Essex, 1999 [žiūrėta 2010-04-08]. <<http://www2.essex.ac.uk/ces/researchprogrammes/pa&caoverview.htm>>.
- Prince, M. The World network of Biosphere reserves: a flexible structure for understanding and responding to global changes. *Global Change and Protected Areas*. Kluwer Academic Publishers, 2001.
- Rauschmayer, F.; Paavola, J.; Wittmer, H. European governance of natural resources and participation in a multi-level context: an editorial. *Environmental Policy and Governance*. 2009, 3(19): 141–147.
- Reed, M. Stakeholder participation for environmental management: a literature review.

- Biological Conservation*. 2008, 141: 2417–2431.
- Saugomų teritorijų direktorių veiklos efektyvumo didinimo koncepcija. Darbo grupės ataskaita. Vilnius: Aplinkos ministerija, 2009.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD). *Biodiversity Issues for Consideration in Planning, Establishing and Management of Protected Area Sites and Networks*. Montreal, 2004.
- Stoll–Kleemann, S.; Welp, M. Towards a more effective and democratic natural resources management. *Stakeholder dialogues in natural resources management: theory and practice*. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag, 2006.
- Stoll–Kleemann, S. Barriers to the implementation of nature conservation in Germany: a model explaining opposition to protected area designation and management. *Journal of Environmental Psychology*. 2001, 21: 369–385.
- The Nature Conservancy (TNC). *Stakeholder Analysis Exercise: a quick process for identifying stakeholders and developing community outreach strategies*. Arlington, 2000.
- Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos. *Saugomų teritorijų administracijų veiklos ataskaitos*. [CD-ROM]. Vilnius, 2009–2005.
- Welp, M.; de la Vega–Leinert, A. C.; Stoll–Kleemann, S.; Jaeger, C. C. Science – based stakeholder dialogues: theories and tools. *Global Environmental Change*. 2006, 16: 170–181.

STAKEHOLDER PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT OF LITHUANIAN PROTECTED AREAS

Pranas Mierauskas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article addresses the problems associated with the involvement of stakeholders in protected areas management in Lithuania. Limited participation causes conflicts between protected areas' authorities and stakeholders. The identification and involving of stakeholders in protected areas management is not a widely used practice in Lithuania. According to the Law on Protected Areas of the Republic of the Lithuania, state national and regional parks should establish Joint boards, whose members are the directors of the parks. Representatives come from the authorities, state institutions (universities, research institutes, etc.), and municipalities. But on some boards, members are from non-governmental organisations and local communities. The role of the Joint boards in the management of parks is rather weak and they do not make a significant influence on the outputs of the management. The analysis of the practice of the Joint boards used in the period of 2009–2005 demonstrates the frequencies of the meetings, whether decisions have been made or not on the actual issues of the management of the state parks, and the meetings could be characterised as more informative than the decision making process.*

The paper also analyses stakeholder and public participation in establishing, designing, planning, and the management of protected areas. According to the Law on Territorial

planning of the Republic of the Lithuania, they can express opinions on certain issues, but they rarely could influence the decision making process. Existing legal background and used practice cause conflicts, meanwhile dialogues between state authorities and stakeholders are not effective and do not facilitate the management process to reach protected areas goals. Finally, the article concludes with sketching the essence of the paper's research.

Keywords: *protected areas management, stakeholders, nature resources management, biodiversity.*

Pranas Mierauskas, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Aplinkos politikos katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: gamtosaugos politikos veiksmingumas, saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas ir gamtotvarkos planavimas.

Pranas Mierauskas, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Environmental Policy, associated professor. Research interest: efficiency of nature conservation policy, evaluation management effectiveness of protected areas and nature management planning.