

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETO
APLINKOS POLITIKOS KATEDRA

MONIKA DANEIKAITE
(APLINKOS APSAUGOS POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS)

URBANISTINES PLETROS LIETUVOS SAUGOMOSE TERITORIJOSE
REGLAMENTAVIMAS
Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
lekt. Gintautas Tiškus
Konsultantas –
prof. dr. Imantas Lazdinis

Vilnius, 2011

TURINYS

IVADAS	3
1.URBANISTINĖS PLĖTROS LIETUVOS SAUGOMOSE TERITORIJOSE REGLAMENTAVIMO STRUKTŪRA.....	7
1.1 Saugomų teritorijų Europos Sąjungoje struktūra ir administravimas (apžvalga).....	7
1.2 Saugomų teritorijų Lietuvoje sistema	13
1.3 Saugomų teritorijų įstatymo ir poįstatyminių teisės aktų analizė.....	17
1.4 Teritorijų planavimo įstatymas ir poįstatyminių teisės aktų analizė	25
1.5 Kiti teisės aktai įtakojantys saugomų teritorijų tvarkymą, naudojimą ir apsaugą.....	30
1.6 Saugomų teritorijų valdymo ir administravimo struktūros analizė	33
2.URBANISTINĖS PLĖTROS PROBLEMŲ PAJŪRIO REGIONINIAME PARKE ANALIZĖ	38
2.1 Būtinų plėtros reikmių ir apsaugos problematikos analizė	38
2.2 Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano ir Pajūrio regioninio parko planavimo dokumentų nuostatų suderinamumo analizė.....	41
3.SAUGOMŲ TERITORIJŲ PLANAVIMO IR VALDYMO TOBULINIMAS.....	46
3.1 Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų teisės aktų sistema ir jos tobulinimo pasiūlymai.....	46
3.2 Administravimo problemų, kylančių derinant saugomų teritorijų apsaugos ir plėtros reikmes, sprendimo būdai	48
IŠVADOS	51
REKOMENDACIJOS IR PASIŪLYMAI	52
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS.....	54
SANTRAUKA	59
SUMMARY	61
PRIEDAI	63

ĮVADAS

Saugomos teritorijos – tai sausumos ir (ar) vandens plotai nustatytais aiškiais ribomis, turintys pripažintą mokslinę, ekologinę, kultūrinę ir kitokią vertę ir kurioms teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas. Lietuvos saugomos teritorijos skirtos gamtai ir kultūros paveldo kompleksams, ekologiškai pusiausvyrai ir biologiškai įvairovei išsaugoti, gamtos ištekliams atkurti. Paskutinio dešimtmečio tendencija yra tapę plėsti saugomų teritorijų tinklą.

Šiandien vis daugiau dėmesio yra skiriama saugomų teritorijų apsaugai ir vis mažiau – joje gyvenančiam ar planuojančiam įsikurti žmogui. Privačios nuosavybės saugomose teritorijose atsiradimas ir gyvavimas yra girežtai reglamentuotas, nors jos yra skirtos ne tik gamtai, bet ir žmogui. Problema tampa urbanistinė plėtra Lietuvos saugomose teritorijose ir jos reglamentavimas.

Saugomose teritorijose akivaizdžiai susikerta išsaugojimo ir naudojimo interesai. Jos reikalauja išskirtinio žmogaus dėmesio, rūpesčio. Būtina sukurti reikiamas teises, administracines, planavimo, švietimo bei kitas prielaidas saugomų teritorijų tikslams pasiekti, bei vykti racionaliai ir subalansuotai urbanistinei plėtrai.

Daugiausia **problemų** kelia atskirų teisės aktų neracionalios ir nederančios tarpusavyje nuostatos, kurios dažnai sukelia visuomenės nepasitenkinimą saugomų teritorijų teisine sistema. Svarbu išsiaiškinti, ar atskirų teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios veiklą saugomose teritorijose yra racionalios, ar dera tarpusavyje, ar jose netrūksta aiškumo ir skaidrumo, koks yra saugomų teritorijų teisinės bazės išvystymo lygis.

Lietuvoje saugomų teritorijų apskaitą, apsaugą bei tvarkymą reglamentuoja Saugomų teritorijų įstatymas. Taip pat – Aplinkos apsaugos, Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos, Miškų, Teritorijų planavimo, Statybos bei kiti įstatymai, saugomų teritorijų nuostatai, saugomų teritorijų planavimo dokumentai, saugomų teritorijų, jų zonų, teritorijos dalių ar paveldo objektų tipiniai ir (ar) individualūs apsaugos, taip pat saugomų teritorijų regioniniai architektūriniai reglamentai, apsaugos sutartys.

Taip pat viena iš svarbiausių **problemų** – kaip suderinti būtinus plėtros poreikius su apsauga? Ar galima juos suderinti? Saugomų teritorijų direkcijos rūpinasi tik apsauga, o plėtra rūpinasi savivaldybės. Svarbu ištirti, kokios yra saugomų teritorijų administravimo problemos Lietuvos Respublikoje, jas palyginti su kitų šalių praktika ir pavyzdžiais.

Temos aktualumas. Šiuo metu vis dažniau pasigirsta neigiamų atsiliepimų tiek visuomenėje tiek ir tarp valdžios atstovų apie saugomų teritorijų urbanistinės plėtros reglamentavimą ir apie šios teisinės bazės trūkumus. Dabartinė Lietuvos teisės aktų sistema yra

apsiribojusi vien tik draudimais ir apribojimais saugomose teritorijose gyvenančių savininkų ar kitų naudotojų teisių atžvilgiu. Svarbu tinkamas ir kokybiškas saugomų teritorijų valdymas, kuris neatsiejamas nuo teisės aktų kūrimo ir jų įgyvendinimo, bei gerai parengti įstatymai ir kiti teisės aktai, kurie būtų orientuoti ne tik į gamtos apsaugą, bet ir į žmogaus būtinas reikmes.

Tyrimo objektas: urbanistinės plėtros Lietuvos saugomose teritorijose reglamentavimas.

Tyrimo dalykas: Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys urbanistinę plėtrą Lietuvos saugomose teritorijose ir Pajūrio regioniniame parke ir kiti su tuo susiję dokumentai.

Tyrimo hipotezė: šiame darbe nagrinėdami teisės aktus, reglamentuojančius urbanistinę plėtrą Lietuvos saugomose teritorijose ir kitus su tuo susijusius dokumentus, manome, kad teisinė bazė nėra tobula, kadangi atskirų teisės aktų nuostatos nėra racionalios, aiškios ir derančios tarpusavyje, todėl galime susidurti su pasekmėmis – nepakankamu saugomų teritorijų apsaugos ir naudojimo užtikrinimu; taip pat derinant saugomų teritorijų apsaugą ir būtinus plėtros poreikius, kyla administravimo problemų, todėl gali būti nepanaudotų galimybių gerinti apsaugos ir plėtros reikmes.

Tyrimo tikslas: išanalizuoti ir nustatyti ar racionalios, aiškios bei skaidrios atskirų teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios saugojimą, naudojimą ir urbanistinę plėtrą Lietuvos saugomose teritorijose, bei įvertinti kaip jos dera tarpusavyje.

Tyrimo uždaviniai:

- Atlikti sisteminių teisės aktų, susijusių su urbanistine plėtra Lietuvos saugomose teritorijose ir Pajūrio regioniniame parke, analizę.
- Išanalizuoti kaip teisės aktai taikomi Pajūrio regioniniame parke, bei pateikti jų vertinimą.
- Iširti, kodėl ir kokių neaiškumų ir nesuderinamumų yra likę teisės aktų nuostatose, susijusiose su urbanistine plėtra Lietuvos saugomose teritorijose, bei pateikti jų vertinimą.
- Remiantis Lietuvos Respublikos ir kitų šalių pavyzdžiais ir praktika, išanalizuoti saugomų teritorijų apsaugos valdymo struktūrą bei administravimo klausimus, išylančias problemas.

Tyrimo metodai:

- *Sisteminė analizė* – šis metodas naudotas analizuojant Lietuvos teisinę bazę, aiškinantis urbanistinės plėtros teisinio reglamentavimo Lietuvos saugomose teritorijose sistemą.
- *Lyginimas* – pasinaudojant šiuo metodu, analizuoti Lietuvos ir užsienio valstybių saugomų teritorijų administravimo praktika ir pavyzdžiai.

- *Apibendrinimas* – naudotas aiškinantis urbanistinės plėtros saugomose teritorijose reglamentavimo bendruosius teiginius, dėsningumus, principus.

Darbe naudojami sutrumpinimai:

- EB – Europos Bendrija;
- ES – Europos Sąjunga;
- IUCN – Tarptautinė gamtos ir gamtinių išteklių apsaugos sąjunga (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources);
- JT – Jungtinės Tautos;
- NKVĮ – Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymas;
- PRP – Pajūrio regioninis parkas;
- PŪV PAV – Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas;
- SST – specialiosios saugomos teritorijos;
- SSV – specialiosios saugomos vietovės;
- ST – saugomos teritorijos;
- STĮ – Saugomų teritorijų įstatymas;
- TPI – Teritorijų planavimo įstatymas;
- UNEP – Jungtinių Tautų aplinkos programa (United Nations Environment Programme);
- UNESCO – Jungtinių Tautų švietimo, mokslo ir kultūros organizacija (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization);
- VFR – Vokietijos Federacinė respublika;
- VSTT – Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba.

Literatūros apžvalga. Tyrimo metu išanalizuoti Saugomų teritorijų įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas ir kiti su saugomų teritorijų apsauga, tvarkymu ir naudojimu susiję teisės aktai, urbanistinės plėtros ir administravimo saugomose teritorijose klausimai. Nagrinėti Pajūrio regioninio parko apsaugos ir tvarkymo reglamentai, Klaipėdos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano sprendiniai, taip pat su urbanistine plėtra saugomose teritorijose susiję kiti įstatymai, nutarimai ir norminiai dokumentai. Tyrimo metu remtasi straipsniais, skelbtais įvairiuose laikraščiuose, žurnaluose, televizijos laidose, internetinėse svetainėse. Daug žinių gauta iš perskaitytų šia tema knygų: R. Baškytė „System of Protected Areas of Lithuania“, R. Baškytė, V. Bezaras ir P. Kavaliauskas „Lietuvos saugomos teritorijos“, L. Budrys „Nacionalinės gamtosaugos akcentai Europos Sąjungos kontekste“ ir kt. Nagrinėti ir užsienio, pvz. Vokietijos Federacinės Respublikos, Airijos Respublikos ir Belgijos leidiniuose skelbti straipsniai.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, 3 skyriai, išvados, pasiūlymai ir naudotos literatūros sąrašas. Darbo apimtis – 67 puslapiai, jame yra 1 lentelė, 7 paveikslai ir 4 priedai. Bibliografinį aprašą sudaro 65 šaltiniai.

Darbe naudotos sąvokos:

Saugomos teritorijos – sausumos ir (ar) vandens plotai nustatytais aiškiais ribomis, turintys pripažintą mokslinę, ekologinę, kultūrinę ir kitokią vertę ir kuriems teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas (tvarka). [5]

Saugomų teritorijų apsauga – procesas, susidedantis iš saugomų planavimo bei projektavimo, konkrečių apsaugos ir tvarkymo priemonių įgyvendinimo, kontrolės, taip pat aplinkosauginio švietimo. [5]

Saugomų teritorijų tvarkymas – veiksmai, kuriais siekiama išsaugoti, racionaliai naudoti ir atkurti pažeistus gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus (vertybes), pritaikyti saugomas teritorijas pažintiniam turizmui. [5]

Teritorijų planavimas – nustatyta procedūra teritorijos vystymo bendrajai erdvinei koncepcijai, žemės naudojimo prioritetams, aplinkosaugos, paminklosaugos ir kitoms sąlygoms nustatyti, žemės, miško ir vandens naudmenų, gyvenamųjų vietovių, gamybos bei infrastruktūros sistemai formuoti, gyventojų užimtumui reguliuoti, fizinių ir juridinių asmenų veiklos plėtojimo teisėms teritorijoje nustatyti. [8]

Urbanistinė plėtra – saugomose teritorijose žemės nuosavybę turinčio savininko ar kito naudotojo būtinų jo reikmių plėtra: gyvenamojo namo, ūkininko ūkio pastato, inžinerinės, susisiekimo infrastruktūros, pramonės įmonių ir kitų statinių statyba bei plėtra, taip pat esamų ar buvusių sodybų atkūrimas.

Infrastruktūra – įvairių veiklos sričių objektų, aptarnaujančių ūkį ir gyventojus, kompleksas (inžineriniai tinklai, susisiekimo komunikacijos, komunaliniai, visuomeniniai, prekybos ir kiti gyventojų paslaugoms teikti ir aplinkos kokybei gerinti reikalingi objektai). [8]

1.URBANISTINĖS PLĖTROS LIETUVOS SAUGOMOSE TERITORIJOSE REGLAMENTAVIMO STRUKTŪRA

1.1 Saugomų teritorijų Europos Sąjungoje struktūra ir administravimas (apžvalga)

Saugomos teritorijos – sausumos ir vandens plotai, kuriose dėl kraštovaizdžio, ekosistemų, įvairių elementų ir objektų gamtinės bei kultūrinės vertės, ypatingų apsauginių, rekreacinių bei ūkinių ypatybių yra įvairiai ribojama ar draudžiama žmogaus veikla. [19]

Šiuo metu pasaulyje ST yra per 50 000, ir sudaro daugiau kaip 11 proc. žemės paviršiaus ploto. Pvz., vien Kenijoje yra apie 50 rezervatų ir nacionalinių parkų, Austrijoje, Danijoje, Vokietijoje ST užima per 25 proc., Skandinavijos šalyse, Olandijoje, Italijoje apie 6 - 10 proc. šalies teritorijos ploto. Daugumoje Europos valstybių didžiausius ST plotus sudaro saugomi kraštovaizdžiai. [36]

Kiekviena Europos ar pasaulio šalis kuria savo ST sistemas. Pirma ST pasaulyje – Jeloustono (Yellowstone) nacionalinis parkas, kuris įkurtas JAV 1872 m. vulkaninėje plynaukštėje krioklių, geizerių, karštų vandens versmių, ežerų, miškų ir retųjų gyvūnų (bizonų, lokių, sniego avinų ir kt. gyvūnų) apsaugai. Kituose pasaulio kraštuose nacionaliniai parkai įsteigti: Australijoje – 1891 m., Naujojoje Zelandijoje – 1893 m., Švedijoje – 1909 m. [36]

Pasaulio Gamtos Apsaugos Sąjunga savo Generalinėje Asamblėjoje (1994 m.) patvirtino 6 ST kategorijas):

I – rezervatai. Jie steigiami ir tvarkomi mokslo poreikiams tenkinti ir laukinės gamtos apsaugai;

II – nacionaliniai parkai. Jie steigiami ir tvarkomi ekosistemų apsaugai ir rekreacijos plėtrai;

III – gamtos paminklai. Jie steigiami konkrečių gamtos elementų apsaugai ir tvarkymui;

IV – buveinių ir rūšių vietovės arba gamtiniai draustiniai, kurių rūšių išsaugojimui reikalingas gamtos tvarkymas.

V – saugomos kraštovaizdžio ar jūrų akvatorijos vietovės. Jos steigiamos kraštovaizdžiui išsaugoti ir rekreacijai vystyti.

VI – tvarkomos gamtos išteklių vietovės. Jos steigiamos subalansuotam gamtos išteklių naudojimui ir apsaugai. [27]

Pagal JT patvirtintą Aplinkos Apsaugos (UNEP) tarptautinę klasifikaciją, skiriamos šios ST:

1. Rezervatai. Steigiami norint išsaugoti maksimaliai nepakeistą teritoriją ir joje vykstančius procesus, užtikrinti natūralų jos vystymąsi, mokslo, švietimo ir panašiais tikslais.

2. Nacionaliniai parkai. Skirti išsaugoti reikšmingus gamtinius ir gamtinius - kultūrinius arealus gamtinio kompensavimo, mokslo, švietimo, rekreacijos tikslais. Tai didelės teritorijos, su nepažeistais gyvosios gamtos ryšiais.

3. Gamtos paminklai. Steigiami norint išsaugoti gamtinio kraštovaizdžio objektus arba bruožus.

4. Saugomi kraštovaizdžiai ir jūrovaizdžiai - norint išsaugoti reikšmingus gamtinius kraštovaizdžius, derinant apsaugos režimą su ribota ūkine veikla, nepažeidžiant saugojamo kraštovaizdžio vertės.

5. Išteklių rezervatas. Skirti arealo gamtinių išteklių, ateities naudojimui, išsaugoti.

6. Antropologinis rezervatas. Steigiamas norint išsaugoti tradicinį gyvenimo būdą ir harmoningus tradicinius visuomeninius santykius su aplinka.

7. Daugiatikslio panaudojimo arealas. Užtikrina patvarų išteklių naudojimą, išlaiko teritorijos gamtinę – kultūrinę pusiausvyrą.

8. Biosferos rezervatas. Tai – tarptautinės reikšmės arealai, skirti išsaugoti rūšių bendrijų natūralią aplinką monitoringo ir mokslo tyrimo tikslais.

9. Pasaulinio paveldo objektai. Steigiami pasaulinės reikšmės gamtos ir kultūros objektų, įtrauktų į Pasaulinės Paveldo konvencijos sąrašus, išsaugojimui. [36]

ES, siekdama užtikrinti biologinės įvairovės, natūralių būveinių ir laukinės faunos bei floros išsaugojimą valstybių narių teritorijose 1992 metais, priimdamos Buveinių direktyvą 92/4EEB, sukūrė ekologinį tinklą „Natura 2000“, kuris apjungtų natūralias ir pusiau natūralias buveines ir nykstančių gyvūnų ir augalų paplitimo vietas į bendrą ST tinklą ir taip išsaugotų Europos gamtą ateities kartoms. [42, 50] Sujungti ST Europoje į vientisą sistemą turi pasaulinės reikšmės tikslą, kuris turi būti pasiektas veikiant nacionaliniu ir lokaliu lygiu. [56]

Šios teritorijos, kartu su vietovėmis, atrinktomis pagal 1979 m. išleistą Paukščių direktyvą 79/409/EEB, sudaro ST ekologinį tinklą „Natura 2000“. [45] „Natura 2000“ tinklą sudaro SST, nustatytos vienai ar daugiau iš 230 buveinių rūšių, kurioms gresia pavojus, ir daugiau kaip 1000 rūšių, išvardytų Buveinių direktyvos prieduose. Jis taip pat apima SSV, kurios klasifikuojamos pagal Paukščių direktyvą ir yra nustatytos daugiau kaip 190 nykstančių paukščių rūšių bei tarptautinės svarbos šlapžemėms. [49]

Į „Natura 2000“ tinklą iki šiol įtraukta apie 25 000 teritorijų. Kartu jos apima beveik penktadalį Europos teritorijos. [49]

Kiekviena šalis narė įgyvendinusi „Natura 2000“ teritorijų tinklą yra įpareigota užtikrinti palankią ilgalaikę apsaugą tam tikrai buveinei ar gyvūnų, augalų rūšims, dėl kurių šios teritorijos buvo įsteigtos. [39]

Teisinis „Natura 2000” pagrindas yra dvi ES gamtos apsaugos direktyvos – Paukščių ir Buveinių. Paukščių ir Buveinių direktyvų teisiniai ES dokumentai yra susiję su natūralių buveinių, floros ir faunos apsauga, taip pat su jau minėtu Europos ST tinklo sukūrimu. [56] Remiantis Paukščių ir Buveinių direktyvomis, ES gamtos apsaugos politika užtikrina efektyvią unikalios biologinės įvairovės apsaugą visoje Europoje. Taip pat užtikrina, kad visos ES šalys turi tuos pačius teisinius įsipareigojimus saugant teritorijas, įtrauktas į „Natura 2000” tinklą. [38]

Pačios valstybės narės sprendžia, kaip teritorijos apsaugą užtikrinti teisinėmis priemonėmis. Gali būti taikomos tokios nuostatos:

- įstatyminės (pvz., sukurti gamtos draustinį);
- sutartinės (pvz., pasirašyti tvarkymo susitarimus su žemės savininku);
- administracinės (suteikti būtinų lėšų teritorijai tvarkyti). [49]

Kad ir koks būdas būtų taikomas, būtina atsižvelgti į atitinkamos srities ekonominius, socialinius ir kultūrinius reikalavimus ir regionines bei vietos charakteristikas. [49]

Bendrieji išsaugojimo parametrai visoms „Natura 2000” teritorijoms, kuriuos turi užtikrinti šalys dalyvės, yra:

1. Atitinkamų administracinių išsaugojimo priemonių pritaikymas (valdymo planai, priemonės, padedančios integruotis į kitus plėtros planus, administracinės ir sutarčių sudarymo priemonės);
2. Būveinių naikinimo ir trukdymo prevencija;
3. Užtikrinimas, kad visi projektai, kurie gali turėti didelės įtakos vietai, bus atitinkamai įvertinti, pabrėžiant išsaugojimo tikslus. [56]

Pateikiame Vokietijos Federacinės respublikos, Airijos respublikos ir Belgijos ST sistemų ir jų administravimo pavyzdžius:

Vokietijos Federacinės respublikos plotas – 357 021 kvadratiniai kilometrai, ji įsikūrusi Europos centre. [36]

Vokietijos ST sistemą sudaro:

- Ypatingos reikšmės ST: rezervatai, gamtos parkai, nacionaliniai parkai, biosferos rezervatai, kraštovaizdžio apsaugos teritorijos.
- Pavieniai kraštovaizdžio objektai: gamtos paminklai, išsaugotos kraštovaizdžio sudėtinės dalys.
- Rūšių ir bioįvairovės apsaugos teritorijos.
- Vandens telkinių ir krantų apsaugos teritorijos.
- „Natura 2000” teritorijos. [36]

Pagal IUCN kategorijas, 2005 m. duomenimis, Vokietijos ST užima daugiau kaip 111 tūkst. ha ploto, t.y. 29,3 proc. VFR ploto. Šalyje yra įsteigti 95 gamtos parkai, kurie sujungti į

federacinių žemių gamtos parkų sąjungą. Parkuose veiksmai yra vykdomi pagal Europarc reikalavimus. Būdingas Vokietijos gamtos parkų bruožas – smarkiai sukultūrintas kraštovaizdis, privati žemės nuosavybė. Pagrindinė parkų idėja – saugoti parkus juos naudojant. Gamtos apsauga ir turistų poreikiai turi sietis, kad abi pusės gautų ilgalaikės naudos. [36]

Biosferos rezervatai užima 4,4 proc. VFR teritorijos, šiuo metu įsteigta 15 rezervatų.

Vokietijoje įsteigta 15 nacionalinių parkų, užimančių 962048 ha plotą, tai sudaro 2,6 proc. šalies ploto. [36]

Vokietijos valstybinio valdymo organai: Federacijos prezidentas, Bundesrat (parlamento aukštieji rūmai), Bundestag (parlamento žemieji rūmai), Federacinė vyriausybė, Federacinis teismas. [36]

VFR suskirstyta į 16 federacinių žemių, t.y. Badeną – Viurtembergą, Bavarijos Respubliką, Berlyną, Brandenburgą, Bremeną, Hamburgą, Hesenas, Maklenburgą – Aukštutinę Pomeraniją, Žemutinę Saksoniją, Šiaurės Reinas - Vestfaliją, Reinaldą – Pfalcas, Saksoniją – Anhaltą, Šlezvigą Holšteiną, Tiuringiją, kurių kiekviena turi savo vyriausybę, parlamentą ir įstatymų leidybą. [36]

Vokietijos Federacijos vyriausybę sudaro Federacijos kancleris ir Federacijos ministrai.

Federacijos kancleris vadovauja vyriausybei. Kiekvienas ministras savarankiškai ir savo atsakomybe valdo atitinkamą sritį, remdamasis Federacijos kanclerio nustatytais direktyvomis. [36]

Vokietija ST valdyme susiduria su šiomis problemomis: silpnais tarptautiniais ryšiais, prastais santykiais ir konfliktais su visuomene dėl ūkinės veiklos suvaržymų, kompensavimo mechanizmo nebūvimu už ekologinį ūkininkavimą, dideliais užimamais privačios žemės plotais ST ir jos išpirkimu ir t.t. [36]

Airijos Respublika yra suskirstyta į 32 grafystes ir 4 provincijas. Šiaurės Airija priklauso Jungtinei Karalystei. Airijoje aptinkamos 28 rūšys žinduolių, daugiau kaip 400 paukščių, 3 varliagyvių, daugiau kaip 4000 augalų, virš 12000 vabzdžių rūšių. Airijos pakrančių jūrinės teritorijos yra tarptautinės svarbos jūros žinduolių apsaugai skirtos teritorijos. [36]

Pagrindinė gamtosaugos forma šalyje – ST steigimas. Remiantis nacionaliniais įstatymais, ST pradėtos steigti praeito amžiaus pabaigoje. Yra išskirtos šios pagrindinės Airijos ST kategorijos:

- Gamtos draustiniai. Dauguma draustinių yra valstybės nuosavybė, nors kai kuriuos iš jų valdo privatūs savininkai ar organizacijos.
- Nacionaliniai parkai. Šiuo metu šalyje yra 6 nacionaliniai parkai, skirti gamtos ir kultūros paveldo išsaugojimui. Už šiuos parkus atsakingi: Aplinkos paveldo ir teritorijų ministerija, Aplinkos Departamentas, Nacionalinė parkų tarnyba bei Gyvūnijų ir augmenijos

tarnyba. Airijoje nėra išleistų specialių įstatymų, kurie būtų susiję su nacionaliniais parkais. Tačiau artimiausiu metu ruošiamasi tai padaryti. Kol kas jie valdomi pagal Bourn Vincent Memorial Act 1932 ir State property Act 1954, Wildlife Act 1976, kuris buvo pakeistas 2000 metais – šis įstatymas padėjo svarbius pagrindus gamtos apsaugoje.

- Gyvūnijos ir augalijos prieglobsčio teritorijos skirtos saugotinioms rūšims ir jų buveinėms išsaugoti, kurių Airijoje yra 7. Jos steigiamos Aplinkos ministro įsakymu.

- Laukinių paukščių draustiniai. Jie skirti sudaryti sąlygas medžiojamų paukščių rūšims netrikdomai ilsėtis ir maitintis. Įsteigti 68 draustiniai, kuriuose draudžiama medžioti paukščius. [36]

Kitos apsaugos formos, įteisintos nacionaliniame Gyvosios gamtos įstatyme, yra augalijos apsauga ir specialios gamtosaugos sutartys, kai žemės savininkai savanoriškai įsipareigoja įgyvendinti gamtotvarkos priemones, apsaugančias rūšis ir buveines. Už šių priemonių įgyvendinimą galima gauti išmokas, tačiau Aplinkos departamento išteklių yra gana riboti. [36]

Airijai priėmus tarptautinius gamtosauginius įsipareigojimus, iškilo būtinybė stiprinti gamtos apsaugą išplečiant ST tinklą ir kategorijas. Be anksčiau minėtų ST, skiriami trys pagrindiniai ST tipai:

- gamtos paveldo teritorijos;
- paukščių apsaugai svarbios teritorijos;
- buveinių apsaugai svarbios teritorijos. [36]

Gamtos paveldo teritorijos yra pagrindinė nacionalinė ST forma. Dar 1995 m. buvo pasiūlyta įsteigti daugiau kaip 1100 šių teritorijų, tačiau tik 2000 m. pabaigoje, įstatymiškai įteisintas šių teritorijų steigimas ir apsauga. Dauguma šių teritorijų persidengia su paukščių ar buveinių apsaugai svarbiomis teritorijomis. Šios teritorijos užima 113000 ha plotą. [36]

Airijos Respublika pasižymi dideliu visuomenės aktyvumu ir bendruomenių vienybe aplinkosaugos srityje. Didžioji dalis ST Airijoje priklauso privačiam sektoriui. Airijos Respublikos aplinkosaugos politika apsiriboja minimumu – ST steigimu, kuris susijęs beveik tik su draudimais, neplanuojant ir neatliekant jokių aktyviosios gamtotvarkos veiksmų. Nemažai draustinių bei kitų ST jau neatitinka kriterijų, dėl kurių jos buvo įsteigtos, nes uždraudus ūkinę veiklą, jose pakito gamtinė aplinka, dėl ko ėmė nykti kai kurios rūšys, todėl ši šalis susilaukia daugiausiai Europos Komisijos priekaištų dėl „Natura 2000“ gamtosaugos reikalavimų ir netinkamo atskirų rūšių bei buveinių apsaugos statuso užtikrinimo, turizmo daromos žalos, neaiškios teisinės bazės, prasto infrastruktūros plėtojimo, statybų nekontroliavimo ir t.t. [36]

Belgijoje 1971 m. liepos 12 d. buvo išleistas Aplinkos apsaugos įstatymas, nustatantis skirtingus ST tipus. Jis nustatė pagrindinius gamtos rezervatus (daugiausiai išsidėstę Valonijos

regione), laukinės gamtos rezervatus, ir iki 1973 m. įstatymo nereglementuotus miškų rezervatus, kurie apsaugo ekosistemas bei atlieka kitas gamtos saugos funkcijas. [36]

Šio įstatymo vėlesni pataisymai nustato ir kitas svarbias teritorijas, pvz.: biologiškai svarbios teritorijos ir moksliniu požiūriu svarbios teritorijos, taip pat teritorijos, kurios nepriskiriamos rezervatams, jų įstatymas nereglementuoja ir jos nėra teisiškai patvirtintos, tačiau atlieka ne mažiau reikšmingą gamtos sauginę funkciją, tai – gamtos parkai. [36]

Pagal IUCN kategorijas, ST Belgijoje užima 105 tūkst. ha, tai sudaro 2,7 proc. šalies ploto. Gamtos parkai į ST sistemą buvo įtraukti tik 1985 m. birželio 16 d. dekretu. Didžiuliai plotai kaimo teritorijų buvo paskelbti aukštos biologinės ir geografinės vertės. Gamtos parkų paskirtis buvo suvienyti ekologinės apsaugos, ekonominius ir rekreacijos resursus. Tai yra saugoti gamtą, tačiau tuo pačiu metu vykdyti ir vystyti rekreaciją. [36]

Gamtos apsaugos strategija, įskaitant ST steigimą ir valdymą, sutampa su trimis teisėtais Belgijos regionais (Briuselio – sostinės regionas, Flandrija ir Valonija) ir su federacinės valdžios veiksmais dėl Šiaurės jūros. [36]

Keturios skirtingos strategijos siekia išleisti teisės aktus gamtai apsaugoti. Belgijoje yra daug skirtingų rūšių ST su skirtingais įkūrimo, valdymo ir atsakingumo kriterijais.

Belgijoje yra 97 valstybiniai gamtos rezervatai, 3 valstybiniai miškų rezervatai, 4 gamtos parkai. [36]

Flandrijoje 2005 metų sausio 1 d. duomenimis buvo 917 gamtos ir miško rezervatų, užimančių 29,66 ha plotą arba 2,2 proc. šio regiono ploto. Įsteigti 315 gamtos parkai. [36]

Bendras Flamandijos gamtos ir miškų rezervatų plotas yra vis dar žemesnis už Europos vidurkį, ir žemesnis už numatytą tarptautinį lygmenį – 10 proc. šalies teritorijos rezervuoti gamtai.

Flamandų gamtos ir miškų rezervatų plotai palaipsniui didėja, tačiau daugiau kaip 34 proc. rezervatų teritorijų yra mažesnės nei 5 ha, ir tik 67 rezervatai yra didesni nei 100 ha. [36]

Nuo 1987 m. gamtinių organizacijų vaidmuo išsivystantis nuosavybę žymiai sustiprėjo. Gamtinėms organizacijoms dabar priklauso 35 proc. daugiau rezervatų nei praeitais metais: jos valdo 59 proc. pripažintų gamtos rezervatų teritorijas (2003 m. – 54 proc.). Tačiau 37,9 proc. visų rezervatų yra nuomojami. [36]

Briuselio regione yra 13 gamtos rezervatų ir 2 miško rezervatai, kurių tikslas – apsaugoti biologiškai svarbias rūšis. Regione miškai yra įtraukti į 5 gamtos rezervatų teritorijas. Briuselio regionas yra labai urbanizuotas, jame nėra specialios apsaugos zonų, kurios atitiktų Paukščių direktyvos sąlygas. [36]

Kiekvienas Belgijos regionas turi savo išleistus specialius įstatymus, tvarką ir ST steigimo procedūras. Taip pat yra rengiami regioniniai politiniai planai, kurie skirti biologinės įvairovės konservavimui. [36]

Flandrija – „Flamandų ekologinis tinklas“, kuris yra plėtojamas ir siekia reprezentuoti vietovių, kuriose praktinis naudojimas yra orientuotas į konservavimą ir aukšto standarto gamtos plėtojimą. [36]

Be specialaus „Natura 2000“ apsaugos ir valdymo reguliavimo, yra ir „Įgyvendinimo aktas“, reguliuojantis gamtos rezervatų nustatymą ir surašantis kriterijus, paramai, kurią galima gauti pagal Flamandų bendruomenės ministerijos įgaliojimą, teritorijų planavimą, įgyvendinimą ir kontrolę. [36]

Valonija – „Didžiosios biologinės vertės vietovių inventorizacijos“ (SGIB) programa, siekianti aprūpinti mokslinėmis bazėmis rinktines saugomas vietas. Tikslas – suteikti visoms SGIB teritorijoms ST statusą. [36]

Bruselio sostinės regionas – apribota jo „žaliuoju ruožu“, regione saugomos žaliosios teritorijos, siekiama suklasifikuoti jas pagal biologinę vertę. „Aukštos biologinės vertės“ vietoves sudaro miesto ekologinio tinklo pagrindą. [36]

Išanalizavus Vokietijos, Airijos ir Belgijos ST esamą padėtį ir valdymą, matyti, kad pagal Pasaulio Gamtos Apsaugos Sąjungos išskirtas ST kategorijas, didžiausi ST plotai yra Vokietijoje, užimantys 111, 5 tūkst. ha (29, 3 proc. VFR ploto). Mažiausiai ST yra Airijoje, jos užima 78 tūkst. ha plotą (1, 1 proc. šalies ploto). [36]

Valdymo srityje, ypatingai didelių problemų nekyla Vokietijoje bei Belgijoje.

Kiekviena šalis yra skirtinga ir savita, skiriasi jų valdymo politika ir priemonės, gamtos saugumas Europos saugomose gamtos teritorijose taip pat yra gana nevienodas. Labiausiai lemia tai, kad skiriasi ST nuosavybės formos (valstybinės, privačios ar priklauso organizacijoms), aplinkos apsaugos organizavimas ir įgyvendinamos gamtotvarkos priemonės. [36]

1.2 Saugomų teritorijų Lietuvoje sistema

Neracionali žmogaus ūkinė veikla skurdina gamtinę aplinką, mažina jos atsparumą teršalams, griaua nusistovėjusią ekologinę pusiausvyrą. Natūralus kraštovaizdis keičiamas mažiau stabilia sukultūrinta aplinka. [19] Žmonija, plėtodama pramonę ir energetiką, miškų ir žemės ūkį, miestus ir gyvenvietes, praranda natūralias teritorijas bei kultūros paveldą. Žemėje jau yra šalių, kuriose tikrąją gamtą galima pamatyti tik ST. [20] Todėl būtina išsaugoti tas teritorijas, kuriose yra labai vertingų mokslui ir kultūrai gamtinių objektų: tipinių ir unikalių landšaftų, retų gyvūnų ir augalų rūšių, mineralų ir pan. [19] Tuo tikslu, valstybinės nuosavybės

pagrindu tarybinėje Lietuvoje buvo sukurta ST sistema, kurioje nebuvo numatyta ateityje prasidėsianti privačios nuosavybės invazija į ST. Analizuojant nepriklausomybės atkūrimo laikotarpį iki šių dienų, ši sistema mažai kito - privačiai nuosavybei ST nėra palikta vietos.

Lietuvos ST sistema pradėta kurti 1937 m., kai buvo įsteigtas Žuvinto rezervatas. Nuo 1960 m. pradėti kurti draustiniai. 1957 metais, kai buvo įkurtas Gamtos apsaugos komitetas, pradėti steigti gamtiniai draustiniai. 1974 m. įsteigtas pirmasis nacionalinis parkas, t.y. Aukštaitijos nacionalinis parkas. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę įsteigta daug ST, ypač regioninių parkų. [36] Tačiau kaip įprasta sovietmečiu - neatsižvelgiant į privačią nuosavybę. [45]

Sukūrus ST sistemą tik po to buvo sukurti įstatymai šiai sistemai valdyti. [44]

Tarptautinių žodžių žodyne „sistema“ yra apibrėžiama kaip planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, bendros funkcijos susietų vienetų visuma, organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma. Taigi, ST sistemos formavimas yra vienas svarbiausių teritorinės gamtosaugos uždavinių. [47]

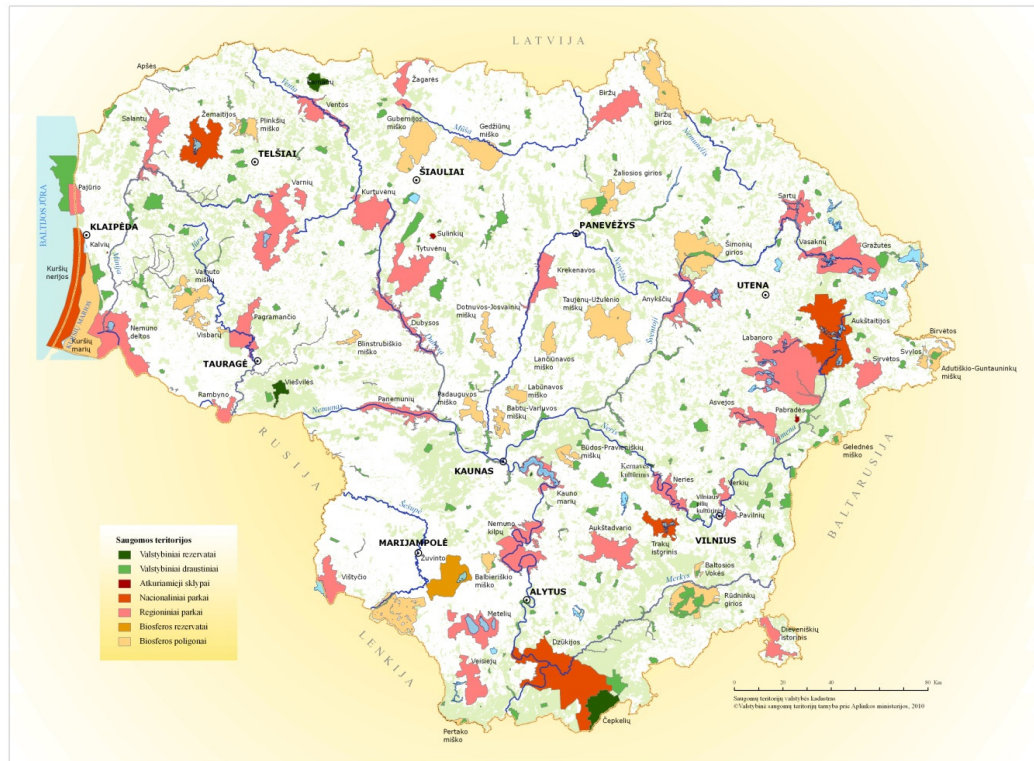
Lietuvos ST sistemos vienas iš pagrindinių iniciatorių ir įkūrėjų yra laikomas prof. P. Kavaliauskas. [45]

Lietuvoje sukurta ST sistema yra skirta gamtos ir kultūros paveldo objektams, kraštovaizdžio ekologiškai pusiausvyrai, biologiškai įvairovei ir genetiniam fonui išsaugoti, gamtos ištekliams atkurti, sudaryti sąlygas pažintiniam turizmui, mokslo tyrimams ir aplinkos būklės stebėjimams, propaguoti gamtos ir kultūros vertybes. [23] Ją sudaro konservacinės, ekologinės, atkuriamosios apsaugos prioritetų bei kompleksinės ST. [39] Pagrindinės šios sistemos ypatybės yra kompleksiskumas ir vientisumas. [47]

Bendrąją **ST sistemą** sudaro:

- **Konservacinio prioriteto ST**, kuriose saugomi unikalūs arba tipiški gamtinio bei kultūrinio kraštovaizdžio kompleksai ir objektai. Joms priskiriami rezervatai (gamtiniai ir kultūriniai), draustiniai bei gamtos ir kultūros paveldo objektai (paminklai).
- **Ekologinės apsaugos prioriteto ST**, išskiriamos norint išvengti neigiamo poveikio saugomiems gamtos ir kultūros paveldo kompleksams bei objektams arba neigiamo antropogeninių objektų poveikio aplinkai. Šiai kategorijai priskiriamos ekologinės apsaugos zonos.
- **Atkuriamosios apsaugos ST**, skiriamos gamtos išteklių atsistatymui, pagausinimui bei apsaugai. Joms priskiriami atkuriamieji ir genetiniai sklypai.
- **Kompleksinės ST**, kuriose sujungiamos išsaugančios, apsaugančios, rekreacinės ir ūkinės zonos pagal bendrą apsaugos, tvarkymo ir naudojimo programą. Joms priskiriami

valstybiniai (nacionaliniai ir regioniniai) parkai bei biosferos monitoringo teritorijos (biosferos rezervatai ir biosferos poligonai) (žr. 1 paveikslą P.16) (žr. 1 priedą). [30]



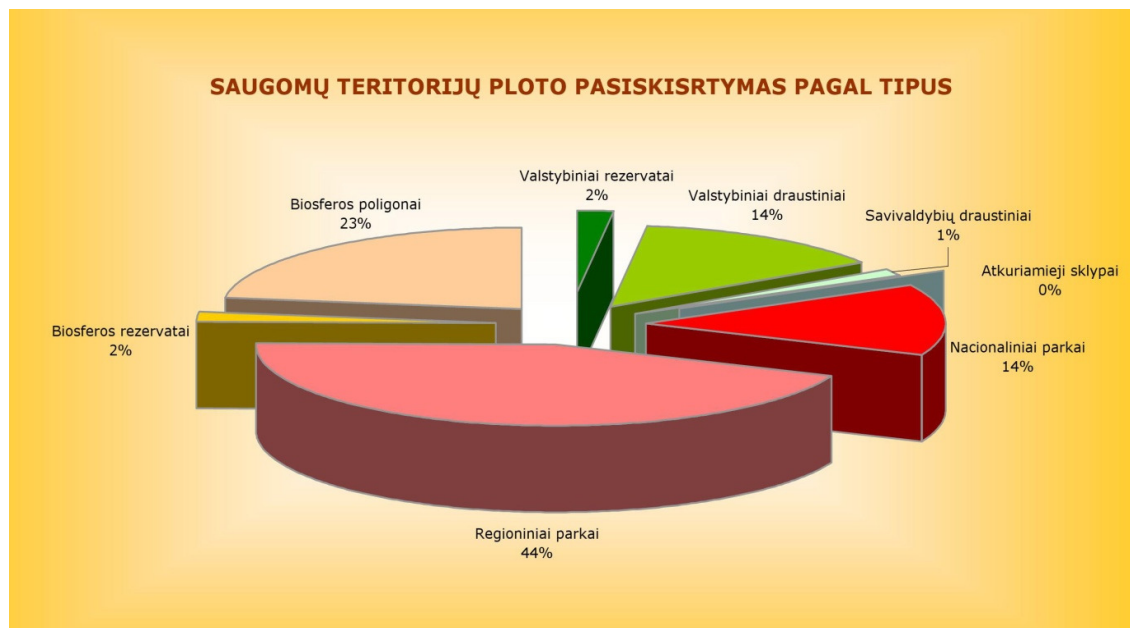
1 pav. Visų kategorijų ST Lietuvoje 2010 m. [52]

Dėl savo svarbos konservacinio prioriteto ir kompleksinės ST vadinamos ypač ST. Šiuo metu ypač ST sistema yra didesnė kaip 998 tūkst. ha, t. y. apie 15,6 proc. šalies ploto. [33]

Lietuvos ST sistemą sudaro:

- 5 valstybiniai rezervatai – Čepkelių, Kamanų, Viešvilės, Žuvinto gamtiniai rezervatai ir Kernavės kultūrinis rezervatas. Rezervatai užima –18922 ha teritorijos plotą.
- 5 nacionaliniai parkai (4 gamtiniai, 1 istorinis) – Aukštaitijos, Žemaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos, Trakų istorinis nacionalinis parkas. Bendras nacionalinių parkų užimamas plotas – 152874 ha.
- 30 regioninių parkų, kurių bendras plotas – 439088 ha,
- 260 valstybinių draustinių, kurių bendras plotas – 146238 ha,
- 112 savivaldybių draustiniai, kurių bendras plotas – 11186 ha,
- 26 biosferos poligonai. [36]

ST ploto pasiskirstymas pagal kategorijas pateiktas (žr. 2 paveikslą). Šis rodiklis yra vienas iš siūlomo Darnaus vystymosi strategijos atnaujinimo projekto darniojo vystymosi rodiklių. [33]



2 pav. ST ploto pasiskirstymas pagal tipus [52]

Krypingai suformuotai šalies **ST sistemai būdinga** tai, kad saugomi:

- tiek unikalūs, tiek ir būdingi kraštovaizdžio kompleksai (nuo natūralių iki urbanizuotų);
- tiek gamtos, tiek kultūros paveldo kompleksai ir objektai;
- tiek gyvosios, tiek ir negyvosios gamtos kompleksai ir objektai. [54]

Lietuvos **ST sistemos steigimo tikslai**:

- išsaugoti gamtos ir kultūros paveldo vertybes, kraštovaizdžio ir biologinę įvairovę,
- kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą,
- genetinį fondą,
- atkurti gamtos išteklius,
- sudaryti sąlygas pažintinei rekreacijai, moksliniams tyrimams ir aplinkos buklės stebėjimams,
- propaguoti gamtos ir kultūros paveldo vertybių apsaugą. [54]

Lietuvos **ST sistemos privalumai**:

- **Įvairumas** – steigiamos įvairių kategorijų ir rūšių ST;
- **Reprezentatyvumas** – reprezentuojama visa kraštovaizdžio ir biologinė įvairovė, būdingi unikalūs kompleksai;
- **Kompleksiškumas** – saugomi tiek gamtiniai (negyvosios ir gyvosios gamtos), tiek ir kultūriniai kompleksai bei objektai;
- **Pakankamumas** – steigiamos pakankamo dydžio ST, galinčios užtikrinti vienu ar kitu kompleksu išsaugojimą;
- **Tolygumas** – ST pagal galimybes išdėstomos tolygiai šalies ar regiono teritorijoje;
- **Susietumas** – atskiros grandys ST sujungiamos geoekologiniais bei biomigraciniais ryšiais. [22]

Siekiant įgyvendinti ES direktyvų dėl laukinių paukščių apsaugos ir dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos reikalavimus, Lietuvoje yra plėtojamas „Natura 2000“ teritorijų tinklas. „Natura 2000“ teritorijos integruojamos į dabartinę nacionalinę ST sistemą. [33] Šiuo metu nacionalinė Lietuvos ST sistema papildoma EB svarbos „Natura 2000“ teritorijomis, steigiamomis įgyvendinant ES Paukščių ir Buveinių direktyvų reikalavimus. [47]

Dalis ST yra įtrauktos į tarptautinius ST sąrašus: 4 gamtiniai rezervatai ir Nemuno deltos regioninis parkas – į Ramsar'o konvencijos, Nemuno deltos ir Pajūrio regioniniai parkai – į Baltijos jūros ST, Kuršių nerijos nacionalinis parkas – į UNESCO Pasaulio paveldo sąrašus. [40] To pasekoje pastaraisiais dešimtmečiais visose šalyse daugėja draustinių ir kitų ST plotų, kas vyksta dėl to, kad žemės, miškų ir vandens ūkio intensyvinimo, pramonės įmonių bei miestų plėtros procese yra būtina išsaugoti kuo daugiau natūralaus kraštovaizdžio su natūraliomis žemės paviršiaus formomis, upeliais, ežerais, natūraliais augalais ir gyvūnais. [38]

Reikia paminėti, jog ši sistema buvo sukurta tuomet, kai Lietuvoje dar nebuvo privačios nekilnojamojo turto nuosavybės, todėl į privačią nuosavybę kuriant šią sistemą, nebuvo atsižvelgta. Viso to pasekmės jaučiamos šiandien: iki šiol privati nuosavybė ST yra ignoruojama, skelbiama prieš ir atvirai kontroliuojama. [44] Visa tai atsispindi įstatymuose, kurie yra sukurti šiai sistemai valdyti.

1.3 Saugomų teritorijų įstatymo ir poįstatyminių teisės aktų analizė

ST, kurioms būdinga ir didelė gamtos įvairovė, ir didelis gyventojų skaičius, kurios yra lengvai pasiekiamos, patiria didžiausią antropogeninį spaudimą. Jis pasireiškia plotų įdirbimu, urbanizacija, aplinkos užterštumu, rekreacija gamtoje ir kitokiu įsikišimu. [35] Labiausiai šis procesas pastebimas kompleksinės paskirties ST – valstybiniuose parkuose. [56] ST nuosavybę

turintys savininkai ar kiti naudotojai privalo laikytis įstatymų ir kitų teisės aktų, kurie nustato veiklos apribojimus ir reikalavimus ST. Svarbiausias teisės aktas, nustatantis visuomeninius santykius, susijusius su ST, jos sistema, ST steigimo, apsaugos, tvarkymo ir kontrolės teisinius pagrindus, reglamentuojantis veiklą jose, yra STĮ. [35]

1993 m. buvo priimta pirmoji STĮ redakcija, kuri reglamentavo ST steigimą, apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą. Įstatymo priėmimas žymėjo naują ST sistemos raidą, integravo gamtos ir kultūros vertybių teritorinę apsaugą bei numatė pagrindines jos organizavimo gaires. Šio teisės akto parengimas buvo tarsi pasiruošimas prieš prasidedančią žemės reformą ir spartų privačios nuosavybės žygį į ST – ST buvo įteisintos naujoje teisinėje sistemoje, kurioje privačiai nuosavybei nebuvo palikta vietos. [20]

2001 m. buvo priimta nauja ir iki dabar galiojanti STĮ redakcija, kuri nustato specialių ST steigimo tvarką, tvarkymo ir apsaugos teisinius pagrindus, visuomeninius santykius, susijusius su ST, jos sistema.

Dabartinis STĮ pasižymi draudimų ir apribojimų gausa tų teritorijų savininkų ar kitų naudotojų subjektinių teisių atžvilgiu, tiek savo iškeltais uždaviniais, tiek VSTT priežiūros institucijų keliamais tikslais, kurie yra aiškiai nukreipti prieš privačią iniciatyvą ir nuosavybę ST. [45]

Šiuo metu yra rengiamos STĮ pataisos, siekiant pakeisti ir papildyti STĮ taip, kad jame būtų išlaikyta pusiausvyra tarp aplinkosaugos reikalavimų ir vietos žmonių realių poreikių. Naujojo STĮ pakeitimą paskatino dažni žmonių nusiskundimai ir konfliktiniai atvejai visuomenėje, susiję su ST reglamentavimu dėl nepagrįstų būtinų jų poreikių draudimų ir apribojimų. Kita priežastis, paskatinusi imtis STĮ pakeitimų – STĮ ir jo poįstatyminių teisės aktų nuostatų neracionalumas, neaiškumas ir nederėjimas tarpusavyje. Esant tokiai situacijai būtina išanalizuoti dabartinį STĮ ir jo poįstatyminius teisės aktus, reglamentuojančius urbanistinę plėtrą ST.

„Urbanistinės plėtros“ sąvoka darbe interpretuojama kaip nuosavybę ST turinčio savininko ar kito naudotojo būtinų jo reikmių plėtra jam priklausančiame žemės sklype: gyvenamojo namo, ūkininko ūkio pastato, inžinerinės, susisiekimo infrastruktūros, pramonės įmonių ar kitų statinių statyba bei plėtra, taip pat esamų ar buvusių sodybų atkūrimas.

Į Lietuvos ST yra įtraukti 54 miestai ir miesteliai, kuriuose vyksta urbanistinė plėtra (žr. 1 lentelę P.19):

1 lentelė. Į Lietuvos ST įtraukti miestai ir miesteliai [52]

SAUGOMOS TEITORIJOS	MIESTAI	MIESTELIAI
<i>Nacionaliniai parkai</i>		
Aukštaitijos nacionalinis parkas	----	Kaltanėnai
Dzūkijos nacionalinis parkas	----	Marcinkonys, Merkinė
Kuršių nerijos nacionalinis parkas	Neringa, Klaipėda	----
Trakų istorinis nacionalinis parkas	Trakai	----
Žemaitijos nacionalinis parkas	----	Plateliai, Žemaičių Kalvarija
VISO:	3	5
<i>Regioniniai parkai</i>		
Anykščių	Anykščiai	----
Asvejos	----	Dubingiai
Aukštadvario	----	Aukštadvaris
Biržų	Biržai	Pabiržė
Dieveniškių istorinis	----	Dieveniškės
Dubysos	----	Betygala
Gražutės	----	Salakas
Kauno marių	Kaunas	----
Krekenavos	----	Krekenava, Upytė
Kurtuvėnų	----	Kurtuvėnai
Labanoro	----	Labanoras
Metelių	----	----
Nemuno deltos	----	Rusnė
Nemuno kilpų	Preinai, Birštonas	Balbieriškis, Punia
Neries	----	Dūkštos
Pagramančių	----	Pagramantis
Pajūrio	----	Nemirseta

1 lentelės tęsinys.

Panemunių	Gelgaudiškis	Kriūkai, Plokščiai, Raudonė, Seredžius, Veliuona
Pavilnių	Vilnius	----
Rambyno	----	Vilkyškiai
Salantų	Salantai	Mosėdis, Kartena
Sartų	Dusetos	----
Sirvėtos	----	----
Tytuvėnų	Tytuvėnai	Šiluva
Varnių	Varniai	Janapolė, Luokė, Pavandenė
Veisiejų	Veisiejai	----
Ventos	Viekšniai, Venta	Papilė
Verkių	Vilnius	----
Vištyčio	----	Vištytis
Žagarės	Žagarė	----
VISO:	15	30
Valstybiniai draustiniai		
Ančio kraštovaizdžio	----	Batakliai
Apuolės kraštovaizdžio	----	----
Ažušilės kraštovaizdžio	----	----
Baravykinės kraštovaizdžio	----	----
Budelių kraštovaizdžio	----	----
Cirkliškių kraštovaizdžio	----	----
Daubėnų kraštovaizdžio	----	----
Daugyvenės kraštovaizdžio	----	----
Draumėnų kraštovaizdžio	----	----
Europos centro kraštovaizdžio	----	----
Gandingos kraštovaizdžio	----	----
VISO:	0	1
IŠ VISO:	18	36

Iš 1 lentelėje pateiktų duomenų, apie įtrauktus į Lietuvos ST miestus ir miestelius galime spręsti, kad urbanistinė plėtra vyksta nacionaliniuose ir regioniniuose parkuose bei valstybiniuose draustiniuose įsikūrusiuose miestuose ir miesteliuose. Iš viso į Lietuvos ST yra įtraukti 18 miestų ir 36 miesteliai, iš kurių net 18 miestų ir 35 miesteliai yra valstybiniuose parkuose. Remiantis pateiktais duomenimis, galime daryti išvadą, kad urbanistinė plėtra ST reglamentuojama 54 į Lietuvos ST įtrauktuose miestuose ir miesteliuose.

Dabartinis STĮ įvardija kokiais dokumentais yra reglamentuojama veikla ST (5 straipsnis):

- 1) STĮ, Aplinkos apsaugos, NKVAĮ, Miškų, TPI, Statybos bei kiti įstatymai;
- 2) ST nuostatai;
- 3) ST planavimo dokumentai;
- 4) ST, jų zonų, teritorijos dalių ar paveldo objektų tipiniai ir (ar) individualūs apsaugos, taip pat ST regioniniai architektūriniai reglamentai, įskaitant laikinus reglamentus;
- 5) apsaugos sutartys, kurios gali būti sudaromos dėl veiklos apribojimų ST, konkrečių žemės, miško bei vandens telkinio naudojimo sąlygų nustatymo. [5]

Pasak STĮ, kiekvienas nacionalinis ar regioninis parkas, draustinis ar rezervatas dar turi savo individualius apsaugos reglamentus, kurie nustato specialiuosius teritorijų planavimo, statinių projektavimo ir statybos jo teritorijoje reikalavimus ir apsaugos, tvarkymo ir naudojimo ypatumus. [5]

Visuomenėje vyrauja požiūris, jog ištisi teisės aktai, susiję su ST poįstatyminiais aktais, yra antikonstituciniai vien dėl to, kad bet kokie draudimai ar ribojimai įteisinami žemesnio lygio nei įstatymas teisės aktais. [45] Galime manyti, kad tai galimai prieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui 2 daliai, kurioje teigiama, jog nuosavybės teisė yra įteisinama įstatymu.

Intensyviausia urbanistinė plėtra yra pastebima kompleksinės paskirties ST – valstybiniuose parkuose, kadangi juose yra įsikūrę 18 miestų ir 35 miesteliai (žr. 1 lentelė, P. 20). Valstybiniai parkai yra vertingi tiek gamtiniu, tiek kultūriniu ir rekreaciniu požiūriais. Pasak STĮ (13 straipsnis, 1 dalis) valstybinių parkų veikla organizuojama remiantis STĮ, nacionalinių ir regioninių parkų nuostatais, bei kitais dokumentais.

STĮ urbanistinė plėtra reglamentuojama ir draudžiama šiomis nuostatomis:

- STĮ (13 straipsnis 2 dalis 1 punktas) [5] įtvirtina nuostatą: jog valstybiniuose parkuose draudžiama rengti naujus naudingųjų iškasenų karjerus ir šachtas, taip pat naujus gręžinius naftos ir dujų žvalgybai bei gavybai, statyti pramonės įmones, kurioms reikalingi taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimai, aerodromus, vėjo jėgainės, išskyrus atstatomus vėjo malūnus, tiesti tranzitinius inžinerinius tinklus, keisti reljefo formas, hidrografinio tinklo

natūralius elementus, naikinti ir keisti istoriškai susiformavusio kultūrinio kraštovaizdžio pobūdžio, urbanistinių ir architektūrinių jo elementų bei kitų saugomų kompleksų ir objektų (vertybių) vertės požymius;

- STĮ (13 straipsnis 2 dalis 4 punktas) [5] nustatyta: jog valstybiniuose parkuose draudžiama statyti statinius valstybinių parkų tvarkymo planuose (planavimo schemose) ir bendrojo planavimo dokumentuose nenustatytose vietose.

- STĮ (13 straipsnis 3 dalis) [5] nuostatoje numatyta: jog statiniai valstybiniuose parkuose projektuojami, statomi ar rekonstruojami vadovaujantis teisės aktais, valstybinių parkų tvarkymo planų (planavimo schemų) sprendiniais, atsižvelgiant į miestelių ir kaimų architektūros, kraštovaizdžio ypatumus, paveldo objektų apsaugos reikalavimus. Leistinas ir rekomenduojamas statinių formas, dydžius, teritorijos užstatymo procentą, atstumus nuo vandens telkinių ir šlaitų nustato valstybinių parkų individualūs apsaugos reglamentai ir (ar) statybų saugomose teritorijose regioniniai architektūriniai reglamentai. Juose gali būti sugriežtinti šio straipsnio 2 dalyje išvardyti reikalavimai bei nustatyti papildomi reikalavimai.

- STĮ (13 straipsnis 2 dalis 5 punktas) [5] teigiama: valstybiniuose parkuose draudžiama statyti naujus gyvenamuosius namus, ūkininko ūkio ir kitus pastatus ar didinti jų tūrius šlaituose, kurių nuolydis didesnis kaip 15 laipsnių, taip pat arčiau kaip 50 metrų nuo šių šlaitų viršutinės bei apatinės briaunos, statyti statinius, mažinančius kraštovaizdžio estetinę vertę, ir sodinti želdinius, užstojančius istorinę, kultūrinę bei estetinę vertę turinčias panoramas.

Remiantis šiomis STĮ nuostatomis, draudžiančiomis ir reglamentuojančiomis urbanistinę plėtrą **valstybiniuose parkuose**, norėčiau detaliau paanalizuoti jų racionalumą, aiškumą ir suderinamumą tarpusavyje, ir su kitais STĮ poįstatyminiais teisės aktais.

STĮ nuostata įtvirtina, jog valstybiniuose parkuose yra draudžiama statyti naujus gyvenamuosius namus, ūkininko ūkio ir kitus pastatus ar didinti jų tūrius šlaituose kurių nuolydis didesnis kaip 15 laipsnių, taip pat arčiau kaip 50 metrų nuo šių šlaitų viršutinės bei apatinės briaunos yra neracionali. Kiekvienu atveju šlaitų nuolydžiai, jų viršutinės bei apatinės briaunos dydžiai yra skaičiuojami atskirai. Nėra aišku, kodėl negalima didinti jau esamų pastatų tūrius šiuose šlaituose. Akivaizdu, jog ši nuostata nėra racionali ST nuosavybę turinčių savininkų ir kitų naudotojų teisių atžvilgiu. Konstitucinis teismas, neatsižvelgdamas į nuostatų racionalumą ir skaidrumą, yra pasakęs, jog apribojimai reglamentuoti STĮ yra teisėti. Šiuo atveju, valstybiniuose parkuose taikomų apribojimų prasmė nėra paaiškinta visuomenei.

Kita STĮ nuostata, kurioje teigiama: jog valstybiniuose parkuose draudžiama statyti pramonės įmones, kurioms yra reikalingi taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimai, prieštarauja poįstatyminiam teisės aktui „Specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos“, kuriame teigiama: jog valstybiniuose parkuose draudžiama plėsti ir statyti pramonės įmones,

išskyrus „mažas įmones“, kurios neprieštaruja parko tikslams ir uždaviniams. [18] Akivaizdu, jog STĮ ir jo poįstatyminio teisės akto nuostatos nėra suderintos tarpusavyje. Šiai STĮ poįstatyminio teisės akto nuostatai trūksta aiškumo, nes nėra aišku, kokia įmonė yra laikoma „maža“.

Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo įstatyme (2 straipsnis 3,4 dalis) „mažos įmonės“ samprata yra apibrėžiama dvejopai:

Maža įmonė - tai įmonė, kuri atitinka visas šias sąlygas:

- 1) įmonėje dirba mažiau kaip 50 darbuotojų;
- 2) įmonės metinės pajamos neviršija 24 mln. litų ar įmonės turto balansinė vertė yra ne didesnė kaip 17 mln. litų;

Mikroįmonė - tai **maža įmonė**, kuri atitinka visas šias sąlygas:

- 1) įmonėje dirba mažiau kaip 10 darbuotojų;
- 2) įmonės metinės pajamos neviršija 7 mln. litų ar įmonės turto balansinė vertė yra ne didesnė kaip 5 mln. litų. [6]

Akivaizdu, jog teisės akte yra paliekama vietos interpretacijai, kadangi nėra aišku, kokias įmones draudžiama statyti valstybiniuose parkuose: ar tas, kurioms yra reikalingi taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimai, nekreipant dėmesio į planuojamos įmonės dydį, ar tas, kurios yra mažos, nors „mažos“ įmonės samprata Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo įstatyme yra apibrėžiama dvejopai.

Tęsiant STĮ analizę, jame teigiama: jog valstybiniuose parkuose yra draudžiama tiesti tranzitinius inžinerinius tinklus. [5] Nagrinėjant kaip pavyzdį – 2008 m. Lietuva ir Lenkija įkūrė bendrą įmonę, kurios tikslas parengti projektą nutiesti elektros energijos jungtį, kuri sujungs Baltijos šalių elektros energetikos sistemą su Vakarų Europa; sustiprins šalių energetinę nepriklausomybę; prisidės kuriant bendrą ES elektros energijos rinką; padidins elektros energijos tiekimo patikimumą. Atsižvelgiant į pateiktą pavyzdį, akivaizdu, jog STĮ nuostata nėra racionali. Kadangi ši jungtis turi valstybinės reikšmės svarbą, kuriuo galimas energijos trūkumas Baltijos jūros regione galės būti kompensuojamas importuojant energiją iš kitų šalių per elektros jungtis, o atsiradus naujiems energijos gamybos šaltiniams Lietuvoje, elektros perteklių bus galima eksportuoti. [43] Mano nuomone, neracionalu drausti tiesti tranzitinius inžinerinius tinklus valstybiniuose parkuose ir kitose ST, jei tai gali turėti valstybinę reikšmę šalies ekonomikai ir jos socialiniam gyvenimui.

Statinių fasadui, urbanistinėms, architektūrinėms detalėms STĮ yra taikomi griežti apribojimai. STĮ (13 straipsnis 3 dalis) numatyta, jog valstybinių parkų individualiuose apsaugos reglamentuose ir (ar) statybų ST regioniniuose architektūriniuose reglamentuose yra nustatytos leistinos ir rekomenduojamos statinių formos, dydžiai, teritorijos užstatymo procentas, taip pat

atstumai nuo vandens telkinių ir šlaitų. Nurodyta, jog statant statinius turi būti atsižvelgta į miestų ir miestelių architektūros ir kraštovaizdžio ypatumus. Mano nuomone, šie urbanistinės plėtros reikalavimai statinių statybai valstybiniuose parkuose nėra racionalūs ir pagrįsti. Šiuo atveju kalbama apie tradicinę architektūrą, kurios atsiradimą sąlygojo tuometinis urbanistinis, architektūrinis supratimas, gyvenimo būdas, statybinės medžiagos, materealinis būvis ir t.t. Šių dienų gyvenime yra viskas pakitę, net ir išlaikant privalomus statinių tūrius ir reikalaujamą aukštumą šiuolaikinėmis architektūrinėmis priemonėmis galime suprojektuoti puikius statinius, kurie derėtų tarpusavyje tiek architektūriškai tiek ir su gamta, nedarydami vizualinės taršos ST.

Tęsiant STĮ ir jo poįstatyminių teisės aktų analizę, susiduriame su **kitomis** urbanistine plėtra ST reglamentuojančiomis nuostatomis, kurios nėra racionalios ST nuosavybę turinčių savininkų ir kitų naudotojų atžvilgiu:

STĮ (31 straipsnis 9 dalis) nustatyta, jog valstybiniuose draustiniuose ir valstybiniuose parkuose privačios nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo neleidžiama dalyti dalimis, parduodant, išnuomojant, atidalijant, įkeičiant, dovanojant išskyrus atvejus, kai keičiamos gretimų žemės sklypų ribos. [5] Jokiam teisės akte ar kitame dokumente nėra pagrįsta, kodėl žemės sklypo dalinimas negalimas norint jį parduoti, išnuomoti, atidalyti, įkeisti ar kam nors padovanoti. Šia STĮ nuostata yra ribojama žmogaus teisė laisvai disponuoti savo turtu. Verta pastebėti, jog ST esančiai valstybinei nuosavybei ši nuostata nėra taikoma. Tai tik patvirtina, jog ST yra taikomi nepagrįsti draudimai ir apribojimai ST nuosavybę turinčių savininkų ar kitų naudotojų teisių atžvilgiu.

Kalbant apie miškus ST, STĮ miškai nėra įvardijami kaip ST rūšis, tačiau pagal Miškų įstatymą [3] ir jame nustatytus apribojimus, visus miškus galima priskirti dar vienai ST rūšiai. Kadangi miškų ūkio paskirties žemėje negalima statyti jokių statinių, išskyrus medienos sandėlius bei kitus su mišku susijusius įrenginius. [3] Kaip teigia buvęs Konstitucinio Teismo teisėjas S. Šedbaras „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimo Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“: miškų ūkio paskirties žemėje pastatų statyba leidžiama pagal parengtus detaliuosius planus šių miškų savininkams, kai tokių pastatų reikia miškų ūkio veiklai. [45] Akivaizdu, kad tokia poįstatyminio teisės akto norma riboja žemės sklypo savininko teisę statyti statinius ne miškų ūkio veiklai, bei nesudaro sąlygų tinkamam ūkininkavimui. Visuomenės nuomone, tai galimai prieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui, kuriame teigiama, kad „Nuosavybė neliečiama. Nuosavybės teises saugo įstatymai.“

[1]

Tokie nepagrįsti ir neracionalūs ribojimai miškų teritorijas paverčia ST. [45]

Taikant įvairius draudimus ir apribojimus ST nuosavybę turintiems savininkams ir kitiems naudotojams, turi būti nurodyti taikomų kompensacijų dydžiai ir pagrindiniai principai. STĮ (32 straipsnis 4 dalis) numato: jog žemės savininkams bei valdytojams, kurių žemės valdose steigiama nauja ST, keičiamas esamos ST statusas ar nustatyti veiklos apribojimai realiai sumažina gaunamą naudą arba uždraudžia anksčiau vykdytą veiklą, išmokamos kompensacijos. [5] Tačiau iki šiol nėra sukurtas kompensacijų už ST taikomus draudimus ir apribojimus mechanizmas, todėl šis procesas vyksta labai vangiai.

Atlikus STĮ ir jo poįstatyminių teisės aktų analizę, galime daryti išvadą, jog kai kurios teisės aktų nuostatos nėra racionalios ir derančios tarpusavyje, joms trūksta skaidrumo, o daugelis draudimų ir apribojimų yra nepagrįsti. Visuomenei nėra paaiškinta taikomų apribojimų prasmė. Tai sukelia tam tikras pasekmes – konfliktus, visuomenės nepasitenkinimą ST reglamentavimu, taip pat nepasitikėjimą Lietuvos teisine sistema.

1.4 Teritorijų planavimo įstatymas ir poįstatyminių teisės aktų analizė

Svarbiausias teisės aktas, reglamentuojantis teritorijų planavimo procesą yra TPI, kuris įsigaliojo nuo 1996 m. sausio 1 d., o 2004 m. buvo parengta nauja, iki dabar galiojanti įstatymo redakcija, kurioje buvo keista ar papildyta dar apie 20 įstatymo straipsnių. [28]

TPI (2 straipsnis 31 dalis) teritorijų planavimas apibūdinamas, kaip nustatyta procedūra teritorijos vystymo bendrajai erdvinei koncepcijai, žemės naudojimo prioritetams, aplinkosaugos, paminklosaugos ir kitoms sąlygoms nustatyti, žemės, miško ir vandens naudmenų, gyvenamųjų vietovių, gamybos bei infrastruktūros sistemai formuoti, gyventojų užimtumui reguliuoti, fizinių ir juridinių asmenų veiklos plėtojimo teisėms teritorijoje nustatyti. [8]

Kaip teigia autorius G. Tiškus: teritorijų planavimas yra vienas iš efektyviausių valstybės valdymo instrumentų, leidžiantis kryptingai organizuoti visų rūšių veiklą planuojamoje teritorijoje. [28]

Planavimo (teritorinio ir strateginio) sistemos sukūrimas – labai svarbus būdas tinkamai reguliuoti urbanistinę plėtrą ST, užtikrinti gamtos ir kultūros paveldo vertybių bei kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugą, racionalų gamtos išteklių naudojimą ir jų gausinimą. [55]

Kaip jau minėjau, į Lietuvos ST yra įtraukti 54 miestai ir miesteliai, kuriuose vyksta urbanistinė plėtra. Teritorijų planavimo procese ST tinkamai urbanistinei plėtrai vykti turi įtakos TPI ir jo poįstatyminiai teisės aktai, todėl atliekame jų analizę.

STĮ (28 straipsnis 1 dalis) teigiama: jog ST tvarkomos ir veikla jose plėtojama pagal **bendrojo** ir **specialiojo** teritorijų planavimo bei **strateginio** planavimo dokumentus ir jais nustatomus reglamentus, parengtus vadovaujantis TPĮ bei Statybos įstatymo nuostatomis. [5]

Reikia pabrėžti, jog rengiant teritorijų planavimo dokumentus, turi būti atsižvelgta ir į ES direktyvose (Paukščių, 79/409/EEC ir Buveinių, 92/43/EEC) išdėstytus reikalavimus. [21]

TPĮ (4 straipsnis 1 dalis) yra išskiriamos trys teritorijų planavimo rūšys: tai bendrasis teritorijų planavimas, specialusis teritorijų planavimas ir detalusis teritorijų planavimas:

- Bendrasis teritorijų planavimas – tai kompleksinis planavimas teritorijos erdvinio vystymo politikai, teritorijos naudojimo ir apsaugos prioritetams bei svarbiausioms tvarkymo priemonėms nustatyti. [8]

- Specialusis teritorijų planavimas – tai atskiroms veiklos sritims reikalingų teritorijų erdvinio organizavimo, tvarkymo, naudojimo, apsaugos priemonių planavimas. [8]

- Detalusis teritorijų planavimas – tai teritorijų planavimo dokumentas, kuriame nustatytos žemės sklypų ribos, teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimas (statybos ir kitos veiklos privalomosios sąlygos). [8]

Šiame įstatyme, kaip vienas iš specialiojo teritorijų planavimo objektų yra minima ST sistema ir jos dalys, taip pat urbanistinė sistema ir jos dalys. [8]

TPĮ yra numatyta, jog bendruosius planus gali tvirtinti Seimas, Vyriausybė ar savivaldybės taryba, o specialiuosius – Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. [8]

Pirmojoje TPĮ redakcijoje, įsigaliojusioje 1996 m. sausio 1 d., hierarchinis prioritetams (viršenybė) buvo numatytas bendriesiems planams. [28]

Dabar galiojančioje TPĮ redakcijoje, parengtoje 2004 m. daugelių atveju specialieji planai yra tapę svarbesni už bendruosius planus tik todėl, kad juos tvirtina Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, tuo tarpu kai savivaldybės teritorijos ar jos dalių (miestų ir miestelių) bendruosius planus tvirtina savivaldybės taryba. [28]

Autorius G. Tiškus pastebi, jog specialiųjų planų rengimo reikmė ir jų hierarchinis statusas šiuo metu galiojančioje naujoje TPĮ redakcijoje yra nepagrįstai sureikšminti. [28] Akivaizdu, jog teritorijų planavimo dokumentų hierarchija nėra aiški, todėl tai sudaro galimybes netinkamai formuoti teritorijų planavimo politiką.

Analizuojant TPĮ susiduriame su teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo proceso netobulumais.

Tvirtinant teritorijų planavimo dokumentus nėra eiliškumo – žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentai tvirtinami anksčiau nei aukštesnio lygmens. Kaip numatyta TPĮ (15 straipsnis 3 dalis): jei savivaldybės teritorijos ar jos dalių bendrieji planai neparengti arba parengtų planų sprendiniuose kraštovaizdžio tvarkymo, infrastruktūros plėtros ir aukštybinių

pastatų klausimai nespręsti, privaloma rengti specialiuosius teritorijų planavimo dokumentus – kraštovaizdžio tvarkymo, infrastruktūros plėtros ir aukštybinių pastatų išdėstymo schemas ir (ar) planus (projektus). [8] Dėl šios priežasties tarp specialiųjų ir bendrųjų planų nėra integruotumo, nes planai rengiami nepriklausomai vienas nuo kito. [31]

Kitas teritorijų planavimo politikos formavimo trūkumas – STĮ numatytas rengti pernelyg didelis teritorijų planavimo dokumentų skaičius.

Kaip jau minėjau – ST yra specialiųjų teritorinių planavimo dokumentų objektas, todėl STĮ (28 straipsnis 2 dalis) yra pateikti šie ST specialiųjų planų tipai:

1) *ST tinklų schemas* – rengiamos ST sistemos arba jos dalių plėtros bendrajai strategijai nustatyti;

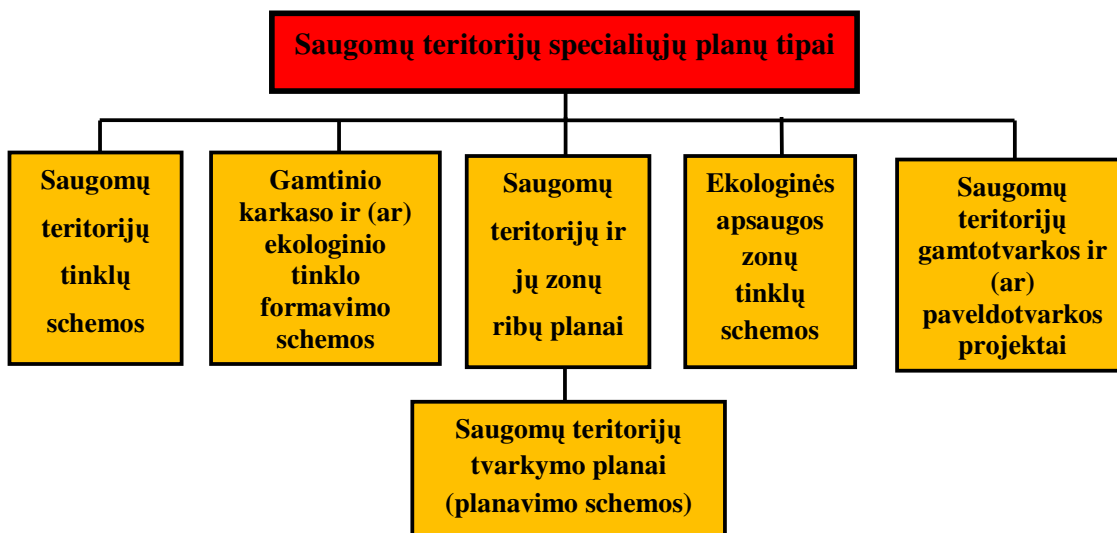
2) *gamtinio karkaso ir (ar) ekologinio tinklo formavimo schemas* – rengiamos kraštovaizdžio ekologinio stabilumo ir biologinės įvairovės išsaugojimo bendrajai teritorinei sistemai nustatyti bei plėtoti;

3) *ekologinės apsaugos zonų tinklų schemas* – rengiamos regionine svarba turinčių ekologinės apsaugos (apsaugančių) teritorijų plėrai reguliuoti;

4) *ST ir jų zonų ribų planai* – rengiami steigiant naujus valstybinius rezervatus, valstybinius parkus, draustinius, biosferos stebėsenos (monitoringo) teritorijas arba keičiant jų ribas bei nustatant funkcinio prioriteto (konservacinio, rekreacinio, ekologinės apsaugos ir kt.) zonų ribas;

5) *ST tvarkymo planai* (planavimo schemas) – rengiami ST naudojimui ir apsaugai reguliuojančioms kraštovaizdžio tvarkymo zonoms bei jų reglamentams, gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugos ir tvarkymo kryptims bei priemonėms, taip pat kraštovaizdžio formavimo, rekreacinės infrastruktūros kūrimo bei kitoms tvarkymo priemonėms nustatyti;

6) *ST gamtotvarkos ir (ar) paveldotvarkos projektai* – rengiami konkrečių tvarkymo priemonių sistemai ST arba jų dalyse nustatyti (žr. 3 paveikslą P.28). [5]



3 pav. STĮ numatyti ST specialiųjų planų tipai [28]

Kaip teigia autorius G. Tiškus, apibendrinant STĮ numatytų rengti specialiųjų planų tipų analizę, galima teigti, kad jų numatytas rengti kiekis nepagrįstai didelis ir esama sistema nėra racionali, todėl gali būti optimizuota. Įstatyme numatyti rengti 3 iš 6 ST specialiųjų planų tipai iš esmės neturi teritorijų planavimo dokumentams būdingų požymių (juose fiksuojama arba esama padėtis, arba numatoma konkreti veikla teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams įgyvendinti). [28]

Šiuo metu teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo procesas trunka iki 2 metų, todėl Vyriausybė 2011-02-09 pritarė TPI keitimui, kuriame numatė sukurti aiškia privalomų ir rekomendacinių teritorijų planavimo dokumentų sistemą, dėl kurios teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo procesas sutrumpėtų. Pavyzdžiui, tris ar net keturis kartus sumažėtų atvejų, kai privaloma rengti detaliuosius planus (jie įstatymo projekte vadinami užstatymo planais). Dabar jie būtini net tuo atveju, kai žmogus tenori padalyti savo sklypą. Įsigaliojus naujam įstatymui, tokio plano nebereikėtų. O įsigaliojus naujai tvarkai, procesas nuo dviejų ir daugiau metų sutrumpėtų maždaug iki pusmečio. [59]

Į urbanistinės plėtros ST tinkamą teritorijų planavimo politikos formavimą taip pat įtakoja TPI numatyti bendrųjų ir specialiųjų planų uždaviniai.

Analizuojant TPI uždavinius, kurie priskirti tiek prie bendrojo tiek ir prie specialiojo teritorijų planavimo, nustatėme, jog keletas uždavinių, skirtų bendrajam ir specialiajam teritorijų planavimui, yra tokie patys. Tiek specialiajam tiek ir bendrajam teritorijų planavimui yra priskiriama: užtikrinti racionalų gamtos išteklių naudojimą, numatyti priemonės ir apribojimus gamtinio karkaso formavimui, rezervuoti teritorijas komunikaciniams koridoriams, susisiekimo

komunikacijoms, infrastruktūros ir kitiems visuomenės poreikiams reikalingiems objektams. Kyla klausimas, ar gali būti tokie patys bendrųjų planų uždaviniai kaip ir specialiųjų planų, nors jų tikslai planavimo procese yra skirtingi. [28] Juk bendrasis teritorijų planavimas yra skirtas kompleksinei erdvinei vystymo politikai, o specialusis – atskirų veiklos sričių erdviniam vystymui. [8] Šiuo atveju nėra aišku, ar kalbama apie jau parengtus ir patvirtintus specialiuosius planus, kurių sprendiniai integruojami į bendruosius ar detaliuosius planus, ar šiuose planuose iš viso nenagrinėjamos specialiaisiais planais jau reglamentuotos sritys. [28] Galime daryti išvadą, kad toks teritorijų planavimo politikos formavimas kenkia ne tik pačiam teritorijų planavimo procesui, bet ir ST sistemai, bei jos apsaugos užtikrinimui.

Reikia paminėti gamtinį karkasą, kuris STĮ yra įvardijamas kaip vienas iš ST specialiųjų teritorijų planavimo dokumentų tipų – gamtinio karkaso ir (ar) ekologinio tinklo formavimo schemas. STĮ (2 straipsnis 16 dalis) „gamtinis karkasas“ apibūdinamas, kaip vientisas gamtinio ekologinio kompensavimo teritorijų tinklas, užtikrinantis ekologinę kraštovaizdžio pusiausvyrą, gamtinius ryšius tarp ST, kitų aplinkosaugai svarbių teritorijų ar buveinių, taip pat augalų ir gyvūnų migraciją tarp jų. Gamtinį karkasą sudaro:

- geoeologinės takoskyros – teritorijų juostos, jungiančios ypatinga ekologine svarba bei jautrumu pasižyminčias vietas: upių aukštupius, vandenskyras, aukštumų ežerynus, kalvynus, pelkynus, priekrantes, požeminių vandenių intensyvaus maitinimo ir karsto paplitimo plotus. Jos skiria stambias gamtines ekosistemas ir palaiko bendrąją gamtinio kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą; [5]

- geosistemų vidinio stabilizavimo arealai ir ašys – teritorijos, galinčios pakeisti šoninį nuotėkį ar kitus gamtinės migracijos srautus, taip pat reikšmingos biologinės įvairovės požiūriu: želdinių masyvai ir grupės, natūralios pievos, pelkės bei kiti vertingi stambiųjų geosistemų ekotopai. Šios teritorijos kompensuoja neigiamą ekologinę įtaką gamtinėms geosistemoms; [5]

- migraciniai koridoriai – slėniai, raguvynai bei dubakloniai, kitos teritorijos, kuriomis vyksta intensyvi medžiagų, energijos ir gamtinės informacijos srautų apykaita ir augalų bei gyvūnų rūšių migracija. [5]

Nors tai erdvinė sistema, kuri išreiškia gamtinio kraštovaizdžio apsaugos bei formavimo prioritetą ir yra realizuojama kraštotvarkoje teritorijų planavimo dokumentais, tačiau ji yra reglamentuojama STĮ. [41] Tai vienas iš teritorijų planavimo dokumentų, tačiau TPĮ nėra straipsnių ar jo dalių, kurie reglamentuotų į gamtinį karkasą bei jo formavimą.

Reikia pastebėti, kad dėl TPĮ trūkumų, teritorijų planavimo procese nėra pakankamai tinkamai formuojama teritorijos planavimo politika: teritorijų planavimo dokumentų hierarchija nėra aiški, dokumentams trūksta tarpusavio integruotumo, neteisingai nustatytas dokumentų

tvirtinimo eiliškumas, taip pat numatytas rengti didelis teritorijų planavimo dokumentų skaičius, kai kurių teisės aktų neracionalios ir nederančios nuostatos – visa tai įtakoja į neracionalią ir nesubalansuotą urbanistinę plėtrą ST įsikūrusiuose miestuose.

1.5 Kiti teisės aktai įtakojantys saugomų teritorijų tvarkymą, naudojimą ir apsaugą

Įgyvendinant ST apsaugos, tvarkymo ir naudojimo politiką, užtikrinamos visuomenės ekologinės, ekonominės ir socialinės reikmės, saugant kraštovaizdžio vertybes, gamtos ir kultūros paveldą, kartu vystoma rekreacinė veikla, sudaromos sąlygos ekologiniam švietimui, pažintiniam turizmui organizuoti ir vietos gyventojų verslui. [65] Tuo tikslu yra priimti teisės aktai, kurie reglamentuoja į ST apsaugą, tvarkymą ir naudojimą, pagal jų steigimo tikslus.

ST apsauga, tvarkymas ir naudojimas reglamentuojama individualiais ir bendraisiais nuostatais. Tai gali būti ST tvarkymo planai, ST, jų zonų, teritorijos dalių ar paveldo objektų tipiniai ir (ar) individualūs apsaugos reglamentai, strateginiai planavimo dokumentai, konkrečios apsaugos sutartys sudaromos su žemės savininkais ir valdytojais ir kiti teisės aktai.

STĮ (18 straipsnis 1 dalis) yra numatyta: jog ST apsauga, tvarkymas ir naudojimas gali būti užtikrinamas steigiant ekologines apsaugos zonas, kuriose nustatomi veiklos apribojimai norint apsaugoti ST gretimas teritorijas ar objektus, taip pat aplinką nuo galimo neigiamo veiklos poveikio. [5]

Ekologinių apsaugos zonų nustatymo tikslai:

- 1) užtikrinti bendrąją ekologinę kraštovaizdžio pusiausvyrą;
- 2) išsaugoti saugomų bei geoekologiškai svarbių gamtinio ir kultūrinio kraštovaizdžio kompleksų ar objektų (vertybių) aplinką, izoliuoti juos nuo neigiamo veiklos poveikio;
- 3) sumažinti neigiamą ūkinių objektų poveikį žmogui ir aplinkai, taip pat užtikrinti ūkio objektų veiklą. [5]

Pagal apsaugos pobūdį ekologinės apsaugos zonos gali būti:

- 1) bendrosios ekologinės apsaugos – miestų ir kurortų, pajūrio ir laukų apsaugos, požeminių vandenių (vandenviečių), paviršinio vandens telkinių, agrarinių takoskyrų bei intensyvaus karsto apsaugos zonos;
- 2) buferinės apsaugos – valstybinių rezervatų, valstybinių parkų ir valstybinių draustinių, paveldo objektų buferinės apsaugos zonos;
- 3) fizinės apsaugos – paveldo objektų, valstybinio geodezinio pagrindo punktų, elektros linijų, dujotiekių ir naftotiekių, ryšių linijų bei kitų infrastruktūros objektų fizinės apsaugos zonos;

4) vizualinės (regimosios) apsaugos – paveldo objektų, astronomijos observatorijų, aerodromų bei kitų infrastruktūros objektų vizualinės (regimosios) apsaugos zonos; tai plotai, kuriuose aplinkos keitimas gali pakenkti šių objektų aplinkai ar trukdyti juos apžvelgti;

5) sanitarinės apsaugos – gamybinių ir komunalinių objektų, žemės ūkio įmonių bei kitų ūkio ir infrastruktūros objektų sanitarinės apsaugos zonos;

6) rezervuojančios apsaugos – perspektyvių naudingųjų iškasenų plotų apsaugos zonos.

[5]

Buferinės apsaugos zonos ST nustatomos tuo tikslu, kad būtų sumažintas neigiamas veiklos poveikis valstybiniam rezervatams, valstybiniam parkams, biosferos rezervatams, paveldo objektams, valstybiniam draustiniam, išsaugota šių teritorijų regimoji aplinka. [5] Kiekvienai ST, kurioje yra nustatyta buferinė apsaugos zona, yra rengiami buferinių apsaugos zonų ir jų ribų planai. Šioje zonoje turintiems nuosavybę savininkams ir kitiems valdytojams yra ribojamas ne tik statinių užstatymo tipas, plotas, tankumas, bet ir reikalaujama, jog statomi pastatai nepažeistų reljefo raiškumo ir nedidintų regioninio parko vizualinės taršos.

Paviršinių vandens telkinių ekologinių apsaugos zonų nustatymo tikslas – kad į vandens telkinius nepatektų pavojingų medžiagų, vandens telkinių krantai būtų apsaugoti nuo erozijos, būtų užtikrintas vandens telkinių, pakrančių ekosistemų stabilumas, saugomas vandens telkinių pakrančių gamtinis kraštovaizdis bei jo estetinės vertybės, sudarytos palankios sąlygos rekreacijai. Šiose zonose galima rekonstruoti ar perstatyti statinius esamose ir buvusiose sodybose (kai yra išlikę buvusių statinių ir (ar) sodų liekanų arba kai sodybos yra pažymėtos vietovės ar kituose planuose, taip pat nustatant juridinį faktą; draudžiama statyti vagonėlius paežerėse, paupiuose, miškuose ir kitose vietose, taip pat yra ribojami statomų pastatų dydžiai, jų užstatymo plotas ir t.t. [5]

ST apsauga, tvarkymas ir naudojimas taip pat yra užtikrinamas sudarant individualias apsaugos sutartis su žemės savininkais ir kitais valdytojais. STĮ (5 straipsnis 3 dalis) yra numatyta galimybė su žemės, miškų ar vandens telkinių savininkais ir valdytojais, kurių žemė, miškas ar vandens telkinys yra ST, sudaryti apsaugos sutartis dėl veiklos apribojimų, konkrečių žemės, miško bei vandens telkinio naudojimo sąlygų. Šios sutartys žemės savininkus ir kitus naudotojus įpareigoja rūpintis ST apsauga, tvarkymu, tinkamu jų naudojimu – prižiūrrint, atkuriant ir saugant taip, kaip tai yra numatyta sudaromose apsaugos sutartyse.

Tikslu suvaldyti drastišką gamtos išteklių naudojimą, pramonės, žemės ūkio vystymą ir kitą intensyvią žmogaus veiklą, kuri sutrikdo natūralų gamtos procesų balansą, dėl kurios nemažėtų gamtos biologinė įvairovė, ST yra rengiami gamtotvarkos planai konkrečiai tvarkymo priemonių sistemai ST ar jų dalyse nustatyti. Gamtotvarkos planas – strateginio planavimo dokumentas, kuriame įvertinta ir apibūdinta ST arba jos dalies ekologinė būklė, kraštovaizdžio

apsaugos ir tvarkymo problemos ir galimybės, saugomos nykstančių gyvūnų, augalų ir grybų rūšys, jų buveinės ir natūralios buveinės, nustatyti teritorijos tvarkymo tikslai, tvarkymo ir apsaugos priemonės, joms įgyvendinti reikalingos lėšos ir vykdytojai. [46]

Gamtotvarkos planas yra reglamentuojamas:

- Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo 28 straipsnyje;
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 9 d. nutarime Nr. 709 „Dėl saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“;
- Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 14 d. įsakyme Nr. D1-645 „Dėl reikalavimų gamtotvarkos plano turiniui aprašo patvirtinimo“; [46]

Gamtotvarkos planas padeda suformuluoti konkrečios teritorijos apsaugos ir tvarkymo priemones įgyvendinant tai per strateginę teritorijos apsaugos ir tvarkymo planavimą.

ST apsauga, tvarkymas ir naudojimas gali būti reguliuojamas remiantis tvarkymo plane nustatytomis funkcinėmis zonomis ir jiems priskirtais reikalavimais bei apribojimais.

Nutarimas „Dėl saugomų teritorijų tipinių apsaugos reglamentų patvirtinimo“ yra kraštovaizdžio tvarkymo zonų, nustatomų rengiant ST tvarkymo planus (planavimo schemas), kraštovaizdžio apsaugos, naudojimo ir tvarkymo reikalavimai. Remiantis ST steigimo tikslais, valstybiniuose parkuose, biosferos rezervatuose, biosferos poligonuose, valstybiniuose rezervatuose ir draustiniuose yra išskiriamos funkcinio prioriteto zonos, o vienoje funkcinio prioriteto zonoje gali būti išskiriamos kelios kraštovaizdžio tvarkymo zonos. Kraštovaizdžio tvarkymo zonų apsaugos, naudojimo ir tvarkymo būtinosios sąlygos (reikalavimai) gali būti detalizuojami pagal konkrečios vietos sąlygas ir ypatumus. [17]

STĮ (28 straipsnis 2 dalis 5 punktas) yra numatyta, jog ST yra rengiami ST naudojimui ir apsaugą reguliuojančioms kraštovaizdžio tvarkymo zonoms bei jų reglamentams, gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugos ir tvarkymo kryptims bei priemonėms, taip pat kraštovaizdžio formavimo, rekreacinės infrastruktūros kūrimo bei kitoms tvarkymo priemonėms nustatyti – ST tvarkymo planai (planavimo schemas). [5] ST tvarkymo planai nustato teritorijos naudojimo pobūdį ir apsaugos reglamentą, tvarkymo priemones gamtos vertybių, biologinės įvairovės, gamtos išteklių subalansuotam naudojimui ir atkūrimui, pateikia pasiūlymus pažintinio turizmo ir kitos rekreacinės infrastruktūros plėtrai. Teritorijos tvarkymo planuose gali būti išskiriamos šios kraštovaizdžio tvarkymo zonos: konservacinės, miškų ūkio, žemės ūkio, gyvenamosios, visuomeninės, rekreacinės, pramoninės – komunalinės, gynybinės (karinės), vandens ūkio žemės kraštovaizdžio ir kitos tvarkymo zonos. [15] Kiekviena ST turi savo tvarkymo planus, kuriais vadovaujantis yra užtikrinama ST apsauga, tvarkymas ir naudojimas.

Remiantis STĮ (5 straipsnis 1 dalis 4 punktas) – ST gali būti sudaromi ST, jų zonų, teritorijos dalių ar paveldo objektų tipiniai ir (ar) individualūs apsaugos reglamentai. Konkrečios ST apsaugos reglamentai nustato specialius ST planavimo, statinių projektavimo ir statybos jo teritorijoje reikalavimus bei apsaugos, tvarkymo ir naudojimo ypatumus. Teritorijos apsauga ir tvarkymas, veiklos reglamentavimas siejamas su konkrečios teritorijos funkcinio prioriteto zonomis pagal kurias kiekvienai ST yra sudaromi individualūs teritorijos apsaugos reglamentai.

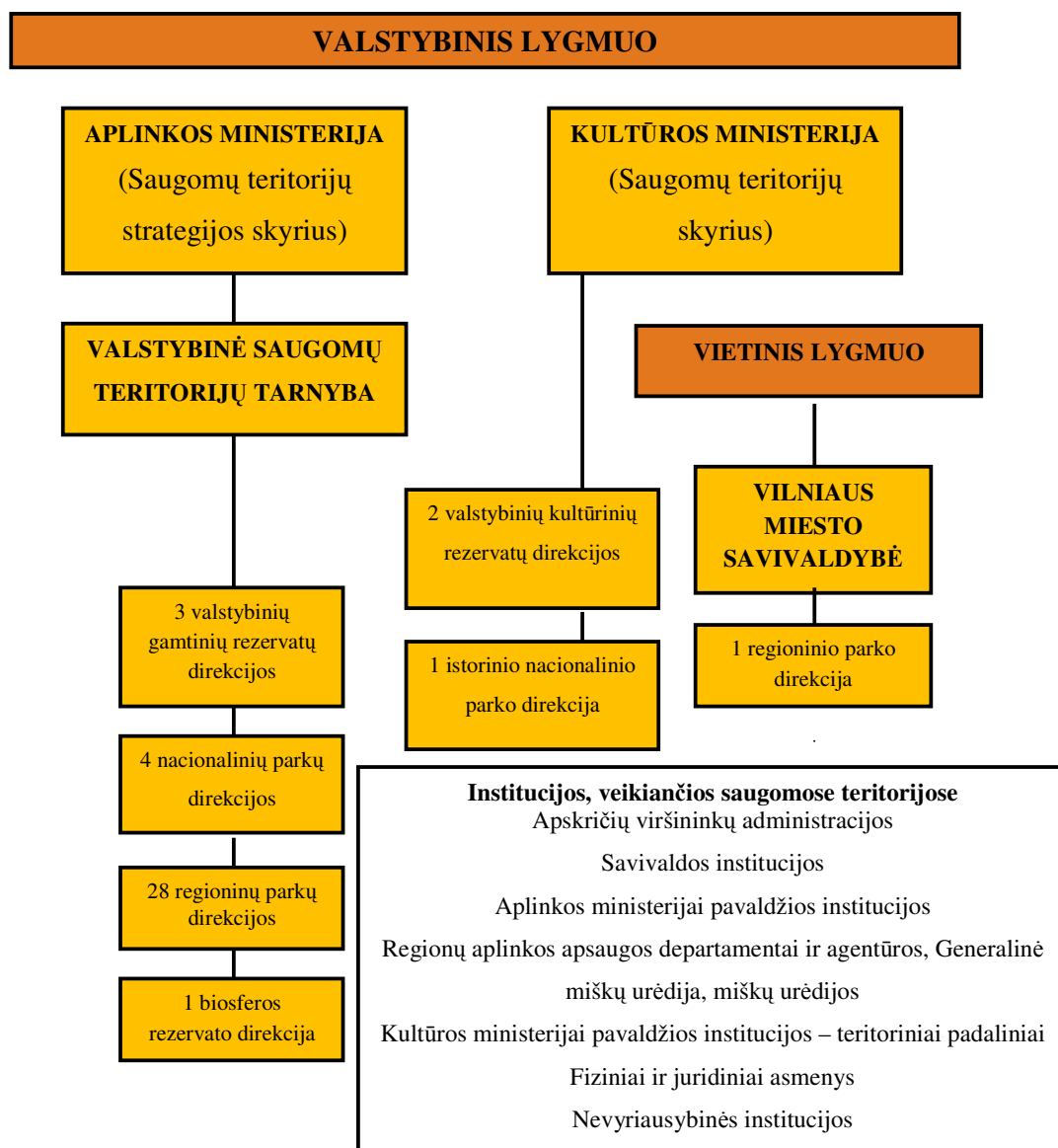
Vadovaujantis atlikta teisės aktų analize, galime daryti išvadą, jog ST apsauga, tvarkymas ir naudojimas yra užtikrinamas reglamentuojant bendraisiais ir individualiaisiais nuostatais: rengiant ST apsaugos reglamentus, ST planavimo dokumentus, sudarant individualias apsaugos sutartis su ST savininkais ir kitais valdytojais, rengiant strateginius planavimo dokumentus, ir kitais teisės aktais.

1.6 Saugomų teritorijų valdymo ir administravimo struktūros analizė

ST valdymas apima tiek politinius, tiek teisinius valdymo aspektus, ST steigimą, projektavimą, administravimą, tiek įvairiapusį teritorijų tvarkymą, priežiūrą, stebėseną ir kontrolę. [63] Be institucijų, tiesiogiai atsakingų už vertybių, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės išsaugojimą, neįmanoma pasiekti ST iškeltų tikslų ir uždavinių. [20] Institucijų tarpusavio bendradarbiavimas taip pat turi didelę reikšmę ST valdyme. Teritorijų administravime dalyvaujančių institucijų veiksmai skiriasi: už regioninių parkų apsaugą, tvarkymą ir naudojimą yra atsakingos vienos institucijos, už plėtros poreikius jose – kitos. Todėl viešojo administravimo subjektams sunku suderinti veiksmus ir priimti bendrus sprendimus dėl ST apsaugos ir būtinos plėtros jose.

STĮ (27 straipsnis 2 dalis) yra numatyta, jog Vyriausybė formuoja ST strategiją, nustato apsaugos ir tvarkymo reikalavimus ir suteikia įgaliojimus institucijoms, atsakingoms už gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugą. [5]

Su veiklos organizavimu ST susijusi ne viena institucija (žr. 4 paveikslą P.34): tai ir Aplinkos ministerija (Gamtos apsaugos departamento ST strategijos skyrius), ir Kultūros ministerija (ST skyrius), VSTT, savivaldos institucijos, Regionų aplinkos apsaugos departamentai ir agentūros ir t.t. [20]



4 pav. ST sistemos administravimo schema [20]

Kaip matome 4 paveiksle, 36 ST direkčių steigėja yra VSTT prie Aplinkos ministerijos, 3 direkčių steigėja – Kultūros ministerija, 1 direkcija – Vilniaus miesto savivaldybė. [20]

ST steigimas ir jų tvarkymo koordinavimas yra tiesioginė Aplinkos ministerijos funkcija, kuria dalijamasi kartu su Kultūros ministerija ir savivaldybėmis. Aplinkos ministerijoje Gamtos apsaugos departamente įkurtas ST strategijos skyrius bei VSTT prie šios ministerijos. Kultūros ministerija atsakinga už Valstybinių kultūros rezervatų ir Istorinių nacionalinių parkų steigimą ir tvarkymą. [52] Savivaldybių tarybos gali steigti regioninių parkų direkčias ir tiesiogiai dalyvauti jų tvarkyme. [5]

VSTT prie Aplinkos ministerijos atlieka šias funkcijas:

- 1) rengia ST tvarkymo tikslines programas, koordinuoja ir kontroliuoja jų įgyvendinimą;
- 2) rengia iš biudžeto finansuojamų ST programų projektus ir teikia juos Finansų ministerijai;
- 3) atlieka ekonominę vertinimą, numato reikalingos nutraukti veiklos (jeigu tai būtina) kompensavimo, žemės išpirkimo, pažeistų teritorijų atkūrimo išlaidas bei lėšų, reikalingų ST steigti bei išlaikyti, finansavimo šaltinius arba organizuoja išvardytus darbus;
- 4) organizuoja sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti išdavimą bei ST planavimo dokumentų rengimą ir jų sprendinių įgyvendinimą;
- 5) steigia valstybinių rezervatų, valstybinių parkų bei biosferos rezervatų direkcijas (biudžetines įstaigas), kontroliuoja jų veiklą užtikrinant nustatyto apsaugos ir naudojimo režimo laikymąsi bei aplinkosaugos tikslinių programų įgyvendinimą;
- 6) metodiškai vadovauja kitų Vyriausybės įgaliotų institucijų arba savivaldybių tarybų įsteigtoms ST direkcijoms;
- 7) informuoja žemės savininkus, valdytojus ir naudotojus apie steigiamas ST, skelbiamas saugomais gamtos paveldo objektus;
- 8) koordinuoja stebėsenos (monitoringo) programų ST rengimą ir vykdymą, tvarko ST ir gamtos paveldo objektų apskaitą, registruoja ST, išskyrus kultūros paveldo objektus, tvarkydama Saugomų teritorijų valstybės kadastrą, kaupia ir sistemina kitus duomenis apie saugomas teritorijas;
- 9) nustatyta tvarka dalyvauja statinių ir įrenginių ST bei žemės skyrimo projektų, taip pat teritorijų planavimo dokumentų nagrinėjimo bei derinimo procese;
- 10) koordinuoja ST specialistų rengimą bei jų kvalifikacijos kėlimą;
- 11) informuoja visuomenę ST būklės ir tvarkymo klausimais;
- 12) atlieka kitas savo nuostatuose numatytas funkcijas. [5]

Direkcijos atsako už kraštovaizdžio kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugą, organizuoja nuolatinę jų priežiūrą, tvarkymą, skatina pažintinį turizmą, racionalų gamtos išteklių naudojimą, pagal kompetenciją kontroliuoja, kad fizinių ir juridinių asmenų veikla teritorijoje atitiktų nustatytą ST apsaugos ir naudojimo tvarką, turi kitas direkcijos nuostatų nustatytas teises ir pareigas. [5] Valstybinių parkų ir rezervatų direkcijos rengia ir įgyvendina tarptautinius ir ES Struktūrinių fondų remiamus projektus, taip pat vykdo valstybinių draustinių bei esamų ir potencialių Europos ST tinklo „Natura 2000“ teritorijų tyrimus, inventorizaciją, monitoringą, organizuoja teritorijų planavimo dokumentų rengimą. [65]

Kaip pastebime (žr. 4 paveikslą P.34) ST valdyme dalyvauja nemažas skaičius viešojo administravimo subjektų, tačiau jų dalyvavimas ST valdyme – problemiškas. Administravimo subjektų funkcijos bei veiksmai skiriasi tarpusavyje, nėra aiškiai išskirta kiekvienos institucijos atsakomybė ST valdyme, kartais jų veiksmai dubliuojasi. Tiek Kultūros paveldo departamentas, tiek savivaldybės yra atsakingi už įsteigtų ST apsaugą ir tvarkymą. Kaip žinome, Kultūros paveldo departamentas ir savivaldybės atlieka ST direkčių steigėjo funkcijas, kurioms taip pat yra priskirta atsakomybė – ST apsauga ir priežiūra. Šių skirtingų institucijų kompetencijos ST valdyme skiriasi, tačiau keletas priskirtų funkcijų yra tos pačios. Dėl šios priežasties ST valdyme gali būti susiduriama su priimamų sprendimų dubliavimusi ir jų nesuderinamumu.

ST valdymas taip pat pasižymi netinkamu kompetencijos pasiskirstymu tarp ST valdyme dalyvaujančių viešojo administravimo subjektų. Kiekviena ST priklauso kuriai nors savivaldybės teritorijai. Savivaldybė savo teritorijoje atlieka jai priskirtas funkcijas – rūpinasi teritorijų planavimu, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimu; sprendimų priėmimu dėl socialinės ir gamybinės infrastruktūros objektų projektavimo ir statybos; STĮ nustatyta tvarka steigia savivaldybės ST, skelbia savivaldybės saugomus vietinės reikšmės gamtos bei kultūros paveldo objektus, priima sprendimus aplinkos apsaugos būklei gerinti, nustato statinio architektūros ir statybos sklypo tvarkymo urbanistinius reikalavimus, planuoja infrastruktūrą, dalyvauja valdant valstybinius parkus ir t.t. [9] Sprendžiant iš savivaldybei priskirtų funkcijų, galime daryti išvadą, jog ST valdyme savivaldybės rūpinasi būtinomis plėtros reikmėmis. Už ST apsaugą kaip žinome yra atsakingos ST direkcijos. Galime daryti išvadą, jog ST yra sunku suderinti veiksmus ir priimti bendrus sprendimus dėl ST naudojimo ir apsaugos, kai vienos institucijos rūpinasi jų apsauga, o kitos – būtinų reikmių plėtra.

ST administravimo valdyme ne visais atvejais viešojo administravimo subjektai suderina veiksmus ir priima bendrus sprendimus dėl ST naudojimo ir apsaugos. Pagal teritorijų planavimo sistemą savivaldybės teritorijoje esančiai ST patvirtinti galioja Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas, savivaldybės teritorijos, kurioje yra ST bendrasis planas, specialusis ST planavimo dokumentas – planavimo schema (generalinis planas) – ir detalieji planai. [29] Šiuos skirtingo lygio teritorijų planavimo dokumentus tvirtina skirtingos institucijos, todėl viešojo administravimo subjektams sunkiai sekasi suderinti teritorijų planavimo dokumentus. Viso to priežastis – tarpinstitucinio bendradarbiavimo stoka.

ST viešojo administravimo subjektai retai kada derina savo priimamus sprendimus su ST žemę turinčiais savininkais ar kitais naudotojais. Jie dažniausiai yra tik informuojami apie jau priimtą sprendimą. Žinoma, tam įtakos gali turėti – vangus visuomenės dalyvavimas ST

valdyme. Dėl šių priežasčių neišvengiamai visuomenėje kyla konfliktai ir nepasitenkinimas ST sistema.

Dėl skirtingų institucijų dalyvavimo teritorijų planavimo procese, jų funkcijų dubliavimosi, neaiškios kompetencijos pasiskirstymo ir bendradarbiavimo stokos yra susiduriama su pasekmėmis – netinkamu ST apsaugos ir naudojimo užtikrinimu. [32] Šiuo atveju svarbus tampa visuomenės dalyvavimas ST valdymo procese, kuris padeda pasiekti abi šalis tenkinančių sprendimų. Būtina struktūruoti valstybinio administravimo ir vietos savivaldos posistemes, nustatyti kompetencijos ribas skirtingų lygių viešojo administravimo subjektams, bei tinkamai paskirstyti atliekamas funkcijas, siekiant užtikrinti tinkamą ST apsaugą ir naudojimą. [64]

2. URBANISTINĖS PLĖTROS PROBLEMŲ PAJŪRIO REGIONINIAME PARKE ANALIZĖ

2.1 Būtinų plėtros reikmių ir apsaugos problematikos analizė

Siekiant išsaugoti žemyninio pajūrio kraštovaizdį, gamtinę ekosistemą ir kultūros paveldo vertybes, 1992 m. buvo įsteigtas PRP. [26] Visa PRP teritorija užima 5070 ha. PRP bei parko apsaugos zonos teritorija pagal gamtos ir kultūros vertybes, jų pobūdį, apsaugos formas ir naudojimo galimybes skirstoma į konservacinės apsaugos, ekologinės apsaugos, rekreacinio, gyvenamosios ir krašto apsaugos prioriteto bei parko buferinės apsaugos zonas. [58]

Pagrindiniai teisės aktai, kuriais reglamentuojama PRP vykdoma veikla, apsauga, naudojimas ir teritorijos tvarkymas tai: STĮ, TPI, Pajūrio juostos įstatymas, Specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos, PRP nuostatai bei kiti dokumentai. [57]

PRP rūpinasi biudžetinė įstaiga – PRP direkcija. Parko direkcijos steigėjo funkcijas vykdo VSTT prie Aplinkos ministerijos. Už PRP priežiūrą ir joje esančių vertybių apsaugą yra atsakinga PRP direkcija, o už urbanistinę plėtrą – Klaipėdos rajono savivaldybė. [29]

Nagrinėjant teisės aktus, reglamentuojančius urbanistinę plėtrą PRP, susiduriame su neracionaliomis ir nesuderintomis teisės aktų nuostatomis. Ko pasekoje, PRP būtinų plėtros reikmės yra netinkamai derinamos su teritorijos apsauga. Dėl šios priežasties nukenčia PRP nuosavybę turintys savininkai ir kiti naudotojai. Tarp institucijų, veikiančių PRP valdyme, trūksta glaudaus bendradarbiavimo, o tai įtakoja į PRP netinkamai vykstančią būtinų reikmių plėtrą bei teritorijos apsaugą.

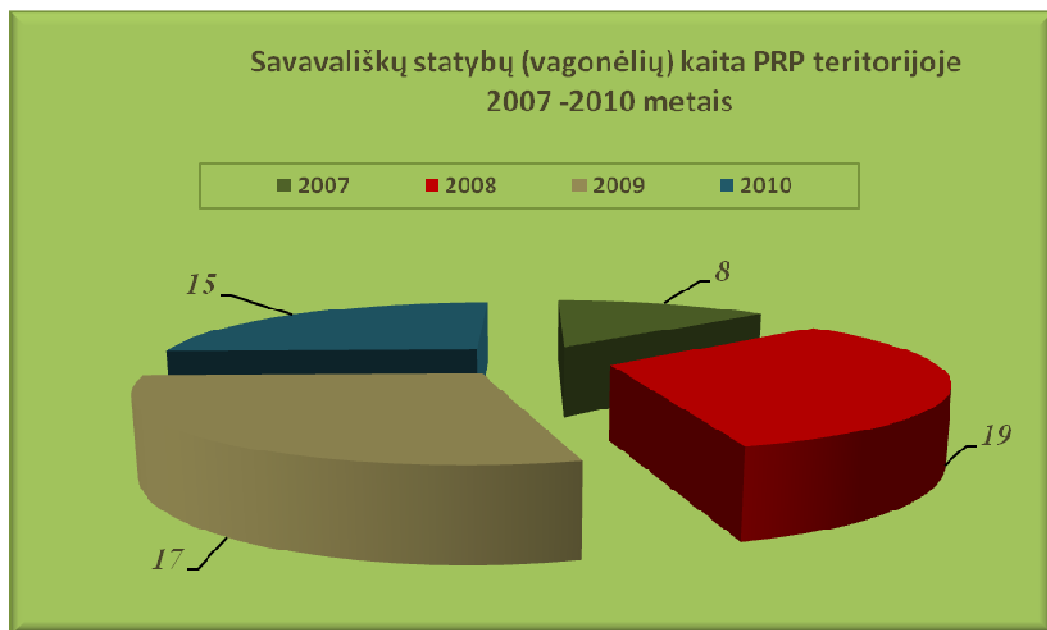
PRP ir jo zonų bei užstatymo zonų ribų plane (žr. 2 priedą) yra numatyta, jog užstatomos gali būti ekologinės apsaugos, rekreacinės, buferinės apsaugos zonos ir gyvenamosios teritorijos. Tačiau užstatymui yra nustatyti tam tikri reikalavimai ir apribojimai. 2007 metais PRP direkcija pastebėjo, jog PRP gyvenamosiose teritorijose stengiamasi maksimaliai užstatyti sklypus, statomus priklausinius pritaikant nuolatiniam gyvenimui. [51] PRP priklausinių statyba yra reglamentuojama nutarime „Dėl PRP apsaugos reglamento patvirtinimo“ [13], kuriame teigiama, jog viename žemės sklype galima statyti tik vieną gyvenamąjį namą ir priklausinius, o priklausiniai gali būti statomi ne aukštesni kaip 8,5 m. Šis dydis atitinka didžiausią leistiną gyvenamųjų namų aukštį PRP teritorijoje. Vadinas, PRP priklausiniai gali būti prilyginami gyvenamųjų namų statybai, kadangi jų aukštis atitinka leistiną gyvenamųjų namų aukštį ir priklausiniams yra taikomi tokie patys regiono architektūriniai stiliaus reikalavimai kaip ir gyvenamiesiems namams. Numatyta, jog statant gyvenamuosius namus ar ūkininko ūkio sodybas ir priklausinius yra privaloma laikytis leistino sklypo užstatymo ploto – 500 m². Ši teisės akto nuostata prieštarauja sau pačiai – viename žemės sklype galima

statyti vieną gyvenamąjį namą, nors nuostata reglamentuoja į kelių gyvenamųjų namų statybą. Galime daryti išvadą, kad statant priklausinius ST savininkai ir kiti naudotojai išsprendžia draudžiamų statyti gyvenamųjų namų problemą, pasinaudodami neracionaliomis teisės aktų nuostatomis. Galime teigti, kad dėl urbanistinę plėtra reglamentuojančių nuostatų neracionalumo, PRP yra netinkamai derinama teritorijos apsauga su būtina plėtra, todėl vyksta masinė urbanizacija, t.y. priklausinių statyba.

PRP susiduria ne tik su neracionaliomis urbanistinę plėtra PRP reglamentuojančiomis nuostatomis, tačiau ir su šių nuostatų nesilaikymu. 2005 metais PRP direkcija nustatė savavališko garažo statybą, įvykdytą parko planavimo dokumentuose nenumatytoje vietoje, taip pat savavališkai pastatyta pirtimi, pavėsine, tualetu, kotedžu, kuris viršijo leistino užstatymo plotą ir t.t. [51] Nustatyta, jog buvo pažeisti nutarimo „Dėl PRP apsaugos reglamento patvirtinimo“ reikalavimai bei apribojimai: statomų pavėsinių aukštis gali būti ne didesnis kaip 4 m, o užstatymo plotas ne didesnis kaip 15 m²; pirtis, pavėsinė ar tualetas, projektuojami ir statomi tik Regioninio parko tvarkymo plane ir specialiojo arba bendrojo teritorijų planavimo dokumentuose nurodytose vietose; sklypo užstatymo plotas negali viršyti 500 m². [13] Galima būtų manyti, jog būtinos plėtros reikmės, kurioms galbūt yra taikomi per griežti reikalavimai ir apribojimai, yra netinkamai derinamos su teritorijos apsauga, priversdamos nuosavybę turinčius PRP teritorijoje savininkus ir kitus naudotojus pažeisti nustatytą teritorijos apsaugos režimą.

Tęsiant PRP būtinų plėtros reikmių ir apsaugos problematikos analizę, PRP didžiulė problema yra savavališkai pastatytų nelegalių vagonėlių statyba. Nutarime „Dėl PRP apsaugos reglamento patvirtinimo“ teigiama: jog parko teritorijoje yra draudžiama statyti, laikyti ir naudoti apgyvendinimui, nakvynei, maitinimui ir kitiems tikslams vagonėlius ir kitus kilnojamosius objektus ar įrenginius (kilnojamosius namelius, konteinerius, nebenaudojamas transporto priemonės, metalinius garažus), išskyrus atvejus, kai jie naudojami Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nustatyta tvarka kaip laikinieji statiniai, reikalingi mokslo institucijų moksliniams stebėjimams ir tyrimams vykdyti, teisės aktų nustatyta tvarka įregistruotiems bitynams, masiniams renginiams, turint nustatyta tvarka savivaldybių vykdomųjų institucijų išduotus leidimus, taip pat atvejus, kai vagonėliai naudojami statybos laikotarpiu, teisės aktų nustatyta tvarka turint išduotą statybos leidimą statyti ar rekonstruoti regioniniame parke esančius statinius. [13] Vadovaujantis šia teisės akto nuostata, galime daryti išvadą, jog PRP nuosavybę turintis savininkas ar kitas naudotojas, norėdamas jam priklausančioje teritorijoje pasistatyti vagonėlį, su tikslu, jog bus vykdomi sklypo priežiūros, atkūrimo ar kiti darbai, nekalbant apie apgyvendinimui, nakvynei ar maitinimui skirtą vagonėlį, to daryti negali, kadangi tai nėra reglamentuota. Akivaizdu, jog ši nuostata nėra racionali ir pažeidžia žmogaus teises, todėl yra nepaisoma (žr. 5 paveikslą P.40). [51] PRP direkcija, kuri atsakinga už PRP teritorijos

priežiūrą ir apsaugą, turėtų priimti sprendimą, kad nuosavybę turintiems savininkams ir kitiems naudotojams, būtų leidžiama gavus leidimą tam tikram laikotarpiui, atliekant PRP teritorijos atkūrimo, priežiūros ar kitus darbus, taip pat poilsui, statyti vagonėlius.



5 pav. Savavališkų statybų (vagonėlių) kaita PRP teritorijoje 2007 - 2010 metais [51]

Iš pateiktų duomenų 5 paveiksle matome, jog savavališkų statybų (vagonėlių) kiekis PRP teritorijoje 2007 metais buvo mažiausias – 8 savavališkai pastatyti vagonėliai. Daugiausiai pažeidimų nustatyta 2008 metais, jų skaičius lyginant su 2007 metais, padidėjo daugiau nei du kartus, buvo pastatyta 19 vagonėlių. 2009 jų kiekis sumažėjo iki 17, o 2010 metais iki 15 vagonėlių. Galime daryti išvadą, jog kol nebus sumažinti draudimai ir apribojimai, reglamentuojami teisės aktų nuostatomis, tol pažeidimų skaičius nemažės, o ST savininkai ir kiti naudotojai ieškodami išėities nuo draudimų ir apribojimų toliau statys, kad ir mažą pastatą PRP priežiūrai, atkūrimui ar poilsui.

Beveik visa PRP esanti pajūrio zona įtraukta į ES ST tinklą „Natura 2000“. Tai Plazės gamtinis rezervatas, Nemirsetos, Šaipių ir Olandų kepurės kraštovaizdžio, Karklės jūrinis, Kalotės botaninis – zoologinis ir Karklės etnokultūrinis draustiniai. [13] Rezervatų teritorijose nėra reglamentuota jokia statyba, išskyrus statinius, reikalingus rezervato steigimo tikslams įgyvendinti. [5] Draustiniuose, esančiuose „Natura 2000“ teritorijose, yra likę keletas sodybų, kuriose STĮ (9 straipsnis 2 dalis 8 punktas) [5] numato galimybę statyti statinius esamose ir buvusiose sodybose (kai yra išlikę buvusių statinių ir (ar) sodų liekanų arba kai sodybos yra pažymėtos vietovės ar kituose planuose, taip pat nustatant juridinį faktą). Tačiau PRP direkcija

priešinasį esamų bei buvusių sodybų atkūrimui „Natura 2000“ teritorijose. Jos nuomone, atstačius kai kurias buvusias sodybas, būtų akivaizdžiai neigiamai paveikta „Natura 2000“ teritorijų būklė. Todėl PRP direkcija pateikė pasiūlymą Seimui, prašydama, kad būtų pakoreguotas STĮ, kuris nebenumatytų buvusių sodybų atkūrimo draustiniuose. [51] Mano nuomone, būtų neracionalu uždrausti esamų bei buvusių sodybų atkūrimą, kadangi tose vietose jau yra susiformavęs sukultūrintas kraštovaizdis, prisitaikęs prie paveiktos aplinkos.

Kaip žinome, už PRP priežiūrą ir joje esančių vertybių apsaugą yra atsakinga PRP direkcija, o už urbanistinę plėtrą – Klaipėdos rajono savivaldybė. 2007 metais PRP direkcija pastebėjusi, jog šalia „Natura 2000“ teritorijų vyksta masinė urbanizacija, pavojinga vertybėms, nusprendė visų sklypų, besiribojančių su „Natura 2000“ teritorijomis savininkų reikalauti atlikti PŪV PAV. PŪV PAV reikšmingumas buvo vertinamas atsižvelgiant ne tik į atstumą, nuo „Natura 2000“ teritorijų, bet ir į gamtines sąlygas. PRP direkcija nusprendė labiau gilintis į kiekvieną situaciją ir nebeprašyti PAV tokiais atvejais, kai statoma sodyba jau suniokotoje teritorijoje, arba tarp sodybos ir „Natura 2000“ teritorijos yra natūralus gamtinis barjeras, natūralios gamtos plotai, o sodyba statoma šalia infrastruktūros. [51] Mano nuomone, Klaipėdos rajono savivaldybė, prieš priimant sprendimą dėl būtinos plėtros su besiribojančiomis „Natura 2000“ teritorijomis, turėjo pasitarti su PRP direkcija apie galimą neigiamą poveikį šalia esančioms gamtinėms vertybėms. Tačiau dėl tarpinstitucinio bendradarbiavimo stokos, tarp Klaipėdos rajono savivaldybės ir PRP direkcijos, nukentėjo žemės savininkai ir kiti naudotojai, turintys žemės šiose teritorijose, kadangi dabar norėdami pasistatyti gyvenamąjį namą, ar atkurti buvusią sodybą, yra priversti prieš tai atlikti PŪV PAV, jeigu nustatoma, jog tai privaloma.

Vadovaujantis atlikta PRP būtinų plėtros reikmių ir apsaugos problematikos analize, galime daryti išvadą, kad dėl neracionalių teisės aktų nuostatų ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo stokos, PRP yra netinkamai derinama teritorijos apsauga su būtina plėtra joje.

2.2 Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano ir Pajūrio regioninio parko planavimo dokumentų nuostatų suderinamumo analizė

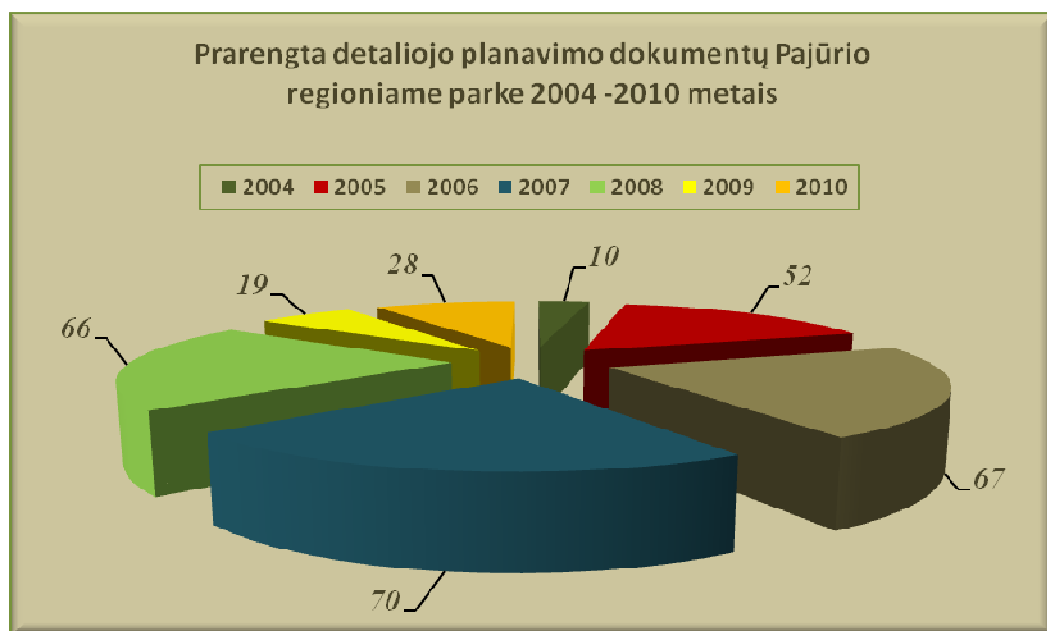
PRP patenka į Kretingos ir Klaipėdos rajono bei Palangos miesto teritorijas. Klaipėdos rajonui priklauso didesnė dalis PRP. Pagal teritorijų planavimo sistemą, šiuo metu PRP patvirtinti galioja Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas, Klaipėdos rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas, bei specialusis planavimo dokumentas – PRP planavimo schema (generalinis planas) – ir detalieji planai. Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano ir PRP tvarkymo plano sprendiniai bei nuostatos nėra suderinti tarpusavyje, todėl urbanizacijos procesas PRP vyksta nepakankamai racionaliai ir sistematiškai.

Siekiant įgyvendinti parko steigimo tiksluose numatytas gaires 2005 m. birželio 9 d. buvo parengtas ir patvirtintas PRP teritorijos tvarkymo planas [60] (žr. 3 priedą), kuris nustato teritorijos naudojimo pobūdį ir apsaugos reglamentą, tvarkymo priemonės gamtos vertybių, biologinės įvairovės, gamtos išteklių subalansuotam naudojimui ir atkūrimui, pateikia pasiūlymus pažintinio turizmo ir kitos rekreacinės infrastruktūros plėtrai. Šiame plane buvo nustatytos šios kraštovaizdžio tvarkymo zonų grupės ir kraštovaizdžio tvarkymo zonos: konservacinės, miškų ūkio, žemės ūkio, gyvenamosios, visuomeninės, rekreacinės, pramoninės – komunalinės, gynybinės (karinės), vandens ūkio žemės kraštovaizdžio tvarkymo zonos, kuriomis remiantis šiuo metu yra reguliuojama PRP apsauga, tvarkymas, naudojimas ir urbanistinė plėtra. [15] Tai vienas pagrindinių, kone gyvybiškai svarbus parko funkcionavimui dokumentas, kuris reglamentuoja darnų teritorijos biologinės įvairovės, gamtos išteklių naudojimą ir atkūrimą.

Kiek vėliau, 2005 m. gruodžio 29 d., buvo patvirtintas Klaipėdos rajono savivaldybės bendrasis planas su numatytais gamtinės aplinkos, inžinerinės infrastruktūros, kultūros paveldo, transporto bei urbanistinės dalies sprendiniais. Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano sprendiniai yra apibendrinamojo pobūdžio, nurodantys teritorijos funkcijų plėtros galimybes tam tikrose vietovėse (gyvenamajai statybai, pramonei ir kt.) (žr. 4 priedą). Klaipėdos rajono savivaldybės bendrajame plane yra numatyta, jog PRP yra tvarkomas ir užstatomas vadovaujantis PRP tvarkymo planu, jo nuostatomis bei reglamentais. [37]

Kaip pastebime, PRP tvarkymo planas buvo parengtas kiek anksčiau nei Klaipėdos rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas. Vadovaujantis TPI (16 straipsnis 1 dalis 2 punktas) [8] nuostata, jog specialieji planai rengiami, kai bendrojo teritorijų planavimo dokumentai nėra parengti, galime daryti išvadą, kad rengiant Klaipėdos rajono savivaldybės bendrąjį planą, jo sprendiniai turėjo būti suderinti su PRP tvarkymo plano sprendiniais bei nuostatomis.

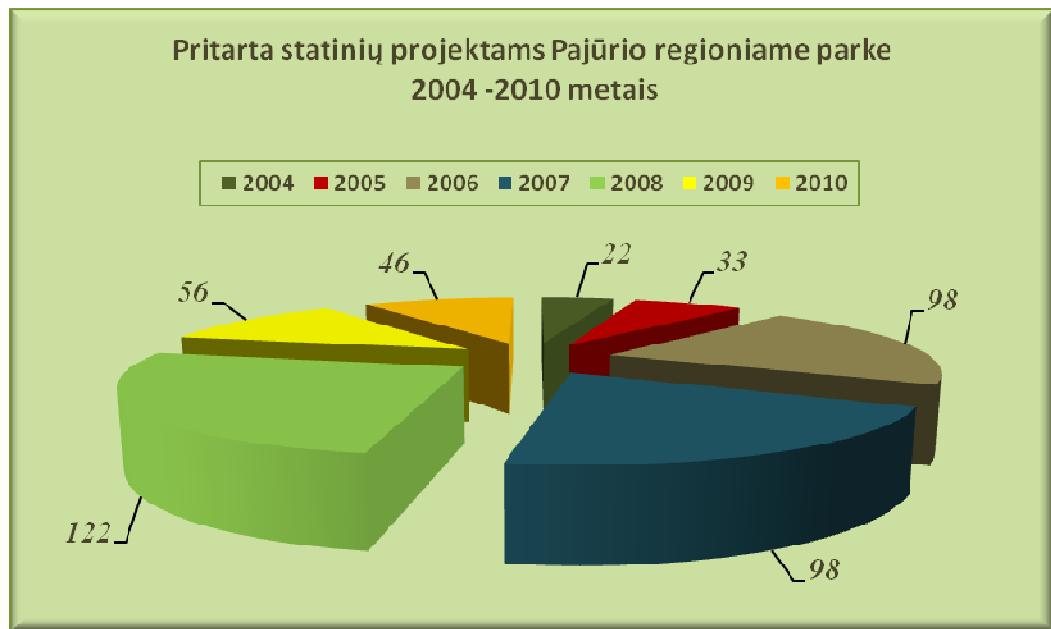
Iki PRP tvarkymo plano patvirtinimo buvo uždrausti bet kokie žemės keitimai iš žemės ūkio paskirties į gyvenamąją ar komercinę, todėl urbanizacijos procesas vyko vangiai. Patvirtinus PRP tvarkymo planą, buvo siekiama kuo daugiau žemės paskirtį pakeisti į gyvenamąją, tuo pačiu išaugo ir detaliųjų planų rengimas (žr. 6 paveikslą P.43). Nors PRP tvarkymo plane žemės ūkio paskirties žemės keitimas buvo skatinamas į miškų ūkio paskirties žemės pavertimą, tačiau nepaisant šios nuostatos, žemės paskirties keitimas buvo vykdomas iš žemės ūkio į gyvenamąją, PRP tvarkymo plane ir Klaipėdos rajono savivaldybės bendrajame plane pažymėtose vietose, kuriose ateityje buvo numatytos užstatymo galimybės. [51]



6 pav. Parengta detaliojo planavimo dokumentų PRP 2004 - 2010 metais [51]

Kaip matome 6 paveiksle, patvirtinus PRP tvarkymo planą 2005 metais lyginant su 2004 metais, beveik 5 kartus išaugo detaliųjų planų rengimas. 2007 metais šis dydis pasiekė aukščiausią detaliųjų planų rengimo kiekį per 2004 - 2010 metų laikotarpį, jis buvo lygus – 70. 2008 metais detaliųjų planų rengimas ženkliai nepakito, jis buvo lygus 66, tačiau po 2008 metų buvo pastebimas urbanizacijos proceso augimo tempų mažėjimas: 2009 metais detaliųjų planų rengimo kiekis sumažėjo iki 19, o 2010 metais buvo lygus – 28.

Ne visi Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano sprendiniai buvo suderinti su PRP tvarkymo plano sprendiniais. Išaugus detaliųjų planų rengimui, taip pat ženkliai padidėjo ir statybos tempai parko teritorijoje ir jo buferinėje apsaugos zonoje (žr. 7 paveikslą P.44) [51]. PRP direkcija pastebėjo, kad parko teritorijoje vyksta masinė urbanizacija, pavojinga vertybėms, kai „pseudoūkininkai“ stato ūkininkų sodybas bendrajame plane nenumatytose vietose. [51] To priežastis – galimybė atkurti esamas bei buvusias sodybas, formuojant vienkiemius buvusių sodybų vietose bei tvarkymo plane pažymėtose vietose, taip pat galimybė pakeisti esamų bei buvusių sodybų vietas, nei jos stovėjo anksčiau. [15] Šią galimybę numato PRP tvarkymo plano nuostatos. Tačiau Klaipėdos rajono savivaldybės bendrajame plane [37] ne visos šios teritorijos yra pažymėtos, kaip galimo užstatymo teritorijos, dėl šios priežasties esamų bei buvusių sodybų atkūrimas PRP vyksta bendrajame plane nepažymėtose vietose.



7 pav. Pritarta statinių projektams PRP 2004 - 2010 metais [51]

Kaip matome 7 paveiksle, 2004 metais PRP statybos vyko vangiai, kadangi dar nebuvo patvirtintas PRP tvarkymo planas, kuriame būtų numatytos tikslios galimų statybų vietos. Tačiau patvirtinus PRP tvarkymo planą 2005 metais, urbanizacijos procesas pradėjo po truputį augti. 2006 - 2007 metais buvo pritarta beveik 3 kartus didesiam statinių projektų kiekiui nei 2005 metais. O 2008 metais šis kiekis pasiekė aukščiausią urbanizacijos augimo laipsnį, buvo pritarta 122 statinių projektams. Tačiau 2009 - 2010 metais pastebėtas šio proceso sulėtėjimas, kadangi 2009 metais buvo pritarta 56 statinių projektams, o 2010 metais – tik 46. Mano nuomone, tai siejama su ankstesniais metais pradėtų projektų tęsimu nei naujų projektų kūrimu. Todėl galime daryti išvadą, jog urbanizacijos tempai PRP 2010 metais sulėtėjo ir tapo sistematiški. Tačiau ne visos statybos vyko PRP tvarkymo plane ir Klaipėdos rajono savivaldybės plane nustatytose vietose, kadangi šių planų sprendiniai nebuvo suderinti.

Kalbant apie urbanizacijos procesą, vykstantį PRP buferinėje apsaugos zonoje, verta pastebėti, kad Klaipėdos rajono savivaldybės teritorijos bendrajame plane buvo numatyta apriboti žemės ūkio žemės paskirties keitimą į statybines teritorijas kurios įeina į apsaugos zonas. [37] Tuo tikslu PRP buferinėje apsaugos zonoje teritorijos užstatymas buvo apribotas iki 5%, numatytos statybos vykdomos tik tam tikrose vietose. [51] Išanalizavus Klaipėdos rajono savivaldybės bendrąjį planą, buvo nustatyta, jog beveik visa PRP buferinė apsaugos zona yra pažymėta kaip teritorija, kurioje gali būti planuojamos gyvenamosios statybos. Galime daryti išvadą, jog prie urbanizacijos proceso augimo prisidėjo Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano PRP buferinėje apsaugos zonoje numatytas totalus teritorijos

užstatymas. [37] Šiuo atveju, tai prieštarauja Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano nuostatai, jog PRP tvarkomas ir užstatomas vadovaujantis PRP tvarkymo planu, jo nuostatomis bei reglamentais. Taip pat STĮ (13 straipsnis 2 dalis 5 punktas) [5] yra teigiama: jog valstybiniuose parkuose yra draudžiama statyti statinius valstybinių parkų tvarkymo planuose (planavimo schemose) **ir** bendrojo planavimo dokumentuose nenustatytose vietose. Vadovaujantis šiomis nuostatomis, galime daryti išvadą, jog Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano nuostatos bei sprendiniai nėra suderinti su kitais teisės aktais ir PRP tvarkymo planu.

Gyvenviečių, įsikūrusių PRP, funkcionavimas yra neatsiejamas nuo infrastruktūros, kuri yra tarpusavyje susijusių struktūrinių elementų visuma, visą įgalinanti ir palaikanti struktūra. [34] PRP direkcija teigia, jog PRP beveik visą žemę siekiama atiduoti į privačią nuosavybę, tuo tarpu visuomenės poreikiams ir infrastruktūros vystymui laisvos valstybinės žemės beveik nėra likę. [51] Pastebime, jog PRP statant gyvenamuosius namus, ar atstatant buvusias sodybas, nėra iš anksto suplanuojama infrastruktūra. Nors Klaipėdos rajono savivaldybės bendrajame plane yra numatyta plėtoti esamas gyvenvietes ypatingą dėmesį kreipiant į gyvenviečių infrastruktūros kokybę ir vystymą, tačiau šios nuostatos nėra laikomasi. Klaipėdos rajono savivaldybės bendrajame plane, PRP teritorijoje yra pažymėtos tik esamos regioninės dviračių trasos, apskričių rajoniniai bei vietiniai keliai, magistralinis kelias, bei nurodyta planuojama pagrindinio kelio, ties Karklę, Kalotę bei Zeigių gyvenvietę, rekonstrukcija ar statyba kartu su infrastruktūros koridoriais, tačiau nėra numatyta būsimų gyvenviečių infrastruktūros vietų. [37] Šie klausimai, kaip yra teigiama PRP apsaugos reglamente, sprendžiami rengiant detaliuosius ar specialiuosius planus. Tačiau PRP direkcijos nuomone, laisvos žemės planuoti infrastruktūrą beveik nėra likę.

Išanalizavus Klaipėdos rajono savivaldybės bendrojo plano ir PRP tvarkymo plano sprendinius, galime daryti išvadą, jog ne visi sprendiniai yra suderinti tarpusavyje. Urbanistinė plėtra PRP vyksta nesilaikant jai reglamentuoti skirtų nuostatų: PRP statybos vyksta Klaipėdos rajono savivaldybės bendrajame ir PRP tvarkymo plane nenumatytose vietose, siekiama kuo daugiau žemės ūkio paskirties žemės pakeisti į gyvenamąją paskirtį, taip pat maksimaliai gyvenamaisiais namais užstatyti žemės sklypus, iš anksto nesprenžiant gyvenviečių infrastruktūros klausimų, – visa tai veda prie nesubalansuotos ir nesistemiškos urbanistinės plėtos.

3. SAUGOMŲ TERITORIJŲ PLANAVIMO IR VALDYMO TOBULINIMAS

3.1 Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų teisės aktų sistema ir jos tobulinimo pasiūlymai

Lietuvos Respublikos ST urbanistinę plėtrą reglamentuojančių teisės aktų sistemai būdinga teisės aktų gausa ir dažna kaita daro jų praktinį taikymą sudėtingą. ST reglamentavimas pasižymi draudimų ir apribojimų gausa. Teisės aktų teisinis nevienareikšmiškumas (vienų aktų viršenybė palyginti su kitais) ir ypač normų turinio lingvistinė įvairovė kelia nemažai problemų taikant norminius aktus ir naudojantis jų interpretacinėmis galimybėmis, kai sprendžiami žemės nuosavybės, statybų, įvairios veiklos reikalai ST. [35]

ST reglamentavimas pasižymi teisės aktų gausa, tai daro jų praktinį taikymą sudėtingą. STĮ šiuo metu yra pagrindinis teisės aktas ST steigimui, tvarkymui ir veiklos vykdymui ST reglamentuoti. Be STĮ, veiklai ST reglamentuoti yra skirti 1.3 poskyryje išvardinti kiti teisės aktai.

Lietuvos Respublikos teisės aktų sistemoje susidūriama su tarpusavyje nederančiomis ST teisės aktų nuostatomis. To priežastis, dažnai keičiami teisės aktai. Kadangi keičiantis socialinei ir ekonominei situacijai, kartu keitėsi ir teisės aktai.

- Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatymas (priimtas – 1992, pakeistas – 2003);
- Lietuvos Respublikos STĮ (priimtas – 1993, pakeistas – 2001);
- Lietuvos Respublikos Žemės įstatymas (priimtas – 1994, pakeistas – 2002);
- Lietuvos Respublikos Miškų įstatymas (priimtas – 1994, pakeistas – 2003);
- Lietuvos Respublikos TPĮ (priimtas – 1995, pakeistas – 2003);
- Lietuvos Respublikos Poveikio aplinkai vertinimo įstatymas (priimtas – 1996, pakeistas – 2000). [52]

Dabartinis ST reglamentavimas pasižymi nevienareikšmiškumu. Vieni teisės aktai yra tapę viršesni už kitus. Pvz.: nėra aiškus teritorijų planavimo dokumentų hierarchinis statusas, kadangi specialieji planai yra tapę viršesni už bendruosius planus. Kalbant apie veiklos reglamentavimą ST, šiandien nuosavybės teisė yra reglamentuojama ne tik įstatymu, bet ir poįstatyminiais teisės aktais – ST nuostatais, ST planavimo dokumentais, apsaugos sutartimis, ST regioniniais architektūriniais reglamentais ir kitais dokumentais. Veikla ST įteisinimas ne tik įstatymu, bet ir poįstatyminiais teisės aktais, kas visuomenės nuomone - galimai prieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui, kuriame teigiama – „Nuosavybės teises saugo įstatymas“.

ST reglamentavimas neorientuotas į žmogų, jame numatoma tik gamtos apsauga, kuri turi būti pritaikyta žmogui. Teisės aktų reglamentavime nėra išlaikyta pusiausvyra tarp aplinkosaugos reikalavimų ir vietos žmonių realių poreikių. [35]

STĮ ir jo poįstatyminiai teisės aktai pasižymi draudimų ir apribojimų gausa, tų teritorijų savininkų ir kitų naudotojų subjektinių teisių atžvilgiu. Didžiulėse teritorijose be svarbių mokslinių skaičiavimų ir tikslingumo pagrindimo dažnai atvejais – net nederinus su savininkais ir vietos bendruomenėmis nustatomi veiklos privačioje nuosavybėje draudimai. Tai patvirtina ST gyvenančių žmonių nusiskundimai dėl nepagrįsto jų ūkinės veiklos ribojimo bei naujų draudimų ir reikalavimų įvedimo, nederinant su ten gyvenančiais žmonėmis, neatsižvelgiant į jų pastabas, nekompensuojant atsirandančių nuostolių dėl naujų veiklos suvaržymų. [35]

ST reglamentavime įtvirtinamos teisės normos yra netikslios ir neaiškios. Tai prieštarauja Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 10 straipsnio nuostatomis, kuriose reikalaujama, kad “teisės akto turinys būtų logiškas, glaustas ir aiškus, tekste neturi būti nereikalingų arba netaisyklingų žodžių, žodžių junginių pastabų ir dviprasmybių“. [35] Dėl šio teisės akto nuostatos nesilaikymo, ST reglamentavime yra atsiradę dviprasmybių ir įvairiai interpretuojamų norminių nuostatų, kurios neužtikrina būtinų plėtros reikmių ir ST apsaugos.

Lietuvos Respublikos ST reglamentuojančių teisės aktų tobulinimo pasiūlymai:

- Reikia sumažinti dabar galiojančių ST teritorinių planavimo dokumentų skaičių, kadangi numatytas rengti specialiųjų planavimo dokumentų kiekis nepagrįstai didelis, tai trukdo tinkamai formuoti teritorijų planavimo politiką ST.
- ST reglamentuojančias teisės aktų sąvokas pakeisti taip, kad jos būtų aiškios, nedviprasmiškos ir nepaliekančios vietos interpretacijoms, o jų taikymas lengvas ir suprantamas;
- Svarbu atskirti įstatymo viršenybę nuo poįstatyminių teisės aktų. Šiuo metu ST urbanistinės plėtros reglamentavimas yra įteisinamas ne tik įstatymu, bet ir poįstatyminiais teisės aktais, kas visuomenės nuomone - galimai prieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui – „Nuosavybės teises saugo įstatymai“;
- Reikėtų pakoreguoti STĮ ir jo poįstatyminius teisės aktus taip, kad jų nuostatos būtų racionalios, aiškios ir derančios tarpusavyje ST nuosavybę turinčių savininkų ir kitų naudotojų atžvilgiu
- Svarbu sumažinti ST nuosavybę turintiems savininkams ir kitiems naudotojams draudimus ir ūkinės veiklos apribojimus. Kadangi dauguma jų yra per griežti ir neproporcingi siekiamiems tikslams;
- ST reglamentuojančiuose teisės aktuose turi būti numatytas kompensavimo mechanizmas ST gyvenantiems žmonėms už taikomus veiklos apribojimus ir draudimus. Kompensacijos yra paminėtos įstatymuose, bet kol kas nėra praktinio jų įgyvendinimo pavyzdžių;

- Svarbu keičiant ar priimant naujus teisės aktus, jų nuostatas suderinti su esamais teisės aktais tam, kad būtų išvengta tarpusavio nuostatų nesuderinamumą.

3.2 Administravimo problemų, kylančių derinant saugomų teritorijų apsaugos ir plėtros reikmes, sprendimo būdai

ST administravimo valdyme atsirandančios problemos, derinant ST apsaugos ir plėtros reikmes, įtakoja į ST būklę, bei į ST poreikių turinčius vietos gyventojus. Svarbu nustatyti problemas ir parinkti tinkamus jų sprendimo būdus, kad būtų išsaugota ST esanti gamta bei nepažeistos ST žemę turinčių asmenų teisės.

ST valdymas pasižymi viešojo administravimo subjektų tarpusavio bendradarbiavimo stoka. ST administravimo valdyme veikia daug viešojo administravimo subjektų (žr. 4 paveikslą, P.34), tačiau jų bendradarbiavimas problemiškas. Viešojo administravimo subjektai nevisuomet suderina veiksmus ir priima bendrus sprendimus tiek rengiant teritorijų planavimo dokumentus, tiek užtikrinant ST apsaugą bei būtinas plėtros reikmes.

Lietuvoje ST valdyme dialogas nevyksta ir su ST gyvenančiais ar nuosavybę turinčiais savininkais ir kitais naudotojais. Institucijos nederina (neinformuoja) savo veiksmų su toje teritorijoje gyvenančiais žmonėmis. Kai kurių institucijų vadovų yra skiriamas per menkas dėmesys vietos bendruomenėms, ryšio paieškai, konkrečių bendrų veiklų planavimui ir vykdymui. Tai atsispindi blogame kai kurių žemės savininkų informavime, jog jų privati nuosavybė yra tinkle „Natura 2000“ teritorijoje, taip pat įvedant naujus apribojimus bei reikalavimus ST, keičiant teritorijų planavimo dokumentų sprendinius, bei visuose konfliktiniuose atvejuose, kurie viešai yra skelbiami televizijoje, spaudoje ar internete. [36]

Nevykstant dialogui su vietos gyventojų bendruomenėmis – nevykdoma išankstinė prevencija, kad būtų užkirstas kelias ST pažeidimams, bei konfliktų atsiradimams. Nagrinėjant sprendimus susijusius su ST, dialogai dažniausiai būna formalūs, jų tikslas – pritarti siūlomiems ST valdymui atstovaujantiems valstybės tarnautojų sprendimams, nesistengiant, kad būtų priimami tinkamiausi ir abipusiški sprendimai, atsižvelgiant ir į vietos bendruomenės nuomonę. Viešuose svarstymuose tik apsieikiama informacija ir nėra suinteresuotųjų asmenų, visuomenės ir ST administracijų darbuotojų bei veiklų planuotojų dialogo, todėl nėra ir galimų konfliktų prevencijos. Dėl šios priežasties ST administravime yra susiduriama su pasekmėmis – visuomenės nepasitenkinimu ir nepasitikėjimu ST valdymu, kuris vėliau perauga į konfliktus bei ST daromus pažeidimus. [48]

Tarp ST valdyme dalyvaujančių viešojo administravimo subjektų nėra tinkamo atsakomybės pasiskirstymo. ST direkcijų steigėjo funkcijas atlieka skirtingos institucijos. Už

regioninių parkų apsaugą, tvarkymą ir naudojimą yra atsakingos ST direkcijos, o už plėtros poreikius jose – savivaldybės. Mano nuomone, esant ST direkcijų steigėjai VSTT ar Kultūros ministerijai yra sunkiau suderinti ST apsaugą ir būtinas plėtros reikmes nei steigėjo funkcijas atliekant savivaldybei.

Administravimo subjektų atsakomybė ST valdyme skiriasi, tačiau kai kurie jų veiksmai yra tie patys. Tiek Kultūros paveldo departamentas, tiek savivaldybės, tiek ir ST direkcijos yra atsakingos už ST apsaugą ir priežiūrą. Todėl ST valdyme neišvengiamai yra susiduriama su priimamų sprendimų dubliavimusi ir jų nesuderinamumu.

ST administravimo valdymas taip pat pasižymi kompetetingų darbuotojų trūkumu. Tai pastebima neprofesionaliame teisės aktų nuostatų parengime, vangiai sprendžiamose žemės savininkų ir kitų naudotojų problemose, prevencijos nedaryme pačioje konflikto pradžioje, teritorijų planavimo sprendinių nesuderinamume ir t.t.

Tai gali įtakoti – blogai reglamentuota administravimo subjektų veikla prižiūrint ST, kuri leidžia viešojo administravimo subjektams išvengti atsakomybės už netinkamų sprendimų priėmimą ar jų nevykdymą. Ne visada yra aišku, kas už ką atsako, todėl neįvykdomi visi užsibrėžti uždaviniai, o daugelis priimtų sprendimų sudaro prielaidas atsirasti korupcijai.

Administravimo problemų sprendimo būdai:

- Keisti administravimo subjektų kompetencijos pasiskirstymą ST valdyme. Galima būtų manyti, jog esant direkcijų steigėjai savivaldybei, ST vyksta labiau subalansuota urbanistinė plėtra ir ST apsauga, priešingai nei steigėjo funkcijas atliekant VSTT ar Kultūros ministerijai, kuomet sudėtingiau yra derinami būtini plėtros poreikiai su ST apsauga.

- Tobulinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą, įgyvendinant dalyvavimu grįstą tvarkybos taktiką, tobulinant bendravimo ir bendradarbiavimo įgudžius, tiek sprendimų derinime, tiek teisės aktų rengime, sukuriant tarpinstitucinio bendradarbiavimo modelį, kuriame būtų nurodytos institucijos su kuriomis būtina konsultuotis ir tartis prieš priimant sprendimus;

- Perskirstyti administravimo subjektų funkcijas taip, kad būtų išvengta jų dubliavimosi ir priimamų sprendimų nesuderinamumų.

- Bendrauti su visuomene (tiesiogiai, žiniasklaidos pagalba), informuojant ją apie veiklos ST reformas, naujoves, privalumus ir galimybes;

- Aktyviai ir laiku spręsti kylančius konfliktus vykdant išankstinę prevenciją. Konfliktų išsprendimas laiku ar jų sumažinimas bei dialogas su suinteresuotaisiais asmenimis ne tik padeda išsaugoti ST vertybes, užkertant kelią įvairiems pažeidimams, bet ir formuoja palankesnę visuomenės požiūrį į ST, įtraukia į ST tvarkymą ir kartu palengvina būtinų plėtros reikmių ir apsaugos tikslų įgyvendinimą.

- Kelti atsakingų administracijos subjektų kvalifikaciją, t.y. rengti įvairius apmokymus, seminarus, įsiklausant į jų pasiūlymus, poreikius.
- Reglamentuoti administravimo subjektų veiklą taip, kad būtų neleidžiama išvengti atsakomybės už netinkamų sprendimų priėmimą ar jų nevykdymą.

IŠVADOS

1. Lietuvoje ST sistema buvo sukurta 1993 m. valstybinės nuosavybės pagrindu, neatsižvelgiant į ateityje vyksiantį nuosavybės į nekilnojamąjį turtą atstatymą. Visa tai atsispindi įstatymuose, kurie buvo sukurti šiai sistemai valdyti – privati nuosavybė iki šiol yra ignoruojama ir atvirai kontroliuojama

2. Urbanistinės plėtros Lietuvos ST reglamentavimas STĮ ir jo poįstatyminiuose teisės aktuose pasižymi draudimų ir apribojimų gausa tų teritorijų savininkų ir kitų naudotojų subjektinių teisių atžvilgiu.

3. Lietuvos teisinė bazė nėra tobula, kadangi atskirų teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios urbanistinę plėtrą ST nėra racionalios, aiškios, skaidrios ir derančios tarpusavyje, – visa tai sukelia tam tikras pasekmes – visuomenės nepasitenkinimą ST teisine sistema, taip pat nepakankamą ST apsaugos ir naudojimo užtikrinimą.

4. Norminių aktų gausa, jų teisinis nevienareikšmiškumas (vienų aktų viršenybė palyginti su kitais) sukelia nemažai problemų taikant norminius aktus ir naudojantis jų interpretacinėmis galimybėmis, kai sprendžiami urbanistinės plėtros klausimai ST.

5. Derinant ST apsaugos ir plėtros poreikius kyla administravimo problemų, tai rodo būtinumą vykdyti ST administravimo valdymo sistemos pertvarką, keičiant administravimo subjektų kompetencijos pasiskirstymą, jų bendravimą su visuomene, tobulinant tarpinstitucinį bendradarbiavimą, teisingai paskirstant administravimo subjektų funkcijas, vykdant išankstinę konfliktų prevenciją, keliant darbuotojų kompetenciją bei reglamentuojant jų veiklą.

6. PRP teritorijoje urbanistinė plėtra vyksta nepakankamai subalansuotai ir sistematiškai: teisinės bazės trūkumai, ST administravimo valdyme kylančios problemos, bei teritorinių planavimo dokumentų sprendinių nesuderinamumai įtakoja į PRP teritorijos tinkamą apsaugos ir naudojimo užtikrinimą.

REKOMENDACIJOS IR PASIŪLYMAI

Artimiausiu metu siūlome įgyvendinti šias priemones:

- Remiantis atlikta analize, siūlome atlikti išsamų urbanistinę plėtrą reglamentuojančių norminių aktų nuostatų tyrimą ir išplatinti jo rezultatus bei pateikti patarimus Vyriausybei ir valstybinėms institucijoms kokių veiksmų imtis, siekiant pagerinti dabartinę ST teisinę bazę.
- Vykstant nuosavybės į nekilnojamąjį turtą ST atstatymui, siūlome peržiūrėti ST sistemos strategiją.
- Siūlome sumažinti nuosavybę turintiems savininkams ir kitiems naudotojams urbanistinę plėtrą reglamentuojančiuose teisės aktuose taikomus veiklos draudimus ir apribojimus taip, kad būtų sudarytos sąlygos tinkamai įgyvendinti jų būtinas plėtros reikmes.
- Rekomenduojame tobulinti urbanistinę plėtrą Lietuvos ST reglamentuojančių teisės aktų nuostatas taip, kad jos būtų aiškios, nedviprasmiškos ir nepaliekančios vietos interpretacijai. Tai siūlome daryti, siekiant užtikrinti tinkamą ST apsaugą ir naudojimą ir užkirsti kelią galimiems pažeidimams.
- Siūlome ST valdyme veikiančioms institucijoms siekti glaudesnio bendradarbiavimo su vietos bendruomenėmis. Kiekvienas sprendimas, kuris gali paliesti ST gyvenančios visuomenės dalį, turi būti priimamas supažindinus visuomenę su priimamo sprendimo galimomis pasekmėmis.
- Siūlome paskirstyti ST valdyme dalyvaujančių administravimo subjektų atliekamus veiksmus taip, kad būtų išvengta jų dubliavimosi ir nesuderinamumų.
- Bendradarbiavimas tarp vietos institucijų turėtų remtis bendrai pripažinta urbanistinės plėtros ST vizija. Tik tuomet galima būtų tikėtis gerų bendradarbiavimo rezultatų.
- Rekomenduojame nustatyti pagrindinius kompensavimo principus ir dydžius už patirtus veiklos ST draudimus ir apribojimus.
- Siūlome imtis personalo apmokymo priemonių, siekiant kelti darbuotojų kvalifikaciją. Darbuotojai turi būti pasirengę nuolatiniam mokymuisi, įgūdžių atnaujinimui ir savęs tobulinimui darbe.
- Rekomenduojame keičiant ar priimant naujus teisės aktus, jų nuostatas suderinti su esamais teisės aktais tam, kad būtų išvengta tarpusavio nuostatų nesuderinamumų.

- Rekomenduojame keisti ST valdyme dalyvaujančių administravimo subjektų kompetencijos paskirstymą taip, kad kiekvienos ST steigėja būtų savivaldybės institucija. Mano nuomone, tuomet ST apsauga ir būtinos plėtros reikmės vyktų subalansuotai ir sistematiškai.

- Siekiant išvengti teisinės bazės trūkumų: teisės aktų nuostatų ir dokumentų sprendinių nesuderinamumo, neracionalių, neaiškių ir neskaidrių norminių nuostatų, siūlome reglamentuoti administravimo subjektų veiklą taip, kad už priimamus sprendimus būtų numatyta prisiimti asmeninę atsakomybę.

- Rekomenduojame naudotis kitų ES šalių patirtimi valdant ST. Pvz., Belgijos ST valdymo modelis pasižymi aiškiu viešojo administravimo subjektų kompetencijų pasiskirstymu.

- Siekiant užkirsti kelią konfliktams, būtina vykdyti išankstinę prevenciją, sustiprinant ST darbuotojų kompetenciją, daugiau dėmesio skiriant bendradarbiavimui ir komunikacijoms, konsultavimo įgūdžiams, švietimui, informacijos teikimui, mokomajam darbui bei ryšiams su žiniasklaida.

- Siekiant supaprastinti teritorijų planavimo procesą, siūlome sumažinti dabar galiojančių ST specialiųjų teritorijų planavimo dokumentų skaičių, kuriuose fiksuojama arba esama padėtis, arba numatoma konkreti veikla teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams įgyvendinti). Siūlome rengti tik tuos specialiuosius planus, kurių sprendinių negalima numatyti bendruosiuose ar detaliuosiuose planuose, arba tais atvejais, kai valstybei būtina greitai ir efektyviai įgyvendinti jos strateginės svarbos tikslus.

- Siekiant teritorijų planavimo dokumentų integruotumo, siūlome planų hierarchijos prasme suteikti prioritetą bendriesiems planams, o ne specialiesiems, nepriklausomai nuo juos tvirtinančios institucijos statuso.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75.
3. Lietuvos Respublikos Miškų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. I-671.
4. Lietuvos Respublikos nekilnojamojų kultūros vertybių apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. I-733.
5. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 63-1188.
6. Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. VIII-935.
7. Lietuvos Respublikos statybos įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 32-788.
8. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 107-2391.
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. I-533.
10. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620.
11. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 5 d. įsakymas Nr. 79 „Kraštovaizdžio specialiųjų planų rengimo taisyklės“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. D1-246.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas Nr. 1153 „Dėl gamtinių rezervatų ir valstybinių parkų apsaugos zonų bendrųjų nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 72-1698.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 10 d. nutarimas Nr. 425 „Dėl Pajūrio regioninio parko apsaugos reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 38-1410.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 259 „Dėl Pajūrio regioninio parko ir jo zonų bei buferinės apsaugos zonos ribų plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 25-577.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 72 „Dėl Pajūrio regioninio parko tvarkymo plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. D1-282.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 490 „Dėl regioninių parkų nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 39-1227.

17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas Nr. 996 „Dėl saugomų teritorijų tipinių apsaugos reglamentų patvirtinimo“ //Valstybės žinios. 2004, Nr. 131-4704.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 12 d. nutarimas Nr. 343 „Dėl specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“ //Valstybės žinios. 1992, Nr. 22-652.
19. Baltrėnas P., Lygis D., Mierauskas P. Aplinkos apsauga: vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams. – Vilnius: Enciklopedija, 1996. P.287.
20. Baškytė R., Bezaras V., Kavaliauskas P. ir kt. Lietuvos saugomos teritorijos. – Kaunas: Lututė, 2006. P.328.
21. Baškytė R. Saugomos teritorijos: ką turime nuveikti artimiausiu metu// Tėviškės gamta, 2002, vas. 2, Nr.152. P.1.
22. Baškytė R. System of Protected Areas of Lithuania: publication for the 5th World Parks Congress. – Vilnius: Žaliosios girios, 2003. P.47.
23. Budrys L. Nacionalinės gamtos saugos akcentai Europos Sąjungos kontekste// Tėviškės gamta, 2002, saus. 1, Nr.151. P.1.
24. Gaston K. J. Protected Areas in Europe Principle and Practice: Annals of the New York Academy of Sciences// Academic Journal, 2008, Jun. 1, Vol.1134. P.97.
25. Ivavičiūtė G. Kraštovarkla: mokomoji knyga. – Kaunas: Ardiva, 2008. P.89.
26. Kirstukas M., Baškytė R., Barauskas R. ir kt. Lietuvos gamta, saugomos teritorijos. – Kaunas: Lututė, 2004. P. 392.
27. Mirinas S. Saugomos teritorijos Lietuvoje: LŽŪU studentams. – Kaunas: Akademija, 2003. P.64.
28. Tiškus G. Bendrojo ir specialiojo teritorijų planavimo strategija ir praktika// Darnaus vystymosi strategija ir praktika. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P.17-29.
29. Apie parką/ Parko administravimas// <http://www.pajuris.info/lt/main/about/administration>; prisijungimo laikas: 2011-01-02.
30. Apie saugomų teritorijų sistemą// http://www.vstt.lt/VI/rubric.php?rubric_id=75; prisijungimo laikas: 2010-10-29.

31. Arlauskienė A. Gyvenimas saugomose teritorijose: privilegija ar prakeiksmas// http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=243&art_id=841; prisijungimo laikas: 2011-02-20.
32. Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms// http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitu_paiska1.php; prisijungimo laikas: 2011-01-04.
33. Galutinė ataskaita: viešosios politikos ir vadybos institutas// http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Ataskaitos/BPD_vertinimo_ataskaitos/SADM_26.pdf; prisijungimo laikas: 2010-10-29.
34. Infrastruktūra// <http://lt.wikipedia.org/wiki/Infrastrukt%C5%ABra>; prisijungimo laikas: 2010-11-20.
35. Ivavičiūtė G. Lietuvos saugomų teritorijų naudojimo reglamentavimas// www.lzuu.lt/file.doc?id=33486; prisijungimo laikas: 2011-01-02.
36. Ivavičiūtė G. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų valdymas// http://vddb.laba.lt/obj/LT-eLABa-0001:E.02~2006~D_20070123_124854-17229; prisijungimo laikas: 2011-02-14.
37. Klaipėdos rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas// <http://www.klaipedos-r.lt/?lt=1137044377>; prisijungimo laikas: 2011-02-03.
38. Klumbytė I. Lietuvos ir ES šalių ūkinės veiklos apribojimų ir kompensavimo už juos praktika// http://www.lzuu.lt/jaunasis_mokslininkas/smk_2006/ekonomika/Klumbyte%20Inga.pdf; prisijungimo laikas: 2010-10-27.
39. Klumbytė – Kolesnikova I. Ūkinės veiklos apribojimų įtaka žemės ūkio veiklai Lietuvos saugomose teritorijose// http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2006~D_20060517_094424-63976/DS.005.0.02.ETD; prisijungimo laikas: 2010-12-20.
40. Konkrečių apsaugos ir tvarkymo priemonių įgyvendinimas// http://www.vstt.lt/VI/article.php?article_id=25; prisijungimo laikas: 2010-11-30.
41. Kraštovaizdžio erdvinis planavimas// <http://www.lzuu.lt/nm/1-projektas/krastovaizdzioekologija/35.htm>; prisijungimo laikas: 2010-01-20.
42. Lietuvos saugomos teritorijos ir Natura 2000// http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=6802; prisijungimo laikas: 2010-10-20.
43. Lietuvos ir Lenkijos elektros energijos jungtis// <http://www.cika.lt/node/5164>; prisijungimo laikas: 2011-03-07.
44. Lipavičius J. Privati nuosavybė saugomose teritorijose iki šiol ignoruojama, skelbiama priešų ir atvirai kontroliuojama//

http://www.forest.lt/go.php/lit/J.Lipavicius_Privati_nuosavybe_saugomose/2951; prisijungimo laikas: 2011-01-22.

45. Lipavičius J. Saugomos teritorijos Lietuvoje – 20 metų patirtis// http://www.forest.lt/go.php/lit/Jonas_Lipavicius_Saugomos_teritorijos_L/3148; prisijungimo laikas: 2011-01-04.

46. Lydienė E. Gamtotvarkos planai// www.zuvintas.lt/UserFiles/File/2LydienePRW-27-29.pps; prisijungimo laikas: 2011-02-18.

47. McNeely J. A. Protected areas for the twenty – first century : working to provide benefits for society// <http://www.ibcperu.org/doc/isis/6299.pdf>; prisijungimo laikas: 2010-10-19.

48. Mierauskas P. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas Lietuvos saugomų teritorijų valdyme// http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/fakultetai/politikos_ir_vadybos_fakultetas/katedros/aplinkos_politikos_katedra/mokslina_veikla/publikacijos/; prisijungimo laikas: 2010-10-25.

49. Natura 2000 : Gamtosauga bendradarbiaujant// <http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/conservation/lt.pdf>; prisijungimo laikas: 2010-10-21.

50. Natural habitats (Natura 2000)// http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/128076_en.htm; prisijungimo laikas: 2010-10-19.

51. Pajūrio regioninio parko direkcijos 2004 - 2010 metų veiklos ataskaitos// <http://www.pajuris.info/lt>; prisijungimo laikas: 2010-12-16.

52. Problemų sprendimo būdai/ Saugomų teritorijų administravimo sistemos tobulinimas// http://www.vstt.lt/VI/article.php?article_id=33; prisijungimo laikas: 2011-01-03.

53. Saugomos teritorijos// <http://www.krmmu.lt/index.php/misku-apsauga/saugomos-teritorijos>; prisijungimo laikas: 2010-11-30.

54. Saugomos teritorijos// http://aplinkotyra.vdu.lt/uploads/file/moduliai/krastotvarka/Krastotvarka_Paskaitu_medziaga/7%20paskaita.pdf; prisijungimo laikas: 2010-11-22.

55. Saugomų teritorijų (konservacinė) kraštovartė// http://aplinkotyra.vdu.lt/uploads/file/moduliai/krastotvarka/Krastotvarka_Paskaitu_medziaga/8%20paskaita.pdf; prisijungimo laikas: 2010-11-21.

56. Šaudytė S. Pagrindiniai veiksniai, turintys įtaką saugomų teritorijų bei ekologinio tinklo kūrimui ir valdymui Europoje// <http://images.katalogas.lt/maleidykla/eko21/E-48.pdf>; prisijungimo laikas: 2010-10-20.

57. Teisiniai pagrindai// <http://www.pajuris.info/lt/main/about/law>; prisijungimo laikas: 2011-01-27.
58. Teritorijos funkcinis zonavimas// <http://www.pajuris.info/lt/main/about/zones>; prisijungimo laikas: 2011-01-07.
59. Teritorijų planavimo procesas taps paprastesnis// <http://www.lrv.lt/lt/naujienos/posedziu-sprendimai/?nid=8187>; prisijungimo laikas: 2011-02-15.
60. Tvarkymo planas// <http://www.pajuris.info/lt/main/about/plan>; prisijungimo laikas: 2011-01-05.
61. Tvaskienė J. Saugomos teritorijos – mušio laukas// http://www.lzinios.lt/lt/2010-05-04/tyrimas_2/saugomos_teritorijos_musio_laukas.html; prisijungimo laikas: 2011-02-10.
62. Urbanizacija// <http://lt.wikipedia.org/wiki/Urbanizacija>; prisijungimo laikas: 2010-11-27.
63. Valackienė E. „Natura 2000“ proceso poveikio Lietuvos miškų ūkio sektoriui įvertinimas// http://www.lzuu.lt/jaunasis_mokslininkas/smk_2009/Straipsniu_rinkinys_sp.pdf; prisijungimo laikas: 2011-01-12.
64. Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas// http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitu_paieska1.php; prisijungimo laikas: 2011-02-09.
65. 2008-2010 -ųjų METŲ STRATEGINIS VEIKLOS PLANAS// http://www.vstt.lt/VI/rubric.php?rubric_id=32; prisijungimo laikas: 2010-11-24.

SANTRAUKA

Urbanistinės plėtros Lietuvos saugomose teritorijose reglamentavimas

***Reikšminiai žodžiai:** saugomos teritorijos, saugomų teritorijų apsauga, saugomų teritorijų tvarkymas, teritorijų planavimas, urbanistinė plėtra, infrastruktūra.*

Saugomos teritorijos – tai sausumos ir (ar) vandens plotai nustatytais aiškiais ribomis, turintys pripažintą mokslinę, ekologinę, kultūrinę ir kitokią vertę ir kuriems teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas (tvarka).

Lietuvos teisės aktuose, reglamentuojančiuose urbanistinę plėtrą Lietuvos saugomose teritorijose yra susidūriama su neracionaliomis, neaiškiais ir nederančiomis tarpusavyje teisės aktų nuostatomis. Todėl urbanistinė plėtra Lietuvos saugomose teritorijose vyksta nepakankamai racionaliai ir subalansuotai. Tai neužtikrina tinkamos saugomų teritorijų apsaugos bei naudojimo.

Kokybiškas saugomų teritorijų valdymas – padeda užtikrinti reikiamą Lietuvos saugomų teritorijų apsaugą bei naudojimą. Saugomų teritorijų administravimo valdymo kokybė, derinant Lietuvos ST apsaugos ir būtinos plėtros reikmes, įtakoja į saugomų teritorijų būklę bei į vietos žmonių gyvenimo kokybę. Dabartinis saugomų teritorijų valdymas pasižymi dalyvaujančių viešojo administravimo subjektų gausa, problemišku jų kompetencijų pasiskirstymu ir tarpusavio bendradarbiavimu, neprofesionaliai parengtomis teisės aktų nuostatomis bei jų įgyvendinimu, atsakingų institucijų bendravimo ir bendradarbiavimo stoka su vietos gyventojais, kompetetingų darbuotojų trūkumu ir t.t. Visa tai sukelia administravimo problemų derinant saugomų teritorijų apsaugos ir plėtros poreikius, bei neužtikrina kokybiško jų valdymo.

Tyrimo objektas: urbanistinės plėtros Lietuvos saugomose teritorijose reglamentavimas.

Tyrimo dalykas: Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys urbanistinę plėtrą Lietuvos saugomose teritorijose ir Pajūrio regioniniame parke ir kiti su tuo susiję dokumentai.

Tyrimo hipotezė: šiame darbe nagrinėdami teisės aktus, reglamentuojančius urbanistinę plėtrą Lietuvos saugomose teritorijose ir su tuo susijusius kitus dokumentus, manome, kad teisinė bazė nėra tobula, kadangi atskirų teisės aktų nuostatos nėra racionalios, aiškios ir derančios tarpusavyje, todėl galime susidurti su pasekmėmis – nepakankamu saugomų teritorijų apsaugos ir naudojimo užtikrinimu; taip pat derinant saugomų teritorijų apsaugą ir būtinus plėtros poreikius, kyla administravimo problemų, todėl gali būti nepanaudotų galimybių gerinti apsaugos ir plėtros reikmes.

Tyrimo tikslas: išanalizuoti ir nustatyti ar racionalios, aiškios bei skaidrios atskirų teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios saugojimą, naudojimą ir urbanistinę plėtrą Lietuvos saugomose teritorijose, bei įvertinti kaip jos dera tarpusavyje.

Tyrimo uždaviniai:

- Atlikti sisteminę teisės aktų, susijusių su urbanistine plėtra Lietuvos saugomose teritorijose ir Pajūrio regioniniame parke, analizę.
- Išanalizuoti kaip teisės aktai taikomi Pajūrio regioniniame parke, bei pateikti jų vertinimą.
- Iširti, kodėl ir kokių neaiškumų ir nesuderinamumų yra likę teisės aktų nuostatose, susijusiose su urbanistine plėtra Lietuvos saugomose teritorijose, bei pateikti jų vertinimą.
- Remiantis Lietuvos Respublikos ir kitų šalių pavyzdžiais ir praktika, išanalizuoti saugomų teritorijų apsaugos valdymo struktūrą bei administravimo klausimus, išskylančias problemas.

Darbe panaudoti šie teoriniai tyrimo metodai: sisteminė analizė, lyginimas, apibendrinimas.

SUMMARY

Urban of Development in Lithuanian Protected Areas Reglamentation

Keywords: protected areas, protection of protected areas, ordering of protected areas, planning of protected areas, urban development, infrastructure.

Protected areas are areas where land and (or) water areas have defined clear boundaries and which have accepted scientific, ecological, cultural and other values and when special protection and use regime (order) is established by legal acts.

In Lithuanian legislation ordered on urban development in Lithuanian protected areas confronting with irrational, unclear and mutually incompatible with provisions of law. Consequently Lithuanians protected areas urban development happening insufficiently rational and balanced. It does not ensure right protected areas protection and use.

Quality management of protected areas – helps to ensure adequate protection of protected areas of land in Lithuania and right use. Administration management of quality of protected areas, combining the protection of protected areas in Lithuania and the necessary development needs, impacts on protected areas, also in local people's quality of life. Current management of protected areas in the public administration is characterized by an abundance of subjects, problematic distribution in their competence and mutual co-operation, unprofessionally drafted provisions and their implementation, the authorities responsible for communication and a lack of cooperation with local peoples and the lack of competent staff and etc. All this issues to problems in the administration of protected areas combining conservation and development needs, and does not ensure quality of their management.

The object of research: urban of development in Lithuanian protected areas reglamentation.

The subject of research is the Lithuanian legislation on urban development in Lithuanian protected areas and Seaside regional park and other related documents.

The hypothesis of the research: considering the legislation in this work, reglamentation urban development in Lithuanian protected areas and other related documents, we believe, that the legal system is not perfect, as the individual acts are not rational, clear and mutually with each other. So we can deal with the consequences - lack of protected areas conservation and the use of the guarantee, also combining protected areas protection and development needs. There are administrative problems, which may not be used to improve opportunities to make it better.

The purpose of the research: analyze and determine if there are rational, enlightened and transparent individual provisions of the legislation governing storage, use and urban development in Lithuanian protected areas, and assess how they fit together.

Tasks of the research:

- To carry out systematic analysis relating to the urban development protected areas of Lithuanian and Seaside Regional Park.
- To analyze the legal regulation of Seaside Regional Park legal and provide their assessment.
- To examine, why and what uncertainties and inconsistencies are in legal provisions relating to urban development in protected areas, and to provide its assessment.
- According to Lithuanian and examples of other countries and control, to analyze protected areas, security control management structure and administration questions, their problems.

In the work used these theoretical methods: a systematic analysis, comparison, generalization.

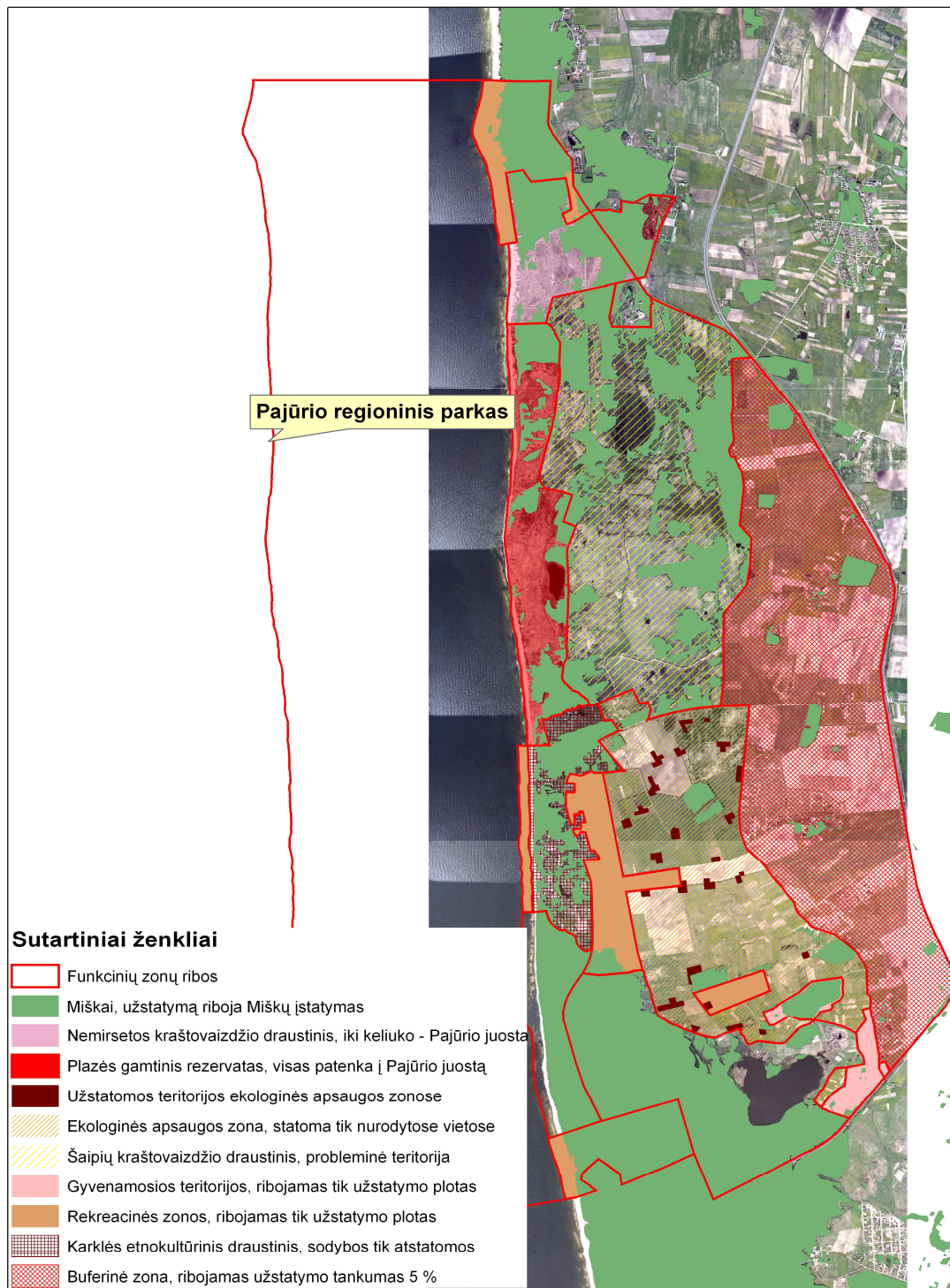
PRIEDAI

Lietuvos saugomų teritorijų sistemos sudėtinės dalys

Saugomų teritorijų kategorijos	Saugomų teritorijų tipai		
Konservacinės apsaugos prioriteto teritorijos	Rezervatai	Gamtiniai	
		Kultūriniai	
	Draustiniai	Gamtiniai	geologiniai, geomorfologiniai, pedologiniai, hidrografiniai, telmologiniai, talasologiniai, botaniniai, zoologiniai, botaniniai-zoologiniai, genetiniai
		Kultūriniai	archeologiniai, istoriniai, etnokultūriniai, urbanistiniai/ architektūriniai
		Kompleksiniai	kraštovaizdžio, kartografiniai
	Paveldo objektai/ paminklai	Gamtos paveldo	geologiniai, geomorfologiniai, hidrografiniai, hidrogeologiniai, botaniniai, zoologiniai
		Kultūros paveldo	archeologiniai, mitologiniai/istoriniai, memorialiniai, architektūriniai/inžineriniai, dailės
Ekologinės apsaugos prioriteto teritorijos	Ekologinės apsaugos zonos	<ul style="list-style-type: none"> • Bendrosios ekologinės apsaugos (miestų ir kurortų, pajūrio ir laukų, požeminių vandenių (vandenviečių) paviršinio vandens telkinių, agrarinių takoskyrų, intensyvaus karsto apsaugos); • Buferinės apsaugos (valstybinių parkų, rezervatų ir draustinių, paveldo objektų apsaugos); • Fizinės apsaugos (paveldo objektų, valstybinio geodezinio pagrindo punktų, elektros linijų, dujotiekių ir naftotiekių, ryšių linijų bei kitų infrastuktūros objektų apsaugos); • Regimosios (vizualinės) apsaugos (paveldo objektų, astronomijos observatorijų, aerodromų bei kitų infrastuktūros objektų apsaugos); • Sanitarinės apsaugos (gamybinių ir komunalinių objektų, žemės ūkio įmonių bei kitų ūkio ir infrastuktūros objektų apsaugos). 	
Atkuriamosios apsaugos prioriteto teritorijos	Atkuriamieji sklypai	Uogynų, grybų, vaistažolynų, gyvūnijos, durpynų, požeminio vandens, kt. atsinaujinančių išteklių atkurti	
	Genetiniai sklypai	Sėkliniams medynams ir kt. rūšių natūraliems genetiniams ištekliams išlaikyti	
Kompleksinės saugomos teritorijos	Valstybiniai parkai	nacionaliniai	istoriniai nacionaliniai
		regioniniai	istoriniai regioniniai
	Biosferos monitoringo teritorijos	biosferos rezervatai	
		biosferos poligonai	

Šaltinis: Apie saugomų teritorijų sistemą (http://www.vstt.lt/VI/rubric.php?rubric_id=75).

Pajūrio regioninio parko ir jo zonų bei užstatymo zonų ribų planas



Šaltinis: Pajūrio regioninio parko direkcijos 2004 - 2010 metų veiklos ataskaitos

<http://www.pajuris.info/lt>

