

Јасмина Борђевић
Дејан Борђевић

UDK 910.2:711:502.74
Прегледни чланак

ТРЕТМАН ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРОСТОРНОМ ПЛАНУ ОПШТИНЕ

Евидентно је да се проблематици заштите и унапређења животне средине у просторном плану општине мора приступити уз поштовање одговарајућих законских аката који се односе на просторно планирање и животну средину. Проблем се мора дефинисати и решавати комплексно, као саставни део израде и реализације плана.

Кључне речи: животна средина, просторни план општине, заштита, просторно планирање, закон.

УВОД

Већа и усмеренија активност нашег друштва у циљу очувања и побољшања квалитета животне средине присутна је тек неких двадесет и пет година.

Почетна лутања у схватању и приступу тој проблематици која су се јављала врло брзо су превазиђена па је прихваћен концепт да се заштита и унапређење средине могу остварити само са даљим друштвеним и привредним развојем уз наменско и економично коришћење простора и очување и развијање вредности средине.

Премда се просторно планирање и до сада од свих облика планирања највише бавило питањима коришћења и заштите животне средине, не може се избећи утисак да су у погледу третмана животне средине у просторним плановима још увек нису до краја рашчишћени ставови (неки и термилошке природе), утврђени методи истраживања, те да поједине планерске институције ни кадровски нису дорасле повећаним захтевима за другачијим, интензивнијим третманом животне средине у процесу планирања и уређења простора.

Заштита човекове средине је нераздвојни део изградње насеља и уређења простора. Са концентрацијом активности и становништва у простору и све већом експлоатацијом природних извора, појаве деградације средине постају све израженије. Асанација деградиране средине постаје зато све актуелнији део акције, али суштина деловања јесте такав развој и изградња који ће предупредити ову деградацију.

Досадашњи третман животне средине у општинским просторним плановима

Чини се да се најбоља искуства у погледу третмана животне средине могу извући из прегледа до сада урађених просторних планова општина у Србији, и то из неколико разлога, од којих су важнији:

1. Ово је највише рађена врста просторних планова, односно ниво планирања који је, до данас, највише коришћен у циљу уређења простора. Другим речима, постоји већ завидно искуство у реализацији ових планова (чак и рутина), а планове су радиле многобројне институције и тимови, чиме се донекле избегава једностраност приступа;

2. Ниво детаљности планских решења је, обзиром на обавезујући размер, довољан да би се могле истаћи поједине карактеристике или особености животне средине проучаваног простора, док је, истовремено, ниво генерализације довољан за агрегирање података и апстраховање резултата истраживања;

3. Ово је тзв. "обична" врста просторног плана, где ни један елемент простора није априори потенциран (као у просторним плановима подручја посебне намене). Тиме се, бар у иницијалној фази (законским одредницама), одређује равноправност просторних елемената, па се може добро уочити њихов различити међусобни третман од стране планерских тимова и тзв. субјеката планирања.

Законима о планирању и уређењу простора сегмент животне средине у просторним плановима углавном је био дефинисан преко обавезујућег садржаја планских докумената [Крстић, Пајовић 1987, Група аутора 1989], и то:

- утврђивањем услова и мера заштите и унапређивања животне средине,

- утврђивањем услова и мера заштите и санације природе (заштита вода, ваздуха, земљишта и шума, заштита од прекомерне буке, заштита налазишта руда, депоновање опасних материја и др.), услова и мера заштите посебних природних вредности, услова и мера заштите, коришћења и унапређења непокретних културних добара и њихове заштићене околине, добара која уживају претходну заштиту и амбијенталних вредности од елементарних и других већих непогода.

Са формално-правног аспекта донесени планови¹ су у смислу садржаја задовољавали законске обавезе, али суштином

¹) Приликом израде овог рада обрађено је више десетина просторних планова општина рађених у више различитих планерских институција у Србији, посебно делови плана који се непосредно дотичу заштите животне средине.

третмана животне средине у истима нису у потпуности одговарали ни потребама простора, ни интересима друштва. Наиме, често је сегмент животне средине био схваћен (и рађен) као додатак просторном плану општине, којим се накнадно прописују правила понашања при уређивању простора, уместо да заштита и унапређење животне средине буду присутне у целокупном процесу припреме и израде плана као метод и принцип просторног планирања, и на тај начин буду интегриране у укупну структуру општинског просторног плана [Љешевић, Николић 1981].

У неким се донесеним плановима поистовећивала заштита природе са заштитом животне средине, док се у другим заштита животне средине сводила на решења заштите само њених појединих елемената (вода, ваздух, земљиште и др.). Овоме је увелико допринео и недостатак адекватног закона о заштити животне средине који је, као и онај о националним парковима, скоријег датума [Група аутора 1991, 1993].

Запажа се да је у новијим просторним плановима животној средини указана много већа пажња, али (чини се) више под притиском јавности него као резултат некакве разрађене методологије или промењених схватања о значају животне средине за ефикасно планирање и уређење простора. У планским је решењима изражена доминација економских фактора над еколошким (односно економских над јавним интересом): физичка, функционална или естетска дезинтеграција простора углавном изазива реаговање појединаца, медија или одговарајућих "заштитарских" организација, покрета и странака, али без одговарајуће институционалне (државне) подршке (друштвени, односно јавни интерес је углавном заступан само декларативно, не само када је реч о заштити животне средине или просторном планирању).

Посебан проблем представља недостатак одговарајућих просторних планова вишег реда (регионалних просторних планова и, посебно, просторног плана Србије). Без одговарајуће стратегије не може се очекивати да циљеви и критеријуми заштите животне средине на нивоу просторног плана општине буду на адекватан начин исказани, вредновани и међусобно усклађени.

Треба нагласити велику предност општина за које су донесени одговарајући просторни планови без обзира на споменуте недостатке, јер је просторно планирање као специфична дисциплина, својим традиционалним начелом рационалне организације и управљања простором, у планска решења укључила и велики број заштитних елемената. Осим тога, донесени општински просторни план указује на проблеме у простору и омогућује

у процесу континуираног планирања његову доградњу и побољшање [Кушен и ост. 1979].

Концепцијских промашаја у донесеним плановима готово и нема, али већини недостају потребни инструменти и мере за реализацију планских решења путем доношења урбанистичких планова, односно утврђивањем одговарајућих урбанистичко-техничких услова када су елементи урбанистичког плана саставни део просторног плана општине.

Не можемо се отети утиску да најважнији узрок већине наведених недостатака у третману животне средине у општинским просторним плановима треба тражити у досадашњем начину финансирања израде тих планова, по систему уговора између општине као наручиоца и планерске институције као извршиоца радова на плану. Из скромних средстава које су општине издвајале за израду једног општинског просторног плана (самостално или уз помоћ државе), нису се могла финансирати и методолошка истраживања, а заједнички пројекти између планерских институција (или у сарадњи са одговарајућим организацијама за заштиту животне средине) који би се финансирани из Фонда за научни рад углавном нису ни започети. Са друге стране, недостатак адекватне информационе основе о физичко-географским и другим карактеристикама подручја појединих општина потребних за планирање и унапређење заштите животне средине на нивоу просторног плана општине представља, заправо, ограничавајући фактор квалитета плана и уз најбољу методологију.

Какав би требао да буде нови општински просторни план

Само се по себи разуме да је прва препорука да се уради просторни план за све оне општине које га још увек нису донеле, а просторне планове општина у којима проблем животне средине није адекватно обрађен треба у том смислу допунити. Општински просторни план мора бити конципиран на принципима заштите и унапређења животне средине, а својим садржајем, прилозима и начином приказивања мора осигурати спровођење споменутих принципа.

Просторни план општине не би смео заштиту и унапређење животне средине обрађивати једнострано, само у смислу заштите угрожене природне средине као што су земљиште, ваздух, вода, биљни и животињски свет те поједини предели, већ и заштитити угрожене урбане средине и то у грађевинском, психофизичком, социјалном, хигијенском, естетском и другом смислу. Због тога је потребно просторним планом општине осигурати да се:

а) простор уреди на начин који у правилу свим становницима, под приближно истим просторним условима, омогућује коришћење објеката друштвеног стандарда као и коришћење објеката за снабдевање производима за свакодневну потрошњу.

б) у насељу заштитити стандард живота и рада, нарочито у односу на:

- коефицијент изграђености и стамбене густине,
- структуру станова и стандард становања,
- опремљеност комуналним објектима и уређајима, те површинама и објектима намењеним делатностима које означавају друштвени стандард,
- услове за све видове саобраћаја (укључујући и мирујући) и
- социолошке, хигијенске и друге услове изградње,

в) утврде делови грађевинског подручја општине у којима нису задовољени стандарди живота и рада, као и мере за њихову санацију.

Општински просторни план мора да, када се ради о животној средини, дефинише капацитет могућег оптерећења простора општине у целини, односно и њених појединих делова [Кушен и ост. 1979]. Целовит је приступ проблематици далеко ефикаснији него парцијални приступ појединим елементима животне средине, педантно набројаним у одговарајућем закону [Група аутора 1991]. Било би неопходно да се до капацитета могућег оптерећења простора дође преко посебне еколошке студије, уколико постоји адекватна информациона основа за њену израду (или се може створити у прихватљивом временском периоду).

Наведена еколошка студија вредновала би простор општине квалитативно и квантитативно, а ради једноставности аналитичке обраде систем животне средине је подељен на четири основна подсистема [Мишић 1979]:

1) Природне неповољне карактеристике третираног простора, у које спадају екстремне климатске појаве (ветрови, инсолација, магла, нагле промене температуре и др), хидрогеолошке неповољности (плавност, бујичавост, високе подземне воде и др), клизишта, неповољан педолошки састав земљишта и сл., те стање биљног и животињског света (врсте, количина односно број, распоред и др.).

2) Вештачки стечене неповољне карактеристике (створене људском делатношћу), што подразумева загађеност ваздуха, природних вода, земљишта и надземних слојева, саобраћај (са

буком, вибрацијама и ризиком од физичког повређивања), одстрањивање течних и чврстих отпадних материја, физичке структуре становања и рада (густине становања, висина, однос изграђених и слободних површина и др.).

3) Комбинација природних и стечених неповољних карактеристика, њихови узајамни односи и неповољно комбиновање дејства на стање животне средине неке општине.

4) Стање здравља становништва на подручју општине (патологија становништва - директна или индиректна, урођена или стечена). Задовољење законских норматива [Група аутора 1991] донекле одређује структуру ове еколошке студије, која мора садржати и:

- *Планирање заштићених подручја* - У оквиру овог сегмента циљ заштите су подручја и локалитети. Потребно је одредити рестриктивне мере, као и дати образложење шта се постиже заштитом, одредити границе заштићеног простора, намену објеката и функционисање у заштићеном подручју (од стране појединца и од стране друштва као и могућност постојања хумане намене очувања природе). Такође треба дати карактеристике заштићеног подручја и локалитета.

- *Заштита тла* - Потребно је дефинисати локалитет тј. земљиште које се заштићује (утврђивање бонитетних класа, степена погодности за одређену намену итд.); потенцијалне намене подлоге (за изградњу објеката одређене намене, комуникација итд.); ограничења која одређују могућност намене одређеног локалитета (сеизмичност, нагиби, експозиција итд.); употребна вредност (cost-benefit анализа).

- *Заштита ваздуха и климе* - Дефинисати климу као услов квалитета живљења (издвојити микролокације по повољностима на основу вредновања елемента климе); норме квалитета ваздуха и одступања; одстојања од извора загађења и локалитета живљења (становање, рекреација, индустријска зона итд.); елементе (основне) планирања квалитета ваздуха (катастар извора загађења ваздуха; метеоролошки услови и чиниоци стања; оцена локације извора загађења).

- *Заштита шума* - У оквиру овог сегмента треба израдити прорачун потребних шумских површина са аспекта здравља и рекреације, привредне производње, заштите од ерозије и очување водног биланса итд.; просторни размештај актуелних и потребних простора под шумама; шумски фонд; квалитет шума, оштећења девастације и др.

- *Заштита вода* - Треба сагледати могућности водоснабдевања (вода за пиће, наводњавање, технолошке воде); водни биланс

као и квалитет воде (хемијски, биолошки итд.); техногене промене у водним срединама.

- *Заштита и уређење грађевинског наслеђа* - Потребно је извршити архитектонско и грађевинско снимање наслеђа; вредновање квалитета грађевинског наслеђа; план конзервације и реконструкције (одредити интервентне мере).

- *Планирање саобраћаја у функцији заштите* - У овом делу треба дефинисати негативне утицаје саобраћаја на животну средину. Снимити постојећу саобраћајну инфраструктуру, ограничења која проистичу из природних ресурса; утицај на промену карактеристика терена (клизишта, ерозија...); препрека локалног комуницирања између људи (аутопут ограђен жицом); утицај саобраћајне инфраструктуре и саобраћаја на флору и фауну; оштећења археолошких и историјских вредности. Проучити утицај саобраћајних средстава као и самог саобраћајног процеса на животну средину: загађење воде, ваздуха, земљишта; бука; вибрације; угрожавање безбедности живота људи; естетско-визуелно деградирање простора.

- *Планирање енергетике у функцији заштите* - Одредити дистанцу између извора сировине и производног капацитета, као и могућности њиховог складиштења, еколошки аспект превоза-транспорта и складиштења. Велике термоелектране условљавају у близини одређене количине површинске воде за хлађење; значај лоцирања са аспекта потрошње (што ближе потрошачу то је цена мања, растојање између трансформатора директно утиче на емисију електромагнетних поља који опет утичу на здравље становништва); лоцирање са комплексног еколошког становишта (доминантни ветрови, кретање ваздушних маса...); утврђивање тренутних и дугорочних потреба за енергијом; могућности производње одређене количине енергије; могуће варијанте у даљем процесу производње и потрошње електричне енергије.

- *Планирање индустрије у функцији заштите* - Потребно је сагледати локационе захтеве индустрије као и њено дејство на животну средину и проучити потребе за обимом и формом терена потребног за лоцирање нове индустријске зоне; врста и обим потреба за инфраструктурним системима, за локалитетима за депоновање чврстих и течних отпадних материја као и локациони захтеви који из тога проистичу; величина потребног заштитног појаса око индустријске зоне.

- *Планирање пољопривреде у функцији заштите* - Вредновање земљишта у циљу бољих приноса, анализа постојећих потреба као и могућност повећања производње (анализа услова, могућности и будућих потреба); утврђивање варијанти усева-разних кул-

тура према потреби становништва и индустрије; утврђивање последица на животну средину (ерозија, загађеност воде, ваздуха, екосистема ширег простора) због одређеног начина обраде земљишта и коришћења одређених хемијских средстава у процесу пољопривредне производње.

Анализом наведених елемената и проблема, њиховим оцењивањем и вредновањем, те синтезном оценом стања и перспективе животне средине општине не исцрпљује се садржај студије. Она мора осигурати инструменте и мере за реализацију задатих циљева у временском хоризонту плана. Овом студијом треба обавезно одредити:

- номенклатуру и подручје обављања делатности које се не могу организовати у производној зони унутар граница грађевинског подручја, те параметре за одређивање минималне удаљености таквих зона од грађевинског подручја, као и заштићених и угрожених локалитета,

- номенклатуру делатности које се могу одвијати у производној зони грађевинског подручја, те параметре за утврђивање заштитних појасева између таквих зона и зона становања, рекреације и централних функција,

- номенклатуру делатности које се могу обављати у зонама становања, рекреације и централних функција као и посебне услове за њихово обављање,

- услове за обављање појединих радњи којима се мења стање у простору, а не сматрају се грађењем,

- границе грађевинског подручја, те границе заштићених и угрожених подручја,

- опште урбанистичко-техничке услове изградње на простору општине којима се осигуравају услови за здрав и сигуран живот и рад људи, рационално коришћење енергије и других ресурса, те заштите од елементарних непогода и ратних опасности [Кушен и ост. 1979].

Просторним планом општине мора се осигурати адекватно спровођење заштите и унапређења животне средине у плановима нижег реда, а преко обавезних смерница за њихову израду.

Посебно остаје отворено питање како се понашати док се не донесу задовољавајући плански документи, а у међувремену треба доносити крупне локационе одлуке. Решење треба тражити у разграничавању и подели еколошке студије на део који разматра капацитет оптерећења целог простора који усваја скупштина општине (и осигурава средства за израду овог дела студије), и на део који се односи на конкретни објекат, а утврђује и доказује да одабрана технологија и режим коришћења таквог објекта неће (или хоће) "пробити" услове утврђене у претходном делу студије.

ЗАКЉУЧАК

Досадашња искуства у изради и спровођењу просторних планова општина у Србији показала су да проблем заштите и унапређења животне средине у овим планским документима није третиран на адекватан начин. Валоризација простора, односно условно названо, природне средине неког подручја имала је, најчешће, карактер парцијалних анализа, при чему нису заступљени одговарајући еколошки критеријуми. У том контексту нису испуњена најмање два услова: није јасно дефинисана проблематика животне средине и домен у којем је могуће планирањем управљати процесима у њој, нити су јасно исказани циљеви (смернице) заштите и критеријуми (услови) искоришћавања средине. Недостатак одговарајуће методологије рада и инструмената за спровођење планских решења увелико је и последица недостатка одговарајућих професионалних кадрова, недостатка координације између планерских институција и установа, те недовољног и дисконтинуираних финансирања.

Евидентно је да се проблематици заштите и унапређења животне средине у просторном планирању уопште, па и у општинском просторном плану мора приступити другачије: уз поштовање одговарајућих законских аката који се односе на просторно планирање и животну средину проблем се мора дефинисати и решавати комплексно, као саставни део израде и реализације плана. Одређивање капацитета могућег оптерећења простора само је једно од могућих решења: утисак је да су поред методологије израде и садржаја еколошке студије у оквиру просторног плана општине (којима је у овом раду посвећена и највећа пажња) настанак и трајање проблема у највећој мери детерминисали одговарајући вредносни судови и ставови популације у једном временском периоду, као и недостатак одговарајуће државне или друштвене иницијативе или акције у правцу његовог решавања.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурсаћ М. (1986): *Законске основе и неки проблеми просторно-планског усмеравања насеља у Србији*. Саопштења бр. 16, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд.
2. Група аутора (1989): *Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану СР Србије*, Службени гласник СРС, број 44, Београд.
3. Група аутора (1990): *Закон о грађевинском земљишту*, Службени гласник СРС, број 23, Београд.
4. Група аутора (1991): *Закон о заштити животне средине*, Службени гласник СРС, број 66, Београд.

5. Група аутора (1993): *Закон о националним парковима*, Службени гласник СРС, број 39, Београд.
6. Крстић Б., Пајовић Д. (1987): *Законодавство урбанизма, архитектуре, баштине, човекове средине, просторног уређења*. Научна књига, Београд.
7. Кушен Е. и остали (1979): *Човекова околина у опћинским просторним плановима*. Саветовање "Човјекова околина у просторном планирању", Урбанистички савез Југославије, Опатија.
8. Љешевић М., Николић С. (1991): *Економска политика у решавању проблема заштите животне средине*. Заштита природе, бр. 43/44, Београд.
9. Мишић Р. (1979): *Животна средина у Генералном урбанистичком плану града Београда*. Саветовање "Човјекова околина у просторном планирању", Урбанистички савез Југославије, Опатија.
10. Перишић Д. (1974): *О средини и просторном планирању*. Републички завод за заштиту природе СР Србије, Посебна издања, књ. 4, Београд.

Summary

Dorđević Jasmina
Dorđević Dejan

TREATMENT OF ENVIRONMENT IN SPATIAL PLANS OF THE MUNICIPALITIES

So far, the experience in elaboration and implementation of spatial plans of the municipalities in Srebia, have shown that in these documents the problem of protection and advancement has not been treated in an adequate way. Valorization of space, that is, of natural environment of a certain region had, in the most of cases, the character of a partial analysis without the adequate ecological criteria. In that context, at least two conditions were not fulfilled: problems of environment and the sphere in which its processes can be directed were not clearly defined, and the aims (directives) of protection and criteria (conditions) of environment exploitation were not clearly stated. The lack of adequate methodology and tools for the implementation of planned solutions is largely a consequence of the lack of adequate professional staff and coordination among the planning institutions, as well as of an insufficient and discontinuous financing.

It is evident that the problems of protection and advancement of natural environment in spatial planning in general, and consequently in spatial plans of a municipality, must be approached in a different way: respecting relevant legal acts, the problem must be defined and solutions must be searched in a complex way, as components of the plan's elaboration and realisation. Determining the capacities of a possible burdening of a given space is only one of the possible solutions; it seems that besides the methodology of elaboration and the content of ecological study included in the spatial plan of a municipality (to which this paper mostly pays attention), determining factors of the problem are the involved value judgments and attitudes of population in a given period of time, as well as the lack of an adequate administrative or social initiatives or actions towards its solution.