

Република Србија
Министарство пољопривреде и заштите животне средине
Министарство културе и информисања
SIPU International AB
Пројектни фонд за институционални развој (PROFID - Бр. 3-2)



НАЦРТ ПРАВИЛНИКА О КАТЕГОРИЗАЦИЈИ ПРЕДЕЛА У СРБИЈИ

У Београду, 25. август 2014. године



ИНСТИТУТ ЗА АРХИТЕКТУРУ И УРБАНИЗАМ СРБИЈЕ
INSTITUTE OF ARCHITECTURE AND URBAN & SPATIAL PLANNING OF SERBIA

ОБРАЂИВАЧ: ИНСТИТУТ ЗА АРХИТЕКТУРУ И УРБАНИЗАМ СРБИЈЕ

Директор
др Игор Марић д.и.а.

РАДНИ ТИМ ЗА ИЗРАДУ НАЦРТА ПРАВИЛНИКА О КАТЕГОРИЗАЦИЈИ ПРЕДЕЛА У СРБИЈИ

ТИМ ЕКСПЕРАТА

Водећи експерт:

Др Јасминка Цвејић, редовни професор, Шумарски факултет Универзитета у Београду

Виши експерт:

Др Марија Максин, редовни професор, научни саветник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Виши експерт:

Др Тијана Црнчевић, виши научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије

КОНСУЛТАНТИ

Сања Љешковић Митровић, д.и.п.а., Потпредседник Европске конвенције о пределу Савета Европе, генерална директорица Директората за планирање простора, Министарство одрживог развоја и туризма Црне Горе

Др Ратко Ристић, редовни професор, Шумарски факултет Универзитета у Београду

Др Невена Васиљевић, доцент, Шумарски факултет Универзитета у Београду

Борис Радић, д.и.п.а., истраживач сарадник, Шумарски факултет Универзитета у Београду

Весна Видер, д.и.п.а., стручни сарадник за заштиту природе, Јавно предузеће „Палић-Лудаш”

Др Саша Милијић, виши научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Олгица Бакић, д.п.п., виши стручни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије

КОРИСНИЦИ

Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије

Биљана Филиповић, вођа Пројектног тима ПРОФИД-а

мр Биљана Јовановић Илић, члан Пројектног тима

мр Сава Сладић, члан Пројектног тима

Министарство културе и информисања Републике Србије

Мирослава Турковић, члан Пројектног тима

У Београду, 25. август 2014. године



ИНСТИТУТ ЗА АРХИТЕКТУРУ И УРБАНИЗАМ СРБИЈЕ
INSTITUTE OF ARCHITECTURE AND URBAN & SPATIAL PLANNING OF SERBIA

РЕЗИМЕ

Нацрт Правилника о категоризацији предела Србије (Правилник) је трећи резултат Пројекта „Израда предлога Акционог плана за имплементацију Европске конвенције о пределу и нацрта Правилника о категоризацији предела Србије“ подржаног од стране Пројектног фонда за институционални развој (PROFID) који има за циљ спровођење Европске Конвенције о пределу (ЕКП) и реализацију обавеза које је ратификацијом ЕКП (Закон о потврђивању ЕКП, „Службени гласник РС“, број 4/2011) преузела Република Србија (РС).

Нацрт Правилника о категоризацији предела Србије у првом делу (I) садржи: Резиме; Уводне напомене; Полазне основе за израду Правилника; Европска искуства у идентификацији карактера и оцени предела; Опредељења за коришћење европских искустава у идентификацији карактера и оцени предела; Законски основ за израду и доношење Правилника; Образложење назива, садржаја и примењеног приступа за израду Правилника. Други део (II) садржи: Нацрт Правилника и Прилог 1. Правилника: Опис поступка идентификације карактера и оцене предела.

Законски основ за израду и доношење Правилника је: (а) параграф 5. члан 26. Закона о заштити природе на основу кога критеријуме за идентификацију предела и начин процене њихових значајних и карактеристичних обележја прописује Министар („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010); (б) Закон о потврђивању Европске конвенције о пределу (Међународни уговори, „Службени гласник РС“, број 4/11); и (в) Закон о Просторном Плану Републике Србије („Службени гласник РС“, број 88/10, даље: ППРС) којим је опредељено да је стратешки приоритет карактеризација предела Србије.

Поступак израде Правилника састојао се из претходне анализе европских искустава, као и анализе досадашње праксе у идентификацији карактера и оцени предела у Србији. У односу на европска искуства уочено је да, иако постоји велика разноврсност метода, британске методе Процена карактера предела (ПКП) – *Landscape Character Assessment (LCA)* и Историјска карактеризација предела (ИКП) – *Historic Landscape Characterisation (HLC)* прихваћене су од једног броја европских земаља (Словенија, Каталонија, Турска), често као резултат примене ЕКП и размене знања. У неким случајевима методе су прилагођене различитим ситуацијама које захтевају различиту детаљност методе; некада су само принципи пренети у другу земљу, али не и метод у целости. Досадашња скромна искуства у Србији су показала да се метод утврђивања карактера предела великим делом заснивао на британској методи ПКП (*LCA*). Услед тога је опредељење да се користе европска искуства у идентификацији карактера и оцени предела Србије подржано и Акционим планом за имплементацију Европске конвенције о пределу у Србији (Нацрт, 2014), у коме је указано на потребу опредељивања одговарајуће методе и приступа, ослањајући се на примере добре праксе европских земаља.

У припреми Правилника и прилога уз Правилник коришћена је методологија идентификације карактера и оцене предела из техничког приручника „Процена карактера предела, Допунске смернице, Технички приручник” (*Landscape Character Assessment, Supplementary Guidance, Technical Handbook, Worcestershire County Council, 2013*). Примена ове методологије подразумева прилагођавање избора атрибута ситуацији на терену, односно карактеристикама подручја које је предмет истраживања. Разлог за преузимање ове методологије је њена јасноћа и манипулативност.

Нацрт Правилника садржи пет (5) поглавља и 20 чланова. Саставни део Правилника је и Прилог 1. у коме је ближе описан поступак идентификације карактера и оцене предела.

У првом поглављу под називом *Основне одредбе* утврђено је да је предмет Правилника утврђивање поступка, приступа и информатичке подршке идентификацији карактера предела у Србији и оцени њихових значајних и карактеристичних обележја. Дато је објашњење значења 25 израза коришћених у Правилнику.

Друго поглавље *Поступак идентификације карактера и оцена предела* од чл.3. до чл.11. ближе дефинише поступак идентификације карактера и оцене предела.

На основу члана 3. поступак идентификације карактера предела је раздвојен од поступка оцене предела. Поступак идентификације карактера предела обухвата идентификацију подручја сличног карактера, њихову класификацију, картирање и опис карактера.

Класификација (садржи текстулани и графички део) подразумева разврставање предела на подручја и типове карактера предела, а основна просторна јединица за класификацију, опис карактера предела и оцену предела је јединица описа предела (ЈОП). Идентификоване ЈОП се групишу у тип карактера предела (ТКП), а ТКП у регионална подручја карактера предела (РПКП). Чланом 6. предвиђа се утврђивање регионалног подручја карактера предела (РПКП) као основе за формирање регионалног и националног оквира за планирање, заштиту и управљање пределом у Србији.

Класификација и опис предела (чл.7.) се заснивају на претходним истраживањима. На основу теренских истраживања се обавља идентификација ЈОП која обухвата и идентификацију елемената историјског културног предела.

Поступак оцене предела обухвата природну, културну, историјску и визуелну димензију предела и предствља процес доношења вредносних судова применом релевантних индикатора, атрибута и критеријума. Анализа и оцена предела се примењује и обједињава за ниво ТКП. Утврђује се стање, значај, рањивост, толеранција, отпорност (обрађује се на нивоу ЈОП) и осетљивост (обрађује се на нивоу подјединица описа предела које се идентификују само за оне делове ЈОП у којима постоје мање варијације атрибута - ПјОП). На основу анализе и оцене стања елемената историјског културног предела, утврђују се границе вредних историјских културних предела (ВИКП).

Квалитет предела се утврђује на основу анализе и оцене стања ЈОП и ПјОП, а на основу квалитета и осетљивости предела за ТКП, ЈОП, ПјОП и ВКИП утврђују се циљеви квалитета предела и смернице за планирање, заштиту и управљање пределом (чл.10.).

У трећем поглављу *Учешће јавности* (чл. 12. и чл. 13.) предвиђа се укључивање јавности у поступак идентификације карактера и оцене предела, као и у поступак утврђивања ВИКП и квалитета предела. Прикупљене информације се користе за описе ТКП, ЈОП, ПјОП и ЕИКП, као и приликом формулисања циљева квалитета предела.

Четврто поглавље *Формирање, функционисање и коришћење информационог и мониторинг система о пределу Србије* предвиђа формирање Информационог и мониторинг система о пределу Србије (ИМСПС), чија је прва фаза формирање и развој Базе просторних података о пределу Србије (БПППС). Предвиђена је израда пројеката за формирање ИМСПС и БПППС. Чланом 14. предвиђено је да БПППС формира и одржава Агенција за заштиту животне средине. Предвиђено је (чл.18.) да се ИМСПС користи као основни извор информација за израду планског основа за заштиту и управљање пределима. По завршетку формирања, БПППС постаје основни извор информација о пределу Србије и користи за израду: планских докумената у просторном и секторском планирању (у домену: заштите животне средине, заштите природних вредности, заштите непокретних културних добара, пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта, вода, минералних сировина, саобраћаја, енергетике, туризма, лова, риболова, и др.); стратешке процене и процене утицаја на животну средину; и студије заштите за природне вредности и за непокретна културна добра.

Поглавље пет садржи *Завршне и прелазне одредбе* којим се предвиђа (чл.19.) израда *Упутства за идентификацију карактера и оцену предела и за интегрисање предела у просторно и секторско планирање* (Упутство). Предвиђено је да се Упутство припрема на основу пилот пројеката утврђених Акционим планом за имплементацију Европске конвенције о пределу у Србији. До доношења Упутства примењиваће се методологија идентификације карактера и оцене предела дата у Прилогу 1. Правилника.

SUMMARY

Draft Rulebook on categorization of Serbia's landscape (Rulebook) represents the third result of the project "Development of the draft Action Plan for Implementation of the European Landscape Convention and the draft Rulebook on categorization of Serbia's landscape", supported by the Project Fund for Institutional Development (PROFID), with the aim to implement European Landscape Convention (ELC) and to fulfill the obligations that Republic of Serbia (RS) has undertaken by the ratification of the ELC (Law on Ratification of the ELC, "RS Official Gazette", No. 4/ 2011).

The first part of the **Draft Rulebook on categorization of Serbia's landscape** contains: Summary; Introductory remarks; Baselines for the preparation of the Rulebook; The European experiences regarding landscape identification and landscape character assessment; Preferences for the use of European experience in the identification and assessment of landscape character; The legal grounds for drafting and adoption of the Rulebook; Explanation of the name, content and applied approach for development of the Rulebook. The second part includes: Draft Rulebook and Annex 1: Description of the identification process of the character and landscape assessment.

The legal grounds for drafting and adoption of the Rulebook are: (i) the Law on Nature Protection, Article 26, paragraph 5. stating that the criteria for landscape identification and the conditions for evaluation of their significant and characteristic features is stipulated by the Minister; (ii) the Law on Ratification of the European Landscape Convention; and (iii) the Law on Spatial Plan of the Republic of Serbia (SPRS), specifying that the strategic priority is characterization of Serbia's landscape.

The drafting process of the Rulebook contained the previous analysis of the European experiences, and the analysis of the current practice regarding landscape identification and landscape character assessment in Serbia. Although there is a large variety of methods following the European experiences in landscape identification it is noticed that the British methods for the Landscape Character Assessment (LCA) and Historic Landscape Characterization (HLC) are accepted by the number of European countries (Slovenia, Catalonia, Turkey), often as a result of implementation of the ELC, its workshops and exchange of knowledge. In some cases, methods were modified – as different situations required different details of methods; sometimes only the principles were transferred to another country, but not the whole method. Foregoing modest experience in Serbia has shown that the method for determining landscape character is largely based on the British method LCA. Therefore, the preference to use the European experiences in the identification and assessment of the landscape character of Serbia is supported by the Action Plan for implementation of the European Landscape Convention in Serbia (draft, 2014), which emphasizes the needs for defining the adequate method and approaches, taking into account the examples of good practices in the European countries.

In preparation of the Rulebook and the Annexes, the methodology for identification and assessment of landscape character from the technical manual "Landscape Character

Assessment, Supplementary Guidance, Technical Handbook" (Worcestershire County Council, 2013) was used. The implementation of this methodology includes adjustment of the attributes selection to the situation in the field, or the characteristics of the area that is the subject of the research. The reason for undertaking this methodology is its clarity and administration.

Draft Rulebook contains five (5) chapters and 20 articles. The integral part of the Rulebook is Annex 1 which closely describes the procedures for character identification and landscape assessment.

The first section called *Basic Provisions* determines that the subject of the Rulebook is establishment of procedures, approaches and information support for the identification of landscape character in Serbia and assessment of their significant and characteristic features. It contains a full explanation of 25 expressions used in the Rulebook.

The second section: *The process of identification and assessment of the landscape character* from Article 3 to Article 11 defines the process of identification and assessment of the landscape character in more details.

According to Article 3, the process for identification of landscape character is separated from the process of landscape assessment. The process for identification of landscape character includes identification of areas of similar character, their classification, mapping and description of the character.

Classification (contains textual and graphical part) involves sorting the landscape into areas and types of landscape character where the basic spatial unit for classification and description of the landscape character and assessment is the Unit of landscape description (ULD). The identified ULDs are grouped into the type of landscape character (TLC), and TLCs in the regional areas of landscape character (RALC). Article 6 provides determination of the regional area of landscape character (RALC) as the basis for the establishment of regional and national frameworks for landscape planning, protection and management in Serbia.

Classification and description of the landscape (Article 7) are based on previous research. Identification of ULD is based on field research that includes the identification of the elements of the historic cultural landscape.

The process of assessment includes natural, cultural, historical and visual dimension of the landscape and represents the process of making value judgments using the relevant indicators, attributes and criteria. Analysis and evaluation of the landscape is applied and incorporated at the level of TLC. Determined by the condition, importance, vulnerability, tolerance, resistance (discussed at the level of ULD) and sensitivity (processed at the level of sub-units of landscapes description - SULD that are identified only for those parts of the ULD with less variation of attributes). Based on the analysis and assessment of the state of elements of the historic cultural landscape, the boundaries of valuable historical cultural landscapes (VHCL) are determined.

Landscape quality is determined by the analysis and evaluation of the ULD and SULD conditions and the quality objectives and guidelines for landscape planning, protection and management are determined (Art. 10) in accordance with the quality and sensitivity of the landscape of TLC, ULD, SULD and VHCL.

The third section: *Public participation* (Art. 12 and Art. 13) provides public involvement in the process of identification and assessment of landscape character, and in the process of determining VHCL and landscape quality. The information collected is used to describe TLC, ULD, SULD and VHCL, and also in the formulation of landscape quality objectives.

The fourth section: *Establishment, functioning and use of information and monitoring system on landscape of Serbia* provides the establishment of the Information and monitoring system on the landscape of Serbia (IMSLS), where the first phase is the creation and development of Spatial database of the landscape of Serbia (SDLS). The elaboration of projects for development and establishment of IMSLS and SDLS is envisaged. Article 14 stipulates that SDLS is created and maintained by the Agency for Environmental Protection. It is envisaged (Art. 18) that IMSLS is used as the primary source of information for preparation of the planning grounds for the landscape protection and management. Upon completion of the establishment, SDLS becomes the main source of information regarding landscape of Serbia and is used in the process of preparation: spatial planning documents and sector planning (in the field: environmental protection, protection of natural resources, protection of immovable cultural property, agricultural land, forests and forestry land, water, mineral resources, transportation, energy, tourism, hunting, fishing, etc); Strategic Environmental Assessment and Environmental Impact Assessment; and the Study for the protection of natural values and the immovable cultural properties.

Section five contains the *Final and Transitional Provisions*, which provides (Art. 19) the preparations for the *Guidelines for the identification and assessment of landscape character and for integration of landscape into regional and sectoral planning* (Guidelines). It is anticipated that the Guidelines are prepared on the basis of the pilot projects identified in the Action Plan for Implementation of the European Landscape Convention in Serbia. Until the adoption of the Guidelines, the methodology for identification and assessment of landscape character in Annex 1 of the Rulebook will be applied.

САДРЖАЈ

Резиме / Summary

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	1
I. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ ЗА ИЗРАДУ ПРАВИЛНИКА	3
1. ЕВРОПСКА ИСКУСТВА У ИДЕНТИФИКАЦИЈИ КАРАКТЕРА И ОЦЕНИ ПРЕДЕЛА	5
2. ОПРЕДЕЉЕЊА ЗА КОРИШЋЕЊЕ ЕВРОПСКИХ ИСКУСТАВА У ИДЕНТИФИКАЦИЈИ КАРАКТЕРА И ОЦЕНИ ПРЕДЕЛА У СРБИЈИ	10
3. ЗАКОНСКИ ОСНОВ ЗА ИЗРАДУ И ДОНОШЕЊЕ ПРАВИЛНИКА	11
4. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ НАЗИВА, САДРЖАЈА И ПРИМЕЊЕНОГ ПРИСТУПА ЗА ИЗРАДУ ПРАВИЛНИКА	12
II. НАЦРТ ПРАВИЛНИКА О ИДЕНТИФИКАЦИЈИ КАРАКТЕРА ПРЕДЕЛА	17
ПРИЛОГ 1. ПРАВИЛНИКА ОПИС ПОСТУПКА ИДЕНТИФИКАЦИЈЕ КАРАКТЕРА И ОЦЕНЕ ПРЕДЕЛА	

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

По позиву за достављање понуда за потребе фонда PROFID – бр. 3 - 2 за израду Пројекта „Израда предлога Акционог плана за имплементацију Европске конвенције о пределу и нацрта Правилника о категоризацији предела Србије” (даље: Пројекат), а на основу Понуде коју је доставио, Институт за архитектуру и урбанизам Србије из Београда је изабран за обрађивача Пројекта. Корисници Пројекта су Министарство пољопривреде и заштите животне средине (раније Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања) и Министарство културе и информисања (даље: Корисници) који су одређени за националну фокалну тачку за спровођење Европске конвенције о пределу (даље: ЕКП).

Пројекат обухвата израду: Основне студије / прегледа усклађености постојећих прописа са Европском конвенцијом о пределу, предлога Акционог плана за имплементацију Европске конвенције о пределу у Србији (даље: АП ЕКП РС) и нацрта Правилника о категоризацији предела Србије (даље: Правилник). Специфични циљеви Пројекта обухватају: 1) Анализу усклађености постојећих прописа са ЕКП као полазне основе за израду АП ЕКП РС и Правилника; 2) Формирање референтног оквира на националном нивоу за доношење одговарајућих акционих планова са различитим нивоом детаљности (на регионалном и локланом нивоу и у различитим областима); 3) Унапређење досадашње праксе третмана предела, пре свега, кроз боље дефинисање и правовремено укључивање правила и мера уређења предела у процедуре просторног и секторског планирања, као и програме и политике њихове примене; 4) Идентификација тема / наслова Акционог плана усаглашених са ЕКП (члан 6. – Посебне мере); 5) Дефинисање циљева и акција (краткорочних, средњорочних и дугорочних) усаглашених са постојећом институционалном организацијом Србије и реалним могућностима њихове реализације; 6) Израда Правилника о категоризацији предела Србије применљивог за праксу просторног, урбанистичког и секторског планирања; и 7) Примена партиципативног приступа у реализацији свих пројектних активности.

Институт за архитектуру и урбанизам Србије (даље: ИАУС), у складу са Пројектним задатаком и Планом рада (прихваћеног од стране Корисника на радном састанку од 20.02.2014.), подноси Корисницима и SIPU **Нацрт Правилника о категоризацији предела Србије** (даље: нацрт Правилника) за укључивање јавности у дискусију о нацрту овог документа.

Нацрт Правилника припремљен је на основу радне верзије о којој су обављене консултације са Корисницима и широм радном групом формираном за потребе реализације Пројекта, у чијем саставу су представници: Републичке агенције за просторно планирање, Завода за заштиту природе Републике Србије, различитих сектора Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Републичке дирекције за воде, Агенције за заштиту животне средине, Регионалне агенције за економски развој Шумадије и Поморавља, Регионалне агенције за просторни и

економски развој Рашког и Моравичког округа, Удружења пејзажних архитеката Србије и Невладине организације ECOMIX.

Нацрт Правилника у првом делу (I) садржи: Резиме; Уводне напомене; Полазне основе за израду Правилника – европска искуства у идентификацији карактера и оцени предела; опредељења за коришћење европских искустава у идентификацији карактера и оцени предела; Законски основ за израду и доношење Правилника; Образложење назива, садржаја и примењеног приступа за израду Правилника. Други део (II) садржи: нацрт Правилника о идентификацији карактера предела; и Прилог 1. Правилника: Опис поступка идентификације карактера и оцене предела.

Овај нацрт Правилника о категоризацији предела Србије представља интерни документ. Забрањено је копирање и прештампавање или неовлашћено коришћење било којег дела на било који начин (електронски, механички, скенирање, фотокопирање). SIPU у име Корисника, задржава сва својинска права, укључујући и ауторска права. ИАУС може да користи материјал Нацрта Правилника о категоризацији предела Србије, као референтни материјал за потребе других својих задатака.

I.

**POLAZNE OSNOVE ZA
IZRADU PRAVILNIKA**

I ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

1. ЕВРОПСКА ИСКУСТВА У ИДЕНТИФИКАЦИЈИ КАРАКТЕРА И ОЦЕНИ ПРЕДЕЛА

За потребе израде Правилника о карактеризацији предела Србије (у даљем тексту: Правилник) у подпоглављу „3.1.1 Преглед по европским земљама”, део „3. Усклађеност законског и планског основа са европском конвенцијом о пределу” Основне студије / прегледа усклађености постојећих прописа са Европском конвенцијом о пределу (2014, даље: Основна студија), анализирана је заступљеност идентификације карактера предела у Великој Британији, Холандији, Шведској, Француској, Италији, Чешкој и Словачкој, Мађарској и Словенији. У Основној студији (део 5.1. „Европска искуства у идентификацији и карактеризацији предела”) детаљно су описане методе идентификације карактера и оцене предела следећих европских земаља: Велике Британије, Словеније, Хрватске, Норвешке, Француске, Андоре и Белгије. У наставку текста дат је кратак извод из поменутих поглавља Основне студије.

Једна од обавеза коју преузимају државе које су приступиле ЕКП је да ураде: „идентификацију предела на целокупној својој територији; анализирају њихове карактеристике, силе и притиске које их трансформишу; и да уваже те промене”. Оне се такође обавезују да „процене пределе које су идентификовали, узимајући у обзир посебне вредности које су им додељене од стране заинтересованих лица и становништва” (ЕКП, Члан 6С). Данас у Европи постоји велики диверзитет сасвим различитих, али примењиваних и афирмисаних метода идентификације карактера предела или предеоне карактеризације, дефинисаних делимично географским наукама, а још фундаменталније различитим приступима појединачних дисциплина и култура.

Током протекле три деценије се широм Европе, делимично као резултат ЕКП, променио појам (идеја) предела, како у научном, тако и у практичном и јавном признавању предела. Од почетног релативно једноставног сагледавања природне лепоте или сцене, до много ширег концепта карактера предела, односно збира свих појединачних предеоних елемената, сложене целине и карактера, који преко опажања од стране људи превазилази појединачне елементе предела. У основи овога је идеја предела као „начина гледања” (како људи доживљавају свет око себе) и као „начина деловања” у којем „предеоно мислити” служи као средство за постизање ширих циљева политике, планирања и управљања.

Данашњи предели Европе су формираны током њене богате историје; од стране људи који вековима култивишу земљиште. Изузетно богатство и диверзитет европских предела су широко признати атрибути јединственог природног и културног наслеђа Европе. Сложеност природних и вештачких појава које су допринеле обликовању европских предела се огледа у многим вредностима као што су: еколошке, естетске, археолошке, научне, историјске и актуелне културне вредности, као и на њима заснованим економским активностима (рекреација и туризам). Све заједно доприноси идентитету и карактеру предела који никада није статичан. Многи предели су изложени многобројним притисцима услед спровођења различитих политика, коришћења земљишта или демографских трендова и промена. Различите покретачке снаге утичу на промене у пољопривреди, шумарству, урбанизацији и саобраћају, а имају повратан утицај на стање животне средине, почев од локалног загађења, регионалних пожара и поплава, до глобалних утицаја као што су климатске промене. Забринутост да се због конфликтних снага и притисака трајно губе функције и вредности предела исказана је у различитим документима; међу којима посебно у Паневропској стратегији о биолошком и предеоном диверзитету (*Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy – Council of Europe, 1996*), потом и у Европској конвенцији о пределу (*European Landscape Convention - Council of Europe, 2000*).

Иницијативу за покретање Паневропске класификације предела, коришћењем најсавременије технологије, започела је у Алтери¹ 2002 године. Карта европских предела (*LANMAP 2*) је произведена на основу четири основна слоја података, са високом просторном резолуцијом: клима (коришћена је Класификација животне средине и карта биогеографских региона Европе); топографија (*ГТОПО30*); матични супстрат (коришћени су еколошки услови, ЕСДБ, ФАО карта земљишта); коришћење земљишта (*CORINE, PELCOM и GLC land cover*). Циљ израде ове карте је био да се издвоје различити типови предела; и представе њихове географске локације, дистрибуција, кључне карактеристике и силе које их обликују. Карта европских предела обезбеђује практично и лако оруђе за комуникацију између научника и осталих заинтересованих, и за имплементацију европских политика.

Иако постоји велика разноврсност метода које се користе у Европи, ипак се може с великом поузданошћу прихватити закључак *Thirteenth Council of Europe Meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention on "Territories of the future: landscape identification and assessment, an exercise in democracy"* (2013) да су британске методе *Landscape Character Assessment* (ЛЦА) и *Historic Landscape Characterisation* (ХЛЦ) прихваћене од једног броја европских земаља, често као резултат примене Европске конвенције о пределу, њених радионица и размене знања. У појединим случајевима методе су прилагођаване захтеваном нивоу детаљности, док су у појединим земљама примењени само принципи методе, али не и метод у целости.

¹ Alterra је истраживачки центар, део Универзитета у Wageningu, Холандија.

Ове методе се користе, на пример, у Словенији, Хрватској, Каталонији и Турској. Један од најзначајнијих пројеката који је указао на високу позицију предела у систему вредности Словеније је студија под називом „Регионална дистрибуција типова предела у Словенији” (1998). Ова студија је била база за даљу процену предела, пре свега за дефинисање изузетних предела у Словенији и за подручја и елементе идентитета предела. У Хрватској је током 1999. година публикована студија под називом „Крајолик, садржајна и методска подлога Крајобразне основе Хрватске”, чији је циљ био да се утврди методологија израде Крајобразне основе Хрватске. Значајно је навести Пројекат *COAST* (2009) у којем су истраживана четири пилот подручја (југоисточни део острва Паг, југоисточни део Пељешца, естуариј реке Крке, Вис и Бишево). Обављена је инвентаризација предела и подела свакога подручја на типове предела. Препознати су и специфични узроци традиционалних културних предела. Њиховим вредновањем, заснованом на комбинацији експертне процене и анкете становништва, омогућен је пут до идентификације и верификације изузетних културних предела.

ЛЦА метод је такође обликовао *ECOVAST* метод (*European Council for the Village and Small Town*), који се користи за мањи просторни обухват и широко се примењује у појединим регионима.

У настајању је „Нордијска породица метода” формирана по угледу на ЛЦА метод, а модификована кроз призму нордијског концепта предела према коме заједница и обичаји, људи и опажање имају централну позицију. Тако се у Данској, Исланду, Финској, Норвешкој и Шведској, као део процеса имплементације ЕКП, појављују нове методе које имају релативно заједничку основу која се тиче историјског развоја предела, добро развијеног демократског процеса партиципације и изграђених ставова људи према политици предела. Идентификација предела у Норвешкој обухвата више фаза: идентификација различитих типова предела – представља прву фазу у којој се спроводе истраживања са циљем систематизованог описа разноликости у пределу; и анализа предела и процена – представљају наредне две фазе, које обухватају анализу одабраних карактеристика предела које су процењене у односу на јасно дефинисану намену.

Значајно је навести и нову типологију предела Белгије која се уклапа у захтеве ЕКП у вези са карактеризацијом савременог предела, са транс-регионалног и транс-граничног становишта. Метод користи комбинацију холистичког и параметарског приступ за два нивоа просторног обухвата, што има као резултат две различите типологије предела. Коришћене су базе података које покривају Белгију: *DTM*, *CORINA Land Cover*, педолошка карта и сателитски снимци. За мањи просторни обухват јединице предела користи се за описе предеона метрика (*landscape metrics*). Метод креира ГИС базу података. Варијабиле коришћене за разликовање типова предела и подручја карактера

могу да се прошире са додатним описним варијабилама различитих извора који се, на пример, односе на регионалну класификацију, културу, историју, својсва слике, сцене, чак и иконографска документа. Стога је карта карактера предела улаз за различите упите.

У Холандији и другде, упадљиво је другачији приступ карактеру предела (као и ХЛЦ је надахнут археологијом), који се показао ефикасним за партиципативно планирање. Приступ као полазну тачку узима хуману метафору „биографија предела” и преко историјског наратива усмерава ка причи и меморији о историјском развоју данашњег предела. Биографија предела је, као ХЛЦ, фокусирана на историју и еволуцију предела, и на начине у којима прошлост сусреће будућност, узимајући скоро буквално биографски приступ пределу. Посебно је погодан – нарочито кроз питања идентитета и сећања – за укључивање партиципативног приступа и уважавање јавности у планирању предела.

Француска школа се везује за атласе предела (*Atlases du Paysage*) који се реализују у Француској, Валонији (Белгија), а у мањој мери и у Шпанији, Италији и другим земљама. То је приступ који је у вези са британском методом, али постоје значајне разлике, почев од изнијансиране разлике између појмова пејзаж (*paysage*) и предео (*landscape*). Атласи се базирају на убеђењу, ослањајући се на параметре ЕКП, да су људи центар предела зато што се предео тиче сваког, те су његова процена и карактеризација демократски задатак. Атласи у Француској су зналачки замишљени и реализовани, тако да у први план стављају јавне ставове, лична и колективна искуства, као и визуелни аспект предела.

У Немачкој и Аустрији се користе другачије методе (две највеће земље које нису потписале ЕКП) засноване на њиховој традицији размишљања о пределу, која је старија од једног века. У немачком контексту директни еквивалент процени карактера предела не постоји. Уместо тога, велики је значај дат животној средини, диверзитету природе и специјалним подручјима, као и поступку, често означеном као „слика предела (*Landschaftsbild*)”, који заједно дају практична упутства за планирање, дизајн и управљање пределом.

Полазећи од тога да је у Европи и ван ње доминантан утицај **британских метода *Landscape Character Assessment* (ЛЦА) и *Historic Landscape Characterisation* (ХЛЦ)**, у наставку текста су ближе објашњене ове две методе. И ЛЦА и ХЛЦ методе се заснивају на јасној структури: прикупљању података, анализи и карактеризацији. Обе методе се базирају на просторном и картографском приступу, а користе географски информациони систем (ГИС). ХЛЦ метод може да буде коришћен независно или као део ЛЦА методе. Кључни аспект ЛЦА и ХЛЦ је намерно раздвајање фазе карактеризације, као вредносно неутралне (мада субјективне) фазе, од вредносних судова својствених фази евалуације или оцене. Иницијална карактеризација је процес

идентификације подручја са истим карактером, класификације, картирања и описивања. У наредној фази се разматра како нове структуре предела (нпр. ветротурбине, пут или пошумљавање) могу да утичу на карактер предела, и да ли ће промене бити непожељне или пожељне за предео. Карактеризација предела користи две јединице анализе: тип и подручје.

ХЦЛ метод је базиран на раду у бироу и реализује се кроз анализу историјских карата, различитих типова савремених карата, карата геодетског премера, аеро-фото снимака и података о хабитатима или шумском земљишту. Подаци се прикупљају и обрађују коришћењем ГИС-а. Историјско коришћење земљишта се интерпретира уз помоћ свих ових ресурса да би се детерминисали историјски типови карактера предела. Прикупљени материјал се тумачи из перспективе археологије која је фокусирана на „историјску дубину“ предела кроз време и промене. ХЦЛ показује историјски траг у данашњем пределу. То може да буде, на пример величина поља и њихов облик, или различити типови међа у пределу.

У Великој Британији, ЛЦА има две основне врсте примене, једну на националном нивоу (Енглеска), другу на нивоу округа, или нижем нивоу дистрикта или општине. На националном нивоу, метод користи више традиционалне методе описа предела: процену експерата, преглед литературе, рад на терену и студирање различитих карата. Метод обухвата и факторе који утичу на карактер предела, и силе промена које мењају предео. На нивоу округа или дистрикта у већем делу Енглеске спроведи се много детаљнија ЛЦА, најчешће укључивањем локалне власти. Опис садржи начин на који су природни услови, историја, култура, насеља, коришћење земљишта и вегетација обликовали карактер предела. Овакве претежно локалне процене карактера предела, показале су се као ефикасна помоћ за планерске одлуке (нпр., за нове стамбене објекте, ветропаркове, шумске плантаже или друге нове елементе) које треба уклопити у предео. ЛЦА даје упутства о коришћењу ресурса предела и екоменаџменту у пољопривреди (*agri-environmental management*). Метода се користи за: процену утицаја на животну средину, пределе у националним парковима и подручјима изузетне природне лепоте (*Area of Outstanding Natural Beauty – AONB*), као и за пределе ван заштићених подручја. ЛЦА се користи за припрему стратегија управљања у шумарству (*Forestry Commission*), процену предела речних коридора (*Environment Agency*) и анализе подручја сензитивних са становишта животне средине. Последњих година, у складу са ЕКП, већа пажња у поступку карактеризације се посвећује урбаним метрополитенским пределима у Енглеској, те је развијен још детаљнији „суб-метод“ за ова подручја.

Даљи развој ЛЦА је резултирао у „Интегрисаној карактеризацији“ (*Integrated Characterisation*) која је ставила подједнак нагласак на карактер предела, историјски карактер и неколико фактора животне средине: биодиверзитет, рекреацију, доступност и агрокултуру.

ЛЦА је првобитно коришћена као подршка стручњацима, како би боље разумели и проценили предео, и као оруђе укључивања јавности и стејхолдера у управљање и развој предела. Локални учесници могу да допринесу спровођењу ЛЦА приликом тестирања већ урађених описа карактера предела, или као извор вредних информација (нпр., о различитим врстама, локалној историји, или ономе што је јединствено у датој области и сматра се локално важним). Могу да буду укључени власници земљишта, пољопривредници и шумари, представници свих нивоа управљања и интересне групе (у области заштите природе, локалне историје или рекреационих активности). Све већа пажња се поклања различитим модалитетима партиципације стејхолдера.

2. ОПРЕДЕЉЕЊА ЗА КОРИШЋЕЊЕ ЕВРОПСКИХ ИСКУСТАВА У ИДЕНТИФИКАЦИЈИ КАРАКТЕРА И ОЦЕНИ ПРЕДЕЛА У СРБИЈИ

Опредељење за коришћење европских искустава у идентификацији и класификацији предела Србије проистекло је из:

- анализе примера добре праксе европских држава које су ратификовале ЕКП и реализовале захтеве које произлазе из члана 6С ЕКП;
- поглавља III ЕКП које упућује на европску сарадњу, где се стране потписнице позивају на сарадњу при разматрању улоге предела у међународним политикама и програмима, на узајамну помоћ и размену информација, узајамно пружање техничке и научне помоћи, обједињавање и размену искустава и резултата истраживачких пројеката (чланови 7-9.);
- концепције заштите, уређења и развоја предела Србије дефинисане у Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 88/10), поглавље V.1.3.4. “Заштита и уређење предела”, која подразумева примену приступа базираних на европским искуствима у обезбеђивању квалитета предела Србије;
- досадашњег искуства у идентификацији и карактеризацији предела Србије. Анализа примера идентификације и карактеризације предела у Србији показала је да се, у до сада реализованим студијама, плановима и пројектима, метод утврђивања карактера предела великим делом заснивао на Упуству за процену карактера предела Енглеске и Шкотске (*Landscape character assessment – Guidance for England and Scotland, Countryside Agency, Scottish Natural Heritage, 2002*);
- Акционог плана за имплементацију Европске конвенције о пределу у Србији (Нацрт, 2014) који има за циљ спровођење Европске конвенције о пределу и реализацију обавезе које је ратификацијом ЕКП преузела Република Србија. Акционим планом се констатује да у Србији не постоји метод који адекватно одговара потребама идентификације и анализе предела исказане у ЕКП, и стога је констатовано да би се требало определити за утврђивање одговарајуће методе и приступа, ослањајући се на примере добре праксе европских земаља.

3. ЗАКОНСКИ ОСНОВ ЗА ИЗРАДУ И ДОНОШЕЊЕ ПРАВИЛНИКА

Законски основ за израду и доношење овог правилника утврђен је **Законом о заштити природе** („Службени гласник РС”, бр. 36/2009 и 88/2010). У ставу 4. члана 26. закона утврђено је да се заштита, управљање и планирање предела заснива се на идентификацији предела и процени њихових значајних и карактеристичних обележја. Према ставу 5. истог члана закона, критеријуме за идентификацију предела и начин процене њихових значајних и карактеристичних обележја прописује Министар.

Законом о потврђивању Европске конвенције о пределу (Међународни уговори, „Службени гласник РС”, број 4/11), Република Србија се обавезала да ће увести прописе у вези са заштитом, управљањем и планирањем предела (део Е. Спровођење). У оквиру посебних мера (чл. 6, део Ц. Идентификација и процена) Република Србија је преузела обавезе да: идентификује пределе на својој територији; анализира њихове карактеристике, као и покретачке снаге и притиске услед којих се предели мењају; и региструје промене. Поред тога, преузета је обавеза да се изврши процена идентификованих предела, водећи рачуна о посебним вредностима које им придају заинтересоване стране, односно становништво.

Саставни део **Закона о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године** („Службени гласник РС”, број 88/10) је предметни плански документ. У поглављу V.1.3.4. “Заштита и уређење предела” Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године (у даљем тексту: ППРС), у стратешке приоритете до 2014. године сврстана је „Карактеризација предела Србије” и пилот пројекти карактеризације предела за посебна приоритетна подручја. У наведеном поглављу ППРС се под карактеризацијом предела „подразумева идентификација предела различитог карактера на националном и регионалном нивоу”, као и за посебна приоритетна подручја.

Акционим планом имплементације Европске конвенције о пределу у Србији (Нацрт, 2014), подпоглавља 6.3. „Приоритети имплементације ЕКП у Србији до 2020. године” (део В. Препознати предео у закону) утврђени су приоритети за **измене и допуне законског основа** који ће допринети ефикаснијој примени и адекватном позиционирању овог правилника. То се, у првом реду, односи на предвиђене измене и допуне Закона о заштити животне средине у погледу утврђивања обавезе да овај правилник представља основни, реферетни регулаторни оквир у процесу развоја информационог и мониторинг система о пределу, и приликом успостављања базе просторних података о пределу Србије.

4. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ НАЗИВА, ПОСТУПКА И ПРИСТУПА ИЗРАДИ ПРАВИЛНИКА

У позиву за достављање понуде за потребе фонда ПРОФИД - бр. 3 – 2, поред израде Акционог плана за имплементацију ЕКП у Србији, предвиђена је и израда „Правилника о категоризацији предела Србије“. Током редовних састанака са корисницима Пројекта, Министарством за пољопривреду и заштиту животне средине (раније Министарство за природне ресурсе, рударство и просторно планирање) и Министарством културе и информисања, као и широм радном групом, указано је на потребу да се **назив** овог правилника усклади са одредбама закона који представља основ за његово доношење.

Основ за усклађивање назива овог правилника налази се у ставу 4. и 5. члана 26. Закона о заштити природе којима је утврђено да се заштита, управљање и планирање предела заснива на идентификацији предела и процени њихових значајних и карактеристичних обележја, као и да ће се прописати критеријуми за идентификацију предела и начин процене њихових обележја. Поред тога, узета су у обзир и опредељења из поглавља V.1.3.4. ППРС да је стратешки приоритет до 2014. године карактеризација предела Србије, која подразумева идентификацију предела различитог карактера на националном и регионалном нивоу, као и за посебна приоритетна подручја. Полазећи од члана 26. Закона о заштити природе, а имајући у виду наведено опредељење ППРС, назив предметног правилника гласи: „Правилник о идентификацији карактера предела“.

Поступак израде Правилника састојао се из претходне анализе европских искустава, која су приказана у Основној студији, а скраћени приказ дат у поглављу I.1. нацрта Правилника. Анализа је обухватила и досадашњу, скромну праксу у идентификацији и карактеризацији предела у Србији.

На основу доступних извора информација није пронађен ни један пример израде ове врсте правилника. Међутим, доступна су упутства и студије за идентификацију и карактеризацију предела из европских земаља. Поред већ поменутог Упутства за процену карактера предела Енглеске и Шкотске, то су и: „Историјска карактеризација предела Ирске: Упутство добре праксе“ (*Historic Landscape Characterisation in Ireland: Best practice guidance, The Heritage Council, 2013*); студија „Крајолик, садржајна и методска подлога Крајообразне основе Хрватске“ (1999); „Упутство добре праксе: ЕКОВАСТ идентификација предела“ (*ECOVAST Landscape Identification: A guide to good practice, 2006*); „Процена карактера предела, Допунске смернице, Технички приричник“ (*Landscape Character Assessment, Supplementary Guidance, Technical Handbook, Worcestershire County Council, 2013*); и др.

Методологија идентификације карактера и оцене предела у Прилогу 1. Правилника, преузета је из техничког приручника „Процена карактера предела, Допунске смернице, Технички приручник” за *Worcestershire*, Енглеска, из 2013. године. Примена ове методологије подразумева прилагођавање избора атрибута ситуацији на терену, односно карактеристикама подручја које је предмет истраживања. Разлог за преузимање ове методологије је њена јасноћа и манипулативност. Правилник се, такође, ослања на предложене акције за имплементацију ЕКП које су дате у Акционом плану за имплементацију ЕКП у Србији (Нацрт, 2014).

Предео је изузетно сложен појам (концепт) који се користи на много различитих начина. Његова холистичка природа је препозната у многим географским и предеоно-еколошким истраживањима. Анализа холистичког феномена, као што је предео, није једноставна. Многи приступи су могући у зависности од циљева или перцепције појединих предеоних структура. Подједнако је важна расположивост података за идентификацију и процену карактера предела, као што су (историјске) карте, истраживања, аеро-фото снимци и подаци даљинске детекције. Распоживост база просторних података у дигиталној форми постаје све значајна у анализама предела, као и коиршћење географског информационог система (ГИС) који нуди моћан алат за просторне анализе.

Могу се препознати три **главна приступа** анализи предела:

- 1) Тематски приступ: анализа компоненти предела. Овај приступ омогућава анализу појединачно различитих компонената предела и њихову синтезу. Резултат је сет тематских карата које су независно анализирани користећи различите технике. Оверлеј технике се учестало користе за просторне повезивање и однос између различитих тема. Синтеза се постиже у композитним картама.
- 2) Регионални или просторни приступ: хијерархијске јединица предела. Заснива се на холистичком маниру. Сателитски снимци и аеро-фото снимци су пожељни извори података. Методе класификације предела или оцене предела су коришћене за диференцијацију. Подручја која се истражују су предеоне јединице, које су структуриране на хијерархијски и просторни начин. Резултат је хоролошка класификација подручја и опис различитих типова предела.
- 3) Метрика предела: покушај квантификације холистичких карактеристика. Метрика предела има за циљ опис квантитативних карактеристика структуре предела и праћење промена у структури предела. Многи од индикатора структуре предела односе се на апстрактне холистичке карактеристике предела (хетерогеност, диверзитет, комплексност и фрагментација). Користе се технике просторних анализа растер карата. Сврха метрике предела је добијање сета квантитативних података који омогућавају објективније груписање или диференцијацију различитих предела и њихово упоређивање.

Типови предела представљају више или мање добро дефинисане и омеђене делове земљишта. Различити типови су препознати у типолошком, као и у хоролошком смислу. У типолошком смислу, типови предела могу бити дефинисани и могу се појавити на различитим локацијама. У хоролошком смислу, напротив, односе се на један конкретан пример типа предела на одређеној локацији. У многим случајевима, хоролошке јединице су јединствене због њихове локације, јединствене композиције и односа са околним пределима. Стога им се даје одговарајући назив.

Значајно својство предела је његова вредност. **Вредност предела** може се сагледати кроз:

- 1) **Вредност 1: Природни оквир.** Природне компоненте предела формирају основу свих ресурса и еколошког функционисања предела. Раст фрагментације и губитак повезаности изазива поремећај и, сходно томе, реструктурирање средине. Многе природне вредности остају као изоловани реликти, изгубљени у суперпонираним предеоним структурама које је човек формирао. Приоритетна вредност за заштиту је конзервација биолошких, геолошких и геоморфолошких остатака. То се може постићи формирањем заштитних зона и повезивањем изолованих јединица коридорима у циљу задржавања њиховог функционисања, као и рестаурацијом и креирањем предела.
- 2) **Вредност 2: Културно наслеђе.** Пределни су створени од стране друштва и одражавају промене у друштву, као и однос према животној средини. Предео одражава суперпозиције свих покушаја које чини човек да се прилагоди животној средини и да унапреди услове живота. Предео омогућава сећање на прошлост која још увек има јаку симболичку вредност, што их чини туристичком атракцијом. Током времена, промене у пределу на локалном нивоу су се десиле корак по корак. Тако су нове структуре могле да буду интегрисане у постојеће на хармоничан начин. Резултат је велики диверзитет традиционалних предела, који одражава и комбинује велики природни диверзитет средине и велики културни диверзитет различитих етничких група у простору. Традиционални предели су дефинисани као предели који су еволуирали током векова, све док нису почеле велике и брзе савремене промене у стилу „табула раза“. Те промене су деформисале традиционалне структуре и тиме функционисање постојећих предела. На неким местима, традиционални предео је у потпуности избрисан да би се створио комплетно нов предео. Остаци традиционалних структура предела још увек постоје, али постају изолована „парчад“ које је све теже разпознати у униформним просторима великог обухвата. Савремене пределе, углавном, карактеришу униформна и рационална решења под утицајем економске рационализације, те не поседују идентитет и карактер. Дух места, генијус лоци, је изгубљен.
- 3) **Вредност 3: Естетско добро осећање.** Смисао за лепоту је универзалан, чак и када се изражавање лепоте може разликовати између региона, култура и периода. Естетика се такође налази у начину на које друштво организује (уређује) предео током

историје. Предела за који се сматра да имају „изузетну лепоту“ су цењени, добијају специјални законски статус и заштиту.

Опажајни аспект је значајан, јер детерминише начин на који људи посматрају окружење. Перцепција људи функционише на холистички начин. Оно што људи опажају може се описати као целина, што је више него сума његових саставних делова. Перцепција, као комплексан процес, анализира обсервацију одмах и интерактивно, и везује резултат са знањем и прошлим искуствима. Стога је обсервација предела примарно субјективна и може бити схваћена само у односу на карактеристике посматрача.

Предео се непрекидно развија под утицајем унутрашњих и спољашњих фактора. Унутрашњи фактори су они који се могу контролисати на локалном нивоу, на пример директним активностима становништва. Екстерни фактори су, углавном, индиректни. Интернационалне економске стратегије и политике могу утицати, у дугом временском периоду и на локално стање предела. Доминантни **притисци на предео** потичу од: урбанизације, коришћења земљишта и пољопривредних површина, мреже инфраструктуре, рекреације и туризма, и фрагментације предела.

Важан аспект **промена предела** је учесталост и обим промена. Фреквенција и обим новина зависи од технолошких могућности које су биле расположиве током периода иновација. Дифузија иновација је, углавном, под контролом културних фактора као што су: религија, политика, трговина, комуникација. Учесталост и обим промена предела се повећавао готово експоненцијално током историје. Период од 18. века (индустријска револуција, Француска револуција, низ ратова) до реконструкције после Другог светског рата је круцијалан у еволуцији традиционалног предела, због наглих промена у технологији, социјалној структури и уверењима.

Може се закључити да интегрисана анализа предела разматра предео као перцептивни и холистички ентитет. Вредности предела су дефинисане сходно томе. Разумевање историјског развоја предела дозвољава процену предеоних елемената и структура које се још увек могу видети. Перцепција детерминише процену вредности. Проучавање појединачних тема или компоненти предела не дозвољава разумевање комплексних процеса. Интегрисана анализа омогућава да се фокус усмери на интеракције између просторне структуре и функционисања предела са различитим просторним обухватом.

II.

НАЦРТ ПРАВИЛНИКА

На основу става 5. члан 26. Закона о заштити природе („Службени гласник РС”, бр. 36/2009 и 88/2010) , Министар за заштиту животне средине доноси

ПРАВИЛНИК О ИДЕНТИФИКАЦИЈИ КАРАКТЕРА ПРЕДЕЛА

1. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

1.1. Предмет правилника

Члан 1.

Предмет Правилника је идентификација карактера предела у Србији и оцена њихових значајних и карактеристичних обележја (у даљем тексту: идентификација карактера и оцена предела).

Овим Правилником утврђује се поступак и информатичка подршка идентификацији карактера и оцени предела у Србији који одговара потребама идентификације и оцене предела изражене у актуелном Закону о заштити природе („Службени гласник РС”, бр. 36/2009 и 88/2010), Закону о ратификацији Европске конвенције о пределу (Међународни уговори, „Службени гласник РС”, број 4/11) и Закону о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 88/10).

Поступак идентификације карактера и оцене предела ближе је описан у Прилогу 1. који чини саставни део овог Правилника.

1.2. Значење израза

Члан 2.

Поједини изрази употребљени у овом Правилнику имају следеће значење:

1) *атрибути* – појединачна обележја једног индикатора, нпр. индикатор „образац руралних насеља” може да садржи следеће атрибуте: потпуно разбијен тип; разбијени групни тип села; полузбијени тип; збијени тип; потпуно збијени тип;

2) *заштита предела* – поступци очувања и одржавања значајних и карактеристичних обележја предела, оправдани вредношћу наслеђа које је проистекло из његове природне структуре и/или људских активности;

3) *идентификација карактера предела* – утврђивање истоветности карактера предела;

4) *индикатори* – појединачна својства која чине карактер предела; нпр. геологија, топографија, коришћење земљишта, обрасци насеља, и др.;

5) *историјски културни предео* – представља комбинацију деловања природе и човека, он је илустрација еволуције људског друштва и насеља током времена под утицајима физичких ограничења и/или могућности природне средине и узастопних социјалних, економских и културних притисака, како спољних тако и унутрашњих;

6) *карактер предела* – посебан и препознатљив образац предеоних елемената који се доследно јављају у одређеном типу предела; то је карактер креиран комбинацијом рељефа, геологије, земљишта, вегетације и објеката створених од стране човека; карактер чини сваки део предела различитим и пружа посебан осећај за место;

7) *карактеристике* – предеони елементи или комбинација елемената који дају посебан допринос препознатљивости карактера предела;

8) *квалитет предела* – стање предела, базирано на вредносном суду о његовом физичком стању и нетакнутости са визуелног, функционалног и еколошког становишта;

9) *класификација предела* – радња или процес класификације предела у различите типове или јединице са јасним и доследним карактером;

10) *кључне карактеристике* – односе се на оне атрибуте који видљиво и доследно дефинишу карактер предела;

11) *критеријум* – стандард на коме се базира суд или одлука;

12) *обрасци насеља* – односе се на дистрибуцију објеката и просторну организацију насеља на руралном подручју; ови обрасци помажу географима и археолозима разумевање развоја заједнице у специфичном временском периоду;

13) *планирање предела* – дугорочни и далекосежни поступци са циљем унапређења, поновног успостављања и креирања предела;

14) *подручја карактера предела* – појединачна јасно издвојена географска подручја специфичног типа предела; свако подручје карактера предела има свој индивидуални карактер и локални идентитет, иако може да дели исте опште карактеристике са другим подручјем истог специфичног типа предела; подручја карактера предела носе назив одређених локација;

15) *предео* – превасходно визуелни изглед површине Земље, укључујући њен облик, форму и боју; појам се ослања и на низ других аспеката, укључујући геологију, рељеф, педологију, екологију, археологију, историју предела, коришћење земљишта, карактер и образце насеља и културне заједнице;

16) *предеона јединица* – референтна јединица (углавном подручје) која је мерљива, која се картира или описује;

17) *предеони елемент* – основна релативно хомогена еколошка јединица, било природног или антропогеног порекла у пределу;

18) *предеони обрасци (или структура предела)* – је предеоно-еколошки појам који се односи на просторну хетерогеност, док се динамика предела генерално односи на промене у предеоним обрасцима кроз време;

19) *притисци* – свака активност која може да доведе до промена у пределу и/или животној средини;

20) *природно станиште* – подручје природе, обично јединствен самодовољан екосистем, који подржава селекцију аутохтоних биљака и животиња које су прилагођене датим животним условима и опстају у некој врсти трајно одрживе равнотеже;

21) *полу-природна станишта* – подручја која нису продуктивна, односно без намерног уноса пестицида и хранљивих материја и опстају непоремећена (нпр. акватична, ливадска и шумска станишта);

22) *процена карактера предела* – процес који се бави како карактеризацијом тј. идентификацијом, картирањем, класификацијом и описивањем карактера предела, тако и доношењем вредносних судова базираних на карактеру предела, а у циљу информисања доносиоца различитих одлука;

23) *тип карактера предела* – специфични типови предела који су релативно хомогени у карактеру; по својој природи су општи и стога могу да се јаве у различитим деловима земље, али без обзира где се јављају они углавном деле сличну комбинацију геологије, топографије, хидрологије, вегетације, историјског коришћења земљишта и структуре насеља; типови карактера предела имају опште називе (тресетиште, долина реке, висораван, и сл.);

24) *управљање пределом* – поступци којима се из перспективе одрживог развоја обезбеђује редовно одржавање предела са циљем усмеравања и усклађивања промена изазваних друштвеним и економским процесима, као и процесима у животној средини;

25) *циљ квалитета предела* – означава за одређени предео формулацију дату од стране надлежних органа власти о тежњи становништва у погледу карактеристика предела у њиховом окружењу.

2. ПОСТУПАК ИДЕНТИФИКАЦИЈЕ КАРАКТЕРА И ОЦЕНЕ ПРЕДЕЛА

Члан 3.

Поступак идентификације карактера предела је раздвојен од поступка оцене предела.

Поступак идентификације карактера предела обухвата: идентификацију подручја сличног карактера, њихову класификацију, картирање и опис карактера. Заснива се на јасном одређивању шта чини једно подручје различитим од другог или препознатљивим. Резултат идентификације карактера предела су подручја карактера предела и типови карактера предела различитог просторног обухвата.

Поступак оцене предела обухвата: природну, културну, историјску и визуелну димензију предела.

Поступак идентификације карактера и оцене предела подразумева и утврђивање смерница за планирање, заштиту и управљање пределом одговарајуће детаљности у односу на ниво подручја и типа карактера предела.

Информатичка подршка идентификацији карактера и оцени предела подразумева формирање базе просторних података у склопу информационог и мониторинг система о пределу Србије.

2.1. Идентификација карактера и оцена предела

Члан 4.

Идентификација карактера предела обједињује одговарајуће податке о: природним, еколошким, културним, историјским, визуелним и привредним вредностима простора. Периодично се иновира у складу са новим приступима и стручним сазнањима.

Идентификација карактера предела омогућава одређивање подручја заједничких карактеристичних обележја и њихову оцену, која пружа увид у осетљивост одређених целина с обзиром на могуће и планиране намене и захтеве у простору, као и формирање смерница за њихово планирање, заштиту и управљање.

У поступку идентификације карактера предела примењује се приступ процене карактера предела.

У спровођење поступка идентификације карактера и оцено предела укључена је јавност.

Члан 5.

Идентификација карактера предела обухвата класификацију и опис карактера предела.

Оцена карактера предела обухвата анализу и оцену предела.

На основу идентификације карактера и оцено предела утврђују се смернице за планирање, заштиту и управљање пределом.

2.1.1. Класификација и опис карактера предела

Члан 6.

Поступак класификације подразумева разврставање предела на подручја и типове карактера предела.

Основна просторна јединица за класификацију и опис карактера предела, и за оцену предела је јединица описа предела.

Јединица описа предела (у даљем тексту: ЈОП) је релативно хомогена јединица земљишта, унутар које се конститутивни физички, културни и историјски елементи предела јављају у поновљеним обрасцима.

Идентификоване ЈОП са сличним природним, еколошким, културним, историјским, визуелним и привредним карактеристикама се групишу у тип карактера

предела (у даљем тексту: ТКП), то јест у специфичне типове предела који су релативно хомогеног карактера. Начин дефинисања назива типа и подручја карактера предела дат је у Прилогу 1. Правилника.

Типови карактера предела се групишу у подручје карактера предела. Подручје карактера предела је јасно издвојено географско подручје са препознатљивим карактером и културним идентитетом, које обједињава специфичне типове карактера предела. Утврђују се регионална подручја карактера предела (у даљем тексту: РПКП) на територији Републике Србије.

Регионална подручја карактера предела формирају регионални и национални оквир за планирање, заштиту и управљање пределом у Србији.

Члан 7.

Класификација и опис предела се заснивају на претходним истраживањима.

Претходна истраживања обухватају прикупљање и обраду: расположивих података, документације и доступне грађе за историјски развој предела. На основу претходних истраживања се:

1) утврђују индикатори и атрибути за дефинисање граница јединице описа предела дати у Прилогу 1. Правилника; и

2) издвајају и картирају прелиминарне јединице описа предела.

Јединица описа предела се издваја на основу комбинације кључних карактеристика које се односе на: геологију, топографију, земљиште, карактер дрвенастог покривача земљишта, коришћење земљишта, историјске обрасце (предела, насеља и културног наслеђа), и др.

На основу теренских истраживања обавља се идентификација ЈОП.

Идентификација ЈОП обухвата;

1) утврђивање граница обухвата;

2) детаљно картирање;

3) описивање карактеристичних особина и предеоних елемената; и

4) идентификацију елемената (тачкастих, линијских и површинских) историјског културног предела (у даљем тексту: ЕИКП).

Описивање ЈОП и ЕИКП обавља се на основу индикатора и атрибута описа датих у Прилогу 1. Правилника.

Саставни део теренских истраживања је укључивање јавности у поступак прикупљања додатних информација о пределу, нарочито за ЕИКП.

Члан 8.

Класификација и опис карактера предела садрже текстуални и графички део који се уноси у Базу просторних података о пределу Србије из члана 14. Правилника.

Графички део се обрађује у следећим размерама:

1) 1 : 25000 за јединицу описа предела (ЈОП);

- 2) 1 : 25000 за тип карактера предела (ТКП); и
- 3) 1 : 50000 за регионално подручје карактера предела (РПКП).

2.1.2. Анализа и оцена предела

Члан 9.

Анализа и оцена предела је процес доношења вредносних судова применом релевантних индикатора, атрибута и критеријума датих у Прилогу 1. Правилника.

Анализа и оцена предела се примењује за типове карактера предела (ТКП).

Анализом и оценом предела за ТКП се утврђује:

- 1) стање,
- 2) значај,
- 3) рањивост,
- 4) толеранција,
- 5) отпорност, и
- 6) осетљивост.

Анализа и оцена предела из тачака 1) – 5), став 5. овог члана Правилника се обрађује на нивоу ЈОП, а обједињује и исказује на нивоу ТКП.

Анализа и оцена предела из тачке 6), став 5. овог члана Правилника се обрађује на нивоу подјединице описа предела, а обједињује и исказује на нивоу ТКП.

Подјединица описа предела (у даљем тексту: ПјОП) се идентификује теренским истраживањем само за оне делове ЈОП у којима постоје мање варијације атрибута. Свака ПјОП је потпуно хомогена јединица у оквиру које не постоји варијација атрибута, а предео је визуелна целина.

Анализа и оцена предела садрже текстуални и графички део који се уноси у Базу просторних података о пределу Србије из члана 14. Правилника.

У текстуалном делу се приказује: стање и оцена карактера предела.

Графички део се обрађује у следећим размерама:

- 4) 1 : 25000 за тип карактера предела (ТКП); и
- 5) 1 : 5000 за подјединицу описа предела (ПјОП).

Члан 10.

На основу анализе и оцене стања идентификованих ЕИКП утврђују се границе вредних историјских културних предела (у даљем тексту: ВИКП).

По правилу, критеријуми за оцenu и утврђивање граница ВИКП су: старост, стање, реткост, упадљивост у слици предела, утицај на слику предела, употребна вредност, социјална веза са ЕИКП и синергија ЕИКП. Вредни историјски културни предео може у погледу просторног обухвата да буде ТКП, ЈОП или ПјОП.

На основу анализе и оцене стања утврђује се квалитет предела ЈОП и ПјОП (у даљем тексту: јединица предела). По правилу, критеријуми за вредновање квалитета јединице предела су:

- 1) постојаност предеоних елемената који су карактеристични за јединицу предела;
- 2) одсуство релативно нових елемената који су неподесни за разматрану јединицу предела;
- 3) стање предеоних елемената и вероватноћа наставка њиховог опстанка као функционалних елемената предела;
- 4) заступљеност јасних и конзистентних образаца предеоних елемената;
- 5) временски континуитет предеоне јединице;
- 6) степен опстанка природних и полуприродних станишта која су карактеристична за предеону јединицу.

Саставни део поступка утврђивања ВИКП и квалитета предела је укључивање јавности ради опредељивања циљева квалитета предела.

2.2. Смернице за планирање, заштиту и управљање пределом

Члан 11.

На основу квалитета и осетљивости предела за ТКП, ЈОП, ПјОП и ВИКП утврђују се:

- 1) циљеви квалитета предела; и
- 2) смернице за планирање, заштиту и управљање пределом.

По правилу, циљеви квалитета предела обухватају:

- 1) очување карактера предела;
- 2) јачање и очување елемената који су рањиви;
- 3) јачање карактеристичних елемената и образаца у пределу;
- 4) обнову карактеристичних елемената, ЕИКП или ПјОП која су у лошем стању;
- 5) ублажавање притисака на предео;
- 6) формирање нових елемената или ПјОП који су ишчезли, или су у лошем стању;
- 7) уклањање или ублажавање ефеката елемената који су неподесни за разматрани предео; и др.

Смернице се утврђују за планирање и управљање: заштитом, регенерацијом, обновом, унапређењем, одржавањем и/или очувањем ТКП, ЈОП, ВИКП и посебно осетљивих ПјОП.

3. УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ

Члан 12.

Јавност се укључује у поступак:

- 1) идентификације карактера и оцене предела; и
- 2) утврђивања ВИКП и квалитета предела.

Модалитети укључивања јавности су: радионице, анкете, интервјуи и др.

Припрема за одржавање радионица, спровођење анкета и других модалитета укључивања јавности из става 2. овог члана Правилника обухвата интервјуисање и ангажовање представника: удружења пољопривредника, локалних акционих група, невладиних организација, месних заједница, органа управе јединица локалне самоуправе, локалних јавних установа и предузећа, и др.

Припрему из става 3. овог члана Правилника спроводи министарство надлежно за животну средину, у сарадњи са акредитованим регионалним развојним агенцијама.

Одржавање радионица, спровођење анкета и других модалитета укључивања јавности из става 2. овог члана Правилника обавља мултидисциплинарни стручни тим ангажован на идентификацији карактера и оцени предела.

Члан 13.

Додатне информације о пределу прикупљене из поступка укључивања јавности користе се за описе ТКП, ЈОП, ПјОП и ЕИКП.

Прикупљене информације о ставовима и тежњи учесника из поступка укључивања јавности у погледу карактеристика предела у њиховом окружењу су основ за формулисање циљева квалитета предела.

4. ФОРМИРАЊЕ, ФУНКЦИОНИСАЊЕ И КОРИШЋЕЊЕ ИНФОРМАЦИОНОГ И МОНИТОРИНГ СИСТЕМА О ПРЕДЕЛУ СРБИЈЕ

Члан 14.

Основу информационог и мониторинг система о пределу Србије чини База просторних података о пределу Србије (у даљем тексту: База просторних података).

Информациони и мониторинг систем о пределу Србије и База просторних података засновани су на технологијама Географских информационих система. База просторних података садржи податке у векторском и растерском облику који су повезани са одговарајућим атрибутивним табелама.

Базу просторних података формира, одржава и ажурира Агенција за заштиту животне средине.

База просторних података доступна је јавности преко интернет странице Агенције за заштиту животне средине.

База просторних података ажурира се константно.

Члан 15.

Динамика формирања Информационог и мониторинг система о пределу Србије и Базе просторних података утврђује се Акционим планом за имплементацију Европске конвенције о пределу у Србији.

Пројектом формирања Информационог и мониторинг система о пределу Србије ближе ће се утврдити: концепција, садржај, структура и организација система, надлежности и одговорности субјеката за његово функционисање, техничко-технолошке карактеристике, стандард и квалитет просторних података, и др.

Пројектом формирања Базе просторних података ближе ће се утврдити: модел просторних података и метаподатака, методологија прикупљања, обраде, приказа и размене података, и др.

Пилот пројектом Базе просторних података, у складу са Акционим планом за имплементацију Европске конвенције о пределу у Србији, утврдиће се стандарди прикупљања обраде и презентације просторних података, као и минималан садржај Базе просторних података у складу са Прилогом 1. Правилника, односно Упутством из члана 19. Правилника.

Члан 16.

До формирања Базе просторних података, орган управе надлежан за доношење, односно организација надлежна за израду планског документа у области просторног или секторског планирања (планови, стратегије, програми и пројекти) може да обезбеди израду просторних података о пределу у складу са Пројектом формирања Базе просторних података из члана 15. Правилника, који се елаборирају као посебна Студија о идентификацији карактера предела.

Студија о идентификацији карактера предела представља саставни део документационе основе за израду планског документа, и укључује се у Базу просторних података.

Члан 17.

Средства за обављање стручних послова из члана 7-11. и 19. Правилника, за формирање и функционисање Базе просторних података и Информационог и мониторинг система о пределу Србије обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Средства за обављање стручних послова из члана 16. Правилника обезбеђује орган управе надлежан за доношење, односно организација надлежна за израду планског документа.

Члан 18.

Подаци Информационог и мониторинг система о пределу Србије користиће се као основни извор информација за утврђивање планског основа за заштиту и управљање пределима.

База просторних података Информационог и мониторинг система о пределу Србије постаје основни извор информација о пределу Србије и користи за израду:

- 1) планских докумената у просторном, урбанистичком и секторском планирању (у домену: заштите животне средине, заштите природних вредности, заштите непокретних културних добара, пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта, вода, минералних сировина, саобраћаја, енергетике, туризма, лова, риболова, и др.);
- 2) стратешке процене и процене утицаја на животну средину; и
- 3) студије заштите за природне вредности и за непокретна културна добра.

5. ЗАВРШНЕ И ПРЕЛАЗНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 19.

Министар за животну средину доноси Упутство за идентификацију карактера и оцену предела и за интегрисање предела у просторно и секторско планирање (у даљем тексту: Упутство).

Упутство се припрема на основу пилот пројеката које утврђује Акциони план за имплементацију Европске конвенције о пределу у Србији.

Прилог 1. Правилника биће у примени до доношења Упутства из става 1. овог члана Правилника.

Члан 20.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

ПРИЛОГ 1.

ПОСТУПАК ИДЕНТИФИКАЦИЈЕ КАРАКТЕРА И ОЦЕНЕ ПРЕДЕЛА

Према члану 3. Правилника поступак идентификације карактера предела је раздвојен од поступка оцене предела.

У овом прилогу даје се опис поступка идентификације карактера предела који обухвата класификацију и опис карактера предела; и опис поступка оцене предела који обухвата анализу и оцену предела.

1. ПОСТУПАК КЛАСИФИКАЦИЈЕ И ОПИСА КАРАКТЕРА ПРЕДЕЛА

Поступком класификације предели се разврставају на основне предеоне јединице (члан 6., 9. и 10. Правилника):

- 1) Јединице описа предела,
- 2) Типове карактера предела,
- 3) Подручја карактера предела,
- 4) Подјединице описа предела, и
- 5) Вредне историјске културне пределе.

Основна просторна јединица за класификацију и опис карактера предела, и за оцену предела је јединица описа предела. Јединица описа предела (у даљем тексту: ЈОП) је релативно хомогена јединица земљишта, унутар које се конститутивни физички, културни и историјски елементи предела јављају у поновљеним обрасцима.

Подјединица описа предела (у даљем тексту: ПјОП) се идентификује теренским истраживањем само за оне делове ЈОП у којима постоје мање варијације атрибута. Свака ПјОП је потпуно хомогена јединица у оквиру које не постоји варијација атрибута, а предео је визуелна целина.

Идентификоване ЈОП са сличним природним, еколошким, културним, историјским, визуелним и привредним карактеристикама се групишу у тип карактера предела (у даљем тексту: ТКП), то јест у специфичне типове предела који су релативно хомогеног карактера. Типови карактера предела се дефинишу разматрањем карактеристика које једном пределу дају карактер. Различита комбинација ових карактеристика ће дати различите ТКП. Како је класификација типова карактера општа (генеричка), иста комбинација карактеристика ће увек дати исти ТКП ма где се он налазио. Стога, ТКП имају опште називе: тресетиште, долина реке, висораван, и др.

Типови карактера предела се групишу у подручје карактера предела. Подручје карактера предела је јасно издвојено географско подручје са препознатљивим

карактером и културним идентитетом, које обједињује специфичне ТКП. Носе одговарајући локални назив.

На територији Републике Србије идентификоваће се регионална подручја карактера предела (у даљем тексту: РПКП). Регионална подручја карактера предела формирају регионални и национални оквир за планирање, заштиту и управљање пределом у Србији.

На основу елемената историјског културног предела идентификованих на нивоу ЈОП утврђују се границе вредних историјских културних предела (у даљем тексту: ВИКП). Вредни историјски културни предео може у погледу просторног обухвата да буде ТКП, ЈОП или ПјОП.

1.1. Претходна истраживања

Класификација и опис предела се заснивају на претходним истраживањима. Претходна истраживања обухватају прикупљање и обраду: расположивих података, документације и доступне грађе за историјски развој предела (члан 7. Правилника).

Заснивају се на:

1) расположивим документима и картама које описују физичко-географске карактеристике, историјски контекст развоја подручја истраживања, елементе историјског културног предела;

2) основним физичко-географским подацима (геологија, земљиште, топографија, хидрологија, вегетација);

3) студијама из области екологије, историје предела, социо-економских истраживања, пољопривреде, туризма и рекреације, перцепције предела и др.

По правилу, као извор података користе се расположиве:

- 1) Тематске карте
 - Топографска карта Србије,
 - Геоморфолошка карта Србије,
 - Хидрогеолошка карта Србије,
 - Карта потенцијалне вегетације Србије,
 - Карта ерозије,
 - Карта климатских зона у Србији,
 - Педолошка карта Србије,
 - Карта бонитетних класа земљишта, и др.;
- 2) Статистички подаци
 - База података Републичког завода за статистику;
- 3) Аналитички и плански подаци
 - Подаци катастра непокретности;
 - Планска документација: просторни и урбанистички планови,
 - Секторски планови и програми: основе и програми газдовања шумама, пројекти комасације, стратешки мастер планови и програми развоја туризма, и др.;
- 4) Картирање земљишног покривача (*CORINE LAND COVER*);
- 5) Карта класификације европских предела (*LANMAP2*);
- 6) Сателитски снимци подручја и аерофотограметријски снимци;

7) Подаци о културном (Републички и регионални заводи за заштиту споменика културе) и природном наслеђу (Завод за заштиту природе Србије и Покрајински завод за заштиту природе);

8) Национални регистар извора загађивања животне средине;

9) Литерарни извори, фотографије, историјске карте, старе фотографије, и сл.

На основу расположивих података, документације и доступне грађе утврђују се индикатори и атрибути за дефинисање граница јединице описа предела; и издвајају се и картирају прелиминарне ЈОП.

На основу теренских истраживања обавља се идентификација ЈОП. Обухвата: идентификацију физичких и историјских фактора који су утицали на обликовање и коришћење предела; актуелна опажања предела; и идентификацију притисака који утичу на карактер предела.

1.1.1. Дефинисање индикатора и атрибута класификације и описа предела

Поступак класификације предела из тачке 1) став 2. члана 7. Правилника почиње одређивањем индикатора за дефинисање граница и описа предела. Сваки индикатор се даље може поделити на неколико атрибута.

Индикатори за дефинисање граница и описа ЈОП обухватају физичко-географске индикаторе:

- 1) геологија;
- 2) топографија;
- 3) земљиште, и сл.;

и културне индикаторе:

- 4) карактер покривача дрвенасте вегетације;
- 5) обрасци насеља;
- 6) коришћење земљишта; и др.

Физичко-географски индикатори су тзв. „непроменљиви индикатори” који, генерално, нису предмет промена изазваних од стране човека. То су најутицајнији индикатори који доприносе карактеру предела.

Културни индикатори обезбеђују описне информације. Предмет су промена и увек су приметни у пределу, као одраз модификације предела од стране човека.

Након дефинисања граница ЈОП, прикупљају се додатне описне информације и утврђују индикатори. По правилу, то су следећи индикатори:

- 1) карактер простора,
- 2) индикативна приземна вегетација,
- 3) границе поља,
- 4) обрасци поља,
- 5) обрасци покривености дрвећем,
- 6) индикатори за друге препознатљиве, специфичне карактеристике елемената предела, и др.

1.1.2. Обављање претходних истраживања

Претходна истраживања започињу издвајањем ЈОП постепеном поделом подручја истраживања у хијерархијском низу, почевши од физичко-географских индикатора, а потом културних индикатора. Обавља се детаљна анализа постојећих информација, користи оверлеј техника и алати Географског информационог система. На основу ове анализе издвајају се и картирају прелиминарне границе ЈОП у размери 1 : 25000.

Детаљна анализа се наставља теренским истраживањима простора у обухвату прелиминарних граница ЈОП. Спроводи се парови оцењивача, визуелном проценом сваког подручја карактера предела на претходно дефинисаним локацијама, испуњавањем претходно припремљеног теренског обрасца (саставни део овог Прилога 1. Правилника). Теренски образац, по правилу, садржи податке о:

- 1) геологији и топографији,
- 2) кључним визуелним елементима,
- 3) еколошком карактеру,
- 4) коришћењу земљишта,
- 5) функционалном интегритету,
- 6) покривачу дрвенасте вегетације,
- 7) обрасцима и границама поља,
- 8) обрасцима насеља,
- 9) архитектонским стиловима објеката,
- 10) елементима (тачкасти, линијски и површински) историјског културног предела (ЕИКП),
- 11) утицају скорашњих промена, и др.

По правилу, ЕИКП су:

- 1) Објекти подигнути из религиозних и културних разлога,
- 2) Историјски војни објекти,
- 3) Резиденцијални објекти,
- 4) Индустијски објекти и екстракција сировина,
- 5) Хидроинжењерски објекти,
- 6) Саобраћајна инфраструктура,
- 7) Објекти образовања,
- 8) Обрасци насеља,
- 9) Историјски обрасци поља и коришћења земљишта,
- 10) Газдовање шумама,
- 11) Историјски паркови, алеје, дрвореди, и др.

Истраживање на терену омогућава:

- 1) Анализу визуелних / естетских / перцептивних димензија предела;
- 2) Снимање стања предела, укључујући еколошке и културне аспекте;
- 3) Проверу ЈОП, идентификацију и прецизирање њихових граница;
- 4) Процену посебног квалитета и/или проблема у подручјима који су под специјалним притиском или нарочито осетљива; и
- 5) Разматрање граница ТКП и њиховог описа.

1.2. Обављање класификације и описа предела

Током истраживања на терену је могуће уочити мање варијације атрибута унутар ЈОП. Стога, ако је потребно, у границама ЈОП се идентификују мање подјединице описа предела (ПјОП) и вредни историјски културни предели (ВИКП).

По правилу, критеријуми за оцену и утврђивање граница ВИКП су: старост, стање, реткост, упадљивост у слици предела, утицај на слику предела, употребна вредност, социјална веза са елементима историјског културног предела (ЕИКП) и синергија ЕИКП (члан 10. Правилника). Обрађују се у размери 1 : 5000.

Јединице описа предела се групишу у визуелно кохерентне ТКП, базиране на визуелно изражајним (истакнутима) индикаторима који дефинишу сваку ЈОП. Истакнути индикатори су они који имају непосредан визуелни утицај и могу да се опишу као кључне карактеристике ТПК. ТКП се обрађују у размери 1 : 25000.

Типови карактера предела се групишу у Регионална подручја карактера предела (РПКП) која се обрађују у размери 1 : 50000.

Класификација и опис садрже текстуални и графички део.

У текстуалном делу се утврђује опис за: РПКП, ТПК, ЈОП, ПјОП и ВИКП.

Графички део се ради за: РПКП, ТКП, ЈОП, ПјОП и ВИКП.

Опис РПКП садржи:

- 1) резиме описа физичке и културне средине,
- 2) резиме описа визуелног карактера, и
- 3) листу ТКП који се налазе у датом РПКП.

Опис ТКП садржи:

- 1) локацију и границе,
- 2) кључне карактеристике (примарне, секундарне, терцијарне),
- 3) опис карактера предела,
- 4) резиме о визуелном карактеру,
- 5) историјски карактер,
- 6) еколошки карактер,
- 7) главне силе промена,
- 8) савремени утицај на карактер (нпр. на обрасце: насеља, вегетационог покривача дрвећа, поља и границе поља), и
- 9) смернице за планирање, заштиту и управљање пределом.

За сваки ТПК се утврђује општи циљ и специфичне смернице и мере за планирање, заштиту и управљање пределом. Општи циљ управљања за сваки тип предела је обезбеђивање жељеног стања. Специфичне смернице садрже мере за постизање жељеног стања и смернице за планирање, заштиту и управљање променама.

Опис ЈОП садржи:

- 1) кратак опис физичке и културне средине,
- 2) стање предела,
- 3) еколошки профил (биодиверзитет, мреже, утицаји, и др.).

Опис ВИКП садржи:

- 1) Локацију и границе,
- 2) Опис карактера предела и статус,
- 3) Присуство елемента историјског културног предела са подацима о времену настанка,
- 4) Историјске обрасце насеља,
- 5) Осељивост на нови развој,
- 6) Смернице за нови развој,
- 7) Смернице за заштиту историјског језгра и поставке.

2. ПОСТУПАК АНАЛИЗЕ И ОЦЕНЕ ПРЕДЕЛА

Када је поступак класификације и описа завршен, следи поступак анализе и оцене предела (члан 9. Правилника). Циљ анализе и оцене предела је одређивање смерница и мера за сваки издвојени ТКП, којима ће се отклонити или ублажити негативни утицаји актуелних притисака на предео. Стога се анализирају:

- 1) стање,
- 2) значај,
- 3) рањивост,
- 4) толеранција,
- 5) отпорност, и
- 6) осетљивост индикатора, који су дефинисани у фази класификације и описа, на промене изазване притисцима.

За анализу и оцену, по правилу, користе се следећи индикатори примењени у фази класификације и описа, из групе индикатора одређивања граница и описа предела:

- 1) Карактер покривача дрвенасте вегетације,
- 2) Обрасци насеља,
- 3) Коришћење земљишта,
- 4) Границе поља,
- 5) Обрасци поља, и
- 6) Обрасци покривености дрвећем.

Преостали индикатори описа (индикативна приземна вегетација, карактер простора, индикатори за друге препознатљиве специфичне карактеристике елемената предела, и др.) уводе се у процес анализе и оцене код прорачуна значаја.

Анализа и оцена се спроводи на нивоу ТКП, док се информације о стању и осетљивости на притиске и промене анализирају и оцењују на нивоу ПјОП.

Користи се нумеричка анализа. Сваки индикатор се квантификује коришћењем клизне скале. Коришћење нумеричке анализе је резултат потребе за разумљивим и манипулативним методом сумирања резултата анализе. Коначне оцене се доносе на основу професионалног суда (расуђивања, одлука, процене).

2.1. Анализа и оцена релевантних индикатора и њихових атрибута

2.1.1. Анализа и оцена значаја релевантних индикатора и њихових атрибута

Допринос који сваки индикатор има за карактер предела зависи од степена или доследности његовог релевантног атрибута и визуелне истакнутости, односно степена на коме је препознатљив и доследно репрезентован. Ова анализа се спроводи на терену и омогућава груписање ЈОП у ТКП. Атрибути који су доследно заступљени и визуелно истакнути имају нарочити допринос за карактер предела – описани су као кључне карактеристике у поступку класификације и описа предела.

Доследност се процењује на основу оцене да ли је индикатор:

- 1) доследан, или
- 2) варијабилан.

Визуелна истакнутост сваког од релевантних атрибута изабраних индикатора се процењује на следећи начин:

- 1) истакнут (ако има моментални визуелни утицај),
- 2) очигледан (ако има умерен допринос визуелном карактеру предела), или
- 3) безначајан (ако има мали или никакав допринос визуелном карактеру).

Различите комбинације доследности и визуелне истакнутости дефинишу сваки индикатор као примарну, секундарну или терцијарну карактеристику, на основу које се додељује одговарајућа оцена (Табела 1).

Табела 1: Оцена значаја

ЗНАЧАЈ		Визуелна истакнутост		
		Истакнут	Очигледан	Безначајан
Доследност	Доследан	3- Примаран	2 - Секундаран	1-Терцијаран
	Варијабилан	2-Секундаран	1-Терцијаран	1-Терцијаран

2.1.2. Анализа и оцена рањивости релевантних индикатора и њихових атрибута

Оцена рањивости се ради на основу података теренских истраживања и накнадних анализа. Процењује се релевантност или функција сваког атрибута одабраних индикатора и вероватноћа њихове промене изражена као тренд. Рањивост се процењује комбинацијом функција, тренда и значаја сваког атрибута изабраних индикатора. Може да се дефинише као вероватноћа промене атрибута, или предела у целини, што се исказује значајем предвиђених трендова у односи на релевантност функција.

Функција је концепт који је суштински за разумевање динамике развоја предела и промена. Трајна промена у функцији одређеног предела је често повезана са променом у карактеру тог предела, као резултат губитка постојећих карактеристика и/или увођења нових функција. Концепт рањивости је рационално средство за предвиђање могућих утицаја промена, базирано на анализи данашњег карактера и стања предела.

За оцењивање функције, сваки атрибут унутар релевантног индикатора за сваки ТКП се разматра у односу на комбинацију околности које су првобитно дале повод за тај атрибут. На основу тога се атрибути класификују у три категорије са одговарајућим нумеричким оценама.

За оцену тренда атрибута се разматрају у односу на њихову стабилност и вероватноћу промене у будућности, базирану на сазнањима о постојећим и прошлим променама. Рањивост сваког атрибута се оцењује у односу на тренд његове функције у пределу. Узимајући релативну рањивост за сваки атрибут у датом ТКП, може да се оцени рањивост предела у целини.

На основу добијених оцена ради се поређење рањивости различитих ТКП и различитих атрибута унутар датог ТКП. Оцена рањивости се добија множењем функције, тренда и значаја (Табела2).

Табела 2: Оцена рањивости

РАЊИВОСТ = ФУНКЦИЈА x ТРЕНД x ЗНАЧАЈ				
		Функција		
		Функционалан без подршке (1)	Функционалан са подршком (2)	Козметички /само естетска вредност (3)
Тренд	(побољшање = 1)	1	2	3
	(стабилност = 2)	2	4	6
	(опадање = 3)	3	6	9



X ЗНАЧАЈ

Другачији приступ се примењује за анализу насеља. Компоненте значаја и тренда рањивости у складу су са осталим индикаторима, али анализа функција се усмерава на разматрање утицаја текуће политике планирања. Категорије функционалних елемената рањивости су:

- 1) Висока рањивост – оцена 3;
- 2) Умерена рањивост – оцена 2;
- 3) Мала рањивост – оцена 1.

2.1.3. Анализа и оцена толеранције релевантних индикатора и њихових атрибута

Толеранција је у тесној вези са природом и обрасцем кључних карактеристика које дефинишу одређени предео и мера је степена до којег је вероватно да ће промене изазвати непоправљиву промену кључних карактеристика. Ненадокнадива промена се дефинише као губитак функције.

Толеранција се може проценити у односу на степен заменљивости „исто за исто”, односно комплексности, и временске рокове у којима то може или не може да се спроведе.

Утврђују се следеће категорије комплексности:

- 1) ниска комплексност, атрибут може лако да се замени „исти за исти”,
- 2) средња комплексност, или
- 3) веома комплексан, није вероватно да може да се замени „исти за исти”.

Затим се утврђује како би ова комплексност могла да утиче на дужину времена замене атрибута, и исказује категоријама заменљивости које могу да буду:

1) могуће је заменити у кратком року (до 15 година), губитак функције или атрибута у овој категорији биће најмањег значаја и мере ублажавања ће бити најуспешније;

2) могуће је заменити у средњем року (15-50 година); или

3) могуће је заменити, у дужем временском року или у модификованој форми.

За оцену толеранције, оцена заменљивости се мултиплицира са значајем атрибута (Табела 3).

Табела 3: Оцена толеранције

ТОЛЕРАНЦИЈА = ЗАМЕНЉИВОСТ x ЗНАЧАЈ				
		Функција		
		Заменљиви у кратком року (<15 година) (1)	Заменљиви у средњем року (15-50 година) (2)	Могуће заменити у дугом периоду или у модификованој форми (1-3)
Значај	Примарни (3)	3	6	9 ниска толеранција
	Секундарни (2)	2	4	6
	Терцијарни (1)	1 висока толеранција	2	3

Могућност поновног враћања својствених (инхерентних) образаца насеља сматра се неизводљивим. Стога се овај аспект разматра кроз осетљивости насеља на неконтролисан развој. Категорије су:

- 1) Веома висока осетљивост – оцена 4,
- 2) Средња осетљивост – оцена 2, или
- 3) Ниска осетљивост – оцена 1.

2.1.4. Анализа и оцена отпорности релевантних индикатора и њихових атрибута

Отпорност је мера издржљивости карактера предела која се утврђује вероватноћом промена у односу на степен до кога је предео у стању да толерише промене. Оцењује се обједињеним разматрањем рањивости и толеранције.

Могуће је формирати упоредну скалу отпорности која даје приказ способности различитих ТКП да толеришу промене. Ова коначна анализа ТКП показује се драгоценом када се процењује потенцијал за развој и утицаји планираног развоја насеља, образаца, екстракције минерала, транспорта и др. на предео, у оквиру процеса стратешког планирања.

Табела 4: Оцена отпорности

ОТПОРНОСТ = РАЊИВОСТ x ТОЛЕРАНЦИЈА				
		Толеранција		
		<i>Ниска (7-9)</i>	<i>Средња (4-6)</i>	<i>Висока (1-3)</i>
Рањивост	<i>Ниска (0-9)</i>			Најотпорнији
	<i>Средња (10-18)</i>			
	<i>Висока (19-27)</i>	Најмање отпоран		

2.1.5. Анализа стања релевантних индикатора и њихових атрибута

Стање се може дефинисати као степен до кога је својствени (инхерентни) карактер предела данас заступљен на терену. Стање треба јасно разликовати од карактера, јер је оно мера за степен одступања предела од његовог оптималног стања (тј. стања у којем су сви елементи који доприносе карактеру предела добро представљени и одржавани). Иако се карактер предела може мењати током времена, промене се обично постепено одвијају и мере се декадама, пре него годинама. Стање предела, с друге стране, може се мењати много брже због утицаја спољних фактора, као нпр. промене коришћења земљишта или интензификација пољопривреде. Више промена у дужем периоду времена доводи до промена карактера предела.

Стање има и визуелну и функционалну димензију. Визуелна димензија одражава степен до кога данашњем пределу недостаје визуелно јединство или кохезија, услед губитка карактеристичних обележја и/или наметања нових, страних елемената. Функционална димензија обухвата низ питања везаних за еколошки и културни интегритет предела.

Постоје две основне компоненте које условљавају оцену:

- 1) Заступљеност – разматра како су добро атрибути предела репрезентовани данас и ако постоји било какав губитак или погоршање;
- 2) Модификација – разматра како предео може да буде модификован, нпр. са супротним некарактеристичним допунама (наменама).

За потребе анализе истраживаног подручја стање предела се процењује посматрањем аеро-фото снимака и/или *Google Earth* слике, у зависности од ажурности, и додељивањем оцена сваком релевантном индикатору у оквиру ПјОП. Подаци се допуњују информацијама забележеним у теренском обрасцу. Нумеричка оцена се додељује за заступљеност и модификацију. Одузимањем оцена заступљености и модификације добијају се добре, средње или ниске категорије стања (Табела 5). Потребно је стање континуално ажурирати, јер може да се мења веома брзо и представља само снимак стања у датом времену.

Табела 5: Стање предела

СТАЊЕ = ЗАСТУПЉЕНОСТ - МОДИФИКАЦИЈА

Заступљеност			Губитак или погоршање		
			Без (9)	Мало (6)	Високо (3)
Генерално стање	Високо (9)		18	15	12
	Средње (6)		15	12	9
	Ниско (3)		12	9	6

Модификација			Некарактеристичне допуне			
			Без (0)	Мало (1)	Високо (2)	Апсолутан (3)
Потенцијал за ублажавање	Неприменљиво (0)		0	1	2	3
	Висок (1)		1	2	3	4
	Средњи (2)		2	3	4	5
	Низак (3)		3	4	5	6

Стање (индивидуални елементи)	Добро Средње Ниско	13-18 7-12 0-6
Стање тотално (генерално)	Добро Средње Ниско	73-108 37-72 0-36

2.1.6. Анализа осетљивости релевантних индикатора и њихових атрибута

Након анализе рањивости, толеранције и отпорности на нивоу ТКП и стања на нивоу ПјОП, даља процена података омогућава идентификацију осетљивости предела на нивоу ПјОП. Како се стање предела неминовно мења унутар ТКП, много тачније се мери и оцењује у мањим предеоним јединицама – на нивоу ПјОП.

Комбинација резултата стања ПјОП и резултат (оцене) отпорности релевантног ТКП обезбеђује оцену осетљивости ПјОП. Осетљивост се израчунава сумирањем отпорности и резултата стања (Табела 6). Полази се од претпоставке да су унутар предела ниске отпорности, подручја доброг стања (тј. где је карактер веома заступљен) више подложна променама, него у оним областима где је предео већ ослабљен или је слабо (лоше) репрезентован.

Табела 6: Оцена осетљивости

ОСЕТЉИВОСТ = СТАЊЕ x ОТПОРНОСТ				
		Отпорност		
		<i>Ниска</i>	<i>Средња</i>	<i>Висока</i>
Стање	<i>Ниско</i>			Најмање осетљив на притиске и промене
	<i>Средње</i>			
	<i>Високо</i>	Најосетљивија на притиске и промене		

Оцене значаја, рањивости, толеранције и отпорности за сваки обухваћени индикатор и његове атрибуте, и за сваки ТКП приказују се табеларно.

Да би се добила укупна осетљивост предела, резултат отпорности релевантних ТКП се додаје резултатаима стања сваке ПјОП. Резултати се картирају и приказују на Карти стања предела и Карти осетљивости предела, у размери 1 : 25000.

На основу анализе и оцене стања идентификованих елемена историјског културног предела (ЕИКП) на нивоу ЈОП, тамо где је претходном анализом карактера предела утврђен потенцијал за издвајање историјског културног предела, утврђују се границе и описује вредни историјски културни предео, сагласно критеријумима датим у члану 10. Правилника.

3. СМЕРНИЦЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ, ЗАШТИТУ И УПРАВЉАЊЕ ПРЕДЕЛОМ

Процена карактера предела даје корисан оквир за успостављање приоритета за планирање простора и управљање стаништима, с обзиром да подразумева просторан и систематичан процес описа предела. Примарно се бави својственим (инхерентним) карактером предела – како се физичко-географски елементи (геологија, топографија, земљиште, и др.) и културни елементи (коришћење земљишта, покривач дрвенасте вегетације, обрасци насеља, и др.) комбинују и формирају карактеристичне обрасце који омогућавају међусобно диференцирање ТКП.

Својствени карактер предела је детерминисан у односу на његов историјски развој и истраживањима на терену, али стање предела ће утицати на присутан својствени карактер предела. Пределима који су у лошем стању може да недостаје једна или више кључних карактеристика, или су недовољно заступљене, или су додати некарактe-ристични предеони елементи.

На основу разматрања својственог карактера и тренутног стања предела, утврђују се опште смернице, мере и правила за ојачавање карактера предела, чување, обнову, формирање кључних карактеристика или ублажавање притисака на предео. По правилу, то су:

1) У подручјима где је циљ одржавање стања карактера предела, смернице се односе на мере његове заштите и правила за ненаметљиво уклапање нових намена у предео.

2) Када је циљ активна заштита предела, смернице се односе на мере његове заштите и на правила за обезбеђење позитивног доприноса нових намена, нпр. кроз правила за обнову и управљање карактеристичним обележјима.

3) Предела са нижим квалитетом су претрпели извесну деградацију стања и карактера. Стога се смернице односе на примену мера (нпр: формирање станишта и шумљавање) којима се зауставља пад и унапређује квалитет, и на правила за уређење предела.

4) У пределима где је обнова предела идентификована као одговарајући циљ, многа обележја својственог (инхерентног) типа предела су нестала. Смерницама се опредељују мере за поновно формирање карактера предела, и правила за креирање нових обележја која не морају да буду копија оних која су нестала (нпр. подручја некадашњих површинских копова).

5) У неким подручјима губитак карактеристичних обележја и образаца предела је тако комплетан да обнова није могућа. Смернице се односе на правила за успостављање новог карактера (нпр. санирање позајмишта шљунка у низ нових језера која нису била карактеристична за предео плавних алувијалних равни, али имају потенцијал за формирање новог карактера предела).

