

APLINKOS APSAUGOS SISTEMOS VALDYMO TRANSFORMACIJŲ APŽVALGA LIETUVOJE

Pranas Mierauskas

Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo fakulteto
Viešojo administravimo institutas, Aplinkos valdymo laboratorija
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Elektroninis paštas mierauskas@mruni.eu

Telefonas: +3705 271 4551

Pateikta: 2018 m. lapkričio 22 d., priimta spausdinti:

DOI: 10.13165/SMS-18-10-2-12

Santrauka. Darbe yra analizuojamos ir lyginamos aplinkos apsaugos valdymo sistemos Pirmosios Lietuvos Respublikos, sovietinio valdymo ir nepriklausomybės laikotarpiams. Pirmosios Lietuvos Respublikos laikotarpyje specializuotų aplinkos apsaugos institucijų nebuvo įkurta. Aplinkosaugos institucijos pradėtos steigti sovietiniu laikotarpiu, tačiau nebuvo vieningos aplinkosaugos valdymo institucijos. Gamtos apsaugos komitetas pagrindinį dėmesį skyrė gyvosios gamtos ir kraštovaizdžio išsaugojimui, o kitų aplinkos komponentų apsaugą vykdė įvairios institucijos. Kompleksinė aplinkos apsaugos valdymo sistema sukurta pirmaisiais Lietuvos nepriklausomybės metais. Straipsnyje taip pat yra aptariami gamtosaugos ir aplinkosaugos valdymo aspektai, diskutuojama apie aplinkosaugos politikos įtaką aplinkosaugos valdymui. Yra kritiškai vertinami per dažni dabartiniai aplinkosaugos administracinių struktūrų pokyčiai ir jų poveikis aplinkosaugos valdymui šalies mastu. Lietuvoje per dažnai yra vykdomos aplinkosaugos institucijų struktūrinės reformos. Tų reformų problema yra ta, kad reformų būtinybė nėra vertinama, dažnai tai priklauso nuo politikų nuomonių, kurios gali būti ir nepagrįstos. Aplinkosaugos valdymo sistemų dažnos pertvarkos mažina valdymo efektyvumą.

Reikšminiai žodžiai: aplinkos apsaugos sistemos, valdymo transformacijos, aplinkos apsaugos valdymas, aplinkos apsaugos formavimasis, aplinkos apsauga, gamtos apsauga.

Įvadas

Aplinkos apsaugą galima apibūdinti kaip gyvosios gamtos komponentų (gamtosaugą) bei negyvosios gamtos komponentų (oro, vandens, dirvožemio, žemės gelmių) apsaugą, t. y. aplinkosaugą. Tačiau daugelio aplinkosaugos specialistų nuomone, aplinkosauga yra platesnė sąvoka ir paprastai apima taip pat gyvosios gamtos komponentų apsaugą¹. Pirmosios Lietuvos Respublikos (tarpukario) ir sovietinio valdymo laikotarpiais vyravo gamtos apsaugos (gamtosaugos) sąvoka, o nuo pirmųjų atkurtų nepriklausomybės metų (1990) pradėta taikyti aplinkos apsaugos (aplinkosaugos) terminą, bet kai kuriais atvejais ir gamtosaugos. Dėl to tarp įvairių specialistų dažnai šios sąvokos yra painiojamos. Šiame darbe vartojamos abi sąvokos, bet gamtosaugos terminas yra daugiau siejamas su Pirmosios Lietuvos Respublikos ir sovietinių laikų periodais.

Aplinkos apsaugos valdymo sistemų transformacijos nebuvo pakankamai išnagrinėtos, dėl to ši straipsnį daro aktualų, be to, jis apima ilgą, 1919–2018 m. laikotarpį. Dėl per mažo dėmesio, skirto šiai problemai, darbas pasižymi naujoviškumu. Tyrimo objektas yra aplinkos apsaugos valdymo sistemos ir jų transformacijos Lietuvoje. Šio straipsnio tikslas yra išanalizuoti Lietuvos aplinkos apsaugos valdymo sistemas įvairiais laikotarpiais. Tyrimo metodai: mokslinės ir praktinės literatūros sisteminė bei palyginamoji analizė, duomenų analizė ir apibendrinimas, kritinis vertinimas. Straipsnis yra aktualus mokslininkams, analizuojantiems aplinkosaugos valdymo problemas.

1. Lietuvos aplinkos apsaugos valdymo ištakų charakterizavimas

Daugelio aplinkosaugos specialistų aplinkos apsaugos politika yra traktuojama kaip aplinkos apsaugos valdymo sudėtinė dalis^{2, 3, 4, 5}. Pagal šiuos autorius yra išskiriamos tokios aplinkos apsaugos valdymo sritys: aplinkosaugos politika, aplinkosaugos administravimas, aplinkosaugos vadyba, aplinkotvarka. Tokiu būdu yra tikslinga aplinkos apsaugos sistemos valdymo aptarimą pradėti nuo trumpo aplinkos politikos charakterizavimo, nes ji formuoja kitus valdymo aspektus. Aplinkos apsaugos politika pradėjo formuotis po 1990 metų, t. y. Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo metų pradžioje ir šis procesas dar tęsiasi iki šių dienų. Pagrindinė šio reiškinio priežastis buvo ta, kad tiek Lietuvos TSR, tiek visoje Sovietų Sąjungoje buvo ignoruojama ši mokslą pripažinti. Dėl to nepriklausomybės pradžioje teko sukurti svarbiausius aplinkos politikos metmenis ir principus. Tiek ankstesniais metais, tiek dabar aplinkos apsaugos politikos srityje yra nedaug dirbančių specialistų. Dėl to aplinkos apsaugos politikos samprata tarp atskirų specialistų skiriasi. Aplinkos apsaugos samprata daugiausia buvo formuo-

- 1 Mierauskas, P. *Aplinkosauga: šiuolaikinio valdymo iššūkiai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017, p. 13 ž.–15.
- 2 Delmas, M.A.; Young, O.R. (Eds.) *Governance for the environment. New perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 34–35.
- 3 Lyall, C.; Tait, J. (Eds.) *New modes of governance. Developing an integrated policy approach to science, technology, risk and the environment*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2004, p. 20–25.
- 4 Mierauskas, P. *supra* note 1, p. 47 – 50.
- 5 Wurzel, R.; Zito, A.; Jordan, A. *Environmental Governance in Europe*. Edward Elgar Pld., 2013, p. 15–20.

jama ne remiantis užsienio darbais ir mokslinėmis publikacijomis, o atskirų užsienio aplinkosaugos specialistų, ypač Lietuvos išeivių, nuomonėmis ir požiūriu. Tai priklauso ir nuo to, kad įvairių aplinkosaugos sričių specialistai bando bent iš dalies apžvelgi atskirus aplinkos apsaugos politikos aspektus, tačiau kompleksinio požiūrio nėra.

Įvairių specialistų nuomonės dėl aplinkos apsaugos valdymo bei politikos ištakų yra skirtingos. Dalis aplinkosaugos specialistų valdymo pradžią sieja su pirmųjų gamtinio profilio institucijų kūrimu tarpukaryje, kai 1919 m. buvo įkurta Gamtos tyrimo stotis, o 1921 m. Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerija bei Miškų departamentas. Tačiau paminėtoje ministerijoje nebuvo specializuoto gamtosaugos padalinio, jam buvo priskirtos medžioklės valdymo, žuvų išteklių apsaugos, valstybinių vandenių priežiūros ir eksploatavimo uždaviniai bei durpynų ištekliams valdyti Durpynų skyrius⁶. Šių institucijų funkcijos buvo siejamos su gamtos išteklių apsauga, naudojimu ir kontrole, o ne aplinkosauga plačiąja prasme. Dėl to kita dalis aplinkosaugos specialistų gamtosaugos (t. t. aplinkosaugos) pradžią sieja su vėlesniais laikais.

Galima teikti, kad pirmosios gamtos apsaugos valdymo formavimo ištakos prasiėjo Sovietiniais laikais, kai 1947 m. buvo įsteigta prie Žemės ūkio ministerijos savarankiškai veikianti Medžioklės ūkio valdyba, tačiau vėliau perorganizuota į Vyriausiosios miškų ūkio valdybos struktūrinį padalinį. Tiek veikiant savarankiškai, tiek kaip struktūrinis padalinys, svarbiausios valdybos funkcijos buvo medžiojamųjų gyvūnų naudojimas ir kontrolė bei jų apsauga. Tai gamtosaugoje – siauros funkcijos. Kai vėliau šis padalinys buvo reorganizuotas į Medžioklės ūkio valdybą buvo prie Lietuvos TSR Ministrų Tarybos jo funkcijos buvo labiau išplėstos ir apėmė ne tik medžiojamųjų žvėrių ir paukščių apsaugą, bet ir saugomų teritorijų steigimo organizavimą, tačiau visų gamtosaugos aspektų neapėmė^{7,8}.

Žymesnis pokytis gamtosaugos valdyme įvyko, kai Lietuvos TSR Ministrų Tarybos nutarimu 1957 m. buvo įsteigtas Gamtos apsaugos komitetas prie Ministrų Tarybos, kurio gamtosaugos apsaugos ir valdymo funkcijos dar labiau išplėstos. Tai buvo oficiali pirmoji specializuota valstybinė gamtosaugos institucija. Minėtas komitetas įsteigtas Žuvisaugos ir žuvivaisos valdybos pagrindu, išplėtus jo funkcijas ir galias, ypač gamtosaugos kontrolės ir valdymo srityse, tačiau daugelio gamtosaugos veiklos sričių neapėmė ir netapo kompleksiskai sprendžianti gamtos, tuo labiau, aplinkos apsaugos ir valdymo klausimus: oro, vandens žemės gelmių išteklius.

Taip pat visuose administraciniuose rajonuose buvo įsteigti komiteto regioniniai padaliniai – gamtos apsaugos inspekcijos. Tačiau žymus pokytis įvyko, kai 1979 m. minėtas komitetas reorganizuotas į Lietuvos TSR valstybinį gamtos apsaugos komitetą⁹,¹⁰,¹¹. Šio komiteto funkcijos buvo gerokai išplėstos nei pirmtako bei apėmė ne tik gamtos išteklių apsaugos ir naudojimo kontrolę, bet ir ėmėsi koordinuoti bei kontroliuoti

6 Balevičius, K.; Jankevičius, K.; Liužinas, R.; Stasinas, J. Valstybinis aplinkosaugos valdymas Lietuvoje. Iš: *Lietuvos aplinkosaugos raida*. Jankevičius K., Stasinas J. (Sud.). Vilnius: ABO, 2000, p. 16.

7 *Ibid.*, p. 16–18.

8 Gajauskaitė, R. (ats. red.). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Mintis, 1988, p. 12–20.

9 Balevičius, K. et al., *supra* note 1, p. 19–20.

10 Gajauskaitė, R., *supra* note 1, p. 65–68.

11 Gamtos apsaugos komitetas (GAK). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Mintis, 1976, p. 25–26.

valstybinių ir vietinių Liaudies deputatų tarybų (dabartinių savivaldybių administracijų analogai) veiklas gamtos saugos srityse, organizuoti gamtos saugos apsaugos ir valdymo priemonių kūrimą ir įgyvendinimą, vykdyti gamtos pertvarkos darbus, derinti įvairių ūkinių veiklų projektus, rinkti informaciją apie aplinką, organizuoti gamtos sauginį švietimą. Taip pat buvo praplėstos ir gamtos apsaugos inspekcijų funkcijos ir ji pavadinta valstybine. Be to, buvo įkurta Respublikinė gamtos tyrimų laboratorija, kurios funkcijos buvo koordinuoti gamtos apsaugos ir kitus tyrimus, susietus su gamtos mokslais, taip pat kaupti informaciją. Svarbu paminėti, kad Sovietiniais laikais gamtos apsaugos komiteto reorganizacija nebuvo užbaigta. 1988 m. šis komitetas Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos įsaku pertvarkytas į sąjunginį – respublikinį Valstybinį gamtos apsaugos komitetą – kuris buvo pavaldus Sąjunginiam Valstybiniam gamtos apsaugos komitetui. Po šio pertvarkymo komiteto funkcijos buvo išplėstos oro, vandens išteklių valdymo ir kraštovaizdžio apsaugos srityse, taip pat buvo suteikta teisė atlikti ekologines ekspertizes. Taip pat šioje pertvarkoje Respublikinė gamtos tyrimų laboratorija buvo reorganizuota į Respublikinį ekologinių tyrimų informacijos centrą. Jo kompetencijai buvo priskirtas aplinkos stebėsenos organizavimas, aplinkos duomenų bazių valdymas, biologinių tyrimų, aplinkos mokslo ir technologijos naujovių diegimo koordinavimas¹².

Gamtos apsaugos valdymas buvo ne tik gamtos apsaugos komiteto ir jų regioninių padalinių kompetencija. Svarbų vaidmenį valstybiniame lygmenyje gamtos apsaugos valdyme atliko Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Gamtos apsaugos komisija, Ministrų Tarybos Aplinkos apsaugos ir racionalaus gamtos išteklių naudojimo komisija, Valstybinio plano komiteto Gamtos apsaugos ir gamybinių jėgų išdėstymo skyrius. Nežiūrint į tai, kad šių valstybės institucijų padaliniai buvo pavadinti komisijomis, jos realiai sovietiniais laikais atliko gamtos apsaugos valdymo funkcijas aukščiausiam lygmenyje bei koordinavo Valstybinio gamtos apsaugos komiteto veiklas. Vietiniame lygmenyje gamtos apsaugos valdymą vykdė Vietinės Liaudies deputatų tarybos (kaip dabartinių savivaldybių administracijos) Gamtos apsaugos ir žemės ūkio komisijos, kurių funkcijos buvo ne patariamosios, o tiesioginio valdymo padaliniai. Be to, gamtos apsaugos valdyme pagal savo kompetenciją dalyvavo Geologijos tarnyba prie Ministrų Tarybos, Lietuvos Respublikinė hidrometeorologijos ir gamtinės aplinkos kontrolės valdyba, Miškų ūkio ir miško pramonės ministerija, Žuvininkystės valdyba prie Ministrų Tarybos bei kitos ministerijos ir valstybinės institucijos. Pakankamai didelę įtaką valdymui turėjo Lietuvos gamtos apsaugos draugija, nes jos steigėjas buvo Ministrų Taryba (įkurta 1960 m., o 1991 m. pertvarkyta į Lietuvos gamtos draugiją). O Lietuvos TSR Mokslų akademijos Gamtos apsaugos komisija konsultavo valstybines institucijas gamtos apsaugos valdymo klausimais, tačiau tiesioginės įtakos valdymui neturėjo.

Svarbus vaidmuo gamtos saugos valdyme buvo ne tik institucijų įsteigimas, bet ir teisinės sistemos kūrimas. Svarbiausias pokario laikų teisės aktas buvo 1959 metais priimtas Gamtos apsaugos įstatymas, kuriame buvo nustatytos svarbiausios gamtos apsaugos valdymo ir kontrolės nuostatos, tačiau aplinkosaugai plačiaja nebuvo skir-

12 Balevičius, K. et al., *Ibid.*, p. 20–21.

ta reikiamo dėmesio, o aplinkos politika tiesiogiai nebuvo įvardyta^{13, 14, 15, 16}. Už įstatymo įgyvendinimą buvo atsakingas Gamtos apsaugos komitetas prie Lietuvos TSR Ministrų Tarybos. Taip pat komitetui buvo suteikta teisė formuoti gamtosaugos gaires, veiklas ateičiai ir organizuoti gamtosaugos valdymą. Tokiu būdu galima konstatuoti, kad Gamtos apsaugos komiteto įkūrimas ir Gamtos apsaugos įstatymo priėmimas buvo svarbiausi Sovietinio laikotarpio žingsniai, padėję žymius gamtosaugos valdymo pagrindus.

Tikslinga yra konstatuoti, kad valstybinės gamtosaugos, o vėliau aplinkosaugos organizacijos pradėtos formuoti Sovietiniais laikais, nes Pirmosios Lietuvos Respublikos laikotarpiu nebuvo sukurta specializuotų gamtos apsaugos valdymo institucijų, išskyrus skirtas tik įvairiems gamtos ištekliams išsaugoti. Taip pat būtina konstatuoti, kad sovietiniais laikais nebuvo vieningos aplinkos apsaugos valdymo institucijos. Gyvosios gamtos ir jos aplinkos bei kai kurių gamtos išteklių (t. t. iš dalies ir durpynų) apsaugą bei kontrolę vykdė viena institucija – Gamtos apsaugos komitetas, kitų aplinkos komponentų – kitos institucijos.

2. Šiuolaikinės aplinkos apsaugos valdymo sistemos formavimasis

Iki Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo sovietiniais metais buvo suformuota tam tikra gamtos apsaugos valdymo sistema. Sistemos institucijų valdymas buvo centralizuotas, t. y. paremtas pagal vertikaliai integruotą sistemą¹⁷. Gamtos apsaugos valdymas buvo griežtai kontroliuojamas ne tik komunistų partijos administravimo aparato, bet ir Aukščiausiosios Tarybos, Ministrų Tarybos, Valstybinio plano komiteto. Nežiūrint į sukurta aplinkosaugos sistemą, nepriklausomybės metų pradžioje buvo būtinybė sukurti demokratiškai valdomas aplinkosaugos institucijas. Be to, sovietiniais metais aplinkos apsaugos valdymas buvo suskirstytas į gyvosios gamtos išteklių bei kitų aplinkos komponentų (oro, vandens, dirvožemio) valdymą. Tokiu būdu egzistavo atskirai gamtosauga ir aplinkosauga, o tai yra nekompleksinis ir neefektyvus valdymas. Atsižvelgiant į centralizuotą ir nekompleksišką valdymą, buvo svarbu įsteigti vieningą kompleksinę, apimančią visus aplinkos komponentus, instituciją.

Svarbiausias etapas buvo valstybinės aplinkosaugos valdymo sistemos sukūrimas bei kompleksinės institucijos įsteigimas ir įteisinimas. 1990 m. Aukščiausiajai Tarybai priėmus Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamento įstatymą¹⁸, jau 1990 m. įkurtas Aplinkos apsaugos departamentas prie Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos. Tuo metu buvo daug diskusijų tarp politikų, kam turėtų būti atskaitingas šis departamentas: Aukščiausiajai Tarybai ar Vyriausybei. Atsižvelgiant į tai, kad tuo laikotarpiu Vyriausybės prioritetas buvo ūkio vystymas ir privatizavimo proceso vykdymas, buvo nutarta departamentą įkurti prie Aukščiausiosios Tarybos, tokiu būdu jį paliekant

13 Balevičius, K. et al., *supra* note 1, p. 18.

14 GAK, *supra* note, p. 5.

15 Pakalnis, R. (ats. red.). *Lietuvos TSR gamtos apsauga*. Vilnius: „Mokslas“, 1980, p. 5–15.

16 Šapokienė, E. (Sud.). 1976. *Gamtos apsauga*. Vilnius: Lietuvos gamtos apsaugos draugija, p. 17–20.

17 Mierauskas, P., *supra* note 1, p. 113–116.

18 Balevičius, K. et al., *supra* note 1, p. 22–23.

nepriklausomą nuo įvairių ekonominių pertvarkų. Skirtingai nei buvusio Lietuvos TSR Valstybinis gamtos apsaugos komiteto, departamento struktūra buvo platesnė ir jo bei padalinių funkcijos apėmė visus aplinkos komponentus. Tokiu būdu pradėta kurti vieninga aplinkos valdymo sistema. Taip pat buvo kuriamos ar reorganizuojamos regioninės ir specializuotos tarnybos. Buvo įkurtos 8 regionų Aplinkos apsaugos agentūros, kurios vėliau tapo Regioniniais aplinkos apsaugos departamentais. Buvusios sovietiniais laikais rajonų aplinkos apsaugos inspekcijos reorganizuotos į aplinkos apsaugos agentūras, taip pat jos atskirai įkurtos didesniuose miestuose¹⁹.

Kadangi Aplinkos apsaugos departamento generalinis direktorius nebuvo vyriausybės narys, išskildavo problemų dėl darbų koordinavimo su Vyriausybe ir atskiomis ministerijomis. Dėl to 1994 m. buvo priimtas politinis sprendimas įkurti Aplinkos apsaugos ministeriją, reorganizuojant Aplinkos apsaugos departamentą²⁰. Tačiau Aplinkos apsaugos ministerija ilgai neišsilaikė, nes 1998 m. ji buvo reorganizuota sujungiant su Statybos ir urbanistikos ministerija, o naujoji institucija pavadinta Aplinkos ministerija. Buvo atlikta ir vidinė struktūrinė pertvarka, įkurtas Bendrosios strategijos departamentas, kurio funkcijos buvo formuoti aplinkos apsaugos politiką ir strategiją. Taip pat buvo įkurta naujų specializuotų tarnybų, kaip Jungtinių tyrimų centras, Jūrinių tyrimų centras, Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija, kuri administravo 8 regioninius aplinkos apsaugos departamentus²¹. Taip pat daug kitų specializuotų tarnybų.

Dideli struktūriniai pokyčiai įvyko ruošiantis stotį į Europos Sąjungą. Visų pirma, Jungtinių tyrimų centras bei kitos specializuotos tarnybos buvo reorganizuotos į Aplinkos apsaugos agentūrą (2004). Šie pokyčiai įvyko įgyvendinant Reglamentą EB 1210/90 dėl Europos Aplinkos apsaugos agentūros įsteigimo. Naujosios ES šalys turi turėti įsteigtas nacionalines Aplinkos apsaugos agentūras, kurios turi rinkti, analizuoti ir vertinti informaciją apie aplinkos būklę bei teikti informaciją Europos Aplinkos apsaugos agentūrai. Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija buvo reorganizuota, dalį, ypač kontrolės funkcijų, perduota agentūrai²². 2002 m. įkurta Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos, kuri dabar administruoja 33 saugomų teritorijų direkcijas (2018). Ministerijos funkcijos liko saugomų teritorijų politikos formavimas, įstatymų leidimas, veiklų koordinavimas²³.

Aplinkos apsaugos kontrolės funkcijas vykdė Aplinkos apsaugos agentūra, tačiau 2014 m. įkūrus Valstybinę aplinkos apsaugos tarnybą kontrolės funkcijos atiteko tarnybai. Pažymėtina, kad 2015 m. aplinkos apsaugos kontrolės funkcijos grąžintos Aplinkos apsaugos agentūrai, o 2017 m. Valstybinė aplinkos apsaugos tarnyba buvo likviduota²⁴. Reikia pažymėti, kad tokie funkcijų tarp atskirų institucijų persikirstymai yra niekuo nepagrįsti ir nepasitarnauja aplinkosaugos valdymo efektyvumui didinti. Taip pat bū-

19 Balevičius, K. et al., *supra* note 1, p. 23–27.

20 *Ibid.*, p. 23.

21 *Ibid.*, p. 27–28.

22 Mierauskas, P., *supra* note 1, p. 127.

23 Mierauskas, P. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas ir jo taikymo Lietuvoje praktikos apžvalga. *Darna vystymosi strategija ir praktika*. Nr. 4. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2010, p. 30–42.

24 Mierauskas, P. *Aplinkosauga: šiuolaikiniai valdymo iššūkiai*, *supra* note 1, p. 127–128.

tina paminėti, kad daug struktūrinių reformų buvo vykdoma ir pačioje ministerijoje, ypač 2018 m. pradžioje.

Institucijų reorganizacijos nesibaigė, o sekė viena po kitos. 2018 m. pradžioje reorganizavus 8 regioninius aplinkos apsaugos departamentus, įkurtas Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos, regioniniai departamentai perorganizuoti į Aplinkos apsaugos departamento valdybas. Būtina pažymėti, kad nebuvo atliktas detalus šios reformos vertinimas, ar tai gali daryti aplinkosaugos kontrolės veiklas efektyvesnes.

2018 m. taip pat vyko pokyčių miškų valdymo srityje. Generalinė miškų urėdija buvo su 42 miškų urėdijomis buvo reorganizuota į Valstybinių miškų urėdiją su 26 regioniniais padaliniais. Ši reorganizacija taip pat nebuvo paremta jokių valdymo auditų bei efektyvumo vertinimu. Tokios nepagrįstos reformos pastaraisiais metais tapo plačiai taikomos.

Galima konstatuoti, kad dažnos aplinkosaugos institucijų reorganizacijos būdingos Lietuvos aplinkos apsaugos valdymo sistemoje. Neatlikus valdymo audito ir vertinimų, aplinkos apsaugos valdymas patiria valdymo sutrikimus ir sumažina institucijų valdymo efektyvumą. Reikia atkreipti dėmesį, kad įvairios institucijų reorganizacijos atliekamos neišdiskutuojant su mokslininkais ir aplinkosaugininkais, o atliekami ministrų siauroje aplinkoje.

1992 m. priimtame Aplinkos apsaugos įstatyme yra paminėtas aplinkos apsaugos politikos valdymo terminas. Nors jis pirmojoje įstatymo redakcijoje ir nebuvo detalizuotas, o kiek daugiau vėlesniuose įstatymo pakeitimuose, vis tik tai buvo pirmieji bandymai teisiškai iškelti aplinkos apsaugos politikos terminą, taip pat buvo numatyta aplinkosaugos valdymo sistema. Taip buvo pradėta formuoti aplinkos apsaugos politika ir valdymas platesne prasme. Šis procesas dar vyksta ir dabartiniu laikotarpiu. Pažymėtina, kad šiame straipsnyje yra analizuojamas aplinkosaugos institucijos, tačiau dėl ribotos darbo apimties nėra aptariama Seimo, jo Aplinkos komiteto, Vyriausybės vaidmuo aplinkos apsaugos valdymo sistemoje.

Išvados

1. Lietuvos aplinkos apsaugos pradžią galima įvardyti Pirmosios Lietuvos Respublikos laikotarpi, kai buvo įkurtos valstybinės institucijos, kurios iš dalies buvo atsakingos ir už gamtos išteklių naudojimą bei apsaugą. Būtina pažymėti, kad šiame laikotarpyje nebuvo specializuotų aplinkos apsaugos institucijų, todėl aplinkos apsaugos valdymo sistema dar nebuvo sukurta.
2. Aplinkos apsaugos valdymo sistemos pradžią galima laikyti, kai Sovietiniais laikais buvo įkurtas Gamtos apsaugos komitetas bei specializuotos tarnybos. Reikia konstatuoti, kad tai nebuvo vieninga valdymo sistema, nes komitetas buvo atsakingas už biologinės įvairovės, gamtos išteklių ir kraštovaizdžio apsaugą, tačiau kitų aplinkos komponentų apsauga buvo skirtingų institucijų kompetencijose.
3. Vieninga aplinkos apsaugos sistema sukurta pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais įsteigus Aplinkos apsaugos departamentą ir aplinkosaugos specializuotų institucijų tinklą. Valdymo sistemą sustiprino Aplinkos apsau-

gos ministerijos, o vėliau Aplinkos ministerijos bei Aplinkos apsaugos agentūros įsteigimas. Valdymo sistemos formavimas vykdomas įvairiais laikotarpiais.

4. Aplinkos apsaugos valdymo sistemos pertvarkos ir reorganizacijos vyksta dažnai ir neatlikus auditų bei valdymo efektyvumo vertinimų. Valdymo reformos dažnai yra pagrįstos tik politine valia. Dėl to aplinkos apsaugos valdymo sistema yra nestabili ir yra neefektyviai valdoma.

Literatūra

Balevičius, K.; Jankevičius, K.; Liužinas, R.; Stasinas, J. Valstybinis aplinkosaugos valdymas Lietuvoje. Iš: *Lietuvos aplinkosaugos raida*. Jankevičius K., Stasinas J. (Sud.). Vilnius: ABO, 2000, p. 15–28.

Delmas, M.A.; Young, O.R. (Eds.) *Governance for the environment. New perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Gajauskaitė, R. (ats. red.). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Mintis, 1988.

Gamtos apsaugos komitetas (GAK). *Gamtos apsauga* (Normatyvinių aktų rinkinys). Vilnius: Mintis, 1976.

Lyall, C.; Tait, J. (Eds.) *New modes of governance. Developing an integrated policy approach to science, technology, risk and the environment*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2004.

Mierauskas, P. *Aplinkosauga: šiuolaikiniai valdymo iššūkiai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017.

Mierauskas, P. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas ir jo taikymo Lietuvoje praktikos apžvalga. *Darnaus vystymosi strategija ir praktika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, 4: 30–42.

Pakalnis, R. (ats. red.). *Lietuvos TSR gamtos apsauga*. Vilnius: „Mokslas“, 1980.

Šapokienė, E. (Sud.). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Lietuvos gamtos apsaugos draugija, 1976.

Šešelgis, K. *Aplinkos apsauga*. Vilnius: „Mokslas“, 1991.

Wurzel, R.; Zito, A.; Jordan, A. *Environmental Governance in Europe*. Edward Elgar Pld., 2013.

OVERVIEW OF THE TRANSFORMATION OF LITHUANIA'S GOVERNANCE SYSTEM FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

Pranas Mierauskas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article analyses the governance system for environmental protection in different periods in Lithuania. It has been stated that during the first period of Lithuanian independence, any specialised environmental protection institution has been established. The use and protection of natural resources has been under the responsibility of agricultural and forestry institutions. Development of the governance system for environmental protection began in the Soviet period after the Second World War, when the State Nature Protection Committee was established and the Nature Conservation*

Act adopted. The committee focused on the protection of biological diversity, natural resources and the landscape, with the conservation of non-living components of the environment under the responsibility of other institutions. There was a move towards comprehensive environmental preservation when the Environmental Protection Department was established under the Parliament of the Lithuanian Republic during the first year of the restoration of independence. A more widespread approach to preservation was put in place with the establishment of the Ministry of Environmental Protection and its later reorganisation as the Ministry of Environment, as well as the establishment of the Environmental Protection Agency. This article analyses the country's frequent reorganisations of environmental protection institutions and argues that these create a governance system in this area that is not stable or effective.

Keywords: *environmental protection systems, transformation of governance, governance for environmental protection, development of environmental protection, environmental protection, nature conservation*

Pranas Mierauskas. Dr., Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo fakulteto Viešojo administravimo instituto ir Aplinkos valdymo laboratorijos profesorius. Mokslinių tyrimų kryptys: saugomų teritorijų valdymas, gamtosaugos politikos veiksmingumas ir efektyvumas, ekologinis vertinimas, aplinkosaugos planavimas.

Pranas Mierauskas. Dr, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Management, Institute of Public Administration and Laboratory of Environmental Management, professor. Research interests: management of protected areas, efficiency and effectiveness of nature conservation policy, ecological evaluation, environmental planning.