

Saugomų teritorijų sistemų organizavimo principai viešojo valdymo kontekste

Pranas Mierauskas, Vainius Smalskys

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

Anotacija. Saugomų teritorijų valdymas išsiskiria iš tradicinio viešojo valdymo konteksto. Visų pirma tai nulemia saugomų teritorijų specifika. Saugomos teritorijos užima tiek didžiules, tiek mažas teritorijas, kuriose žemės nuosavybė yra įvairi: valstybinė, savivaldos, privati, jungtinė ar bendruomeninė. Dėl to jų valdymo formos yra įvairios, tačiau valdymas ne visada yra susietas su žemės nuosavybe. Paprastai didelėse teritorijose žemės nuosavybė yra įvairesnė, tuo tarpu valdymo forma taip pat gali būti nesusieta su nuosavybe ir valdoma vieno kurio nors tipo. Be to, saugomose teritorijose yra vykdomos įvairios veiklos, kurios dažnai nesusietos su saugomų teritorijų tikslais ir jose dalyvauja įvairūs suinteresuotieji asmenys. Tokiais atvejais dažnai valdymas yra organizuojamas jungtiniu būdu, kai sprendimus priima didesnė dalis suinteresuotųjų asmenų. Dėl to valdymas tampa sudėtingesnis nei tradicinėse organizacijose. Straipsnyje analizuojama saugomų teritorijų valdymo sąvoka siejant su viešojo valdymo principais ir saugomų teritorijų specifika. Atsižvelgiant į šias aplinkybes išanalizuoti saugomų teritorijų valdymo ypatumai siekiant steigimo ir gamtos saugos tikslų.

Raktažodžiai: saugomos teritorijos, saugomų teritorijų valdymo tipai, viešasis valdymas, administravimas.

Keywords: protected areas, protected area governance types, public management, administration.

Įvadas

Saugomų teritorijų istorija siekia kelis tūkstančius metų, kai jos buvo steigiamos kaip valdovų medžioklės ar gamtinių išteklių naudojimo plotai bei vietinių bendruomenių šventvietės. Tokios saugomos teritorijos buvo valdomos skirtingomis formomis, jų steigimas turėjo savus tikslus ir riboją žmonių veiklas. Tačiau jos nėra laikomos atitinkančiomis šiuolaikinių saugomų teritorijų steigimo ir valdymo kriterijus bei principus. Šiuolaikinių

saugomų teritorijų pirmtaku yra pripažintas Jeloustono nacionalinis parkas, 1872 m. įsteigtas JAV Kongreso nutarimu. Svarbiausias kriterijus, kuriuo vadovaujantis šis nacionalinis parkas pripažintas šiuolaikiška saugoma teritorija, yra visuotinai išrinktos ir teisėtos valstybinės institucijos priimtais teisės aktais įsteigta bei teritorijai valdyti suformuota administracija [6]. Taigi, XIX a. saugomos teritorijos buvo pradėtos steigti tiek siekiant užtikrinti visuomenės interesus, tiek išsaugoti gamtines bei kultūrinės vertybes. Vėlesniais metais įvairiose pasaulio šalyse buvo steigiami nacionaliniai parkai, o XX a. 3–4 dešimtmetyje buvo steigiamos ir kitų tipų saugomos teritorijos (gamtiniai rezervatai, draustiniai ir t. t.), kurios nebuvo vien valstybės valdomos. Įsteigiant naujų teritorijų ir pripažįstant vietinių bendruomenių bei šventas vietas saugomomis teritorijomis, valdymo tipų įvairovė išaugo. Be to, pastaraisiais dešimtmečiais padidėjo jų skaičius ir nuosavybės teise visuomeninėms organizacijoms, privatiems asmenims ir organizacijoms priklausančių teritorijų užimamas plotas.

Pasaulyje didėjant saugomų teritorijų skaičiui ir užimamam plotui iškilo uždaviniai jas tinkamai valdyti, tvarkyti tikslu išsaugoti gamtines ir kultūrinės bei kitas vertybes, o katu riboti žmonių veiklas jose. Dabartiniu metu saugomos teritorijos užima 12,9 proc. viso žemės sausumos ploto, o jų tipų ir kategorijų pagal vienus autorius yra apie 140, pagal kitus – daugiau [15]. Turint omenyje didžiulius saugomus plotus ir ribojamas žmonių veiklas, saugomas teritorijas tampa sunku tvarkyti ir visapusiškai valdyti. Didėjant saugomų teritorijų įvairovei XX a. 7–8 dešimtmetyje pasauliniu mastu buvo siekiama sukurti darnią tvarkymo sistemą, tačiau visapusišką valdymą paliekant atskiroms šalims. Buvo sukurtos kelios saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistemos, tačiau pasaulyje pripažinta tapo 1994 m. Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos (IUCN) išskirtos ir generalinėje asamblėjoje patvirtintos šios kategorijos [10]: I kategorija – gamtiniai rezervatai; II kategorija – nacionaliniai parkai; III kategorija – gamtos paminklai; IV kategorija – gamtiniai draustiniai; V kategorija – saugomos kraštovaizdžio ar jūrų akvatorijos teritorijos; VI kategorija – tvarkomos gamtos išteklių teritorijos. Priskyrimo prie vienos ar kitos kategorijos tikslas – vieningai tvarkyti saugomas teritorijas, o valdymo funkcijas palikti nacionaliniu lygmeniu [4]. Tačiau vėliau tarptautinė patirtis parodė, kad suvienodinus tvarkymo reikalavimus pasiekti saugomų teritorijų apsaugos tikslų be visuotinio valdymo tobulinimo tarptautiniu bei nacionaliniu lygmenimis yra sudėtinga. Todėl įvairiuose tarptautiniuose susitikimuose buvo priimti nauji saugomų teritorijų valdymo iššūkiai XXI amžiui, kurie labiau būtų derinami su viešojo valdymo principais [7, 17, 19]. Taip saugomų teritorijų valdymas taptų ne vien jų savininkų ar naudotojų, bet ir juridinių ir fizinių asmenų ar jų grupių, turinčių jose interesų, reikalu.

Saugomų teritorijų valdymo sąvokos apibūdinimas

Saugomų teritorijų valdymo sąvoka kito su jų žemių savininkų nuosavybe ar naudotojų teise ją valdyti. Kaip buvo minėta, pirmajai pasaulyje šiuolaikinei saugomai teritorijai valdyti buvo įsteigtas administracinis vienetas, o vėliau JAV įsteigus daugiau nacionalinių parkų, buvo įsteigta Nacionalinių parkų tarnyba [24]. Dabartiniu metu daugelyje šalių na-

cionalinius parkus administruoja tuo tikslu įsteigtos tarnybos, tačiau yra atvejų, kai valstybės ar regioninės institucijos administruoja atskirus parkus ar kitas saugomas teritorijas. Be to, yra daug šalių, kur nacionalinių parkų valdymą nacionaliniu lygmeniu koordinuoja jungtinės tarybos ar komitetai. Didėjant saugomų teritorijų tipų įvairovei, kito ir jų žemių nuosavybės bei valdymo formos. Buvo steigiami įvairių saugomų teritorijų tipų, dėl to jų valdymas tapo sudėtingesnis ir reikalaujantis įvairesnių išteklių. Kito ir jų steigimo bei apsaugos tikslai, nes to reikalavo įvairūs tarptautiniai susitarimai [5, 6]. Dabartiniu metu saugomų teritorijų valdymo sąvoka yra daug platesnė, nei buvo anksčiau, ir apima tiek politinius, teisinius aspektus, tiek teritorijų administravimą, tvarkymą, lankytojų valdymą, teritorijos kontrolę, inspektavimą ir veiklų stebėseną (monitoringą), o valdymo efektyvumui ir veiksmingumui nustatyti yra atliekami vertinimai ar auditai. Išaugus saugomų teritorijų funkcijoms valdymo procese dalyvauja kur kas daugiau veikėjų, kurie yra suinteresuoti teritorijos ir jos išteklių naudojimu [15].

Ankstesniais metais buvo nusistovėjusi praktika, kad didesnę saugomų teritorijų skaičių administruodavo valstybinės, regioninės (valstijų, žemių) ir savivaldos institucijos, tačiau dabartiniu metu valdymas yra įvairesnis, nes didelė dalis jų teritorijų nuosavybės teise priklauso įvairioms organizacijoms ir privatiems asmenims. Paprastai ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse gana didelė saugomų teritorijų dalis (dažniausiai išskyrus nacionalinius ar regioninius parkus) priklauso visuomeninėms gamtos saugos organizacijoms. Pastaruoju metu padaugėjo įsteigtų saugomų teritorijų, kurių žemės nuosavybė priklauso mokslo ir studijų institucijoms bei privatiems asmenims ar organizacijoms, dėl to jos ir valdo šias teritorijas. Tradicinis supratimas, kad saugomų teritorijų valdyme svarbiausią vaidmenį vaidina valstybinės ar regioninės (valstijų, žemių, provincijų) institucijos ar specialiai įsteigtos jų tarnybos, palaipsniui keičiasi, nors jų vaidmuo priimant sprendimus daugeliu atvejų dar gali būti pagrindinis [2, 13]. Silpniau ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse (pvz., Afrikos, Azijos žemynuose) dalį saugomų teritorijų valdo vietinės bendruomenės, nors tokių būna ir kai kuriose išsivysčiusiose šalyse, pavyzdžiui, JAV, kur dalį saugomų teritorijų valdo indėnų bendruomenės. Saugomų teritorijų perdavimas vietos bendruomenių valdymui arba jas įtraukiant į jungtinį valdymą sustiprėjo plečiant „naujojo viešojo valdymo“ (New Public Governance) principų taikymą [15, 23]. Šie principai akcentuoja piliečių bendruomenių dalyvavimo viešojo valdymo procesuose svarbą ir yra sudėtinė viešojo valdymo procesų dalis.

Pastaraisiais metais suinteresuotieji asmenys tapo aktyvesniais valdymo proceso dalyviais, pakito ir saugomų teritorijų valdymo sąvoka – ji įgavo platesnę prasmę, nei buvo anksčiau. Pagal ankstesnę sampratą suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas saugomų teritorijų valdyme daugiau buvo siejamas su teritorijų naudojimu, tvarkymo veiklų planavimu ir įgyvendinimu, gamtos ir kitų išteklių naudojimu, rekreacinėmis ir turizmo veiklomis, žemėnauda [15]. Dažniausiai šis saugomų teritorijų valdymas anglų kalboje yra vadinamas *protected area management*. Saugomų teritorijų valdymo suvokimas kito besikeičiant ir viešojo valdymo sampratai pasaulyje [1, 7, 13, 15]. Viešojo administravimo sąvoką pakeitė viešojo valdymo sąvoka, taip pat adaptuojami naujojo viešojo valdymo principai, kai valdymo procese dalyvauja daug veikėjų (pvz., įvairūs suinteresuotieji asmenys, net ir piliečiai bei jų grupės), o ne tik valstybinės institucijos ir jų struktūros, o pats procesas

tapo saviorganizacinis ir nekontroliuojamas vieno centro [20, 22]. Taigi, saugomų teritorijų valdymo procesas formavosi vykstant bendriesiems viešojo valdymo procesams. Daug naujų pokyčių atnešė V Pasaulio parkų kongresas (2003) – saugomų teritorijų valdymas pripažintas kompleksiniu, į šį procesą įtraukiant ir visus suinteresuotuosius asmenis (veikėjus) [14, 15, 17]. Šio kongreso nutarimuose ir rekomendacijose buvo pažymėta visuotina saugomų teritorijų valdymo svarba ir rekomenduota į saugomų teritorijų valdymą įtraukti platų suinteresuotųjų veikėjų spektrą. Pamažu tradicinis saugomų teritorijų valdymas įgijo šiuolaikišką sampratą ir anglų kalboje šiuo metu dažniausiai vadinamas *protected area governance*. Ši sąvoka yra platesnė nei tradicinė, ji apima tiek saugomų teritorijų sistemos politinį ir teisinį reguliavimą, tiek atskirų teritorijų administravimą, teritorijų naudojimą, tvarkymą ir jo planavimą, kontrolę, veiklų priežiūrą ir monitoringą, efektyvumo vertinimą bei sprendimų priėmimą [2, 13, 15]. Saugomų teritorijų valdymas, kai yra priimami sprendimai ne tik tvarkymo, bet ir politikos ir teisinio reguliavimo valdyme klausimais, plačiame suinteresuotųjų asmenų rate yra taikomas *governance* terminas, o ankstesnėms saugomų teritorijų valdymo formoms ar tvarkymui vis dar ir dabar yra vartojamas *management* terminas, tačiau, kaip minėta anksčiau, gali būti vartojamas ir tik pastarasis terminas [2, 15].

Kadangi sąvokų vartojimas dar nenusistovėjęs, lietuvių kalboje kalbant apie saugomų teritorijų valdymą taip pat dažnai vartojami keli terminai – administravimas, institucinis valdymas, tvarkymas, valdymas [15]. Administravimas reiškia siauresnį viešojo valdymo aspektą, apimančią daugiau viešojo administravimo ir administracinės teisės sritis [22]. Viešojo administravimo sąvokos apibrėžimas yra išaiškintas Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatyme: „*Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo sektoriaus vidaus administravimas*“ (LR viešojo administravimo įstatymo pakeitimas, 2009). Tuo tarpu viešojo valdymo sąvoka apima ne tik viešąjį administravimą, bet ir viešosios politikos formavimą, tarnautojų, piliečių ir jų grupių įtaką formuojant politinius ir administracinius sprendimus, viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir t. t. [1, 6, 7, 8, 22]. Lietuvoje saugomų teritorijų administravimas labiau atitinka tradicinę viešojo administravimo sampratą, nes saugomų teritorijų administravimo sąvoka, kaip jau buvo minėta, neapima sprendimų priėmimo platesniame kontekste, o paprastai tik valstybinių žinybų priimamus administracinius sprendimus bei remiantis galiojančiais teisės aktais atitinkamai užtikrina sprendimų, priimamų siauru instituciniu lygmeniu, įgyvendinimą. Šiuo metu Lietuvos saugomoms teritorijoms administravimo sąvoka dar gali būti taikoma, nes priimant sprendimus nedalyvauja suinteresuotieji asmenys, o aukštesnių institucijų priimtus sprendimus įgyvendina saugomų teritorijų administracijos, kurios didesnės įtakos priimant sprendimus neturi [15]. Žinoma, tai nekorektiška būtų taikyti platesniame kontekste ar globaliu lygmeniu. Retai yra taikoma institucinis ar organizacinis valdymas, jie yra labiau siejami su administravimu ar vadovavimu, kai sprendimai dėl tam tikrų veiklų įgyvendinimo priimami sisteminiu lygmeniu ar konkrečioje saugomoje teritorijoje. Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, *saugomų teritorijų*

tvarkymo sąvoka turėtų apimti konkrečių teritorijų tvarkymo veiklas, tokias kaip gamtotvarkos, kraštovaizdžio, rekreacinių ir lankytojų srautų reguliavimo, švietimo, gamtos išteklių, kultūros paveldo ir kitų įgyvendinimą bei jų planavimą, peržiūrą, tvarkymo efektyvumo vertinimą, teritorijų kontrolę. P. Mierauskas [15] yra pasiūlęs *saugomų teritorijų valdymo* sąvoką sieti su viešuoju valdymu apimant visus saugomų teritorijų valdymo aspektus – politinius, teisinius, administravimo, veiklų planavimo ir įgyvendinimo, monitoringo, teritorijų priežiūros ir kontrolės, valdymo efektyvumo vertinimo ir t. t. Tuo tarpu tvarkymas gali būti suprantamas siauriau ir siejamas su atskirų teritorijų tvarkymu, t. y. jo planavimu ir įgyvendinimu, monitoringu, priežiūra, kontrole, taip pat tvarkymo efektyvumo vertinimu bei kitomis konkrečiomis veiklomis, kurios buvo anksčiau pažymėtos. Bet kai kuriais atvejais yra sunku rasti esminių skirtumų tarp kai kurių valdymo ir tvarkymo aspektų, nes tvarkymas yra sudedamoji valdymo dalis. Tokiais atvejais reikia atkreipti dėmesį į aptariamą kontekstą, ar platesnė sąvoka, ar konkretesnė taikoma sistemai ar konkrečiai teritorijai.

Pažymėtina, kad anglų kalboje vartojama *governance* sąvoka Lietuvoje taip pat yra aptariama, todėl saugomų teritorijų valdymo kontekste ši sąvoka turi atitikti bendruosius viešojo valdymo principus. Siūloma vartoti šiuos lietuviškus anglų kalbos termino *governance* atitikmenis: valda arba viešoji valda [9], valdysena [11]. Valdos terminas neturėtų būti taikomas saugomoms teritorijoms, nes tai yra sietina su žemės valdos terminu, paplitusiu saugomų teritorijų kontekste, todėl atsirastų painiavos. Valdysenos terminas aplinkosaugoje netaikomas, todėl saugomų teritorijų kontekste taip pat nepriimtinas. Saugomų teritorijų valdymas turi daug išskirtinumo, todėl būtų tikslinga viešojo valdymo (angl. *governance*) kontekste vartoti lietuvišką terminą – saugomų teritorijų valdymas [15]. Manoma, kad šis terminas turėtų būti vartojamas platesne prasme, kaip buvo minėta anksčiau, ir tokiu būdu skirtųsi nuo tradiciškai suprantamo administravimo. Toks sąvokos taikymas būtų korektiškesnis ir ją būtų tinkamiau vartoti Lietuvos saugomų teritorijų kontekste, jeigu Lietuvos saugomų teritorijų administravimo procese plačiau dalyvautų suinteresuotieji asmenis, nes dar iki šiol valdyme yra remiamasi hierarchine vadovavimo sistema, tai yra sprendimai priimami ir įgyvendinami vadovaujantis „iš viršaus į apačią“ principu. Lietuvoje saugomų teritorijų administravimo terminas iki šiol yra plačiai taikomas valstybinėse institucijose, bet ateityje būtų tikslingiau pakeisti į valdymo sąvoką, bet išplečiant suinteresuotųjų veikėjų ratą, nes dabar nacionalinių ir regioninių parkų valdymą gana neefektyviai atlieka jungtinės tarybos, į kurias kai kurios suinteresuotos organizacijos (pvz., savivaldybės, miškų urėdijos, kultūros paveldo ir pan.) nustatyta tvarka yra delegavusios savo atstovus [16]. Bet tam reiktų įgyvendinti naujojo viešojo valdymo principus, užtikrinant svarbesnį suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą saugomų teritorijų valdyme, tačiau išlaikant saugomų teritorijų tikslus aukščiau kitų sprendimų.

Kaip buvo minėta anksčiau, saugomų teritorijų valdymo sąvoka *governance* buvo plačiai aptarta V Pasaulio parkų kongrese (2003), Pasaulio saugomų teritorijų komisijos positarimuose (ypač 2007 m. Ispanijoje) bei Pasaulio gamtos apsaugos kongresuose 2004 ir 2008 m. [15]. Suprantama, apie tai jau buvo ir anksčiau diskutuojama. Svariausias indėlis buvo J. Grahamo ir kt. [7] parengta ir Pasaulio parkų kongrese (2003) pristatyta studija, kuri įnešė daugiau aiškumo apie gero valdymo principus, nors iki galo jų ir neišaiškino, bet

apie tai buvo daug diskutuota ir tai buvo aktualu ateičiai. Žinoma, kad vyko diskusijos ir dėl anglų kalboje plačiai vartojamo šiuolaikinio termino *governance*, dėl kurio aiškinimo vis dar nėra vienos nuomonės [1, 2, 23, 15, 23]. Tai nėra vien tik politinių sprendimų ir teisės aktų įgyvendinimo užtikrinimas, o apima platesnį kontekstą, bent jau minėtas kitas veiklas, kaip veiklų planavimas, kontrolė ir jų įgyvendinimas, tačiau mažai sietinas su hierarchiniu aukštesnių institucijų vadovavimu. Šis naujas požiūris į valdymą yra platesnis procesas, apimantis tiek viešosios politikos, tiek valdymo ir vadybos elementus visoje saugomų teritorijų sistemoje ir jų tinkluose, kur dalyvauja įvairūs suinteresuoti asmenys [13, 14, 18]. Pažymėtina, kad šis procesas apima tiek viešąjį, tiek privatų sektorius, nes dalis saugomų teritorijų yra valdomos ne valstybinių ar regioninių institucijų, o privačių iniciatyvų. Dažniausiai sprendimai yra priimami viešu konsensu, o ne hierarchiniu principu. Labiausiai tai yra taikoma nacionaliniams (regioniniams) parkams, saugomoms kraštovaizdžio ir jūrų akvatorijų teritorijoms bei tvarkomoms gamtos išteklių vietovėms, kuriose veiklas vykdo daugelis veikėjų, rečiau arba netaikoma mažoms teritorijoms, kaip draustiniai arba gamtiniai rezervatai.

Valdymo pokyčiai vyksta tiek globaliu, nacionaliniu, regioniniu, tiek vietiniu lygmenimis. Būtina pažymėti, kad pagal objektus skiriami keli specifiniai saugomų teritorijų valdymo tipai: kraštovaizdžio, kaimo plėtros, urbanistinis, aplinkos valdymo [14, 21]. Didelių ir kompleksinių teritorijų valdymas apima visuos šiuos minėtus tipus. Dėl to tokių teritorijų valdyme turi dalyvauti įvairių sričių suinteresuotieji veikėjai, nors tai apsunkina ir daro komplikuočiau valdymo modelį. Saugomų teritorijų šiuolaikinį valdymo modelį sudaro įvairūs formalūs, o kartais ir neformalūs jungtiniai valdymo organai (jungtinės tarybos, komitetai, komisijos). Jungtinės tarybos ar komitetai gali būti tiek valstybinių, regioninių, savivaldos institucijų, tiek nevalstybinių institucijų valdomose saugomose teritorijose, tačiau išorės atstovų santykis gali būti skirtingas [15]. Nacionaliniu lygmeniu tarybos ar komitetai gali būti įsteigti saugomų teritorijų sistemai, nacionaliniams ar regioniniams parkams ar kitoms nacionalinio lygmens teritorijoms valdyti, tuo tarpu komisijos dažniausiai yra patariamojo pobūdžio. Jungtiniai valdymo organai regioniniu ar vietiniu lygmenimis gali būti steigiami prie atskirų parkų ar kitų saugomų teritorijų tipų. Svarbu yra tai, kad būtų suformuojami jungtiniai valdymo organai, kurie sudarytų galimybę suinteresuotiesiems asmenims tinkamai dalyvauti priimant ir įgyvendinant sprendimus, formuoti visuomenei priimtinius prioritetus, tačiau jie negali prieštarauti saugomų teritorijų steigimo tikslams. Be to, yra tikslinga juos įtraukti į veiklų priežiūrą ir atskaitomybės užtikrinimą, tačiau ne visose visuomenėse tai yra įmanoma. Sėkmingas gero viešojo valdymo principų ir kriterijų užtikrinimas priklauso ir nuo visuomenės išsivystymo lygio [2, 3, 15].

Saugomų teritorijų valdymo tipai

Saugomų teritorijų valdymas yra skirtingas atskirose šalyse, tačiau siekiant apibendrinti yra sugrupuota į atskirus tipus, nors jie nėra gretinami su IUCN tvarkymo kategorijomis – kiekvienoje kategorijoje gali būti skirtingi valdymo tipai [4, 15]. Gera valdymo praktika yra taikoma ne visose šalyse, tai priklauso nuo įvairių faktorių. Priklausomybė

yra ne tik nuo politinio režimo, institucijų valdymo decentralizavimo, demokratijos išvystymo, bet ir nuo šalies socialinio ekonominio išsivystymo lygio, kultūrinių tradicijų ir pan. Dažniausiai centralizuotai valdomose šalyse sprendimai saugomų teritorijų valdyme priimami hierarchiniu principu, suinteresuotieji asmenys menkai ar tik formaliai dalyvauja sprendimų priėmime, o juos įgyvendina už saugomas teritorijas atsakingos organizacijos. Kitaip yra daugumoje federacinių ir decentralizuoto valdymo šalyse, kur sprendimų priėmimas, planavimas, atskaitomybė paprastai yra perduota regioninėms institucijoms, taip pat nevalstybinėms (viešosioms) organizacijoms, o kai kuriais atvejais ir vietinėms bendruomenėms, nevyriausybinėms ar net privačioms organizacijoms ar asmenims. Siekiant unifikuoti valdymo įvairovę, skiriami keturi saugomų teritorijų valdymo tipai: valstybinių institucijų, jungtiniu būdu, privačiai ir bendruomenių valdomos [2, 3].

Valstybinių institucijų valdomos saugomos teritorijos. Šiam valdymo tipui yra priiskiriamos ne tik nacionalinės, bet ir valstijų, žemių ar provincijų valdomos teritorijos. Tai priklauso nuo šalies politinės sistemos, politinio ir teritorinio decentralizavimo ir pan. Priklausomai nuo to, ar šalis yra federacinė, ar unitarinė, teritorijas valdo skirtingai – valstybinės nacionalinės, valstijų, kraštų, provincijų institucijos. Jos dažniausiai yra atsakingos už politikos formavimą, prioritetų nustatymą, tikslų ir uždavinių įgyvendinimą sisteminiu lygmeniu, priima įvairius sprendimus priklausomai nuo demokratinio išsivystymo. Jos taip pat gali sekti tikslų, uždavinių bei prioritetų įgyvendinimą, atlikti saugomų teritorijų administracijų priežiūrą, stebėti ir koordinuoti jų veiklas, atlikti vertinimus ir auditus. Valstybinės ar regioninės institucijos gali įtraukti ar neįtraukti įvairius suinteresuotuosius asmenis į valdymo procesus, tačiau išsivysčiusiose šalyse tai yra daroma, o kitose – bent formaliai. Atskirų saugomų teritorijų administracijos yra atskaitingos agentūroms, departamentams, o šios aukštesnio lygmens institucijoms (pvz., atitinkamoms ministerijoms) ar vyriausybei. Dažnai tai būna įvairios gamtosaugos ar specializuotos saugomų teritorijų agentūros, departamentai, tarnybos, o centralizuotai valdomose valstybėse gali būti tiesiogiai pavaldžios aplinkos ar analogiškai ministerijai. Decentralizuotai valdomose šalyse daugiau funkcijų yra perduodama saugomų teritorijų administracijoms, jungtiniams valdymo organams, komisijoms. Valstybinių ir regioninių saugomų teritorijų žemės nuosavybė yra įvairi: valstybinė arba mišri, privati. Kai kuriose šalyse valstybinėms ir regioninėms institucijoms valdant saugomas teritorijas, valdymas pagal atitinkamas sutartis gali būti perduodamas nevalstybinėms, nevyriausybinėms organizacijoms ar net privačioms organizacijoms ar asmenims bei vietinėms bendruomenėms. Tokiu būdu yra sudaromos sutartys, tačiau valstybinės ar regioninės institucijos pasilieka tam tikrą kontrolę, nepaisant, kad yra pasirašytos sutartys ir suformuoti jungtiniai valdymo organai. Yra nustatyta, kad nedidelių nevalstybinių saugomų teritorijų valdymas yra efektyvesnis nei valstybinių ar regioninių institucijų [2, 3, 13, 15].

Jungtiniu būdu valdomos saugomos teritorijos. Jungtiniu būdu valdomose saugomose teritorijose svarbiausias sprendimus priimantis vienetas yra jungtinis valdymo organas, kuris gali būti taryba, komitetas ar net komisija. Jungtinių valdymo organų yra ir kitose valdymo formose, tačiau svarbiausius sprendimus priima ne jie, o valstybinės ar regioninės institucijos, savivaldybės ar bendruomenių tarybos. Jungtiniai valdymo organai dažni yra labiau demokratiškai išsivysčiusiose šalyse ir jų priimami sprendimai turi realios ga-

lios, o ne vien formalūs. Tačiau dažnai valstybinės ar regioninės institucijos valdyme sau pasilieka daugiau teisių nei kitiems nariams. Yra įvairių jungtinio valdymo formų ir jos priklauso nuo politinio, teisinio konteksto bei šalies tradicijų. Jungtiniai valdymo organai formuojami skirtingai, atsižvelgiant į atitinkamus šalies teisės dokumentus. Teisės dokumentuose yra nustatyta jų formavimo tvarka, atskirų narių teisės ir atsakomybė. Į juos įeina įvairūs suinteresuotieji asmenys, turintys tikslų dalyvauti konkrečios teritorijos valdyme ir išteklių naudojime: tiek valstybinės ar regioninės, tiek nevyriausybines gamtosauuginės ir išteklius naudojančios (pvz.: ūkininkų, žvejų ar medžiotojų sąjungos, asociacijos ir pan.), dažnai ir privačios organizacijos. Sprendimai yra priimami remiantis daugumos nuomone balsavimų metu. Tačiau reikia pažymėti, kad sprendimai negali prieštarauti saugomų teritorijų steigimo tikslams, nes tokiu būdu gali iškilti grėsmė saugomų vertybių apsaugai. Jungtiniu būdu valdomos saugomos teritorijos yra demokratiško valdymo pavyzdys, tačiau būna atvejų, kai vyraujančių suinteresuotųjų asmenų sprendimai ar nuomonės nėra palankios gamtos ir kultūros vertybių apsaugai. Nepakankamai demokratiškai išsivysčiusiose šalyse jungtiniai valdymo organai paprastai yra formalūs, o jų sprendimai yra neįgyvendinami [2, 3, 15].

Privačiai valdomos saugomos teritorijos. Privačios saugomos teritorijos yra seniausios po vietinių bendruomenių. Jos atsirado įvairiems didikams steigiant specialias gamtos ištekliams naudoti teritorijas, kur lankymasis ir naudojimas buvo ribojamas. Šiuo metu yra įvairiai valdomų privačių teritorijų: vienas valdo organizacijos, kitas – asmenys. Didelė dalis privačių teritorijų atitinka tarptautinius reikalavimus, kitos jų neatitinka ir nėra priskiriamos nė vienai IUCN kategorijai. Privačios saugomos teritorijos turi skirtingus steigimo tikslus, dėl to jų valdymas skiriasi. Vienų steigimo tikslai yra gamtos ar kitų išteklių išsaugojimas, tačiau daugelio yra ir biologinės įvairovės išsaugojimas. Privačių saugomų teritorijų skaičius pasaulyje auga. Jų pagausėjimą lėmė ne tik senos nuosavybės tradicijos, bet ir „naujosios viešosios vadybos“ principų plėtra 8-ame ir 9-ame XX amžiaus dešimtmėčiuose. Yra daug atvejų, kai saugomos teritorijos yra išnuomojamos privačioms kompanijoms ir saugomų teritorijų apsauga perduota privačioms saugos bendrovėms, o mažesnes gali valdyti ir pavieniai asmenys pagal atitinkamas sutartis. Dažnai teritorijų valdymas priklauso nuo to, kas yra jų savininkas, – vienaip valdomos, kai priklauso visuomeninėms gamtos saugos organizacijoms, kitaip – kai mokslo ir studijų organizacijoms, privačioms organizacijoms ar asmenims. Iš kitos pusės, savininkai ar valdytojai gali sudaryti sutartis su valstybinėmis ar regioninėmis, ar savivaldos institucijomis ir įgyvendinti atskiras apsaugos ir tvarkymo programas, tačiau tokiu atveju valstybinės, regioninės ar savivaldos institucijos turi įtakos teritorijų apsaugai ir tvarkymui [2, 3, 15].

Bendruomenių valdomos saugomos teritorijos. Manoma, kad bendruomenių saugomos teritorijos yra seniausias tipas, atsiradęs siekiant išsaugoti įvairias šventas ar gamtinių išteklių turinčias vietas, skirtas konkrečioms bendruomenėms. Tiek anksčiau, tiek dabar jų tikslai dažnai nėra išsaugoti biologinę įvairovę, tad jas dažnai yra sunku priskirti kokiai nors IUCN tarptautinei kategorijai, išskyrus saugomas gamtos išteklių vietas (VI kategorija). Pagal IUCN reikalavimus saugomos teritorijos turi būti įsteigtos teisės dokumentais, o bendruomenių ne visada gali būti įteisintos [4, 5, 6]. Nepaisant to, kad jų steigimas dažnai yra gamtos išteklių išsaugojimas ir biologinė įvairovė, žmonių naudoja-

ma kaip ištekliai, tačiau jie naudojami tausiai ir tokiu būdu jų svarba yra didelė. Paprastai vietinių bendruomenių saugomos teritorijos yra paplitusios tarp senųjų vietinių tautų, kaip Australijos aborigenai, Amerikos indėnai, Pietryčių Azijos vietiniai gyventojai. Retais atvejais Europoje, JAV ar Kanadoje yra tokių saugomų teritorijų, kurias valdo ne vietinės tautos, o šiuolaikiškos bendruomenės, bet tai reti atvejai. Paprastai senosios tautos teritorijas valdo remiantis papročiais, tradicijomis, bendruomenių nustatytomis taisyklėmis, tačiau pastaraisiais metais imama valdyti ir šiuolaikiškais būdais. Pažymėtina, kad yra teritorijų, kur yra vykdomas jungtinis valdymas, kai į šį procesą yra įtraukiami įvairūs suinteresuotieji asmenys [2, 3]. Dažniausiai tai įvyksta, kai vietinės bendruomenės dalyvauja įvairiose ekonominės paramos ar gamtos saugos programose. Tokiais atvejais valstybinių, regioninių ar savivaldybių institucijų ar kitų suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas yra reikalingas įgyvendinant programas, nes teritorijų apsauga bei tvarkymas turi būti sprendžiamas kolektyviniu būdu. Nors šis saugomų teritorijų valdymo tipas yra senas, jose sprendimus priiminėja bendruomenių tarybos ir jų valdymas šiuo metu dažnai derinamas su šiuolaikinėmis viešojo valdymo tendencijomis [2, 3, 15].

P. Mierauskas yra konstatavęs, kad tikslinga išskirti ir *savivaldybių valdomas teritorijas* [15], nors G. Borrini-Feyerabend ir kt. [2, 3] nėra jų išskyrę į atskirą valdymo tipą. Tai galima pagrįsti tuo, kad savivaldybės nėra valstybinės institucijos, o kai kuriose šalyse jos taip pat negali atstovauti vietinių bendruomenių, todėl šis autorius mano, kad yra tikslinga išskirti kaip atskirą valdymo tipą. Tose šalyse, kur vietinės bendruomenės aktyviai dalyvauja savivaldoje, savivaldybių valdymo organai yra demokratiškai išrinkti, saugomas teritorijas galima priskirti prie bendruomenių valdomų. Savivaldos veikloms ir jų sprendimų įgyvendinimų užtikrinimui yra paskirti vykdomieji organai – savivaldybių administracijos ar pan. Tose šalyse, kur savivaldybių administracijos yra atsakingos už vietinių draustinių ar kitų saugomų teritorijų valdymą, šį valdymą yra sunku priskirti anksčiau paminėtiems valdymo tipams. Lietuvoje ir kai kuriose Rytų ar Vidurio Europos šalyse savivaldybių administracijos valdo vietinius draustinius, tuo tarpu Anglijoje savivaldybių tarybos valdo ne tik dalį vietinių draustinių, bet net kelis nacionalinius parkus, pvz., kai parkas užima kelių savivaldybių teritorijas [12]. Šiuo Anglijos pavyzdžiu galima teikti, kad savivaldybės saugomų teritorijų valdymui įsteigia jungtinius valdymo organus, tad tokiu atveju tos teritorijos yra valdomos jungtiniu būdu. Tose šalyse, kur teritorijų valdymo funkcijos yra perduotos savivaldybių administracijoms, negalima jų priskirti vienam ar kitam paminėtam valdymo tipui. Lietuvoje savivaldybių saugomas teritorijas valdo savivaldybių administracijų padaliniai, kurie ne visada gali turėti jungtines tarybas [15, 16]. Tokiais atvejais savivaldybių valdomas teritorijas negalima priskirti prie jungtinio valdymo tipo, dėl to tikslinga išskirti į atskirą tipą.

Išvados

1. Saugomų teritorijų valdymo sąvoka mokslininkų ar gamtos augininkų traktuojama skirtingai, dėl to yra tikslinga nustatyti skirtumus tarp valdymo, administravimo ir tvarkymo. Saugomų teritorijų valdymo sąvoka turi būti taikoma platesniame kontekste,

apimant politinius, teisinius, administravimo ir įvairius tvarkymo aspektus. Saugomų teritorijų valdymas yra siejamas su viešojo valdymo sąvoka ir šiame procese dalyvauja suinteresuotieji asmenys ir sprendimai priimami platesniame kontekste. Saugomų teritorijų administravimas apima tradicinį valdymą, kai suinteresuotieji asmenys nedalyvauja arba tik formaliai dalyvauja sprendimų priėmimo procese.

2. Pastarajame dešimtmetyje saugomų teritorijų valdyme sustiprėjo naujojo viešojo valdymo principų taikymas, dėl to daugelyje išsivysčiusių šalių saugomų teritorijų valdyme įsivyravo jungtinių organų dalyvavimas šiame procese. Viešojo valdymo principai akcentuoja ir vietinių bendruomenių dalyvavimą valdyme, dėl to vis daugiau saugomų teritorijų valdymo funkcijų yra perduodama vietinėms bendruomenėms ar savivaldos institucijoms.

3. Naujojo viešojo valdymo principai nėra taikomi centralizuotai valdomose šalyse arba pereinamojo tipo, kuriose vis dar valdymas yra decentralizuotas. Dažnai saugomų teritorijų valdymas yra susietas su bendru šalies valdymu, tad centralizuotai valdomose šalyse vyrauja tradicinis saugomų teritorijų administravimas, o decentralizuotai valdomose yra siejamas su naujojo viešojo valdymo principais. Galima konstatuoti, kad Lietuvoje saugomų teritorijų valdyme dar nėra taikomi naujieji viešojo valdymo principai.

4. Tikslinga yra išskirti savivaldybių valdomas saugomas teritorijas tose šalyse, kuriose vietinių bendruomenių įtaka savivaldoje yra silpna, o savivaldybėms priklausančias teritorijas valdo jų administraciniai padaliniai ir prie jų nėra jungtinių valdymo organų arba jie tik formalūs, kai suinteresuotieji asmenys nedalyvauja priimant sprendimus.

5. Saugomų teritorijų tvarkymo sąvoką tikslinga taikyti konkrečių teritorijų veiklų planavimui ir jų įgyvendinimui. Tokios veiklos yra gamtotvarkos, kraštovarkos, rekreacinės infrastruktūros tvarkymas, lankytojų srautų valdymas, teritorijų priežiūra ir kontrolė. Teritorijų tvarkymas yra sudėtinė platesnio valdymo konteksto dalis, tačiau tam tikrais atvejais valdymo ir tvarkymo sąvokos gali būti taikomos tame pačiame kontekste.

Literatūra

1. Bevir, M. *Encyclopedia of Governance*. Sage Publ. Inc., 2007.
2. Borrini-Feyerabend, G., Johnston, J., Pansky, D. Protected Areas Governance. In: Lokwood, M., Worboys, G. L., Kothari, A. *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006, p. 116–144.
3. Borrini-Feyerabend, G. *Governance of protected areas, participation and equity*. In: Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Areas Sites and Networks. Technical Report 15. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004.
4. Davey, A., Philips, A. *National system planning for protected areas*. Gland–Cambridge: IUCN, 1998.
5. Gillespie, A. Defining internationally protected areas. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2009, 12, 229–247.
6. Gillespie, A. *Protected Areas and International Environmental Law*. Boston, MA: Brill Academic Publishers, 2007.

7. Graham, J., Amos, B., Plumtre T. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Discussion Paper*. Ottawa: Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and the Canadian International Development Agency, 2003.
8. Gudelis D. Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos. *Viešasis valdymas*. Ats. red. V. Smalskys. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 23–39.
9. Gudelis D. *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
10. International Union for Nature Conservation (IUCN). *Guidelines for Protected Areas Management Categories*. CNPPA/WCMC. Gland–Cambridge: IUCN, 1994.
11. Laurėnas V. Lietuvos politinės valdysenos problema. Iš: Bielinis L. (sud.). *Naujojo politinio veikimo formos Lietuvoje*. Vilnius, 2010, p. 9–35.
12. Lawton, J. H., Brotherton, P. N. M., Brown, V. K., Elphick, C., Fitter, A. H., Forshaw, J., Haddow, R. W., Hilborne, S., Leafe, R. N., Mace, G. M., Southgate, M. P., Sutherland, W. J., Tew, T. E., Varley, J., & Wynne, G. R. *Making Space for Nature: a review of England's wildlife sites and ecological network*. Report to DEFRA, 2010.
13. Lockwood, M. Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*, 2010, 91, p. 754–766.
14. Mehnen, N., Mose, I., Strijker, D. Governance in protected areas – current state of research and existing research gaps. *Proceedings of 1st International Conference on Landscape Economics*, July 2–4, 2009, Vienna, 2009.
15. Mierauskas P. *Saugomų teritorijų politika ir valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
16. Mierauskas P. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas Lietuvos saugomų teritorijų valdyme. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, 3(7), 125–143.
17. Mose, I. Weixlbaumer, N. A new paradigm for protected areas in Europe? In Mose I. (Ed.). *Protected Areas and Regional Development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd., 2007, p. 3–19.
18. Nkhata, B. A., Breen, C. A framework for exploring integrated learning systems for the governance and management of public protected areas. *Environmental Management*, 2010, 45, 403–413.
19. Phillips, A. The History of the International System of Protected Areas Categorization. *Parks*, 2007, 14, 5–15.
20. Pivoras S., Visockaitė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, 10, 27–40.
21. Pollermann, K. *Regional Governance and Biosphere Reserves – Empiric results from case studies in Germany and Great Britain*. 2006. http://www.ttef.org.uk/Braunton_Burrows_File/TTEF%20-%20Biosphere%20Reserve%20-%20Regional%20Governance%20-%20English%20Summary.pdf [žiūrėta 2012-04-05].
22. Smalskys V. Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais. *Viešasis valdymas*. Ats. red. V. Smalskys. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 10–22.
23. Treib, O., Bahr, H., Falkner, G. Models of Governance: a note to towards conceptual clarification. *European Governance Papers*, 2005, 22 p.
24. Wright, G. R. *National Parks and Protected Areas: their Role in the Environmental Protection*. Blackwell Science, 1996.

Pranas Mierauskas, Vainius Smalskys

Principles of Organisation of the Protected Area System in the Context of New Public Governance

Abstract

The article analyses governance and management concepts, differences and applications in the case of protected areas. The authors explain the differences between management and governance conceptions in the context of protected areas. The term *protected area management* has been used in traditional ways and addresses the measures undertaken with regard to a given site or situation. It also addresses the fact that participation of stakeholders in the decision-making process is not taking place or it is merely formal. Meanwhile, the new public governance principles allow stakeholders' participation in the decision-making process. These principles are applied in the context of *protected area governance*. The new concept includes political and legal aspects. In addition to the existing types of governance of protected areas - governmental, co-managed, private protected and community conserved areas – the authors suggest to identify the areas protected on a municipal level in the countries under centralised governance and where local communities do not play an active role in the decision-making process, and the protected areas are administrated by municipal administration departments.

Pranas Mierauskas – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto docentas.

E. paštas: mierauskas@mruni.eu

Vainius Smalskys – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto direktorius, docentas.

E. paštas: vainius@mruni.eu

Pranas Mierauskas – Associate Professor of the Public Management Institute, Faculty of Policy and Management, Mykolas Romeris University. E-mail: mierauskas@mruni.eu.

Vainius Smalskys – Director of the Public Management Institute, Faculty of Policy and Management, Mykolas Romeris University, Associate Professor. E-mail: vainius@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2013 m. balandžio mėn.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.