

СНЕЖАНА БУРЂИЋ  
ДЕЈАН ФИЛИПОВИЋ\*

### ТРЕТМАН ЗАШТИЂЕНИХ ПРИРОДНИХ ДОБАРА У СИСТЕМУ ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА

**Садржај:** У складу са актуелним смерницама и политиком која води ка унапређењу и очувању животне средине у целини, и посебно њеним вредним и раритетним природним појавама и просторима који се могу издвојити под категорију заштићеног природног добра или простора, нужно је овај активан и интегралан приступ имплементирати и у сва планска документа којима се регулише намена неког простора. Цивилизовано друштво које води рачуна о свом животном окружењу не само у краткорочном, блиском временском периоду, већ и оном који ће бити реалност за многе будуће генерације, посебно пажњу мора посветити адекватном процесу планирања простора и у склопу њега и заштити природе. Начин газдовања и свесне, експертске смернице којима се контролише природни развој неког добра, морају бити хармонично повезани са реалним стањем у којем се оно налази, али нипошто посматрано само у његовој изолованости, већ у стварном окружењу и у његовој планираној перспективи.

**Кључне речи:** заштита природе, заштићено природно добро, законски оквир, просторно планирање.

**Abstract:** In compatibility with actual recommendations and policy which leads to improvement and preservation of integral environment and especially its valuable and rare natural features and complex territory, which may separate under category of protected natural asset or area, it is necessary to implement these active and integral approach to all variety of planning documents who have purpose for regulation of some area. Civilized society which take care about their environment not only in short time period but in the period who will be reality for many of future generations, must take special interests in process of spatial planning and its integral part, nature protection. Way of managing and advisedly, expert references which are need to controlling natural development of some asset, have to be harmonically connected with real state of same asset, but none observed only in their isolation, yet in real environment and their planned perspective.

**Key words:** nature protection, protected natural asset, low regulative framework, spatial planning.

#### Увод

Заштита и унапређење, али и рационално управљање природним добрима, све више добијају приоритет у настојању да се обезбеде еколошки здравији и хуманији услови живота и рада. Стављање под заштиту одређених природних добара има за циљ спречавање сваке активности којом би се могло непосредно или посредно нарушити стање заштићених природних средина и заштићених објеката природе. Уз то, стављањем под заштиту природно вредних и јединствених својстава, стварају се повољни услови за њихово очување, унапређење и негу кроз примену одговарајућег система управљања. У условима када је све више конфликта између тенденција усмерених ка заштити и њима супротстављених утилитарних активности којима се валоризују природна добра, неопходно је утврдити одговарајуће мере заштите које ће

---

\* Мр Снежана Бурђић, асистент, Географски факултет, Студентски трг 3/3, Београд.  
Др Дејан Филиповић, доцент, Географски факултет, Студентски трг 3/3, Београд.

представљати интегралне елементе планских докумената различитог просторног обухвата и намене.

Основа планске заштите животне средине у целости, а самим тим и природних добара, регулише се одговарајућим просторним планом који детаљно анализира и сагледава простор различитог обухвата (републички, регионални, локални ниво) и дефинише у склопу њега, заштиту природе према одређеним потребама. Уколико посматрамо заштиту природе кроз процес планирања као стратешку, а пре свега експертску активност, онда је могућност превазилажења јаза између екологистичких и утилитаристичких циљева реалност. У том циљу, сагласни смо са констатацијом коју даје Максин-Мићић М. (2000) да: „Стратешко планирање обухвата планове и политике који имају намену формирања општег планског оквира и основа, индикативан је (усмеравајући) и подложен даљој разради, али је и поред тога опште прихваћен приступ који се не може мењати „детаљима”, односно на нижим нивоима”.

Између осталог, Stojkov В. (2001) наглашава да: „корелација тзв. еколошког комплекс са економским и социјалним, чини тзв. корелацију одрживости која у просторном планирању данас треба да чини како аксиолошки, тако и методолошки основ, што упућује на сарадњу географских, социјалних и економских наука, али и на интересну сарадњу ресора управа надлежних за планирање просторног, економског и социјалног развоја”. Извесно је, да је једино применом концепције комплексног и интегралног планирања простора могуће остварити заштиту природно вредних добара која ће оптимално уважавати њихове еколошке особености и законитости развоја.

### **Законски оквир заштите природе кроз систем планирања**

Имплементација активности усмерених ка заштити природе кроз планска документа, предвиђена је законском регулативом из области заштите животне средине и планирања и уређења простора.

Закон о заштити животне средине Републике Србије, усвојен крајем 2004. године, требало би да омогући да се систем заштите природе реализује на интегралним основама, чему ће између осталог допринети и доношење посебног закона о заштити природе (члан 10).<sup>1</sup> Закон је чланом 9 дефинисао и основна начела заштите животне средине Србије у оквиру којих се предвиђа и начело очувања природе: „природне вредности користе се под условима и на начин којим се обезбеђује очување вредности геодиверзитета, биодиверзитета, заштићених природних добара и предела”. Као што је већ познато, претходним системским законом из ове области (Закон о заштити животне средине РС, 1991), дефинисана је и основна јединица заштите као **заштићено природно добро**, при чему је из ње у зависности од суштинских својстава, просторног обухвата, степена угрожености и сл,

<sup>1</sup> Интегралан приступ заштити природе између осталог обухвата: научну валоризацију и евиденцију компоненти биодиверзитета, нарочито угрожених биљних и животињских врста и екосистема; принципе активне заштите и планског коришћења у складу са одредбама међународних и националних конвенција, резолуција, акционих планова и других докумената; идентификацију процеса и категорија активности који имају или могу имати значајан негативан утицај на очување и одрживо коришћење природних добара; изграђивање комплементарности између потреба заштите природе, привреде и локалне заједнице (становништва) и спречавање антагонизма и противуречности између њих; едукацију локалног становништва у циљу развијања интереса за ограничено и мудро коришћење заштићених просторних целина; усклађивање различитих облика туристичко-рекреативног и привредног искоришћавања простора са потенцијалним природним могућностима и капацитетом датог простора; интензивирање међународног и међуинституционалног повезивања, како у нашој земљи тако и у свету (размена искустава, информација и концепта управљања) кроз укључивање у европску и светску мрежу заштићених добара (нпр. асоцијација EUROПARK, Панпескови, МаВ) итд.

изведено седам врста заштите (национални парк, резерват природе, специјални резерват природе, парк природе, предео изузетних природних одлика, споменик природе и природне реткости).

Према Закону о заштити животне средине (2004), одрживо коришћење и заштита природних вредности обезбеђују се кроз реализацију **Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара**, као и **Стратегије просторног развоја Републике**.

Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара се доноси за период од најмање десет година. Њена реализација је предвиђена преко израде и спровођења планова и програма управљања природним ресурсима и добрима. Неопходан елемент ове Стратегије јесте јасно дефинисан систем вредновања на основу којег ће бити дефинисани услови одрживог коришћења природних ресурса и добара.

**Уређење простора**, коришћење природних ресурса и добара **одређено просторним и урбанистичким плановима** и другим плановима (планови уређења и основе коришћења пољопривредног земљишта, шумске, водопривредне основе и програми) **заснива се на обавези да се:**

- природни ресурси и добра чувају, унапређују и у највећој мери обнављају, а ако су необновљиви да се рационално користе,
- **обезбеди заштита и несметано одвијање функција заштићених природних добара са њиховом заштићеном околином,**
- обезбеди очување изграђеног простора,
- обезбеде услови за одмор и рекреацију човека,
- одреде мере заштите животне средине,
- прикаже постојеће стање и планирано стање са мерама потребним да се планови остваре.

О значају стратешког приступа заштити природе, као делу интегралне заштите животне средине, сведочи и податак да је чланом 35 Закона, предвиђено увођење новог регулативног инструмента који повезује заштиту животне средине и планирање простора. По први пут у теорији и пракси заштите природе и планирања у Србији, уводи се „Стратешка процена утицаја на животну средину” која је формулисана посебним Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину (*Службени гласник РС, бр.135/04*).

Чланом 5, Закона о СПУ дефинисано је да се „Стратешка процена утицаја на животну средину” врши за планове, програме и основе у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, очувања природних станишта и дивље флоре и фауне, којима се успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину. Под појмом планови и програми подразумевају се сви развојни или други планови и програми, укључујући и њихове измене.

Како се за одређена заштићена природна добра (националне паркове, паркове природе и специјалне природне резервате) доносе просторни планови, одредбе овог Закона се примењују и за ова планска акта.

**Основни садржај стратешке процене утицаја прописан је чланом 12 Закона.** Основа за детаљну разраду садржаја СПУ је обухват који је дефинисан Одлуком о изради стратешке процене и садржи:

- полазне основе стратешке процене,
- опште и посебне циљеве и избор индикатора,

- процену могућих утицаја са описом мера предвиђених за смањење негативних утицаја на животну средину,
- смернице за израду стратешких процена на нижим хијерархијским нивоима и процене утицаја на животну средину,
- програм праћења стања животне средине у току спровођења плана и програма (мониторинг),
- приказ коришћене методологије у изради стратешке процене,
- приказ начина одлучивања, опис разлога одлучујућих за избор датог плана и програма са аспекта разматраних варијантних решења и приказ начина на који су питања животне средине укључена у план или програм,
- закључке до којих се дошло током израде извештаја о стратешкој процени представљене на начин разумљив јавности,
- друге податке од значаја за стратешку процену.

На основу напред наведеног, сваки просторни план подручја посебне намене имаће урађену стратешку процену утицаја на животну средину, а она ће обухватити и просторе који су резервисани за потребе заштите природе. На овај начин биће омогућено адекватно и правовремено реаговање на све динамичне процесе који су на простору посебне намене испровоцирани неким антропогеним утицајем, или су настали као последица неког другог импулса који је довео до нарушавања природне равнотеже.

У **Закону о планирању и изградњи** (2003), између осталог, третира се и проблематика заштите природе. Она је обухваћена планским документом који члан 18 Закона дефинише и предвиђа за имплементацију у облику **Шеме просторног развоја**. Шеме се дефинишу као: „врста планског документа којима се ближе одређује просторни развој појединих области за које су основе просторног развоја утврђене у Стратегији и то: високог образовања и научно-истраживачког рада, културе, здравства и социјалне заштите, информација и телекомуникација, мултимодалног транспорта, рударства и енергетике, капиталне привреде, *природних и руралних подручја*, спорта и рекреације.”

Према **Правилнику о садржини и изради планских докумената** (2003) **Шема просторног развоја природних и руралних подручја** садржи: *дугорочни просторни развој и услове за очување националне природне баштине* у складу са постојећим активностима и локалним географским условима, а у функцији заштите животне средине, са циљем одржања и унапређења квалитета животне средине, биолошког диверзитета, рационалног коришћења необновљивих ресурса. Ова шема дефинише услове за реализацију активности на превенцији природних и антропогених ризика, одређује деградирана или угрожена подручја и активности неопходне за њихову ревитализацију. Шеме просторног развоја припремају надлежна министарства у сарадњи са Републичком Агенцијом за просторно планирање.

Извесно је да је увођење *Шема просторног развоја природних и руралних подручја* у законодавну политику планирања простора Републике Србије, важан корак који ће допринети да се остваре стратешки, дугорочни циљеви просторног развоја усаглашени са укупним економским, социјалним, еколошким и културно-историјским развојем. Од посебног је значаја такав приступ заштити природе, јер је он интегрални део *Стратегије просторног развоја Републике Србије* представљене у члану 17 истог Закона, као хијерархијски и суштински најсложенијем планском документу који је Законом предвиђен.

### Заштита природе у Просторном плану Републике Србије

Просторним планом Републике Србије (1996) планирана је заштита природних добара територије Републике на основу општих и посебних критеријума, са основним циљем да се заштита природе приближи нивоу развијених европских држава уз примену домаћих и међународних искустава и стандарда. Општи критеријуми заснивају се на следећим поставкама:

- заштита биодиверзитета и заштита посебних природних (и културних) вредности међународног, националног, регионалног и локалног значаја (нивоа);
- рационално коришћење природних ресурса које је примерено широј националној и регионалној политици у области социоекономског, еколошког и општег развоја;
- одрживи развој заштићених подручја и заштићених зона (зона утицаја) који има позитиван утицај на развој и квалитет живљења на регионалном и локалном нивоу.

Овим просторно најобухватнијим, суштински и хијерархијски најсложенијим планским документом, дате су и основне поставке за примену његових смерница и спровођење у планским документима нижег ранга (регионални план, план подручја посебне намене, општински план) тако да се из области заштите природних добара сугерише и наводи следеће:

- потребно је извршити инвентаризацију и вредновање посебних природних добара, утврдити простор који се ставља под посебну заштиту (са наменом површина), као и мере, режиме заштите и начин коришћења;
- заштита на подручјима посебне намене тј. у оквиру других планских целина спроводи се у складу са посебним условима који су утврђени актом о проглашењу заштите;
- приликом санације еколошки угрожених подручја, поред техничких мера заштите потребно је користити и биолошке мере са основним циљем ревитализације подручја, повећања еколошке стабилности и разноврсности ради започињања процеса проградације применом реинтродукције аутохтоних врста флоре и фауне;
- за све објекте и радове у подручјима заштићених природних добара обавезна је израда анализа утицаја на животну средину.

Посебно се наглашава да у планском периоду и убудуће остају заштићене оне просторне целине које се и сада воде у статусу заштићених (национални паркови, паркови природе, резервати природе и сл.), али је и поред тога њихово стање неопходно редовно пратити и предлоге заштитних статуса и категоризације подвргавати ревизији. Према планираном, требало би да се до 2010. године проценат површина које се налазе у статусу заштићених природних добара прошири на 10% укупног простора Републике. Од 1996. године када је под неким обликом заштићеног природног добра било 4,97% територије Србије, према Васиљевићу, 2003. године њихова површина је износила 514.000 ha што је чинило око 6% територије наше Републике.

Сваким планом се мора дати детаљан преглед конкретних предлога за будућа решења о стављању под статус заштите потенцијално вредних добара. Планирање будуће заштите природних добара укључује и специфичности које су издвојене на основу посебних критеријума који обједињавају:

- национални, европски и светски значај природног добра;
- угроженост природног добра;
- могућност укључивања у међународне програме и активности заштите биодиверзитета и природе.

Важно је истаћи да је заснованост планске заштите природе на основу посебних критеријума искључиво могућа уколико су они постављени на основу општих критеријумских поставки као што су: очување амбијенталних, естетских и рекреативних потенцијала простора, постиже се преко заштите, уређења и адекватног коришћења већих природних целина; посебан значај дати уређењу и коришћењу „заштитних зона” око заштићених природних добара; успостављање еко-мреже заштићених природних добара као подручја посебне намене и зелених коридора, ради заштите квалитета животне средине и међу природним добрима сличних вредности, предност треба дати заштити и уређењу оних добара која се интензивније користе (уз веће градове, саобраћајне коридоре, туристичке центре).

### **Заштита природе у просторним плановима нижег ранга**

Методологија планирања и заштите природних добара обавезује да се за све врсте планова, у оквиру просторно-урбанистичке документације, изврши вредновање природних обележја (потенцијала и ограничења) добара, што имплицира обавезу планске обраде сегмента заштите природе.

Просторни план подручја посебне намене доноси се за просторне целине чију посебност одређује једна или више опредељујућих намена, и то, између осталог и за **подручје националног парка и друго веће подручје природног добра (паркови природе, специјални резервати природе)**. Подручје просторног плана обухвата проглашено или предложено подручје природног добра, са заштитним зонама које обухватају различите нивое заштите, односно режиме којима је прописан скуп мера и услова којима се одређује начин и степен заштите, коришћења, уређења и унапређења заштићеног природног добра.

Приликом израде просторних планова, од републичког до општинског, морају се испоштовати услови који се постављају ради заштите природе. Уз то, текстуални део просторног плана садржи и обавезе, услове и смернице из планских докумената вишег реда, као и скраћени приказ постојећег стања. Посебан, и најзначајнији део плана, односи се на ограничења и потенцијале подручја за које се план ради.

Специфичност се огледа у томе што заштићено природно добро, стављањем под заштиту, има већ прописане режиме и зоне заштите, тако да би се просторним планом требало извршити оцењивање са аспекта њихове применљивости. Управо зато, претходно помињана стратешка процена утицаја на животну средину, је важан инструмент за оцењивање планских решења са аспекта заштите животне средине и простора, у овом случају заштићених природних добара.

Као најзначајнији део плана, посебно када се ради о планској документацији која третира заштићена природна добра, издваја се финални корак или његова имплементација у конкретно окружење. Теоријски посматрано, адекватна **имплементација подразумева** да се у плану дефинишу:

- листа приоритетних активности за имплементацију просторног плана,
- учесници у имплементацији просторног плана,
- мере и инструменти за имплементацију, и
- уговор о имплементацији.

Од бројности и јачине изражених конфликтних односа и утицаја на конкретном простору који је обухваћен планом, зависиће и практична реализација планом

предвиђених решења. Скоро по правилу, предвиђена планска решења која третирају проблематику заштите природе остају усамљена, чак и у склопу интегралног планирања заштите животне средине, и самим тим супротстављена осталим планом предвиђеним активностима и наменама простора. Из тих razloga, ефекти и сврсисходност планом предвиђених решења по заштићена природна добра, постају доступни одговарајућој процени вредности тек пошто се приступило имплементацији.



Скица 1. Програмска подршка спровођењу заштите и резервисања простора (Maksin-Mičić, 2000).

### Закључак

Заштићена природна добра, као вредности од изузетног научног, еколошког, едукативног и естетског значаја, представљају јавно добро, али и оне природне целине у којима долази до преплитања различитих интереса, учесника у процесу управљања заштићеним подручјем, дефинисања развојних политика и интереса на националном, регионалном и локалном нивоу. Евидентно је да би досадашњу праксу заштите природе посматрану кроз систем просторног планирања, требало оценити

као сврсисходну, али недовољно флексибилну и оперативну према динамици промена које се одвијају у комплексном животном окружењу и реалном времену.

Ти проблеми се могу премостити уколико се приступи интегралном, стратешком планирању које према препорукама WCPA (World Commission on

Protected Areas) обухвата интензивнију заштиту језгара заштићених простора, развој „тампон” зона око центара заштите, формирање коридора који ће бити еколошки одрживи и усаглашени између заштитних језгара и обнављање и ревитализацију простора који су већ изгубили своје еколошке вредности (Parks for Life, 1997).

#### ЛИТЕРАТУРА

- Vasiljević B. (2003): **Zaštita prirode, razvoj i uređenje prostora u Srbiji**, Zbornik radova sa skupa „Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine”, Asocijacija prostornih planera Srbije, Beograd.
- Ђурђић С. (2001): **Стање заштите природе у Србији и стратегија даљег унапређења**, магистарски рад, Географски факултет, Београд.
- Закон о заштити животне средине**, Службени гласник РС, број 66/91, Београд, 1991.
- Закон о заштити животне средине**, Сл. гласник РС, бр.135/04, Београд
- Закон о планирању и изградњи**, Сл. гласник РС, бр.47/03, Београд
- Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину**, Сл. гласник РС, бр.135/04, Београд
- Љешевић М., Ђурђић С., Филиповић Д. (2001): **Улога локалне заједнице у заштити природне баштине**, Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља, Београд.
- Maksin-Mičić M. (2000): **Zaštita i rezervisanje prostora – normativnost i praksa**, Geografski fakultet, Beograd.
- Parks for Life**, Proceedings of the IUCN/WCPA, European Regional Working Session on Protecting Europe's Natural Heritage, Rügen, 1997.
- Правилник о садржини и изради планских докумената**, Сл. гласник РС, бр.60/03, Београд.
- Stojkov B. (2001): **Prirodna i životna sredina kao osnovni predmet planiranja**, Zbornik radova sa skupa „Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine”, Asocijacija prostornih planera Srbije, Beograd

SNEŽANA ĐURĐIĆ  
DEJAN FILIPOVIĆ

#### Summary

##### A TREATMENT OF PROTECTED NATURAL ASSETS IN THE SYSTEM OF SPATIAL PLANS

The paper comprised analyses of nature protection position and importance through various levels in spatial planning (republic, regional, plan of area of special assignment, local). A fundamental basis represents appropriate low framework that treats nature protection problems and spatial planning in Serbia also (Law of environmental protection and Law of planning and construction). According to those legislative documents, a special emphasis is based on the importance of adequate implementation of strategic assessment effects that are promoted as a new regulative instrument in Serbian environmental legislative. The purpose of that strategic approach is to maintenance affirmation of sustainable nature protection in the concept of integral spatial planning. A methodology of planning and protection of natural assets, undertakes that for every plan rang, into spatial and urbanism documentation, have to be accomplish natural features evaluation (potentials and restrictions), that implied obligation of nature protection segment in spatial planning. According to the expressed conflicts relations and influences, and theirs intensity and quantity on the specific area that is covered by spatial plan, dependence of practical realization and implementation effectiveness will be apparent.