

STUDIJA

KOMPARATIVNE ANALIZE ZAKONSKOG OKVIRA NA POLJU ZAŠTITE I UPRAVLJANJA PRIRODNIM I KULTURNIM PREDJELOM CRNE GORE S PREPORUKAMA

Tamara Brajović
*Agencija za zaštitu životne sredine
Dubrovnik, 20.02.2014 god*



Lead partners:
*Municipality of Tivat - Montenegro;
Planning Institute of Dubrovnik-Neretva County - Croatia*

ZADATAK

- **Zadatak** je bio izraditi studiju Komparativne analize zakonskog okvira Crne Gore na polju zaštite i upravljanja prirodnim i kulturnim predjelima, sa preporukama za izmjene zakonske regulative i zaštitu pilot područja brda Vrmac
- S obzirom da postojeća zakonska regulativa u Crnoj Gori nije usklađena sa Evropskom Konvencijom o zaštiti predjela, ista ne omogućuje u dovoljnoj mjeri zaštitu predjela. Kroz adekvatnu implementaciju Evropske konvencije svaka država se obavezuje da pravno priznaje predio kao osnovnu komponentu životnog okruženja stanovništva, usvoji specijalne mjere sprovođenja politike predjela sa ciljem njegove zaštite kroz planiranje, te omogući učešće javnosti, lokalnih i regionalnih vlasti i ostalih zainteresovanih aktera u interesu definisanja sprovođenja predionih politika i integrisanje istih u osnovne postavke politika prostornog i urbanističkog planiranja.



- **Cilj Studije** da kroz sagledavanje postojeće međunarodne regulative, te analizom zaštite predjela u nacionalnim propisima, uključujući i lokalni nivo, da ocjenu stanja predmetne zaštite sa preporukama za unaprjeđenje zaštite predjela.

 - Studija obuhvata:
 - ✓ definisanje termina predio/pejzaž
 - ✓ analizu međunarodnih dokumenata (konvencije, direktiva, deklaracije, preporuke,) koji obuhvataju aspekt zaštite prostora i upravljanje predjelima
 - ✓ analizu postojeće nacionalne zakonske regulative i postojećeg normativnog okvira Crne Gore
 - ✓ komparativnu analizu zakonodavnog okvira zaštite prirodnog i kulturnog predjela u Crnoj Gori sa odabranim primjerima evropskih zemalja
 - ✓ smjernice za unaprjeđenje i eventualne izmjene zakonodavne osnove zaštite predjela, a na osnovu odredbi Evropske konvencije o predjelima.
 - ✓ prijedlog mjera za promjenu i dopunu postojeće zakonske regulative u Crnoj Gori u cilju adekvatnije zaštite predjela
 - ✓ predlog postupaka i metoda zaštite predjela i prirode u procesima i procedurama usvajanja dokumenata prostornog uređenja
 - ✓ smjernice za sprovođenje budućeg postupka zaštite brda Vrmac kao budućeg Parka Prirode.
-

- **Očekivani rezultati studije su:**

- ✓ pregled raspoložive međunarodne, nacionalne i lokalne regulative koja uređuje pitanja zaštite i unapredjenja kulturnih i prirodnih predjela/pejzaža
 - ✓ pregled dobrih primjera prakse zaštite predjela u zakonodavstvu pojedinih evropskih zemalja,
 - ✓ analiza postojećih instrumenata zaštite kulturnih i prirodnih predjela Crne Gore
 - ✓ unaprijeđenje i sprovođenje predionih politika i prijedlog mjera za zaštitu predjela kroz izradu planske dokumentacije
 - ✓ pokretanje sprovođenja postupka zaštite brda Vrmac kao potencijalnog Parka Prirode.
-

Metodologija izrade studije

- Pored, prije svega analitičkog pristupa izrade ove studije kroz detaljno sagledavanje raspoložive regulative koja uređuje predmetnu oblast, u cilju njene kvalitetnije izrade, bilo je neophodno uključivanje većeg broja zainteresovanih institucija kroz ukazivanje na krucijalne probleme u praksi, sa čim u vezi će kako bi se adekvatnim metodama eliminacije do sada eventualno pokazanih loših rješenja, ista pokušala zamijeniti kroz davanje novih prijedloga za koja se ocijene kao najefikasnija.
 - Shodno tome, metodologija studije će dati poseban osvrt na pregled i analizu raspoložive međunarodne legislative, nedostatake nacionalne i lokalne legislative, sa posebnim akcentom na analize zaštite predjela, u procesima prostornog planiranja, a sve u cilju konačne izrade zaključaka sa preporukama i smjernicama za dalje postupanje.
-

Definisanje pojmova predio/pejzaž

- Različito tretiranje termina predio/pejzaž kroz zakonodavni okvir.
- Landscape – pejzaž
- **Predio**- područje percipirano od ljudi čiji je karakter rezultat djelovanja međudjelovanja prirodnih i/ili ljudskih faktora. (*European landscape convention*)
- **Pejzaž** (*Landscape*) - istoznačnica riječi predio i pejzaž; označava područje percipirano ljudskim okom čiji je karakter rezultat međusobnog djelovanja prirodnih i/ili ljudskih faktora.
- Pejzaž (fr.paysage) – predio: slika predjela (Milan Vujaklija, Leksikon stranih izraza i rječi)
- Studija - U cilju jasnijeg sagledavanja problema i davanja preporuka predlaže se tumačenje na način da je u oblasti zaštite prirode i uređenja prostora – predio, a u oblasti zaštite kulturnih dobara – pejzaž

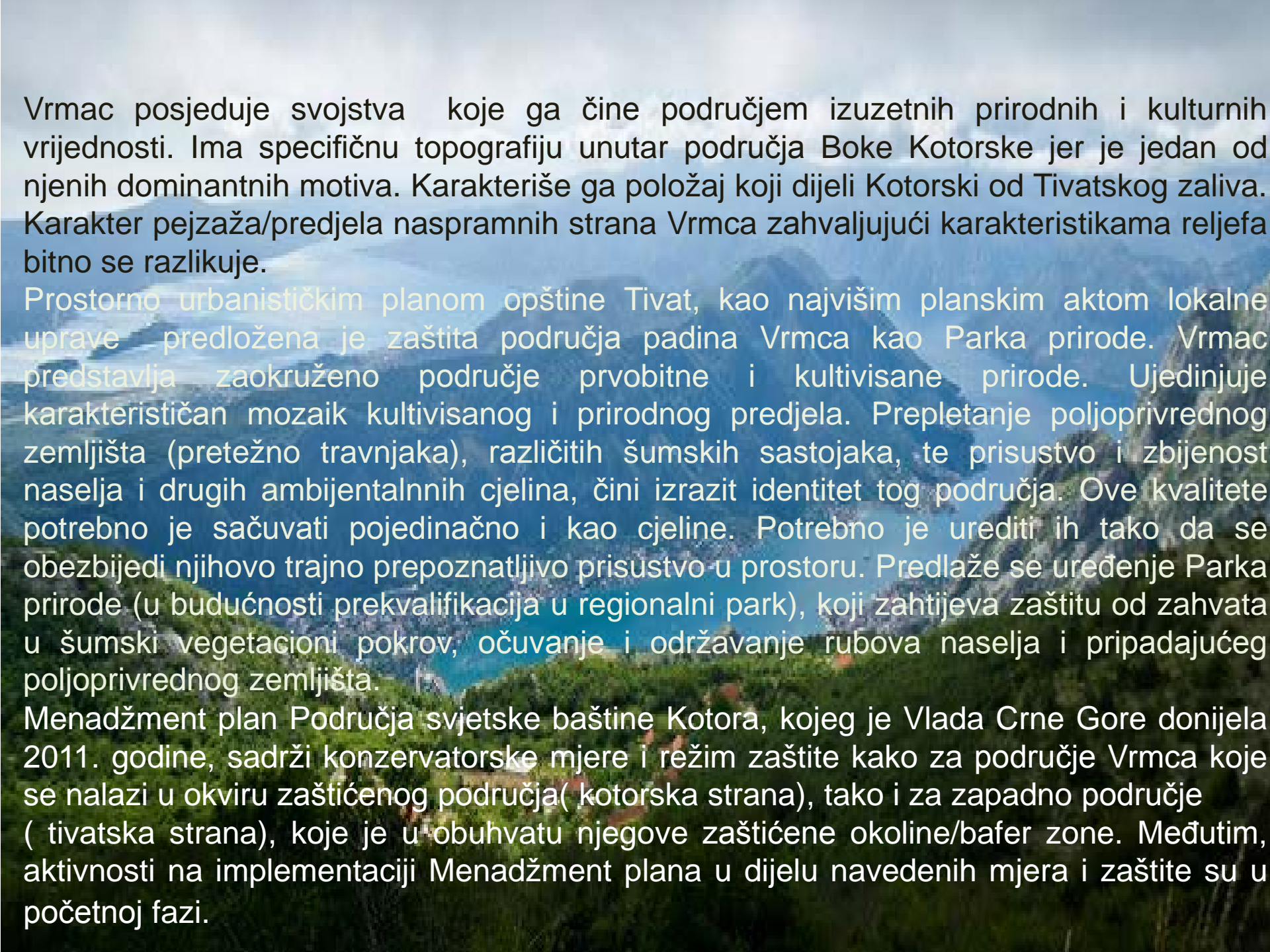
Nedostaci i ocjena stanja na polju zaštite prirodnog i kulturnog predjela u Crnoj Gori

- Postojeći zakonski i institucionalni okvir ne obezbjeđuje zadovoljavajući nivo efikasnosti u procesu implementacije u oblasti zaštiti područja koja su stavljena pod zaštitu.
- Pored slabe efikasnosti i nedovoljnog nivoa implementacije domaćih propisa, brojne su i obaveze iz međunarodnih ugovora (konvencije i protokoli) koje takođe čekaju odgovarajuća rješenja, kako u domaćim propisima, tako i u boljoj institucionalnoj organizovanosti.
- Intezivna urbanizacija i neadekvatna prostorno-planska dokumentacija (razvoj infrastrukture, koji ugrožava sisteme veza i dovodi do fragmentacije predjele, neadekvatno lociranje turističkih i rekreacionih područja u najvrijednijim djelovima teritorije, koje dovodi do nestajanja prirodnih staništa i homogenizacije predjela, nedovoljno uvažavanje principa i mjere zaštite, neadekvatna zaštita u područjima koja se nalaze na listama zaštićenih prirodnih i kulturnih dobara, -UNESCO, neadekvatna procjena karaktera predjela koja predstavlja oruđe za razumijevanje i artikulisanje jedinstvenog karaktera predjela)
- Institucionalna spremnost za zaštitom vrijednih predjela svakako postoji, ali nedostaje cjelovit pristup i koordinacija aktivnosti relevantnih subjekata u cijeloj priči nedostaje jedan „link“ koji bi možda sve ispoljene dileme i nedostatke vezao u jednu cjelovitu sliku, možda kroz poseban zakon ili instituciju sa visoko obučanim kadrovima, čiji bi cilj bio isključivo na unapređenju predionih politika. Svakako da danas najveći izazov u upravljanu predjelima jesu evidentno povećan stepen urbanizacije, konstantna smanjenja poljoprivrednih površina, generalno premanentan nedostatak svijesti društva u pravcu vrednovanja svoje okoline i posljedica takvog zanemarivanja
- Nedostatak stručnih istraživanja i nepostojanje dokumentacione baze podataka, a u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti, koja su potrebna za definisanje metodologije sprovođenja postupaka za stavljanje pod zaštitu vrijednih kulturnih dobara..

Izazovi zaštite i upravljanja predjelom u Crnoj Gori i na pilot području brda

Vrmac

- Po osnovu nacionalnih propisa zakonodavstva u Crnoj Gori zaštićeno je 106.655 ha, što čini 7,72% državne teritorije. S druge strane, međunarodno zaštićena područja prirode obuhvataju 237.899 ha ili 17,2% teritorije Crne Gore.
- Posmatrajući period od donošenja prvog PPRCG (1986) do danas, može se konstatovati da nije sprovedeno stavljanje pod zaštitu planiranih zaštićenih područja prirode, Naime, sva novoformirana zaštićena područja prirode u ovom periodu su relativno skromnih površina, zbog čega nije došlo do značajnijeg povećanja učešća zaštićenih područja prirode u ukupnoj teritoriji Crne Gore. U toku realizacije PPRCG (Prostorni Plan Republike Crne Gore) nijesu konačno realizovane preporuke i predlozi mjera zaštite kulturne baštine. Naprotiv, očita su veoma česta odstupanja, kako od principa zaštite registrovane kulturne baštine, tako i njenog neposrednog, a potencijalno zaštićenog okruženja u izvjesnom broju do sada realizovanih planskih dokumenata .



Vrmac posjeduje svojstva koje ga čine područjem izuzetnih prirodnih i kulturnih vrijednosti. Ima specifičnu topografiju unutar područja Boke Kotorske jer je jedan od njenih dominantnih motiva. Karakteriše ga položaj koji dijeli Kotorski od Tivatskog zaliva. Karakter pejzaža/predjela naspramnih strana Vrmca zahvaljujući karakteristikama reljefa bitno se razlikuje.

Prostorno urbanističkim planom opštine Tivat, kao najvišim planskim aktom lokalne uprave predložena je zaštita područja padina Vrmca kao Parka prirode. Vrmac predstavlja zaokruženo područje prvobitne i kultivisane prirode. Ujedinjuje karakterističan mozaik kultivisanog i prirodnog predjela. Prepletanje poljoprivrednog zemljišta (pretežno travnjaka), različitih šumskih sastojaka, te prisustvo i zbijenost naselja i drugih ambijentalnih cjelina, čini izrazit identitet tog područja. Ove kvalitete potrebno je sačuvati pojedinačno i kao cjeline. Potrebno je urediti ih tako da se obezbijedi njihovo trajno prepoznatljivo prisustvo u prostoru. Predlaže se uređenje Parka prirode (u budućnosti prekvalifikacija u regionalni park), koji zahtijeva zaštitu od zahvata u šumski vegetacioni pokrov, očuvanje i održavanje rubova naselja i pripadajućeg poljoprivrednog zemljišta.

Menadžment plan Područja svjetske baštine Kotor, kojeg je Vlada Crne Gore donijela 2011. godine, sadrži konzervatorske mjere i režim zaštite kako za područje Vrmca koje se nalazi u okviru zaštićenog područja (kotorska strana), tako i za zapadno područje (tivatska strana), koje je u obuhvatu njegove zaštićene okoline/bafer zone. Međutim, aktivnosti na implementaciji Menadžment plana u dijelu navedenih mjera i zaštite su u početnoj fazi.

1. ANALIZA ZAŠTITE PREDJELA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA

- Analiza međunarodnih i evropskih konvencija (UNESCO, ICOMOS, COE)
 - ✓ EVROPSKA KONVENCIJA O PREDJELU (European Landscape Convention) COE, 2000.
 - ✓ KONVENCIJA O ZAŠTITI SVJETSKJE KULTURNE I PRIRODNE BAŠTINE (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage), UNESCO, 1972.
 - ✓ KONVENCIJA O OČUVANJU NEMATERIJALNE KULTURNE BAŠTINE (Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage)
 - ✓ KONVENCIJA O VRIJEDNOSTI KULTURNE BAŠTINE ZA DRUŠTVO (Convention on the Value of Cultural Heritage for Society), COE, 2005.
 - ✓ KONVENCIJA O ZAŠTITI MORSKE SREDINE I PRIOBALNOG PODRUČJA SREDOZEMLJA SA PROTOKOLIMA
 - ✓ PROTOKOL O INTEGRIRANOM UPRAVLJANJU OBALNIM PODRUČJEM SREDOZEMLJA - ICZM PROTOKOL
 - ✓ PROTOKOL O PODRUČJIMA POD POSEBNOM ZAŠTITOM I BIODIVERZITETU SREDOZEMLJA
 - ✓ KONVENCIJA O BIOLOŠKOJ RAZNOVRSNOSTI (Convention on biological diversity, Rio de Janeiro, 05.06.1992)

Pregled i analiza međunarodnih i evropskih povelja, deklaracija i preporuka (UNESCO, UNEP, ICOMOS, COE)

- ✓ Atinska povelja o restauraciji istorijskih spomenika
 - ✓ **Međunarodna povelja o zaštiti i restauraciji spomenika i mjesta**
 - ✓ Preporuka o zaštiti ljepote i karaktera pejzaža i predjela
 - ✓ Preporuka o **očuvanju** i savremenoj ulozi istorijskih područja
 - ✓ Povelja o **očuvanju** istorijskih vrtova
 - ✓ Povelja o **očuvanju** povijesnih gradova i urbanih područja
 - ✓ Dokument o **autentičnosti** iz Nare
 - ✓ Upravljanje turizmom u mjestima baštinskog značaja, međunarodnoj povelji o kulturnom turizmu
 - ✓ Povelja iz Burre za mjesta kulturnog značaja
 - ✓ Deklaracija o kulturnim predjelima
-

2. ANALIZA STANJA I POLAZIŠTA ZAKONODAVNE OSNOVE ZAŠTITE PRIRODNOG I KULTURNOG PREDJELA U CRNOJ GORI

Postojeći zakonski okvir u Crnoj Gori za sada se ne može reći da ne sagledava pitanje prirodnih i kulturnih predjela. Međutim problemi između samih tekstualnih izvoda zakona i primjene istih u praksi su nesporne i često za rezultat imaju različita ili čak proizvoljna tumačenja zakonskih odredbi

- **Zakonom o zaštiti kulturnih dobara (2010 godina)**
- **Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata usvojen je 2008 godine („Sl.list CG“ broj 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13)**
- ✓ **Državni planski dokumenti** (Prostorni Plan Crne Gore, Prostorni Plan posebne namjene, Detaljni Prostorni Plan i Državna Studija Lokacije)
- ✓ **Lokalni planski dokumenti** (Prostorni urbanistički Plan opštine, Lokalna studija lokacije, Detaljni urbanistički plan i Urbanistički projekat)
- **Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta , kriterijumima namjene površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima („Sl.list CG“ broj 24/10)**
- **Zakonom o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu ("Sl. list RCG", br. 80/05 i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 , 40/11 , 59/11)**



- Zakona o zaštiti prirode ("Sl. list Crne Gore", br. 51/08 , 21/09 , 40/11 , 62/13)
 - Zakon o vodama ("Sl.list RCG 16/95)
 - Zakon o šumama("Sl.listCG" br. 74/10)
 - Zakon o putevima ("Sl.list RCG" br.42/04)
 - Zakon o poljoprivrednom i ruralnom razvoju („Sl.List CG“ broj 56/09, 18/11, 40/11)
 - Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Sl.list RCG“ broj 15/92, 59/92, 4/93, 27/94, „Sl.list CG“ broj 32/11)
 - Zakon o energetici ("Sl.list CG" br. 28/10)
 - Zakon o turizmu ("Sl.list CG" br. 61/10, 40/11, 53/11)
-

- Pitanje **predjela** rijedje prepoznato u zakonodavstvu Crne Gore nego što je to slučaj sa terminom kulturna **baština** i to pogotovo kulturnom baštinom, za koju se može zaključiti da je u okviru postojeće zakonske legislative najviše obradjena.
- Brojne nedorečenosti u postojećoj legislativi - Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata veću pažnju usmjerava na zaštitu životne sredine, a manje na predjele.
- najviše korišten pojam iz oblasti našeg interesovaja u pomenutom zakonu "smjernice za zaštitu životne sredine" koje treba da sadrži svaki planski dokument,
- I termini pejzaž i baština ali su najčešće deklarativnog karaktera, obzirom da se pri tome uopšte ne daju bilo kakve definicije navedenih pojmova, što, svakako, dovodi do proizvoljnosti tumačenja istih u praksi ili još češće prostog zanemarivanja.
- Neadekvatno formulisanje obaveze izrade "plana predjela" kroz zakonsku legislativu, koji je kao obavezan element definisan samo kod Prostornog Plana posebne namjene za obalno područje i za Prostorno urbanistički plan opštine i ono još važnije – šta u konačnom i kada se i ako se uopšte i izradi Plan predjela??? Ko, kako i na koji način vrši provjeru uskladenosti istog, sa čim, u odnosu na šta..., koje su posledice, ako ih ima? Vrlo veliki broj pitanja se nameće na koje prosto odgovora nema.
- Pomoci u predmetnoj oblasti ipak postoje, poput već izradjenog Priručnika za izradu Plana predjela

PREPORUKE

- predjele treba priznati kao suštinsku komponentu identiteta prostora i konstitutivnu komponentu čovjekove okoline, te ih kao takve ugraditi u *dio obaveznog edukativnog programa obrazovanja*.
 - obezbjediti jedinstvenu zakonodavnu osnovu za zaštitu predjela, uz reviziju postojeće zakonske regulative sa ciljem harmonizacije propisa, a na načn da se upotpuni i uskladiti zakonodavstvo područja zaštite prirode, životne sredine, kulturne baštine i prostornog planiranja s *Europskom konvencijom o predjelima*
 - uspostavljanje procedura za uključivanje najšire javnosti, lokalnih i regionalnih vlasti i ostalih zainteresovanih strana u osmišljavanje i sprovođenje ovih programa. Predio ima uticaja na kompletno stanovništvo, pa briga o njemu zahteva saradnju između širokog spektra pojedinaca i organizacija
 - obezbjediti pravno priznavanje predjela kao suštinski bitne komponente okoline u kojoj ljudi žive, kao izraza raznolikosti njihovog zajedničkog kulturnog, ekološkog i društveno-ekonomskog nasleđa i kao temelja lokalnog identiteta.
-

- takođe u cilju očuvanja obilježja i karaktera predjela potrebno je sprovesti prepoznavanje, dokumentiranje i vrjednovanje predjela, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou, kroz izradu stručnih podloga, što se prije svega odnosi na izradu plana predjela, kojim bi se odredile mjere zaštite i način upravljanja obilježjima predjela.
- obezbjediti sprovođenje jedinstvene metodologije – tipološkog razvrstaja predjela na nivou cijele države, kroz prepoznavanje predionih regija Crne Gore, te definisati adekvatne mjere zaštite i identiteta predjela.
- ubrzati primjenu GIS-a, kao standardizirane tehničke podrške
- *Plan predjela bi prije svega* trebao postati dio prostorno - planske dokumentacije. Treba ga uključiti u sve nivoe prostornih- urbanističkih planova, te ga obuhvatiti *Pravilnikom* o kriterijumima i načinu izrade prostorno planske dokumentacije
- definisati
- uzeti u ob
- obrazova seminara,



-
- procjena i identifikacija predjela, vodeći računa o njihovim vrijednostima koje im pridaju zainteresovane strane i stanovništvo.
 - izraditi podzakonske dokumente vezane za planiranje, zaštitu, očuvanje i uređenje predjela, a *Pravilnikom* unaprijediti standarde u kartografskoj obradi podataka o predjelu u sklopu prostorno-planske dokumentacije
 - uspostaviti i sprovoditi predione politike koje imaju za cilj zaštitu obilježja i identiteta predjela i to državnom i lokalnom nivou. Predio je potrebno ugraditi u politike prostornog planiranja, kao i sve ostale koje direktno ili indirektno utiču na stanje predjela (privreda, turizam, vodoprivreda, šumarstvo, poljoprivreda, energetika, kultura i sl.)
 - donijeti *Nacionalnu strategiju i program zaštite i upravljanja predjelima*, a u skladu sa obavezama *Evropske konvencije o predjelima* i ostalim obvezujućim dokumentima
 - osnovati stručnu ili stručno-istraživačku instituciju (*Agenciju* ili *Sektor za zaštitu predjela* pri Ministarstvu kulture, Ministarstvu održivog razvoja i turizma), koja bi se na stručnoj ili naučno-istraživačkoj osnovi bavila zaštitom predjela, te bila interdisciplinarna i objedinila prirodne i kulturne elemente predjela.
 - u cilju očuvanja i zaštite predjela neophodno je obezbjediti međusektorsku saradnju i koordinirano djelovanje između svih institucija i nadležnih organa koje se bave zaštitom predjela i prirode na direktan ili indirektan način.
-

HVALA NA PAŽNJI



Tamara Brajović, dipl.biolog

tamara.brajovic@epa.org.me