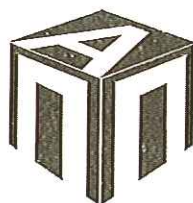


ASOCIJACIJA PROSTORNIH PLANERA SRBIJE
UNIVERZITET U BEOGRADU - GEOGRAFSKI FAKULTET



PLANSKA I
NORMATIVNA
ZAŠTITA
PROSTORA I
ŽIVOTNE
SREDINE

UREDNICI
DR DEJAN FILIPOVIĆ
DR VELIMIR ŠEĆEROV
DR BOGDAN LUKIĆ
DR UROŠ RADOŠAVLJEVIĆ
MIROSLAV MARIĆ



**ASOCIJACIJA PROSTORNIH PLANERA SRBIJE
UNIVERZITET U BEOGRADU - GEOGRAFSKI FAKULTET**

uz podršku

Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
Ministarstva zaštite životne sredine
Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
Grada Subotica
Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture

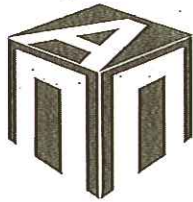
organizuju

deseti naučno-stručni skup
sa međunarodnim učešćem

**PLANSKA I NORMATIVNA
ZAŠTITA PROSTORA
I ŽIVOTNE SREDINE**

Urednici:
Dr Dejan Filipović
Dr Velimir Šećerov
Dr Bogdan Lukić
Dr Uroš Radosavljević
Miroslav Marić

Beograd, maj 2019.



**ASOCIJACIJA PROSTORNIH PLANERA SRBIJE
UNIVERZITET U BEOGRADU - GEOGRAFSKI FAKULTET**

Izdavač:

Asocijacija prostornih planera Srbije
Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet

Za izdavača:

Miroslav Marić
Dr Dejan Filipović

Urednici:

Dr Dejan Filipović
Dr Velimir Šećerov
Dr Bogdan Lukić
Dr Uroš Radosavljević
Miroslav Marić

Priprema i dizajn korica:

Mr Aleksandra Gojšina-Vukelić
Milan Radović

Grafička priprema i štampa:

"Grafika Galeb" - Niš

Tiraž:

300 primeraka

Beograd, maj 2019.

Publikovanje zbornika radova finansijski pomoglo:

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

Napomena: Referati su štampani u obliku autorskih originala. Stavovi izneti u objavljenim radovima ne izražavaju stavove Urednika Zbornika i Organizatora skupa. Autori preuzimaju pravnu i moralnu odgovornost za ideje iznete u svojim radovima. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.

PROGRAMSKI ODBORI SKUPA

KOORDINATORI:

Miroslav Marić, predsednik APPS, Institut za puteve, Beograd
Dr Dejan Filipović, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet
Dr Velimir Šećerov, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet

POČASNI ODBOR:

Mr Mladen Šarčević, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
Dr Goran Trivan, ministar zaštite životne sredine
Dr Zorana Mihajlović, ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
Mr Bogdan Laban, gradonačelnik grada Subotice
Mirjana Andrić, direktor Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture
Dr Dejan Filipović, dekan Univerzitet u Beogradu - Geografskog fakulteta
Predrag Radivojević, direktor JP za upravljanje putevima, urbanističko planiranje i stanovanje Subotica

NAUČNI ODBOR:

Dr Bogdan Lukić, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet - predsednik
Dr Miroljub Milinčić, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet
Dr Dejan P. Đorđević, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet
Dr Boško Josimović, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije
Dr Slavoljub Dragičević, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet
Dr Aleksandar Đorđević, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet
Dr Uroš Radosavljević, Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet
Dr Danijela Milovanović Rodić, Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet
Dr Matej Jaššo, Slovački tehnološki univerzitet
Dr Marko Krevs, Univerzitet u Ljubljani - Filozofski fakultet
Dr Aleksandar Jeftić, Udruženje urbanista Srbije
Dr Denis Ambruš
Dr Aleksandar Rudnik Milanović, Univerzitet "UNION - Nikola Tesla"

ORGANIZACIONI ODBOR:

Milan Radović, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet - predsednik
Branko Protić, Univerzitet Beogradu - Geografski fakultet
Aleksa Ciganović, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture
Nemanja Jevtić, Agencija za zaštitu životne sredine, Ministarstvo zaštite životne sredine
Marina Stanić
Jelena Tolić

Sadržaj

TEMATSKI PRIORITET "UNAPREĐENJE TURIZMA I KULTURNOG I PRIRODNOG NASLEĐA" U IPA PROGRAMIMA PREKOGRANIČNE SARADNJE U SRBIJI	115
Sanda Šimić, Ivana Lazić	
GEOTERMALNA POTENCIJALNOST SRBIJE	123
Mirjana Gajic, Snezana Vujadinović	
ZNAČAJ CIRKULARNE EKONOMIJE ZA ODRŽIVO UPRAVLJANJE RESURSIMA U TURIZMU	133
Andrijana Mirković	
ADAPTIVNO PLANIRANJE UPRAVLJANJA I GAZDOVANJA ŠUMAMA	139
Milan Medarević, Biljana Šljukić, Snežana Obradović	
ZAKONSKA REGULATIVA I ODRŽIVOST ZELENIH PROSTORA GRADOVA	151
Dragan Vujičić, Andreja Tutundžić, Nevenka Galečić	
USPOSTAVLJANJE STRATEŠKIH PRINCIPA I VIZIJE KAO POLAZIŠTE ZA UPRAVLJANJE PARKOM PRIRODE „JEGIČKA“	161
Vladimir Pihler, Nataša Simičić, Tamara Zelenović Vasiljević	
METODOLOGIJA ZA ODREĐIVANJE VRSTE POSLOVNIH ZONA U SLOVENIJI, UZIMAJUĆI U OBZIR FUNKCIONALNE I PROSTORNE ASPEKTE TE ASPEKTE ZAŠTITE OKOLIŠA	169
Andrej Gulič	
ZAŠTITA OD BUKE NA PUTEVIMA PO PRIJAVI GRAĐANA – ZAKONSKE MOGUĆNOSTI	177
Mimoza Jeličić, Đorđe Mitrović, Dušica Bogičević	
 PLANIRANJE I UPRAVLJANJE PRIRODNIM I KULTURNIM DOBRIMA	
ZNAČAJ MUZEJA KAO KULTURNOG DOBRA ZA RAZVOJ INFORMALNOG OBRAZOVANJA	187
Ljiljana Živković, Slavoljub Jovanović, Ivana Đorđević	
MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA UPRAVLJANJA PLANINSKIM PODRUČJIMA I ZAŠTITOM ŽIVOTNE SREDINE	195
Marijana Pantić, Saša Milijić	
PROBLEMI UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM DOBRIMA NA TERITORIJI GRADSKOG NASELJA BEOGRAD	203
Ivan Samardžić, Dejan Filipović, Goran Anđelković, Ivan Novković, Miško Milanović, Nevena Nekić	
LOKALITETI GEONASLEĐA I GEOTURIZAM: MOGUĆNOSTI INOVATIVNIH STRATEGIJA LOKALNOG I REGIONALNOG RAZVOJA U SRBIJI	211
Marko Joksimović, Rajko Golić	
METOD SCENARIJA U PLANIRANJU I UPRAVLJANJU PRIRODNIM DOBRIMA	219
Bojana Poledica, Tijana Dabović, Dejan Đorđević	
PLANIRANJE I UPRAVLJANJE PRIRODNIM I KULTURNIM DOBRIMA KOPAONIKA	225
Slađana Janković, Aleksandra Jovanović	

MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA UPRAVLJANJA PLANINSKIM PODRUČJIMA I ZAŠTITOM ŽIVOTNE SREDINE

Marijana Pantić¹, Saša Milijić²

Apstrakt: U odnosu na najnaseljenije delove planete – priobalni pojas, i značajno naseljene ravnice – planinska područja predstavljaju specifične prostorne celine, kako po svojoj demografskoj i socio-ekonomskoj osobenosti, tako i po prirodnim odlikama. Karakterističnost njihove morfologije – otežana pristupačnost koja često povlači i izolovanost – zapravo predstavlja prednost za očuvanje ekosistema i životne sredine.

Ovaj rad pozicionira Srbiju u evropskom kontekstu upravljanja planinskim područjima i zaštitom životne sredine u okviru planinskih područja. Za cilj ima isticanje prednosti sistema koji već postoji u Srbiji, ali pre svega njegove nedostatke i mogućnosti da u budućnosti budu unapređeni kroz praksu prostornog planiranja. Upravljanje je tema koja prevazilazi nadležnosti samog regionalnog planiranja, tako da su u radu predložene i izmene šireg sistema.

Metodološki se rad bazira na analizi primera Srbije u okviru strukture elemenata upravljanja planinskim područjima u Evropi. Ta struktura, pa samim tim i ciljano istraživanje ovog rada, obuhvata: zakonodavstvo, institucionalizaciju, finansijsko upravljanje, strateško i prostorno planiranje, i učešće lokalnih zajednica.

Ključne reči: planinska područja, prostorno planiranje, zaštita životne sredine, Srbija

POSSIBILITIES OF MANAGEMENT IMPROVING OVER MOUNTAIN AREAS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract: In comparison to the most densely populated parts of the Globe – coastal areas and significantly inhabited lowlands – mountain areas represent specific spatial units not only by their demographic and socio-economic, but also by environmental features. Characteristics of their morphology – difficult accessibility that often leads to remoteness – actually represent advantage when it comes to ecosystem and environmental preservation.

This paper indicates a position of Serbia within the European mountain area and environmental protection management context. It sets the aim to show advantages of the already existing system, but over more to accentuate its weaknesses and possibilities of system's future improving in the spatial planning practice. Since management goes beyond jurisdictions of regional planning itself, the paper also suggests changes in a wider framework.

¹ Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia), marijanap33@yahoo.com.

² Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia).

Mogućnosti unapređenja upravljanja planinskim područjima i zaštitom životne sredine

Methodologically, this research is based on analysis of the case of Serbia within a structure of European mountain area management elements. The structure, therefore this research, embraces: legislative, institutionalization, financial management, strategic and spatial planning, and local community participation.

UVOD

Većina evropskih planinskih područja deli osnovna obeležja, a to su mala gustina naseljenosti, otežana pristupačnost i izuzetna očuvanost ekosistema. Iste odlike važe i u slučaju planinskih područja Srbije (Milić, 2005; Maksin et al., 2011; Pantić, 2014). Kao posledica fizičke izolovanosti i malih naselja razbijenog tipa, planinska područja Srbije su uspela da očuvaju prirodna bogatstva koja se danas mogu okarakterisati kao rezervoari šumske građe, vodnih resursa i biodiverziteta. Na teritoriji Srbije se ukršta više planinskih masiva – Karpati, Rodopi, Balkanske i Dinarske planine, koji se preko granice nastavljaju u susedne zemlje.

Definicija planinskih područja, kao ni planina, nije zvanično usvojena. Najveće razlike se zapažaju poređenjem različitih zemalja, ali nije retkost da se i u okviru jedne zemlje koristi više definicija (Milić et al., 2010; Pantić, 2015a). U praktičnim projektima posvećenim planinskim područjima, u Srbiji se kao donja granica planina uzima 600 m n.v, a za planinska područja se najčešće uzimaju jedinice lokalnih samouprava koje obuhvataju ovako definisane planine. Funkcija očuvanja prirodnih vrednosti u planinskim područjima se najčešće kombinuje sa razvojem turizma, koji se smatra jednom od ekološki najprihvatljivijih dodatnih funkcija ovakvih prostora. Zbog toga, kao poseban izazov planinskih turističkih regija se javlja u slučajevima gde se turizam preklapa sa zaštitom prirodnih ili drugih funkcija od opšteg interesa. Tada se ustanovljavaju polifunkcionalne regije koje predstavljaju zaštićeno područje (nacionalni park ili park prirode) sa turizmom kao jednom od posebnih funkcija, ili se razvoj usklađuje sa drugom posebnom funkcijom koju čini zaštita prirode (Milić, 2008).

U ovom radu je prikazan postojeći okvir za upravljanje planinskim područjima u Srbiji, ali i njegovi nedostaci. Strukturirajući analizu prema kategorijama upravljačkih instrumenata definisanih prema Pantić (2014), autori ovde objedinjuju analizu zakonodavnih akata koji su ocenjeni kao relevantni za očuvanje kvaliteta životne sredine u planinskim područjima Srbije (Zakon o turizmu (2009), Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (2009), Zakon o zaštiti prirode (2009), Zakon o vodama (2010), Zakon o šumama (2010), Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima (2015)), ali i strateška dokumenta i literatura koja uključuje i intervju sa predstavnicima državne i lokalne vlasti, NVO i stanovnicima planinskih područja.

REZULTATI

Zakonodavstvo. Značaj zakonodavnih akata ogleda se u tome što njihovom usvajanju prethode ekspertske i političke diskusije u kojima se jedan zakon oblikuje, zbog čega bi se moglo očekivati da zakon, koji je usvojen, ima „snagu“ i zaledinu da pozitivno utiče na oblast koju reguliše. Kada se posmatra iz perspektive planinskih područja, zakonska akta ih mogu obuhvatati na indirektni ili direktan način. U slučaju Srbije, planinska područja su uvek obuhvaćena indirektno, što znači da ne postoji zakon koji u naslovu i osnovnom fokusu ima planine, planinska područja ili se svim svojim merama odnosi na njih.

Analizirani nacionalni zakoni koji dovode planine u vezu sa zaštitom životne sredine imaju jako posredan pristup kada je u pitanju donošenje odluka u vezi sa ovom simbiozom ili planinama generalno. Zapravo, većina zakona ne referiše planinska područja i njihovu zaštitnu funkciju, dok se u nekoliko zakona pojavljuju marginalno. U Zakonu o turizmu

(2009), planinska područja su prepoznata kao područja određene vrste turističke ponude i razvoja, u Zakonu o zaštiti prirode (2009) se prepoznaju kao jedan od specifičnih ekosistema koji zaslužuju zaštitu (pored šumskih, vodenih, vlažnih, osetljivih i agro ekosistema) i u Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju (2009) u kojem se planinska područja dotiču indirektno specifičnih vrsta podsticaja usmerenih ka područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi. Ova područja sa otežanim uslovima rada su Zakonom definisana kao područja „kod kojih zbog prirodnih, socijalnih ili zakonskih ograničenja ne postoje uslovi za intenzivan razvoj poljoprivredne proizvodnje“, gde se planinska područja mogu samo posredno naslutiti, ali ne i dovesti u direktnu vezu sa zaštitom životne sredine (član 9).

Druga zakonodavna mogućnost jeste takozvana „soft“ (ili meka) zakonska regulativa, koja najčešće podrazumeva plodove internacionalne saradnje i dogovora. Tako je Srbija potpisnica Karpatske konvencije (2003), čiji se značajan deo aktivnosti može opisati kao kreiranje, ratifikovanje i primena različitih protokola. Kako je sam sadržaj Karpatske konvencije usmeren prevashodno ka zaštiti prirode i životne sredine, tako je i svaki protokol s tim blisko u vezi. Do sada je kreirano pet protokola, od kojih je Srbija ratifikovala sledeća četiri: (1) Protokol o očuvanju i održivom korišćenju biološkog i pejzažnog diverziteta, (2) Protokol o održivom upravljanju šumama, (3) Protokol o održivom turizmu, i (4) Protokol o održivom saobraćaju (Karpatska konvencija, 2019a).

Institucionalizacija. Institucionalizacija upravljanja i unapređenja planinskih područja može biti formalan ili manje formalan čin. Formalni pristup podrazumeva osnivanje javnih institucija ili odeljenja unutar javnih institucija, dok bi neformalni pristup podrazumevao osnivanje mreža saradnje između institucija koje pripadaju ostalim ili i ostalim sektorima – nevladinom, civilnom, privatnom. Ove forme saradnje mogu biti ostvarene i van nacionalnih granica, kao što je npr. udruženje Euromontana – European Association of Mountain Areas.

Institucionalizacija planinskih područja, pa time i specifičan odnos prema zaštiti životne sredine u okviru njih, nisu u velikoj meri prisutni u Srbiji. Počevši od najfleksibilnijih oblika udruživanja, kao što je Euromontana, nijedna organizacija iz Srbije nije članica (Euromontana, 2019). Oblici u kojima je Srbija uključena u saradnju po pitanju planinskih područja jeste prisustvo u *Mountain Partnership* platformi, gde se kao predstavnik javlja kontakt osoba iz Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Republike Srbije (Mountain Partnership, 2019). Na toj platformi je Srbija našla svoje mesto sa 16 drugih evropskih i zakavkaskih zemalja. U ovom kontekstu je vredno navesti i primer Ministarstva za zaštitu životne sredine koje je odgovorno za sprovođenje Karpatske konvencije na teritoriji Srbije (Karpatska konvencija, 2019b).

Kada su u pitanju isključivo nacionalne inicijative, jedini trag postojeće institucionalizacije planinskih područja je Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, koje se u svojim redovnim zaduženjima dotiče i ovih područja, ali na indirektnan način. Naime, Ministarstvo je zaduženo za sprovođenje mera godišnje pomoći „marginalnim područjima“, u koja potpada značajan deo planinskih lokalnih zajednica (Pantić, 2014).

Jedan od neuspešnih pokušaja su planska rešenja doneta prostornim planovima područja posebne namene za delove teritorije koja potpada kako pod kriterijum planinskih, tako i zaštićenih prirodnih dobara. U ovim dokumentima se često predlaže osnivanje saveta, kao tela, koja bi bila odgovorna za koordinaciju i implementaciju planskih mera. Prema ovoj zamisli, saveti bi uključivali predstavnika državne uprave i predstavnike relevantnih lokalnih samouprava, ali do danas ovakva tela nisu uspešno organizovana (Prostorni plan područja posebne namene Vlasina (2004), Prostorni plan područja posebne namene Nacionalnog parka Kopaonik (2009), Prostorni plan područja posebne namene Parka prirode i turističke regije Stara planina (2008)).

Nevladin sektor, kao još jedna od mogućnosti institucionalizacije planinskih područja i zaštite životne sredine, nije sistemski podržan u Srbiji. Zbog toga i ne postoje NVO na nacionalnom nivou koje su eksplicitno posvećene planinama, već je aktivnost NVO i

Mogućnosti unapređenja upravljanja planinskim područjima i zaštitom životne sredine

civilnog sektora ograničena na lokalnu samo-organizaciju entuzijasta, kao što su udruženja „Planinska zajednica stanovnika Golije“, „Centar za razvoj Golije“ (Pantić, 2014) ili inicijativa „Odbranimo reke Stare planine“.

Finansijsko upravljanje. Kao i institucionalna organizacija, tako i finansiranje razvoja i zaštite planinskih područja može biti organizovano na više nivoa – od internacionalnog, do lokalnog. Međutim, malo od ovih mogućnosti je iskorišćeno u Srbiji. Prva prepreka je nemogućnost korišćenja svih strukturnih fondova u statusu zemlje u postupku pridruživanja EU, zbog čega je Srbija ograničena na IPA programe (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), ali se ovi resursi ne koriste namenski za planinska područja. Članstvo u Karpatskoj konvenciji, s druge strane, dozvoljava povratna sredstva i ulaganja u aspekt životne sredine u planinskim područjima tek pošto članica redovno uplaćuje članarinu (Church, 2008).

Na nacionalnom nivou, raspodela sredstava se uglavnom vrši prema primarnim potrebama u trenutku ulaganja, te je teško računati na planirane korake u ovom segmentu, bez obzira da li se radi o planinskim područjima i životnoj sredini ili ne (Pantić, 2014). Kao što je već napomenuto u segmentu o institucijama, ulaganja iz dela budžeta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede bi bila nešto najbliže sredstvima namenjenim planinskim područjima, ali ne i u vezi sa zaštitom i unapređenjem životne sredine. Nacionalni plan regionalnog razvoja, koji je 2013. godine najavljen kao dokument pred usvajanje (Blic, 2013), još uvek nije usvojen, a prethodnica – Strategija regionalnog razvoja (2005), koja je diktirala akcije Ministarstva, jeste eksplicitno dodeljivala pomoć brdskim i planinskim područjima, ali istovremeno nije davala definiciju koje jedinice lokalne zajednice ili njihovi delovi potpadaju pod ovaj kriterijum.

Strateško i prostorno planiranje. Strateška dokumenta doneta u Srbiji 2000-ih godina imala su više obzira prema specifičnostima problema i potreba planinskih područja (Pantić, 2014), što se počelo potirati usvajanjem dokumenata-nasledika. Danas se u strateškom smislu razlika između planinskih i drugih područja u naznakama prepoznaju u Programu o izmenama i dopunama IPARD programa za Republiku Srbiju za period 2014-2020. godine (2019), u kojem prednost finansiranja imaju korisnici iz planinskih područja (nose 20 umesto 10 bodova). Za razliku od ovog strateškog dokumenta, osnovni problem u razvoju planinskih, ali i drugih krajeva u Srbiji, jeste delovanje ministarstava prema godišnjim programima rada, jer se rezultati mera primenjivanih u tako kratkom vremenskom roku ne mogu ispravno prepoznati. Uz to, usmeravanje investicija malih preduzetnika u jednu vrstu proizvodnje često nosi rizik od gubitka redovne državne podrške, jer se svakim narednim programom sredstva često usmeravaju na potpuno drugačije prioritete (Pantić, 2014). Početkom 2000-ih je počelo i da se uvodi strateško planiranje bazirano na činjenicama i uz uključivanje NVO, indikatora za monitoring i sl. Međutim, sve te inovacije nisu uključivale prepoznavanje planinskih područja u merama koje su definisane usvojenim dokumentima (Ibid).

Prostorno planiranje tj. prostorni planovi imaju kompleksan obuhvat tema, ali se planinska područja javljaju kao zasebna celina tek sa Prostornim planom RS (2010). Međutim, to poglavlje je posvećeno planinama iznad 1.000 m n.v, čime su isključene specifične potrebe stanovništva u zoni od 600 do 1.000 m. Ipak, upravo ovako definisana planinaksna područja, pored ski-turizma, za osnovnu svrhu imaju zaštitu životne sredine ovih posve specifičnih ekosistema. U tom prostornom planu je regionalizacija turističkih prostora Srbije, među kojima i planinskih područja, poistovećena sa turističkim klasterima Srbije, koji su izdvojeni prema Uredbi o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica i Zakona o regionalnom razvoju (Milijić et al., 2010). Regionalni prostorni planovi sa prostornim planovima područja posebne namene i prostornim planovima lokalnih jedinca samouprave predstavljaju priliku za planinska područja i životnu sredinu u okviru njih da budu prepoznati i tretirani u skladu sa njihovim specifičnostima. Prostorni planovi područja posebne namene su dokumenta koja se mogu okarakterisati kao najbliža veza upravo između zaštite životne sredine, prirode i planinskih područja, svakako ukoliko se plan odnosi na zaštićena prirodna dobra locirana južno od Save i Dunava.

Učešće lokalnih zajednica. Iako mnoga značajna dokumenta u Srbiji podržavaju učešće građana, sama praksa nije dovoljno razrađena da bi se mogla uspješno uporediti sa praksom inostranih zemalja (Maksin et al., 2014; Pantić, 2014; Pantić, 2015). Ovo je tema koja je bitna za svako područje pojedinačno, kao i svaki aspekt (npr. za životnu sredinu), ali se odnosi na nacionalni problem koji podrazumeva rešavanje na nacionalnom nivou. U urbanom i prostornom planiranju su Zakonom o prostornom planiranju i izgradnji (2009) donete inovacije u vidu uvođenja ranog javnog uvida, koji odgovara fazi idejnih smernica plana, a prethodi javnom uvidu po kreiranju kompletnog nacrtu. Ono što pojedinačna praksa prostornih planera u Srbiji praktikuje u svetlu unapređenja uključivanja javnosti, a što nije zakonski obavezno, jeste obilazak terena i razgovor sa predstavnicima lokalnih vlasti i građanima. Ranije pomenuta praksa uključivanja NVO u izradi strateških i planskih dokumenata takođe služi uključivanju građanja, samo ovoga puta preko organizacija-posrednika koje svakako u svom radu komuniciraju direktno sa građanima (Pantić, 2014).

ZAKLJUČAK

Kako je u više prilika zaključivano na konferencijama i u literaturi koji se bave planinskim područjima, za uspeh, pozitivne rezultate i uspešno balansiranje između razvoja i zaštite životne sredine, bitni su postupci usmereni eksplicitno na specifičnosti ovih područja (Evropska komisija, 2002, BFSI i UNEP, 2005). Ovaj princip bi trebalo da obuhvati sve analizirane elemente – zakonodavstvo, institucije, finansijske mere, strateško i prostorno planiranje, i na kraju učestvovanje javnosti u odlučivanju.

Unapređenje razvoja planinskih područja u Srbiji, kao i rešavanje očuvanja i zaštite njihovih prirodnih vrednosti svakako bi bili unapređeni uključivanjem u sektorske zakone, kao što je Zakon o zaštiti prirode ili Zakon o šumama. Najproduktivnije je uključiti planinska područja na eksplicitan način u sve zakone koji regulišu prostorne komponente, a do sada su u evropskim zemljama najzastupljenije teme u zakonu bile definicija planinskih područja i decentralizacija u finansijskom i upravljačkom smislu (Pantić, 2014). Analiza je pokazala da je većina ulaganja u Srbiji organizovana *ad hoc* i netransparentna u smislu izvora i ciljeva finansiranja, što bi trebalo sistemski izmeniti tako da specifično krojene mere budu praćene eksplicitno određenim fondovima. Naime, studije Ujedinjenih nacija (UN, 2000) potvrđuje bitnost osnivanja „planinskih fondova“ na više nivoa, čak ne samo na nacionalnom, što bi odgovaralo potrebama lokalnih zajednica koje nemaju dovoljno kapaciteta da finansiraju značajnije razvojne projekte.

Pored finansijske centralizacije, lokalne samouprave u Srbiji se sreću i sa problemom upravne centralizacije, što bi moglo da bude promenjeno kroz dva postupka. Prvi bi podrazumevao osnivanje institucija, ili odeljenja unutar postojećih institucija, koje bi bile odgovorne za vođenje planinskih područja, a drugi postupak bi trebalo da omogući veću participaciju građana tj. lokalnog stanovništva u odlučivanju. Pri realizaciji prvog postupka, bilo bi preporučljivo napraviti takav sistem, u kojem bi nacionalna tela pratila i ocenjivala sprovođenje mera na regionalnom i lokalnom nivou, a regionalna i lokalna tela bila fokusirana na planiranje, odlučivanje i implementaciju. Ovakvom preraspodelom odgovornosti bi se podigla efikasnost sprovođenja planiranih mera, jer bi tela odgovorna za implementaciju imala odgovornost prema telima koja vrše nadzor. U pogledu participativnosti, Berhtesgadenska deklaracija navodi da „zakonski obavezni instrumenti ne mogu biti efikasni bez strategija kreiranih aktivnim učešćem zainteresovanih strana“ (2002, p. 5). Međutim, s tim u vezi javlja se dodatni problem u Srbiji, a to je činjenica da lokalno stanovništvo planinskih područja nema adekvatna upravljačka znanja i veštine i imaju malu moć samo-organizacije (Pantić, 2014). Zbog toga je potrebno prevashodno preduzeti mere na usavršavanju ove sfere, pre nego se statutarно reše pitanja učešća lokalnog stanovništva u kreiranju razvojnih strategija.

Mogućnosti unapređenja upravljanja planinskim područjima i zaštitom životne sredine

Kada se strateško i prostorno planiranje uzmu kao instrumenti razvoja, dolazi se do zaključka da je najveća promena potrebna u fazi implementacije – bez obzira da li se radi na odsustvu primene plana ili nepropisno sprovedenim planskim rešenjima (Maksim et al., 2014; Pantić, 2014). Kako se usvajanje ovih dokumenata ne bi svelo samo na ispunjavanje forme, neophodno je jasno definisati odgovornosti i vremenske okvire. Uz to, jako bitni elementi unapređenja bi bili: kreiranje srednjeročnih programa (akcionih planova) umesto kratkoročnih, uključivanje i zasebno razmatranje aktuelnih tema kao što su klimatske promene ili pejzaž, razmatranje planinskih područja u celosti i u svetlu specifične simbioze prirodnih i stvorenih elementa koji čine životnu sredinu, kao i raditi na promociji profesije jer je razumevanje prostornog planiranja i prostornih planova još uvek nepoznanica velikom broju građana od kojih se očekuje da daju svoj doprinos u odlučivanju.

ZAHVALNICA

Ovaj rad je rezultat istraživanja u okviru naučnog projekta TR 36036 *Održivi porostni razvoj Podunavlja u Srbiji*, finansiran od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

LITERATURA

- Statement on "Protection and Sustainable Development of Mountain Regions in South Eastern Europe" (2005). Sa radionice "Sharing the experience – Capacity Building on Legal Instruments for the Protection and Sustainable Development of Mountain Regions in South Eastern Europe". Bolzano: Balkan Foundation for the Sustainable Development [BFS], United Nations Environment Programme [UNEP], the Italian Ministry of Environment and Territory.
- Berhtesgaden Declaration on Mountain Range Regional Cooperation (2002). Berhtesgaden: proizvod međunarodne konferencije "The Alpine Experience – an Approach for other Mountain Regions?".
- Blic (2013). Nacionalni plan regionalnog razvoja u završnoj fazi izrade. Preuzeto 1. aprila 2019, sa www.blic.rs/biznis/nacionalni-plan-regionalnog-razvoja-u-završnoj-fazi-izrade/bfndg1
- Church, J. M. (ed.) (2008). A Collection on the Carpathian Convention – after the Second Conference of the Parties Held in Bucharest on 17-19 June 2008. Bolzano: EURAC Research.
- Euromontana (2019). Who are our members?. Preuzeto 1. aprila 2019, sa www.euromontana.org/en/about-us/who-are-our-members/
- Evropska komisija (2002). Community Policies and Mountain Areas – Proceedings of the Conference. (17th and 18th October). Brussels: European Commission.
- Karpatska konvencija (2003). Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians – Carpathian Convention. Preuzeto 29. marta 2019, sa www.carpathianconvention.org/text-of-the-convention.html
- Karpatska konvencija (2019a). Protocols to the Convention. Preuzeto 29. marta 2019, sa www.carpathianconvention.org/protocols-to-the-convention.html
- Karpatska konvencija (2019b). National Focal Points. Preuzeto 29. marta 2019, sa www.carpathianconvention.org/national-focal-points-26.html

- Nikitović, V. (2011). Demographic Limits to Sustainable Development of Mountain Regions in Serbia. U: Zhelezov, G. (ed.) (2011). Sustainable Development in Mountain Regions: Southeastern Europe (str. 173-183). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Milijić S. (2005). Strategija razvoja planinskih područja Srbije (doktorska disertacija). Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Milijić, S., Marić, I., & Bakić, O. (2010). Approach to Identification and Development of Mountain Tourism Regions and Destinations in Serbia with Special Reference to the Stara Planina Mountain. SPATIUM International Review, 22, 19-28.
- Milijić S., Banićević, D., & Krunic, N. (2008). Strategic Evaluation of Economic Feasibility of Tourist Region Development. SPATIUM International Review, 19, 56-68.
- Maksin, M., Milijić, S., Krunic, N., & Ristic, V. (2014). Spatial and Sectorial Planning Support to Sustainable Territorial and Tourism Development of Protected Mountain Areas in Serbia. SPATIUM International Review, 32, 15-21.
- Maksin M., Pucar M., Milijić S., & Korać M. (2011): Održivi razvoj turizma u Evropskoj uniji i Srbiji. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Mountain Partnership (2019). Members – Serbia. Preuzeto 29. marta 2019, sa www.fao.org/mountain-partnership/members/members-detail/en/c/43388/
- Pantić, M. (2014). Sustainable Development Perspectives for Serbian Mountain Areas: Lessons from the European Concept (doktorska disertacija). Preuzeto 22. marta 2019, sa [//nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-144339](http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-144339)
- Pantić, M. (2015a). Delineation of Mountains and Mountain Areas in Europe – A Planning Approach. Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić“ SANU, 65/1, 43-58.
- Pantić, M. (2015b). Voice of the Mountain Population – A Lesson about Sustainability - Case Studies: Crna Trava, Knjaževac, Kuršumlija and Užice Municipalities (Serbia). U: Koulov, B. et al. (eds.) (2015). International Scientific Conference "Sustainable Mountain Regions – Make Them Work" (p. 117-122). Sofia: Fakel.
- Programu o izmenama i dopunama IPARD programa za Republiku Srbiju za period 2014-2020. godine (2019). „Službeni glasnik RS“ br. 20/2019.
- Prostorni plan područja posebne namene Nacionalnog parka Kopaonik (2009). „Službeni glasnik RS“ br. 95/09.
- Prostorni plan područja posebne namene Vlasina (2004). „Službeni glasnik RS“ br. 133/2004.
- Prostorni plan područja posebne namene Parka prirode i turističke regije Stara planina (2008). „Službeni glasnik RS“ br. 115/08.
- Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (2010). „Službeni glasnik RS“ br. 88/2010.
- Strategija regionalnog razvoja za period od 2007. do 2012. godine (2005). „Službeni glasnik RS“ br. 55/2005 i 71/2005 – ispravka.
- Ujedinjene nacije [UN] (2000). Integrated Planning and Management of Land Resources – Sustainable Mountain Development, Report of the Secretary General, Economic and Social Council Commission on Sustainable Development, Eighth session. Preuzeto 28. marta 2019, sa www.un.org/documents/ecosoc/cn17/2000/ecn172000-6.htm
- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (2009). „Službeni glasnik RS“ br. 41/2009, 10/2013 – dr. zakon i 101/2016.

Mogućnosti unapređenja upravljanja planinskim područjima i zaštitom životne sredine

Zakonom o prostornom planiranju i izgradnji (2009). „Službeni glasnik RS“ br. 72/2009, 81/2009 – ispr, 64/2010 – odluka-US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014 i 83/2018.

Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima (2011). „Službeni glasnik RS“ br. 88/2011 i 101/2015.

Zakon o šumama (2010). „Službeni glasnik RS“ br. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018 – dr. zakon.

Zakon o turizmu (2009). „Službeni glasnik RS“ br. 36/2009, 88/2010, 99/2011 – dr. zakon, 93/2012, 84/2015, 83/2018 – dr. zakon i 17/2019 – dr. zakon.

Zakon o vodama (2010). „Službeni glasnik RS“ br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 – dr. zakon.

Zakon o zaštiti prirode (2009). „Službeni glasnik RS“ br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – ispr, 14/2016 i 95/2019 – dr. zakon.

CIP- Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије

502.1:711(082)

НАУЧНО-стручни скуп са међународним учешћем Планска и
нормативна заштита простора и животне средине (10 ; 2019 ;
Београд)

Zbornik radova / Deseti naučno-stručni skup sa međunarodnim
učešćem Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine,
Beograd, maj 2019. ; organizuju Asocijacija prostornih planera Srbije [i]
Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet ; urednici Dejan Filipović ...
[et al.]. - Beograd :

Asocijacija prostornih planera Srbije : Univerzitet, Geografski fakultet,
2019 (Niš : Grafika Galeb). - 535 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz radove. -
Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-6283-074-6 (APPS)

а) Просторно планирање -- Животна средина -- Зборници
COBISS.SR-ID 276144908