

UPOREDNA ANALIZA SEGMENTA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U PROSTORNIM PLANOVIMA

Zora Živanović¹

Apstrakt: U prostornim planovima se u kontekstu zaštite životne sredine posmatraju: prirodni resursi, medijumi životne sredine (zemljište, voda i vazduh), prirodna dobra, kulturna dobra, predeli, kao i elementarne nepogode. Različiti pristupi analizi segmenta „zaštite“ koji nudi praksa, čak i prostornih planova na istim teritorijalnim nivoima, ukazuje na nepostojanje konsenzusa u vezi sa načinom na koji se pristupa ovoj problematici. U tom kontekstu metodološki koncept rada baziran je na uporednoj analizi prostornih planova na nacionalom, regionalnom i lokalnom nivou. Predmet rada je istraživanje načina obrade ovog segmenta prostornog plana, međusobna povezanost analize i ocene stanja prirodnih resursa, životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara, predela, definisanih ciljeva i planskih rešenja, odnosno predviđenih mera implementacije, ali i usklađenost sa ostalim segmentima plana. Cilj rada je da se, na osnovu rezultata sprovedene analize, izvedu zaključci na osnovu kojih bi se mogle dati preporuke za unapređenje prakse prostornog planiranja u ovoj oblasti.

Ključne reči: prostorni plan, zaštita životne sredine, ocena stanja, planska rešenja

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION SEGMENT IN SPATIAL PLANS

Abstract: In the context of environmental protection, spatial plans look at: natural resources, mediums of the environment (land, water and air), natural assets, cultural assets, landscapes, as well as natural disasters. Different approaches to the analysis of the "protection" segment offered by practice, even of spatial plans at the same territorial levels, indicate the lack of consensus regarding the way to approach this issue. In that context, the methodological concept of this paper is based on the comparative analysis of spatial plans at the national, regional and local levels. The subject of the paper is the research on how to process this segment of spatial plan, mutual connection of analysis and assessment of the state of natural resources, environment, natural and cultural assets, landscapes, defined goals and planning solutions, i.e. planned implementation measures, but also the compliance with other plan segments. The aim of the paper is to draw conclusions based on the results of the analysis, on which recommendations for the improvement of spatial planning practice in this area could be made.

Keywords: spatial plan, environmental protection, evaluation of the situation, planning proposals

UVOD

Jedan od osam Milenijumskih razvojnih ciljeva je osigurati održivost životne sredine. Ostvarivanju tog cilja se teži prilikom izrade nacionalnih strateških dokumenata. Opređenjenje Srbije za zaštitu životne sredine već godinama se jasno ističe u svim zvaničnim dokumentima

¹ Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, zora.zivanovic@gef.bg.ac.rs

Uporedna analiza segmenta zaštite životne sredine u prostornim planovima

i zakonima. Adekvatno vođena politika zaštite životne sredine podrazumeva integraciju u ostale sektorske politike, osnivanje institucija koje će se baviti realizacijom postavljenih ciljeva i sprovođenjem akcija na podizanju kolektivne svesti o značaju zaštite okruženja u kojem živimo. Na potrebu za utvrđivanjem ugroženosti prostora kao resursa, stanja u kojem se nalazi, njegove vrednosti i prioriteta njegove zaštite, sanacije i unapređenja, jedan od odgovora je i apostrofiranje ove teme u prostornim planovima na svim teritorijalnim nivoima. Naime, prostorno planiranje po definiciji predstavlja aktivnost na osmišljavanju racionalnog korišćenja, organizacije, uređenja i zaštite prostora. U prilog realizaciji zaštite prostora, neizostavan deo svakog prostornog plana su i sledeće planske oblasti:

1. zaštita, uređenje, korišćenje i razvoj prirodnih sistema i resursa: poljoprivredno zemljište; šume i šumsko zemljište; vode; geološki resursi
2. zaštita životne sredine, predela, prirodnih i kulturnih dobara: organizacija prostora od interesa za odbranu zemlje i zaštitu od elementarnih nepogoda.

Dakle, u prostornim planovima se u kontestu *zaštite* posmatraju: prirodni resursi: zemljište, šume, vode, životna sredina (zemljište, voda i vazduh), prirodna i kulturna dobra, predeli, odbrana zemlje i elementarne nepogode. Pored toga, Zakonom o planiranju i izgradnji predviđena je i izrada Strateške procene uticaja na životnu sredinu pri izradi planova i programa, kao i Procene uticaja na životnu sredinu za objekte definisane posebnom uredbom.

Jedan od osnovnih načina unapređenja prakse prostornog planiranja, kao i svake druge prakse, jeste analiza i ocena prethodno urađenog na istraživanom polju, sa ciljem da se uoče najčešći problemi, mogućnosti za njihovo rešavanje i tako izvedu opšti zaključci o optimalnom načinu delovanja. Sa tradicijom svakako dužom od pola veka (prvi zakon koji reguliše oblast prostornog planiranja donet je 1961. godine, Studijski program prostornog planiranja osnovan je 1977. godine) prostorno planiranje u Srbiji baštini ozbiljan kontingent prostornih planova, različitih prostornih obuhvata, rađenih u različitim političkim i ekonomskim prilikama. Prvi put u istoriji prostornog planiranja u Srbiji, 2015. godine, čitava republička teritorija je pokrivena prostornim planovima na sva tri teritorijalna nivoa. Sada, na pragu novog planskog ciklusa koji će započeti usvajanjem Prostornog plana Republike Srbije, sa ciljem unapređenja prakse prostornog planiranja, neophodno je pažljivo analizirati do sada urađene planove, kako bi se došlo do saznanja o optimalnom načinu delovanja u okviru prostorno planerske struke. Upravo u tom kontekstu cilj rada je da se analizira i oceni, odnosno preispita segment prostornih planova koji se odnosi na *zaštitu*.

Iako je u naslovu rada istaknuto pitanje zaštite životne sredine, činjenica je da je to samo jedan deo (zaštita životne sredine: zemljište, voda i vazduh), na koji se odnosi zaštita u prostornim planovima. Pored toga u kontekstu zaštite posmatraju se prirodni resursi (zemljište, šume, vode), prirodna i kulturna dobra, predeli. Međutim, ovde bi se moglo otvoriti pitanje načina na koji je Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, propisana obrada ovog segmenta, s obzirom da se odvojeno obrađuju zaštita životne sredine (zemljište, voda i vazduh) u odnosu na prirodne resurse, prirodna i kulturna dobra i predele², iako teorijski posmatrano oni čine sastavne

² U atmosferi postojanja više različitih teorijskih pristupa planiranju predela pojavila se potreba za planom koji će se autonomno ili sinergetski baviti predelom (Vasiljević N, 2012). Predeo se kao tema sve češće javlja u prostornim planovima, iako je do nedavno bio zanemaren (u periodu 1995-2003. postojala je zakonska obaveza izrade Plana predela, po Zakonu o planiranju i izgradnji iz 1995. godine. Problematici predela posvećena je izvesna pažnja u prostornim planovima i nekim drugim strateškim dokumentima tek nakon ratifikacije Evropske konvencije o predelu (Zakon o potvrđivanju Evropske konvencije o predelu („Sl. glasnik RS Međunarodni ugovori“, br. 4/11)), kako je Srbija ratifikovala i Bernsku konvenciju još 2007. godine, možda se može očekivati da i ta tema bude prepoznata kao relevantna u planskim dokumentima. Isto se može konstatovati i za temu biodiverziteta.

delove životne sredine. Opravdanje za takav pristup mogao bi se naći u potrebi za boljom preglednošću planskog dokumenta, ali je činjenica da je integralno sagledavanje kompleksa zaštite preduslov kvalitetnog definisanja planskih rešenja i konačno, jedan od osnovnih principa prostornog planiranja. Ne sme se prevideti ni da se kompleks koji se odnosi na prirodne resurse bavi, pored pitanja korišćenja i uređenja zemljišta i vode, i pitanjima njihove zaštite, što može stvoriti dodatnu konfuziju.

Takođe, sastavni deo prostornih planova su i teme koje se odnose na *zaštitu od...* odnosno: upravljanje otpadom, odbranu zemlje i elementarne nepogode, što je poseban aspekt planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite prostora.

SEGMENT ZAŠTITE U NACIONALNIM PROSTORNIM PLANOVIMA

U okviru Prvog **Prostornog plana Republike Srbije** koji je donet **1996. godine** segment *zaštite* sastavni je deo prvog poglavlja koje se odnosi na prirodne resurse i poslednjeg poglavlja gde je ova problematika razmatrana zajedno sa turizmom i prirodnom i kulturnom baštinom.

Prvo poglavlje, koje nosi naziv „Korišćenje i zaštita prirodnih resursa“, dalje je razrađeno kroz sledeće delove: Korišćenje i zaštitu poljoprivrednog zemljišta, Korišćenje i zaštita šuma, šumskih zemljišta i lovnih područja i Korišćenje i zaštita voda i vodoprivredna infrastruktura (Regionalni sistemi korišćenja, uređenja i zaštite rečnih voda, Zaštita voda od zagađivanja, Zaštita od erozije i bujica i ostale vodoprivredne grane).

Poslednje poglavlje pod naslovom „Turizam i zaštita životne sredine, prirodne i kulturne baštine“ obuhvata pored Mera zaštite životne sredine u naseljima, njihovoj okolini i drugim prostorima, Prekogranično zagađenje, a zatim Zaštitu prirodnih dobara i Zaštitu nepokretnih kulturnih dobara. Segment *zaštite* grafički je prikazan na prvoj i četvrtoj referalnoj karti.

Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, koji je donet kao razrada Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine, pri izradi prostornih planova na nacionalnom nivou, propisuje i predviđa obradu segmenta *zaštite* u okviru prve planske oblasti: (1) priroda i ekološki razvoj: zaštita i održivo korišćenje teritorije RS; zaštita i održivo korišćenje prirodnih resursa; zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine; zaštita, uređenje i održivo korišćenje predela, prirodnog i kulturnog nasleđa; odbrana zemlje, vanredne situacije, prirodne nepogode i tehnološki udesi.

U skladu sa tim, kao prvi deo **Prostornog plana Republike Srbije 2010-2020. godine**, pod naslovom „Priroda, ekološki razvoj i zaštita“, nakon poglavlja koje se odnosi na Prirodne resurse, slede poglavlja: Zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine, u okviru kojeg su obrađeni:

- Elementi životne sredine
- Upravljanje otpadom
- Efekti klimatskih promena

Biodiverzitet, zaštita i održivo korišćenje prirodnog, kulturnog nasleđa, i predela, u okviru kojeg su obrađeni:

- Biodiverzitet
- Zaštita i održivo korišćenje prirodnog nasleđa

Uporedna analiza segmenta zaštite životne sredine u prostornim planovima

- Zaštita i održivo korišćenje kulturnog nasleđa
- Zaštita i uređenje predela
- Odbrana zemlje i civilna zaštita
- Prirodne nepogode i tehnološki udesi

U okviru ovog prostornog plana napravljen je pokušaj dovodjenja u vezu *zaštite* i turizma. Naime, u okviru planske oblasti Održivi razvoj ekonomije, transporta i infrastrukture, predviđen je podnaslov: Prostorni razvoj turizma i odnos prema zaštiti. Međutim, nakon detaljne obrade turizma, potpuno je nejasan i nedorečen ostao njegov odnos prema *zaštiti*, naslovom najavljen.

U **Nacrtu trećeg Prostornog plana Republike Srbije iz 2021. godine** u okviru opšte ocene stanja ponovo se *zaštita* razmatra u dva poglavlja:

Opšta ocena stanja zaštite i održivog korišćenja prirodnih resursa

- Opšta ocena stanja poljoprivrednog zemljišta i poljoprivrede
- Opšta ocena stanja šuma, šumskog zemljišta, šumarstva i lovstva
- Opšta ocena stanja voda i vodoprivredne infrastrukture
- Opšta ocena stanja mineralnih sirovina i rudarstva

Opšta ocena stanja životne sredine, nasleđa, predela, klimatskih promena i katastrofa

- Opšta ocena stanja kvaliteta životne sredine
- Opšta ocena stanja upravljanja otpadom
- Opšta ocena stanja zaštite, uređenja i održivog korišćenja prirodnog i kulturnog nasleđa i predela
- Opšta ocena stanja prilagođavanja klimatskim promenama
- Opšta ocena stanja smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama

U okviru planskih rešenja segment *zaštite*, obrađen je kroz poglavlja: Zaštita i održivo korišćenje prirodnih resursa

- Poljoprivredno zemljište, poljoprivreda i ribarstvo
- Šume, šumsko zemljište, šumarstvo i lovstvo
- Vode i vodoprivredna infrastruktura
- Mineralne sirovine i rudarstvo

Zaštita životne sredine, nasleđa i predela

- Zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine
- Upravljanje otpadom
- Zaštita, uređenje i održivo korišćenje prirodnog i kulturnog nasleđa i predela

Prilagođavanje klimatskim promenama

Smanjenje rizika od katastrofa i upravljanje vanrednim situacijama

Zaštita i korišćenje prostora Republike Srbije

- Namena prostora
- Zaštita i rezervisanje prostora
- Identifikacija i minimiziranje konfliktnih interesa u prostornom razvoju.

Posmatrano hronološki, kroz svaki novi prostorni plan segmentu *zaštite* dodavani su novi sadržaji i definisani su novi ciljevi u skladu sa razvojnim tendencijama u ovoj oblasti. Posledično, zakonski okvir je bitno manjan, počevši od Zakona o zaštiti životne sredine iz 1991. godine, novog seta zakona iz 2004, odnosno iz 2008. godine sa svim izmenama i dopunama, kao i razvojem sekundarnog zakonodavstva kroz prateće podzakonske akte. Uz to, prihvatanjem međunarodnih obaveza, Srbija je usvojila i čitav niz strateških dokumenata koji direktno ili indirektno određuju načine delovanja u oblasti *zaštite*. Time su stvoreni preduslovi za inoviranje pristupa pitanjima poput korišćenja prirodnih resursa, zaštite životne sredine, upravljanje otpadom, klimatskih promena, zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa, predela, itd, što je evidentirano i kroz obuhvat i sadržaj prostornih planova.

SEGMENT ZAŠTITE U REGIONALNIM PROSTORNIM PLANOVIMA

Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2019), u regionalnim prostornim planovima propisano je da se *zaštita* obrađuje u okviru planskih rešenja prve i šeste planske obalsti, a to su:

- Zaštita, uređenje, korišćenje i razvoj prirodnih sistema i resursa: poljoprivredno zemljište; šume i šumsko zemljište; vode; geološki resursi.
- Zaštita životne sredine, predela, prirodnih i kulturnih dobara, organizacija prostora od interesa za odbranu zemlje i zaštitu od elementarnih nepogoda.

U Regionalnim prostornim planovima (RPP) *zaštita* je obrađena u okviru analize stanja: prirodnih resursa i zaštite životne sredine, predela, prirodnih i kulturnih dobara, kao i kasnije u okviru ciljeva, planskih rešenja i implementacije. Ipak, detaljna analiza 9 regionalnih planova otkriva da je segment *zaštite* kvalitativno i kvantitativno, sadržinski različito obrađen. Kako je ovaj segment veoma obiman, figurira praktično u 2 od 5 osnovnih planskih oblasti (priroda, društvo, privreda, infrastruktura i zaštita), detaljno će biti prikazani rezultati analize koja se odnosi na regionalne i lokalne prostorne planove (tabela 1 i 2).

Tabela 1. *Zaštita* u Regionalnim prostornim planovima

| Sadržaji RPP koji se odnosi na zaštitu | Regionalni prostorni planovi | | | | | | | | |
|--|-------------------------------------|----|-----------------|----|----|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Analiza i ocena stanja - zaštita | | | | | | | | | |
| Prirodni resursi (zemljište, šume, vode, mineralne sirovine) | + | + | +? ³ | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita i unapređenje životne sredine | +? | +? | + | +? | +? | + | + | + | + |
| Zaštita i uređenje predela | - | +? | - | - | - | - | - | - | - |
| Zaštita prirodnih dobara i biodiverziteta ⁴ | + | +? | + | +? | +? | + | + | + | + |
| Upravljanje otpadom | + | + | - | - | - | - | - | - | + |

³ U ovom RPP, samo deo koji se odnosi na šumsko zemljište u naslovu ima termin zaštita, dok to kod poljoprivrednog zemljišta, vode i geoloških resursa nije slučaj.

⁴ U nekim planovima ovaj naslov glasi: Zaštita (prirode i) prirodnih vrednosti (dobara).

Uporedna analiza segmenta zaštite životne sredine u prostornim planovima

| | | | | | | | | | |
|---|---|----|----|----|----|---|---|---|---|
| Zaštita, uređenje i unapređenje kulturnih dobara | + | +? | +? | +? | +? | + | + | + | + |
| Obrana zemlje | + | +? | - | - | - | - | - | + | - |
| Zaštita od elementarnih nepogoda i tehnoloških udesa ⁵ | + | +? | - | +? | +? | - | - | - | + |
| Planska rešenja – zaštita | | | | | | | | | |
| Zaštita prirodnih resursa (zemljište, šume, vode, mineralne sirovine) | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita životne sredine | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita prirodnih dobara | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita nepokretnih ⁶ kulturnih dobara | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita predela | - | + | + | - | - | - | - | + | - |
| Upravljanje otpadom | + | + | + | - | + | - | - | - | + |
| Organizacija prostora od interesa za odbranu zemlje | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita od elementarnih nepogoda | + | + | + | + | + | - | - | + | + |

Izvor: istraživanje autora

Legenda: 1 - RPP Administrativnog područja grada Beograda; 2 - RPP Autonomne pokrajine Vojvodine; 3 - RPP za područje Nišavskog, Topličkog i Pirotskog upravnog okruga; 4 - RPP za područje Podunavskog i Braničevskog upravnog okruga; 5 - RPP za područje Šumadijskog, Pomoravskog, Raškog i Rasinskog upravnog okruga; 6 - RPP Timočke krajine; 7 - RPP opština Južnog Pomoravlja; 8 - RPP za područje Zlatiborskog i Moravičkog upravnog okruga; 9 - RPP za područje Kolubarskog i Mačvanskog upravnog okruga

+ postoji

ne postoji

+? postoji, ali je naslovljeno sa *Zaštita*, iako je reč o stanju, a ne o stanju *zaštite* ...

Rezultati analize segmenta *zaštite* dozvoljavaju zaključak o različitim načinima obrade ovog segmenta u zavisnosti, čini se, pre svega od obrađivača plana. Naime, za poslednja 4 RPP koji su navedeni u tabeli 1 (planovi označeni brojevima 6,7,8 i 9) obrađivač je Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (u konzorcijumu sa još nekim firmama), dok je za prethodna dva (planovi označeni brojevima 4 i 5) obrađivač Geografski fakultet (u konzorcijumu sa još nekim firmama). Između ove dve grupe planova posoje uočljive razlike, ali su još uočljivije sličnosti unutar posmatranih grupa planova.

U nekim planovima *zaštita* se kao termin javlja u okviru analize i ocene postojećeg stanja (planovi označeni brojevima 2, 4 i 5, oznaka u legendi **+?**), što se može smatrati upitnim. Naime, mišljenja smo da zaštita može biti cilj i/ili plansko rešenje, ali u kontekstu ispitivanja stanja u kojem se nalaze prirodni resursi ili životna sredina, prirodna i kulturna dobra itd., ne ocenjuje se stanje zaštite životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara itd., nego stanje u kojem je životna sredina, prirodna i kulturna dobra itd. (Pravilnikom je propisano da se radi *skraćeni prikaz i ocena postojećeg stanja*, ali ne i detaljniji sadržaj po tematskim obalstima: priroda, društvo, privreda, infrastruktura, zaštita).

⁵ U nekim planovima ovaj naslov glasi: Uređenje i organizacija prostora specijalnih namena i funkcionisanja u vanrednim situacijama. Tada obuhvata i temu odbrane zemlje.

⁶ U nekim planovima je izostavljena reč „nepokretnih“ što smatramo nekorektnim.

Kao rezultati analize otvaraju se još neka pitanja:

1. u planovima se pojavljuju sledeći terimini: prirodna dobra, prirodne vrednosti, prirodni uslovi, prirodni resursi, ili samo priroda. Pri tome treba imati u vidu relativnost pojma resurs, odnosno da svaki prirodni uslov nije resurs. Pri tom kao prirodni resursi razmataraju se: zemljište, šume, vode i mineralne sirovine, dok se u okviru životne sredine razmatraju zemljište, voda i vazduh.
2. zaštita prirodnih resursa (zemljišta, vode...) je nekada obrađena u okviru Prirodnih resursa, dok je u nekim planovima u okviru Zaštite životne sredine.
3. zaštita voda se najčešće javlja kao sastavni deo poglavlja prirodnih resursa (zajedno sa poljoprivrednim zemljištem, šumama i šumskim zemljištem i mineralnim sirovinama). Međutim, u nekim planovima se javlja i kao deo Vodoprivredne infrastrukture (planovi označeni brojevima 2,5 i 9⁷), ili u okviru Zaštite životne sredine (zajedno sa zaštitom zemljišta i vazduha).
4. zaštita od voda je u nekim planovima deo Zaštite prirodnih resursa, (planovi označeni brojevima 1,4 i 5), a čini se primerenijim da bude deo ili Vodoprivredne ifrastukture, što i jeste u većini planova kao posebno poglavlje ili posredno predviđanjem izgradnje akumulacija, ili kao deo Zaštite od prirodnih nepogoda (kao što je u RPP APBeograd).
5. upravljanje otpadom (u Pravilniku se ne spominje) je u nekim planovima u okviru poglavlja koje se odnosi na Zaštitu životne sredine (plan označen brojem 1) dok je u nekim planovima deo poglavlja Komunalna infrastruktura (planovi označeni brojevima 2,5 i 9), ili se čak javlja u sastavu i jednog i drugog (plan označen brojem 3). U planovima označenim brojevima 6,7 i 8 ta tema je izostavljena, ili vrlo kratko spomenuta.
6. zaštita predela je obrađena u svega 3 regionalna prostorna plana, i to uvek u kontekstu planskih rešenja, nekada kao posebno poglavlje, a nekada (planovi označeni brojevima 3 i 8) kao sastavni deo Zaštite prirodnih vrednosti. Predeli nisu bili predmet analize i ocene postojećeg stanja.

SEGMENT ZAŠTITE U PROSTORNIM PLANOVIMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE (PPJLS)⁸

Sve jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji usvojile su prostorne planove. Za potrebe ovog rada, nasumično je odabrano 6 PPJLS (tabela 2).

Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2019), u PPJLS propisano je da se *zaštita* obrađuje u okviru planskih rešenja druge i sedme planske obalsti, a to su:

- zaštita, uređenje, korišćenje i razvoj prirodnih sistema i resursa (poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vode, geološki resursi i drugo)
- pravila i mere zaštite životne sredine, predela, prirodnih i kulturnih dobara (zaštita životne sredine i zaštita, uređenje i unapređenje predela, zaštita, uređenje i

⁷ U većini RPP u okviru Vodoprivredne infrastrukture nalazi se poglavlje naslovljeno: Prečišćavanje otpadnih voda.

⁸ Prostorni planovi područja posebne namene nisu analizirani za potrebe ovog rada zbog ograničenog obima istraživanja.

Uporedna analiza segmenta zaštite životne sredine u prostornim planovima

unapređenje prirodnih dobara, zaštita, uređenje i unapređenje kulturnih dobara, organizacija prostora od interesa za odbranu zemlje i zaštitu od elementarnih nepogoda i drugo);

- Poslednjim izmenama Pravilnika iz sadržaja polaznih osnova za izradu PPJLS izostavljen je deo koji se odnosi na analizu i ocenu postojećeg stanja. Analiza više PPJLS pokazuje da se taj deo u planovima donetim nakon izmena Pravilnika uglavnom izostavlja (Irig i Veliko Gradište). U planovima koji taj deo sadrže, kao i u RPP, ima primera da se u okviru analize i ocene stanja prirodnih resursa ili životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara, predala govori o zaštiti istih (Ljig). Takođe, u vezi sa segmentom *zaštite* mogu se izvesti sledeći zaključci:
- zaštita zemljišta je nekada obrađena u okviru poglavlja Zaštita prirodnih resursa, dok je u nekim planovima u okviru Zaštite životne sredine.
- zaštita voda je uglavnom obrađena u okviru Zaštite životne sredine. Međutim, u nekim planovima zaštita voda i zaštita od voda data je u delu koji se odnosi na Vodoprivrednu infrastrukturu (Veliko Gradište i Valjevo), dok je u nekim u okviru analize stanja (Vranje),
- pravilnikom propisan deo koji se odnosi na uređenje i unapređenje predela, često izostaje u PPJLS (Vranje i Veliko Gradište),
- pravilnikom propisan deo koji se odnosi na organizaciju prostora od interesa za odbranu zemlje i zaštitu od elementarnih nepogoda vrlo je različito obrađen u PPJLS: odvojeno, zajedno ali pod najrazličitijim nazivima kao na primer: Smanjenje rizika od katastrofa i upravljanje u vanrednim situacijama (Ljig), Zaštita od elementarnih nepogoda, prihvatljiv seizmički rizik i obezbeđenje interesa za odbranu zemlje (Valjevo), ili nije uopšte obrađen (Veliko Gradište).

Tabela 2. *Zaštita* u Prostornim planovima jedinica lokalne samouprave

| Sadržaji PPJLS koji se odnosi na Zaštitu | PPJLS | | | | | |
|---|-------|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Analiza i ocena stanja - zaštita | | | | | | |
| Prirodni resursi (zemljište, šume, vode, mineralne sirovine) | + | - | + | - | + | + |
| Zaštita životne sredine | + | - | + | - | + | + |
| Uređenje i unapređenje predela | + | - | - | - | - | - |
| Zaštita prirodnih dobara | + | - | + | - | + | + |
| Zaštita kulturnih dobara | + | - | + | - | + | + |
| Upravljanje otpadom | + | + | - | - | + | - |
| Odbrana zemlje | - | - | + | - | - | - |
| Zaštita od elementarnih nepogoda i tehnoloških udesa | + | - | + | - | - | - |
| Planska rešenja - zaštita | | | | | | |
| Zaštita prirodnih resursa (zemljište, šume, vode, mineralne sirovine) | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita životne sredine | + | + | + | + | + | + |
| Zaštita prirodnih dobara | + | + | + | + | + | + |

Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|
| Zaštita kulturnih dobara | + | + | + | + | + | + |
| Uređenje i unapređenje predela | + | + | - | - | + | + |
| Upravljanje otpadom | + | + | - | - | + | - |
| Organizaciju prostora od interesa za odbranu zemlje i zaštitu od elementarnih nepogoda | + | + | + | - | + | + |

1-Ljig, 2-Irig, 3-Vranje, 4-Veliko Gradište, 5-Pančevo, 6-Valjevo

+ postoji

ne postoji

+? postoji, ali je naslovljeno sa Zaštita, iako je reč o stanju, a ne o stanju zaštite ...

ZAŠTITA NA REFERALNIM I TEMATSKIM KARTAMA

U Prostornom planu Republike Srbije iz 1996. godine, Referalna karta 4 - Plan turizma i zaštite prostora, urađena je na osnovu sledećih izvornih tematskih karata: Organizacija prostora za turizam, Zaštita i unapređenje životne sredine, Zaštita prirodnih dobara i ekosistema i Zaštita nepokretnih kulturnih dobara.

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji 2009, PPRS sadrži tri, a ostale vrste prostornih planova po 4 referalne karte, od kojih treća nosi naziv: Turizam i zaštita prostora, a propisano je i da „sadrži naročito turističke zone i lokacije, zone ugroženosti i aktivnosti na zaštitu životne sredine, prirodna i nepokretna kulturna dobra“.

U PPRS iz 2010. godine *zaštita* je predstavljen na Referalnoj karti 5 – Turizam i zaštita životne sredine, prirodnog i kulturnog nasleđa. Osnov su bile brojne tematske karte.

U Nacrtu poslednjeg PPRS-a *zaštita* je predstavljena na brojnim tematskim kartama i na Referalnoj karti 4 - Turizam i zaštita prostora. Pod istim nazivom *zaštita* je uglavnom predstavljena na trećoj referalnoj karti i u Regionalnim prostornim planovima i u Prostornim planovima jedinica lokalne samopurave⁹.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Iako je *zaštita* sastavni deo različitih razvojnih, strateških dokumenata, ukoliko fokus zadržimo na prostornim planovima, mozaik različitih pristupa, kada je u pitanju način obrade segmenta *zaštite* koji nudi praksa, čak i kada su u pitanju prostorni planovi na istim teritorijalnim nivoima, ide u prilog tezi da ne postoji koncenzus u vezi sa načinom analize i ocene stanja u oblasti *zaštite*, kao ni pri definisanju ciljeva i planskih rešenja. Upravo u tom kontestu rezultati sprovedene analize trebalo bi da doprinesu utvrđivanju optimalnog načina obrade ovog segmenta, primerenog potrebama prostornog planiranja.

Pre svega, neosporna je potreba da se predmetna problematika permanentno unapređuje i usmerava u pravcu aktuelnih trendova, poštujući teritorijalni nivo koji je predmet planiranja, kao i specifičnosti planiranog područja. Inoviranje metodologije i pristupa, zasnovano na inostranim iskustvima, koja mogu biti instruktivna za domaću praksu, kao i dobrim (i lošim) primerima domaće prakse, svakako bi doprinelo optimalnom načinu obrade ovog segmenta i korektnosti definisanih planskih rešenja. Ono na čemu se i dalje

⁹ U prostornom planu opštine Ub, naziv karte koja se odnosi na ovu problematiku je: Plan prirodnih resursa, zaštite životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara i turizma (obrađivač: Arhitektonski fakultet Beograd i Arhiplan Arandelovac).

Uparedna analiza segmenta zaštite životne sredine u prostornim planovima

mora insistirati jeste poštovanje domaće legislative, strogo uvažavanje graničnih kapaciteta prostora, usklađenost mogućnosti, postojećih ograničenja i potreba na planiranom području i konačno, zasnivanje plankih rešenja na principima održivog razvoja.

Jedan od najozbiljnijih izazova za planere je svođenje konflikata u prostoru na najmanju moguću meru (poljoprivreda vs. zaštita, turizam vs. zaštita; druge ekonomske delatnosti vs. zaštita). U skladu sa načelom relativizacije, planska rešenja koje vode razvoju na planiranom području nikako ne treba posmatrati kao antipod zaštiti prostora, ni obratno. Naprotiv, treba težiti rešenjima koja će omogućiti i zaštitu i razvoj na planiranom području, u skladu sa njegovim osobenostima i kapacitetima, kako je navedeno i u evropskim, krovnim, strateškim dokumentima (ESDP 1999; TA 2011; TA 2030; UA 2016; CE Hanover 2000, ESPON ET 2050).

Još jedan značajan preduslov planiranju održivog razvoja jeste podizanje svesti stručne i šire javnosti o značaju zaštite životne sredine (Maksin & Milijić, 2010; Chettiparamb & Thomas, 2012; Lemos, Fischer & Souza, 2012). Izazovi u izradi prostornih planova potiču i od nedovoljne edukacije, informisanosti i interesovanja svih onih koji bi trebalo da doprinesu njihovoj izradi (lokalna samouprava, stanovništvo, stručni kadar itd.) i sprovođenju (donosioci odluka). Edukacija i uključivanje predstavnika lokalnih zajednica, obučenos lokalnih službi u oblastima javnih politika i dr. takođe bi doprinelo kompleksnijem, sadržajnijem i društveno odgovornijem pristupu kakav ova problematika zahteva i zaslužuje. Posebno je važna uloga donosioca odluka u postplanskoj fazi procesa planiranja, odnosno u implementaciji planskih rešenja. Implementacija planova, kao jedan od ozbiljno nerazvijenih segmenata planskog procesa, a koji je u nadležnosti države, može se izdvojiti kao uzrok brojnih problema i još jedan izazov sa kojim planiranje u Srbiji tek treba da se suoči.

Konačno, izvestan doprinos kvalitetu obrade segmenta zaštite u prostorno-planskim dokumentima dalo bi standardizovanje pokazatelja koji se odnose na zaštitu (njihovog broja, naziva, načina praćenja), a kojima bi bili obuhvaćeni različiti aspekti tretirane problematike, sa nivoom detaljnosti koji bi osvetlio kvalitet i raznovrsnost potencijala životne sredine, i olakšao realniju valorizacija prostora i konsekventno donošenje održivih planskih rešenja koja bi se lakše sprovodila. Jedan od preduslova tome je i obezbeđivanje neophodnih podataka, koji bi bili konstantno ažurirani.

LITERATURA I IZVORI

Васиљевић Н. (2012): Планирање предела као инструмент просторног развоја Србије. Докторска дисертација, Шумарски факултет, Београд.

ESDP 1999. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU.

ESPON ET 2050. Policy Brief – Territorial Scenarios for Europe towards 2050, EU.

Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - исправка, 64/2010 - одлука уставног суда, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука уставног суда, 50/2013 - одлука уставног суда, 98/2013 - одлука уставног суда, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - веза са другим законом и 9/2020 и 52/2021).

Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон и 43/11 – одлука УС, 14/16, 76/2018, 95/2018 - др. закон и 95/2018 - др. закон).

Закон о потврђивању Европске конвенције о пределу („Сл. гласник РС Међународни уговори“, бр. 4/11)).

Lemos, C., Fischer, T. Souza, M. (2012). Strategic environmental assessment in tourism planning — Extent of application and quality of documentation. *Environmental Impact Assessment Review*, 35, 1–10.

Maksin, M. & Milijić, S. (2010). Strategic planning for sustainable spatial, landscape and tourism development in Serbia. *SPATIUM*, 23 (November, 2010), 30–37.

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, „Сл. гласник РС“, број 32/19.

Просторни план Републике Србије (1996). Закон о Просторном плану Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 13/1996).

Просторни план Републике Србије 2010-2014-2021. године (2010). Министарство заштите животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање. Београд.

Просторни план Републике Србије од 2021. до 2035. године, нацрт (2021). Министарство грађевинарства, саобраћаја инфраструктуре, Сектор за просторно планирање и урбанизам. Београд.

Регионални просторни план Аутономне Покрајине Војводине до 2020. године, https://www.zavurbvo.co.rs/images/planovi/rpparv/RPP_APV-za_Web.pdf

Регионални просторни план за подручје Златиборског и Моравичког управног округа, <http://zlatiborski.okrug.gov.rs/attachments/article/66/regionalni%20PP%20za%20podrucje%20ZUO%20i%20MUO.pdf>

Регионални просторни план Административног подручја града Београда, http://www.europisi.com/dokumenti/adminBG10_04.pdf

Regionalni prostorni plan za područje Šumadijskog, Pomoravskog, Raškog i Rasinskog upravnog okruga. („Sl. glasnik RS“, br. 56/10)

Regionalni prostorni plan za područje Podunavskog i Braničevskog upravnog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 8/2015)

Regionalni prostorni plan za područje Nišavskog, Topličkog i Pirotskog upravnog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 1/13)

Regionalni prostorni plan opština Južnog pomoravlja, („Sl. glasnik RS“, br. 83/2010)

Regionalni prostorni plan Timočke krajine (Sl. glasnik RS“, br. 15/2009)

Регионални просторни план Колубарског и Мачванског округа (Сл. гласник РС“, 11/2015)

TA 2011. Territorial Agenda of The European Union 2020.

TA 2020. Territorial Agenda 2030- A future for all places. EU.

UA 2016. Urban Agenda for the EU - Pact of Amsterdam. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

Chettiparamb, A. & Thomas, H. (2012). Tourism and spatial planning. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 4:3, 215-220. DOI: 10.1080/19407963.2012.726157

CE Hanover 2000. Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent. <https://rm.coe.int/1680700173>