

PRAVNI OKVIRI, POTREBA UNAPREĐENJA ZAŠTITE I POTENCIJALI ODRŽIVOG KORIŠĆENJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA U SRBIJI¹

MA Vera Stanković

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Trenutno oko 6 % ukupne teritorije Srbije pod nekim vidom zaštite, što je čini zemljom sa malim procentom zaštićenih prirodnih površina. Kako do sada nije ostvaren cilj da pod zaštitom bude blizu 10% teritorije do kraja 2015. godine, male su verovatnoće da će se ovaj plan ispuniti na vreme. Ova činjenica ukazuje na nedovoljnu ili neadekvatnu in situ zaštitu biodiverziteta kao i drugih prirodnih resursa, odnosno neodgovarajuću implementaciju postojećih zakonskih normi. Znajući da su višestruke koristi od zaštite prirodnih dobara: zdrava životna sredina, ljudsko blagostanje, ekonomska nezavisnost i drugo, ispitivani su svi negativni uticaji na zaštićena područja i dat je pregled trenutnog legislativnog okvira koji se odnosi na zaštitu i očuvanje istih. Kao rezultat, na kraju su predložena inovativna normativna rešenja koja bi unapredila zaštitu, doprinela efikasnijem suzbijanju i prevenciji pojave negativnih faktora u zaštićena prirodna područja, a pre svega ona koja su od međunarodnog značaja i zaštite. Takođe su razmatrani načini, kao i ograničenja održivog korišćenja resursa u njima, putem organske porizvodnje hrane i razvoja ekoturizma, od čega bi i lokalno stanovništvo, a isto tako i privreda države ekonomski ojačala.

Ključne reči: zaštićena prirodna područja, pravni okviri, izmene propisa, načini održivog korišćenja prirodnih resursa.

¹ Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

1. UVOD - PREDMET ISTRAŽIVANJA

Osnovni doprinos definisanju prirodnih vrednosti, posebno zaštićenih prirodnih područja i resursa, koji su predmet istraživanja u ovom radu, pružile su prirodne nauke poput biologije, (hidro)geologije, fizike, hemije, ali i medicinske nauke, šumarstvo, klimatologija i mnoge druge. Otuda su pravnici njihova saznanja usvajali gotovo istom brzinom kojom su se u javnosti iskazivala poslednjih decenija, da bi ih svojim naporima pretočili u legislaturu država, ali i međunarodne zajednice. Formirane su grupe raznovrsnih pravila, gotovo iskazanih poput definicija iz oblasti prirodnih nauka (Joldžić, 2011: 260).

Cilj ovog istraživanja i rada je pronalaženje i predstavljanje najoptimalnijih inovativnih normativnih rešenja za unapređivanje kvaliteta zaštite životne sredine, naročito njenih zakonski zaštićenih delova, kako bi se doprinelo efikasnijem suzbijanju i prevenciji pojave negativnih faktora u zaštićena prirodna područja, od kojih, iako možda na prvi pogled nejasno vidljivo, veoma zavisi kvalitet naših života. Razmatrani su i načini i ograničenja održivog korišćenja resursa u zaštićenim prirodnim područjima, odnosno u onim njihovim zonama u kojima je to dozvoljeno, što se kao logično nameće, paralelno sa zaštitom, i to putem organske proizvodnje hrane i razvoja ekoturizma. Ova dva aspekta, zaštita (već postojeća, njeni unapređivanje i povećanje zaštićenih područja) i održivo korišćenje prirodnih resursa su od velikog značaja, naročito za države sa slabo razvijenom privredom i nezavidnom ekonomskom stabilnošću, kakva je i Srbija. Pravilan odnos prema zaštićenim prirodnim dobrima bi, nesumnjivo, doprineo ekonomskom razvoju lokalnog stanovništva, jednom od najvažnijih aspekata osnaživanja celokupne državne privrede.

Takođe je cilj da se na plastičan način dokumentuje tvrdnja kako smo u obavezi da formiramo svoja praktička razmišljanja i povećamo napore praktičkog delovanja u daljim pristupima problematiči zaštite, uz puno poštovanje regula kojima su bila i jesu znanja iz ekologije preduslov formiranja i primene. Ovo jasno znači multidisciplinarni pristup, odnosno neophodan timski rad svih stručnjaka uže i šire povezanih sa problematikom zaštite prirodnih dobara i njihovog održivog korišćenja.

2. KRATAK PREGLED TEORIJSKOG I ISTRAŽIVAČKOG STANJA PREDMETA ISTRAŽIVANJA

Razlog za stavljanje zaštićenih prirodnih područja u fokus predmeta istraživanja ovog rada jeste taj što ona ujedno obuhvataju i značaj očuvanja biodiverziteta i prirodnih resursa, kao nacionalnog bogatstva izuzetne vrednosti, mogućnost razvoja održivih privrednih delatnosti, pre svega organske poljoprivrede i ekoturizma, i na kraju pružaju uvid i daju jasnu sliku o težnji ka priključivanju Evropskoj uniji, poboljšavanjem njihove zaštite i proširivanjem granica, od čeka, pre svega građani, odnosno lokalna zajednica ima višestruke koristi.

U Prostornom planu Republike Srbije (2010: 58) je predviđeno da do 2015. godine bude zaštićeno oko 10 % celokupne teritorije države, a do 2021. oko 12 %. Trenutno je površina od 564.063 ha, koja čini nešto više od 6 % ukupne teritorije Srbije, pod nekim vidom zaštite², što je čini zemljom sa malim procentom zaštićenih prirodnih površina. Kako do sada nije ostvaren cilj da pod zaštitom bude blizu 10 % teritorije, male su verovatnoće da će se ovaj plan ispuniti do kraja 2015. godine. Na osnovu ovih podataka, jasno je da u Srbiji nema dovoljno zaštićenih prirodnih područja, pa time ni celokupnog biodiverziteta pod *in situ* zaštitom. Samim tim, jasno je da trenutni način na koji se zaštita ostvaruje nije adekvatan.

Još jedan pokazatelj težnje, ali teško ostvarivog cilja, jeste činjenica da se, prema Strateškom planu za biodiverzitet Konvencije o biološkoj raznovrsnosti (1992) za period 2011 - 2020 (2010: 9), Srbija, kao država članica ratifikator, složila da bi do 2020. godine najmanje 17 % kopenih područja, naročito onih od izuzetne važnosti za biodiverzitet, trebalo biti stavljeno pod zaštitu³. Međutim, Srbija je, kao i kada je u pitanju nacionalni cilj, trenutno dosta daleko od ostvarivanja ovog svetskog cilja za zaštitu prirodnih područja.

2.1. Primer parka prirode "Palić"

Kako bi jasnije bilo predstavljeno trenutno stanje i oblici zaštite zaštićenih prirodnih područja, potrebno je poći od konkretnih primera, a jedan od takvih je i Palićko jezero. Na nacionalnom nivou, ono je svrstano u rang parka prirode⁴ (III kategorija), a na međunarodnom kao IBA (Important Bird Area – važno područje za zaštitu ptica) (Bird Life International. 2015a) i IPA (Important Plant Area – važno područje za zaštitu biljaka) (Plantlife International. 2015) područje. Palićko jezero, zajedno sa okolnim područjem predstavlja jezersko - močvarni prirodni sistem, koji pruža staništa mnogim vrstama i stoga štiti i čuva jedan deo biodiverziteta Republike Srbije. Ono je danas poznata turistička destinacija. Upravo ovaj momenat – sve jače povezivanje sa humanom zajednicom, uzrok je biološko-ekoloških, otuda i pravnih problema na koje valja obratiti pažnju. Palićko jezero je danas veoma zagađeno, te je potrebna promena i pristup boljoj, bržoj, ali sveobuhvatnijoj i održivoj zaštiti. Ali, da bi to imalo efekta, neophodno je reagovanje pravnim sredstvima (Batanjski i Joldžić, 2012: 105). Prema Članu 74. Ustava Republike Srbije, svako ima pravo na zdravu životnu sredinu, što automatski znači i da svi građani imaju pravo i na nezagadeno Palićko jezero. Zakon o zaštiti prirode⁵ definiše park prirode i propisuje da nisu dozvoljene privredne i druge delatnosti i radnje kojima se ugrožavaju bitna obeležja i vrednosti parka prirode (Član 34.). Dalje, prema Članu 35., režim zaštite III stepena podrazumeva aktivnu zaštitu i mogućnost održivog korišćenja. U zaštiti samog Palićkog jezera i njegove okoline, veliku ulogu ima niz ratifikovanih konvencija i njihovih

² Zavod za zaštitu prirode Srbije. 2015. Zaštićena prirodna dobra - Osnovni podaci.

³ Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets. COP 10 Decision X/2.

⁴ Zavod za zaštitu prirode Srbije. 2015. Parkovi prirode.

⁵ Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS" br. 36/09, 88/10, 91/10).

pratećih dokumenata – aneksa: 1. Konvencija o biološkoj raznovrsnosti⁶ (Joldžić, 2006: 119), 2. Konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja⁷ (tzv. Bonska konvencija)⁸ (Batanjski i Joldžić, 2012: 108). 3. Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa⁹ (tzv. Bernska konvencija), odnosno Zakona o potvrđivanju ove konvencije¹⁰, 4. Konvenciju o zaštiti ptica¹¹, SFRJ je ratifikovala 1973. godine, a R. Srbija je njen pravni naslednik, pa time ima obavezu da je poštuje (Joldžić, 2006: 70).

Dug razvoj turizma izmenio je sliku prvobitnog prirodnog staništa. Još su u XIX veku uočavane posledice nebrige o kvalitetu jezerske vode, usled ispuštanja velike količine otpadnih voda. U letu 1970. god. došlo je do potpune anoksije i pomora čitavog živog sveta jezera. Posle toga je usledila duga revitalizacija: potpuno pražnjenje jezerskog basena, odstranjivanje mulja i prečišćavanje otpadnih industrijskih i kanalizacionih voda sa teritorije grada Subotice; nakon čega je jezero ponovo oživelo, ali kao neslano i manje površine (Nikolić, 2006: 90). Tek je 1975. god., u toku sanacije, izgrađen uredaj za prečišćavanje otpadnih voda¹². Začuđuje da je, iako je još 1991. god. donet Zakon o zaštiti životne sredine¹³, koji je u Članu 23. propisivao zabranu ispuštanja otpadnih voda u površinske vode, kao i vršenje aktivnosti koje mogu pogoršati propisan kvalitet vode, nastavljeno sa ispuštanjem nedovoljno prečišćene otpadne vode u jezero. Paličko jezero i danas služi kao vodoprijemnik nedovoljno prečišćene, kanalizacione i industrijske vode. Mulj se i dalje taloži i jezero polako zatrپava, a sanacija kompletним izmuljavanjem se pokazala kao potpuno neodrživa, jer nisu preduzete dalje, adekvatne mere da se zagađivanje jezera ne ponovi (Batanjski i Joldžić, 2012: 110).

Krajem maja 2009. god. desio se pomor ribe u Paličkom jezeru. Republička inspekcija za zaštitu životne sredine utvrdila je da je uginulo 9 tona ribe. Do uginuća je došlo u sektor IV - turističkom delu¹⁴. U drugom izvoru objavljeno je da je u jezeru Palić uginulo 11 tona ribe (Iršević, 2010). U JP "Palić - Ludaš" su istakli da se ovaj pomor ne može smatrati ekološkom katastrofom, jer u njemu ima 140 tona ribe¹⁵. Pomor ribe je bio rezultat kombinacije bioloških i meteoroloških uslova. Ipak, najveći i glavni razlog uginuća ribe je negativan antropogeni uticaj. Prema podacima koji su dati javnosti, poznato je samo koliko je ribe uginulo. Treba imati u vidu da je prilikom ovakvih akcidenata uvek kontaminirano mnogo više ribe, a da se štetne supstance akumuliraju i u svim ostalim živim organizmima prisutnim unutar jezera. Uginula riba sakupljena je i odložena na

⁶ Convention on Biological Diversity. Rio de Janeiro (Brazil), 5 June 1992. The United Nations Conference on Environment and Development.

⁷ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Bonn, 23 June 1979) Official Documents.

⁸ Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja ("Službeni glasnik RS" br. 102/07).

⁹ Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (Bern/Berne, 19.IX.1979) Council of Europe, European Treaty Series – No. 104.

¹⁰ Zakon o potvrđivanju konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa ("Službeni glasnik RS" br. 102/07).

¹¹ International Convention for the Protection of Birds (Paris, 18 October 1950).

¹² JKP Vodovod i kanalizacija Subotice 2015. Vodovod nekad i sad – razvoj.

¹³ Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 66/91, 83/92 i 53/95).

¹⁴ Politika Online 2009. Uginulo devet tona ribe u Paliću.

¹⁵ Subotica - grad na dlanu 2009. Turisti ne napuštaju Palić.

deponiju JP "Palić - Ludaš", za koju nema dokaza da je sanitarna, a naročito da li pripada posebnoj kategoriji deponija opasnog otpada. Komparativnom analizom tabele standarda maksimalno dozvoljenih koncentracija u vodi¹⁶ i izveštaja o kvalitetu vode jezera Palić Zavoda za javno zdravlje Subotice¹⁷, utvrđeno je odstupanje od propisanih kvaliteta osobina i prevazilaženje MDK.

Na osnovu dobijenih rezultata biološke potrošnje kiseonika (BPK_5), rađene 15. juna 2009. god., u vodi turističkog dela jezera, vrednost je daleko iznad granice propisane Uredbom o klasifikaciji voda (ispitivanjem dobijena vrednost za BPK_5 70 mg/l, a dozvoljen opseg za II klasu vode je 4 – 6 mg/l) (Batanjski i Joldžić, 2012: 111). Posledicu velike količine nutrienata iz otpadnih voda potvrđuje i prisustvo račića *Daphnia* (Müller, 1785) (Tumbaš, 2009). Veliki negativni uticaj na kvalitet jezerske vode imaju otpadne industrijske vode, koje nisu ispunjavale propisane uslove o ispuštanju otpadnih voda u gradsku kanalizaciju 2003. godine (Šolja, 2003: 9).

Postoji još nekoliko negativnih faktora koji vrlo nepovoljno deluju na kvalitet vode Palićkog jezera, pa time i na funkcionisanje čitavog ekosistema. To je, pre svega poljoprivredna proizvodnja, tj. blizina obradivih površina. Upravo iz ovog razloga velika količina pesticida dospeva u zemljište, te podzemnim vodama i spiranjem atmosferskim padavinama i u jezero, zagađujući ga (Batanjski i Joldžić, 2012: 112).

Kada govorimo o zaštiti zemljišta, osnovne regule se nalaze u Zakonu o zaštiti životne sredine¹⁸, kao i Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine¹⁹. Čitava poljoprivredna proizvodnja u okolini Palićkog jezera treba da bude organizovana u skladu sa utvrđenim merama integrisane zaštite i planiranja predela koje obuhvataju područja izvan zaštićenih prirodnih dobara, odnosno po članu 9. poslednjeg pomenutog zakona. Zakon o poljoprivrednom zemljištu zabranjuje ispuštanje štetnih materija u nedozvoljenim količinama²⁰, a kako je kod nas uobičajena praksa prekomerno korišćenje pesticida, o ovome posebno treba voditi računa.

Što se tiče objekata na obali Palićkog jezera i u okolini, s obzirom da su mnogi postojali pre donošenja odluke o zaštiti kao parka prirode, oni imaju pravo biti tu, i to na osnovu odluke inspekcijskih službi, koje utvrđuju do kojih zadatih granica ti objekti ne zagađuju zaštićeno područje.

Pravila uređenja prostora za sve objekte koji se planiraju izgraditi, moraju sadržati stratešku procenu uticaja planskog dokumenta na životnu sredinu (Član 30.) Zakona o planiranju i izgradnji²¹. Prema članovima 117., 118. i 119. ovog Zakonu, podrazumeva se i sprečavanje uliva neprečišćenih, kanalizacionih voda iz ovih objekata, u jezersku. Na

¹⁶ Član 4. Uredbe o klasifikaciji voda ("Službeni glasnik SRS" br. 5/68) i Pravilnik o opasnim materijama u vodama ("Službeni glasnik SRS" br. 31/82).

¹⁷ Zavod za javno zdravlje - Subotica 2009. Izveštaj o fizičko – hemijskom ispitivanju površinskih voda.

¹⁸ Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 135/04, 39/09, 72/09, 43/11).

¹⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 36/09).

²⁰ Član 16., Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Službeni glasnik RS" br. 62/06, 65/08, 41/09).

²¹ Zakon o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik RS" br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/1398/13, 132/14, 145/14).

osnovu precizno izvršenog propisivanja obaveza u Zakonu o građevinskom zemljištu²², uređivanje građevinskog zemljišta podrazumeva i komunalno opremanje zemljišta (Član 12.). Ovo znači da vlasnici svih objekata koji se nalaze na obali i u okolini Palićkog jezera ne bi smeli da ispuštaju kanalizacione vode u jezero, a da se ne izvrši njihov prethodni tretman – prečišćavanje (Batanjski i Joldžić, 2012: 113).

Usled konstantnog ulivanja otpadne vode u jezero i vidne zagađenosti, počelo se, maja 2007. godine, sa izgradnjom novog, najsavremenijeg prečistača otpadne vode u zemlji. Ova kapitalna investicija po planu ima dve linije, jednu za prečišćavanje vode, a drugu za tretman mulja. Iako je linja za preradu mulja novog prečistača za otpadne vode u funkciji²³, loše je to što se digestovani mulj i dalje samo odlaže u krugu postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, i to još od 2010. godine, kada je kompletно završena linija za mulj²⁴. Ovaj mulj bi mogao služiti kao sekundarna sirovina za kompostiranje ili fitoremedijaciju, međutim, još uvek nema konkretnih planova za ovakvu njegovu upotrebu²⁵.

Pored prethodno nabrojanih negativnih faktora koji znatno pogoršavaju kvalitet vode, nastavlja se sa pritiskom na celokupan jezerski sistem, planiranjem proširivanja turističke ponude. Ovo je 2007. učinjeno usvajanjem "Master plana Palić"²⁶, kojim je predviđen razvoj moderne hotelske i druge turističke infrastrukture. U Projektu razvoja turističkog kompleksa "Palić" (2006) kao negativni aspekti, navedeni su: a.) neadekvatan sistem prečišćavanja otpadnih voda i b.) divlja izgradnja u okruženju. Ovo su dva značajna negativna faktora koja, između ostalog, imaju i neželjeni uticaj na razvoj turizma područja (Batanjski i Joldžić, 2012: 115). U okviru "Master plana Palić", dalje je napisano da je ovakve negativne aspekte moguće korigovati striktnom regulacijom. Novi nacrt Master plana, predstavljen je u julu 2015. godine, a akcenat je stavljen na zaštitu životne sredine²⁷. Da li će i kako ovaj plan biti ostvaren, odnosno, da li će se poštovati zaštita samog jezera i okoline, ostaje da se vidi.

2.2. Potreba zaštite prirodnih resursa u funkciji turizma

Pod resursima podrazumevamo dve vrste: prirodno nastale, tako i radom stvorene vrednosti. Obe su od životnog značaja i za uspostavljanje i obavljanje posebnih privrednih delatnosti, kao što je turizam. Turizam se razmatra upravo zato što je neodvojivo vezan za zaštićena prirodna područja, od čijih aktivnosti zajednica može imati višestruke koristi, ali i veliku štetu, ako se ne sprovodi održivo. Kako ovo nije moguće bez društvene organizovanosti, uže određeni predmet ovog istraživanja je ono što omogućava i održava tu organizovanost. To u slučaju ovog istraživanja znači onaj deo prava i zakonodavstva koji je od direktnog ili indirektnog značaja za turizam i ekološki omeđene resurse. Ovo

²² Zakon o građevinskom zemljištu ("Službeni glasnik RS" br. 44/95, 16/97, 23/01).

²³ JKP Vodovod i kanalizacija Subotice 2015. Prečišćavanje otpadnih voda.

²⁴ JKP Vodovod i kanalizacija Subotice 2010. Raport u toku izgradnje novog prečistača.

²⁵ JKP Vodovod i kanalizacija Subotice 2015. Prečišćavanje otpadnih voda.

²⁶ Project Development of Tourist Complex "Palic" 2007. Horwath and Horwath Consulting Zagreb ltd.

²⁷ Predstavljen Nacrt Master Plana - "Palić 2015" 2015. RTV City.

automatski znači postizanja saznanja: o stvarnom, ali i o potrebnom, te mogućem ekološko-pravnom tretmanu resursa od značaja za turizam (Joldžić et al., 2015: 2).

Za regulisanje zaštite životne sredine kao i održivog turizma u zemljama članicama EU, poseban značaj imaju njene pravne tekovine ili *acquis communautaire*, koji uključuje najznačajnije pravne i političke principe evropskih integracija i pravna dostignuća kao nesporne uslove o kojima se ne može pregovarati. Lisabonski sporazum²⁸, poznat i kao sporazum o funkcionisanju EU, postavlja osnovne principe zaštite životne sredine (Članovi 191-194) (Client Earth, 2010²⁹; Vedder, 2008) ali i razvoja turizma (Član 195.). U članu 191. nabrojani su ciljevi Unije u ekološkoj politici, uključujući: očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvaliteta životne sredine, zaštitu zdravlja ljudi, mudro i racionalno korišćenje prirodnih resursa. Ekološka politika Unije mora počivati na principu prevencije, kao i na načelu da uvek treba delovati tako da se moguće zagodenje životne sredine speči na samom izvoru, te da zagadivač snosi troškove. Član 195. posvećen je turizmu gde je naglašeno nastojanje Unije da se pridruži aktivnostima država članica u sektoru turizma, pre svega kroz podsticanje povoljnog okruženja za razvoj preduzetništva u ovoj oblasti i promovisanje saradnje i razmene dobrih praksi između članica. Od brojnih sekundarnih izvora komunitarnog prava od značaja za održivi turizam, najznačajniji je Opšti akcioni program EU u oblasti zaštite životne sredine do 2020 godine, usvojen u formi odluke (Decision No 1386/2013/EU). U Članu 11. Akcionog programa istaknuto je da transformacija u pravcu inkluzivne zelene ekonomije zahteva koherantan pristup i integraciju oblasti zaštite životne sredine u razvojne politike drugih oblasti, kao što je i turizam i to ne samo u granicama EU nego i na globalnom nivou. I član 46. se dotiče pitanja turizma, i to u kontekstu obezbeđenja pristupa vodi odgovarajućeg kvaliteta. U njemu je naglašeno da kvalitet voda za kupanje utiče i na zdravlje ljudi i na turizam kao privrednu granu, te da treba voditi računa o njegovom očuvanju (Joldžić et al., 2015: 11).

Zakonodavac je pravno uspostavljen zaštite životne sredine i njenih resursa propisao na nekoliko mesta. Tako se, na samom startu Zakona o zaštiti životne sredine, već Članom 1. uspostavlja integralni sistem zaštite životne sredine i obaveza uravnoteženog odnosa prema svim njegovim elementima, što znači i onim što čine materijalnu osnovu formiranja predmeta ovog istraživanja. Potom je Zakonodavac decidno uspostavio obaveze i mogućnosti praktičke zaštite ekoloških resursa Članom 14., jasno propisujući da kontrolu korišćenja i zaštitu prirodnih resursa obezbeđuju organi uprave na svim nivoima, uključujući i organe lokalne samouprave. Da bi sve ovo bilo ostvarljivo formiran je Deo II Zakona – Upravljanje prirodnim vrednostima (Čl. 11.- 32.), u okviru koga se rešavaju i pitanja mogućih negativnih delovanja, zatim Deo III – Mere i uslovi zaštite životne sredine (Čl. 33.- 68), kojim su regulisana i pitanja vezana za moguće udese, kao i same zaštite životne sredine. Time je Zakonodavac pružio istovremeno materijalne i formalno pravne osnove za uspostavljanja odgovornosti zagadivača, uključujući i kazneno pravnu, koju potom posebno reguliše Delom IX – Kaznene odredbe.

²⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007) OJ C306/01.

²⁹ Client Earth – Justice for the Planet (2010). The impact of the Lisbon Treaty - an environmental perspective. London: Client Earth.

Da bi sama priroda bila zaštićena, otuda i resursi od značaja za turizam, od krucijalnog je značaja i Zakon o zaštiti prirode koji najvećim delom svog teksta vrši usklađivanje (Čl. 2., st. 2.) i blagovremeno sprečavanje (Čl. 2., st. 4.) ljudskih aktivnosti, što znači da reguliše poželjan odnos prema resursima, uključujući i one vezane za turizam. Dotični zakon uspostavio je brojne norme namenjene zaštiti prirode (Čl. 7.- 26.), uslove i pravila korišćenja zaštićenih područja (Čl. 51.- 70.), što je od generalnog značaja ne samo za njihovu zaštitu već i odnos prema turizmu.

Kada razmatramo pravna pitanja od značaja za adekvatan odnos prema prirodnim resursima od značaja za turizam, istaknutu ulogu ima i Zakon o planiranju i izgradnji³⁰, koji nizom svojih normi pruža zaštitu prirodnim resursima, počevši od člana 18., kojim uređuje problem formiranja šematskog odnosa prema resursima, propisujući mora da sadrži tzv. "Regionalni prostorni plan", regulišući potom pravila provere predloženih rešenja (Članom 49.), pravila izrade tzv. studija opravdanosti (Čl. 114. - 116.), rada na tzv. generalnom projektu i idejnom projektu (Čl. 117. i 118.), projektu za građevinsku dozvolu (Čl. 118a), projektu za izvođenje (Čl. 123.) i projektu izvedenog objekta (Čl. 124.).

Potom, na bazi svega ovoga, svojevrsnim *lex spetialis*-om, Zakonom o turizmu³¹, nadležni organi, poštujući pravilo održivog korišćenja turističkih prostora (Čl. 4.), donose planska dokumenta (Čl. 5.), te sve propisano ovim i prethodno pomenutim zakonima koji se odnose na turističku delatnost, sprovode u realnost. Pri tome se norme svih zakona koji se odnose na turizam ne smeju sukobljavati. Jedino na takav način biće zaštićeni resursi od ekološkog, a istovremeno ekonomskog – turističkog značaja (Joldžić et al., 2015: 8-10).

2.3. Razlozi za uvođenje određenih ograničenja prilikom posete zaštićenim prirodnim područjima kategorije – rezervati prirode

Da bi se na najadekvatniji način obezbedila poseta zainteresovanih turista zaštićenim prirodnim područjima, potrebno je to uraditi kroz ekoturizam. Postoji više teorijskih definicija ekoturizma. Prema Međunarodnom ekoturističkom društvu (TIES), ekoturizam je definisan kao "odgovorno putovanje kroz prirodna područja koje ne narušava životnu sredinu, održava blagostanje lokalnog stanovništva, a uključuje interpretaciju i edukaciju". Obrazovanje treba da bude inkluzivno kako za osoblje, tako i za goste (TIES, 2015³²). U skladu sa tim, treba istaći da "običnu" posetu parku ili nekom zaštićenom području treba tretirati kao prirodni turizam, a ne kao ekoturizam (Wood, 2002: 20). Ekoturista treba u svim svojim aktivnostima da ispunjava principe ekoturizma³³. Ova vrsta turizma se brzo razvijala poslednjih nekoliko decenija. Nažalost, iako ima potencijal stvaranja pozitivnog uticaja na društvo i životnu sredinu, može biti štetan isto koliko i masovni turizam, ako se ne sprovodi na adekvatan način. Istraživanje tržišta je pokazalo da su u fokusu ekoturizma upravo divljina i netaknuta područja

³⁰ Zakon o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik RS" br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014 i 145/2014).

³¹ Zако о туризму ("Službeni glasnik RS" br. 36/2009, 88/2010, 99/2011 i 93/2012).

³² TIES (2015) *What is Ecotourism?, The Definition*.

³³ O principima vidi: TIES (2014b) *What is Ecotourism? Principles of Ecotourism*.

(Wood, 2002: 7), a poznato je da upravo takva područja čuvaju jedinstveni biodiverzitet od kojih čovečanstvo ostvaruje neprocenljive višestruke koristi. Zato ovakva područja treba koristiti oprezno i nastojati da se eliminiše svaki mogući negativni uticaj na njih. Ozbiljna zabrinutost u vezi sa ekoturizmom postoji u pogledu stepena društvene pravednosti i sprovođenja i poštovanja propisa kako od strane donosilaca odluka tako i od strane korisnika, odnosno turista.

Stavljanje ekoturizma na istinski održiv put je pravi izazov, koji zahteva saradnju između industrije turizma, vlade, lokalnog stanovništva i samih turista (Wood, 2002: 6). Dakle, u pitanju je multidisciplinarni pristup, kao jedini pravi, kada je u pitanju zaštita bilo kog nivoa organizacije živog sveta i njegovih sastavnih delova.

Ekoturizam često funkcioniše potpuno drugačije u odnosu na ostale segmente turističke industrije, zato što je određen svojim primarnim ciljevima održivog razvoja, gde, pre svega, spadaju zaštita prirodnih područja i edukacija posetilaca o vrednostima zdrave životne sredine, biološkog diverziteta, održivosti i koristi za lokalno stanovništvo. Međutim, pravilno planiranje i upravljanje su najznačajniji, presudni faktori od kojih zavisi razvoj ekoturizma. Organizvanje posetilaca u zaštićenim prirodnim područjima zahteva posedovanje osobnih sposobnosti upravljanja (Wood, 2002: 13). U ovom delu istraživanja je pažnja posvećena rezervatima prirode, kao grupi zaštićenih područja koja su neizmenjenih ili neznatno izmenjenih prirodnih odlika sa reprezentativnim prirodnim ekosistemima, namenjenim za očuvanje izvorne prirode ili postojećih prirodnih odlika, a koji obuhvataju staništa ugroženih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva. Izmene pojedinih propisa i uvođenje određenih ograničenja prilikom posete ovim osetljivim područjima bi bila solidna polazna osnova za unapređenje njihovog očuvanja, koji ujedno predstavljaju i turističke destinacije, a bez kojih ekoturizam ne bi mogao da postoji. O načinu unapređivanja kvaliteta zaštite i razmatranim predlozima će kasnije biti reči.

Činjenica je da u Strategiji razvoja turizma Republike Srbije (2006: 16) ekoturizam nije prepoznat kao jedna od najvažnijih razvojnih potencijala turizma, te i da analizi njegovih prednosti nije posvećena pažnja. Samo na jednom mestu se pominje reč ekoturizam – u 3. delu pod nazivom "Mogućnosti razvoja turizma u Republici Srbiji u odnosu na kretanja u svetskom turizmu", gde se navodi da, kao potencijal turističkih proizvoda, posebno treba istaći kapacitete R. Srbije za stvaranje proizvoda koji su povezani sa korićenjem prirode i ekoturizma. Postoje neke smernice u Strategiji koje se indirektno odnose na ekoturizam kao deo održivog turizma u širem smislu i kao prednost koju Srbija poseduje, ali tek treba da iskoristi. To se odnosi na konstantaciju da su već potvrđene navike da turisti sve više traže i prihvataju nova iskustva i destinacije, posebno u uslovima kada takve destinacije nude nova iskustva na profesionalan način. Dalje se ističe da u korist Srbije ide i činjenica da je došlo do promene profila turista, u smislu trenda sve većeg broja obrazovanih posetilaca koji tragaju za autentičnim iskustvima. Istiće se i veliki neiskorišćeni potencijal prirodnih resursa i gotovo netaknuta ili očuvana prirodna i agrarna područja. Važno je istaći da je Strategija prepoznala da je u cilju unapređenja turizma neophodno značajno proširiti površinu zaštićenih poručja, sa ciljem dostizanja zaštite od 15 do 20% od ukupne

teritorije Republike Srbije. Ovaj cilj je viši u odnosu na onaj koji se nalazi u Prostornom planu Republike Srbije (2010), o čemu je bilo reči.

2.4. Potreba unapređenja zaštite ramsarskih područja

Močvarna, odnosno vlažna staništa su fragilni ekosistemi, u pogledu samoodrživosti, osetljivosti i sposobnosti da se odupru prirodnim i antropogenim negativnim uticajima. Ti negativni uticaji mogu lako da uzrokuju narušavanje staništa, fragmentaciju i promene u sastavu i brojnosti vrsta (Nilsson and Grelsson 1995: 677; Wells 2014). Danas su ovi kompleksni i osetljivi prirodni ekosistemi retki i ugroženi (Finlayson and D'Cruz 2005: 566-573). Vlažna staništa su jedna od dva tipa najugroženijih ekosistema u svetu (Smart, 1997). Konvencija o močvarnim područjima koja su od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica (tzv. Ramsarska konvencija) (1971)³⁴ je jedina svetska konvencija koja se odnosi na posebne tipove staništa i u kojoj su prepoznate vrednosti vlažnih staništa i njihovih resursa.

Invazivne vrste su one alohtone vrste koje se, slučajno ili namerno uspostave i rašire u prirodnim ili poluprirodnim ekosistemima koji su van njihovog prirodnog rasprostranjenja, i uzrokuju promene i ugrožavaju prirodni biološki diverzitet staništa u kojem su se raširile (SSC, 2000: 4). Pojavljuju se u svim taksonomskim grupama, uključujući životinje, biljke i gljive.

Kao i drugim ramsarskim područjima u svetu, invazivne vrste su takođe prisutne i u istraživanim područjima južne Panonije. Ovo se posebno odnosi na invazivne biljen vrste. U osnovi, invazivne vrste su drugi najveći faktor rizika po gubitak biodiverziteta, posle uništavanja prirodnih staništa (Brennan and Withgott 2005). Mnogi autori su opisali kako invazivne biljke ugrožavaju biodiverzitet i stabilnost ekosistema (Richardson, 1998; Starfinger et al., 1998; Wilcove et al., 1998; Richardson et al., 2000; Hejda et al., 2009, Vološčuk, 2012).

U ovom istraživanju fokus je na Ramsarskoj konvenciji sa posebnim osvrtom na preventivno delovanje koje njene norme imaju na prisustvo invazivnih alohtonih vrsta. Nglašena je potreba da se prošire, revidiraju i/ili dopune neke norme Ramsarske konvencije kako bi se ojačala njihova primena. U cilju ovoga, analizirani su uticaji konvencije na nacionalni pravni sistem i primenu u istraživanim regionima južen Panonije. Dalje, akcentovan je nedostatak onakvih normi koje bi omogućile adekvatan legalni mehanizam za sprečavanje pojavljivanja, širenja i/ili trajnog uspostavljanja invazivnih vrsta u ramsarskim područjima. Takođe su izneti alternativni putevi kojima bi se poboljšala implementacija Ramsarske konvencije u kontekstu suzbijanja invazivnih vrsta (Batanjski et al., 2015).

Ramsarska konvencija je okvirna smernica putem koje se nalaže državama članicama da pametno koriste vlažna područja. Očekuje se da će se ova smernice poštovati. Međutim,

³⁴ "Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat". Ramsar (Iran), 2 February 1971. UN Treaty Series No 14583. As amended by the Paris Protocol, 3 December 1982, and Regina Amendments, 28 May 1987.

kao i druge međunarodne pravne tekovine, ne izgleda da se ovako obezbeđuje efikasan mehanizam pravnih mera putem kojih bi se osigurala njihova implementacija. Ovo nije najpogodnije rešenje, jer ne postoji način da se država članica natera da sprovodi smerice ramsarske konvencije. Tako članica može da ne poštuje konvenciju bez bilo kakvnog oblika sankcionisanja (Batanjski et al., 2015).

Zemlje članice su usvojile dve rezolucije (Resolution VII.14, 1999 i Resolution VIII.18, 2002), koje se odnose na invazivne vrste i vlažna područja, pozivajući ugovornice da rešavaju pitanja životne sredine, ekonomskog i socijalnog uticaja invazivnih vrsta na vlažnim staništima koja su pod njihovom jurisdikcijom. Uprkos njihovoј naučnoј i etičkoј vrednosti, ove rezolucije nisu prano obavezujuće, u smislu da ne propisuju bilo koji oblik obaveze za države ili pojedince koji krše uputstva koje sadrže njihove odredbe. U tom smislu, naučna vrednost ovih rezolucija je nastala iz činjenice da one doprinose razvoju naučnih istraživanja vlažnih područja putem zvaničnog priznanja značaja i uticaja invazivnih vrsta i davanja uputstava državama članicama o načinu o tome kako da se nose sa problemom invazivnih vrsta (Batanjski et al., 2015).

Da bi harmonizivala svoje ekološko prvo sa EU standardima, R. Srbija je napravila značajan pomak na polju zaštite životne sredine, naročito od ratifikovanja Ramsarske konvencije. Kako vlažni ekosistemi predstavljaju deo prirodnog okruženja, njihova zaštita je regulisana onim EU pravnim aktima koji se odnose na zaštitu životne sredine. Međutim, korišćenej i zaštita vlažnih područja takođe može spadati u onaj deo EU normi koje se odnose na poljoprivredu i proizvodnju hrane (Batanjski et al., 2015). Kako je to objasnio Everard (1997: 225), "uprkos postojanju značajnog legislativnog tela i sporazuma koji podržavaju pametno korišćenje vlažnih staništa, još uvek postoji nedovoljan stepen zaštite". Ovo je postao globalni trend koji se primećuje i u našem regionu. Nažalost, Zakon o zaštiti prirode³⁵ ne popisuje da li su relevantne institucije odgovorne ako se zaštićena vlažna staništa ne zaštite od invazivnih vrsta. Iako ovaj zakon inkriminiše određena neprihvatljiva ponašanja i aktivnosti kojima se ugrožavaju zaštićena staništa i vrste i propisuje određene kazne, on ne sadrži odredbe koje se posebno odnose na zaštitu vlažnih staništa od invazivnih vrsta. Stoga ne postoji pravno deklarisana obaveza nametanja kazni (ni krivičnih niti administrativnih) pojedincima (fizičkom licu) ili institucijama (pravnom licu) od kojih se očekuje da primene mere koje su u skladu sa Ramsarskom konvencijom (Batanjski et al., 2015). Donošenje pravnog okvira za implementaciju Ramsarske konvencije je u potpunosti preputeno nacionalnim pravnim sistemima država članica i zavisi od volje njihovih zakonodavaca. Shodno tome, odgovornost pojedinaca ili institucija za prekršaje može veoma lako biti izostavljeno iz relevantnih nacionalnih zakona (Batanjski et al., 2015).

³⁵ Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS" br. 36/09, 88/10, 91/10).

3. OSNOVNA ISTRAŽIVAČKA PITANJA

U cilju što efikasnijeg postizanja kvalitetnije zaštite životne sredine, njenih elemenata, zaštićenih vrednosti i dobara, logično i neophodno je da se na nivou društava-država stvore i sistematizuju regule koje će jasno precizirati, tačnije rečeno regulisati ponašanja pravnih i fizičkih lica od značaja za materiju koja se analizira. I to takvih pravila koja neće, kratkoročno gledano, pojedincu ili čak i većim skupinama, čisto ekonomski, biti isplativa, ali društvu kao celini ne. Otuda je zadatak pravnih nauka da, u saradnji sa nizom humanih i prirodnih nauka, čini neprestane napore u sve kvalitetnijem osmišljavanju logike i normi što regulišu ovu složenu materiju, ali na takav način da se formiraju i primenjuju pravila od kontinualne koristi društvu kao celini. Da bi rad poslenika nauka i struka na ovom polju, ovde konkretno na predmetima istraživanja ovog rada, dao rezultate, mora biti razrešeno nekoliko ključnih pitanja:

Koje to elemente društvene regulacije i reakcije u zaštiti prirodnih vrednosti trenutno imamo?

Na kojim nivoima je uputno da se ostvari zaštita svih oblika prirodnih vrednosti, a naročito zaštićenih područja, koji su predmet istraživanja ovog rada?

Koji se problemi iskazuju sproveđenjem zaštite prirodnih područja?

Gde nalazimo pravni osnov za potrebu izrade pilot projekta, potom i svih kategorija projekata, kao osnova za zaštitu, planiranje i upravljenje razvojem zaštićenih područja?

Kakve su mogućnosti za startovanje na radu u turističkoj praksi, ali i zakonodavnom delovanju, potrebnih promena (poboljšanja) ekološko-pravnih osnova i okvira turizma u cilju njegovog efikasnijeg delovanja i razvoja?

Koje pravne mere treba preduzeti da bi se zaustavio sadašnji i sprečio budući uticaj negativnih faktora na zaštićeno područje?

4. OSNOVNE METODE ISTRAŽIVANJA

Samo određenje predmeta i cilja istraživanja jasno nas upućuje na osnove i okvire za formiranje metodološkog aparata primerenog predmetu i cilju istraživanja. To nas automatski vodi ka korišćenju niza logički formiranih metoda, korišćenih u sklopu šire posmatranih društvenih, tačnije humanističkih nauka. Tek potom i izdvojenom pristupu specijalizovanom setu samih pravnih nauka. Svaka materija kojoj se pristupalo u ovim istraživanjima, na samom početku posmatranja činjenica od značaja za predmet istraživanja, zahteva širok uvid u sam predmet, njegove sastavne elemente i celinu, što znači neophodnost analitičkog pristupa. Ovakav metodološki pristup na startu vodi u neizbežno korišćenje induktivnog metoda, kao istovremeno deskriptivnog i eksplikativnog. Sa druge strane, moguće je posmatrati stvarnost i razvoj predmeta istraživanja kao celinu i

dovoditi je u vezu sa pojedinim elementima njegove strukture i drugim činjenicama. Ovo podrazumeva primenu principa dedukcije.

Promene izazvane kako inherentnim unutardržavnim razvojem prava, tako, još i više kada se ekološki orijentišemo, pod uticajem obaveza preuzetih ratifikovanjem jednog broja međunarodnih konvencija, jasan su dokaz razvojne prirode prava i zakonodavstava i to kako normativno-razvojne, tako i normativno-praktičke. Stoga postoji potreba izučavanja i razvoja celovite pravne zaštite zaštićenih prirodnih vrednosti, tj. u ovom istraživanju, konkretno, područja, te i prirodnih resursa, zaživljavanja poželjnih oblika pravnih, otuda i praktičkih, odnosa prema istim (Joldžić et al., 2015: 3).

5. OSNOVNA SAZNANJA DO KOJIH SE DOŠLO

Prema rečima Lukića (1974), stvaranje pravnog sistema podrazumeva da se "... sve norme koje regulišu istu vrstu pravnih odnosa, sistematski skupljaju u jednu skupinu, pa se od ove skupine, po određenom redu, koji zavisi od sadržine, sređuju u jednu celinu". Ova nam omogućuje preglednost normi i utvrđivanje njihovih međusobnih veza. Znači lakšu i efikasniju primenu. Ovo je upravo moguće stvaranjem slike realno postojećeg u pravu (Joldžić et al., 2015: 4).

Kako je park prirode Paličko jezero od posebnog značaja za razvoj turizma, a pod uticajem brojnih negativnih antropogenih faktora, upravo je iz ovog razloga jasno da je potrebna izrada pilot projekta, potom i svih kategorija projekata, kao osnova za zaštitu, planiranje i upravljanje razvojem Paličkog jezera (Radović et al., 2010: 118). Dalje, u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, njegovom Članu 4.³⁶, stoji da je odgovorno pravno i fizičko lice, koje degradira životnu sredinu, dužno da izvrši sanaciju i remedijaciju. Ovo se jasno odnosi i na prostor Paličkog jezera, a do sada nije poštovana norma navedenog zakona. Kaznene mere koje bi trebalo primeniti ukoliko se zbog neadekvatne zaštite desi šteta, poput pomora ribe u zaštićenom području, propisane su Zakonom o zaštiti prirode, a podrazumevaju novčane kazne i neodložnu sanaciju i rekultivaciju (Članovi 125. i 126.). Do sada nije poznato da li je iko kažnjen za pomor ribe, niti za druge počinjene prekršaje kojima se narušavaju prirodne vrednosti pomenutog zaštićenog područja. Između ostalog, samo Paličko jezero se mora štititi i iz jednog jednostavnog razloga, jer se nalazi u direktnoj fizičkoj vezi sa Ludaškim jezerom, koje je na listi globalno zaštićenih staništa, a po osnovu Ramsarske konvencije. Iz tog razloga mora biti štićeno od zagađivanja iz Paličkog jezera, a to jasno znači da nam je zadatak da zaštitimo i Paličko jezero (Batanjski i Joldžić, 2012: 116).

Nagli privredno-industrijski razvoj sve više čini vidljivom zavisnost čoveka od svih kategorije resursa. Ova zavisnost iskazuje se višestrano, kroz korisnost i isplativost resursa, ali, sve je očiglednije, i stabilnost, ili nestabilnost ekosistema, kao i međuodnosa njegovih ključnih elemenata (Drake, 1968).

³⁶ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 36/09).

Otuda je razumljiv napor nauke, sa jedne, i suverenih država sa druge strane, uz sve veće prisustvo jedinica lokalne samouprave u ovim delanjima, da iznađu što je moguće optimalniji modus odnosa čoveka i sveukupnog *ekos-a* (Webster, 1973), a da privredne delatnosti, uključujući i turizam (Hunter and Green, 1995) ne trpe posledice. Ova se zalašanja već decenijama odvijaju fazno i na dva nivoa: međunarodne zajednice i unutardržavnom. Ovome procesu izgradnje prava (kao teorijske discipline) ali i zakonodavstava (praktičkih disciplina), neophodan a kvalitetan doprinos pružaju prirodne nauke, ulazeći u suštinu međuodnosa elemenata *ekos-a*, te razvijajući znanja o potrebnom ponašanju čoveka, njegovim oblicima i njegovim granicama (Joldžić et al., 2015: 4).

Zadatak koji pravo mora da izvrši jeste uspostavljanje jasnog međuodnosa legalne zaštite prirodnih dobara, a time ujedno i svih privrednih delatnosti koje zavise od njih, od strane državnog i međunarodnog prava. Da bi ovaj zadatak bio zaista ostvaren, mora neprekidno da se radi na razvoju međunarodno-pravne zaštite svih elemenata *ekos-a* koji su podložni čovekovom transgraničnom uticaju. Takođe i na inkorporiraju principa ove zaštite u nacionalna zakonodavstva, ali takvih koji uvažavaju principe suverenosti država, u skladu sa odredbama Bečke konvencije o ugovornom pravu³⁷. Otuda, kada govorimo o nivoima zaštite prirodnih dobara, jasno je da postoje: međunarodno-pravni, formiran kroz takozvano međunarodno pravo životne sredine i unutarnje-pravni (Joldžić et al., 2015: 7).

5.1. Ekoturizam

Poslednjih dvadeset godina, iskustva posećivanja fragilnim prirodnim ekosistemima su pokazala povećanje dobiti i to zahvaljujući primeni različitih inovativnih rešenja malih razmera i niskog uticaja. Ova rešenja razvijena su upravo u ekoturizmu (Wood, 2002: 7).

Pored napora koji su neophodni u cilju proširenja površine zaštićenih teritorija i proglašenja novih zaštićenih područja, radi ostvarivanja zadatih ciljeva povećanja ukupne površine zaštićenih prirodnih područja, o kojima je prethodno bilo reči, potrebno je obezbediti i kvalitetniju zaštitu postojećih zaštićenih područja, a naročito očuvati njihove najosetljivije delove. Suprotno postupanje moglo bi dovesti do stvaranja "negativnog trenda" i udaljavanja od postavljenih nacionalnih i globalnih ciljeva. Polazeći od svih prethodno navedenih činjenica i analiza, koje ukazuju na stanje, rizike i potencijalne opasnosti koje sa sobom nosi ekoturizam, ponuđena su rešenja koja bi doprinela unapređenju ove vrste turizma, uz istovremeno poboljšanje zaštite stroga zaštićenih prirodnih područja, u kojima bi, zbog visoke vrednosti očuvane prirode, valjalo početi sprovođenje efikasnije zaštite. U pokušaju unapređenja zaštite ovih područja i rešavanju praktičnih problema koji prate njen sprovođenje, za polaznu osnovu su uzeti zakonski propisi, kao početna i krajnja instanca u očuvanju prirodnih vrednosti (Stanković et al., 2015: 6).

³⁷ Uredba o ratifikaciji Bečke konvencije o ugovornom pravu ("Službeni list SFRJ" br. 30/72).

5.2. Primena Ramsarske konvencije

S obzirom na to da ne postoje zvanične zakonske prepreke propisane od strane Ramsarske konvencije, mere usvojene nacionalnim zakonodavstvom mogu, ali ne moraju uključivati krivične - pravne ili administrativne sankcije. One takođe mogu imati mere primarno usmerene na prevenciju faktora ugrožavanja, naučna istraživanja i podizanje javne svesti. Ramsarskom konvencijom se indirektno utiče na nacionalni pravni sistem, naročito na polju krivičnog i upravnog prava, postavljanjem generalnih smernica i određivanjem kakav će oblik ponašanja koji utiče na vlažna staništa i njihov živi svet biti tretiran kao protivzakonita radnja (Batanjski et al., 2015).

Propust da se spreči pojavljivanje invazivnih vrsta nije zvanično označeno kao prekršaj i postojeći zakonski propisi omogućavaju sudovima da odluče u svakom posebnom slučaju da li takvo ponašanje predstavlja povredu prava, što svakako ne doprinosi pravnoj sigurnosti (Batanjski et al., 2015).

Imajući na umu da su sva istraživana ramsarska područja južne Panonije i važna područja za ptice, tzv. IBA područja (BirdLife International, 2015b) od velikog značaja za migratorne puteve, hranjenje i/ili gnezđenje ptica močvarica, može se zaključiti da je situacija koja se odnosi na stepen ugroženosti ovih zaštićenih područja alarmantna. Svesnosti i znanje o negativnim posledicama prisustva, širenja i uspostavljanja stabilnih zajednica invazivnih biljaka u ekosisteme potvrđuje visok stepen degradacije istraživanih ramsarskih područja, kao i svih drugih u kojima se pojavljuju invazivne (Batanjski et al., 2015).

Kršenje međunarodnih obaveza koje su nastale ratifikacijom konvencije ne mora neophodno da predstavlja krivičnu, administrativnu ili građansku odgovornost onih koji su ovlašćeni i dužni da obezbede njenu primenu. Do dovodi u pitanje svrhu ovog međunarodnog dokumenta. Zato bi, uvođenje nekih izmena i dopuna u osnovni tekst Ramsarke konvencije, bilo u formi protokola ili amandmana, kao direktnih izmena trenutno važećeg teksta, takođe trebalo razmotriti (Batanjski et al., 2015).

6. IMPLIKACIJE SAZNANJA (PRAVNE I INSTITUCIONALNE PROMENE)

Ne smemo zaboraviti da "u cilju dostizanja održivog razvoja, zaštita životne sredine treba da bude integralni deo razvojnog procesa i ne može se razmatrati odvojeno od njega" (Rio Declaration on Environment and Development: Principle 4).

U odnosu na ugrožavanje zaštićenih područja brojnim antropogenim faktorima, za šta je, kao primer, dato stanje u parku prirode Paličko jezero, razmotreno je nekoliko načina da se negativni faktori otklone. Činjenica je da je uklanjanje problema u sistemu prečišćavanja otpadnih voda delimično učinjeno postavljanjem novog prečišćača. Međutim, i pored ovoga, jedan od najvećih problema je već postojeći nataloženi mulj.

Najbolje bi bilo da se umesto izgradnje novog prečistača, uradilo komletno izmeštanje ulivanja prečišćenih, otpadnih voda iz jezera, koje nema otoku i koje je zaštićeno zakonom. Za ovakav plan su, naravno, potrebne velike investicije, ali sve dok se jezero koristi kao vodoprijemnik, problem zagadživanja vode, taloženja mulja i pomora živog sveta će se nastavljati. Time će se i kvalitet turističke ponude dovesti u pitanje (Batanjski i Joldžić, 2012: 115).

Takođe, za održavanje prirodnih vrednosti zaštićenih područja, potreban je savestan rad svih nadležnih inspektora. Detaljna ovlašćenja inspektora propisuje Zakon o zaštiti životne sredine³⁸, Zakon o zaštiti prirode³⁹, Zakon o državnoj upravi⁴⁰, kao i niz drugih, konkretnih zakona vezanih za odgovarajuće delatnosti koje utiču na područje koje se posmatra. Međutim, neophodan je i efikasniji rad komunalne inspekcije, kroz jasnije regulisanje nadzora u svim područjima koji su povezani i utiču na zaštićen područja, a tako i na Paličko jezero, koje je dato kao primer.

Što se tiče slučaja pomora ribe u jezeru, zaključuje se da nije razvijena infrastruktura koja je usklađena sa vrednostima, potencijalima i kapacitetima zaštićenog prostora namenjenog razvoju ekološkog i zdravstvenog turizma u skladu sa principima održivog razvoja (Batanjski i Joldžić, 2012: 116).

6.1. Neophodnost valjanog pristupa institucionalnom organizovanju aparata namenjenog ekološki ispravnom korišćenju i zaštiti resursa i kao osnova turizma

Ono na šta je bitno ukazati u naporu razmatranja ekološko-pravne zaštite prirodnih resursa i u cilju razvoja turizma, jeste neophodnost valjanog pristupa institucionalnog organizovanja aparata koji bi sprovodio ovu zaštitu u život. Jasno, dajući mu pri tom određena ovlašćenja, ali i mogućnost primene kazneno-pravnih garanata za poštovanje regula koje definišu poželjan odnos prema dobrima prirode. Ove mogućnosti Zakonaodavac je uspostavio na nekoliko mesta.

Što se tiče nacionalnih parkova, kao najkompleksnijim vidom zaštićenog područja, budući da obuhvata veći broj raznovrsnih prirodnih ekosistema i kulturno nasleđe, planirano je da za svaki od pet nacionalnih parkova Srbije ("Fruška gora", "Đerdap", "Tara", "Kopaonik" i "Šar planina") bude usvojen poseban zakon, koji će na bolji način regulisati najznačajnija pitanja u vezi sa zaštitom i održivim korišćenjem tih prirodnih dobara. Usvajanjem posebnih zakona za svaki od nacionalnih parkova, omogućio bi se efikasniji razvoj tih područja i bolja zaštita prirodnih resursa, biljnih i životinjskih vrsta. Zaštita svakog nacionalnog parka bila bi usklađena sa njihovim specifičnostima, kao i potrebama ekonomskog razvoja lokalnih samouprava i stanovništva, na čijim se teritorijama nalazi svaki od njih. Zajedničko za sve zakone je to što će nacionalnim

³⁸ Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 135/04, 39/09, 72/09, 43/11).

³⁹ Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS" br. 36/09, 88/10, 91/10).

⁴⁰ Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS" br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14).

parkovima i dalje upravljati javna preduzeća, a iste su i sankcije – prekršajne kazne propisane za kršenje njihovih odredbi (Joldžić et al., 2015: 10).

Kako su načonalni parkovi veoma posećene turističke destinacije, naročito za ostvarivanje ekološkog turizma, nameće se zaključak da je za dalji opšti turistički razvoj Republike Srbije neophodna izrada Studija revizije (Auditing Study) u svakom konkretnom slučaju startovanja ozbiljnijih turističkih delatnosti od uticaja na zaštićena područja i resurse. Osim toga, neophodno je i sprovođenje svih turističkih aktivnosti na način koji je uskladen sa osnovnim principima postavljenim u međunarodnim dokumentima, kako univerzalnog, tako i regionalnog polja primene, sa posebnim fokusom na pravne tekovine Evropske unije, kao uslova za opstanak na putu evropskih integracija i u sferi turizma i u domenu zaštite životne sredine, održivog razvoja i zelene ekonomije (Joldžić et al., 2015: 12).

U nekoliko važećih zakona Republike Srbije, a koji se odnose na zaštitu prirodnih vrednosti, analizirani su svi članovi koji bi trebalo da budu delimično ili potpuno izmenjeni ili dopunjeni, u cilju unapređenja zaštite (posebno zaštićenih područja, među njima naročito rezervata prirode, kao najočuvanijih i najvrednijih delova životne sredine), a time i mogućnosti razvoja održivog korišćenja resursa, putem ekoturizma i organske poljoprivrede. Kao rezultati su data rešenja uvođenja posebne dozvole koju bi morali da poseduju ekoturisti, koji žele da posete ova osetljiva, zaštićena staništa. Istraživanjem se došlo do zaključka da bi ovo bila dobra polazna osnova za unapređivanje zaštite.

Član 102. Zakona o zaštiti životne sredine⁴¹ propisuje da su pravna i fizička lica dužna da u obavljanju svojih aktivnosti obezbede zaštitu životne sredine. Na koji način će oni to učiniti, nabrojano je u pojedinim stavovima ovog člana. Ovo bi značilo da bi bez donošenja nekih posebnih propisa poput dozvole za ekoturistu, svako ko ugrožava životnu sredinu bio procesuiran. Međutim, problem je što se odredbe ovog člana zakona ne sprovode dosledno, te bi proces dobijanja ove specijalne dozvole bio poželjan. Član 118. propisuje kazne za prekršaje za fizička lica koja ne poštuju odredbe Člana 27.. Međutim, činjenica je da je u R. Srbiji najviše lica prijavljeno, optuženo i osuđeno za krivična dela: šumska krađa, nezakonit lov i ribolov i na kraju ubijanje i zlostavljanje životinja. Pored toga poznato je da je udeo krivičnih dela protiv životne sredine u ukupnom boju krivičnih dela učinjenih u našoj zemlji relativno mali (Batrićević i Batanjski, 2014: 177).

Određene izmene potrebno je načiniti i u Zakonu o zaštiti prirode⁴². Članom 29. ("Strogi i specijalni rezervat prirode") pomenutog Zakona, propisano je kakve se aktivnosti jedino mogu sprovoditi, a da su zabranjene privredne i druge aktivnosti. U specijalnom rezervatu prirode dozvoljeno je postojanje retkih naselja u kojima čovek živi u skladu sa prirodom. U delu odredbe ovog člana je potrebno detaljnije obrazložiti kakvo retko naselje treba da bude, odnosno kakve karakteristike teba da ima i šta mora da se uzima u obzir prilikom ocenjivanja vrednovanja i zadovoljavanja kriterijuma koje bi trebalo propisati, uz obavezne mere kojima se sa sigurnošću može obezrediti da na

⁴¹ Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS" br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009 i 43/2011)

⁴² Zakon o zaštiti prirode ("Sl. glasnik RS" br. 36/09, 88/10).

tim lokacijama čovek zaista živi u skladu sa prirodom. Ovo je važno i za (eko)turiste koji bi posećivali ovakva naselja i boravili u njima.

Razlika između strogog i specijalnog rezervata prirode u odnosu na svrhe poseta je u tome što su u specijalnom rezervatu prirode dozvoljene posete u cilju obrazovanja i kontrolisane posete. Ovo se, međutim, dalje ne podudara sa normom istog Člana 29., koja propisuje da je dozvoljeno posećivanje i strogog i specijalnog rezervata prirode u cilju obrazovanja, ako se dobije dozvola koju izdaje upravljač zaštićenog područja. Ova zakonska odredba sa sobom nosi rizik, jer omogućava da se izdaju dozvole i grupama koje su veće (kao što su đaci osnovnih ili srednjih škola) i koje mogu predstavljati veliko opterećenje i pritisak na strogi rezervat prirode, u kojem se često nalaze endemične vrste ili veoma redak tip staništa. Potrebno je izmeniti ovaj stav Člana 29. zabranom poseta u strogim rezervatima u cilju obrazovanja i to u I stepenu režima zaštite i za velike grupe i u II stepenu režima zaštite. Ove zabrane ne bi trebalo da se odnose na studente fakulteta prirodnih nauka, koji bi dobijali dozvolu za posetu ovakvim zaštićenim područjima i to isključivo u malim grupama, čiji broj treba definisati za svaki strogi rezervat, i to po stepenima režima zaštite (Stanković et al., 2015: 8).

Što se tiče dozvoljenih ekoturističkih poseta, one bi trebalo da budu dopuštene u svim tipovima zaštićenih područja, osim u rezervatima prirode u zoni I stepena zaštite, samo u organizovanim grupama u cilju edukacije, a u rezervatima prirode u II stepenu sa posebnom dozvolom za ekoturiste, u ograničenom broju (koji bi bio definisan za svaki rezervat posebno), takođe samo u cilju edukacije i uz pratnju čuvara.

Takođe je propisano da se mere zaštite strogog i specijalnog rezervata prirode bliže određuju aktom o proglašenju zaštićenog područja. Međutim, i pored ovog stava Člana 29., potrebne su opšte i detaljnije norme, koje bi se odnosile na vrste dozvoljenih poseta i koje bi važile za sve stroge i specijalne rezervate prirode u državi, i to ili u obliku novog člana Zakona o zaštiti prirode ili kao dopuna postojećem. Paralelno, potrebno je na isti način uvesti promene i u Zakon o turizmu⁴³.

Takođe je neophodno da na svakom tipu zaštićenog područja upravljač postavi jasne znakove kojima se obaveštavaju turisti o zabranjenim aktivnostima, kao i da područja budu pod prismotrom čuvara.

Dalje, Zakon o zaštiti prirode propisuje dozvoljene i zabranjene aktivnosti u zonama režima zaštite podeljenim na tri različita stepena (Član 35.). Ovde bi trebalo menjati odredbu koja propisuje da I stepen predstavlja ekosisteme koji su od izuzetnog naučnog i praktičnog značaja. Termin "praktično" bi trebalo ili izbrisati, jer može biti pogrešno interpretiran, ili ga detaljnije objasniti. Dalje se u istom članu navodi da je u I stepenu dozvoljena, između ostalih, i kontrolisana poseta u rekreativne i opštekulturne svrhe (u kojem je, inače, propisana stroga zaštita). Postavlja se pitanje, da li ovakve "svrhe" zapravo spadaju pod praktični značaj? Međutim, upravo rekreativna ili opštekulturalna namena predstavlja veliki negativni pritisak na deo područja koji bi trebalo biti najstrože zaštićen. Režim I stepena zaštite bi trebalo da služi isključivo za naučna istraživanja, praćenje

⁴³ Zakon o turizmu ("Sl. glasnik RS" br. 6/09, 88/10, 99/11, 93/12).

prirodnih procesa (opet od strane naučnika ili ovlašćenih stručnih lica) i strogo kontrolisanu posetu u obrazovne svrhe i to samo za studente koji pohađaju fakultete prirodnih nauka i ako je potrebno, posetu pravnih lica koja usvajaju propise i zakone i naravno, inspektora.

Režim II stepena zaštite trebalo bi da služi za kontrolisane posete ekoturista sa dobijenom dozvolom, i to u malim grupama u strogim i specijalnim rezervatima prirode i nacionalnim parkovima. Za početak procesa unapređivanja zaštite, bilo bi dovoljno da se ovakva zabrana odnosi na stroge rezervate prirode. Ostalim turistima bi strogo kontrolisane posete u strogim i specijalnim rezervatima prirode trebalo ograničiti na III stepen režima zaštite, i to opet u manjim grupama. U ostalim tipovima zaštićenih područja bi trebalo dozvoliti posete turistima i u II stepenu zaštite, ali bi i one morale biti ograničene na određen broj ljudi u određenim intervalima i strogo kontrolisane. Izmene dozvoljenih, odnosno zabranjenih radnji treba uvesti u Zakon o zaštiti prirode, a dozvoljene (eko)turističke posete u odnosu na kategoriju zaštićenog područja trebalo bi regulisti u Zakonu o turizmu.

Dalje bi, u II zoni zaštite trebalo ograničiti izgradnju objekata i prateće infrastrukture za turističke svrhe, a potpuno zabraniti u rezervatima prirode, i veoma strogo kontrolisati u ostalim kategorijama zaštićenih područja. Takođe bi dozvoljeno ograničeno sakupljanje gljiva, divljih biljaka i životinja trebalo promeniti, tako da se ono potpuno zabrani u rezervatima prirode i u II zoni, a u nacionalnim parkovima i ostalim zaštićenim područjima dozvoli samo registrovanim organiskim poljoprivrednim proizvođačima.

Za sva tri stepena režima zaštite, Vlada bliže propisuje radove i aktivnosti koje su zabranjene ili ograničene, što znači da je na njoj velika odgovornost da li će i na koji način da, na primer, dozvoli skladištenje industrijske robe i građevinskog materijala ili pravljenje objekata za upravljanje otpadom, kako je već ograničeno dozvoljeno u III režimu zaštitne zone (Članom 35. Zakona o zaštiti prirode). Ovakve odredbe bi valjalo potpuno zabraniti, jer navedene radnje i aktivnosti negativno utiču na očuvanje svih vrednosti zaštićenih područja (Stanković et al., 2015: 9).

Nove odredbe o ponašanju posetilaca zaštićenim prirodnim područjima se osim propisivanja novih članova, mogu detaljnije formulisati u Članu 56. Pravilnika o unutrašnjem redu i čuvarskoj službi. U ovaj član je potrebno uneti izmene i dopune, koje bi se odnosile na mere koje bi bile obavezne za sve tipove i kategorije zaštićenih područja posebno, kao i za stepene zaštite. Na ovaj način bi postalo jasnije kakav se vid zaštite očekuje u odnosu na vrstu zaštićenog područja, a posebnu pažnju treba posvetiti dozvoljenim, odnosno zabranjenim aktivnostima za (eko)turiste i takve odredbe uneti u Zakon o turizmu. Odredbu "postupak izdavanja saglasnosti i drugih akata korisnicima od strane upravljača" treba proširiti i objasniti i ona bi trebalo da se, za svrhu turističkih poseta, takođe inkorporiše u Zakon o turizmu (Stanković et al., 2015: 10).

U Članu 74. – Mere zaštite strogo zaštićenih divljih vrsta, propisano je stavom 1., tačkom 5. da je zabranjeno presecati migratorne puteve životinja. Ovo je važna norma u skladu sa kojom bi moralo biti zabranjeno pravljenje turističkih staza (i izgradnja svih tipova saobraćajnica i objekata) koje bi presecale migratorne puteve ili se nalazile blizu

njih. Što se tiče poseta u obrazovne svrhe, takođe bi trebalo zabraniti takvo kretanje, koje bi presecalo migratorne puteve i dozvoliti prilaz i posmatranje isključivo malom, unapred određenom broju ljudi. Navedena odredba Člana 74. je u suprotnosti sa Članom 80. – Mere zaštite migratornih vrsta (gde je propisano da se javni putevi i druge saobraćajnice, telekomunikacioni i elektroenergetski sistemi, hidrograđevinski i drugi objekti, čijom se izgradnjom presecaju uobičajeni koridori dnevno - noćnih migracija i sezonski migracioni putevi divljih životinja, prouzrokuje fragmentacija staništa ili na ma koji drugi način remeti njihov normalan životni ciklus), (ipak) grade na način kojim se umanjuju negativni efekti i primenjuju posebne konstrukcije i tehnička rešenja tokom izgradnje i u periodu eksploatacije. Ovde je potrebno izmeniti Član 80., tako da se ubuduće potpuno zabrani izgradnja javnih puteva, drugih saobraćajnica i objekata u zaštićenom području I kategorije, a dalje je moguće propisati odredbe o zabrani izgradnje iz Člana 6. Zakona o nacionalnim parkovima⁴⁴, koji je ostao važeći. To bi trebalo učiniti prema stepenima režima zaštite, kako je i ovim članom propisano, s tim što bi ti stepeni zaštite važili za sve objekte, a ne samo za one navedene u 6. članu (Stanković et al., 2015: 11).

Na već postojećim objektima i u njihovoј okolini bi obavezno trebalo da se otklone svi negativni činioci i primene posebne konstrukcije i tehničko - tehnološka rešenja kojim bi se uspostavili stari migratori putevi divljih životinja. U ovom smislu treba adekvatno primeniti i odredbe Člana 81. – Mere zaštite ptica i slepih miševa. Na taj način bi se znatno poboljšalo stanje prirodnih divljih populacija, kojima je uništavanje staništa i presecanje migratornih puteva osnovni uzrok nestanka (Stanković et al., 2015: 12).

Pored predloženih izmena i dopuna postojećih zakonskih rešenja koja se odnose na zaštićena područja, pre svega rezervate prirode, još jedan način bi mogao unaprediti očuvanje prirodnih područja paralelno sa odgovornim i održivim razvojem ekoturizma. To je uvođenje posebne dozvole koju bi imali ekoturisti koji nameravaju da posete II stepen režima zaštite u strogim i specijalnim rezervatima prirode.

Obavezno posedovanje posebne dozvole za ekoturiste koji žele da uđu u uže zone pod strožijim režimom zaštite bi moglo poslužiti kao jedan od metoda zaštite i unapređenja zatićenog prirodnog bogatstva željene destinacije. Na ovaj način bi se podstakli svi zainteresovani turisti da steknu ili prošire svoja znanja o funkcionisanju prirode, o tome šta se i, pre svega, zašto se nešto štiti. Tako se podiže individualna svest o divljoj prirodi, a kasnije, vremenom će i nacionalna svest početi znatno jače da se razvija. Uslove za dobijanje ovakve posebne dozvole za posećivanje zona II stepena u rezervatima prirode bi trebalo, najpre, oprezno definisati. Prvo je važno istaći da bi od potrebe dobijanja ovakve dozvole trebalo oslobođiti naučne radnike i eksperte koji sprovode naučna istraživanja i prate prirodne pojave i procese. Naime, podrazumeva se da su oni zbog prirode svog posla upoznati sa dozvoljenim i zabranjenim radnjama u zaštićenim područjima. Međutim, ni njihove posete ne bi smeće biti bez pratnje čuvara (Stanković et al., 2015: 13). Ostali potencijalni posetnici, odnosno osobe zainteresovane za posetu zonama koje su pod višim stepenom zaštite – II stepenu u tipovima područja veće vrednosti – kao što su rezervati

⁴⁴ Zakon o nacionalnim parkovima ("Sl. glasnik RS", br.: 39/93, 44/93, 53/93, 67/93, 48/94 i 101/2005). Članovi 5. i 6. ovog zakona su važeći (kako je propisano Članom 134. Zakona o zaštiti prirode).

prirode i nacionalni parkovi (na čijoj površini se mogu nalaziti rezervati prirode, tako da ih nije potrebno posebno isticati), bi trebalo da prođu posebne testove za dobijanje dozvole za posetu pomenutim zonama zaštićenih područja rezervata prirode. Na taj način bi sticali status ekoturiste sa posebnom dozvolom. Ove dozvole bi mogle biti opštег tipa ili specijalizovane samo za jedno, ciljano područje. Test za dobijanje dozvole opštег tipa bi se sastojao od pitanja iz oblasti biologije, odnosno ekologije, zaštite životne sredine, geografije, klimatologije, geologije i pedologije, hemije. Pitanja bi se odnosila na sva zaštićena područja Srbije, na oblast prve pomoći i poznavanja veština snalaženja u prirodi. Dobijanjem ovakve opšte dozvole, osoba bi bila spremna i kvalifikovana za posetu i boravak u pomenutim zaštićenim zonama rezervata prirode Srbije. Što se tiče specijalizovanih dozvola, one bi se odnosile samo na ciljano područje. Naravno, ako bi neko imao opštu dozvolu za ekoturistu, ne bi morao da pribavlja i specijalizovanu (Stanković et al., 2015: 13).

Zakon o turizmu nije analiziran, jer se u njemu ne nalaze odredbe koje se posebno odnose na ekološki turizam, niti je pojam ekološkog turizma tim zakonom definisan. U nekoliko članova tog zakona samo je spomenuto da se na sve aktivnosti koje se vrše u zaštićenim prirodnim područjima primenjuju odredbe onih zakona koji se odnose i uređuju tu oblast. Dakle, reč je o upućujućoj normi iz koje jasno proizlazi da Zakon o turizmu regulisanje ekoturizma prepušta propisima iz oblasti ekološkog prava.

Kako je već istaknuto, u pomenutoj Strategiji razvoja turizma, ciljevi razvoja nisu usmereni na ekoturizam. Iz toga se nameće zaključak da nadležni organi nisu prepoznali ekoturizam kao put koji bi doneo brojne značajne koristi svim učesnicima, samim tim što bi njegovim razvojem bilo omogućeno održivo korišćenje prirodnih resursa i ostvareno poboljšanje u svim segmentima na kojima njegovi principi počivaju (Stanković et al., 2015: 14).

6.2. Neophodne izmene Ramsarske konvencije

Izmene ili dopune same Ramsarske konvencije normama koje bi se direktno odnosile na prevenciju, sprečavanje pojavljivanja, uspostavljanja i širenja invazivnih vrsta, te propisanih kazneih mera protiv nadležnih, ukoliko se prethodno nabrojano dogodi, moguće je rešiti i na sledećih nekoliko načina. Jedno od rešenja sadrži važan međunarodni pravni dokument - Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (1992), a koje može biti razmatrano kao jendo od mogućih smernica. Kako su reakcije relevantnih državnih institucija prema problemu invazivnih vrsta generalno slabe i nedovoljne, čini se da bi primena Ramsarske konvencije na nacionalnom nivou, barem u regionu južne Panonije, bila značajno unapređena, ako sadrži poseban član koji se odnosi na supresiju invazivnih vrsta. U tom kontekstu, Član 8 (h) Konvencije o biološkoj raznovrsnosti bi mogao da bude uzor. On obavezuje svaku državu članicu na "spreči unošenje, da kontroliše ili iskoreni one alohtone vrste koje ugrožavaju ekosisteme, staništa ili vrste", što je pre moguće. Dodavanje Ramsarskoj konvenciji člana sičnog Člunu 8 (h) KOnvencije o biološkoj raznovrsnosti je samo jedna od načina unapređivanja borbe protiv invazivnih vrtsta u međunarodno zaštićenim vlažnim

staništima. Najbolji način da se ovo postigne bi bilo sproveđenje istraživanja o primeni samog Člana 8 (h) u državama koje su ratifikovale ovu konvenciju i potom odabir modela koji se pokazao kao najefikasniji (Batanjski et al., 2015).

U skladu sa tim, države članice će biti ohrabrene da u svoje nacionalne pravne sisteme uključe odgovarajuće zakonske odredbe, koje podrazumevaju inkriminacije neprihvatljivog tretmana močvara, kao krivična ili administrativna dela, s obzirom da je već dobro poznato da jačanje zakonskog okvira povećava efikasnost zaštite, posebno važne za močvarne ekosisteme (Batanjski et al., 2015: 12).

Svojim Članom 11, stavom 2 b, Konvencija o zaštiti evropske divlje flore i daune i prirodnih staništa (1979) obavezuje svaku državu članicu da preduzme neophodne mere za strogu kontrolu unošenja nenativnih vrsta. Ovo je jedan od svega nekoliko međunarodnih instrumenata koji sardži određene tehničke smernice koje se odnose na invazivne vrste, uključujući usvajanje preporuka o opštim pitanjima invazivnih vrsta i sprecificnim porblemima, pravljenju teničkih izveštaja, organizovanju radionica i osnivanju ekspertskegrupa za invazivne vrste. S obzirom na ozbiljnost negativnih posledica do kojih mogu dovesti invazivne vrste u ramsarskim fragilnim područjima, trebalo bi razmotriti uvođenje sličnih odredbi pomenutog Člana 11 u Ramsarsku konvenciju (Batanjski et al., 2015).

Pored pravljenja izmena i poboljšanja u nacionalnim i međunarodnim pravnim izvorima, mogući su i još neki putevi za unapređenje primene Ramsarske konvencije u kontekstu sprečavanjaširenja invazivnih vrsta. Oni bi se sastojali od efikasnijeg monitoring sistema, koji bi sporvodili obučeni eksperti za ranu detekciju i eradicaciju invazivnih vrsta. Takav sistem bi bio zasnovan na bliskoj saradnji i razmeni informacija između svih zemalja u regionu, naročito ako se zaštićeno vlažno područje ili vodni sistem povezan sa njim prostire na teritorijama dve ili više država, kao što je i propisano Članom 5 Ramsarske konvencije. Dalje bi trebalo biti obavezujuće da se kvalifikuje i kvantificuje status invazivnih vrsta kada se aplicira za Ramsar listu. Ovaj status bi trebalo da bude jedan od važnih kriterijuma za uključivanje na listu. Takođe, države bi trebalo obavezati da naprave plan aktivnosti za monitoring i kontrolu za svako ramsarsko područje, što bi ih pripremilo za rano otkrivanje i suzbijanje invazivnih vrsta, mnogo efikasnije (Batanjski et al., 2015).

ZAKLJUČAK

Kako je ovo kompleksno istraživanje, ovde objedinjeno predstavljeno, pokazalo, zaštita ekološki značajnih dobara, odnosno područja i resursa je veoma slojediva. Ono što se u praksi najčešće previđa, pa tako i na domaćem prostoru, je neophodnost poštovanja generalnih pravila zaštite elemenata živog sveta i radom stvorenih vrednosti. Pravila koja su uistinu brojna, locirana su i na zakonskom i podzakonskom nivou. Takođe, pri svakom pristupu organizovanju i sproveđenju turističkih delatnosti, a naročito ekoturizma, s obzirom da je bio predmet istraživanja ovog rada, sve regulje moraju biti ispoštovane, što, na žalost, sada veoma često nije slučaj. Upravo iz razloga

što su prirodna dobra istovremeno ekološki i ekonomski resursi od paralelnog turističkog značaja (Joldžić et al., 2015: 12).

Na osnovu prikazane detaljne analize važećih odredbi zakona koji se odnose na zaštitu životne sredine, a time i na razvoj ekoturizma, te predloženih izmena i dopuna postojećih propisa, može se zaključiti da su potrebne jasnije mere zaštite, koje neće davati mnogo prostora za subjektivnu procenu i samostalno odlučivanje upravljača zaštićenog područja. Na ovaj način bi se znatno unapredili kako sama zaštita životne sredine, a posebno njenih najosetljivijih delova, tako i održiv razvoj ekoturizma (Stanković et al., 2015: 14).

Analizom postojećih zakonskih okvira postavljenih odredbama Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o zaštiti prirode, a u cilju poboljšanja uslova za razvoj ekoturizma, zaključuje se da postoji potreba izmene i/ili dopune nekih odredbi. Ove izmene bi se pre svega odnosile na organizaciju sprovođenja aktivnosti ekoturizma, počevši od upravnika zaštićenog područja, zatim čuvara, preko vodiča, pa sve do samih turista, koji bi se kategorisali u zavisnosti od posedovanje dozvole. Zbog neadekvatnog upravljanja i ponašanja posetilaca u zaštićenim područjima, nameće se potreba definisanja posebnog tipa ekoturiste – ekoturista zaštićenih prirodnih područja. Sticanje statusa ekoturiste ostvariva bi se kroz postupak dobijanja posebne dozvole, kao dokaza podobnosti ekoturiste za posetu rezervatima prirode. Takođe, promene bi se videle i u uvođenju oštijih sankcija za ekoturiste sa posebnim dozvolama, s obzirom da se očekuje njihovo znatno odgovornije ponašanje u zonama II režima zaštite rezervata, kojima bi imali pristup. Putem ove dozvole, ekoturistima bi se pružile mogućnosti učeća na projektima unapređenja i zaštite prirodnih područja, kao i radioničkim aktivnostima podizanja svesti i edukacije građana o ekoturističkim destinacijama. Na ovaj način bi se podigla svest i nivo znanja osobama zainteresovanim za zaštićena područja, zaštitu i očuvanje prirode i bolje razumela potreba i važnost za očuvanjem prirodnih dobara, koji svakako predstavljaju nacionalno bogatstvo i resurse od neprocenjive vrednosti (Stanković et al., 2015: 15).

Takođe, bez lokalnog stanovništva nema dobre zaštite turističke destinacije, tako da sprečavanje ili ograničavanje učestvovanja lokalnog stanovništva u ekotrizmu može negativno da se odrazi kako na samo mesto tako i na objekte i turiste. Razlog za to leži u činjenici da upravo lokalno stanovništvo ima veliki potencijal da doprinese poboljšanju kvaliteta ponude. Ako im se omogući direktna finansijska korist, ceo turizam i zaštita date destinacije će biti znatno bolji (Stanković et al., 2015: 15).

Biti svestan rizika da države potpisnice Ramsarske konvencije možda još uvek ne primenjuju njene odredbe koje nisu pravno obavezujuće, već samo savetodavnog karaktera, kao jedno od najprihvatljivijih rešenja, nameće se menjanje sadašnjih odgovarajućih nacionalnih zakona, dodavanjem članova koji obavezuju svaku državu članicu da inkriminiše povredu konvencije, bilo kao krivično delo ili prekršaj. Zato, inkriminacija neprihvatljivog ljudskog ponašanja protiv životne sredine – u slučaju istraživanja promene Ramsarske konvencije, propust da se spreči pojavljivanje i eliminacija invazivnih vrsta u vlažnim područjima, kao krivična dela, bi trebalo razmotriti kao rešenje (Batanjski et al., 2015).

Iz razloga što je broj introdukovanih vrsta proporcionalan turističkim posetama (Wonham, 2006: 293), a istraživana područja o kojima je bilo do sad bilo reči jesu i atraktivne turističke destinacije, rizik od pojavljivanja i širenja invazivnih vrsta se povećava. Ovo navodi na zaključak da se pravnoj i zaštiti životne sredine mora pristupiti pažljivije i odgovornije u procesu donošenja odluka. Lokalne populacije moraju biti uključene u projekte zaštite prirodnih područja, a takođe i u turistički sektor kao domaćini i čuvari tradicionalnih vrednosti. One mogu značajno doprineti zaštiti iodrživom korišćenju zaštićenih područja (Batanjski et al., 2015).

Kako rezultati istraživanja konzervacione biologije moraju biti upotrebljeni u proces definisanja adekvatnih kriterijuma i strategija zaštite biodiverziteta (Brennan and Withgott, 2005), jasno je da se ovome mora pristupiti na multidisciplinarni način, čemu treba doprinositi i težiti.

REFERENCE

1. "Convention on Biological Diversity". Rio de Janeiro (Brazil), 5 June 1992. The United Nations Conference on Environment and Development.
2. "Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats". Bern (Switzerland), 19 September 1979. European Treaty Series No 104, Council of Europe.
3. "Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat". Ramsar (Iran), 2 February 1971. UN Treaty Series No 14583. As amended by the Paris Protocol, 3 December 1982, and Regina Amendments, 28 May 1987.
4. "Resolution VII.14: Invasive species and wetlands". "People and wetlands: the vital link". 7th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), San Jose, Costa Rica, 10-18 May 1999. http://www.ramsar.org/pdf/res/key_res_vii.14e.pdf.
5. "Resolution VIII.18: Invasive species and wetlands". "Wetlands: water, life, and culture". 8th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) Valencia, Spain, 18-26 November 2002. http://www.ramsar.org/pdf/res/key_res_viii_18_e.pdf.
6. Batanjski, Vera i Joldžić, Vladan 2012. Pravni aspekti očuvanja i zaštite biodiverziteta - primer jezera Palić. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, god. XXXI, br. 2: 103-121.
7. Batanjski, Vera, Batrićević, Ana, Purger, Dragica, Alegro, Antun, Jovanović, Slobodan i Joldžić, Vladan 2015. Critical Legal and Environmental View on the Ramsar Convention in Protection from Invasive Plant Species – an Example of the Southern Pannonia Region. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, (DOI: 10.1007/s10784-015-9307-4).
8. Batrićević, Ana i Batanjski, Vera 2014 *Zaštita životinja u Srbiji - kaznenopravni i ekološki aspekti*. Beograd, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
9. BirdLife International 2015a. Subotica lakes and sandy terrain. <http://www.birdlife.org/datazone/sitefactsheet.php?id=106>.

10. BirdLife International 2015b. Sites – Important Bird Areas (IBAs). <http://www.birdlife.org/datazone/geomap.php?r=i&bbox=-150%20-50%20150%2080>.
11. Brennan, R. Scott, & Withgott, H. Jay (2005). *Essential Environment; The Science behind the Stories*. San Francisco: Benjamin – Cummings.
12. Client Earth – Justice for the Planet (2010). The impact of the Lisbon Treaty - an environmental perspective. London: Client Earth: <http://www.clientearth.org/reports/clientearth-briefing-lisbon-treaty-march-2010.pdf>.
13. "Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats" (Bern/Berne, 19.IX.1979) Council of Europe, European Treaty Series – No. 104. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/104.htm>.
14. "Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals" (Bonn, 23 June 1979) Official Documents. <http://www.cms.int/documents/index.htm>.
15. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council, 20 November 2013, on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet" (2013) OJ L 354/171.
16. Everard, M. (1997). Development of a British Wetland Strategy. Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems, 7(3), 223-238.
17. Finlayson, C. M., & D'Cruz, R. (2005). Inland Water Systems. In R. Costanza, P. Jacobi, F. Rijsberman (Eds.), *Ecosystems and human well-being: current state and trends* (pp.566-573). <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.289.aspx.pdf>.
18. Hejda, M., Pyšek, P., & Jarošík, V. (2009). Impact of Invasive Plants on the Species Richness, Diversity and Composition of Invaded Communities. *Journal of Ecology*, 97(3), 393-403.
19. "International Convention for the Protection of Birds" (Paris, 18 October 1950): <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Multilateral/En/TREooooo66.txt>.
20. Iršević, Sandra 2010. Kada alge teraju ribe na suvo: <http://www.gradsubotica.co.rs/kada-alge-teraju-ribe-na-suvo/>.
21. JKP Vodovod i kanalizacija Subotice 2010. Raport u toku izgradnje novog prečistača: <http://www.vodovodsu.rs/6-Precistac/115-RAPORT-O-TOKU-IZGRADNJE-NOVOG-PRECISTACA>.
22. JKP Vodovod i kanalizacija Subotice 2015. Prečišćavanje otpadnih voda: <http://www.vodovodsu.rs/14-Preciscavanje-otpadnih-voda>
23. JKP Vodovod i kanalizacija Subotice 2015. Vodovod nekad i sad – razvoj: <http://www.vodovodsu.rs/istorijat>.
24. Joldžić, Vladan 2011. *Ekološko pravna zaštita kao razvojno promenljiva. Teorijsko praktički pristup*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
25. Joldžić, Vladan, Batrićević, Ana i Batanjski, Vera 2015. Resursi u funkciji turizma - osnovna ekološko pravna pitanja. *TIMS Acta* (ISSN 1452-9467), in press.
26. Joldžić, Vladan. 2006. Analiza međunarodnih ugovora od značaja za zaštitu životne sredine, U: Konvencije od značaja za zaštitu životne sredine i interesa Republike Srbije, 44 – 153. Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd.

27. Lukić, Radomir 1974. *Metodologija prava*. Beograd: SANU.
28. Nikolić, Stevan 2006. Turizam u zaštićenim prirodnim dobrima Srbije. Beograd: Zavod za zaštitu prirode Srbije.
29. Nilsson, C. & Grelsson, G. (1995). The fragility of ecosystems: a review. *Journal of Applied Ecology*, 32(4), 677-692.
30. Opšta definicija rezervata prirode prema Članu 29. Zakona o zaštiti prirode ("Sl. glasnik RS" br. 36/2009 i 88/2010)
31. Plantlife International. 2015. Serbia:
http://www.plantlife.org.uk/international/wild_plants/IPA/other_ipa_projects_worldwide/europe/serbia-1/.
32. Politika Online 2009. Uginulo devet tona ribe u Paliću:
<http://www.politika.rs/rubrike/vesti-dana/Uginulo-devet-tona-ribe-u-Palicu.lt.html>.
33. Pravilnik o opasnim materijama u vodama ("Službeni glasnik SRS" br. 31/82).
34. RTV City 2015. Predstavljen Nacrt Master Plana - "Palić 2015":
<http://www.subotica.com/vesti/predstavljen-nacrt-master-plana-palic-2015-id23354.html>.
35. Project Development of Tourist Complex "Palic" 2007. Horwath and Horwath Consulting Zagreb ltd, <http://www.park-palic.rs/pdf/Master%20Plan.pdf>.
36. Projekt razvoja turističkog kompleksa Palić, Konačni izveštaj, JP "Palić – Ludaš", Horwath Consulting Zagreb, 2006.
37. Prostorni plan Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 88/2010).
38. Radović, Ivica, Momirov, Radislav i Dučić Jelena 2010. Biodiverzitet, Zaštita i održivo korišćenje prirodnog, kulturnog nasleđa i predela, U: Stojkov, Borislav (Ur.). *Prostorni razvoj Srbije 2010-2014-2021 (nacrt)*, 67 – 253. Beograd: Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Republička agencija za prostorno planiranje.
39. Richardson, M. David (1998). Forestry Trees as Invasive Aliens. *Conservation Biology*, 12(1), 18-26.
40. Richardson, M. David, Pyšek, Petr, Rejmánek, Marcel, Barbour, Michael, Panetta, F. Dane, & West, J. Carol (2000). Naturalization and Invasion of Alien Plants: Concepts and Definitions. Diversity and Distributions. *Journal of Conservation Biogeography*, 6(2), 93-107.
41. Rio Declaration on Environment and Development, The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992:
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>.
42. Smart, M. (1997). Ramsar – the Convention on Wetlands. In A. J. Hails (Ed.), *Wetlands, Biodiversity and the Ramsar Convention: The Role of the Convention on Wetlands in the Conservation and Wise Use of Biodiversity*. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Bureau.
43. SSC 2000. "IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive species". Species Survival Commission. The 51st Meeting of the IUCN Council. Gland Switzerland. http://www.issc.org/pdf/guidelines_iucn.pdf.

44. Stanković, Vera, Batrićević, Ana i Joldžić, Vladan 2015. Pravni okviri za regulisanje ekološkog turizma u zaštićenim prirodnim područjima. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, vol. XXXIV, in press.
45. Starfinger, U., Edwards, K., Kowarik, I., & Williamson, M. (1998). *Plant Invasions: Ecological Consequences and Human Responses*. Leiden: Backhuys Publishers.
46. Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets. COP 10 Decision X/2: <http://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12268>.
47. Strategija razvoja turizma Republike Srbije ("Sl. glasnik RS" br. 91/2006).
48. Subotica - grad na dlanu 2009. Turisti ne napuštaju Palić: <http://www.subotica.com/vesti/7-4279/drustvo/turisti-ne-napustaju-palic/>.
49. Šolja, Marija 2003. Prikaz stanja otpadnih voda, u: Lokalni ekološki akcioni plan, Opština Subotica, str. 9.: http://www.subotica.rs/documents/zivotna_sredina/Dokumenti/leap-su.pdf.
50. TIES (2014b) *What is Ecotourism? Principles of Ecotourism*: <https://www.ecotourism.org/what-is-ecotourism>.
51. TIES (2015) *What is Ecotourism?, The Definition*: <http://www.ecotourism.org/what-is-ecotourism>.
52. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007) OJ C306/01.
53. Tumbaš, Nikola 2009. Pomor ribe na jezeru: <http://www.subotica.info/2009/05/25/pomor-ribe-na-jezeru>.
54. Uredba o klasifikaciji voda ("Službeni glasnik SRS" br. 5/68).
55. Uredba o ratifikaciji Bečke konvencije o ugovornom pravu ("Službeni list SFRJ" br. 30/72).
56. Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS" br. 98/06).
57. Vedder, Hans 2008. The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy, Social Science Research Network: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1310190.
58. Vološčuk, I. (2012). Changes in forest phytodiversity caused by alien woody plants in Štiavnické vrchy Mts. *Thaiszia – Journal of Botany*, 22 (2), 105-119.
59. Wells, N. (2014). Fragile environments. Partnership for European Environmental Research. <http://www.peer.eu/research/fragile-environments/>. Accessed 7 October 2014.
60. Wilcove, D. S., Rothstein, D., Dubow, J., Phillips, A., & Losos, E. (1998). Quantifying threats to imperiled species in the United States. *BioScience*, 48(8), 607-615.
61. Wonham, M. (2006). Species Invasions. In M. J. Groom, G.K. Meffe, & R.C. Carroll (Eds.), *Principles of Conservation Biology* (pp. 293-333). Sunderland: Sinauer Associates Inc.
62. Wood, Megan Epler (2002) *Ecotourism: Principles, Practices & Policies for Sustainability*. UNEP, TIES. ISBN 92-807-2064-3.
63. Zako o turizmu ("Službeni glasnik RS" br. 36/2009, 88/2010, 99/2011 i 93/2012).
64. Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS" br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14).
65. Zakon o građevinskom zemljištu ("Službeni glasnik RS" br. 44/95, 16/97, 23/01).

66. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 36/09).
67. Zakon o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik RS" br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/1398/13, 132/14, 145/14).
68. Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Službeni glasnik RS" br. 62/06, 65/08, 41/09).
69. Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa ("Službeni glasnik RS" br. 102/07).
70. Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja ("Službeni glasnik RS" br. 102/07).
71. Zakon o turizmu ("Službeni glasnik RS" br. glasnik RS" br. 6/09, 88/10, 99/11, 93/12).
72. Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS" br. 36/09, 88/10, 91/10).
73. Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 135/04, 39/09, 72/09, 43/11).
74. Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS" br. 66/91, 83/92 i 53/95).
75. Zavod za javno zdravlje - Subotica 2009. Izveštaj o fizičko – hemijskom ispitivanju površinskih voda: <http://www.zjzs.org.rs/page.php?id=465>.
76. Zavod za zaštitu prirode Srbije. 2015. Parkovi prirode: http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=zastita_prirode_pp
77. Zavod za zaštitu prirode Srbije. 2015. Zaštićena prirodna dobra - Osnovni podaci: http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=zastita_prirode_osnovni_podaci.

LEGAL FRAMEWORKS, NEED FOR IMPROVING THE PROTECTION AND POTENTIALS OF SUSTAINABLE USE OF PROTECTED NATURAL AREAS IN SERBIA

Apstract - Currently, about 6% of Serbia's territory is under some form of protection, making it the country with a small percentage of protected natural areas. Because the objective of nearly 10% of protected territory has not achieved by the end of 2015, there is a little probability that this plan would be fulfilled on time. This fact points to the insufficient or inadequate in situ protection of biodiversity and other natural resources, or inappropriate implementation of existing legal norms. Knowing that there are multiple benefits from the protection of natural resources: environmental health, human welfare, economic independence, etc., all the negative impacts on protected areas are studied and an overview of the current legislative framework relating to the protection and preservation of natural areas are given. As a result, at the end, the innovative normative solutions that would improve the protection, contribute to more effective suppression and prevention of adverse factors in protected natural areas, primarily those which are of the international importance and protection, are proposed. Also, the ways and constraints of sustainable use of resources are discussed, especially through

organic food production and the development of ecotourism, of which the local population, as well as the economy of the state could strengthen.

Keywords: protected natural areas, legal frameworks, changes to regulations, ways of sustainable use of natural resources.