

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

MINDAUGAS KRAKAUSKAS

**DZŪKIJOS NACIONALINIO PARKO IR ČEPKELIŲ
REZERVATO VALDYMO POKYČIŲ ANALIZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

Prof. dr. Imantas Lazdinis

VILNIUS, 2014

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

**DZŪKIJOS NACIONALINIO PARKO IR ČEPKELIŲ
REZERVATO VALDYMO POKYČIŲ ANALIZĖ**

Aplinkos apsaugos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas

Vadovas

Prof. dr. Imantas Lazdinis

Recenzentas

Doc. dr. Pranas Mierauskas

Atliko

APAmis2-01 gr. stud.

M. Krakauskas

2014-03-20

VILNIUS, 2014

TURINYS

Įvadas	7
1. Saugomų teritorijų bendroji charakteristika	10
1.1. Saugomų teritorijų klasifikavimas tarptautiniu lygiu.....	12
1.2. Saugomos teritorijos Lietuvoje.....	15
1.2.1. LR saugomų teritorijų funkciniai ir sisteminiai reikalavimai.....	16
1.2.2. LR saugomų teritorijų sistema.....	17
2. Saugomų teritorijų valdymas	23
2.1. Organizacijų valdymo proceso samprata ir metodologija.....	23
2.1.1. Teoriniai organizacijų valdymo aspektai.....	28
2.1.2. Pokyčių organizacijoje bendroji charakteristika.....	31
2.2. Saugomų teritorijų valdymo esamos padėties analizė.....	33
2.2.1. Lietuvos saugomų teritorijų valdymas.....	36
2.3. Bendroji nagrinėjamų saugomų teritorijų charakteristika.....	40
3. Tyrimas. Pasirinktų institucijų valdymo pokyčių dokumentinė analizė	43
3.1. Valdymo pokyčiai iki saugomų teritorijų direktorių sujungimo.....	47
3.1.1. Dzūkijos nacionalinio parko valdymas.....	47
3.1.2. Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato valdymas.....	52
3.2. Saugomų teritorijų direktorių veiklos efektyvumo didinimo koncepcijos analizė.....	55
3.3. Nagrinėjamų saugomų teritorijų valdymas po direktorių sujungimo.....	59
Išvados	63
Rekomendacijos ir pasiūlymai	65
Literatūra	66
Anotacija lietuvių ir anglų kalbomis	70
Santrauka lietuvių kalba	72
Santrauka anglų kalba	74
Priedai	76

PRIEDAI

1 priedas. Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato direkcijos darbuotojų pavaldumas.....	76
2 priedas. Bendras Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato direkcijų darbuotojų skaičiaus pokytis 2007 – 2012 m.....	78
3 priedas. Bendras Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato direkcijų biudžeto pokytis 2007 – 2012 m.....	79
4 priedas. Bendras Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato direkcijų lankytojų skaičiaus pokytis 2007 – 2011 m.....	80
5 priedas. Darbo grupės pateiktas direkcijų jungimo variantų palyginimas.....	81

PAVEIKSLAI

1 pav. Lietuvos saugomų teritorijų valdymo bei veiklos jose organizavimo sistema/administravimo schema.....	39
2 pav. Esama Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių rezervato valdymo struktūra.....	61

SANTRUMPOS

LR - Lietuvos Respublika

LR AM - Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija

LR KM - Lietuvos Respublikos Kultūros ministerija

VSTT – Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie LR AM

JT – Jungtinės Tautos

ES – Europos Sąjunga

WCPA – Pasaulinė saugomų teritorijų komisija

IUCN (angl. International Union for Conservation of Nature) – Pasaulinė gamtos apsaugos sąjunga

UNEP – JT aplinkos apsaugos programa

ECOSOC – JT ekonominė ir socialinė taryba

SSGG – stiprybės silpnybės/galimybės grėsmės.

DNP (angl. DNP) – Džukijos nacionalinis parkas

ČR (angl. CSNR) – Čepkelių valstybinis gamtinis rezervatas

ĮVADAS

Temos aktualumas ir problematika. Plečiantis urbanistikai, žemės ūkio apimčiai ir vystant nevaldomą gamtos išteklių gavybą mokslininkai bei teisės aktų leidėjai ima vis garsiau kalbėti apie būtinybę užtikrinti saugomų teritorijų apsaugą. Siekis rūpintis gamta ir jos ištekliais yra įtvirtintas ne tik konkrečių saugomų teritorijų nuostatuose ar veiklą jose reglamentuojančiuose dokumentuose, tačiau ir tarptautinėse sutartyse, strateginiuose valstybių teisės aktuose bei Konstitucijose. LR Konstitucijos 54 str. aiškiai bei nedviprasmiškai įtvirtinta nuostata, kad „valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga“ [1]. Didėjant žmogaus invazijai į tokias saugomas teritorijas, kaip DNP ir ČR, tapo būtina susisteminti bei apjungti vidinių ir nacionalinių teisės aktų pateikiamą minėtų teritorijų valdymo reglamentavimą. Keičiantis istoriniams, politiniams, ekonominiams ir kultūriniais veiksniams bei kintat požiūriui į organizacijų valdymą, atsirado neišvengiama būtinybė išsamiau pažvelgti į minėtų saugomų teritorijų valdymą, jo pokyčius bei gebėjimą tinkamai reaguoti ir laiku prisitaikyti prie kintančios aplinkos.

Temos ištirtumas ir darbo naujumas. Baigiamojo darbo rengimo metu naudotoje mokslinėje literatūroje, nacionaliniuose bei tarptautiniuose teisės aktuose ir internetiniuose šaltiniuose pateikiama daug ir pakankamai išsamios informacijos, susijusios su saugomų teritorijų steigimu, istorine raida, klasifikavimu bei jų valdymu. Tačiau autoriui nepavyko rasti nei vieno šaltinio, išsamiai išanalizavusio konkrečios saugomos teritorijos valdymą ir jo pokyčius. Apibendrinus darbo rengimo metu išanalizuotą informaciją, galima daryti išvadą, kad saugomų teritorijų valdymo aspektu yra pateikiama tik literatūra, susijusi su bendraisiais, dažniausiai tarptautiniais saugomų teritorijų teoriniais klausimais, o konkrečių saugomų teritorijų valdymo išsamesnio vertinimo niekas nėra atlikęs. Iš to galima teigti, jog mūsų pasirinktos temos ištirtumas yra nepakankamas. Šiame magistro darbe atliksime visiškai naują DNP ir ČR valdymo pokyčių analizę bei sieksime nustatyti pokyčių teigiamas ir galimai neigiamas pasekmes.

Darbo objektas – DNP ir ČR valdymą lemiančių elementų (*struktūra, darbuotojų skaičius, biudžetas ir finansavimo šaltiniai, lankytojų skaičius ir kt.*) pokyčiai.

Darbo problema - kaip valdymo pokyčiai sumažino DNP ir ČR valdymo struktūros dydį, kiek sutaupė lėšų bei kokia apimtimi buvo pasiekti saugomų teritorijų direkcijų veiklos efektyvumo didinimo koncepcijoje iškelti tikslai.

Darbo hipotezė. Vykdant sistemingus DNP ir ČR valdymo pakeitimus buvo pasiekti visi koncepcijoje iškelti tikslai, t.y. supaprastinta institucijų valdymo struktūra, sutaupytos biudžeto lėšos, pagerinta teikiamų paslaugų kokybė bei padidintas vietos bendruomenių vaidmuo.

Darbo tikslas. Atsižvelgiant į magistro baigiamojo darbo objektą, šio darbo tikslas yra atlikti DNP ir ČR valdymo pokyčių analizę.

Darbo uždaviniai. Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą darbo tikslą keliami šie uždaviniai:

1. atskleisti pagrindinių sąvokų, naudojamų magistro darbe, sampratą;
2. atlikti galiojančių bei galiojusių teisės aktų, reglamentavusių DNP ir ČR valdymą, analizę;
3. nustatyti bei išanalizuoti iki šiol buvusias bei dabar veikiančias DNP ir ČR valdymo schemas;
4. nustatyti DNP ir ČR valdymo esminius pokyčius;
5. nustatyti, ar sujungus DNP ir ČR direkcijas buvo pasiekti veiklos efektyvumo didinimo koncepcijoje išskelti tikslai, t.y. - pagerinta teikiamų paslaugų kokybė, supaprastintas valdymo struktūra, sutaupytos biudžeto lėšos bei padidintas vietos bendruomenių vaidmuo.

Tyrimo metodai. Magistro baigiamajame darbe išskeltam tikslui pasiekti, numatytiems uždaviniams įvykdyti bei darbo objektui atskleisti autorius naudojo šiuos metodus:

- **Dokumentų analizės** metodas taikytas analizuojant LR nacionalinius bei poįstatyminius norminius teisės aktus, nagrinėjant vadybos, gamtosaugos bei teisės mokslininkų darbus, tiriamų saugomų teritorijų direkcijų veiklos ataskaitas. Šiame darbe buvo naudojami jau negaliojantys bei juridinę galią turintys teisės aktai, tiek spausdinto teksto, tiek internetiniai šaltiniai.
- **Lyginamasis metodas** naudotas analizuojant teisės aktus, reglamentuojančius DNP ir ČR valdymą. Vadovaujantis šiuo metodu atlikta minėtų institucijų valdymo pokyčių analizė.
- **Lyginamasis istorinis** metodas naudotas analizuojant valdymo pokyčių minėtose saugomose teritorijose istorinę raidą imant laikotarpį nuo 1991 m. (DNP įkūrimo) iki 2012 m. pabaigos.
- **Apibendrinimo, bei loginis** metodai naudoti išvadų formulavimui, apibendrinant naudotą literatūrą ir teisės aktus.
- **Literatūros analizės** metodas naudotas nagrinėjant mokslinę literatūrą, reikalingą tinkamai atskleisti magistro darbo teorinę dalį.

Naudojamos sąvokos:

- **Europos ekologinis tinklas „Natura 2000“** – Europos Bendrijos svarbos saugomų teritorijų bendras tinklas, susidedantis iš teritorijų, įtrauktų į Vyriausybės patvirtintus buveinių ir paukščių apsaugai svarbių teritorijų sąrašus, taip pat teritorijų, įtrauktų į Vyriausybės įgaliotos institucijos tvirtinamą vietovių, atitinkančių buveinių apsaugai

svarbių teritorijų atrankos kriterijus, sąrašą, ir skirtas išsaugoti, palaikyti ir prireikus atkurti iki tinkamos apsaugos būklės natūralius buveinių tipus ir gyvūnų bei augalų rūšis jų natūraliame paplitimo areale [57];

- **PAN (angl. Protected Area Network) parkai** – Europos saugomų teritorijų tinklas, kuriame esančios, ne mažiau kaip 10000 ha ploto turinčios teritorijos pasižymi unikalia gamta ir aukštos kokybės turizmo infrastruktūra, tinkamai subalansuota su natūralios gamtos išsaugojimo poreikiais ir bendruomenės vystymusi [58].

1. SAUGOMŲ TERITORIJŲ BENDROJI CHARAKTERISTIKA

Saugomos teritorijos samprata. Siekiant tinkamai apibūdinti sąvoką saugoma teritorija ir atskleisti tikrąją jos reikšmę, reikia aptarti tokios kategorijos teritorijų atsiradimo priežastis ir įkūrimo tikslus, išanalizuoti literatūroje pateikiamus jų skiriamuosius bruožus bei susisteminti teoretikų ir teisės aktų pateikiamą sąvokos apibrėžimą ir galimą klasifikavimą. Šioje darbo dalyje bus aptartos saugomų teritorijų atsiradimo ištakos, atsiradimo tikslai ir esminiai bruožai, skiriantys jas nuo kitų literatūroje pateikiamų atskirų teritorijų rūšių. Taip pat apjungiant teisės aktų ir mokslininkų pateikiamą sąvokos aiškinimą bus susistemintas vientisas darbe naudojamos sąvokos „saugoma teritorija“ apibrėžimas.

Spartėjantis urbanistinio, vartotojiško gyvenimo tempas, žmonių skaičiaus žemėje augimas ir nekontroliuojamas gamtos išteklių naudojimas sudaro sąlygas natūralios gamtos bei joje glūdinčių retųjų rūšių ir gamtinių objektų nykimui. Žmonijai nesugebant kontroliuoti minėtų procesų, kilo idėja sukurti teritorijų tinklą, kurio gamtinio ir rūšinio išskirtinumo saugojimas būtų užtikrintas tarptautiniu bei nacionaliniu lygiais, reglamentuojant tokių teritorijų egzistavimą ir veiklą jose. Ilgainiui tokias teritorijas tiek mokslinėje literatūroje, tiek ir tarptautinėje bei nacionalinėje įstatyminėse bazėse imta vadinti saugomomis teritorijomis.

Svarbiausias LR teritorijoje veikiantis teisės aktas, reglamentuojantis saugomų gamtinių ir kultūrinių teritorijų steigimą bei veiklos jose organizavimą, yra LR Saugomų teritorijų įstatymas. Minėtas teisės aktas nustato esminius visuomeninius santykius, susijusius su saugomomis teritorijomis, tokių teritorijų sistemą, jų steigimo, saugojimo bei veiklos organizavimo teisinius pagrindus, numato sistemą institucijų bei atskirų pareigūnų, atsakingų už saugomų teritorijų veiklą ir kt. Pagal LR Saugomų teritorijų įstatymą, 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)“ [9]. Toks saugomos teritorijos apibrėžimas pateikiamas nacionalinėje teisėje. Autoriaus nuomone, tarptautinėje bendruomenėje aiškiausią saugomos teritorijos apibrėžimą yra pateikusios dvi tarptautinės institucijos - WCPA prie IUCN bei JT Generalinė asamblėja 1992 m priimtoje Biologinės įvairovės konvencijoje. WCPA pateikia tokį saugomos teritorijos apibrėžimą – tai žemės teritorijos ar akvatorijos dalis, specialiai išskirta biologinės įvairovės bei susijusių gamtos ir kultūros išteklių išsaugojimui bei išlaikymui, vykdant įstatymais numatytą ar kitą efektyvią veiklą [49]. Kiek kitaip sąvoka „saugoma teritorija“ yra apibrėžiama Biologinės apsaugos konvencijoje, ja įvardijant geografiškai apibrėžto ploto teritoriją, kurioje veikla vykdoma siekiant konkrečių gamtosauginių tikslų [59]. Prof. Pranas Mierauskas teigia, kad tarptautinėje visuomenėje labiausiai paplitęs ir naudojamas yra IUCN suformuluotas aukščiau pateikto apibrėžimo patikslinimas, pagal kurį saugoma teritorija – „aiškiai geografiškai apibrėžta

erdvė, pripažinta, legali ir tvarkoma teisiškai nustatytais ar kitomis veiksmingomis priemonėmis ilgalaikiai gamtos apsaugai, susijusiai su ekosistemų teikiamomis paslaugomis ir kultūrinėmis vertybėmis, pasiekti“ [28]. Anot minėto mokslininko, paskutinis oficialus ir visuotinai pripažįstamas tarptautinės bendruomenės pateiktas sąvokos „saugoma teritorija“ apibrėžimas buvo suformuluotas 2007 m. Ispanijoje vykusiame Pasaulio saugomų teritorijų komisijos specialiaame pasitarime, skirtame saugomų teritorijų tvarkymo kategorijoms išskirti ir tvarkymo principams tobulinti. Minėto pasitarimo metu saugoma teritorija buvo įvardinta – „aiškiai geografiškai apibrėžta erdvė, pripažinta, legali ir tvarkoma teisiškai nustatytais arba kitokiomis efektyviomis ir veiksmingomis priemonėmis ilgalaikiai gamtos apsaugai, susijusiai su ekosistemų teikiamomis paslaugomis ir kultūros vertybėmis, pasiekti“ [28].

Autoriaus nuomone, išnagrinėjus šiuos teisinėje ir mokslinėje literatūroje pateikiamus saugomos teritorijos apibrėžimus galima daryti išvadą, jog norint konkretų gamtinį darinį įvardinti saugoma teritorija, jis turi atitikti šiuos esminius elementus: geografiškai apibrėžta teritorija, vyraujantis ryškus gamtinis/kultūrinis unikalumas ir/ar išskirtinumas bei griežtas veiklos teritorijoje ir šio proceso valdymo reglamentavimas. Minėti autoriaus išskirti elementai reiškia, kad saugoma teritorija privalo turėti griežtai apibrėžtas išorines sienas, teritorijoje privalo veikti gamtinė ar kultūrinė vertybė, išskirianti ją iš visumos savo moksline, ekologine, kultūrine ar kitokia verte, ir galiausiai, teisės aktai privalo reglamentuoti visą tokios teritorijos bei jos subjektų veiklą – kas reiškia, jog visa veikla tokioje teritorijoje, jos valdymas bei saugojimas turi būti griežtai reglamentuojami vidiniais, nacionaliniais ar net tarptautiniais teisės aktais.

Prieš pateikiant saugomų teritorijų tinklo raidos tendencijas, būtina išskirti tikslus, kurių egzistavimas praeityje lemdavo bei dabar lemia tam tikrų konkrečių teritorijų svarbos žmogaus gyvenime iškėlimą bei specialų poreikį jas apsaugoti.

Saugomų teritorijų steigimo tikslai yra pateikiami LR Saugomų teritorijų įstatyme [9], JT Generalinės asamblėjos priimtoje Biologinės apsaugos konvencijoje [59] bei informaciniame leidinyje/žinyne „Lietuvos saugomos teritorijos“ (rengėjai: Vidmantas Bezarus, Paulius Kavaliauskas, Algimantas Klimavičius, Gediminas Raščius ir Rūta Baškytė) [22]. Autoriaus nuomone, susisteminius minėtuose teisės aktuose bei mokslinėje literatūroje pateikiamą aiškinimą, būtų galima išskirti tokius saugomų teritorijų steigimo tikslus:

- užtikrinti gamtinio ar kultūrinio paveldo objektų, kraštovaizdžio bei biologinės įvairovės ir genetinio fondo išsaugojimą;
- garantuoti gamtinės aplinkos pusiausvyrą, subalansuotą bei kontroliuojamą gamtos išteklių naudojimą ir tinkamą jų atkūrimą;
- sudaryti tinkamas sąlygas moksliniam bei pažintiniam aplinkos stebėjimui;
- skatinti bei aktyvinti visuomenės švietimą aplinkosauginiais klausimais. [9], [22]

Saugomų teritorijų istorinė raida. Kaip išskiria Mierauskas, visuomenės požiūris į saugomas teritorijas kito įvairiais istorijos raidos etapais, atsižvelgiant į tuo metu vyravusią geopolitinę ir kultūrinę padėtį [28]. Ankstyvuoju periodu saugomos teritorijos buvo suvokiamos kaip tam tikros šventos vietos, kuriose teisę lankytis turėjo tik nedidelė dalis visuomenės, dažniausiai vyravusios religijos vadovai bei valstybių valdovai. Anot minėto autoriaus, toks saugomos teritorijos suvokimas šiuolaikinėje visuomenėje nėra tinkamas dėl pasikeitusios geopolitinės, socialinės ir ekonominės situacijos [28]. Aplinkosaugos požiūriu pirmoji saugoma teritorija buvo įkurta dar 1791 m. Šv. Vincento saloje Indijos vandenyne. Šiuolaikinių saugomų teritorijų raida prasidėjo XIX a. 2 pusėje, kada visuotinai išrinkta legitimi valdžia teisės aktais įtvirtino tam tikrų teritorijų apsaugos mechanizmą. Mokslinėje literatūroje vieningai sutinkama, kad šiuolaikinę sampratą atitinkančių saugomų teritorijų pirmtakas buvo JAV Kongreso 1872 m. įsteigtas Jeloustono (Yellowstone) nacionalinis parkas, kurio pagrindinė funkcija – „sudaryti sąlygas gamtai savarankiškai egzistuoti be žmogaus kišimosi“ [48]. Sekant JAV pavyzdžiu, 1879 m. Australijos teritorijoje esančiame Naujojo Velso regione buvo įsteigtas Karališkasis nacionalinis parkas. Svarbu paminėti, kad abi minėtos teritorijos įsteigtos specialiais nacionalinio lygmens teisės aktais ir yra laikomos pirmosiomis šiuolaikinėmis saugomomis teritorijomis. Po minėtų nacionalinių parkų įkūrimo ir kitos valstybės pasekė JAV ir Australijos pavyzdžiu, po kurių buvo įkurtos saugomos teritorijos Naujojoje Zelandijoje (1893 m.), Švedijoje (1909 m.) ir kt.

1.1. Saugomų teritorijų klasifikavimas tarptautiniu lygiu

Atsižvelgiant į tai, kad valstybinės reikšmės saugomos teritorijos dažniausiai yra steigiamos nacionaliniais teisės aktais, o ne tarpvalstybiniais dokumentais, dėl ko jų steigimo pagrindai bei principai dažnai yra skirtingi, tokių teritorijų įvairovė pasaulyje yra labai didelė. Mokslinėje literatūroje dažnai nesutariama dėl tikslaus skirtingus pavadinimus turinčių saugomų teritorijų skaičiaus. Anot Mierausko, tokia situacija susidarė todėl, kad nesant bendros visuotinai patvirtintos sistemos atskiros valstybės savo teritorijoje steigdamos saugomas sritis joms teikia skirtingus pavadinimus, nekreipdamos dėmesio į tokių teritorijų steigimo tikslus [28]. Kaip dėsto minėtas autorius, tarptautinė bendruomenė daug kartų bandė kurti vieningą saugomų teritorijų klasifikavimą ar bent principus, kurie padėtų steigti, o vėliau ir vystyti tokias teritorijas [28].

Kaip minėta anksčiau, bendra pasaulio saugomų teritorijų sistema formavosi lėtai, lygiagrečiai šio proceso vyko ir tokių teritorijų grupavimas į kategorijas ar tipus. Pirmą kartą saugomas teritorijas suskirstyti į kategorijas buvo pabandyta 1933 m. Londone vykusios konferencijos metu pasirašius Afrikos konvenciją dėl faunos ir floros apsaugos. Minėtos konferencijos metu saugomos teritorijos buvo suskirstytos į keturias skirtingas kategorijas: nacionalinius parkus, gamtinius rezervatus, faunos ir

floros rezervatus bei rezervatus, kuriuose draudžiamos veiklos, susijusios su medžiokle bei išteklių rinkimu [53]. Vėliau, 1940 m. tarptautinei bendruomenei priėmus Vakarų pusrutulio konvenciją dėl laukinės gamtos išsaugojimo, saugomos teritorijos buvo suskirstytos į, autoriaus nuomone, kiek labiau išgrynintas kategorijas: nacionalinius parkus, nacionalinius draustinius, gamtos paminklus ir gyvosios gamtos rezervatus [60]. 1942 m. vykusios konferencijos metu buvo priimta Šiaurės pusrutulio konvencija, skirta gamtos apsaugai bei gamtos išsaugojimui, kurioje pateiktas saugomų teritorijų skirstymas į keturias rūšis: nacionalinius parkus, nacionalinius rezervatus, gamtinius objektus ir dykumų/plynių rezervatus. Vėliau 1962 m. Sietle įvykus pirmajai konferencijai, skirtai nacionalinių parkų klausimams spręsti, atsakinga tarptautinė institucija IUCN pristatė pirmąjį pasaulyje nacionalinių parkų bei gamtos rezervatų sąrašą, kurį ta pati IUCN 1966 m. pakoregavo, kad jis atitiktų JT keliamus tikslus bei standartus ir išskyrė tris saugomų teritorijų kategorijas: nacionalinius parkus, mokslinius rezervatus ir gamtos paminklus.

Vėliau kiek platesnį saugomų teritorijų klasifikavimą pateikė JT, suklasifikavusios tokio pobūdžio teritorijas UNEP rėmuose. Pagal JT formuojamą praktiką saugomos teritorijos skirstomos į:

- rezervatus, kurių steigimas bei veikla orientuota yra optimaliai natūralią, nepakeistą teritoriją bei joje vykstančius natūralius procesus;
- nacionalinius parkus, kurių steigimas paremtas siekiamybe išsaugoti didelės teritorijos gamtinius ir gamtinius – kultūrinius plotus. Šių teritorijų steigimas paremtas švietimo, mokslo rekreacijos tikslais;
- gamtos paminklus. Šios teritorijos yra steigiamos norint išsaugoti gamtinio kraštovaizdžio objektus arba unikalius gamtos bruožus;
- saugomus kraštovaizdžius ir jūrovaizdžius. Šių teritorijų steigimas paremtas svarbių kraštovaizdžių apsaugos ir ribojamos bei kontroliuojamos ūkinės veiklos derinimu;
- išteklių rezervatus, kurių paskirtis teritorijos gamtinių išteklių išsaugojimui, numatant galimybę juos eksploatuoti ateityje;
- antropologinius rezervatus, kurių steigimas susietas su gamtos bei joje sistemingai veikiančios žmogaus veiklos harmoningu derinimu;
- daugiatakslio panaudojimo teritorijas. Šios teritorijos steigiamos siekiant užtikrinti saikingą išteklių naudojimą ir konkrečios teritorijos gamtinį – kultūrinį santykį;
- biosferos rezervatus. Šioms teritorijoms būtingas tarpnacionalinis elementas, nes jos skirtos tarptautinės reikšmės natūralioms gamtinėms buveinėms išsaugoti, monitoringo ir mokslinių tyrimų tikslais;
- pasaulio paveldo objektus. Tai pasauliniu mastu svarbios teritorijos ar atskiri objektai, įtraukti Pasaulinės paveldo konvencijos sąrašus.

Ilgainiui įvairioms tarptautinėms organizacijoms atliekant koregavimus skirtingų subjektų parengtuose saugomų teritorijų klasifikavimuose buvo nutarta, kad tarptautinei bendruomenei reikalinga vieninga saugomų teritorijų klasifikavimo sistema. 2004 m. įvykusio Pasaulio išsaugojimo kongreso metu daugumos narių sprendimu buvo pritarta IUCN pasiūlytam naujam saugomų teritorijų klasifikavimo modeliui, teritorijas suskirstant į šešias kategorijas:

- gamtos rezervatai/dykumų (plynių) saugomos teritorijos. Tokios teritorijos yra steigiamos mokslo/mokslinių tyrimo poreikiams tenkinti bei laukinės, žmogaus veiklos nepalietos gamtos apsaugai;
- nacionaliniai parkai, kurie steigiami ir tvarkomi atskirų ištisių ekosistemų apsaugai bei rekreacijos tokiose teritorijose plėtrai;
- gamtos paminklai. Šios teritorijos steigiamos konkrečių gamtos elementų apsaugai;
- buveinių bei atskirų rūšių apsaugos vietovės/gamtiniai draustiniai. Čia akcentuojamas atskirų rūšių, unikalios ekosistemos apsaugos reglamentavimas bei užtikrinimas;
- saugomos kraštovaizdžio ar jūrų ekvatorijos vietovės. Tokios teritorijos steigiamos konkrečiam kraštovaizdžiui ar jūrų ekvatorijai saugoti bei rekreacijai tokiose teritorijose vystyti;
- naudojamų gamtos išteklių apsaugos vietovės, kur dėmesys sutelkiamas į tinkamą bei apskaičiuotą gamtos išteklių naudojimą bei galimą jų atstatymą. [24]

Kaip jau minėta anksčiau, viena iš pagrindinių tarptautinių organizacijų, dirbančių ties saugomų teritorijų sisteminiu reglamentavimu bei veiklos jose reguliavimu, yra IUCN. IUCN yra seniausia bei didžiausia pasaulyje gamtos apsauga besirūpinanti tarptautinė organizacija, įkurta dar 1948 m. bei susidedanti iš daugiau kaip 1200 tikrųjų narių, kurių tarpe: daugiau kaip 200 valstybinių institucijų bei daugiau kaip 900 nevalstybinių organizacijų. Pažymėtina, kad minėta tarptautinė organizacija turi nuolatinio stebėtojo statusą JT Generalinėje Asamblėjoje [50].

Mierausko teigimu, šiuo metu tarptautinėje visuomenėje po truputį nusistovi vieninga nuomonė saugomų teritorijų sisteminimo bei klasifikavimo klausimu, kurios atsiradimui didelį poveikį padarė tarptautinių organizacijų, tokių kaip IUCN, ECOSOC, WCPA ir kt., veikla. Anot mokslininko, susisteminus minėtų tarptautinių organizacijų ir mokslinėje literatūroje pateikiamus saugomų teritorijų skirstymus į kategorijas plačiąja prasme galima išskirti du saugomų teritorijų modelius: 1) vadinamąjį Jeloustono modelį, kuriame saugoma teritorija suprantama kaip arealas, nepaveiktas žmogaus veiklos; 2) modelį, kuriame saugoma teritorija yra glaudžiamame santykiyje su žmogaus ūkine veikla [28].

1.2. Saugomos teritorijos Lietuvoje

Aukščiau pateiktų saugomų teritorijų steigimo tikslų užuominų galima aptikti nagrinėjant konkrečius laikotarpius. Atsižvelgiant į tai, kad magistro darbo tikslas yra išanalizuoti dvejų saugomų teritorijų valdymo pokyčius, būtų tikslinga aptarti LR saugomų teritorijų sistemos istorinę raidą.

Šiuo metu šalyje veikiantis saugomų teritorijų tinklas per ilgą transformavimosi laikotarpį pergyveno daugybę sisteminių ir geopolitinių pasikeitimų, stipriai lėmusių viso tinklo būseną bei sudėtį. Pasak Rūtos Baškytės ir kt.: „ne visi istoriniai laikotarpiai šiuo įdomiu ir svarbiu aspektu yra pakankamai išnagrinėti ir įvertinti“ [22]. Anot mokslininkų, nagrinėjant Lietuvoje veikusį saugomų teritorijų tinklą ypač trūksta konkrečių žinių apie seniausius laikus menantį laikotarpį, kai rašto naudojimas nebuvo visuotinai paplitęs.

Susisteminius mokslininkų bei institucijų, atsakingų už saugomų teritorijų LR apsaugą, pateikiamą informaciją galima išskirti šešis kokybiškai skirtingus **saugomų teritorijų vystymosi Lietuvoje periodus**:

- **senasis baltiškasis laikotarpis** (trukęs nuo senųjų laikų iki maždaug XIII a.) – kada didžiausią įtaką egzistuoti saugomoms teritorijoms turėjo tikėjimas bei sakralinis pasaulio suvokimas, privertęs tam tikras teritorijas laikyti šventomis bei paslaptinėmis;
- **feodalinis laikotarpis** (trukęs nuo XIII a. iki XX a. pr.) – kada sakralinius, sudievinčius gamtos saugos motyvus pakeičia vartotojiškas požiūris į žemės turtų naudojimą. Minėtu laikotarpiu svarbą įgauna geografinės teritorijos naudojimas konkrečiam tikslui, pvz. medžioklei, iš esmės uždraudžiant kitokią veiklą;
- **tarpukario laikotarpis** (1918 m. – 1940 m.), kuriam būdingos vis ryškėjančios aplinkosauginės idėjos, susietos su gamtinės bei kultūrinės įvairovės, tam tikrų specifinių objektų išsaugojimu. Aptariamam laikotarpiu įkurtos pirmosios oficialios saugomos teritorijos - Žuvinto, Kiauneliškio ir Kamšos gamtiniai rezervatai, kurių veikla griežtai sureglamentuota teisės aktais;
- **ankstyvojo sovietmečio laikotarpis** (1940 m. – 1960 m.). Šiuo laikotarpiu šalyje imta intensyviai ieškoti tinkamų aplinkosaugos organizavimo formų bei būdų. Pradėtas formuoti konkretus saugomų teritorijų tinklas, kuris, atsižvelgiant į tai, jog tuometinė šalyje vyravusią geopolitinę situaciją stipriai veikė Sovietų Sąjungoje vyravusios aplinkosauginės tendencijos, labiau panašėjo į medžioklės plotus nustatančias teritorijas;
- **vėlyvojo sovietmečio laikotarpis** (1960 m. – 1990 m.). Minėtu laikotarpiu padėti esminiai pamatai dabartiniam LR veikiančiam saugomų teritorijų tinklui bei nustatytos mažai pasikeitusios saugomų teritorijų sienos. 1959 m. priimtas Gamtos apsaugos

įstatymas, kuriame primą kartą pateiktas konkretus Lietuvos saugomų teritorijų kategorijų bei režimų reglamentavimas. Tuo pat metu įsteigti pirmi, kaip mokslininkas Paulius Kavaliauskas pažymi, „tikri“ gamtiniai draustiniai, su konkrečiai apibrėžtomis funkcijomis. Taip pat duota pradžia valstybinių parkų atsiradimui bei sukurti teoriniai ir projektiniai gamtinio karkaso pagrindai;

- **dabartinis laikotarpis** (1990 m. – iki dabar). Šiuo laikotarpiu stengtasi baigti iki šiol pradėtus darbus, t.y. - baigtas kurti Lietuvos nacionalinių parkų tinklas, sukurta regioninių parkų sistema, sudaryti atskirų Lietuvos regionų gamtinio karkaso žemėlapiai, priimtas pirmasis atskirtas, tik saugomas teritorijas reglamentuojantis teisės aktas – LR Saugomų teritorijų įstatymas, sukurta saugomų teritorijų administravimo sistema, įsteigtos visų nacionalinių ir regioninių parkų direkcijos, kurios ilgainiui pradėtos apjungti, siekiant mažinti biurokratinį aparatą bei taupyti biudžeto lėšas. [26]

Taigi galima teigti, jog šiuo metu galutinai baigiamas kurti Lietuvos saugomų teritorijų tinklas yra nuolatinio, ilgai trukusio transformavimosi rezultatas, kurio tolesnis plėtojimas bus stipriai veikiamas šalyje vyraujančios politinės nuostatos – mažinti biurokratinį valdymo aparatą, taip taupant biudžeto lėšas bei žmogiškuosius išteklius. [62]

1.2.1. LR saugomų teritorijų funkcijos ir sisteminiai reikalavimai

Akivaizdu, kad prieš steigiant kiekvieną naują saugomą teritoriją yra būtina nustatyti jos būsimas funkcijas. Išnagrinėjus LR teisės aktuose bei tarptautiniuose teisės aktuose pateikiamus saugomų teritorijų steigimo tikslus bei konkrečių saugomų teritorijų uždavinius, galima išskirti sekančias saugomoms teritorijoms būdingas funkcijas:

- išimtinai tam tikram regionui būdingų ekosistemų, retų kraštovaizdžių bei specifinių geologinių darinių išsaugojimas. Minėta funkcija geriausiai pasireiškia per teisės aktais kuriamą veiklos saugomose teritorijose reguliavimą, jos ribojimą bei pažeidimų prevenciją;
- galimybės tam tikroje teritorijoje vykdyti rekreaciją išnagrinėjimas bei padidinimas. Tokiai funkcijai ypač svarbus mokslinis teritorijos iširtumas bei monitoringas, kurie padeda nustatyti, ar galima, koku mastu bei kaip ilgai būtų galima vystyti rekreaciją konkrečioje teritorijoje;
- stabilizavimas bendros krašto ekologinės situacijos. Čia svarbu paminėti, kad teritoriją įtraukus į saugomų teritorijų sąrašą bei suregulius veiklą joje, tampa daug lengviau atstatyti vyravusį gamtinį karkasą bei kiek įmanoma ilgiau išsaugoti natūralų teritorijos stabilumą;

- nykstančių rūšių ar ištisu bendrijų teritorijoje regeneracija bei jų išteklių atstatymas. Tik įtraukus tam tikrą teritoriją į saugomų teritorijų sąrašą bei suregulavus joje veiklą įmanoma užtikrinti nuoseklų išteklių skaičiaus atsistatymą;
- nykstančių augalinės bei gyvulinės kilmės rūšių išlikimo natūralioje aplinkoje išsaugojimas. Įkūrus saugomą teritoriją ir stipriai suregulavus žmogaus veiklą atsiranda galimybė konkrečioje apibrėžtoje teritorijoje užtikrinti atskirų, dažniausiai nykstančių rūšių išsaugojimą bei jų egzistavimo tęstinumą;
- sukuriami galimybė mokslinius tyrimus atlikti natūralioje aplinkoje, o ne dirbtinėmis, laboratorinėmis sąlygomis. [25]

1.2.2. LR saugomų teritorijų sistema

Lietuvoje sukurta daugybė įvairaus lygio, funkcinės paskirties, dydžio bei svarbos saugomų teritorijų, todėl plačiau aptariant dviejų iš jų vystymąsi bei valdymo keitimąsi būtina aptarti visos šalies saugomų teritorijų klasifikavimą bei atskirų teritorijų reikšmę.

Lietuvoje saugomų teritorijų sistema pradėjo formuotis 1937 m., kai Žuvinto ežere buvo įkurtas pirmasis mūsų šalyje rezervatas, skirtas vandens paukščių apsaugai. 1959 m. priėmus Lietuvos TSR Gamtos apsaugos įstatymą padėti pamatai tolesniam saugomų teritorijų sistemos reglamentavimui bei pačios sistemos vystymui. Po minėto teisės akto priėmimo 1960 m. buvo įkurti pirmieji šiuolaikinės teritorijos sąvoką atitinkantys gamtiniai ir kompleksiniai draustiniai. Praėjus kuriam laikui, t.y. 1974 m., įkurtas pirmasis Lietuvoje nacionalinis parkas – Aukštaitijos nacionalinis parkas, o dar po metų įsteigti du nauji gamtiniai rezervatai – Čepkelių (1975 m.) ir Kamanų (1979 m.). Esminis Lietuvos saugomų teritorijų sistemos etapas buvo baigtas 1991 m. Aukščiausiajai Tarybai įsteigus Dzūkijos, Žemaitijos, Neringos ir Trakų nacionalinius parkus bei Viešvilės rezervatą [43].

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje nuo senų laikų gamtinis paveldas yra neatsiejamas nuo kultūrinio/religinio žmonių gyvenimo, kultūrinių objektų sąryšio su gamta, formuojant dabar veikiančią saugomų teritorijų sistemą buvo pasirinktas taip vadinamas integruotas sistemos sudarymo būdas. Šio būdo esmė, jog valstybinė saugomų teritorijų sistema susideda iš skirtingas vertybes (tiek gamtines, tiek kultūrinės) saugančių teritorijų. Integruoto būdo pritaikymas kuriant Lietuvos saugomų teritorijų sistemą padėjo geografiškai mažoje teritorijoje sukurti tinklą, kurio funkcijos apimtų tiek gamtinio, tiek kultūrinio paveldo apsaugą. Kaip teigia Baškytė ir kt., pritaikius tokį sistemos būdą buvo pasiekta, jog: „nuo 1992 m. Lietuvoje turime ne pavienes saugomas teritorijas, ne saugomų teritorijų tinklą, o mokslškai pagrįstą saugomų teritorijų sistemą, kuriai būdingi tarptautiniu lygiu patvirtinti reikalavimai: įvairumas, reprezentatyvumas, kompleksiskumas, pakankamumas, tolygumas, susietumas ir lankstumas” [22].

Anot aukščiau paminėtų mokslininkų, Lietuvos, kaip ir daugelio kitų demokratinės santvarkos modelį turinčių valstybių, saugomų teritorijų sistema atitinka literatūroje pateikiamų reikalavimų visumą [22]. Išgryninus mokslininkų bei nacionalinių ir tarptautinių institucijų pateikiamus saugomų teritorijų sistemoms būdingus reikalavimus, galima išskirti sekančius septynis elementus, kurių visumos buvimas leidžia tam tikrą sistemą laikyti saugoma bei išskirtine:

- **reprezentatyvumas.** Tai reiškia, kad sistema reprezentuoja ne kokią nors vieną ar grupę teritorijų, tačiau visą vertingą gamtinį kompleksą ir biologinę įvairovę;
- **įvairumas.** Saugomų teritorijų sistema turi susidėti iš įvairių saugomų teritorijų rūšių, kurios užtikrina kiek įmanoma daugiau skirtingų ekosistemų apsaugą. Šio reikalavimo egzistavimas, anot mokslininkų, priverčia užtikrinti geresnį atskirų saugomų komponentų išsaugojimą;
- **kompleksiškumas.** Šis būtinas reikalavimas reiškia, kad sistemoje turi būti užtikrinama tiek gamtinių, tiek ir kultūrinių objektų apsauga;
- **pakankamumas.** Nustato įpareigojimą steigti pakankamo dydžio, ne mažesnes negu reglamentuojančiuose dokumentuose nurodytas teritorijas geografinio ploto aspektu. Šio reikalavimo realus egzistavimas ypač matomas saugomai teritorijai siekiant įstoti į PAN parkų sistemą. Minėtos sistemos nuostatuose aiškiai įtvirtinta, jog jos nare gali būti tik tokios teritorijos, kurių bendras plotas yra ne mažesnis kaip 10000 ha;
- **tolygumas.** Anot šio reikalavimo, kuriant saugomų teritorijų sistemą privalu tokius objektus išdėstyti kuo tolygiau valstybės ar regiono teritorijoje, kad taip būtų sukurta galimybė spręsti visai sistemai keliamus uždavinius. Apie nevisišką šio reikalavimo įgyvendinimą kuriant Lietuvos saugomų teritorijų sistemą bus plačiau kalbama tiriamojoje magistro darbo dalyje, nurodant, jog viena iš esminių priežasčių, lėmusių DNP ir ČR direkčių sujungimą, būtent ir buvo tolygumo reikalavimo nesilaikymas;
- **susietumas.** Šis reikalavimas reiškia, jog saugomų teritorijų sistema turi būti glaudžiai susijusi su bendra regiono ekologine teritorija, o jos egzistavimas yra vienas iš veiksnių, lemiančių regiono gamtosauginės situacijos gerėjimą.

Lietuvos saugomų teritorijų tinklą, anot VSTT pateikiamos kategorijų klasifikacijos, sudaro:

- valstybiniai parkai: 5 nacionaliniai parkai (užima 2,21 proc. šalies teritorijos) ir 30 regioninių parkų (plotas užima 6,88 proc. valstybės teritorijos);
- 6 valstybiniai rezervatai, kurių bendras plotas užima 0,29 proc. šalies teritorijos;
- 396 draustiniai, užimantys 2,41 proc. teritorijos, iš jų: 285 valstybiniai draustiniai (2,22 proc.) ir 111 savivaldybių draustinių (0,2 proc.);
- 564 valstybės saugomi gamtos paveldo objektai;
- 3 atkuriamieji sklypai, užimantys 0,01 proc. šalies teritorijos ploto;

- 1 biosferos rezervatas (0,28 proc.) ir 30 biosferos poligonų (3,62 proc.). [52]

Anot VSTT pateikiamos informacijos, šiuo metu įvairios saugomos teritorijos Lietuvoje užima 1023 tūkst. ha plotą, ir tai sudaro 15,67 proc. šalies teritorijos. Lyginant su 2006 m., Lietuvoje esančių saugomų teritorijų plotas padidėjo 0,47 proc., nes tinklas pasipildė 1 valstybiniu rezervatu (prisidėjo rezervatinė apyrbė) ir 24 draustiniais.

Remiantis LR Saugomų teritorijų įstatymu, priimtu LR Seimo 2001 m. gruodžio 4 dieną, bei VSTT pateikiama informacija galima teigti, kad Lietuvos saugomų teritorijų sistemą sudaro šios saugomų teritorijų kategorijos:

- konservacinės apsaugos prioriteto teritorijos;
- atkuriamosios apsaugos prioriteto teritorijos;
- ekologinės apsaugos prioriteto teritorijos;
- kompleksinės saugomos teritorijos. [56], [9]

Konservacinės apsaugos prioriteto teritorijos - tai saugomos teritorijos, kuriose „saugomi unikalūs arba tipiški gamtinio ir (ar) kultūrinio kraštovaizdžio kompleksai bei objektai ir biologinė įvairovė“ [9]. Tokių teritorijų grupei LR Saugomų teritorijų įstatymas priskiria: rezervatus (gaminius ir kultūrinius), draustinius bei paveldo objektus.

Tiek mokslinėje, tiek teisinėje literatūroje pateikiamas identiškas rezervatų apibrėžimas nurodant, jog tai saugomos teritorijos, „įsteigtos išsaugoti bei tirti moksliniu požiūriu ypač vertingus gamtinius ar kultūrinius teritorinius kompleksus, užtikrinti natūralią gamtinių procesų eigą arba kultūros vertybių autentiškumo palaikymą, propaguoti gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų apsaugą“ [9]. Svarbu pažymėti, kad šios rūšies saugomose teritorijose yra visiškai uždraudžiama ūkinė veikla.

Anot Baškytės ir kt., rezervatus būtų galima skirstyti pagal saugomų vertybių pobūdį, išskiriant gamtinius bei kultūrinius rezervatus, bei pagal steigimo ir veiklos organizavimo ypatumus, išskiriant valstybinius rezervatus ir rezervatines apyrbes (nedidelio ploto gamtinis arba kultūrinis rezervatas, kurio apsaugai ir priežiūrai nėra įsteigta direkcija) [22].

Pagal LR Saugomų teritorijų įstatyme pateikiamą apibrėžimą, draustinis – tai teritorija, „įsteigta išsaugoti moksliniu bei pažintiniu požiūriu vertingas gamtos ir (ar) kultūros vietas, jose esančius gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus ir objektus, kraštovaizdžio ir biologinę įvairovę bei genetinį fondą“ [9]. Svarbu pažymėti, jog skirtingai negu rezervatuose, draustiniuose ūkinė veikla yra leidžiama, tiesiog jos reglamentavimas bei priežiūra stipriai suvaržyta. Ūkinės veiklos apribojimus draustiniuose numato LR įstatymai bei draustinių nuostatai.

Susisteminus mokslininkų bei nacionalinių teisės aktų pateikiamą draustinių skirstymą, galima išskirti **dvi draustinių grupes**:

- 1) pagal saugomų vertybių pobūdį draustinius galima skirstyti į: gamtinius, kultūrinius bei kompleksinius draustinius;
- 2) pagal steigimo bei veiklos organizavimo būdus draustiniai yra: valstybiniai, savivaldybių bei draustiniai, esantys valstybiniuose parkuose ir biosferos stebėsenos teritorijose.

Paveldo objektai – „tai atskiri arba tankias grupes sudarantys gamtos ir kultūros paveldo objektai – kraštovaizdžio elementai, kuriems dėl jų vertės teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas“ [9].

Anot Baškytės ir kt., paveldo objektus, kaip ir rezervatus galima skirstyti į gamtinio pobūdžio saugomas teritorijas bei kultūrinio pobūdžio saugomas teritorijas [22].

Šios rūšies saugomų teritorijų apsaugos bei tvarkymo ypatumus nustato LR Saugomų teritorijų įstatymas ir paveldo objektų nuostatai. Pagal VSTT tvarkomo Saugomų teritorijų kadastro duomenis 2012 m. rugsėjo 1 dienai Lietuvoje buvo registruota 564 saugomi gamtos paveldo objektai, iš kurių 157 paskelbti gamtos paminklais [56].

Atkuriamosios apsauginio prioriteto teritorijos (atkuriančios, palaikančios). LR Saugomų teritorijų įstatymas atkuriamosiomis apsauginio prioriteto teritorijomis įvardija teritorijas, kuriose „saugomi, atkuriami, palaikomi, gausinami bei ribotai naudojami veiklai ir visuomenei svarbūs gamtos ištekliai“ [9]. Kitaip tariant, tai tam tikros geografiškai apibrėžtos sritys, kuriose laikinai sustabdoma ūkinė veikla tam, kad būtų galima atstatyti buvusių išteklių kiekį. Moksliniuose darbuose bei teisės aktuose atkuriamosios apsauginio prioriteto teritorijos skirstomos į: **atkuriamuosius sklypus** ir **genetinius sklypus**.

Atkuriamieji sklypai - tai teritorijos, kurių pagrindinė paskirtis yra jose esamų gamtos išteklių apsauga, pagausinimas ar atstatymas bei galimas ribotas išteklių naudojimas. Šios saugomos teritorijos skiriamasis bruožas yra tas, kad jos kuriamos tam tikram apibrėžtam laikotarpiui, kurio moksliniais skaičiavimais pakanka teritorijoje esantiems naudingiesiems ištekliams atsistatyti arba juos dirbtinai atgaivinti. Remiantis VSTT pateikiamais duomenimis, šiuo metu Lietuvoje veikia 3 atkuriamieji sklypai: Kalvių (Klaipėdos r., Klaipėdos apskritis), Pabradės (Švenčionių r., Vilniaus apskritis) ir Sulinkių, kurių pagrindinės funkcijos yra: atkurti tam tikras nykstančias gamtos išteklių rūšis, padidinti bendrą šalies gamtos išteklių fondą ir užtikrinti atsinaujinančių gamtos išteklių išsaugojimą bei racionalų jų naudojimą [42].

Genetiniai sklypai – tai saugomos teritorijos, „skirtos sėkliniams medynams ir kitų rūšių natūraliems genetiniams ištekliams išlaikyti“ [9]. Pažymėtina, kad remiantis VSTT saugomų teritorijų kadastro pateikiamais duomenimis, šiuo metu Lietuvoje nėra registruota nei vieno genetinio sklypo [47].

Ekologinės apsaugos prioriteto teritorijos (apsaugančios). Baškytės ir kt. teigimu, ekologinėmis apsaugos prioriteto teritorijomis reikėtų įvardinti teritorijas, kuriose užtikrinama bendra

ekologinė viso kraštovaizdžio pusiausvyra, siekiant išvengti neigiamo aplinkos poveikio saugomoms vertybėms bei saugant kraštovaizdį ir žmogų nuo neigiamos ūkio objekto daromos žalos [22]. Šios kategorijos saugomoms teritorijoms priskiriamos:

- bendrosios ekologinės apsaugos zonos, nustatančios bendros paskirties objektų, tokių kaip miestai, pajūris, požeminių ir paviršinių vandenų zonas;
- buferinės apsaugos zonos, į kurių sudėti patenka nacionalinės reikšmės saugotinių objektų apsauga;
- fizinės apsaugos zonos, nustatančios teritorijos ribas, į kurią patenka su žmogaus ūkine veikla susijusių objektų apsauga (dujotiekių, naftotiekių, elektros tinklų ir t.t.);
- regimosios apsaugos zonos, nustatančios tokių objektų kaip aerodromų ir observatorijų apsaugos zonas;
- sanitarinės apsaugos zonos (ūkio veiklos ir infrastruktūros objektų);
- rezervuojančios apsaugos zonas.

Kompleksinės saugomos teritorijos. Beveik 13 proc. dabartinės Lietuvos teritorijos užima kompleksinės saugomos teritorijos. LR Saugomų teritorijų įstatymas kompleksinėmis saugomomis teritorijomis įvardija teritorijas, kurios „pasižymi gamtiniu bei kultūriniu vientisumu ir kuriose remiantis bendra apsaugos, tvarkymo ir naudojimo programa sujungiamos įvairių apsaugos kryptių prioriteto, taip pat rekreacinės ir ūkinės zonos“ [9].

Mokslinėje literatūroje kompleksinėmis saugomomis teritorijomis įvardijama: valstybiniai parkai, kurie atsižvelgiant į jų svarbą dar skaidomi į: nacionalinius parkus bei regioninius parkus, ir biosferos stebėsenos arba monitoringo teritorijos, kurios skirstomos į: biosferos rezervatus bei biosferos poligonus.

Įstatymų leidėjas **valstybiniu parku** įvardija „didelio ploto saugomą teritoriją, įsteigtą gamtiniu, kultūriniu ir rekreaciniu požiūriais sudėtingose, ypač vertingose teritorijose, kurių apsauga ir tvarkymas siejamas su teritorijos funkcinių bei kraštovaizdžio tvarkymo zonų nustatymu“ [9]. Atsižvelgiant į tokios teritorijos svarbą bei reikšmę šalies ar atskiro regiono mastu buvo nuspręsta valstybinius parkus sugrupuoti į dvi atskiras kategorijas, išskiriant nacionalinius parkus ir regioninius parkus.

Nacionalinio parko sąvoka pateikiama LR Saugomų teritorijų įstatyme. Nekartojant jos būtina pažymėti, kad minėtos saugomos teritorijos kuriamos siekiant reprezentuoti visos valstybės gamtinį bei kultūrinį paveldą, jas kuriant visos šalies mastu unikaliausiose, griežčiausius apsaugos reikalavimus atitinkančiose teritorijose. Remiantis VSTT pateikiamais duomenimis šiuo metu Lietuvoje veikia penki nacionaliniai parkai: Aukštaitijos nacionalinis parkas, įkurtas 1974 m., Dzūkijos, Kuršių Nerijos, Žemaitijos bei Trakų istorinis nacionaliniai parkai, kurie visi įkurti 1991 m. Visi minėti nacionaliniai

parkai užima apie 1523 kvadratinį kilometrų plotą, kas sudaro daugiau kaip du procentus visos šalies teritorijos [55].

Regioniniai parkai – „saugomos teritorijos, įsteigtos gamtiniu, kultūriniu ir rekreaciniu požiūriais regioninės svarbos kraštovaizdžiui bei ekosistemoms saugoti, jų rekreaciniam naudojimui reglamentuoti“ [22]. Tokį regioninio parko sąvokos aiškinimą pateikia Baškytė ir kt. bei įstatymų leidėjas. Kaip matyti iš to, kas išdėstyta, skirtumas tarp nacionalinio ir regioninių parkų yra tas, kad nacionalinis parkas steigiamas reprezentuoti visą šalį, o regioninis tik atskirą regioną. Šiuo metu Lietuvoje veikia trisdešimt regioninių parkų, kurie užima daugiau kaip pusę visų saugomų teritorijų ploto. Visi regioniniai parkai, išskyrus Verkių bei Pavilnių (minėtos teritorijos priklauso Vilniaus miesto savivaldybei), turi direkcijas, kurios ir rūpinasi parkų atliekamų funkcijų bei gamtinės/kultūrinės apsaugos vykdymu.

Kita kompleksinių saugomų teritorijų grupė – **biosferos stebėsenos teritorijos**, kurios steigiamos tarptautiniai ir regioniniai biosferos stebėsenai ir gamtosaugos bandymams vykdyti, taip pat jose esantiems gamtos kompleksams išsaugoti [22]. Minėta teritorijų grupė skirstoma į: **biosferos rezervatus**, skirtus tarptautinei biosferos pokyčių monitoringo programai įgyvendinti ir gamtosaugos moksliniams bandymams pavyzdiniuose gamtiniuose kompleksuose bei juos supančiose teritorijose atlikti, ir **biosferos poligonus**, kurių kūrimo pagrindas yra nacionalinio bei regioninio lygio aplinkos stebėseną. Šiuo metu Lietuvoje veiklą vykdo vienas Žuvinto biosferos rezervatas, įkurtas 2002 m., bei 29 atskiri biosferos poligonai, kurių sąrašas pateikiamas VSTT internetiniame puslapyje.

Apibendrinus VSTT viešinamą statistiką bei mokslininkų pateiktus duomenis galima pastebėti ženklų Lietuvoje veikiančios saugomų teritorijų sistemos apimties didėjimą. Per paskutinius penkiolika metų saugomų teritorijų mūsų šalies ploto atžvilgiu padaugėjo nuo 4,75 proc. iki daugiau kaip 15 proc. Toks spartus saugomų objektų skaičiaus bei jų ploto didėjimas rodo, jog tiek įstatymų leidėjas, tiek jų vykdytojai, tiek ir pati visuomenė yra suinteresuoti didinti saugomos aplinkos plotus bei reglamentuoti veiklą juose [51].

2. SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMAS

Siekiant tinkamai įgyvendinti magistro darbo tikslą, t.y. - iširti pokyčius DNP ir ČR valdyme, būtina aptarti valdymo viešajame sektoriuje esmę bei sampratą, išnagrinėti mokslininkų pateikiamą organizacijų valdymo struktūrinį bei funkcinį daugialypiškumą ir išanalizuoti teorijoje pateikiamus organizacijos pokyčius lemiančius veiksniai. Atskleidus teorinius valdymo proceso aspektus bus galima suformuluoti konkretų saugomų teritorijų valdymo apibrėžimą ir jam būtingus bruožus. Minėtų veiksnių teorinis atskleidimas bus naudojamas tiriamojoje baigiamojo darbo dalyje, aptariant konkrečių organizacijų valdymo pokyčius.

2.1. Organizacijų valdymo proceso samprata ir metodologija

Išanalizavus LR Viešojo administravimo įstatymą galima teigti, jog DNP ir ČR yra viešojo administravimo subjektai, priskirtini viešojo administravimo įstaigos kategorijai. Remiantis minėtu įstatymu, „viešojo administravimo įstaiga – tai valstybės ar savivaldybės biudžetinė įstaiga, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliota atlikti viešąjį administravimą, t.y. – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuotą viešojo administravimo subjektų veiklą, skirtą įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti“ [61]. Susisteminius teisės aktuose ir mokslinėje literatūroje pateikiamą sąvokos „viešojo administravimo subjektas“ aiškinimą bei jį pritaikius baigiamajame darbe aptariamų organizacijų priskirtinumui, galima padaryti išvadą, jog DNP ir ČR, kaip viešojo administravimo subjektų, priklausomybę viešajam/valstybiniam sektoriui nusako šie elementai: hierarchinis/vertikalus pavaldumas, daugelio teikiamų viešųjų paslaugų neatlygintinumas ir finansavimo vieningumas. Iš oficialios DNP ir ČR direkcijos pateikiamos informacijos bei tiriamojoje magistro darbo dalyje pateiktos medžiagos darytina išvada, kad visi aukščiau pateikti viešojo administravimo subjektų apibūdinantys elementai atsispindi ir minėtų teritorijų atveju: direkcija yra tiesiogiai pavaldi VSTT, viena iš esminių direkcijos funkcijų yra neatlygintinų paslaugų teikimas, direkcijos veikla yra finansuojama iš valstybės ir/ar savivaldybės biudžeto lėšų.

Valdymo sąvoka. Mokslinėje literatūroje pateikiama labai daug skirtingų sąvokos „valdymas“ apibrėžimų, tačiau, anot autoriaus, tinkamiausiais darbo temos atskleidimui būtų galima įvardinti du – Stasio Puškoriaus bei Violetos Damašienės pateikiamus sąvokos apibrėžimus. Anot Puškoriaus, organizacijos valdymas suprantamas „kaip vadovų veikla, kuria siekiama reguliuoti visų organizacijos individų darbą“ [30]. Kiek kitaip valdymo sąvoką pateikia Damašienė, kuri valdymą įvardija kaip „planavimo, organizavimo, motyvacijos ir kontrolės procesą, būtiną formuluojant ir įgyvendinant organizacijos tikslus“ [23]. Susisteminius bei apjungus minėtų mokslininkų pateikiamą sąvokos

apibrėžimą, valdymu būtų galima įvardinti procesą, kai nuosekliai parengiami, priimami ir įgyvendinami sprendimai, susiję su organizacijos tikslų bei uždavinių pasiekimu.

Anot vadybos teorijos, socialine prasme valdymą būtų galima suskirstyti į **viešąjį ir vidinį**. Vidiniam valdymui būdingas privačių, nedidelės grupės subjektų interesų įgyvendinimo siekimas, kurio užtikrinimo priemonės reglamentuoja ne išoriniai/nacionaliniai teisės aktai, bet konkrečios organizacijos vidinės taisyklės. Toks valdymas būdingas politinėms partijoms, atskiroms gyventojų bendruomenėms (pvz. daugiabučio namo bendrija) ar ūkinėms organizacijoms. Mokslinėje literatūroje yra išskiriame šie esminiai **vidinio valdymo bruožai**:

- vidinė veikla, kuria tenkinami daugiausiai privatūs interesai;
- valdomosios organizacijos tikslai dažniausiai pasiekiami nesiremiant valstybinių institucijų pagalba;
- tokios organizacijos subjektu tampama laisva nepriverstine valia;
- administracinės teisės normos nereguliuoja tokio valdymo santykių, išskyrus keletą išimčių (politinės partijos, gyventojų bendrijos, ūkiniai susivienijimai ir kt.).

Teisės terminologijoje kita socialinio valdymo rūšis - **viešasis valdymas**, dažnai yra siejama su viešuoju administravimu. Kaip teigiama teorijoje, tokios kategorijos valdymui būdinga:

- veiklos platumas, kas reiškia, jog valdymas vykdomas valstybiniu lygiu, o valdymo subjektų kuriamos taisyklės privalomos visos valstybės teritorijos ar konkrečios didelės teritorijos mastu;
- specialių institucijų buvimas. Esant tokiam valdymui įkuriamos institucijos, turinčios teisės aktais reglamentuotas galias likusių subjektų atžvilgiu;
- specialių administracinio, kartais net baudžiamojo poveikio priemonių taikymas.

Autoriaus nuomone, DNP ir ČR buvusiam bei esamam valdymui būdinga viešojo valdymo požymiai, nulemiantys minėtos saugomos teritorijos priskirtinumą valstybės viešojo sektoriaus sistemai. Šį teiginį patvirtina faktas, kad siekiant atskleisti minėtų saugomų teritorijų valdymo pokyčius bei patvirtinti arba paneigti magistro darbe iškeltą hipotezę bus atliekama nacionalinių bei vidinių teisės aktų analizė, išskiriant esminius valdymo pokyčius nusakančius veiksnius.

Organizacijos valdymo metodologija. Anot Puškoriaus, vadyba apima daug valdymo veiksnių, todėl jos samprata yra platesnė negu valdymo [30]. Minėto autoriaus nuomone, terminas vadyba apima platų organizacijos veiklos spektrą: valdymą, organizavimą, vadovavimą, administravimą ir koordinavimą, todėl minėtą terminą būtų tikslinga vartoti plačiąja prasme, nusakant organizacijos veiklą nuo tikslų sukūrimo iki jų įgyvendinimo.

Kaip teigia Martinkus ir kt., „valdymas ir organizacijos - savo istorinių laikų ir socialinės santvarkos bei vietos produktai“, todėl vadybos teorijų bei vadybos mokslo raidą galima suvokti, kaip žmonių bandymus sutvarkyti visuomeninius santykius konkrečiu istoriniu laikotarpiu [27]. Anot

minėtų mokslininkų, teisingą supratimą apie dabar veikiančią konkrečios institucijos valdymą galima pasiekti tik sistemingai bei detaliai išanalizavus istoriškai susiformavusias vadybos teorijas, kurių metodologijoje atsiskleidžia ir tam laikotarpiui būdingas organizacijų valdymo specifiškumas [27].

Pirmosios užuominos apie valdymo mokslą aptinkamos senovės mąstytojų: Platono, Aristotelio ir kt., darbuose. Pagal tuo metu vyravusį santvarkos modelį, paremtą visų piliečių dalyvavimu valstybės mastu svarbių sprendimų priėmime, buvo ieškoma idealaus valstybės valdymo būdo. Pasak Martinkaus ir kt., senosios vadybos teorijos buvo patrauklios dėl savo aiškumo, nedviprasmiškumo, prieštaravimų nebuvimo [27]. Keičiantis valstybių santvarkoms, požiūriui į valdymą, žmogaus laisves ir teises bei visai pasaulio geopolitiniai situacijai, keitėsi ir vadybos bei valdymo santykis ir šio proceso supratimas. Viduramžiais valdymas buvo paremtas jėgos bei baudmės kultu, renesanso bei pramonės revoliucijos laikotarpiu valdymą imta idealizuoti, į pirmąsias eiles iškeliant žmogaus teises ir laisves bei individualybės svarbą.

Dabartiniu laikotarpiu vadybos mokslo teoretikai išskiria dvi pagrindines vadybos teorijas (mokyklas), turėjusias įtakos visoms kitoms, vėliau susiformavusioms šiuolaikinėms vadybos teorijoms - klasikinę vadybos mokyklą ir žmogiškųjų santykių mokyklą.

Klasikinė vadybos mokykla ėmė formuotis XIX amžiaus pabaigoje. Garsiausi ir savo darbais didžiausią indėlį šios mokyklos formavimuisi padarė amerikiečių teoretikai F. Teiloras ir G. Emersonas, prancūzas A. Fajolis, vokiečiai M. Vėberis ir kt. Klasikinės vadybos mokyklos esminiai bruožai yra: maksimaliai padalinti darbą, užtikrinant didžiausią darbų specializavimą, vykdytojo (paprasto darbuotojo, kuriam duodama konkreti užduotis) darbą apriboti kuo paprastesnėmis operacijomis, užtikrinti ir garantuoti maksimalų darbo užmokestį ir pasirūpinti, jog vykdytojas būtų atsakingas tik už jam pavestos užduoties įgyvendinimą, nereikalaujant iš jo spręsti darbo ir gamybos organizavimo klausimų. Svarbus klasikinės mokyklos teoretikų nuopelnas yra dviejų teorijų, nusakančių valdymo pobūdį organizacijoje, suformulavimas: mokslinio valdymo teorijos ir administracinio valdymo teorijos. Svarbu pažymėti, kad išanalizavus šių dviejų teorijų veikimą, galima aptikti nemažai bruožų, būdingų buvusiam ar dabar esančiam DNP ir ČR valdymui.

Anot Martinkaus ir kt., **mokslinio valdymo teorija** atsirado XX amžiaus pradžioje įtakoje poreikio didinti darbo našumą pakeliant darbininkų darbo efektyvumą [27]. Pagrindinis minėtos teorijos kūrėjas buvo jau minėtas F. Teiloras. Anot mokslininko, darbas bus geriau organizuotas tik pakeitus vadovų veiklos organizavimą, todėl privalu atsisakyti vienakrypčio valdymo, vietoj jo įvedant aštuonių funkcijų valdymo principą, paremtą žemiausio lygmens darbininko atskaitomybe aštuoniems siauros specializacijos vadovams. Įdiegus tokio tipo valdymą buvo išskirtos organizacijos valdymo funkcijos ir sudaryta funkcinė valdymo struktūra. Pagrindinė F. Teiloro nuostata buvo darbą organizuoti taip, kad oficialus veiklos sureglamentavimas pakeistų asmenines darbuotojų nuostatas.

Pratęsdamas F. Teilorio darbą vokiečių M. Vėberis konstatavo, kad tobula organizacija – tai organizacija, kurios veikla yra visiškai reglamentuota.

Administracinė valdymo teorija formavosi lygiagrečiai mokslinio valdymo teorijos. Esminis skirtumas tarp pastarosios ir mokslinio valdymo teorijos yra tas, kad mokslinė teorija subjekto valdymo sistemą grindė principu „iš viršaus į apačią“, o administracinė teorija atvirkščiai – „iš apačios į viršų“ [27]. Pagrindinis šios teorijos kūrėjas buvo prancūzas H. Fajolis. Anot teoretiko, valdymo organizavimo principai yra pagrindas, kuriuo remdamasis valdymo subjektas turi siekti efektyvių rezultatų. Administracinio valdymo teorijos pagrindą sudaro H. Fajolio suformuluoti keturiolika pagrindinių principų:

- **darbo pasidalijimas**, kas reiškia, kad didžiausias darbo efektyvumas bus pasiektas tada, kai jį dirbs konkretus to darbo specialistas, o ne „bendros praktikos“ darbuotojas;
- **valdžia**. Minėtas principas reiškia, kad vadovai turi turėti ne formalųjį autoritetą darbuotojų atžvilgiu, bet realų ir kompetentingą;
- **drausmė**. Šis Fajolio suformuluotas principas reiškia, kad darbuotojai privalo gerbti organizacijoje veikiančias nuostatas bei vidaus taisykles;
- **komandų vienovė**, reiškiantis, kad darbuotojas nurodymus turi gauti tik iš vieno vadovo. Šio principo egzistavimas užkertą kelią dviprasmybėms, kada keli vadovai teikia skirtingas instrukcijas vienam darbuotojui;
- **krypties vienovė**, kas reiškia, jog atskiroms organizacijos veikloms turi vadovauti vienas vadovas;
- **individualių tikslų sutelkimas bendrai gerovei**. Šis principas reiškia, jog organizacijos interesai privalo būti svarbesni už pavienių darbuotojų interesus;
- **atlyginimas**. Anot Fajolio, organizacija gali tikėtis išsikeltų tikslų įgyvendinimo tik tada, kada bus užtikrintas pakankamai aukštas atlyginimas tiek darbuotojams, tiek ir vadovams;
- **centralizacija**. Teoretiko nuomone, kiekvienu konkrečiu atveju darbdavys privalo nustatyti tinkamą centralizacijos, t.y. veiksmų laisvės darbuotojui, laipsnį, tačiau už galutinį sprendimą vis tiek atsakomybė tenka vadovui;
- **hierarchija**. Šio principo esmė – jog valdžios judėjimas visuomet yra iš viršaus į apačią, t.y. nurodymus darbuotojams duoda organizacijos subjektas, o ne atvirkščiai;
- **tvarka**. Fajolio nuomone, siekiant idealios organizacijos būtina užtikrinti tiek medžiagų ir priemonių, tiek ir darbuotojų buvimą tinkamoje vietoje, tinkamu metu;
- **teisingumas**, tai reiškia, jog vadovams privalu būti draugiškiems ir teisingiems savo pavaldiniams;
- **personalo stabilumas**;

- **iniciatyvos principo buvimas organizacijoje** reiškia, jog pavaldiniams privaloma leisti patiems kurti ir įgyvendinti savo planus;
- **kolektyvo dvasia.** [27]

Aukščiau aptartų Klasikinei vadybos mokyklai būdingų valdymo bruožų galima aptikti DNP bei ČR valdyme. Visų pirma, minėtų institucijų vidaus veikla yra griežtai reglamentuota ne tik išorinių, tačiau ir vidinių teisės aktų bei taisyklių rinkinių (veiklos taisyklės, pareigybių aprašymai, konkrečių pareigybių darbo aprašymai ir kt.), kas stipriai siejasi su F. Teilorio pateikta mokslinio valdymo teorija. Minėtų institucijų valdyme gausu ir H. Fajolio administracinio valdymo teorijoje suformuluotų principų, tokių kaip: personalo stabilumas (pasireiškiantis konkrečių pareigybių veiklos reglamentavimu), tvarka (kas ypač matoma iš pačioje direkcijoje vyraujančios atmosferos) bei darbo pasidalijimas (DNP ir ČR direkcijoje kiekvieno darbuotojo funkcijos yra griežtai reglamentuotos, siekiant išvengti funkcijų dubliavimosi bei užtikrinant biudžeto lėšų taupymą). Iš to, kas išdėstyta, galima daryti išvadą, kad XX amžiaus pradžioje susiformavusios Klasikinės vadybos mokyklos principai dar ir dabar gan stipriai lemia konkrečių organizacijų valdymą.

Žmogiškųjų santykių mokykla susikūrė XX amžiaus trečiame dešimtmetyje kaip atsakas į klasikinės mokyklos idėjų populiarėjimą. Pagrindiniai ir garsiausi teoretikai, grindę bei plėtoję šios mokyklos idėjas organizacijos valdyme, buvo E. Mėjo, Č. Bernardas ir D. Makgregoras. Kaip dėstoma vadybos mokslo teorijoje, pagrindiniai žmogiškųjų santykių mokyklos skiriamieji bruožai yra: žmogaus veiklos iškėlimas ir paprasto darbininko atliekamo darbo sureikšminimas bei tokio darbuotojo įtraukimas į visos organizacijos valdymą. Kaip teigia Martinkus ir kt., pastarosios mokyklos teoretikai kritikuoja klasikinę mokyklą pagrinde dėl to, jog ši nevertina žmogaus svarbos ir individualumo, o mato tik fizinį, kaip mokslininkai įvardija „mechaninį“, žmogaus indėlį į organizacijos veiklą [27]. Žmogiškųjų santykių mokykla, skirtingai nei klasikinė, išskiria sociologinių veiksnių svarbą gamybos valdymui, kai žmonių tarpusavio ryšiais paremto elemento įtraukimas į organizacijos valdymą leidžia surasti bei išskirti objektyvias priežastis, kurios didina darbo našumą. Tokiais elementais, anot minėtų mokslininkų, turėtų būti įvardijami: tarnautojų švietimas, grupinių sprendimų valdant organizaciją įtraukimas, darbinės veiklos liberalizavimas, žmonių elgesio psichologinių motyvų įtraukimas į gamybos procesą, neformalių grupinių santykių iškėlimas, tam tikrų visiems žinomų grupinius santykius reglamentuojančių normų paviešinimas ir neformalių, pareigybėmis neapibrėžtų lyderių svarbos iškėlimas.

Aukščiau paminėti mokslininkai vieningai sutinka, jog pastaruosiu metu organizacijų valdyme juntamas žmogiškųjų santykių mokyklos principų suaktyvėjimas. Minėtos mokyklos bruožų nemažai aptinkama DNP ir ČR valdyme. Minėtų saugomų teritorijų nuostatuose bei direkcijų nuostatose aiškiai juntama sociologinė dvasia, pasireiškianti konkrečių taisyklių bei veiklos kontrolės liberalėjimu,

darbuotojų iniciatyvumo skatinimu bei darbo monotonijos mažinimu, darbuotojus bei krašto gyventojus įtraukiant į minėtų institucijų valdymą bei veiklos jose organizavimą.

2.1.1. Teoriniai organizacijų valdymo aspektai

Tiek teorinėje, tiek tiriamojoje magistro darbo dalyse organizacijos valdymas yra suprantamas kaip atsakingo, vadovaujančio subjekto veikla, kuria siekiama reguliuoti ir sisteminti valdančiųjų subjektų darbą įgyvendinant organizacijos tikslus. Anot Puškoriaus, vadovavimo funkcijas atlieka speciali organizacijos posistemė, vadinama valdymo sistema arba valdymo posisteme [30].

Norint tinkamai atskleisti konkrečios organizacijos valdymo ypatybes bei nustatyti galimus valdymo pokyčius, būtina nustatyti, kokiam valdymo struktūrų tipui minėta organizacija priklauso, kokie valdymo lygiai sudaro minėtos organizacijos valdymo visumą bei kaip vykdomas valdymas organizacijoje, kitaip tariant, kokie valdymo metodai naudojami [32].

Tinkamai išanalizavus teorijoje pateikiamus aukščiau minėtus organizacijos valdymą nusakančius elementus bus galima tiksliai atskleisti DNP ir ČR valdymą bei identifikuoti jo pokyčius.

Organizacijų valdymo struktūrų tipai. Tiek Zakarevičius, tiek Puškorius sutinka, kad vadybos mokslo teorijoje išskiriami trys tradiciniai valdymo struktūrų tipai: linijinis, funkcinis ir linijinis – funkcinis.

Linijinė organizacijos valdymo struktūra pasižymi vadovavimo vieningumu, kada kiekvienam atskiram padaliniui vadovauja vienas vadovas, atliekantis visas jo valdymo funkcijas. Tokio pobūdžio organizacijose vadovo nurodymai vykdytojui ir vykdytojo ataskaita vyksta viena linija. Kaip teigiamas tokio valdymo organizacijoje aspektas teorijoje įvardijamas faktas, kad pavaldinys visada žino ką ir kaip reikia daryti, t.y. negauna neaiškių, dažnai vienas kitam prieštaraujančių nurodymų iš skirtingų vadovų. Teorijoje neigiamu linijinio valdymo aspektu įvardijamas vadovo nesugebėjimas būti pakankamai kompetentingu visais išskylančiais klausimais, ypač didelėse, diversifikuotose organizacijose. Palyginus linijinį organizacijos valdymo modelį su oficialia DNP ir ČR direkcijos pateikiama informacija (žr. 4.3. skyrių ir priedą Nr. 1), galima teigti, jog šiuo metu minėtoje direkcijoje galimai vyrauja ne linijinė valdymo struktūra, nes vadovaujantis subjektas (direkcijos direktorius) yra funkciniais ryšiais susietas ne tik su žemesnio rango vadovais (pavduotoju bei administracijos vadovu), tačiau ir su žemiausio lygio skyrių vadovais, o šie atitinkamai ne tik su valdančiuoju subjektu, tačiau ir su vykdytojais.

Esant funkciniam valdymui organizacijos valdantysis subjektas tiesioginius nurodymus duoda ne visiems pavaldiniams, tačiau funkciniais vadovams, kurie atsakingi už konkrečios funkcijos įgyvendinimą. Šiuo atveju vykdytojas (paprastas darbuotojas) nurodymus gauna ne iš vieno vadovo, bet iš kelių funkcinį vadovų, ir atsiskaito taip pat keliems asmenims. Esminis šios struktūros

teigiamas veiksnys yra tas, kad funkcinis vadovas, būdamas pakankamai kompetentingas kuruojamoje srityje, sugeba duoti tinkamus bei pagrįstus nurodymus vykdančiajam subjektui. Tačiau kaip neigiamas funkcinės valdymo struktūros aspektas teorijoje išskiriamas galimas nurodymų nevieningumas, kadangi vykdytojai, gaudami nurodymus iš kelių skirtingų vadovų, ne visuomet sugeba juos tinkamai integruoti ir teisingai įgyvendinti [31]. Palyginus funkcinio organizacijos valdymo struktūrą su tyrime aptariamų direkcijų dabar esančia valdymo schema, galima teigti, kad minėtoms institucijoms nėra visiškai būdingas funkcinis valdymas, kadangi valdyme dalyvaujančių subjektų atskaitomybė yra paremta principu iš viršaus į apačią, o vykdančysis subjektas nurodymus gauna ne iš kelių vadovų, tačiau tik iš vieno (žr. 1 priedas).

Jungiantis bei integruojantis aukščiau aptartom valdymo struktūroms susidarė taip vadinama linijinė – funkcinė valdymo struktūra. Minėta valdymo struktūra paremta linijinės bei funkcinės valdymo struktūrų bruožų apjungimu. Linijinės – funkcinės valdymo struktūros esmė, jog priimant sprendimus panaudojami funkcinio valdymo pranašumai, o organizuojant sprendimų realizavimą – linijinio valdymo pranašumai [32]. Esant tokiam valdymui pagrindinis organizacijos vadovas priima sprendimus konsultuodamasis su funkciniais vadovais, bei atsižvelgdamas į jų nuomonę, tačiau nurodymus vykdytojams perduoda jau pats tiesiogiai, t.y. pasiremdamas linijinio valdymo principu. Tokio valdymo organizacijose funkciniai vadovai neturi kompetencijos nurodinėti vykdytojams ir atlieka tik patariamąją funkciją vykdytojų atžvilgiu. Autoriaus nuomone, sulyginus linijinio – funkcinio valdymo schemą su dabar veikiančia valdymo schema DNP ir ČR direkcijoje galima teigti, kad šiuo metu direkcijos valdymui labiausiai būdingas linijinis – funkcinis valdymas, pasireiškiantis aukščiau minėtų valdymo struktūrų apjungimu.

Organizacijų valdymo lygiai. Vadybos mokslo teorijoje pažymima, jog organizacijose, susidedančiose iš kelių lygių valdymo struktūros bei turinčiose linijinį - funkcinį valdymo struktūros tipą, atsispindi teorijoje taip vadinama valdymo lygių piramidė. Kaip pažymi Martinkus ir kt., kiekviena didesnė organizacija, atitinkanti aukščiau išdėstytą apibrėžimą, yra sudaryta iš tam tikrų valdymo lygių, turinčių savo funkcinis vadovus [27]. Vieni vadovai orientuojasi į kitų, kompetencijos prasme žemesnės klasės vadovų darbo koordinavimą, pastarieji kuruoja žemesnio lygio vadybininkų darbą iki kol pasiekama vadovų grandis, kuri vadovauja konkrečiai grupei vykdančių subjektų, atliekančių konkretų darbą. Anot minėtų mokslininkų, toks vertikalus darbo paskirstymas formuoja valdymo lygius, teorijoje žymimus piramidės simboliu. Piramidės forma rodo, kad kylant į aukštesnius valdymo lygmenis, darbuotojų skaičius proporcingai mažėja [27].

Apibendrinus Damašienės, Zakarevičiaus ir Puškoriaus pateikiamus teorijos aiškinimus, konkrečios organizacijos valdymo lygius galima suskirstyti į tris grupes: institucinis lygis, arba kitaip vadinamas aukščiausiasis valdymo lygmuo, vadybinis lygis – vidurinysis valdymo lygmuo, ir techninis lygis – žemiausias valdymo lygmuo.

Aukščiausiajam valdymo lygmeniui priklauso pirmojo valdymo lygmens vadovai, kurie yra atsakingi už visos organizacijos mastu pačių svarbiausių, strateginių sprendimų priėmimą. Ši subjektų grupė atstovauja savininkų, steigėjų interesams ir formuoja organizacijos politiką. DNP ir ČR direkcijoje šio lygio vadovo apibrėžimą labiausiai atitinka direkcijos direktorius, kurį į pareigas skiria bei iš jų atleidžia VSTT direktorius (institucija steigėja), ir kuris atsakingas už esminių strateginių planų įgyvendinimą [44].

Viduriniojo valdymo lygmens vadovai realizuoja institucinio lygio suformuluotą politiką ir yra atsakingi už kompetentingą detalesnių užduočių perdavimą žemiausiajam valdymo lygmeniui [27]. Šio lygio vadovai yra atsakingi už žemiausiojo lygio vadovų ar vykdančiųjų subjektų darbą, braižo organizacines gaires konkrečių darbų atlikimui. Pažymėtina, jog svarbi šio lygio vadovų funkcija yra strateginės informacijos, reikalingos esminiams organizacijos sprendimams priimti, rengimas bei perdavimas vadovui. Anot teorijoje pateikiamo išaiškinimo, šio lygio vadovai yra tiesiogiai pavaldūs aukščiausio lygio vadovui, todėl skiriami ir atleidžiami iš pareigų tiesioginio vadovo sprendimu/įsakymu. Remiantis DNP ir ČR direkcijos nuostatais, šiuo metu direkcijoje gali būti keli tokio lygio subjektai – direktoriaus pavaduotojai, kuriuos skiria ir atleidžia direkcijos direktorius.

Žemiausiajam - techniniam lygmeniui atstovauja žemesniojo lygmens viršininkai, kuriais galima įvardinti vadovus, tiesiogiai vadovaujančius darbininkams ar kitiems technines funkcijas turintiems darbuotojams, kuriems nepriskiriamos vadovaujančio subjekto funkcijos. Šio lygio vadovai transformuoja konkrečias užduotis, gautas iš viduriniojo lygio, į operacines užduotis kiekvienai darbo vietai ir kontroliuoja tų užduočių vykdymą. Tiriamajoje magistro darbo dalyje analizuojamos direkcijos atveju, šio lygio vadovais būtų galima įvardinti direkcijoje esančių keturių tikslinių skyrių bei dviejų administracinių skyrių vedėjus.

Organizacijų valdymo metodai. Teorijoje pateikiama daug ir įvairių termino „valdymo metodas“ apibrėžimų. Damašienė valdymo metodu įvardija „poveikį tam tikrai sistemai, kad jos veikla būtų skirta norimam tikslui pasiekti; tai tikslui pasiekti būdai, kuriais valdymo subjektas veikia valdymo objektą, siekdamas užsibrėžto tikslo“ [23]. Kiek kitaip valdymo metodą aiškina Martinkus ir kt. Anot minėtų mokslininkų, valdymo metodas – tai „atskirų valdymo veiklos funkcijų realizavimo būdas“ [27]. Susisteminius bei išgryninus teorijoje pateikiamus sąvokos „valdymo metodas“ apibrėžimus, galima teigti, kad tai būdų ir priemonių visuma, kuria vadovaudamasis valdantysis subjektas veikia valdomąjį subjektą, siekdamas norimo tikslo.

Vadybos mokslo teorijoje valdymo metodai grupuojami į tris atskiras grupes: ekonominius, socialinius ir administracinius valdymo metodus.

Ekonominiai valdymo metodai daugelio autorių nuomone yra įvardijami kaip pagrindiniai metodai, darantys esminę įtaką valdančiojo subjekto darbo našumui. Šių valdymo metodų paskirtis yra formuoti bei įgyvendinti materialaus poveikio priemones, kurių proporcingas taikymas optimaliai

patenkintų tiek organizacijos, tiek ir paprasto darbuotojo interesus bei poreikius. Ekonominiai valdymo metodai yra skirstomi į: tiesioginio pobūdžio ir netiesioginio pobūdžio metodus. Tiesioginio pobūdžio valdymo metodai remiasi tiesioginiais materialiais santykiais, kada valdančioji struktūros dalis motyvuoja valdomąjį tiesiogiai mokėdama jam atlygi tik už konkretaus darbo atlikimą, nesistengdama motyvuoti pastarojo kitais būdais. Netiesioginio poveikio priemonės pasireiškia darbo motyvavimu neįtraukiant į tarpusavio santykius konkretaus atlyginimo už konkretų darbą, tačiau kompensavimo mechanizmą papildant kito pobūdžio motyvavimu, tokiu kaip: įvairi skatinimo sistema, galimybė naudotis organizacijos teikiamomis paslaugomis nemokamai ir kt.

Socialiniai psichologiniai metodai leidžia įvertinti žmogaus, kaip asmenybės, socialines psichologines nuostatas ir panaudoti jas įmonės veiklai efektyvinti [23]. Kitaip tariant, tai yra auklėjamųjų poveikio priemonių darbuotojui visuma, padedanti valdančiajam subjektui geriau suprasti pavaldinius, jų interesus bei poreikius. Vėliau, patenkinus tokius darbuotojų poreikius, pasiekti organizacijos išsikeltus tikslus. Šio tipo valdymo metodus galima priskirti Žmogiškųjų santykių mokyklai, nes darbuotojas vertinamas kaip asmenybė, o ne techninė mechanizmo dalis. Tokių metodų pavyzdžiais būtų galima įvardinti: geriausio mėnesio darbuotojo kategorijos organizacijoje įvedimą, organizacijai svarbių datų oficialų minėjimą bei šventimą, sveikos konkurencijos organizacijos veikloje įdiegimą ir kt.

Administracinių valdymo metodų esmė yra ta, kad vadovai savo valia tiesiogiai veikia pavaldinius, jog šie besąlygiškai laikytųsi įstatymų, nutarimų, vykdytų vadovo įsakymus, potvarkius bei nurodymus. Šie valdymo metodai apima: instruktavimą, reglamentavimą bei normavimą. Šių valdymo metodų esminis bruožas yra tas, kad veikla organizacijoje sureguliuojama norminėmis taisyklėmis, kurių laikymasis yra skatinamas ir net privalomas.

Apibendrinus aukščiau pateikiamą valdymo metodų klasifikaciją, galima teigti, kad DNP ir ČR direkcijoje, kaip ir kitose viešojo administravimo subjektams priskirtinose institucijose, vyrauja administracinis valdymo metodas. Minėto metodo naudojimo apimtį labiausiai nusako gausa išorinių ir vidinių teisės aktų, reglamentuojančių direkcijos pareigybių funkcijas, teises bei pareigas, įtvirtinančių apmokėjimo tvarką ir dydžius.

2.1.2. Pokyčių organizacijoje bendroji charakteristika

Kintanti išorinė ir vidinė organizacijos aplinka priverčia organizaciją reaguoti į pokyčius bei prisitaikant prie jų įgyvendinti iškeltus tikslus. Plačiąja prasme priežastis, lemiančias organizacijų kitimą, būtų galima skirstyti į: vidines (pačioje organizacijoje susiformavusias aplinkybes, lemiančias visos organizacijos keitimąsi) arba išorines (nuo organizacijos nepriklausančias, nulemiančias pasikeitimo būtinybę).

Susisteminius aukščiau minėtų mokslininkų teiginius, galima išskirti tokias priežastis, lemiančias pokyčius organizacijose, o tuo pačiu ir organizacijų valdyme:

- **novatoriški mokslo atradimai**, kurių panaudojimas/nenaudojimas visiškai keičia organizacijos veiklos procesą ar klientų požiūrį ir įpročius (pvz.: nauja energijos rūšis, apdirbimo technologija ir kt.);
- **globaliniai pasikeitimai visuomenėje**, kurie lemia didžiųjų geopolitinių darinių, tokių kaip valstybė, egzistavimą (pvz.: kariniai konfliktai, totalitarinių režimų atsiradimas ar žlugimas ir kt.);
- **neprognozuoti kitų organizacijų pasikeitimo veiksniai**, iš esmės keičiantys padėtį rinkoje (pvz.: konkurento pasitraukimas ar naujo atsiradimas ir kt.);
- **pačios organizacijos plėtimasis kokybės ir/ar kiekybės prasme**, kurį lemia pasikeitusi išorinė aplinka (pvz. darbuotojų skaičiaus augimas, naujų produktų bei paslaugų kūrimas ir kt.);
- **organizacijos išsigimimas**, nulemtas pavėluotos organizacijos reakcijos į išorinius pokyčius.

Autoriaus nuomone, be minėtų priežasčių būtų galima išskirti ir dar vieną – **valstybės bendrosios politikos kitimą**. Esant šiai priežastčiai viešajame sektoriuje veikiančios organizacijos būna įpareigos ar priverstos keistis reaguodamos į valstybėje vyraujančios padėties kaitą. Tiriamojoje darbo dalyje bus detaliau atskleistas šios priežasties egzistavimas, nes, autoriaus manymu, esminė priežastis, lėmusi tiriamų institucijų valdymo pakeitimą buvo Vyriausybės 2008 – 2012 m. programoje numatytų priemonių įgyvendinimas.

Atsižvelgiant į valdymo pokyčius lemiančias priežastis, galima išskirti tris kategorijas pokyčių vykstančių organizacijose:

- **technologiniai pokyčiai, susiję su organizacijos technologinės bazės kaita** (technologijos, žaliavų kaita);
- **ekonominiai organizacijos pokyčiai**, kuriuos nulemia finansinių išteklių įsigijimo, paskirstymo ir panaudojimo pakeitimus;
- **organizaciniai pokyčiai**, susiję su organizacijos valdymo struktūros, valdymo metodų pasikeitimu.

Pažymėtina, kad magistro darbo tiriamojoje dalyje bus nagrinėjami visų trijų kategorijų pokyčiai, vykę tiek iki direkčių sujungimo, tiek ir jų jungimo metu. Minėto proceso rezultate bus galima padaryti išvadas, nusakančias galimus teigiamus arba neigiamus vykusių pokyčių rezultatus.

Organizacijų transformavimosi būdai. Atsižvelgiant į tai, kad DNP ir ČR direkcijas sujungusiame poįstatyminiame teisės akte atsakingos institucijos buvo išdėstyta, jog sujungimas

vykdomas reorganizavimo būdu, reorganizuojant ČR direkciją, ją prijungiant prie DNP direkcijos, yra būtina aptarti ir kitus teorijoje išskiriamus organizacijų transformavimosi būdus.

Mokslinėje literatūroje organizacijos transformavimasis dar įvardijamas kaip organizacijos sisteminės kaitos procesas. Anot Martinkaus ir kt., sisteminė kaita jungia tris, pastaruoju metu dažniausiai nagrinėjamus **organizacijų transformavimo būdus: restruktūrizavimą, reorganizavimą ir rekonceptualizavimą** [27].

LR Įmonių **restruktūrizavimo** įstatyme įtvirtinta, jog restruktūrizavimas teisės reikšme tai – „visuma šio įstatymo nustatytų procedūrų, kuriomis siekiama išsaugoti ir plėtoti įmonės veiklą, sumokėti skolas ir išvengti bankroto, gaunant įmonės kreditorių pagalbą, taikant ekonomines, technines, organizacines ir kitas priemones“ [7]. Kiek kitaip restruktūrizavimo sąvoka suprantama vadybos mokslo srityje, kur restruktūrizavimu įvardijamas „organizacijos struktūros pertvarkymas, padalinių jungimas, išskyrimas, funkcijų perdalijimas, ryšių ir kanalų optimizavimas ir pan.“ [27]. Anot aukščiau minėtų mokslininkų, periodinis organizacijos veiklos, tuo pačiu ir valdymo restruktūrizavimas yra būtinas siekiant užtikrinti valdymo tobulumą.

LR Civiliniame kodekse juridinio asmens **reorganizavimas** prilyginamas juridinio asmens pabaigai be likvidavimo procedūros (CK 2.95 str. 2 d.) [2]. Vadybos moksle, skirtingai nei civilinėje teisėje, reorganizavimas nesiejamas su organizacijos veiklos pabaiga, o labiau asocijuojasi su vadybinio veikimo būdų ir metodų keitimu, nebūtinai darant struktūrinius pakeitimus. Kaip bus dėstoma vėliau, tiriant direkcijų valdymo pasikeitimus, reorganizavus ČR direkciją esminių struktūrinių pakeitimų nebuvo padaryta: ČR pirmo lygio vadovo pareigybė perkelta ir sujungta su DNP direkcijos pirmo lygio valdančiuoju subjektu, paliekant vienintelę direktoriaus pareigybę, bei bendroje valdymo sistemoje pertvarkyta vidurinioji vadovų grandis, sudarant galimybę įkurti antrąją direktoriaus pavaduotojo pareigybę.

Paskutinis organizacijos transformavimosi būdas yra veiklos **rekonceptualizavimas**, kas reiškia - organizacijos veiklos, kartu ir valdymo organizavimo, koncepcijos permąstymą ir keitimą. Toks organizacijos keitimasis būdas mokslinėje literatūroje įvardijamas kaip intelektinis organizacijos pasikeitimas lyginant su kitais dviem transformavimosi būdais, nes šiuo atveju yra svarbu iš pradžių sukurti pasikeitimo viziją, neapčiuopiamą, bet jau pamatuotą objektą, o tik po to, pasitelkiant restruktūrizavimą arba reorganizavimą, įgyvendinti konkrečius organizacijos transformavimosi uždavinius [27].

2.2. Saugomų teritorijų valdymo esamos padėties analizė

Sąvoką „saugomų teritorijų valdymas“ būtų galima suprasti kaip politinių, teisinių, administracinių, kontrolės, monitoringo ir teritorijos tvarkymo priemonių visumą, kurios teisingas

naudojimas padeda įgyvendinti konkrečios saugomos teritorijos steigimo tikslus bei jos vykdomas funkcijas. Iš aukščiau paminėtų priemonių visumos ir gausos galima teigti, kad tokia valdyme vienokia ar kitokia forma dalyvauja valstybinio lygio subjektai, savivaldos institucijos, o neretu atveju, ir privatūs ūkio vienetai. Anot Mierausko, saugomų teritorijų valdymas kito lygiagrečiai kintant viešojo valdymo sampratai [28]. Kaip teigia mokslininkas, ankstyvuojau saugomų teritorijų steigimo periodu jų valdymas buvo koncentruotas į nacionalinio ir savivaldos lygmens subjektų rankas ir esminiai sprendimai buvo priimami aukštesnio lygio subjektams, jų įgyvendinimą patikint saugomų teritorijų administracijoms. Ilgainiui viešąjį administravimą pakeitė viešojo valdymo sąvoka, kada į organizacijos valdymą šalia centrinio valdančio ir vykdančio subjektų buvo įtraukta daug kitų veikėjų, turinčių su valdymu susijusių funkcijų. Esant viešajam valdymui procesas tapo savireguliacinis ir nepriklausomas nuo vieno centro. Šiuolaikinių saugomų teritorijų valdymui yra būdingas ne galios sukonzentravimas vieno subjekto rankose, bet valdymo struktūros išskaidymas bei valdymo funkcijų padalijimas taip, kad kiekvieną sritį kuriojantis subjektas būtų kuo mažiau apkrautas pašalinėmis, su jo atliekamu darbu nesusijusiomis funkcijomis. Kitaip sakant, šiuolaikiniam valdymui yra būdingas biurokratinio aparato mažinimas ir galių paskirstymas tarp skirtingo lygio valdymo posistemų.

Teorijoje dažnai išskiriami du **saugomų teritorijų valdymo būdai/formos**: klasikinis, kada valdo centrinis subjektas, o vykdo konkrečios teritorijos administracija, ir šiuolaikinis, kai valdyme dalyvauja platus subjektų ratas, neapsiribojant valdančiojo ir valdomojo buvimu. Kiek kitokią saugomų teritorijų valdymo klasifikavimą pateikia Mierauskas. Anot mokslininko, tarptautinėje bendruomenėje saugomų teritorijų valdymas dažniausiai yra skirstomas į tris skirtingas formas: valstybinį arba centralizuotą valdymą – kada institucijos valdyme dalyvauja tik centrinės valdžios organai ar deleguotas teises turintys valstybiniai subjektai, jungtinį valdymą – kai valdyme dalyvauja įvairios suinteresuotųjų asmenų grupės, sudarytos iš valdžios, mokslo ar vietos bendruomenės atstovų, ir galiausiai – privatų valdymą, kada saugomas teritorijas nuosavybės teise valdo privatūs asmenys [29].

Anot Mierausko, Lietuvos saugomų teritorijų valdymą būtų galima prilyginti klasikinio valdymo modeliui arba valstybinei/centralizuotai valdymo formai, kadangi šiame procese nedalyvauja suinteresuoti asmenys, nes aukštesnių institucijų sprendimus įgyvendina saugomų teritorijų administracijos [29]. Autoriaus nuomone, toks teiginys nėra visiškai teisingas. Kaip bus atskleista vėliau, šiuolaikinių Lietuvoje egzistuojančių saugomų teritorijų valdyme pastaruoju metu ypač juntamas suinteresuotų subjektų dalyvavimo suaktyvėjimas ir jų svarbos direkcijų veikloje skatinimas. Toks valdymo decentralizavimo procesas ypač matomas tiriamųjų institucijų valdyme, kuriame jau egzistuoja iš direkcijos narių, savivaldybės atstovų bei suinteresuotų narių sudarytos jungtinės tarybos.

Saugomų teritorijų valdymo tipai. Įvairiose šalyse saugomų teritorijų valdymas yra skirtingas. Tai priklauso nuo valstybės išsivystymo lygio, ekonominės ir technologinės pažangos, demokratijos lygio, žmonių pilietiškumo, valstybėje vyraujančios valdymo santvarkos ir kt. Centralizuotu principu

valdomose valstybėse pagrindiniai sprendimai yra priimami nacionalinio lygio subjektų ir perduodami regioniniams subjektams ar institucijoms. Tokiose valstybėse ypač ryškus taip vadinamas hierarchinis valdymo modelis (iš dalies Lietuva, Latvija, Estija ir kt.). Federacinėse valstybėse sprendimų priėmimas yra deleguojamas regioninėms institucijoms, savivaldos organams, o neretai ir nevyriausybinėms ar privačioms organizacijoms (Vokietijos Federacijoje ir kt.). Remiantis šiais valdymo koncentracijos lygio aspektais buvo sudaryti keturi saugomų teritorijų valdymo tipai. Svarbu paminėti, kad šie valdymo tipai negali būti lyginami su IUCN suformuluotomis valdymo kategorijomis, nes net ir tokiai pačiai kategorijai priklausančios saugomos teritorijos gali turėti skirtingus valdymo tipus [28].

Teorijoje yra išskiriami šie **saugomų teritorijų valdymo tipai**:

- **valstybinių institucijų valdomos saugomos teritorijos** (centralizuotas modelis), kuriose vyraujančią politiką formuoja, veiklą koordinuoja ir kontroliuoja valstybinės reikšmės institucijos. Tokio tipo teritorijose veikia vadinamoji hierarchinė valdymo sistema. Svarbu paminėti, kad esant šiam tipui aukštesnę galią turintys subjektai gali deleguoti tam tikras funkcijas žemesnėje hierarchijos pakopoje esantiems subjektams, o kuo valstybės valdymas yra labiau decentralizuotas, tuo didesnės galios suteikiamos vietos administracijai;
- **jungtiniu būdu valdomos saugomos teritorijos** (decentralizuotas modelis). Tokio tipo valdymas labiausiai būdingas stiprią demokratinę santvarką turimoms valstybėms, kuriose saugomų teritorijų valdymo organas sudarytas iš valstybės institucijų, vietos savivaldos ir vietos gyventojų, privačių asmenų ir kt. Esant tokiam valdymui visi suinteresuoti asmenys dalijasi sprendimų priėmimu ir atsakomybe, o sprendimai yra priimami konsensuso būdu;
- **privačiai valdomos saugomos teritorijos**. Šio tipo teritorijoms yra būdingas valdymas, kuriame sprendimai priimami remiantis teritorijos savininko valia ir iniciatyva, jų priėmime nedalyvaujant išorės subjektams. Tokios teritorijos dažnai yra nedidelio ploto, įkurtos privačioje žemėje, kurių veikla finansuojama daugiausiai privačių subjektų lėšomis. Teigiamas šio tipo teritorijų valdymo bruožas – valdymo mechanizmo paprastumas ir greitas sprendimų priėmimas;
- **bendruomenių valdomos saugomos teritorijos**. Šio tipo teritorijos yra pačios seniausios, o jų steigimas bei egzistavimas yra paremtas konkrečioje vietoje gyvenančios grupės žmonių savitumu ir kultūros unikalumu (pvz.: Australijos aborigenai, Amerikos indėnai, Vietnamo Sapos regiono vietinės gyventojų grupės ir kt.). Minėtų teritorijų valdymas yra paremtas tradicijų, nusistovėjusių taisyklių ir papročių skatinimu. Taip pat svarbu paminėti, jog neretai oficialios bendruomeninės

teritorijos yra valdomos jungtiniu būdu - nacionalinio lygmens institucijos ir bendruomenės pagrindu sudarytos tarybos. [28]

2.2.1. Lietuvos saugomų teritorijų valdymas

Nepaisant politinių, ekonominių ar teisinių skirtumų daugelio valstybių institucinė saugomų teritorijų valdymo sistema, susidedanti iš ministerijų, agentūrų (tarnybų), regioninių institucijų ir t.t., yra panaši. Skirtingose valstybėse nedaug skiriasi ir saugomas teritorijas reglamentuojančių teisės aktų bazė, susidedantis iš nacionalinio lygmens teisės aktų ir vietinio (savivaldos) lygmens poįstatyminių teisės aktų reglamentavimo. Esant teisinės bazės ir valdyme dalyvaujančių subjektų panašumui pagrindinis veiksnys, lemiantis saugomų teritorijų valdymo skirtumus yra valstybėje vyraujantis viešojo valdymo modelis. Nuo to, kokį valdymo modelį valstybė naudoja priklauso ir sprendimų priėmimo laipsniškumas, jų įgyvendinimo greitis ir valdyme dalyvaujančių subjektų skaičius. Kaip dėsto Mierauskas, centralizuotas saugomų teritorijų valdymas labiau būdingas neišsivysčiusioms, postsovietinėms valstybėms, kuriose sprendimai priimami remiantis principu “iš viršaus į apačią” [29]. Tokiame valdyme dažniausiai dalyvauja dviejų pakopų subjektai – valdantieji (dažniausiai ministerijų lygio ar joms pavaldžios institucijos) ir valdomieji (konkrečių saugomų teritorijų administracijos). Kaip minėta anksčiau, decentralizuotas valdymas būdingas išsivysčiusioms valstybėms, kuriose sprendimai, aplinkos apsaugos klausimais, priimami konsensuso, tarp valstybinių institucijų, nevyriausybinių organizacijų, vietos bendruomenių ir kt. būdu.

Autoriaus nuomone, Lietuvoje veikiančių saugomų teritorijų valdymo tipą (modelį), skirtingai negu teigia aukščiau minėtas mokslininkas, būtų galima įvardinti, kaip centralizuotą, su decentralizuoto modelio elementais, nes kaip ir centralizuotą valdymą turinčiose valstybėse pagrindines valdymo funkcijas atlieka aukščiausio lygio subjektas – LR AM, per deleguotą statusą turinčią VSTT. Tačiau svarbu paminėti, jog nemažai savarankiškų funkcijų yra patikėta konkrečių saugomų teritorijų direktijoms bei prie jų įsteigtoms jungtinėms direktijoms, savivaldybės atstovų bei suinteresuotų asmenų taryboms. Iš to, kas išdėstyta aukščiau, galima nesunkiai nustatyti, kad nagrinėjamų saugomų teritorijų (DNP ir ČR) valdymui yra būdingas mišrus valdymo tipas – valstybinio ir jungtinio valdymo mišinys.

Pagrindinis teisės aktas Lietuvoje, nusakantis visos gamtos apsaugos politiką, aplinkos teisės sistemos pagrindus ir šalies aplinkos apsaugos valdymo sistemą, yra LR Aplinkos apsaugos įstatymas. Įstatyme įtvirtinta pagrindinė jo paskirtis teigia, kad *įstatymas reguliuoja visuomeninius santykius aplinkosaugos srityje, nustato pagrindines juridinių ir fizinių asmenų teises ir pareigas išsaugant LR būdingą biologinę įvairovę, ekologines sistemas bei kraštovaizdį, užtikrina sveiką ir švarią aplinką, racionalų gamtos išteklių naudojimą LR, jos teritoriniuose vandenyse, kontinentiniame šelfe ir*

ekonominėje zonoje [3]. Minėto teisės akto 6 str. yra įtvirtintas nebaigtinis sąrašas subjektų (LR Vyriausybė, LR AM, kitos valstybės institucijos ir vietos savivaldos institucijos), kurie dalyvauja šalies gamtos apsaugos valdyme ir sudaro valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemą. Kaip pateikiama teorijoje, pagrindinė LR aplinkos apsaugos sistemos problema būtent ir yra valdyme dalyvaujančių institucijų ir joms suteiktų funkcijų ne visiškas reglamentavimas bei tokių institucijų pr didelis skaičius. Dėl tokios situacijos gali kilti ir dažnai kyla atskirų valstybės institucijų turimų funkcijų susikirtimas bei kompetencijos santykio problema [29].

Kitas sisteminis konkretaus pobūdžio teisės aktas yra LR Saugomų teritorijų įstatymas, kurio pagrindinė paskirtis yra „nustatyti visuomeninius santykius, susijusius su saugomomis teritorijomis, saugomų teritorijų sistemą, saugomų teritorijų steigimo, apsaugos, tvarkymo ir kontrolės teisinius pagrindus, taip pat reglamentuoti veiklą jose“ [9]. LR Saugomų teritorijų įstatyme yra įtvirtintas sąrašas nacionalinių ir poįstatyminių teisės aktų, kurie reglamentuoja veiklą saugomose teritorijose:

- LR Saugomų teritorijų įstatymas, Aplinkos apsaugos įstatymas ir kt.;
- saugomų teritorijų nuostatai;
- saugomų teritorijų planavimo dokumentai;
- saugomų teritorijų, jų zonų, teritorijos dalių ar paveldo objektų tipiniai ir (ar) individualūs apsaugos reglamentai;
- apsaugos sutartys ir kt. [9]

Svarbu paminėti, kad LR Saugomų teritorijų įstatyme yra detalčiai išdėstytas sąrašas saugomų teritorijų valdyme ir veiklos jose priežiūroje dalyvaujančių subjektų bei joms suteiktų funkcijų [9]. Įstatymo 27 str. nurodoma, kad esmines visos valstybės saugomų teritorijų politikos kryptis nustato **LR Seimas. LR Vyriausybei** yra patikėta formuoti saugomų teritorijų strategiją ir kitus strateginio lygio uždavinius gamtos apsaugos srityje. **Vyriausybės įgaliotos institucijoms** (LR AM ir LR KM) yra patikėta atlikti saugomų teritorijų valstybinio valdymo funkcijas, t.y. organizuoti saugomų teritorijų strategijos bei saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo programų rengimą, rengti teisės aktų saugomų teritorijų klausimais projektus, organizuoti su saugomomis teritorijomis susijusį tarptautinį bendradarbiavimą ir atlikti kitas joms patikėtas funkcijas. Įstatyme įtvirtinta, kad LR AM yra vykdomasis subjektas, kurio funkcijos paremtos Vyriausybės suformuluotos politikos įgyvendinimu bei iškeltų tikslų pasiekimu. Be minėtos ministerijos saugomų teritorijų valdyme dalyvauja ir LR KM, kuri yra atsakinga už kultūrinių rezervatų ir istorinių nacionalinių parkų direktorių steigimą, šių rezervatų ir parkų bei kultūrinių draustinių ir kultūros paveldo objektų apsaugos bei tvarkymo organizavimą. Kitas svarbus subjektas, organizuojantis saugomų teritorijų (išskyrus kultūrinio ir istorinio tipo saugomas teritorijas) apsaugą ir tvarkymą yra **VSTT**. Įstatyme nurodyta, kad pagrindinės VSTT funkcijos yra *rengti saugomų teritorijų tvarkymo tikslines programas, koordinuoti ir kontroliuoti jų įgyvendinimą, rengti iš biudžeto finansuojamų saugomų teritorijų programų projektus*

ir teikti juos LR Finansų ministerijai, atlikti ekonominį vertinimą, numatyti reikalingos nutraukti veiklos (jeigu tai būtina) kompensavimo, žemės išpirkimo, pažeistų teritorijų atkūrimo išlaidas bei lėšų, reikalingų saugomai teritorijai steigti bei išlaikyti, finansavimo šaltinius arba organizuoti šiuos darbus, organizuoti sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti išdavimą bei saugomų teritorijų planavimo dokumentų rengimą ir jų sprendinių įgyvendinimą, steigti valstybinių rezervatų, valstybinių parkų bei biosferos rezervatų direkcijas (biudžetines įstaigas), kontroliuoti jų veiklą užtikrinant nustatyto apsaugos ir naudojimo režimo laikymąsi bei aplinkosaugos tikslinių programų įgyvendinimą ir kt. [9]. Sekantis svarbus subjektas, kuris organizuoja veiklą valstybiniuose rezervatuose, valstybiniuose parkuose ir biosferos rezervatuose yra minėtų **parkų arba rezervatų direkcijos**. Šios institucijos „atsako už kraštovaizdžio kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugą, organizuoja nuolatinę jų priežiūrą ir tvarkymą, skatina pažintinį turizmą, racionalų gamtos išteklių naudojimą, pagal kompetenciją kontroliuoja, kad fizinių ir juridinių asmenų veikla teritorijoje atitiktų nustatytą saugomos teritorijos apsaugos ir naudojimo tvarką, turi kitas direkcijos nuostatų nustatytas teises ir pareigas“ [9]. Be direkcijų veiklą saugomose teritorijose organizuoti ir kontroliuoti gali ir **jungtinės tarybos**, kurios yra atsakingos už veiklos tarp parko direkcijos ir vietos savivaldos koordinavimą. Minėtos tarybos yra sudaromos iš direkcijos direktoriaus ir jo pavaduotojų bei savivaldybės mero ir/ar pavaduotojų, arba kitų savivaldybės tarybos skiriamų atstovų. Pažymėtina, kad šioje įstatymo nuostatoje būtent ir atsispindi decentralizuoto saugomų teritorijų modelio bruožai, kurie leidžia teigti, kad galimybę įtakoti teritorijos valdymą turi ne tik centrinis valstybinis valdymo subjektas ar jo įgaliota institucija, tačiau ir vietos savivaldos atstovai. Įstatymas taip pat numato, jog kaip patariamoji institucija prie direkcijų gali būti įsteigtos **mokslinės tarybos**, skirtos moksliniams tyrimams, stebėjimams ir muziejiniam darbui koordinuoti ir **mokslinės konsultacinės tarybos**, atstovaujamos kraštovaizdžio, biologinės įvairovės ir kultūros paveldo apsaugos, rekreacijos organizavimo bei socialinės ir ekonominės srities ekspertų. Šių subjektų įtraukimas į direkcijų veiklą padeda iškristalizuoti problemas, darančias esminę įtaką konkrečių gamtos objektų saugojimui. Be aukščiau nurodytų institucijų įstatymas pateikia ir subjektus, vykdančius saugomų teritorijų veiklos priežiūrą. Kaip dėstoma įstatyme, valstybinių draustinių ir paveldo objektų priežiūrą vykdo Vyriausybės įgaliotos institucijos, savivaldybių įsteigtų saugomų teritorijų apsaugą ir tvarkymą organizuoja savivaldybių merai, o atkuriamųjų ir genetinių sklypų bei ekologinės apsaugos zonų priežiūrą vykdo institucijos, atsakingos už šių zonų nustatymą. Jų veiksmus vykdančių atkuriamųjų ir genetinių sklypų bei ekologinės apsaugos zonų priežiūrą koordinuoja Vyriausybės įgaliota institucija.

Taigi iš to, kas išdėstyta aukščiau, galima teigti, kad Lietuvos saugomų teritorijų valdymo bei veiklos jose organizavimo sistema/administravimo schema struktūriškai atrodo taip (žr. 1 pav.):

VALSTYBINIS LYGMUO (Seimas ir Vyriausybė)

APLINKOS MINISTERIJA
VSTT

KULTŪROS MINISTERIJA

VIETOS LYGMUO

VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖ

3 valstybinių gamtinių Rezervatų direkcijos
--

2 valstybinių kultūrinių Rezervatų direkcijos
--

2 Reg. parkų direkcija

4 Nac. parkų direkcijos

1 istorinio Nac. parko direkcija

28 Reg. parkų Direkcijos

1 biosferos Rezervatų Direkcija

<p>Kitos institucijos, įtakojančios saugomų teritorijų administravimą: apskričių viršininkų administracijos, savivaldos institucijos. aplinkos ministerijai pavaldžios institucijos: regionų aplinkos apsaugos departamentai ir agentūros, valstybinė teritorijų planavimo ir statybų inspekcija, generalinė miškų urėdija, miškų urėdijos. kultūros ministerijai pavaldžios institucijos (Kultūros paveldo departamentas, teritoriniai padaliniai. Nacionalinių ir regioninių parkų jungtinės tarybos</p>

Šaltinis: adaptuota pagal Aplinkos ministro 2009-04-17 įsakymu Nr. D1-204 sudarytą darbo grupę, 2009, p. 7.

1 pav. Lietuvos saugomų teritorijų valdymo/administravimo sistema

Be aukščiau aptartų nacionalinio lygmens teisės aktų ypač svarbų vaidmenį saugomų teritorijų valdyme atlieka Vyriausybės priimami nutarimai, Aplinkos ministro ir VSTT direktoriaus įsakymai, saugomų teritorijų direkcijų nuostatai ir veiklos ataskaitos, iš kurių galima spręsti apie iškeltų tikslų pasiekimą, finansavimo šaltinius ir pagrindines veiklos problemas. Vėlesnėje baigiamojo darbo dalyje, tiriant dviejų institucijų valdymo pokyčius esminis dėmesys bus skirtas nuostatų ir ataskaitų tyrimui bei direkcijų sujungimą reglamentavusių poįstatyminių teisės aktų nagrinėjimui.

Autoriaus nuomone, apibendrinant aukščiau pateiktą informaciją galima daryti išvadą, kad Lietuvos saugomų teritorijų valdymas yra per daug sureglamentuotas bei sureguliuotas teisės normomis ir imperatyviomis taisyklėmis, o valdyme dalyvaujančių subjektų ratas yra akivaizdžiai per

didelis. Teisės aktų ir valdyme dalyvaujančių subjektų gausa sudaro sąlygas teisės normų kolizijų ir spragų atsiradimui bei subjektams suteiktų funkcijų dubliavimuisi.

2.3. Bendroji nagrinėjamų saugomų teritorijų charakteristika

DNP ir ČR yra geografiškai neatskiriamos, unikalias ekologines bei kultūrinės savybes turinčios saugomos teritorijos, pietų Lietuvoje užimančios daugiau kaip 60 tūkstančių hektarų plotą. 2011 metais minėtas teritorijas jungiančiam parkui įstojus į pasaulinį parkų tinklą PAN, DNP ir ČR tapo trylikta teritorija Europoje, gavusia PAN parko vardą bei sertifikatą. Po 2009 m. įvykusio, LR AM iniciuoto pirmojo Lietuvos saugomų teritorijų direkcijų sujungimo parke dirba 44 darbuotojai, kurių veiklą koordinuoja bei organizuoja 6 skyrių vedėjai, vienas arba du direktoriaus pavaduotojai ir direkcijos direktorius.

Dzūkijos nacionalinis parkas yra didžiausia saugoma teritorija Lietuvoje, Varėnos, Alytaus ir Lazdijų savivaldybių teritorijose užimanti daugiau kaip 58 tūkstančių hektarų plotą. Minėta saugoma teritorija kartu su dar trimis nacionaliniais parkais (Kuršių nerijos, Žemaitijos ir Trakų istoriniu) bei vienu valstybiniu rezervatu (Viešvilės) buvo įkurta 1991 m. LR Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo balandžio 23 dienos nutarimu Nr. I-1244 “Dėl Dzūkijos, Kuršių nerijos, Žemaitijos nacionalinių parkų, Trakų istorinio nacionalinio parko ir Viešvilės valstybinio rezervato įsteigimo” (Žin., 1991, Nr. 13-332).

Anot Maciulevičiaus ir kt., esminis įstatymo leidėjo tikslas kuriant DNP buvo - saugoti, tvarkyti ir atsargiai naudoti turtingiausias gamtiniu ir kultūriniu požiūriu Dainavos krašto teritorijas [26]. Minėtas tikslas, anot Abromaičio ir kt., galėjo būti pasiektas tik įgyvendinus esminius parko steigimo uždavinius:

- išsaugoti ypač vertingus pietų Lietuvos gamtos ir kultūros kompleksus;
- užtikrinti Nemuno ir Merkio santakos ekologinę pusiausvyrą;
- puoselėti pagrindines Dzūkijos krašto kultūros vertybes;
- skatinti tradicinius Dzūkijos kraštui ūkininkavimo metodus;
- sudaryti sąlygas pažintinio turizmo vystymui. [21]

DNP lokalizuojasi pietinėje Lietuvos dalyje. Apie du trečdaliai parko teritorijos yra išsidėstę smėlingoje lygumoje, kurią vagoja platus upių tinklas. Parko paviršius vidutiniškai 100 m. pakilęs virš jūros lygio, o aukščiausias teritorijos taškas – Dalgiakalnio kalnas, kurio aukštis siekia 168,20 m. virš jūros lygio. Parko teritorija priklauso didžiausios Lietuvos upės Nemuno baseinui, o didžiąją teritorijos dalį užimantys miškai priklauso miškų masyvui, nusitęsusiam per Lietuvą, Lenkiją ir Baltarusiją [46]. Visi minėti parko teritorijoje esantys miškai priklauso europiniam saugomų teritorijų tinklui “Natura 2000”, kuris skirtas europinės svarbos rūšims ir buveinėms išsaugoti. Atsižvelgiant į didelį DNP plotą

bei faktą, kad jame koncentruojasi didelis kiekis gamtosauginiu požiūriu skirtingų objektų, ilgainiui buvo suformuotas tankus vidinis saugomos teritorijos tinklas, kurio pagrindinė paskirtis – viso regiono gamtos ir kultūros vertybių išsaugojimas. Pagal DNP ir ČR direkcijos pateikiamą informaciją, parkas yra suskirstytas į keturias funkcines zonas, iš kurių didžiausia, užimanti daugiau kaip 47 proc. parko teritorijos, yra konservacinė zona. Minėtą zoną sudaro 3 rezervatai ir 28 draustiniai: 8 kraštovaizdžio, 16 gamtinių ir 4 kultūriniai. Pažymėtina, kad griežčiausias vykdomas apsaugos režimas yra gamtiniuose rezervatuose, kuriuose uždrausta bet kokia ūkinė ar rekreacinė veikla [46].

DNP paskirtis buvo nustatyta 1997 m. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1273 “Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo”. Minėtame poįstatyminiame teisės akte nustatyta, jog parko paskirtis yra: *išsaugoti unikalų Dainavos krašto santakinio upyno hidrografinį tinklą ir Nemuno - Merkio - Ūlos - Grūdės - Skroblaus slėnius - būdingus augalų ir gyvūnų migracijos kelius, didelės mokslinės vertės Skroblaus vidurupio, Musteikos bei Povilnio upelių aplinkos gamtinius kompleksus, raiškius Dainavos girios kontinentinių kopų masyvus, Liškiavos, Straujos, Uciekos ir Pakrykštės erozinius geomorfologinius kompleksus, Merkinės moreninį volą, Netiesų, Glyno ir Ežeryno hidrografinius objektus, Imiškių, Didžbalės, Bakanauskų ir Dėlyno pelkes, Dzūkijai būdingas miškų biocenozes, retų rūšių augalus ir gyvūnus, kitas gamtos vertybes ir paminklus; išsaugoti ypač vertingus Merkinės ir Liškiavos istorinius archeologinius bei architektūrinius urbanistinius kompleksus, etnokultūrinės girinių bei panemunių dzūkų kaimų (Musteikos, Zervynų, Žiogelių, Dubininko, Margionių, Kašėtų, Lynežerio ir kt.) vertybes, Glyno apyežerio senovines stovyklavietes, Subartonių memorialinį kraštovaizdžio kompleksą bei kitas kultūros paveldo vertybes ir paminklus; išsaugoti Dainavos upyno gamtinės ekosistemos stabilumą, biologinius komponentus ir jų įvairovę [11]. Iš to, kas išdėstyta, gan ryškiai matomas teisės akto kūrėjo tikslas – steigiant saugomą teritoriją jos apsaugos zonai priskirti ne tik gamtinius, geologinius objektus ar vertybes, tačiau ir kultūrinį krašto bei jame gyvenančių žmonių paveldą.*

Šiuo metu galiojantys esminiai teisės aktai, reglamentuojantys DNP veiklą bei nustatantys gaires parko funkcijų bei uždavinių vykdymui yra: LR Aplinkos apsaugos įstatymas, LR Saugomų teritorijų įstatymas, DNP apsaugos reglamentas, DNP ir ČR direkcijos nuostatai. Minėtuose teisės aktuose išdėstyta, jog šiuo metu veiklą DNP organizuoja, gamtos bei kultūrinių paminklų apsaugą įgyvendina biudžetinė įstaiga – DNP ir ČR direkcija, įkurta VSTT direktoriaus 2009 m. rugpjūčio 25 d. įsakymu Nr. V – 137, reorganizavus ČR direkciją prijungiant ją prie DNP direkcijos.

Čepkelių valstybinis gamtinis rezervatas yra konservacinės apsaugos prioriteto teritorijoms priskirtina saugoma teritorija, įkurta 1975 m. pietinėje Lietuvos dalyje bei užimanti apie 11 tūkstančių hektarų plotą. Daugumos mokslininkų nuomone ČR yra didžiausias bei unikaliausias pelkių masyvas mūsų šalyje, kurio pagrindinis tikslas – užtikrinti didžiausio Lietuvos pelkių komplekso, kartu su jame esančiais reliktiniais ežerais, būdinga ir reta augalija bei gyvūnija, išsaugojimą [26].

ČR išskirtinumą bei svarbą ne tik Lietuvos, tačiau ir pasaulio ekologinei sistemai nusako ir tai, kad dar 1993 m. Lietuvai ratifikavus Ramsaro konvenciją minėta saugoma teritorija buvo įtraukta į tarptautinę reikšmę turinčių pelkinių vietovių sąrašą. Nuo to laiko, vykdant veiklą rezervate būtina remtis ne tik nacionaliniais teisės aktais ar rezervato vidaus tvarkos taisyklėmis, tačiau vadovautis ir minėtos konvencijos nuostatomis. Pažymėtina, jog be dalyvavimo Ramsaro konvencijos projekte, ČR priklauso ir “Natura 2000” teritorijų tinklui, priskiriamam ES saugomų teritorijų sistemai.

Iki 2009 m. sujungimo veiklą rezervato teritorijoje organizavo ČR direkcija, kurios buveinė buvo Marcinkonių kaime Varėnos rajone. 2009 m. VSTT direktoriaus įsakymu sujungus DNP ir ČR direkcijas, reorganizuojant pastarąją prijungimo būdu, buvo įkurta viena, abejose saugomose teritorijose veiklą organizuojanti institucija – DNP ir ČR direkcija. Sujungus minėtas direkcijas buvo iš dalies pakeista valdymo struktūra, panaikinant vieno aukščiausio lygio vadovo poziciją bei sudarant galimybę įkurti du viduriniojo lygio vadovus – direktoriaus pavaduotojus (faktiškai dirbančių pareigybių skaičius nuolat kinta nuo vieno iki dviejų).

Esminiai pokyčiai, įvykę sujungus dvi minėtas direkcijas, bus aptarti faktinėje (analitinėje) magistro darbo dalyje, valdymo kaitos aspektu nagrinėjant nacionalinius bei vidinius direkcijos teisės aktus, analizuojant buvusias ir dabar veikiančią valdymo schemas bei pateikiant autoriaus išvadas ir rekomendacijas.

3. TYRIMAS. PASIRINKTŲ INSTITUCIJŲ VALDYMO POKYČIŲ DOKUMENTINĖ ANALIZĖ

Valdymas DNP ir ČR yra reglamentuojamas nacionaliniais teisės aktais, poįstatyminiais LR Vyriausybės ir kitų institucijų teisės aktais, VSTT leidžiamais teisės aktais bei minėtos institucijos direktoriaus įsakymais, aptariamų saugomų teritorijų nuostatais, direkčių nuostatais, metinėmis direkčių veiklos ataskaitomis ir kt. Tiriamojoje magistro darbo dalyje pasitelkus istorinį ir dokumentų analizės metodus, bus siekiama atskleisti valdymo pasikeitimus nagrinėjant galiojančius ir juridinę galią praeityje turėjusius nacionalinius bei vidaus teisės aktus, valdymo pokyčių atskaitos taškais pasirenkant: centrinių valdymo subjektų, veikla reglamentuojančių teisės aktų, direktyjose dirbančių darbuotojų, veiklai skiriamų lėšų ir lankytojų skaičiaus pokyčius.

Kaip kad dėstyta 2.2.1. poskyryje, pagrindiniai nacionaliniai teisės aktai, reglamentuojantys LR saugomų teritorijų valdymo sistemos specifiką ir reguliuojantys esminius visuomeninius santykius, susijusius su aplinkos apsauga, tame tarpe ir saugomomis teritorijomis, yra: LR Aplinkos apsaugos įstatymas ir LR Saugomų teritorijų įstatymas.

Autoriaus nuomone, išnagrinėjus minėtų teisės aktų senas ir aktualias redakcijas galima išskirti pagrindinius aspektus, nusakančius valstybinės aplinkos apsaugos, tame tarpe ir saugomų teritorijų, valdymo sistemos kitimą.

1992 m. redakcijos Aplinkos apsaugos įstatyme aiškiai įtvirtinta nuostata, kad valstybinį aplinkos apsaugos valdymą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, Vyriausybė ir savivaldybės [5]. Tuo tarpu galiojančioje įstatymo redakcijoje nurodoma, kad valdymo sistemą sudaro LR Vyriausybė, LR AM, kitos įgaliotos valstybės institucijos, o kai kuriais atvejais - vietos savivaldos institucijos [3]. Iš to, kas išdėstyta, aiškiai matomas darbo teorinėje dalyje jau aptartas valstybinio valdymo decentralizavimo modelio egzistavimas, kada valdymo funkcijos suteikiamos ne konkrečioms, įstatyme aiškiai įtvirtintiems subjektams, tačiau padalijamos nebaigtiniam sąrašui institucijų, kartu įvedant galimybę deleguoti turimas funkcijas. Senoje Aplinkos apsaugos įstatymo redakcijoje (1990) pagrindinės valdymo funkcijos buvo suteiktos dabar jau neegzistuojančiam Aplinkos apsaugos departamentui, kuris be kitų LR Aplinkos apsaugos departamento įstatyme įtvirtintų funkcijų turėjo teisę reglamentuoti ir kontroliuoti veiklą saugomose teritorijose bei gamtos objektų apsaugos zonose, valdyti valstybinius rezervatus ir kt. [6]. Galiojančios redakcijos LR Aplinkos apsaugos įstatymo 6 str. aiškiai įtvirtinta nuostata, jog valstybinį aplinkos apsaugos valdymą LR vykdo LR Vyriausybė, LR AM bei kitos įgaliotos valstybės institucijos [3]. Toks įstatymo leidėjo išdėstymas šiuo metu egzistuojančius valstybinio valdymo subjektus leidžia sugrupuoti į 4 (keturias) kategorijas:

- **aukščiausiąjį valdymo lygį.** Šio lygio valdymo subjektais būtų galima įvardinti LR Seimą, kuris formuoja aplinkos apsaugos valdymo politikos kryptis, ir aukščiausią valstybės vykdomąją instituciją – LR Vyriausybę, kuri įgyvendina Parlamento suformuotą aplinkos apsaugos politikos kryptį;
- **vidurinjį valdymo lygį,** kurį, anot įstatymo leidėjo, užima LR AM. Pažymėtina, jog minėta institucija yra atsakinga už aplinkos apsaugos valdymą ir valstybinės gamtos išteklių naudojimo reguliavimą. Būtent LR AM įstatymų leidėjas numatė funkciją reglamentuoti ir kontroliuoti veiklą saugomose teritorijose bei organizuoti valstybinių rezervatų, nacionalinių ir regioninių parkų valdymą;
- **žemesnijį valdymo lygį.** Šiam lygiui priskirtina kitos įgaliotos valstybės institucijos, tokios kaip VSTT, kurios atsakingos už konkrečių aplinkos apsaugos subjektų grupių valdymo organizavimą ir strateginių tikslų įgyvendinimą;
- **žemiausias valdymo lygmuo.** Tai konkrečių saugomų teritorijų direkcijos, įgyvendinančios visų trijų aukščiau išvardintų sistemos subjektų formuojamą politiką bei strategiją ir užtikrinančios tiksliai apibrėžtų, gamtiniu bei kultūrinių požiūriu unikalių teritorijų apsaugą.

Išanalizavus iki tol buvusias (1990 m. ir 1992 m. įstatymo redakcijose įtvirtintas) ir dabar veikiančią valdymo sistemas galima pastebėti, jog įstatymų leidėjas aplinkos apsaugos valdymą koregavo naudodamas tiek funkcijų centralizavimo, tiek ir decentralizavimo modelius. Iš minėtų teisės aktų palyginimo matyti, kad valdymo funkcijos, kurias 1992 m. redakcija buvo delegavusi vietos savivaldai buvo perkeltos centrinio valstybinio valdymo subjektui – LR AM. Taip pat pažymėtina, jog vietoj praeityje veikusios vienos institucijos, atsakingos už visos sistemos valdymą – Aplinkos apsaugos departamento, buvo įkurta tinklas valstybinį įgaliojimą turinčių institucijų, tame tarpe VSTT, kurių valdymo funkcijos pasireiškia ne universaliu pagrindu, kaip kad Aplinkos apsaugos departamento atveju, tačiau yra sukoncentruotos į tam tikrą specifinę sritį (nagrinėjamu atveju – saugomų teritorijų valdymą bei veiklos krypties tokiose teritorijose nustatymą).

Kiti, autoriaus nuomone, svarbūs valstybės aplinkos apsaugos sistemos pokyčiai galėtų būti atskleisti sulyginus 1993 m. Saugomų teritorijų įstatymo redakciją, galiojusią iki 2001-12-28, ir šiuo metu veikiančią aktualią minėto teisės akto redakciją. Atsižvelgiant į skirtingu laiku (nuo 1993-11-24 iki 2001-12-28 ir nuo 2001-12-28 iki dabar) galiojusias Saugomų teritorijų įstatymo nuostatas galima išskirti tokius esminius pasikeitimus:

- **saugomų teritorijų ribų nustatymas.** 1993 m. Lapkričio 9 d. įstatymo redakcijoje Nr. I-301 įtvirtinta, kad LR Seimas steigia valstybinius rezervatus ir valstybinius parkus, o LR Vyriausybė yra atsakinga už tokių teritorijų ribų nustatymą. Kitaip negu galiojusioje redakcijoje, dabar veikiančioje nurodyta, kad visos minėtos funkcijos, tame tarpe ir

teritorijų ribų nustatymas yra patikėtas LR Seimui, LR Vyriausybei paliekant teisę teikti teritorijų steigimo ar ribų nustatymo projektus. Taip pat svarbu paminėti, kad be teikimo funkcijos LR Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai yra suteikta teisė nustatyti saugomų teritorijų steigimo kriterijus;

- **nuosavybės naudojimas saugomos teritorijos reikmėms.** Kitas svarbus teisės aktuose įtvirtintas pasikeitimas yra saugomų teritorijų savarankiškumo ir, autoriaus nuomone, nepriklausomumo mažinimas. Senosios redakcijos Saugomų teritorijų įstatymo 5 str. įtvirtinta nuostata, kad valstybiniai rezervatai ir nacionaliniai parkai valdo ir naudoja valstybinės nuosavybės žemę bei kitą jiems priklausantį turtą. Šios nuostatos aktualioje įstatymo redakcijoje nėra. Svarbu paminėti, kad nuostatos, leidžiančios teritorijai pačiai valdyti ir galimai gauti pelną iš veiklos ir turimo turto, panaikinimas apribojo direkčių galimybes gauti savarankiškai uždirbtas lėšas, tuo sumažinant neretu atveju ir taip per mažą finansavimą;
- **vidaus nuostatų tvirtinimo teisė.** 1993 m. redakcijoje buvo nurodyta, kad saugomų teritorijų nuostatus ir kitus norminius dokumentus tvirtina LR Vyriausybė. Galiojančiame teisės akte įstatymų leidėjas šią teisę suteikia LR Seimui;
- **veiklos finansavimas.** Svarbu paminėti, kad aktuali įstatymo redakcija galimai panaikino saugomų teritorijų direkčių turėtą teisę savo veiklos finansavimui skirti iš komercinės – ūkinės veiklos, tokios kaip medienos išteklių ir kt., gautas lėšas. Senojoje įstatymo redakcijoje buvo aiškiai įtvirtinta, kad saugomoms teritorijoms tvarkyti gali būti naudojamos iš komercinės – ūkinės veiklos gautos lėšos, tuo tarpu aktualioje įstatymo redakcijoje nurodoma, kad su teritorijų komercine – ūkine veikla gali būti susijusios tik su teritorijos lankymu susijusios lėšos;
- **valstybinė kontrolė.** 1993 m. įstatymo redakcijoje buvo aiškiai įtvirtintas sąrašas institucijų, vykdančių saugomų teritorijų apsaugos valstybinę kontrolę. Tokias teises įstatymas suteikė LR Aplinkos apsaugos departamentui ir Kultūros paveldo inspekcijai pagal kompetenciją. Šiuo metu galiojančiame įstatyme nėra įvardinta konkreči institucija, vykdanči saugomų teritorijų apsaugos ir direkčių veiklos valstybinę kontrolę. Įstatymo 30 str. 6 d. nurodoma, kad vyriausybės įgaliota institucija vykdo saugomų teritorijų valstybinę kontrolę. Autoriaus nuomone išnagrinėjus galiojančius nacionalinius ir poįstatyminius teisės aktus galima teigti, kad VSTT turi Vyriausybės įgaliojimą vykdyti valstybinę kontrolę kompleksinės ir konservacinės paskirties saugomose teritorijose. [9], [10]

Aptariant pagrindinius saugomas teritorijas reglamentuojančių teisės aktų pasikeitimus būtina išskirti galiojusioje ir aktualioje LR Saugomų teritorijų įstatymo redakcijose esantį skirtingą tokių

teritorijų valdymo reglamentavimą. 1993 m. įstatymo redakcijoje, skirtingai negu aktualioje, rezervatų ir valstybinių parkų valdymas buvo išskirtas į atskirus straipsnius, todėl šių teritorijų veiklos reglamentavimas stipriai skyrėsi. Šiuo metu galiojančioje įstatymo redakcijoje pateikiama vientisa ir vieninga visų saugomų teritorijų sistemai priklausančių subjektų valdymo schema, kurią, kaip minėta anksčiau, sudaro individualius įgaliojimus ir funkcijas turintys skirtingo lygio subjektai (LR Vyriausybė, LR AM, VSTT, saugomų teritorijų direkcijos ir kt.).

1993 m. įstatymo redakcijos 13 str. įtvirtinta, kad valstybiniais rezervatams (tuo metu ČR priklausė šiai kategorijai) valdyti steigiamos mokslo įstaigos, turinčios juridinio asmens statusą. Veiklos valstybiniuose gamtiniuose rezervatuose organizavimo teisę įstatymas suteikė Aplinkos apsaugos departamentui, o kultūriniuose rezervatuose – Vyriausybei. Minėto str. 2 dalyje buvo nurodyta, kad rezervatų, patenkančių į valstybinių parkų teritoriją, apsaugą ir priežiūrą organizuoja valstybinių parkų tarnybos, kurios įgyvendindamos parko uždavinius ir remdamosi parkų teritorinio planavimo dokumentais atsako už parko būklę ir bendradarbiaudamos su LR Vyriausybe vykdo veiklos parke priežiūrą [10].

Kiek kitokį valdymo modelį minėtas teisės aktas suteikė nacionaliniams parkams, tame tarpe ir DNP. Anot tuo metu galiojusio įstatymo, nacionalinius parkus valdė jungtinės savivaldybių ir valstybinių institucijų atstovų valdybos, kurių sudarymo tvarką nustatė Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, ir valstybinės biudžetinės organizacijos. Svarbu paminėti, kad įstatymo 46 str. buvo įtvirtinta nuostata, kad straipsnio dalis, nurodanti, kad parkus valdo jungtinės savivaldybių ir valstybinių institucijų atstovų valdybos, įsigalios tik po LR Administracinės teritorinės reformos. Tuo metu galiojusios 1994 m. liepos 7 d. vietos savivaldos įstatymo redakcijos 16 str. viena iš deleguotų savivaldybėms suteikiamų funkcijų buvo nurodyta valstybinių parkų valdymas. 1995 m. įvykdžius vietos savivaldos reformą ir priėmus naują įstatymo redakciją ši nuostata buvo panaikinta, o aukščiau minėta nacionalinių parkų schema, kada parkus valdo jungtinės savivaldybių ir valstybinių institucijų atstovų valdybos, neteko galios, nes įstatymas nenumatė kaip tokia jungtinė taryba bus sudaroma. Atsiradus minėtai teisės spragai ir įstatymų nuostatų nevientisumui iki pat 2001 m. naujos įstatymo redakcijos priėmimo nebuvo aiški nacionalinių parkų valdymo schema, todėl juos valdė valstybinės biudžetinės organizacijos, kaip kad nurodyta 1993 m. Saugomų teritorijų įstatymo redakcijos 22 str. 2 d. 2 p. (tuo tarpu minėto straipsnio 1 p. nors ir egzistavo teorijoje, tačiau dėl teisės spragos negalėjo veikti praktikoje).

Kaip minėta anksčiau, šiuo metu galiojančioje įstatymo redakcijoje saugomų teritorijų valdymas yra suskaidytas į atskiras valdymo sudedamąsias dalis: valstybinės politikos formavimą, strategijos rengimą ir įgyvendinimą, suformuotos politikos vykdymą, veiklos teritorijose organizavimą ir kontrolę ir t.t. Visos minėtos valdymo stadijos įstatyme yra padalintos tarp skirtingo lygio subjektų – nuo LR Seimo, kuris formuoja visos šalies aplinkos apsaugos politikos kryptį, iki konkrečios saugomos

teritorijos direkcijos ar prie jos veikiančios jungtinės tarybos, kurios atsakingos už konkretaus saugomo objekto apsaugą ir veiklos jame organizavimą.

Taigi apžvelgus esminius galiojusių ir aktualių redakcijų LR Aplinkos apsaugos įstatymo ir LR Saugomų teritorijų įstatymo pokyčius, susijusius su saugomų teritorijų valdymu, sunku argumentuotai nurodyti kokia kryptimi: valdymo centralizavimo ar decentralizavimo, yra formuojama Lietuvos saugomų teritorijų sistema. Įstatymuose aiškiai matomas valdymo funkcijų padalijimo tarp skirtingo lygio subjektų didėjimas, tačiau lygiagrečiai to pasigendama aiškiai išreikštos valdymo struktūros, aiškių valdymo subjektams suteiktų funkcijų išskyrimo, vieningo ir nuoseklaus valdymo subjektų atsakomybės reglamentavimo ir nuoseklios kryptingos aplinkos apsaugos politikos nustatymo.

3.1. Valdymo pokyčiai iki saugomų teritorijų direkcijų sujungimo

Atliekant baigiamojo darbo tyrimą ir nagrinėjant dviejų pasirinktų institucijų valdymo pokyčius tiksliausiai ir išsamiausiai juos galima išskirti atliekant pasirinktų saugomų teritorijų nuostatų, galiojusių iki direkcijų sujungimo, bei direkcijų paskutinių metų veiklos ataskaitų dokumentinę analizę.

Keičiantis valstybėje vyraujančiai geopolitinei situacijai ir aplinkai, ilgainiui stipriai kito ir direkcijų veiklos organizavimas, valdymo struktūra ir vidaus bei išorės kontrolės mechanizmai. Sekančioje darbo dalyje, tiriant iki direkcijų sujungimo galiojusius teritorijų nuostatus ir aptariamų institucijų veiklos ataskaitas bus siekiama išskirti esminius pasikeitimus, labiausiai nulėmusius valdymo pokyčius ir privertusius ilgainiui įgyvendinti DNP ir ČR direkcijų sujungimo idėją.

3.1.1. Dzūkijos nacionalinio parko valdymas

Kaip jau minėta anksčiau, DNP buvo įkurtas 1991 m. LR Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo seimo balandžio 23 dienos nutarimu Nr. I-1244 „Dėl Dzūkijos, Kuršių nerijos, Žemaitijos nacionalinių parkų, Trakų istorinio nacionalinio parko ir Viešvilės valstybinio rezervato įsteigimo“ (Žin., 1991, Nr. 13-332). Praėjus daugiau nei metams po parko įsteigimo 1992 m. balandžio 22 d. nutarimu Nr. 283 LR Vyriausybė patvirtino pirmuosius laikinus parko direkcijos nuostatus, galiojusius iki 1995 m. vasario 13 d. Nuostatų 15 str. įtvirtinta, kad parkas yra biudžetinė organizacija, priklausanti Miškų ūkio ministerijos reguliavimo sferai ir finansuojama iš valstybės biudžeto, komercinės veiklos gautų lėšų, savarankiškų juridinių ir fizinių asmenų įnašų ir kitų įplaukų. Svarbi nuostata buvo įtvirtinta antroje minėto straipsnio dalyje, kurioje nurodyta, kad parkas valdo ir naudoja jam patikėtą valstybinės nuosavybės turtą [12]. Iš šios nuostatos galima teigti, kad pradinėje parko egzistavimo stadijoje jo žinioje buvo teisė disponuoti turimu turtu ir gauti iš to pelną, kuris galėjo būti

naudojamas parko veiklai ir teikiamoms funkcijoms finansuoti. Nuostatų 16 str. buvo įtvirtinta parko valdymo schema, sudaryta iš parko valdybos ir jos vadovo direktoriaus. Minėtame straipsnyje nurodyta, kad parko direktorių įsakymu skiria miškų ūkio ministras, o valdybą jau paskirto direktoriaus teikimu skiria tas pats miškų ūkio ministras. Aukščiau nurodytą parko valdybą sudarė: parko direktorius, mokslinių tyrimų, gamtos, kultūros paveldo apsaugos, rekreacijos organizavimo, miškų, žemės ūkio skyriai, parko inspekcija ir architektūros tarnyba. Pažymėtina, kad ši sudėtis nebuvo baigtinio sąrašo, kadangi galioję nuostatai numatė galimybę esant būtinumui steigti ir kitus valdymui ir parko darbo organizavimui reikalingus struktūrinius padalinius. Nuostatų 18 str. buvo išskirtos pagrindinės parko direktoriaus ir jo vadovaujamos valdybos funkcijos: parkui pavestų uždavinių įgyvendinimas, nustatyto parko teritorijos apsaugos režimo užtikrinimas ir atskaitomybė už parko būklę. Pažymėtina, kad minėto poįstatyminio teisės akto leidėjas įsteigė ir specialią instituciją – Saugomų teritorijų mokslinę konsultacinę tarybą prie LR Aplinkos apsaugos departamento, kuri buvo atsakinga už svarbiausių parko veikloje iškilusių problemų nagrinėjimą ir pasiūlymų teikimą. Parko veiklos kontrolę atliko valstybinės kontrolės organizacijos pagal kompetenciją. Pažymėtina, jog minėti laikinieji parko nuostatai formaliai galiojo iki 1995-02-13, tačiau realiai iki 1997-11-29. 1997 m. lapkričio 24 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1273, buvo patvirtinta nauja nuostatų redakcija, įnešusi daug pakeitimų ne tik parko valdyme, tačiau ir visoje parko veikloje.

Aptariant DNP veiklos pradinio etapo (nuo 1992-04-22 iki 1997-11-24) aspektus galima teigti, kad parkas buvo finansuojamas dviejų šaltinių – valstybės biudžeto ir iš savo pačio komercinės veiklos gautomis lėšomis, parko steigėjas buvo valstybė, veikianti per Miškų ūkio ministeriją, parko valdymo schema buvo labai paprasta, kurią sudarė direktorius, skiriamas parko steigėjo, ir direktoriaus teikimu steigėjo patvirtinta valdyba, o parko veiklos kontrolė buvo vykdoma centralizuotai valstybės įgaliotos institucijos.

1997 m. lapkričio 24 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1273 patvirtinti DNP nuostatai įvedė daug tikslumo ir aiškumo į teritorijos valdymą, veiklos finansavimą ir kontrolę [13]. Pirmą kartą teisės aktu buvo įtvirtinta, kad nacionalinį parką valdo biudžetinė įstaiga nacionalinio parko direkcija, kuri pavaldi steigėjai Žemės ir miškų ūkio ministerijai. Nuostatų 14 str. buvo nurodyta, kad direkcijos vadovas yra direktorius, kurį skiria ministerija. Be direktoriaus į valdymo struktūrą papildomai buvo įtraukti žemesnio lygio valdymo organas – direktoriaus pavaduotojas. Skirtingai negu ankstesnėse nuostatų redakcijose sumažinami direkcijos tarybos (iki tol valdybos) įgaliojimai, nes taryba įvardijama tik kaip direktoriaus patariamasis organas. Svarbi aptariamų nuostatų naujovė buvo vietos savivaldos elemento įtraukimas į nacionalinio parko valdymą. Nuostatų 15 str. 2 d. įtvirtinta, kad tarybai pirmininkauja direktorius, o jos narius direktoriaus teikimu tvirtina ministras. Minėtos tarybos nariais nuostatai įvardija: direktoriaus pavaduotojus, direkcijos padalinių vadovus, taip pat po vieną Alytaus apskr., Varėnos, Alytaus ir Lazdijų rajonų savivaldybių atstovą.

Minėtų nuostatų patvirtinimas įvedė naujovių ir direkcijos kontrolės mechanizme. Nuostatų 18 str. buvo įtvirtinta, kad nacionalinio parko apsaugos ir naudojimo priežiūrą ir kontrolę pagal kompetenciją vykdo aplinkos apsaugos agentūros, kultūros vertybių apsaugos kontrolės tarnybos, statybos priežiūros bei miškų inspekcijos, taip pat Varėnos, Alytaus ir Lazdijų rajonų savivaldybės.

Svarbu paminėti, kad naujų nuostatų priėmimas išplėtė parko finansinių išteklių sąrašą, kas galimai leido padidinti direkcijos finansinius resursus. Nuostatų 22 str. nurodyta, kad parko finansinius išteklius sudaro:

- valstybės biudžeto lėšos;
- parko teritorijoje esančių savivaldybių lėšos;
- valstybinio, savivaldybių gamtos, miškų ir kitų fondų lėšos;
- nacionalinio parko pajamos iš komercinės, tame tarpe medienos gamybos, kultūrinės, ūkinės ir kitos įstatymams neprieštaraujančios veiklos;
- savarankiški fizinių ir juridinių asmenų įnašai bei kitos įplaukos. [13]

1999 m. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 307 patvirtinus naujos redakcijos direkcijos nuostatus į DNP valdymą, finansavimo šaltinius ir kontrolės schemas buvo įvesta keletas naujovių. Autoriaus nuomone, esminės naujovės buvo šios:

- parko direkcijos steigėjo funkcijos perduotos Miškų ir saugomų teritorijų departamentui prie LR AM;
- nacionalinio parko direktorių skiria ir atleidžia ne žemės ir miškų ūkio ministras, kaip kad buvo iki pakeitimų priėmimo, bet direkcijos steigėjo vadovas;
- parko tarybą ir jos reglamentą direkcijos direktoriaus teikimu tvirtina institucijos steigėjos vadovas, o į pačios tarybos sudėtį be nuostatuose išvardintų subjektų papildomai gali būti įtraukti kitų valstybinių ir savivaldybių institucijų atstovai, mokslininkai bei kiti suinteresuoti fiziniai ir juridiniai asmenys;
- svarbu paminėti, kad veiklos nacionaliniame parke kontrolė be prieš tai galiojusioje nuostatų redakcijoje įvardintų subjektų yra deleguojama ir pačiai parko direkcijai;
- ypač aktuali pakeitimu, autoriaus nuomone, turėtų būti įvardijamas nacionalinio parko finansavimo išteklių sąrašo sumažinimas. Naujos redakcijos nuostatuose įtvirtinta, kad straipsnis, reglamentavęs, jog direkcija vykdo ekonominę veiklą, t.y. disponuoja uždirbtomis lėšomis, neteko galios. Be to, naujos redakcijos nuostatuose iš finansavimo šaltinių sąrašo galimai (sąrašas nėra baigtinis) buvo išbrauktos iš direkcijos ūkinės, komercinės ir kultūrinės veiklos gautos lėšos, tame tarpe ir lėšos, gautos už medienos produkciją ar kitą komercinę veiklą. [14]

Lietuvai įstojus į ES ir atsiradus būtinybei nacionalinius teisės aktus patikslinti bendrijoje galiojančios teisės apimtyje **2004 m. birželio 16 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 760** buvo priimta

nauja DNP nuostatų redakcija, galiojusi iki direktijų sujungimo (2010 01 01), kurios esminiai pakeitimai buvo šie:

- pakeistas DNP steigėjas. Nuostatuose įtvirtinta, kad direktijos steigėjo funkcijas vykdo VSTT prie LR AM;
- pakeistas subjektas, skiriantis direktijos vadovą. Nuo 2004-06-14 direktijos vadovą skiria ir atleidžia VSTT direktorius LR Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka;
- įtvirtintas vidaus struktūros sąrašas, nurodant, kad direktijoje gali būti kraštovarkos, gamtos, kultūros paveldo, finansų ir kiti skyriai, o direktijos nuostatus ir pareigybių sąrašą tvirtina VSTT direktorius;
- decentralizuojamas veiklos nacionaliniame parke organizavimas ir vykdymas. Nuo šių nuostatų įsiteisėjimo veiklą vykdo bei organizuoja direktija ir Jungtinė taryba, sudaryta iš direktijos direktoriaus, jo pavaduotojų, savivaldybių merų ir (ar) pavaduotojų ar kitų savivaldybės deleguotų atstovų. Pažymėtina, kad nuostatai sureguliuoja Jungtinės tarybos funkcijas, jai suteikdami tik teisę koordinuoti santykius tarp nacionalinio parko direktijos ir savivaldybių institucijų;
- į direktijos veiklos mechanizmą įtraukiamas naujas patariamasis organas – mokslinės konsultavimo tarybos;
- iš direktijos atimama teisė vykdyti veiklos nacionaliniame parke kontrolę. Nuostatų 17 str. pateikiamas baigtinis sąrašas pareigybių, vykdančių valstybinę gamtos išteklių, kultūros vertybių naudojimo ir aplinkos apsaugos kontrolę nacionaliniame parke;
- išplėstas direktijos finansavimo šaltinių sąrašas, nurodant, kad be jau egzistavusių lėšų direktijos veiklos finansavimui gali būti skiriamos ir Druskininkų savivaldybės skirtos lėšos. [15]

Apžvelgus visus, aukščiau išdėstytus, autoriaus nuomone, esminius DNP veiklos, valdymo, kontrolės ir finansavimo pasikeitimus, galima teigti, kad nuo pat parko įkūrimo 1991 m. iki parko direktijų sujungimo 2010 m. stipriai kito parko valdymo struktūra, veiklos kontrolė ir finansavimo šaltiniai bei mastas. Akivaizdu, kad valdymą skaidant tarp daugiau nei vieno subjekto, įtraukiant patariamuosius organus ar net vietos savivaldos institucijas, Vyriausybė siekė decentralizuoti saugomų teritorijų, tame tarpe ir DNP, veiklos organizavimą ir priežiūrą. Tačiau atimant iš parko juridinę teisę pačiam disponuoti ūkine, komercine ar kultūrine veikla uždirbtomis lėšomis buvo galimai susiaurintas direktijos veiklos finansavimo šaltinių ratas, tuo padidinant jos priklausomybę nuo biudžetinių asignavimų ir valstybės ekonominės padėties.

Vėlesnėje darbo dalyje išanalizavus archyvinės DNP direktijos 2007 m., 2008 m. ir 2009 m. veiklos ataskaitas ir ištyrus minėtų metų direktijos pareigybių sąrašus, galimą darbuotojų pavaldumą,

finansavimo šaltinius ir teritorijos lankymo apimtis bus galima padaryti esmines išvadas, nusakančias direkčių sujungimo koncepcijoje iškeltų tikslų pasiekimą arba jų neįgyvendinimą.

2007 m. DNP direkcijos ataskaitoje nurodyta, kad direkcijos **struktūra** yra sudaryta iš aštuonių atskirų elementų: administracijos, kraštovarkos ir turizmo skyriaus, gamtos paveldo, kultūros paveldo, finansų ir bendrųjų reikalų skyrių bei Merkinės ir Marcinkonių lankytojų centrų. Pagal minėtoje ataskaitoje pateikiamus duomenis 2007 m. direkijoje dirbo 43 darbuotojai ir buvo įsteigta 50 etatų. Pagal pateiktą pareigybių surašą galima nustatyti, kad kiekvienas iš aukščiau pateiktų struktūros elementų galimai turėjo pagrindinį valdantįjį subjektą: administracija – direkijos direktorių, skyriai – skyriaus vedėją, o centrai – centro vedėją. Galima manyti, kad atsižvelgiant į minėtą pareigybių pasiskirstymą struktūrinių elementų pavaldumas ir atsakomybė buvo padalintas hierarchiniu principu „iš viršaus į apačią“. Kaip pažymima ataskaitoje, lyginant su ankstesniais ataskaitiniais metais, 2007 m. pakito direkijos struktūra, nes VSTT direktoriaus 2006-12-14 įsakymu Nr. 234 buvo patvirtintas naujas pareigybių sąrašas, papildant jį naujais etatais (atsirado antras direktoriaus pavaduotojo etatas).

Pagal minėtoje ataskaitoje nurodytus duomenis 2007 m. DNP direkijos bendras **biudžetas** sudarė 1 418 200 Lt, tame tarpe: valstybės biudžeto asignavimai – 1 082 600 Lt, specialiosios valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programos lėšos – 330 800 Lt, savivaldybių biudžetų lėšos – 900 Lt, ir 3 900 Lt kitais būdais gautos lėšos.

Kaip nurodyta 2007 m. direkijos ataskaitoje, per 2007 m. direkijoje iš viso apsilankė 29 681 **lankytojai**, tame tarpe 2264 užsienio valstybių piliečiai [34].

Palyginus 2007 ir **2008** ataskaitinius metus darytina išvada, kad direkijos struktūriniai elementai ir jų skaičius nepasikeitė, nes kaip ir 2007 m. direkijos **struktūrą** sudarė 8 struktūriniai elementai. Pagal minėtoje ataskaitoje pateikiamus duomenis, direkijoje dirbo 40 darbuotojų ir buvo įsteigtas 51 etatas, kas leidžia teigti, jog nepaisant padidėjusio krūvio (atsirado vienas papildomas etatas), darbuotojų skaičius sumažėjo. Sulyginus 2007 ir 2008 m. pareigybių sąrašus galima nustatyti, kad kaip ir praėjusiu laikotarpiu, taip ir aprašomu, kiekvienas iš aukščiau pateiktų struktūros elementų turėjo pagrindinį valdantįjį subjektą: administracija – direkijos direktorių, skyriai – skyriaus vedėją, o centrai – centro vedėją.

Pagal direkijos pateikiamus duomenis 2008 m. direkijos bendras **biudžetas** sudarė 1 500 700 Lt, tame tarpe: valstybės biudžeto asignavimai – 1 178 700 Lt, specialiosios valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programos lėšos – 294 800 Lt, tarptautinių organizacijų fondų lėšos – 27 200 Lt. Įdomu pastebėti, kad pagal pateikiamus duomenis direkija vykdydama specialiąją valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programą 2008 m. iš komercinės veiklos uždirbo 231 948 Lt, taip papildydama savo biudžetą.

Kaip nurodyta ataskaitoje, per 2008 m. direkijoje iš viso apsilankė **24 435 lankytojai**, tame tarpe 2009 užsienio valstybių piliečiai [35].

2009 m., skirtingai negu 2007 ir 2008 m., direkcijos **struktūra** buvo sumažinta iki šešių struktūrinių elementų, panaikinant finansų skyrių, o Merkinės ir Marcinkonių lankytojų centrus sujungiant į vieną struktūrinį padalinį. Remiantis 2009 m. direkcijos pateiktais duomenimis, joje faktiškai dirbo 30 darbuotojų (t.y. – dešimčia mažiau negu 2008 m., ir net 13 darbuotojų mažiau negu 2007 m.) iš kurių 8 buvo valstybės tarnautojai, o 22 dirbo pagal darbo sutartis. Svarbu paminėti, kad 2009 m. vykdant vidinę direkcijos pertvarką bei ruošiantis direkcijų sujungimui buvo panaikinta 10,5 pareigybių.

Pagal ataskaitoje pateikiamus duomenis direkcijos bendras **biudžetas 2009 m.** sudarė 1 232 000 Lt, t.y. lyginant su 2008 m. direkcijos finansavimas sumažėjo 268 700 Lt, atitinkamai: 193 700 Lt biudžeto asignavimai, 67 800 Lt lėšos, gautos vykdant specialiąją valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programą, ir 19 200 Lt tarptautinių organizacijų fondų lėšos. Tačiau svarbu paminėti, kad tarp 2009 m. direkcijos veiklos finansavimo šaltinių atsirado savivaldos skirtos lėšos. Remiantis ataskaitoje pateikiamais duomenimis iš bendrų direkcijos biudžeto lėšų 632 500 Lt buvo skirta darbo užmokesčio mokėjimui, 202 700 Lt Sodros įmokoms ir 376 200 Lt kitoms direkcijos veiklai reikalingoms išlaidoms.

2009 m. duomenimis, direkcijos **lankytojų** skaičius sudarė 18 555, t.y. lyginant su 2008 m. lankytojų skaičius sumažėjo 24 proc. Kaip pagrindinė sumažėjusio lankytojų skaičiaus priežastis nurodoma nuo 2008 m. gruodžio vykusį Merkinės lankytojų centro rekonstrukcija [36].

Svarbu paminėti, kad prieš pat aptariamų saugomų teritorijų direkcijų sujungimą 2009 m. vasario 27 d. ir 2009 m. rugpjūčio 20 d. direkcijos direktoriaus įsakymais, atitinkamai Nr.V1-19 (1.4) [37] ir Nr. V1-85 (1.4) [38], buvo nustatyta galutinė iki sujungimo egzistavusi DNP struktūra ir jos darbuotojų pavaldumas. Minėtais įsakymais direkcijos struktūra buvo suskirstyta į šešis prieš tai aptartus struktūrinius elementus. Darbuotojų skaičius direkcijoje prieš pat sujungimą sudarė 37 (papildomai įvedant antrą direktoriaus pavaduotoją), o darbuotojų pavaldumas įtvirtintas direktoriaus įsakymu galioja ir dabar (žr. priedas Nr. 1).

Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta aukščiau, ir detalai išanalizavus 2007, 2008 ir 2009 m. DNP direkcijos veiklos ataskaitas galima teigti, kad nuosekliai (išskyrus prieš pat sujungimą atliktus pakeitimus) mažėjo visų baigiamojo darbo tiriamojoje dalyje nagrinėjamų direkcijos veiklos elementų (struktūros elementų, darbuotojų, biudžeto dydžio ir šaltinių bei lankytojų) skaičius.

3.1.2. Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato valdymas

Aptariant ČR valdymą, veiklos organizavimą, kontrolės mechanizmus ir finansavimo šaltinius bus atliekama iki direkcijų sujungimo (2010 01 01) galiojusių rezervato nuostatų, rezervato direkcijos

nuostatų ir veiklos ataskaitų dokumentinė analizė, tuo siekiant išskirti minėtu laikotarpiu atsiradusius esminius minėtos saugomos teritorijos valdymo, struktūros ir finansavimo pasikeitimus.

Kaip dėstyta anksčiau, ČR buvo įkurtas 1975 m. Iki 1999 m. lapkričio 8 d. LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1238 patvirtinimo ČR buvo valdomas ir veikla teritorijoje vykdoma atsižvelgiant į aukščiau aptartas saugomų teritorijų valdymą ir veiklą jose reglamentuojančias teisės aktų nuostatas. Situacija pasikeitė 1999 m. lapkričio 8 d. LR Vyriausybei priėmus nutarimą Nr. 1238, kuriuo patvirtinti keturių valstybinių rezervatų, tame tarpe ir ČR, nuostatai, taip sureglamentuojant šių saugomų teritorijų valdymą, veiklos juose organizavimą, kontrolę ir finansavimą.

1999 m. lapkričio 8 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1238 patvirtintuose nuostatuose buvo įtvirtinta, kad rezervato teritorija saugoma ir tvarkoma pagal Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie LR AM patvirtintą rezervato tvarkymo planą, o rezervatą valdo biudžetinė įstaiga – rezervato direkcija [16]. Anot minėtų nuostatų, direkcijos steigėjas yra Miškų ir saugomų teritorijų departamentas, o departamento direktorius tvirtina direkcijos nuostatus ir direkcijos etatų sąrašą. Nuostatų 13 str. nurodyta, kad aukščiausias direkcijos valdymo subjektas yra direktorius, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Miškų ir saugomų teritorijų departamento direktorius. Rezervato teritorijos priežiūros ir kontrolės funkcijas teisės akto leidėjas padalino tarp pačios direkcijos ir kitų valstybės institucijų. Lygiai taip pat, kaip ir DNP atveju, rezervato veikla didžiąja dalimi buvo finansuojama valstybės biudžeto lėšomis, numatant, kad papildomai gali būti naudojamos valstybinio ir savivaldybių gamtos apsaugos fondų lėšos, kitų fondų lėšos ir kitos teisėtai įgytos lėšos. Svarbu paminėti, kad aptariamais nuostatais nenumatė galimybės rezervato funkcijų finansavimui skirti komercinės – ūkinės veiklos lėšų ar savivaldybės biudžeto lėšų.

Esminiai ČR valdymo ir veiklos organizavimo pakeitimai buvo įtvirtinti **LR Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 17 d. priimtu nutarimu Nr. 1181**, kuriuo buvo nutarta pakeisti Čepkelių, Kamanų ir Viešvilės valstybinių rezervatų nuostatus, patvirtintus 1999 m. lapkričio 8 d. nutarimus Nr. 1238. Autoriaus nuomone, patvirtinus naujus nuostatus esminiai teritorijos veiklos pakeitimai buvo šie:

- pakeistas subjektas, kuris tvirtina rezervato tvarkymo planą. Patvirtinus šiuos nuostatus tokia funkcija suteikta Aplinkos apsaugos ministrui (prieš tai buvę nuostatai tokią teisę suteikė Miškų ir saugomų teritorijų departamentui);
- įvedamas naujas specialus subjektas - VSTT, kuriam suteikiamos direkcijos steigėjo teisės bei teisė nustatyti lankymosi rezervate tvarką ir leidimų formą. Kaip ir prieš tai galiojusiuose nuostatuose, leidimus lankytis rezervate išduota rezervato direkcija;
- rezervato direkcijos vadovą nuo šių nuostatų įsiteisėjimo skiria ir atleidžia VSTT direktorius įstatymuose nustatyta tvarka;

- patvirtintus naujus nuostatus buvo sukonkretintas aplinkos apsaugos kontrolę direkcijoje vykdančių pareigūnų sąrašas, nustatant, kad tokią kontrolę vykdo saugomų teritorijų pareigūnai. [17]

Išanalizavus aukščiau pateiktus ČR bendrąjį valdymą ir veiklos organizavimą nusakančius aspektus galima teigti, kad centrinės valdžios priimtų poįstatyminių teisės aktų skaičius stipriai skyrėsi nuo jau aptartos DNP situacijos, kur parko nuostatai buvo keičiami nuolat, kaskart įvedant vis kitus kintamuosius. Iš aukščiau pateikiamos informacijos aiškiai matyti, kad ČR valdymas ir veiklos teritorijoje organizavimas buvo stipriai veikiamas valstybėje vyravusios aplinkos apsaugos politikos, o minėtais poįstatyminiais teisės aktais atlikti pakeitimai beveik identiški į aukščiau aptartus DNP nuostatuose egzistavusius pakeitimus.

Kaip ir dėstyta darbo dalyje, aptariant DNP direkcijos archyvinės veiklos ataskaitas, taip ir ČR atveju, išanalizavus direkcijos 2007, 2008 ir 2009 m. veiklos ataskaitas ir ištyrus direkcijos pareigybių sąrašą, galimą darbuotojų pavaldumą, finansavimo šaltinius ir teritorijos lankymo apimtis, vėlesnėje tyrimo dalyje, analizuojant iki sujungimo ir po sujungimo buvusius aspektus, bus galima padaryti esmines išvadas, nusakančias direkcijų sujungimo koncepcijoje numatytų tikslų ir prognozių įgyvendinimą.

2007 m. rezervato direkcijos veiklos ataskaitoje nurodyta, kad 2007 m. direkcijos **struktūra** buvo suskirstyta į 3 faktinius ir vieną pagalbinį elementus, kuriems vadovauja įstaigos vadovas direktorius, o tiesioginiai kiekvieno elemento vadovai yra skyrių vedėjai. Minėtais metais direkcijoje buvo įsteigta 15 etatų bei dirbo 14 darbuotojų. Bendras 2007 m. rezervato direkcijos **biudžetas** sudarė 461 100 Lt. Svarbu pažymėti, kad biudžetas buvo sudarytas išimtinai tik iš valstybės biudžeto asignavimo lėšų. Kaip pateikiama ataskaitoje lyginant su 2004 m. rezervato **lankytojų** skaičius padidėjo daugiau kaip penkiasdešimt procentų, nuo ~1000 iki ~2239 per metus [39].

Sulyginus 2007 ir **2008 m.** direkcijos veiklos ataskaitose pateikiamus duomenis galima teigti, kad direkcijos vidaus **struktūra** nepakito. Ji kaip ir 2007 m. susidėjo iš trijų faktinių elementų ir vieno pagalbinio. 2008 m. direkcijoje buvo įsteigta 15 etatų ir dirbo 14 darbuotojų, tame tarpe vienas direktorius ir du skyriaus vedėjai. 2008 m. rezervato direkcijos **biudžetas**, palyginus su praėjusių metų, padidėjo 168 300 Lt, iki 629 300 Lt, ir buvo sudarytas ne iš vieno šaltinio, kaip 2007 m., tačiau iš dviejų, į šaltinių sąrašą įtraukiant iš specialiosios valstybinių parkų programos gautas lėšas (507 300 Lt biudžeto asignavimai ir 122 000 Lt minėtos programos lėšos). Svarbu paminėti, kad aptariamais metais buvo įsisavintos visos biudžeto asignavimų lėšos, o 58 200 Lt sumą, gautą iš minėtos spec. programos, buvo nutarta panaudoti sekančiais biudžetinėmis metais. Lyginant su 2007 m., **lankytojų** skaičius rezervate beveik nepakito, nes sumoje 2008 m. jų apsilankė apie 2168 [40].

Lyginant su praėjusiais metais, **2009 m.** buvo pakeista rezervato direkcijos **struktūra**, ją apjungiant į vientisą darinį ir panaikinant atskirus skyrius. Aptariamam laikotarpiu direkcijoje dirbo 12

darbuotojų. Iš 2009 m. direkcijoje pateiktos informacijos matyti, kad bendras direkcijos **biudžetas** sudarė 571 800 Lt, tame tarpe 449 000 Lt valstybės biudžeto asignavimai ir 122 800 Lt lėšos, gautos už specialiosios valstybinių parkų programos vykdymą. Pastebėtina, kad lyginant su praėjusiais dviem metais, **lankytojų** skaičius rezervate išliko pastovus (2009 m. jų buvo fiksuojama 2188) [41].

Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta aukščiau, ir detaliam išanalizavus 2007, 2008 ir 2009 m. ČR direkcijos ir prieš tai aptartas DNP direkcijos veiklos ataskaitas galima teigti, kad skirtingai negu nacionaliniame parke ČR baigiamojo darbo tiriamojoje dalyje aptariami kintamieji (struktūros elementai, darbuotojai, biudžeto dydis ir šaltiniai bei lankytojų skaičius) išliko pastovūs arba kito nežymiai.

3.2. Saugomų teritorijų direkcijų veiklos efektyvumo didinimo koncepcijos analizė

Siekiant įgyvendinti 2008 - 2012 m. LR Vyriausybės programoje numatytus tikslus, susijusius su aplinkos apsaugos esamos padėties gerinimu ir veiklos šioje srityje optimizavimu (minėtoje programoje numatyti tikslai, susiję su gamtos apsauga – *tobulinti saugomų teritorijų tinklo priežiūrą ir valdymą diegiant efektyvesnę aplinkos apsaugos reikalavimų įgyvendinimo kontrolės sistemą ir aktyviau įtraukti vietos bendruomenes į saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimą, sugriežtinti ir efektyviau vykdyti saugomų teritorijų apsaugos ir naudojimo kontrolę, tinkamai tvarkyti „Natura 2000“ teritorijas* [54]), 2009 m. balandžio 17 d. aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-204 sudaryta darbo grupė atliko saugomų teritorijų veiklos efektyvumo didinimo koncepciją. Kaip nurodyta koncepcijoje pagrindinis darbo grupei numatytas tikslas buvo – *ištyrus esamą saugomų teritorijų sistemos padėtį nurodyti kryptį, kurios pagalba būtų galima: padidinti saugomų teritorijų veiklos efektyvumą, bent 20 proc. sumažinti valdymo išlaidas, atsisakyti nereikalingų pareigybių bei besidubliuojančių tarp institucinių funkcijų, racionaliai paskirstyti valdymo funkcijas tarp VSTT, LR AM, regioninių aplinkos apsaugos departamentų ir kitų LR AM pavaldžių institucijų, didinti vietos bendruomenių dalyvavimą saugomų teritorijų valdyme ir kt.* [33].

Minėto tikslo įgyvendinimui darbo grupė rėmėsi sekančiomis pagrindinėmis koncepcijoje nurodytomis nuostatomis:

- per 20 metų nepriklausomybės laikotarpį šalyje yra sukurta efektyvi, nacionalinius interesus ir tarptautinę praktiką atitinkanti integruota saugomų teritorijų sistema, kurią būtina nuolat stiprinti bei vystyti;
- kaip vienas iš aukščiau nurodytoje pozicijoje esančios veiklos rezultatas – sukurtas ir sėkmingai plėtojamas ES reikalavimus bei tarptautinę praktiką atitinkantis „Natura 2000“ teritorijų tinklas;

- valstybės viena iš funkcijų yra užtikrinti tinkamą tiek nacionalinės svarbos, tiek tarptautinės svarbos saugomų teritorijų apsaugą;
- Lietuvos bei kitų valstybių patirtis įrodė, kad efektyviausiai užtikrinama saugomų teritorijų apsauga kai veiklą jose organizuoja juridinio asmens teises turinčios direkcijos;
- valdant saugomas teritorijas privalu užtikrinti tinkamą kontaktą su vietos bendruomenėmis, nes tik taip galima pasiekti skubų ir tinkamą sprendimų priėmimą;
- saugomų teritorijų direkcijų veikla apima LR AM, LR KM, LR Krašto apsaugos ministerijos ir LR Švietimo ir mokslo ministerijos kuruojamas sritis, nes be gamtosauginių funkcijų direkcijos vykdo ir kultūros stiprinimo, krašto integracijos bei visuomenės švietimo funkcijas;
- esant sunkiai valstybės finansiniai padėčiai mažos institucijos gali veikti lanksčiau ir efektyviau;
- vykdam saugomų teritorijų sistemos pertvarką būtina vadovautis nuostata, kad saugomų teritorijų direkcijos neturėtų būti pertvarkytos į juridinius darinius, kurių veikla nėra tiesiogiai susijusi su saugomų teritorijų atliekamomis funkcijomis. [33]

LR Aplinkos ministro įsakymu sudaryta darbo grupė siekdama įgyvendinti jei iškeltus tikslus bei nurodyti uždavinių sprendimo variantus rėmėsi sekančiais principais:

- didžiausias galimas efektas minimaliomis priemonėmis, per įmanomai trumpiausią laikotarpį;
- būtina laipsniškai reformuojant ir negriaunant esamos tvarkos sukurti dar efektyvesnę saugomų teritorijų veiklos organizavimo sistemą;
- atliekant pertvarką nesukurti socialinės įtampos, tiesiogiai trukdančios darbui;
- orientuotis į veiklas, reikalaujančias mažiausių finansinių resursų;
- vykdyti įsipareigojimus pagal tarptautines sutartis, ypač ES rėmuose;
- užtikrinti nuoseklų ir nenutrūkstamą saugomų teritorijų monitoringą, priežiūrą ir tvarkymą;
- sukurti prielaidas efektyvesniam vietos bendruomenių dalyvavimui. [33]

Anot koncepcijoje pateikiamos informacijos, darbo grupė, siekdama nustatyti konkrečius direkcijų struktūros pertvarkymo būdus nagrinėjo tris galimus sistemos pertvarkymo variantus, iš kurių pasiūlė vieną, kaip labiausiai tinkamą ir galimai efektyviausią. Pagal koncepcijoje pateikiamus duomenis, darbo grupė išskyrė šiuos tris galimus saugomų teritorijų sistemos pertvarkymo variantus [33]:

Vidinis pertvarkymas. Šio varianto esmė:

- išlaikant esamą organizacinę institucijos struktūrą, atliekamas funkcijas ir veiklos principus, optimizuoti saugomų teritorijų direktijų struktūrą;
- sumažinti darbuotojų skaičių ir nepanaudotus etatus, bei atsisakyti nebūtinų institucijos funkcijų;
- apjungti konkrečių saugomų teritorijų, tame tarpe ir tiriamų institucijų, valdymą;
- maksimaliai padidinti jungtinių tarybų įtaką priimant sprendimus, susijusius su saugomų teritorijų apsauga ir tvarkymu;
- atlikus aukščiau nurodytus uždavinius 20 proc. sumažinti direktijų išlaidas.

Svarbu pažymėti, kad siekiant minėtos sąlygos optimalaus įgyvendinimo darbo grupė siūlė, autoriaus nuomone, pakankamai drastišką ir nevisai tinkamą lėšų taupymo variantą, paremtą žemiausio lygmens, galimai specialių sričių darbuotojų atleidimu arba darbo krūvio ir užmokesčio dydžio mažinimu. Darbo grupė nurodė, kad direktijų veiklai skiriamos lėšos maksimaliai bus taupomos nepriimant naujų darbuotojų, sumažinant krūvius, kas leistų sumažinti atlyginimus, o lankytojų centrų darbo grafiką apribojant sezoniškumu.

Anot koncepciją rengusios darbo grupės, įdiegus aukščiau aptartą struktūros pertvarkymo variantą būtų galima sutaupyti apie 198 700 Lt biudžeto lėšų, susijusių su darbo teisiniais santykiais, dėl ko nagrinėjamosiose direktijose panaikinus 12,50 etatų darbuotojų skaičius sumažėtų nuo 50 iki 44, atitinkamai būtų naikinamos trys vadovaujančios ir 2 specialistų pareigybės.

Dalinis centralizavimas. Šio varianto esmė yra institucijų turimų funkcijų susiaurinimas jas perduodant VSTT tvarkyti centralizuotai. Anot darbo grupės, diegiant šį variantą tokios funkcijos kaip: buhalterinė ir personalo apskaita, viešieji pirkimai, materialinis aprūpinimas ir archyvo duomenys, turėtų būti perduodamos centriniam subjektui, šiuo atveju VSTT. Įgyvendinant šį pertvarkymo variantą atsirastų būtinybė pertvarkyti saugomų teritorijų direktijų struktūrą, atsisakant minėtas funkcijas kuravusių skyrių, lygiagrečiai tokius skyrius kuriant VSTT. Kaip ir pirmuoju variantu, dalinai centralizuojant direktijų veiklą būtų paprastinama pačių direktijų struktūra bei mažinamas darbuotojų skaičius, tačiau lygiagrečiai plečiama VSTT struktūra. Svarbu paminėti, kad aptariant šį variantą darbo grupė numatė rizikas (ES lėšų įsisavinimo apsunkinimas bei viešųjų pirkimų proceso prailginimas), kurios galimai užkirstų kelią tinkamam ir rezultatyviam sistemos pertvarkymui dalinio centralizavimo būdu.

Kaip kad pateikiama koncepcijoje, įdiegus dalinio centralizavimo variantą, kaip ir vidinio pertvarkymo atveju, būtų sutaupyta apie 200 000 Lt DNP ir ČR bendro biudžeto lėšų, susijusių su darbo užmokesčio mokėjimu, atsisakant 13,5 nereikalingų etatų, bei darbuotojų skaičių sumažinant nuo 50 iki 43 (tame tarpe 4 vadovaujančios ir 2 specialistų pareigybės). Autoriaus nuomone, tokia koncepcijoje nurodoma informacija nėra visiškai teisinga, kadangi direktijai skiriamų lėšų taupymas

būtų galimai panaudojamas papildomų pareigybių bei padalinių VSTT steigimui ir tolesniam išlaikymui.

Dalinis regionalizavimas. Esant šiam variantui būtų pertvarkomas ne saugomų teritorijų direkcijų ar jas kuruojančios VSTT funkcijų paskirstymas, tačiau vykdoma sisteminė šalies saugomų teritorijų struktūros pertvarka, iš esmės keičiant LR saugomų teritorijų sistemą. Dalinio regionalizavimo atveju saugomas teritorijas būtų siekiama sugrupuoti į 5 - 6 regionus (galimai geografinio šalies suskirstymo pagrindu, pridėdant Kuršių Neriją), tarp minėtuose regionuose įkurtų naujų direkcijų ir VSTT padalinant: finansų valdymo, viešųjų pirkimų organizavimo, turto priežiūros, teisės ir personalo tvarkymo sritis. Pažymėtina, kad darbo grupė minėto varianto diegimą, lyginant su prieš tai aptartais, išskyrė kaip ypač problematišką bei mažiausiai naudingą, nes taip pertvarkius struktūrą būtų apsunkinamas ES lėšų įsisavinimas, prailginamas viešųjų pirkimų organizavimas, ko rezultate kiltų būtinybė didinti darbuotojų skaičių. Kaip papildomi neigiami veiksniai diegiant dalinio regionalizavimo variantą buvo išskirti: papildomų finansinių resursų būtinybė (naujų patalpų ir infrastruktūros kūrimui) ir kvalifikuotų darbuotojų judėjimo problematika (apsunkintos galimybės tinkamą darbuotoją perkelti iš vienos saugomos teritorijos direkcijos į kitą).

Atsižvelgiant į tai, kad koncepcijos prieduose pateikiami skaičiavimai yra susiję ne tik su DNP ir ČR direkcijų valdymo pokyčiais, tačiau ir su sisteminė valstybinio saugomų teritorijų tinklo pokyčių visuma, autoriaus nuomone, nėra tikslinga išskirti konkrečios statistikos.

Taip pat pažymėtina, kad darbo grupės atliktoje koncepcijoje buvo aptartas ir LR AM valdymo tobulinimo darbo grupės pasiūlytas variantas, kurio esmė yra visiškas Lietuvos saugomų teritorijų sistemos regionalizavimas („**pilnas regionalizavimas**“). Diegiant minėtą variantą tarp egzistuojančių direkcijų ir VSTT būtų įterpiama tarpinė grandis – 4/6 valstybinių regioninių parkų direkcijos. Tokiu atveju Lietuvos saugomų teritorijų sistema būtų suskirstyta į trijų pakopų valdymo struktūrą: VSTT, minėtus 4/6 regioninius centrus ir minėtų centų padalinius, konkrečias direkcijas. Pažymėtina, jog iš koncepcijoje vyraujančių argumentų, galima daryti išvadą, kad darbo grupė atmetė šio varianto galimą diegimą kaip nenaudingą, o esminiais jo trūkumais įvardijo: stiprų atotrūkį tarp antro ir trečio lygio subjektų, vietos bendruomenių svarbos sumažinimą, biurokratinio aparato didinimą, socialinių ryšių tarp direkcijų ir bendruomenių mažėjimą, kvalifikuotų darbuotojų trūkumą, krūvių netolygų paskirstymą ir kt.

Atlikusi aukščiau aptartą galimą saugomų teritorijų sistemos pertvarkos analizę ir ištyrusi (remiantis SSGG metodu) galimų variantų naudą, darbo grupė rekomendavo:

- vykdamt saugomų teritorijų sistemos pertvarką diegti vidinio pertvarkymo variantą, nes:
 - jis yra labiau priimtinas tiek ekonomiškai, tiek morališkai (darbuotojų galimo atleidimo prasme);

- esant minėtame variante aptartam valdymo modeliui greičiau įsisavinamos ES ir kitų tarptautinių organizacijų lėšos;
- kvalifikuotų specialistų poreikį bus galima kompensuoti vykdant jų rotaciją tarp skirtingų direktijų;
- suvienodinti koncepcijos aptariamų saugomų teritorijų struktūras pagal pateikiamas rekomendacijas;
- pavesti saugomų teritorijų direktijoms atlikti specialistų funkcijų analizę;
- vykdyti laipsnišką direktijų inspektorių perorientavimą į reindžerių veiklą. [33]

Kaip matyti iš koncepcijoje esančios informacijos (žr. 5 priede) ministro sudarytai darbo grupei nagrinėjimui buvo pateiktas baigtinis sąrašas saugomų teritorijų sistemos pertvarkos variantų, iš kurių diegimui grupė galimai turėjo rekomenduoti vieną. Autoriaus nuomone, baigiamojoje koncepcijos dalyje darbo grupė pateikė pakankamai argumentuotas ir tikslias išvadas. Svarbu paminėti, kad skirtingai negu įtvirtinta LR Vyriausybės 2008 – 2012 m. programoje, koncepcijoje buvo tinkamai pastebėta, kad saugomų teritorijų direktijų veiklos ir valdymo efektyvumą būtų galima padidinti ne mažinant, tačiau didinant finansavimą. Kaip kad dėstyta baigiamojo darbo 4.1. poskyryje darbo grupė teisingai pabrėžė, kad saugomų teritorijų direktijos (tame tarpe ir aptariamos) dėl nuolatinio nepakankamo finansavimo negali tinkamai vykdyti visų joms priskirtų funkcijų, o daugeliu atveju specialistai dirba padidintais krūviais.

3.3. Nagrinėjamų saugomų teritorijų valdymas po direktijų sujungimo

2009 m. rugpjūčio 25 dienos VSTT direktoriaus įsakymu Nr. V-137 buvo reorganizuota ČR direkcija, ją prijungiant prie DNP direkcijos. Minėtu įsakymu VSTT direktorius nurodė, kad direkcijos jungiamos nuo 2010 m. sausio 1 d., o reorganizavus institucijas veiklą tęs ir ČR direkcijos teises ir pareigas perims DNP direkcija, kuri po prijungimo vadinsis DNP ir ČR direkcija [19].

Apibendrinus minėtoje koncepcijoje, 2009 m. direktijų sujungimo sąlygų projekte bei direktijų sujungimo įsakyme įtvirtintas nuostatas, pagrindiniais reorganizavimo tikslais galima įvardinti:

- siekį tobulinti aplinkos apsaugos sistemos valstybės valdymo institucijų darbą ir jį organizuoti atsižvelgiant į LR Vyriausybės 2008 – 2012 m. programą;
- siekį tobulinti VSTT pavaldžių įstaigų valstybinį valdymą, mažinant valdymo išlaidas, optimizuojant biudžetinių įstaigų skaičių, sukoncentruojant jų funkcijas vienoje įstaigoje.

Skirtingai, negu dėstyta baigiamojo darbo dalyje, aptariant 2009 m. DNP valdymą, minėtame įsakyme dėl direktijų sujungimo pateikiami kitokie statistiniai duomenys, nusakantys darbuotojų skaičių. Aukščiau nurodytame VSTT direktoriaus įsakyme įtvirtinta, kad bendras direktijų pareigybių (ne faktinių darbuotojų) skaičius iki sujungimo buvo 62, o planuojamas pareigybių skaičius po

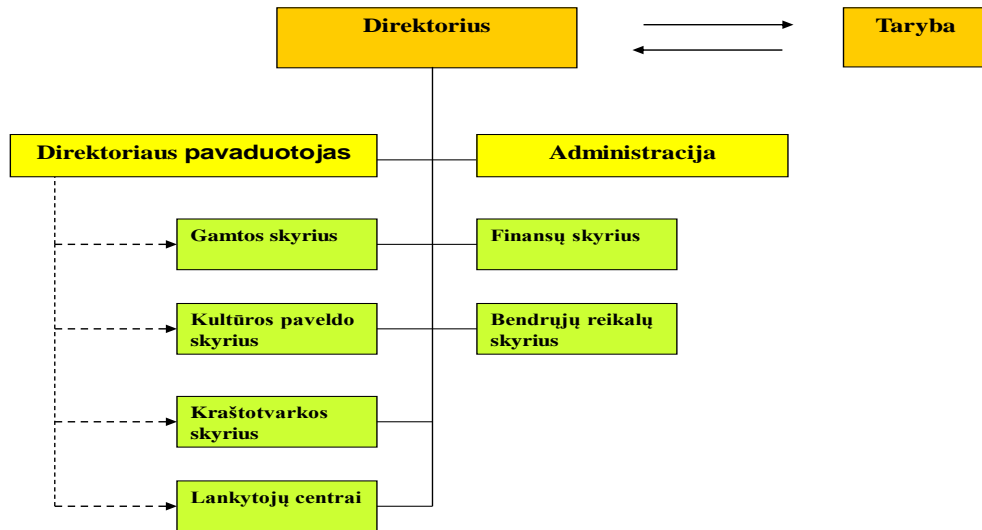
sujungimo bus 44. Svarbu pažymėti, kad baigiamajame darbe nagrinėjant direkcijos struktūrą ir nurodant 2009 m. direkcijos darbuotojų skaičių buvo remtasi minėtų metų direkcijų veiklos ataskaitomis, kuriose galimai buvo nurodytas ne pareigybių skaičius, tačiau faktiškai dirbančių darbuotojų skaičius.

Svarbu paminėti, kad ČR direkcijos reorganizavimas prijungimo būdu prie DNP direkcijos buvo vykdomas iš minėtoms įstaigoms patvirtintų biudžeto asignavimo lėšų. Pažymėtina, kad autoriui nepavyko rasti jokios aktualios informacijos, atspindinčios minėtų direkcijų sujungimo, struktūros bei turto perkėlimo, iškeitinių kompensacijų ir kitų, su sujungimu susijusių išlaidų, realius kaštus.

Minėtų VSTT direktoriaus įsakymu buvo panaikinti iki tol galioję jungiamų direkcijų nuostatai bei patvirtinti nauji. Naujai patvirtintuose direkcijų nuostatuose nurodyta, kad DNP ir ČR direkcija yra valstybės biudžetu finansuojama įstaiga, vykdanči jei teisės aktais suteiktas funkcijas, ir kurios steigėjo teises turi VSTT [44].

Kaip ir ankstesnėse nuostatų redakcijose nurodoma, kad direkcija finansuojama iš valstybės biudžeto bei kitų įstatyme nurodytų finansavimo šaltinių.

Minėtuose nuostatuose, kaip ir iki tol galiojusiuose, nurodyta, kad direkcijai vadovauja VSTT direktoriaus įsakymu skiriamas direktorius, kuris gali turėti vieną arba du tiesiogiai jam pavaldžiu pavadotojus. Be minėtų normų nuostatai įtvirtino ir direkcijos struktūrinį suskirstymą, pagal kurį direkcijoje gali būti gamtos ir kultūros paveldo, kraštotvarkos, informacijos ir kiti skyriai, lankytojų centrai, gamtos mokyklos ir kiti padaliniai. Pagal patvirtintus nuostatus direkcijos struktūrą ir pareigybių sąrašą suderinęs su VSTT tvirtina direkcijos direktorius [44]. Atsižvelgiant į 2009 m. rugpjūčio 31 d. direkcijos direktoriaus įsakymą Nr. V1-89(1.4.) direkcijoje nuo 2010 m. sausio 1 d. buvo 7 struktūriniai elementai: administracija, finansų skyrius, kraštotvarkos skyrius, gamtos skyrius, kultūros paveldo skyrius, lankytojų centrai ir bendrųjų reikalų skyrius, ir iš viso buvo įsteigtos 44 pareigybės [20]. Pažymėtina, kad tiek įsakymu Nr. V – 137 patvirtinti direkcijos nuostatai, tiek aukščiau aptartas pareigybių sąrašas galioja iki dabar su nežymiais pakeitimais. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta aukščiau, šiuo metu galiojančią DNP ir ČR direkcijos struktūrą bei galimus darbuotojų/struktūros elementų pavaldumo ryšius būtų galima pavaizduoti taip (žr. 2 pav.):



Šaltinis: <http://gamta.cepkeliai-dzukija.lt/21822/direkcijos-veikla/struktura.html>, prisijungimo laikas 2014-02-25 22:02.

2 pav. Esama Dzūkijos DNP ir ČR direkcijos valdymo struktūra

Autoriaus nuomone, tiksliausias išvadas dėl direkcijų sujungimo metu įvykusių pokyčių būtų galima padaryti aptarus 2010 ir 2011 m. DNP ir ČR direkcijos veiklos ataskaitas, pagrindiniais analizavimo elementais išskiriant direkcijos struktūros ir faktiškai dirbusių darbuotojų skaičiaus, biudžeto dydžio bei šaltinių ir minėtų saugomų teritorijų lankytojų skaičiaus pokyčius. Pažymėtina, kad nuo 2012 m. pasikeitus valstybinių institucijų veiklos ataskaitoms rengti numatytai tvarkai bei pasikeitus tokių ataskaitų formai ir turiniui, nėra galimybės išanalizuoti 2012 ir 2013 m. direkcijos veiklos duomenų.

2010 m. veiklos ataskaitoje nurodoma, kad direkcijos **struktūra** susideda iš aukščiau jau aptartų septynių struktūrinių elementų. Minėtais metais direkcijos pareigybių skaičius sudarė 44 vnt., tačiau atsižvelgiant į tai, kad nebuvo užimta kultūros paveldo skyriaus vedėjo pareigybė, direkcijoje faktiškai dirbo 43 darbuotojai.

2010 m. bendras direkcijos **biudžetas** sudarė 1 332 200 Lt, tame tarpe 1 073 000 valstybės biudžeto asignavimo lėšos, 139 200 Lt lėšos, gautos vykdant specialią valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programą, 102 800 Lt aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšos ir 17 200 Lt iš kitų finansavimo šaltinių.

Minėtais metais visoje saugomoje teritorijoje iš viso apsilankė **16558 lankytojai**, kas reiškia, jog lyginant su 2009 m. lankytojų skaičius teritorijoje sumažėjo apie 18 proc. Kaip viena iš priežasčių,

lėmusių tokių lankytojų skaičiaus mažėjimą, ataskaitoje buvo nurodyta minėtais ataskaitiniais metais vykusį Marcinkonių lankytojų centro rekonstrukciją [45].

2011 m. direkcijos **struktūra**, lyginant su 2010 m., nepakito, išskyrus faktą, kad buvo užimta kultūros paveldo skyriaus vedėjo pareigybė, todėl direkcijos faktiškai dirbančių darbuotojų skaičius pasiekė 44.

Minėtų metų **biudžetas** lyginant su 2010 m. padidėjo iki 1 696 300 Lt. Tokį padidėjimą labiausiai lėmė 142 800 Lt išaugusi valstybės biudžeto asignavimų dalis, 154 000 Lt padidėjusi vykdant specialią valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programą gauta lėšų dalis bei naujo šaltinio atsiradimas – ES ir kiti tarptautiniai fondai 2011 m. direkcijai skyrė per 107 000 Lt. Svarbu paminėti, jog skirtingai negu 2010 m., aptariamam laikotarpiui prie direkcijos finansavimo, nors ir labai nežymiai, prisidėjo ir vietos savivalda, tam skirdama 4 200 Lt.

Saugomų teritorijų **lankytojų** skaičius 2011 m. išaugo trečdaliu iki 20567, kas beveik leido pasiekti 2009 m. lygį. Atkreiptinas dėmesys, jog 2011 m. veiklos ataskaitoje pažymima, kad lankytojų skaičiaus augimą lėmė dvi priežastys: pradėjęs veikti Marcinkonių lankytojų centras bei DNP ir ČR įstojimas į tarptautinį PAN tinklą [45].

Kaip jau minėta anksčiau, dėl pasikeitusios direkcijų veiklos ataskaitų rengimo tvarkos, supaprastinant ir ženkliai sumažinant ataskaitoje reikalaujamų pateikti duomenų skaičių, vienintelis nustatytas elementas **2012 m.** buvo struktūra ir darbuotojų skaičius. Pažymėtina, kad 2012 m. nei direkcijos struktūra, nei pareigybių ar darbuotojų skaičius nesikeitė, lyginant su prieš tai buvusiais ataskaitiniais metais. Informacijos, susijusios su direkcijos metinio biudžeto dydžiu, finansavimo šaltiniais ar saugomų teritorijų apimančių lankytojų skaičiumi autoriui surasti nepavyko.

Taigi apžvelgus aukščiau pateiktus DNP ir ČR valdymo pokyčius, autoriaus nuomone, galima teigti, kad sujungus direkcijas, pasikeitė visi aukščiau aptarti valdymo kokybę nusakantys elementai: darbuotojų ir pareigybių skaičiaus santykis, direkcijos biudžetas ir lankytojų skaičius. Iš aukščiau pateiktų duomenų aiškiai matyti, kad po 2010 m. sausio 1 dienos direkcijos pareigybių ir darbuotojų skaičius sumažėjo bei tapo pastovus, direkcijos biudžetas tapo subalansuotas, o šaltinių sąrašas diversifikuotas. Taip pat galima drąsiai teigti, kad įvykdžius vieno iš lankytojų centro renovaciją ir saugomai teritorijai papildžius PAN parkų gretas, lankytojų skaičius, ypač užsienio svečių, ženkliai padidėjo. Visų minėtų elementų visuma suponuoja, kad reorganizavus ČR direkciją ir ją prijungimo būdą sujungus su DNP direkcija minėtos institucijos valdymas supaprastėjo, dėl ko buvo pasiektas ženklus biudžeto sumažėjimas ir lankytojų skaičiaus padidėjimas (žr. 3, 4 ir 5 priedus).

IŠVADOS

1. Tyrimo eigoje suformuluoti apibendrinti sąvokų „saugoma teritorija“ ir „saugomų teritorijų valdymas“ apibrėžimai. **Saugoma teritorija** – tai konkretų geografinį plotą apimanti teritorija, turinti apibrėžtą bei išskirtinį objektą/objektų grupę, kuriai nustatytas teisės aktais sureguliuotas imperatyvus teisinis režimas. **Saugomų teritorijų valdymas** – teisės aktais reglamentuota veikla, kurios metu įgaliojimus turintys skirtingo hierarchinio lygio subjektai vykdydami jiems patikėtas funkcijas įgyvendina konkrečios saugomos teritorijos steigimo tikslus bei tokiai teritorijai nurodytas funkcijas.
2. Darbe apibendrintas nagrinėtų teisės aktų pateikiamas Lietuvos saugomų teritorijų reglamentavimas, bei nustatyta, kad galimai dėl per didelio teisės aktų skaičiaus saugomų teritorijų reglamentavimas yra neaiškus, saugomų teritorijų sistemoje dalyvaujančių subjektų skaičius yra per didelis, o jų atliekamos funkcijos netolygios ir dažnai besidubliuojančios.
3. Atlikus teisės aktų bei mokslinės literatūros analizę nustatyta, kad Lietuvoje vyraujantis valstybinis saugomų teritorijų valdymo tipas atitinka centralizuoto valdymo bruožus, su decentralizuotam modeliui būdingais elementais. Atlikus analizę nustatyta, kad DNP ir ČR valdymas labiausiai atitinka funkcinę – linijinę valdymo struktūrą, paremtą administracinio valdymo metodu vyravimu.
4. Siekiant įgyvendinti 2008 – 2012 m. LR Vyriausybės programoje numatytus tikslus, susijusius su aplinkos apsaugos esamos padėties gerinimu ir veiklos šioje srityje optimizavimu, LR Aplinkos ministro įsakymu sudaryta darbo grupė atliko saugomų teritorijų veiklos efektyvumo didinimo koncepciją.
5. Minėtos darbo grupės tikslas buvo - ištyrus esamą saugomų teritorijų sistemos padėtį, nurodyti kryptį, kurios pagalba būtų galima: padidinti saugomų teritorijų veiklos efektyvumą, sumažinti valdymo išlaidas, atsisakyti nereikalingų pareigybių bei besidubliuojančių tarpinstitucinių funkcijų, racionaliai paskirstyti valdymo funkcijas tarp LR AM, VSTT ir kitų LR AM pavaldžių institucijų, didinti vietos bendruomenių dalyvavimą saugomų teritorijų valdyme.
6. Nors sujungus direkcijas ir buvo pasiekti dauguma iš koncepcijoje numatytų tikslų (sutaupyta biudžeto lėšos, sumažintas darbuotojų skaičius, atsisakyta nepanaudotų pareigybių ir kt.), tačiau po sujungimo liko neišspręstas vietos bendruomenės įtraukimo

į saugomų teritorijų valdymą klausimas (paliktas buvęs neveiksmingas reglamentavimas).

7. 2010 m. sujungus DNP ir ČR direkcijas, pasikeitė valdymo kokybę nusakantys elementai: darbuotojų skaičius sumažėjo iki darbo grupės rekomenduoto lygio, direkcijos biudžetas sumažėjo ir tapo labiau diversifikuotas, o lankytojų skaičius išaugo.
8. Iškelta hipotezė, kad vykdant sistemingus DNP ir ČR valdymo pakeitimus buvo pasiekti visi koncepcijoje iškelti tikslai, t.y. supaprastinta institucijų valdymo struktūra, sutaupytos biudžeto lėšos, pagerinta teikiamų paslaugų kokybė bei padidintas vietos bendruomenių vaidmuo minėtų saugomų teritorijų valdyme, pasitvirtino iš dalies.

REKOMENDACIJOS IR PASIŪLYMAI

1. Autorius siūlo LR AM atlikti sisteminę veiklą saugomose teritorijose reglamentuojančių teisės aktų analizę, kurios metu būtų nustatytos galiojančių teisės normų kolizijos ir spragos, bei valdyme dalyvaujančių subjektų funkcijų besidubliavimas ir neišbaigtumas.
2. Autorius siūlo kompetenciją turinčiai nešališkai institucijai atlikti teisės aktų bei realios situacijos atitikties analizę, kurios metu būtų nustatytas realus bendruomenių dalyvavimo saugomų teritorijų valdyme lygis ir konkrečios tokio dalyvavimo pasireiškimo aplinkybės bei būdai. Minėtos analizės rezultatus paskelbiant viešai.
3. Atsižvelgiant į aukščiau pateiktos analizės rezultatus ir siekiant išvengti kylančių konfliktų autorius siūlo DNP ir ČR direkcijai bei teritoriją administruojančioms savivaldybėms į saugomos teritorijos valdymą įtraukti vietos bendruomenes, numatant konkrečias jų funkcijas ir atsakomybę.
4. Siekiant ateityje išvengti programinių klaidų bei skaidrumo stokos autorius siūlo VSTT atlikti saugomų teritorijų direkčių sujungimo efektyvumo nešališką vertinimą bei atsižvelgiant į jo rezultatus sudaryti darbo grupę, kuri pateiktų kitus galimus valdymo gerinimo būdus.
5. VSTT siūloma nuosekliai bei atidžiai sekti, kad jei pavaldžių institucijų reorganizacijų metu nenukentėtų pagrindinė saugomų teritorijų funkcija – saugoti gamtos ir kultūros paveldą regione.

LITERATŪRA

- 1) **LR Konstitucija** // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33 - 1014;
- 2) **LR Civilinis kodeksas** // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74 – 2262;
- 3) **LR Aplinkos apsaugos įstatymas** (galiojanti aktuali redakcija) // Valstybės žinios, 1992, Nr. 5 – 75;
- 4) **LR Aplinkos apsaugos įstatymas** (redakcija, galiojusi nuo 1990 07 13 iki 1992 01 21) // Valstybės žinios. 1990, Nr. I – 373;
- 5) **LR Aplinkos apsaugos įstatymas** (redakcija, galiojusi nuo 1992 01 21) // Valstybės žinios. 1990, Nr. 5 - 75;
- 6) **LR Aplinkos apsaugos departamento įstatymas** (neteko galios 1994 05 31 įstatymu Nr. I-486) // Valstybės žinios, 1994, Nr. 43-773;
- 7) **LR įmonių restruktūrizavimo įstatymas** // Valstybės žinios. 2010, Nr 86 – 4529;
- 8) **Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas**// Valstybės žinios. 1995, Nr. 3 - 37;
- 9) **LR saugomų teritorijų įstatymas** (galiojanti aktuali redakcija) // Valstybės žinios, 2001, Nr. 108 – 3902;
- 10) **LR saugomų teritorijų įstatymas** (redakcija, galiojusi nuo 1993 11 09 iki 2001 12 28) // Valstybės žinios, 1993, Nr. 63 – 1188;
- 11) **LR Vyriausybės 1997 m. nutarimas Nr. 1273** „Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais) // Valstybės žinios. 1997, Nr.108-2742;
- 12) **LR Vyriausybės 1992 m. nutarimas Nr. 283** „Dėl Dzūkijos, Kuršių nerijos, Žemaitijos <...> nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1992, Nr. 19-562;
- 13) **LR Vyriausybės 1997 m. nutarimas Nr. 1273** „Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1997, Nr. 108 - 2742;
- 14) **LR Vyriausybės 1999 m. nutarimas Nr. 307** „Dėl LR Vyriausybės 1997 m. lapkričio 24 d. <...> Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“ dalinio pakeitimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 27 - 765;
- 15) **LR Vyriausybės 2004 m. nutarimas Nr. 760** „Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 96-3540;
- 16) **LR Vyriausybės 1999 m. nutarimas Nr. 1238** „Dėl Čepkelių, Kamanų, Viešvilės <...> nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 96-2767;

- 17) **LR Vyriausybės 2004 m. nutarimu Nr. 1181** patvirtinti ČR nuostatai // Valstybės žinios. 2004, Nr. 141 - 5163;
- 18) **DNP apsaugos reglamentavimo patvirtinimas** // LR AM // Valstybės žinios. 2002, Nr. 86 - 3736;
- 19) **VSTT direktoriaus 2009 m. rugpjūčio 25 d. įsakymas** „Dėl ČR direkcijos reorganizavimo <...> direkcijos“ Nr. V – 137.- Vilnius;
- 20) **DNP direktoriaus įsakymas dėl pareigybių sąrašo patvirtinimo.** – Marcinkonys, - 2009: patvirtinta direkcijos direktoriaus įsakymu Nr. V1-89(1.4);
- 21) **Abromaitis V. ir kt.** Leidinys Varėnos kraštas. – Vilnius: leidykla Atkula, 2009. – 33 p.;
- 22) **Baškytė R. ir kt.** Lietuvos saugomos teritorijos: informacinis leidinys-žinytas. - Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006. – 17, 23. 21 p. – ISBN 9955692251;
- 23) **Damašienė V.** Valdymo pagrindai. – Šiauliai : Šiaulių universiteto leidykla, 2004. – 76 - 81 p. - ISBN 091001253342;
- 24) **Dudley N., Stolton S. (IUCN).** An international conference in Almeria (Spain), 2007.- p. 13, 46;
- 25) **Dudley N., Phillips A. (IUCN).** Forest and protect areas. Guidance on the use of the IUCN protected area management categories. Seria No 12, 2006.- p. 18;
- 26) **Maciulevičius S. ir kt.** Pažintis su Lietuva „Tūkstantmečio knyga“. - Kaunas : Kraštotvarka, 1999. – p. 200 – ISBN 9986892279;
- 27) **Martinkus B. ir kt.** Vadybos pagrindai: vadovėlis. - Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2010. – 33, 34, 50, 96 p. - ISBN 091001995723;
- 28) **Mierauskas P.** Saugomų teritorijų politika ir valdymas: monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2012. - 11, 23, 103 p. – ISBN 9789955194101;
- 29) **Mierauskas P.** Suinteresuotų asmenų dalyvavimas Lietuvos saugomų teritorijų valdyme. – Vilnius: MRU Leidybos centras, - 2010. – 126, 129 p. - ISSN 2029-2244;
- 30) **Puškorius S.** Viešojo sektoriaus institucijų administravimas :monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. – 12 - 15 p. – ISBN 091000118338;
- 31) **Robbins S. P., Coulter M.** Management. - Upper Saddle River (N.J.): Pearson: Prentice Hall, 2007. – 264 p. – ISBN 091001679791;
- 32) **Zakarevičius P.** Pokyčiai organizacijoje: priežastys, valdymas, pasekmės: monografija. – Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2003. – 93 p. - ISBN 091001312025;
- 33) **LR Aplinkos ministro 2009 m balandžio 17 d. įsakymu Nr. D1 – 204** sudarytos darbo grupės parengta „Saugomų teritorijų direkcijų veiklos efektyvumo didinimo koncepcija“. – Vilnius, 2009 (viešai prieinamo oficialaus teksto nėra);

- 34) **DNP direkcijos 2007 m. veiklos ataskaita.** – Marcinkonys, - 2008: patvirtinta VSTT direktoriaus įsakymu;
- 35) **DNP direkcijos 2008 m. veiklos ataskaita.** – Marcinkonys, - 2009: patvirtinta VSTT direktoriaus įsakymu;
- 36) **DNP direkcijos 2009 m. veiklos ataskaita.** – Marcinkonys, - 2010: patvirtinta VSTT direktoriaus įsakymu;
- 37) **DNP direkcijos darbuotojų pavaldumas.** – Marcinkonys, - 2009: patvirtinta DNP direkcijos direktoriaus įsakymu Nr. V1-19(1.4);
- 38) **DNP direktoriaus įsakymas dėl pareigybių sąrašo patvirtinimo.** – Marcinkonys, - 2009: patvirtinta direkcijos direktoriaus įsakymu Nr. V1-85(1.4);
- 39) **ČR direkcijos 2007 m. veiklos ataskaita.** – Marcinkonys, - 2008: patvirtinta VSTT direktoriaus įsakymu;
- 40) **ČR direkcijos 2008 m. veiklos ataskaita.** – Marcinkonys, - 2009: patvirtinta VSTT direktoriaus įsakymu;
- 41) **ČR direkcijos 2009 m. veiklos ataskaita.** – Marcinkonys, - 2010: patvirtinta VSTT direktoriaus įsakymu;
- 42) **Atkuriamieji sklypai.** <http://www.vstt.lt/VI/index.php#/16>, žiūrėta [2013 01 13, 16:15];
- 43) **DNP įsteigimo nutarimas.**
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=1236&Condition2=>, žiūrėta [2014 03 02, 17:29];
- 44) **DNP ir ČR direkcijos galiojantys nuostatai.** <http://gamta.cepkeliai-dzukija.lt/18736/teisine-informacija.html>, žiūrėta [2014 03 02, 18:17];
- 45) **DNP ir ČR direkcijos 2010 ir 2011 m. veiklos ataskaitos.** <http://gamta.cepkeliai-dzukija.lt/21820/direkcijos-veikla/ataskaitos.html>, žiūrėta [2014 03 03, 22:58].
- 46) **DNP bendroji charakteristika.** <http://gamta.cepkeliai-dzukija.lt/18731/apie-parka.html>, žiūrėta [2013 01 14, 20:17];
- 47) **Genetiniai sklypai.**
<http://stk.vstt.lt/stk/default2.jsp?bs=1&lang=lt&jsessionid=9346D9EDBE1999F003008B189E9D993B>, žiūrėta [2013 01 13, 16:23];
- 48) **Jeloustono nacionalinis parkas.** <http://www.nps.gov/yell/index.htm>, žiūrėta [2014 03 01, 12:39];
- 49) **IUCN pateikiamas sąvokos saugoma teritorija apibrėžimas.**
http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/pas_gpap/, žiūrėta [2014 03 01, 12:08];
- 50) **IUCN statusas.** <http://www.iucn.org/about/>, žiūrėta [2013 01 12, 3:50];

- 51) Lietuvos saugomų teritorijų sistemos kaita.
<http://stk.vstt.lt/stk/default2.jsp?bs=1&lang=lt&jsessionid=9346D9EDBE1999F003008B189E9D993B>, žiūrėta [2014 03 01, 14:34];
- 52) Lietuvos saugomų teritorijų tinklas. <http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/75>, žiūrėta [2014 03 01, 14:08];
- 53) 1933 m. Londono konvencijoje dėl Faunos ir floros apsaugos pateiktas saugomų teritorijų skirstymas. <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/06/6-02/preservation-fauna-natural.xml>. žiūrėta [2014 03 01, 14:43];
- 54) LR Vyriausybės 2008 – 2012 m. programos įgyvendinimo priemonės. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=339847&p_query&p_tr2, žiūrėta [2014 03 03, 21:50];
- 55) Nacionaliniai parkai. <http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/79>, žiūrėta [2014 03 01, 14:30];
- 56) Saugomos teritorijos Lietuvoje. <http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/159>, žiūrėta [2012 01 13, 13:17];
- 57) Sąvokos “Natura 2000” apibrėžimas. <http://www.natura2000info.lt/>, žiūrėta [2014 03 02, 16:00];
- 58) Sąvokos “PAN parkai” apibrėžimas. <http://gamta.cepkeliai-dzukija.lt/18739/pan-parkai.html>, žiūrėta [2014 03 02, 16:19];
- 59) Sąvokos saugoma teritorija apibrėžimas, pateiktas Biologinės apsaugos konvencijoje (angl. Convention on biological diversity).
<http://www.cbd.int/convention/articles/default.shtml?a=cbd-02>, žiūrėta [2014 03 02, 16:44];
- 60) 1940 m. Vakarų pusrutulio konvencijoje pateikiamas saugomų teritorijų skirstymas. <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/c-8.html>, žiūrėta [2014 03 01, 12:45];
- 61) Viešojo administravimo įstaiga. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=453824, žiūrėta [2014 03 02, 17:44];
- 62) VSTT išvada apie LR saugomų teritorijų sistemą. http://www.vstt.lt/VI/rubric.php?rubric_id=35, žiūrėta [2014 03 01, 13:58].

Krakauskas M. Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato valdymo pokyčių analizė / Aplinkos apsaugos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. I. Lazdinis.- Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2014.- 83 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe suformuluoti apibendrinti sąvokų „saugoma teritorija“ ir „saugomų teritorijų valdymas“ apibrėžimai, atlikta galiojusių bei galiojančių teisės aktų, reglamentuojančių veiklą saugomose teritorijose, analizė bei išskirti esminiai DNP ir ČR valdymą nusakančių elementų pokyčiai. Pirmojoje darbo dalyje pasitelkiant įvade nurodytus metodus teoriniu aspektu tiriami tarptautinėje ir nacionalinėje teisėse bei mokslinėje literatūroje pateikiami saugomų teritorijų teoriniai aspektai bei jų valdymą nusakantys bruožai, pateikiama valdymo, kaip proceso, metodologija. Antrojoje darbo dalyje analizuojami konkrečių saugomų teritorijų valdymą reglamentuojantys nacionaliniai teisės aktai, minėtų teritorijų direktijų veiklos ataskaitos bei direktijų sujungimo derinimo dokumentai. Trečiojoje darbo dalyje, atsižvelgiant į aukščiau aptartus teorinius bei praktinius aspektus, autorius pateikė susistemintas išvadas ir konkrečius pasiūlymus, skirtus atitinkamoms institucijoms bei subjektams.

Pagrindiniai žodžiai: saugomos teritorijos, DNP, ČR, valdymą nusakantys elementai, valdymo pokyčiai, valdymo efektyvumas, direktijų sujungimas.

Krakauskas M. Management alteration analysis of Dzukija national park and Cepkeliai state nature reserve/ Master's thesis of Environmental protection policy and administration. Supervisor prof. Doc. I. Lazdinis.- Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2014. - 84 p.

ABSTRACT

This master's thesis formulates the definition of "protected area" and the "management of protected areas", provides analysis of the former and current legislation regulating activities in the protected areas and defines main changes regarding the management of DNP and CSNR. The first part of this thesis, while using the methods defined in the introduction, theoretically analysis main aspects of the protected areas and their management, defining features enshrined in international and national legislation as well as works of scholars. The second part of this thesis analysis specific legislation regarding evaluation of the activities of the aforementioned territories directorates' and their merger. In the third part, taking into account analyzed theoretical and practical aspects, author provides systemic and specific suggestions for the institutions and other subjects concerned.

Key words: Protected area, DNP, CSNR, changes of management, features defining management, efficiency of the management, merger of directorates.

Krakauskas M. Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato valdymo pokyčių analizė / Aplinkos apsaugos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. I. Lazdinis.- Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2014.- 83 p.

SANTRAUKA

Magistro darbe nagrinėjami dviejų gamtiniu ir geografiniu požiūriu neatsiejamų, tačiau administracine valdymo prasme atskirų (iki 2010 m. sausio 1 dienos direkčių sujungimo) saugomų teritorijų: DNP ir ČR valdymą nusakančių elementų pokyčiai. Nagrinėjamos temos aktualumas svarbą įgavo įgaliotoms institucijoms pradėjus vykdyti valstybės politikos (šiuo atveju Vyriausybės 2008 - 2012 m. programos) formuojamą praktiką, kurios metu apjungiant geografiškai artimas saugomų teritorijų direkcijas siekiama įgyvendinti oficialiai eskaluojamus viešosios politikos tikslus: sumažinti biurokratinę valdžios, tame tarpe ir saugomų teritorijų direkčių, aparatą, taupyti biudžeto lėšas, stiprinti vietos bendruomenių funkcijas bei gerinti teikiamų paslaugų kokybę ir teisės aktuose nurodytų funkcijų atlikimą. Baigiamojo darbo temos neištirtumas, o neretais atvejais ir sunkus informacijos prieinamumas priverčia išsamiau išanalizuoti saugomų teritorijų valdymo teorinius ir teisinius aspektus, esamus ir galimai alternatyvius valdymo pertvarkos variantus bei valstybinio mastu vykdomos saugomų teritorijų administracinės pertvarkos rezultatus.

Baigiamojo darbo tikslas, t.y. – minėtų saugomų teritorijų valdymo elementų pokyčių išnagrinėjimas, buvo atliktas pasitelkiant teisinės bei mokslinės literatūros šaltinių analizės, lyginimo bei apibendrinimo metodus. Magistro darbe iškelta hipotezė, jog vykdamas sistemingus DNP ir ČR valdymo pakeitimus buvo pasiekti koncepcijoje iškelti tikslai, t.y. - supaprastinta institucijų valdymo struktūra, sutaupyta biudžeto lėšos ir pagerinta teikiamų paslaugų kokybė, pasiteisino iš dalies. Magistro darbo teorinėje dalyje išanalizavus teisės aktuose bei mokslinėje literatūroje pateikiamą informaciją buvo apibendrintos ir suformuluotos esminės darbe naudojamos sąvokos: saugoma teritorija ir saugomų teritorijų valdymas, bei nustatyti pagrindiniai teoriniai aspektai, lemiantys organizacijų valdymo pasikeitimus. Tiriamojoje darbo dalyje atlikus dokumentinės analizės tyrimą nustatyta, kad LR Aplinkos apsaugos ministro sudarytos darbo grupės siūlomomis vidinės pertvarkos variantu reorganizavus ČR direkčią ir ją prijungus prie DNP direkčios, buvo galimai pasiekti iškelti tikslai, t.y. – sumažintas ir subalansuotas darbuotojų skaičius, sutaupyta biudžeto lėšos bei padidintas lankytojų skaičius. Tačiau, autoriaus nuomone, liko neišspręstas vietos bendruomenių realaus įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą klausimas.

Magistro darbe gauti rezultatai turėtų būti panaudoti analizuojant vykdomą saugomų teritorijų direkčių veiklos tobulinimo procesą, o suformuluotos išvados bei autoriaus pasiūlymai galėtų būti pagrindas teikiant alternatyvius direkčių veiklos tobulinimo variantus.

Pagrindiniai žodžiai: saugoma teritorija, DNP, ČR, valdymą nusakantys elementai, valdymo pokyčiai, valdymo efektyvumas, direkčių sujungimas.

Krakauskas M. Management alteration analysis of Dzūkija national park and Cepkeliai state nature reserve/ Master's thesis of Environmental protection policy and administration. Supervisor prof. Doc. I. Lazdinis.- Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2014. - 83 p.

SUMMARY

This Master's thesis analyses changes in managerial features of two environmentally and geographically inseparable, however separate under administrative management (until 2010 January 1 merger of directorates), protected areas: DNP and CSNR. The relevance of the selected topic became of the utter importance in the formation of state practice (in this case - adoption of the 2008 – 2012 government program), which, while merging geographically close directorates of protected areas, aims to achieve publicly escalated goals: to reduce bureaucratic machinery, including that of the protective areas directorates', to save budget funds, to reinforce the functions of the local community, and to improve the quality of the services and legally regulated execution of the functions. The lack of analysis and limited access to the necessary information regarding aforementioned topic encourages to analyze in depth theoretical and legal aspects of the protected areas management, current and alternative management alteration possibilities and results of the state wide administrative alteration of the management of the protected areas.

Aforementioned goal of this master's thesis i.e. analysis of the changes in managerial features of the protected areas was achieved with a help of the analysis of the legal and academic sources, comparison and generalization methods. As the result, purposed hypothesis that systemic managerial changes of DNP and CSNR resulted in achievement of the goals enshrined in the conception i.e. simplified managerial structure, reduction of the necessary budget funds and improvement of the services' quality, was proven to be only partially true. Analysis of the legislation and academic literature in the theoretical part of this master's thesis helped to generalize and formulated main definitions used in this thesis i.e. protected territory, management of the protected areas, and established main theoretical aspects, influencing changes in the management. The research of document analysis established that under the preposition of the working group created by the Minister of the environmental protection reorganization of CSNR directorate and merger with DNP helped to achieve the following goals: reduction of the number of employees, reduction of the necessary budget funds and increased number of visitors, however, in the author's view, the question of the inclusion of local communities in real - protected areas management wasn't resolved.

The results concluded in this master's thesis can be used in the analysis of improvement of protected areas directorates, meanwhile conclusions and suggestions of the author can be the very

backbone in future propositions regarding possibilities of improvement of the functions of the directorates.

Key words: Protected area, DNP, CSNR, changes of management, features defining management, efficiency of the management, merger of directorates.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

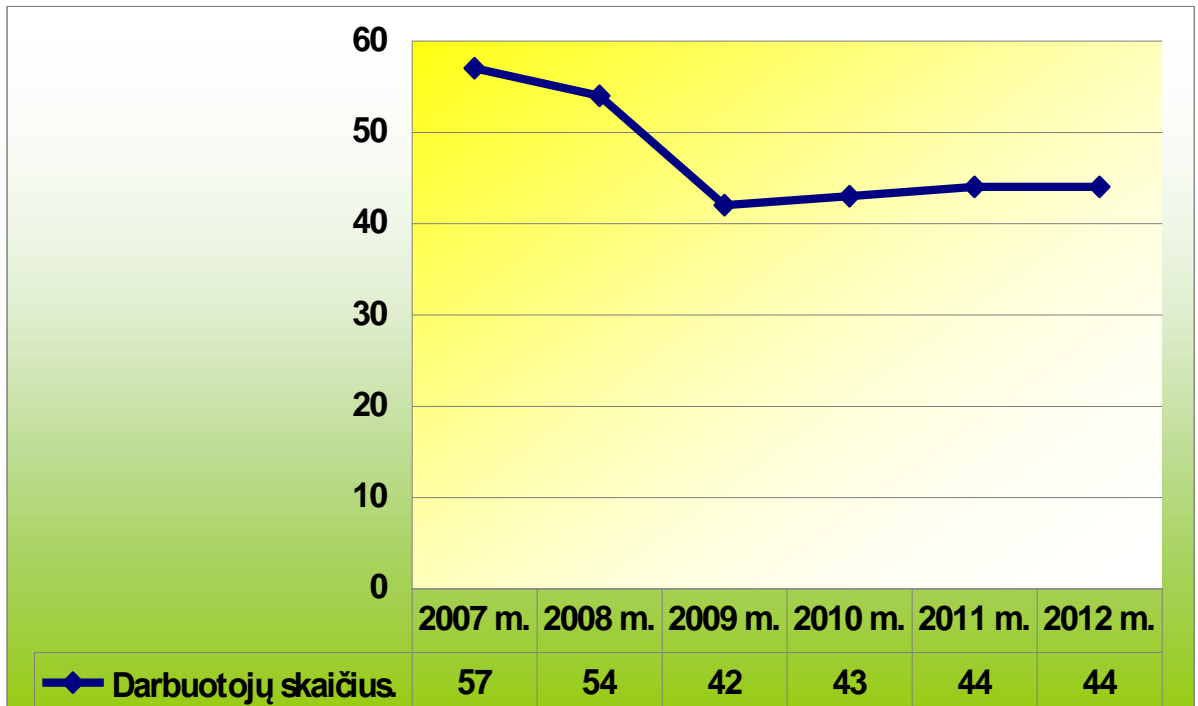
2010 – 2012 m. DNP ir ČR direkcijos darbuotojų pavaldumas

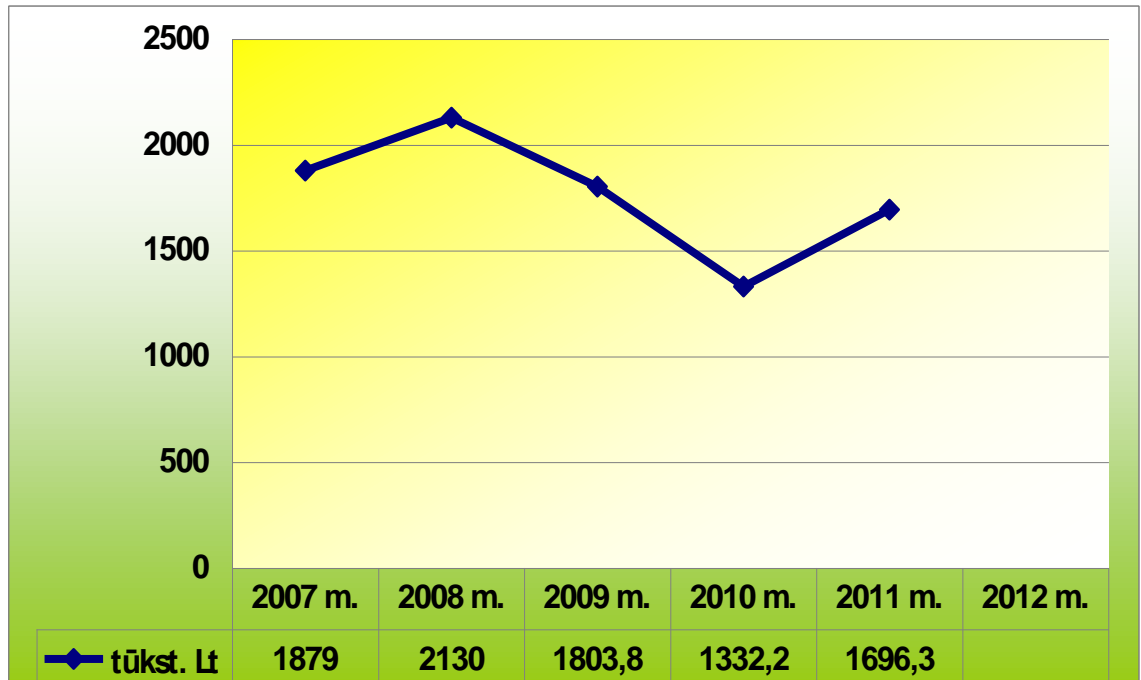
Eil. Nr.	Struktūriniai padaliniai ir pareigybės	Etatų skaičius	Tiesioginis darbų vadovas (pareigos)
	Administracija	1	
1.	Direktorius	1	Direktorius
2.	Direktoriaus pavaduotojas	2	Direktorius
3.	Juristas	1	Direktorius
4.	Informatikas	0,5	Direktorius
5.	Referentas	1	Direktorius
6.	Techninis redaktorius	0,5	Direktorius
	Kraštovarkos skyrius		
7.	Skyriaus vedėjas	1	Direktoriaus pav.
8.	Architektas	1	Skyriaus vedėjas
9.	Vyresnysis specialistas	2	Skyriaus vedėjas
	Gamtos apsaugos skyrius		
10.	Skyriaus vedėjas	1	Direktoriaus pav.
11.	Vyresnysis ekologas	1	Skyriaus vedėjas
12.	Vyresnysis specialistas	1	Skyriaus vedėjas
13.	Geografas	1	Skyriaus vedėjas
14.	Biologas	1	Skyriaus vedėjas
15.	Ekologas (sez.)	1	Skyriaus vedėjas
	Kultūros paveldo skyrius		
16.	Skyriaus vedėjas	1	Direktoriaus pav.
17.	Etnologas	1	Skyriaus vedėjas
18.	Istorikas	1	Skyriaus vedėjas
19.	Amatų meistras	1	Skyriaus vedėjas
20.	Muziejaus vedėjas	1	Skyriaus vedėjas
21.	Renginių organizatorius (sez. V-IX)	0,5	Skyriaus vedėjas

	Finansų skyrius		
22.	Skyriaus vedėjas	1	Direktorius
23.	Vyriausias specialistas	1	Skyriaus vedėjas
24.	Vyresnysis buhalteris	1	Skyriaus vedėjas
25.	Vyresnysis specialistas	1	Skyriaus vedėjas
	Marcinkonių lankytojų centras		
26.	Centro vedėjas	1	Direktoriaus pav.
27.	Vyresnysis specialistas informacijai	1	Centro vedėjas
28.	Ekskursijų vadovas (sez. V-IX)	1	Centro vedėjas
29.	Administratorius	1	Direktoriaus pav.
30.	Specialistas	1	Administratorius
31.	Valytojas	2	Administratorius
	Merkinės lankytojų centras		
32.	Centro vedėjas	1	Direktoriaus pav.
33.	Vyresnysis specialistas informacijai	1	Centro vedėjas
34.	Ekskursijų vadovas (sez. V-IX)	1	Centro vedėjas
35.	Valytojas	0,5	Centro vedėjas
36.	Kiemsargis	0,5	Centro vedėjas
	Bendrųjų reikalų skyrius		
37.	Skyriaus vedėjas	1	Direktoriaus pav.
38.	Mechanikas	1	Skyriaus vedėjas
39.	Šaltkalvis	0,5	Skyriaus vedėjas
40.	Specialistas (elektrikas)	0,5	Skyriaus vedėjas
41.	Specialistas (stalius)	2	Skyriaus vedėjas
42.	Specialistas (drožėjas)	0,5	Skyriaus vedėjas
43.	Kūrikas (sez. X-III)	3	Skyriaus vedėjas
44.	Valytojas	1	Skyriaus vedėjas
45.	Kiemsargis	1	Skyriaus vedėjas

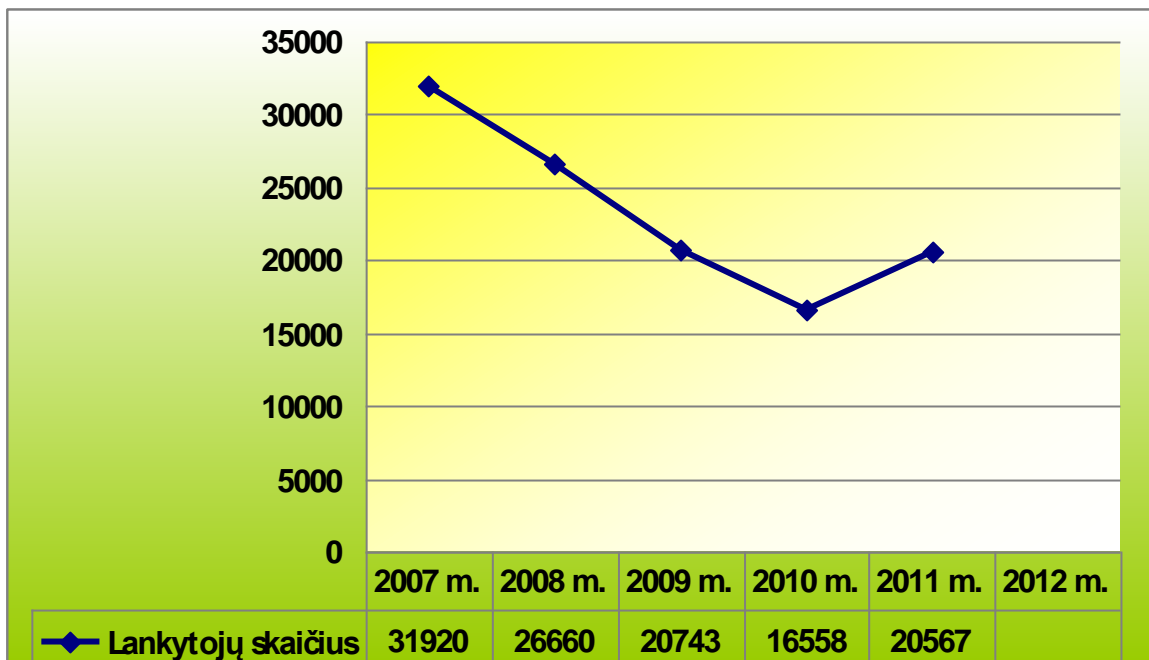
Šaltinis. Sudaryta pagal DNP direktoriaus 2009 02 27 įsakymą Nr. V1-19 (1.4).

Bendras DNP ir ČR direkcijų darbuotojų skaičiaus pokytis 2007 – 2012 m.



Bendro DNP ir ČR direkčių biudžeto pokytis 2007 – 2011 m.

DNP ir ČR lankytojų skaičiaus pokytis 2007 – 2011 m.



LR AM sudarytos darbo grupės pateiktas direkcijų jungimo variantų palyginimas

Variantai Esmė, stiprybės, silpnybės	I. Vidinės pertvarkos	II. Dalinio centralizavimo	III. Dalinio regionalizavimo
Pertvarkos esmė	Išlaikoma esama organizacijos struktūra ir principai, pertvarkoma saugomų teritorijų direkcijų struktūra pagal darbo grupės rekomendacijas	VSTT centralizuojamas finansų valdymas, viešieji pirkimai, kt. Pertvarkoma saugomų teritorijų direkcijų struktūra	Finansų valdymas, viešųjų pirkimų organizavimas, turto priežiūra, teisės ir personalo tvarkymo sritys, sugrupavus regioniniu principu į 5-6 regionus, perduodamos 5-ioms direkcijoms, pertvarkoma ST direkcijų struktūra
	Sumažinamas darbuotojų skaičius	Sumažinamas darbuotojų skaičius	Padidinamas darbuotojų skaičius
	Sujungiamos Aukštaitijos ir Labanoro regioninių parkų direkcijos	Sujungiamos Aukštaitijos ir Labanoro regioninių parkų direkcijos	Sujungiamos Aukštaitijos ir Labanoro regioninių direkcijos
	Sujungiamos DNP ir ČR direkcijos	Sujungiamos DNP ir ČR direkcijos	Sujungiamos DNP ir ČR direkcijos
	Mažinamas girininkijų skaičius	Mažinamas girininkijų skaičius	Mažinamas girininkijų skaičius
Pertvarkos stiprybės	Racionaliau panaudojamas specialistų darbo laikas ir įgūdžiai	Sumažinamos administracinio darbo apimtys saugomų teritorijų direkcijose, darbuotojai gali daugiau laiko skirti tiesioginei veiklai	Sumažinamos administracinio darbo apimtys saugomų teritorijų direkcijose, darbuotojai gali daugiau laiko skirti tiesioginei veiklai
	Išlaikomos mažos, bet stiprios institucijos, sugebančios planuoti apsaugos ir tvarkymo priemonių įgyvendinimą ne tik valstybiniuose parkuose, rezervatuose, bet ir priskirtose saugomose teritorijose	Išlaikomos mažos, bet stiprios institucijos, sugebančios planuoti apsaugos ir tvarkymo priemonių įgyvendinimą ne tik valstybiniuose parkuose, rezervatuose, bet ir priskirtose saugomose teritorijose	Išlaikomos mažos, bet stiprios institucijos, sugebančios planuoti apsaugos ir tvarkymo priemonių įgyvendinimą ne tik valstybiniuose parkuose, rezervatuose, bet ir priskirtose saugomose teritorijose
	Išlieka atsakomybė už priimamus sprendimus	Išlieka atsakomybė už priimamus sprendimus	Išlieka atsakomybė už priimamus sprendimus
	Nereikia keisti Saugomų teritorijų įstatymo, reikia keisti mažiausiai	Nereikia keisti Saugomų teritorijų įstatymo, galima veikti	Nereikia keisti Saugomų teritorijų įstatymo, galima veikti

	teisės aktų, galima veikti operatyviai	pakankamai operatyviai	pakankamai operatyviai
	Sutaupomos lėšos, nes nereikia papildomų investicijų darbo vietoms, technikai ir kt.	Sutaupomos lėšos administravimo funkcijoms vykdyti, nors ir mažiau nei I variantu	
	Operatyviau, nei centralizavimo ar regionalizavimo atvejais, sprendžiami klausimai, susiję su teritorijų apsauga, statybų reguliavimu, konsultacijomis ir t.t.	Užtikrinama gera finansų kontrolė ir buhalterinės apskaitos organizavimas	
	Lėšų taupymo efektą galima pasiekti greičiausiai (2009 m. pabaigoje)		
	Nereikia priimti papildomų darbuotojų arba perkvalifikuoti esamų		
	Didesnis autoritetas vietos bendruomenėje		
	Darbuotojų skaičius ir išlaidos sumažinamas su mažesne socialine įtampa		
	Pagreitinamas ES paramos lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimas – vienu metu įvykdomi beveik visi viešieji pirkimai		
Pertvarkos silpnybės	Reikia lėšų išėtinėms kompensacijoms	Reikia lėšų išėtinėms kompensacijoms daugiau, nei I variantu	Reikia lėšų išėtinėms kompensacijoms daugiau nei I variantu
	Prarandami kvalifikuoti specialistai	Prarandami kvalifikuoti specialistai dėl galimo persikėlimo ir kitų priežasčių	Prarandami kvalifikuoti specialistai dėl galimo persikėlimo ir kitų priežasčių
		Pertvarka galima tik nuo 2010 m.	Pertvarka galima tik nuo 2010 m.
		Reikia papildomų etatų VSTT	Reikia papildomų etatų 5-iose saugomų teritorijų direkcijose
		Dalinai nuimama atsakomybė dėl sprendimų priėmimo	Dalinai nuimama atsakomybė dėl sprendimų priėmimo
		Ilgėja sprendimų priėmimo laikas	Ilgėja sprendimų priėmimo laikas

		Padidėja išlaidos transportui ir ryšiams	Padidėja išlaidos transportui ir ryšiams
		Padidėja VSTT išlaidos patalpų nuomai ir įrangai	Pertvarkos metu žymiai padidėja išlaidos patalpoms, kompiuterinei sistemai įrengti ir išlaikyti
		Padidėja socialinė įtampa kolektyve ir vietos bendruomenėse	Padidėja socialinė įtampa kolektyve ir vietos bendruomenėse
		Reikia keisti daugiau teisės aktų, nei I variantu, todėl ir pertvarkai reikia daugiau laiko	Reikia keisti daugiau teisės aktų, nei I variantu, todėl ir pertvarkai reikia daugiau laiko
			Sunku rasti kvalifikuotų specialistų vietose (pvz. DNP)
			Nesutaupomos lėšos, lėšų reikia papildomai
Personalo pokyčiai	Panaikinama 87,4 laisvų ir nereikalingų etatų. Iš jų – 28,5 reorganizavus Aukštaitijos ir DNP, Labanoro regioninį parko ir ČR direkcijas. Laikinai – sunkmečio laikotarpiu – sumažinamas darbo užmokesčio fondas	ST direkcijose panaikinamai 28 finansininkų etatai, VSTT reorganizuojami 2 skyriai ir papildomai įvedami 9 etatai. 28,5 etatai panaikinami, reorganizavus Aukštaitijos ir DNP, Labanoro regioninį parko ir ČR direkcijas	Dalis darbuotojų atleidžiama, bet dėl naujai formuojamos struktūros regionuose padaugėtų 16 etatų. 28,5 etatai panaikinami, reorganizavus Aukštaitijos ir DNP, Labanoro regioninį parko ir ČR direkcijas
Finansinė nauda	Lėšų taupymo efektą galima pasiekti greičiausiai (2009 m. pabaigoje) Dėl panaikinamų etatų ir sumažėjusių išlaidų prekių ir paslaugų naudojimui per metus sutaupoma 20 proc. (4224,2 tūkst. Lt) biudžeto lėšų, palyginus su 2009 m. skirtu finansavimu	2010 m. būtų sutaupyta 623,8 tūkst. Lt, o vėliau apie 1400 tūkst. Lt per metus (neįtraukus papildomų išlaidų patalpoms, įrangai, baldams, kt.)	2010 m. išlaidos padidėtų 697,1 tūkst. Lt, o vėliau apie 481,0 tūkst. Lt per metus (neįtraukus papildomų išlaidų patalpoms, įrangai, baldams, kt.)

Šaltinis: adaptuota pagal LR Aplinkos ministro 2009-04-17 įsakymu Nr. D1-204 sudaryta darbo grupė, 2009, priedas Nr. 2.