

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ

Зоран Ј. Радосављевић

**ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА  
ПЛАНА У СРБИЈИ:  
ПРИМЕНА И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВОЈА**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF GEOGRAPHY

Zoran J. Radosavljević

**LEGAL INSTITUTE OF SPATIAL AND  
URBAN PLANS ENDORSEMENT  
IN SERBIA: ITS APPLICATION AND  
DEVELOPMENT PERSPECTIVES**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

**МЕНТОР:**

**Проф. др Велимир Шећеров, ванредни професор**  
Универзитет у Београду – Географски факултет

**ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:**

**Проф. др Дејан Ђорђевић, редовни професор**  
Универзитет у Београду – Географски факултет

**Проф. др Стеван Лилић, редовни професор**  
Универзитет у Београду – Правни факултет

**Датум одбране:**

---

## **Изјава захвалности**

Почео сам овај рад знајући нешто – сада знам још нешто више. Знам и да имам још толико тога да научим.

Открио сам да је писање докторске дисертације једно од великих животних искустава и задовољстава.

Неколико драгих пријатеља, који ће се сами препознати, жртвовали су слободно време како би ми, док сам радио, помагали саветима и драгоценим охрабривањем. Не могу довољно да им се захвалим. Захвалност дугујем и министарству ресорном за просторно планирање и урбанизам. Ја не говорим у име тог министарства, али моја способност да се упустим у разматрање одређених питања из ове области, несумњиво је, произилази из година проведених у овој великој и значајној институцији. Изражавам посебно дубоку захвалност свим колегама са којима сам радио и сарађивао. И тихо сећање на оне којих данас међу нама нема, а који су ме, свако на свој начин, гурали напред.

На крају, највећу захвалност дугујем својој породици на разумевању и подршци.

**Аутор**

## ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СРБИЈИ: ПРИМЕНА И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВОЈА

**Резиме:** Тема докторске дисертације "Институт одобрења плана у Србији: примена и перспектива развоја" до сада није била предмет комплекснијих истраживачких интересовања просторних и урбаних планера професионално посвећених изучавању српског планирања и законодавства. Томе не противуречи чињеница да је радова на блиске теме било и да су их спорадично исписивали правници, политиколози, историчари, архитекте, културолози, са свог, особеног и тематски и усмереног аспекта. Ипак, запаженијих истраживања оквира и компоненти ове регуле, њених корена, места, улоге и значаја у развоју српског простора и насеља није било.

Сто тридесет година дуго присуство института одобрења плана у српском законодавству и пракси отвара широк тематски круг питања везаних за његову појаву, правце развоја/еволутивност, садржај, улогу, значај, потенцијал и сл., вредних пажње. Истраживање на особен начин дотиче и проучавање специфичних односа у политици и друштву који су омогућили прихватање/увођење и развој овог института и његово, још увек, активно присуство.

Стојановић каже да аутор бира своју тему на основу на разне начине формираних афинитета и интересовања, али и емоција, и да избором свог предмета истраживања он покушава себи да објасни феномене који њега лично интригирају, опседају, који га терају на непрекидно преиспитивање (Стојановић, Д., 2012), што у овом случају сасвим одговара истини. Но, разлози и подстицаји за овај рад садржани су и у чињеницама које се јавно износе, а везане су за стање у простору Србије, институционалне слабости и професионалне пропусте. Све поменуто наводи на размишљање, преиспитивање и отвара простор за тражење нових, бољих и ефикаснијих модела и решења.

Дисертација, суштински, има два велика дела – **први** обухвата глобални, национални и локални амбијент управљања просторним развојем, као и њихов међуоднос (коегзистенцију), док **други** чини анализа институционалног оквира и праксе института одобрења плана/сагласности на план. У оквиру првог дела анализиран је смисао и значај планирања просторног/урбаног развоја у

савременом глобализованом свету, у великим интеграцијама и савременим националним државама, са посебним освртом на локалне власти, односно на хијерархијски ниже нивое власти. Други део се бави анализом института одобрења плана у Србији, уз осврт на важније *реформске садржаје* који морају да буду спроводени, како би државне и локалне власти имале потребан капацитет да користе овај институт у управљању просторним развојем.

Одобрење плана, као међуоднос државе и локалне самоуправе у материји планирања просторног развоја је превасходно *процес*. Та његова суштинска, а често занемаривана карактеристика представља елемент који га разликује од других правних института од којих је овај међуоднос сачињен. Зато, може се рећи да је одобрење плана *развој одређених правних института посматраних у неком временском периоду*, односно тренутна слика трајније променљивог стања у материји планирања просторног развоја. У складу са тим, у фокус истраживања је стављен процес, односно кинетичка, динамичка страна овог института, али без занемаривања његових статичких карактеристика - те карактеристике нису везане само за државу као институцију, плански систем, плански процес као формалност и др, већ за простор као јавно добро и као јавни интерес, за демократију, права, морал и др, као опште вредности. У динамичком смислу, овај институт је сагледан и као врста управне реформе, како би се дао одговор на питање о његовој могућој анахроности у актуелном урбанистичком законодавству.

У раду су обрађени основни појмови у вези са одобрењем плана и сумирана су (домаћа и упоредна) искуства о овом институту, а посебно искуства његове примене у Србији у различитим периодима развоја. Сагледан је и анализиран и шири правни и институционални оквир просторног и урбанистичког планирања у нас.

Основне хипотезе, постављене у пријави рада, на основу доцнијих теоријских и емпиријских увида унеколико су кориговане и допуњене, а резултати њихове провере изложени су у раду. Неки од тих налаза, могу се искористити као полазишта за даља истраживања.

Важно је, такође, истаћи, и да су у периоду након започињања рада (пријаве рада), измењени законски оквири овог института што је захтевало и благу промену курса. У Закон о планирању и изградњи Републике Србије је,

после вишегодишњег "одсуства", поново уведена комисија за контролу усклађености планских докумената као посебно тело које формира министар, а по први пут је донет и посебан технички правилник о њеном раду. Важна промена је и да се после готово 130 година континуитета, на урбанистичке планове градова и насеља - седишта јединице локалне самоуправе, више не прибавља "одобрење"/"мишљење"/"сагласност" вишег управног нивоа.

Зона "међе" се, дакле, покренула и, како ствари стоје, једина константа у будућности је - промена. Врата ка променама, зонама нових поља, одшкринута су кроз закључна разматрања овог рада. Недовољна видљивост, стање титраја, док се слика није умирила – ту лежи снага (трајност) института одобрења плана.

**Кључне речи:** одобрење плана, неоинституционална теорија, институције, управљање, политике, просторно и урбанистичко планирање, плански документи, Србија, Европска унија, европске државе

**Научна област:** Просторно планирање

**Ужа научна област:** Просторно планирање

**УДК број:**

# **LEGAL INSTITUTE OF SPATIAL AND URBAN PLANS ENDORSEMENT IN SERBIA: ITS APPLICATION AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES**

**Abstract:** Until present, the topic of this doctoral dissertation "**Legal Institute of Spatial and Urban Plans Endorsement in Serbia: Its Application and Development Perspectives**" has not been in the focus of more complex research efforts of spatial and urban planners who are professionally dedicated to studying the Serbian spatial and urban development planning and relevant legislation. This is not in contravention with the fact that research papers on similar topics have been sporadically published by lawyers, political scientists, historians, architects and culturologists who were driven by their particular and thematic approaches. Still, we have not witnessed any significant research studies related to the framework and components of this regulation, its origins, place, role and its importance for the Serbian spatial and urban development.

The 130-year long history of the legal institute of spatial and urban plans endorsement in Serbian legislation and practice opens up a wide range of topical issues related to its existence, directions of development/evolutivity, contents, role, significance, potential, etc. which are worth exploring. In its own way, the present research also touches upon specific political and social relationships, which made the acceptance/incorporation and development of this legal institute and it's, still active presence, possible.

According to Stojanović, each author chooses a research topic based not only on its own affinities and interests formed in different ways, but on emotions, as well, and that with its choice of research topic the author endeavours to explain the phenomena he/she is personally intrigued by, obsessed with, and which call for permanent re-examination (Stojanović, D, 2012), which in this particular case fully corresponds to the truth. However, the reasons and a true impulse for this dissertation can also be traced back to facts in public domain regarding the territory of Serbia, institutional weaknesses and professional failures. All of the above mentioned call for reflection, re-examination and opening a new leeway in search of fresh, improved and more efficient models and solutions.



In fact, the dissertation consists of two large parts – **the first** one covers global, national and local environments for spatial development management, and their interrelations (coexistence), while **the second** part presents an analysis of the institutional framework and the practice of the legal institute of spatial and urban plans endorsement/consent. The first part deals with analysis of the meaning and importance of spatial/urban development in contemporary globalized world, within huge integrations and modern national states, with a particular emphasis on local authorities and/or hierarchically lower government levels. The second part deals with analysis of the legal institute of endorsement of spatial and urban plans in Serbia, with a retrospect of major *reform systems* which have to be implemented so that the national and local-government authorities would build the necessary capacity to use this legal institute in spatial development management.

The endorsement of plans, as a correlation between the state and local self-governments in the planning of spatial development is primarily a **process**. This crucial and its often neglected characteristic represents an element which distinguishes it from other legal institutes constituting this correlation. Therefore, one might say that the endorsement of the plans means *development of certain legal institutes studied over a defined time period* and/or the current picture of a constantly changing situation on the topic of development of spatial planning. Consequently, the focus of the present research was on the process itself i.e. the kinetic, dynamic side of this legal institute, while not disregarding its static characteristics – these characteristics are not only linked to the state, as an institution, the system of planning, the planning process as a formality, but are also linked to the environment as public good and public interest; to democracy, rights, moral, etc. as general values. In a dynamic sense of the meaning, this legal institute was studied as a type of an administrative reform, in order to offer an answer to the issue of possible anachronism within the current urban development legislation.

The dissertation considers basic terms related to endorsement of spatial and urban plans and sums up (local and comparative) experiences on this legal institute, especially the experiences related to its application in Serbia over different periods of development. Wider legal and institutional frameworks of spatial and city planning in our country were also considered and analyzed.

The original hypotheses, posed in the dissertation application were thereafter corrected and supplemented to some extent, due to new theoretical and empirical insights, and the results of their verification are presented in the dissertation. Some of these findings could be used as starting points for further research.

It is also important to underline that, after commencement on the research work (dissertation application), the legal frameworks of this legal institute were changed, which called for a slight change of the course. After a long-time “absence”, the Commission for the Oversight of Compliance of Planning Documents, as a special body formed by the minister was re-incorporated into the Law on Planning and Construction of the Republic of Serbia and for the first time a separate technical rulebook on its work was introduced, too. An important novelty is also that, after almost uninterrupted period of 130 years, the seats of local self-government units no longer need to obtain “approval”/”opinion”/”consent” from higher administrative levels for urban development of their own cities and settlements.

“The boundary” zone has been extended and, the way the things are, the only constant one may count on in the future shall be – the change itself. The door leading to the change, some new field’s zones have been put ajar in the closing arguments of the present dissertation. Insufficient visibility, a state of “vibration” before the picture finally stabilizes is exactly where the strength (durability) of the legal institute of spatial and urban plans endorsement lies.

**Key words:** spatial and urban plans endorsement; neo-institutionalism theory; institutions; management; policies; spatial and city planning; planning documents; Serbia; European Union; European states.

**Scientific Area:** SPATIAL PLANNING

**Specific Scientific Area:** SPATIAL PLANNING

**UDK number:**

## САДРЖАЈ

<b>1. УВОД</b> .....	1
1.1. ПРОБЛЕМ И ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА .....	1
1.2. ЦИЉ И ЗАДАЦИ РАДА .....	4
1.3. ХИПОТЕЗЕ ИСТРАЖИВАЊА .....	6
1.4. МЕТОД ИЗРАДЕ РАДА .....	6
1.5. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ И МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ .....	8
1.6. ПРОСТОРНИ И ВРЕМЕНСКИ ОКВИР .....	10
<b>2. ТЕОРИЈСКА ПОСТАВКА ПРОБЛЕМА И ОПШТИ ПОЈМОВИ</b> .....	11
2.1. САВРЕМЕНЕ ПРОМЕНЕ У КОНЦЕПТУ ДРУШТВЕНОГ УПРАВЉАЊА .....	12
2.2. УПРАВЉАЊЕ НА ВИШЕ НИВОА И УТИЦАЈ НА ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ .....	16
2.3. КОНТРОЛА КАО ПОДРШКА УПРАВЉАЊУ РАЗВОЈЕМ .....	20
2.4. САВРЕМЕНИ ПРИСТУП УПРАВЉАЊУ ПРОСТОРНОМ И ПРОСТОРНИМ РАЗВОЈЕМ.....	22
2.5. ИНСТИТУЦИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ПРОСТОРНИМ РАЗВОЈЕМ.....	31
2.6. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА И ОСТВАРЕЊЕ КОНЦЕПТА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА .....	35
2.7. УСМЕРАВАЊЕ ПРЕМА ЕФИКАСНОСТИ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ - НОВИ ЈАВНИ МЕНАџМЕНТ .....	38
2.8. УПРАВЉАЊЕ ДРЖАВОМ И РАСПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ.....	44
2.8.1. Децентрализација и принцип супсидијарности .....	44
2.8.1.1. Појам и облици децентрализације.....	44
2.8.1.2. Принцип супсидијарности у систему поделе власти.....	53
2.9. ЕВРОПСКА ИСКУСТВА У ПЛАНИРАЊУ И УПРАВЉАЊУ ПРОСТОРНИМ РАЗВОЈЕМ У ОДНОСУ НА ТЕРИТОРИЈАЛНУ ОРГАНИЗОВАНОСТ .....	57

<b>3. ПРОСТОРНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b> .....	61
3.1. ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА .....	66
3.1.1. Перспектива просторног развоја Европске уније – ESDP .....	66
3.1.2. Водећи принципи за одрживи просторни развој Европског континента .....	68
3.1.3. Територијална агенда Европске уније и Стање и перспективе простора Европске уније .....	69
3.1.4. Просторно планирање - Кључни инструмент за развој и ефикасно управљање са посебним освртом на земље у транзицији – UNECE .....	70
3.2. ПОЛИТИКЕ РАЗВОЈА НАСЕЉА .....	72
3.2.1. Лајпцишка повеља .....	73
3.2.2. Декларација из Марсеја .....	74
3.2.3. Толедо декларација .....	75
3.2.4. Европска урбана агенда .....	76
3.3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР УСКЛАЂИВАЊА И КООРДИНАЦИЈЕ ПЛАНСКИХ ПОЛИТИКА – ИСКУСТВА НЕМАЧКЕ, АУСТРИЈЕ И ХРВАТСКЕ .....	78
3.3.1. Институционални оквир планирања и уређења простора у Немачкој .....	82
3.3.1.1. Територијална организација и расподела власти .....	82
3.3.1.2. Систем планирања и уређења простора .....	85
3.3.1.3. Усклађивање и координација .....	91
3.3.2. Институционални оквир планирања и уређења простора у Аустрији .....	94
3.3.2.1. Територијална организација и расподела власти .....	94
3.3.2.2. Систем планирања и уређења простора .....	96
3.3.2.3. Усклађивање и координација .....	104
3.3.3. Институционални оквир планирања и уређења простора у Хрватској .....	106
3.3.3.1. Територијална организација и расподела власти .....	106
3.3.3.2. Систем планирања и уређења простора .....	110
3.3.3.3. Усклађивање и координација .....	115
 <b>4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА И УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА У СРБИЈИ</b> .....	128
4.1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	132
4.1.1. Административна-територијална подела .....	135
4.1.1.1. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе .....	137

4.1.2. Други облици територијалног организовања.....	141
4.1.2.1. Управни окрузи.....	141
4.1.2.2. Статистички (развојни) региони.....	143
4.1.2.3. Просторно-плански региони.....	149
4.2. РАСПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ РАЗЛИЧИТИХ НИВОА ВЛАСТИ.....	153
4.3. СУБЈЕКТИ СИСТЕМА ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА.....	162
4.3.1. Народна скупштина Републике Србије.....	164
4.3.2. Влада.....	165
4.3.3. Државна управа.....	166
4.3.4. Министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма.....	167
4.3.5. Скупштина АП Војводине.....	168
4.3.6. Покрајинска влада.....	168
4.3.7. Покрајинска управа.....	169
4.3.8. Покрајински секретаријат надлежан за послове просторног планирања и урбанизма.....	169
4.3.9. ЈП "Завод за урбанизам Војводине".....	170
4.3.10. Стручна основа просторног и урбанистичког планирања.....	171
4.4. СИСТЕМ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА И ХИЈЕРАРХИЈСКЕ ВЕЗЕ ИЗМЕЂУ ПЛАНОВА.....	179
4.4.1. Систем планских докумената.....	180
4.4.2. Хијерархичност као обележје планског система у Србији.....	188
4.5. ПОСТУПАК ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА ПРОСТОРНИХ И УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА.....	194
4.6. ПАРТИЦИПАЦИЈА И УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ПРОСТОРНОМ И УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ.....	202
4.7. УЛОГА И ЗНАЧАЈ ИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА У ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	206
<b>5. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У ЗАКОНОДАВНОМ РАЗВОЈУ СРБИЈЕ.....</b>	<b>209</b>
5.1. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ.....	212
5.1.1. Допуна Закона о местима из 1885. године.....	216
5.2. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ.....	220
5.2.1. Грађевински закон из 1931. године.....	220

5.3. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ .....	224
5.3.1. Основна уредба о генералном урбанистичком плану из 1949. године .....	226
5.3.2. Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању из 1961. године .....	233
5.3.3. Закон о планирању и уређењу простора из 1974. године .....	237
5.3.4. Закон о планирању и уређењу простора из 1985. године .....	243
5.3.5. Закон о планирању и уређењу простора и о Просторном плану СРС из 1989. године.....	248
5.4. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У "ПОСТКОМУНИСТИЧКОЈ СРБИЈИ" .....	250
5.4.1. Закон о планирању и уређењу простора и насеља из 1995. године .....	250
5.4.2. Закон о планирању и изградњи из 2003. године .....	256
5.4.3. Закон о планирању и изградњи из 2009. године .....	261
<b>6. СИСТЕМ КОНТРОЛЕ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА У СРБИЈИ.....</b>	<b>269</b>
6.1. КОНТРОЛА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА У ПОСТУПКУ ЊИХОВЕ ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ .....	270
6.1.1. Стручна контрола планских докумената .....	270
6.1.1.1. <i>Обухват</i> .....	271
6.1.1.2. <i>Надлежност</i> .....	271
6.1.1.3. <i>Садржина и начин вршења стручне контроле</i> .....	281
6.1.1.4. <i>Рок за обављање стручне контроле</i> .....	282
6.1.1.5. <i>Извештај о извршеној стручној контроли</i> .....	282
6.1.1.6. <i>Отклањање недостатака</i> .....	283
6.1.2. Контрола усклађености планских докумената.....	283
6.1.2.1. <i>Обухват</i> .....	284
6.1.2.2. <i>Надлежност</i> .....	285
6.1.2.3. <i>Садржина контроле усклађености</i> .....	287
6.1.2.4. <i>Рок за обављање контроле усклађености</i> .....	287
6.1.2.5. <i>Извештај о извршеној контроли усклађености</i> .....	287
6.1.2.6. <i>Сагласност на план/ускраћивање сагласности</i> .....	288
6.2. КОНТРОЛА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА НАКОН ЊИХОВОГ ДОНОШЕЊА ПО ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ - ИНСПЕКЦИЈСКА КОНТРОЛА.....	289
6.3. КОНТРОЛА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА ОД СТРАНЕ УСТАВНОГ СУДА .....	291

<b>7. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СРБИЈИ</b> .....	294
7.1. ПОЈМОВНО И САДРЖИНСКО ОДРЕЂЕЊЕ ОДОБРЕЊА ПЛАНА .....	294
7.2. О ЗАСНОВАНОСТИ ОДОБРЕЊА ПЛАНА .....	297
7.3. ПОСТУПАК ОДОБРЕЊА ПЛАНА - КОНТРОЛА УСКЛАЂЕНОСТИ И ДАВАЊЕ САГЛАСНОСТИ .....	304
7.3.1. Поступак контроле усклађености .....	305
7.3.2. Покретање поступка .....	306
7.3.3. Шта се прилаже уз захтев? .....	307
7.3.4. Преглед потпуности захтева и документације планског документа.....	311
7.3.5. Седница Комисије за контролу усклађености.....	311
7.3.5.1. Припремање и сазивање седнице .....	311
7.3.5.2. Рад пре седнице .....	313
7.3.5.3. Рад на седници.....	313
7.3.6. Сагласност министра .....	316
7.3.7. Поновно издавање одобрења на плански документ .....	316
7.3.8. Резултати - преглед података о динамици и броју издатих сагласности за период 2007-2015. године .....	319
7.4. ОДГОВОРНОСТ И ЕФИКАСНОСТ КОМИСИЈЕ ЗА КОНТРОЛУ УСКЛАЂЕНОСТИ И НАДЗОР НАД ЊЕНИМ РАДОМ.....	320
7.5. ОКВИРИ И ОГРАНИЧЕЊА ЗА КОНТРОЛУ УСКЛАЂЕНОСТИ.....	321
7.5.1. Учешће ималаца јавних овлашћења-секторска координација.....	321
7.5.1.1. Законско уређење учешће ималаца јавних овлашћења у раном јавном увиду и јавном увиду планског документа .....	324
7.5.2. Усклађеност са Законом о планирању и изградњи и прописима донетим на основу закона .....	326
7.5.2.1. Закон о планирању и изградњи .....	327
7.5.2.2. Подзаконски прописи .....	332
7.5.3. Усклађеност са планским документима ширег подручја.....	339
7.5.3.1. Израда и доношење планских докумената ширег подручја у периоду до 2003. године .....	341
7.5.3.2. Израда и доношење планских докумената ширег подручја у периоду после 2003. године .....	344
7.5.3.3. О проблемима усклађивања са плановима ширег подручја – традиционално и ново просторно планирање.....	351
7.5.3.4. О другим питањима везаним за квалитет планских докумената .....	358
7.5.4. Стање података о простору и развој информационог система планирања просторног и урбаног развоја.....	359
7.6. УЛОГА И ЗНАЧАЈ ДРЖАВНЕ (СТРУЧНЕ) КОМИСИЈЕ ЗА КОНТРОЛУ ПЛАНОВА КРОЗ АНАЛИЗУ ИЗВЕШТАЈА О РАДУ КОМИСИЈЕ.....	360

<b>8. ПЕРСПЕКТИВА РАЗВОЈА: ПРАВЦИ РЕДЕФИНИСАЊА МОДЕЛА ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СРБИЈИ</b> .....	371
8.1. МОДЕЛ 1: УНАПРЕЂЕНО ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ .....	371
8.2. МОДЕЛ 2: МРЕЖНО ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНО УПРАВЉАЊЕ.....	377
8.3. КА КОХЕЗИВНОМ ИНТЕРИСАНОМ МОДЕЛУ КАО ОСНОВУ ЗА КРЕИРАЊЕ И ВОЂЕЊЕ ОДГОВОРНЕ НАЦИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ПРОСТОРНОГ И УРБАНОГ РАЗВОЈА.....	381
<b>9. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА</b> .....	388
<b>КОРИШЋЕНА ЛИТЕРАТУРА</b> .....	397
<b>АНЕКСИ</b> .....	424



## СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

АП - Аутономна покрајина  
АППС – Асоцијација просторних планера Србије  
Б-план – Bebauungsplan (детални план намене површина сагласно немачком законодавству)  
ГИС - Географски информациони системи  
ГП – Генерални план  
ГУП - Генерални урбанистички план  
ДАБ – Друштво архитеката Београда  
ДУБ – Друштво урбаниста Београда  
ДУП – Детални урбанистички план  
ЕЗ - Европска заједница  
ESDP - Перспектива европског просторног развоја  
ESPON - Европска мрежа за праћење просторног планирања  
ЕУ - Европска унија  
ЗПИ – Закон о планирању и изградњи  
ЗПУГ – Закон о просторном уређењу и градњи  
ИАУС – Институт за архитектуру и урбанизам Србије  
ИКС – Инжењерска комора Србије  
ЈЛС - Јединица локалне самоуправе  
ЈП - Јавно предузеће  
ЈУП – Јавно урбанистичко предузеће  
ЛАУ - Локалне административне јединице  
МГСИ – Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре  
МГУ – Министарство грађевинарства и урбанизма  
НАЛАС – Мрежа асоцијација локалних власти југоисточне Европе  
НИПП - Национална инфраструктура просторних података  
НУТС - Номенклатура статистичких територијалних јединица (НТСЈ - званична скраћеница)  
ОЕЦД - Организација за економску сарадњу и развој  
ПГР – План генералне регулације  
ПДР – План детаљне регулације  
ПиУП – Просторно и урбанистичко планирање  
ПП - Просторни план  
ПП ЈЛС – Просторни план јединице локалне самоуправе  
ППГЗ - Просторни план Града Загреба  
ППО – Просторни план општине  
ППППН – Просторни план подручја посебне намене  
ППРС – Просторни план Републике Србије  
ППУГ - Просторни план уређења града  
ППУО - Просторни план уређења општине  
РАПП - Републичка агенција за просторно планирање  
РЗС – Републички завод за статистику  
РПП - Регионални просторни план  
РС - Република Србија  
СЕ - Савет Европе  
СПУ – Стратешка процена утицаја  
УН - Уједињене нације  
УНЕЦЕ - Уједињене нације-Економска комисија за Европу  
УУС – Удружење урбаниста Србије  
Ф-план – Flächennutzungsplan (припремни план намене површина за територију општине сагласно немачком законодавству)  
ЦЕМАТ - Европска конференција министара надлежних за просторно планирање

## СПИСАК ТАБЕЛА, СХЕМА, КАРАТА И ГРАФИКОНА

### Списак табела:

- Табела 1.** Приказ система власти у европским државама
- Табела 2.** Европске политике са урбаном димензијом
- Табела 3.** Структура нивоа власти у Немачкој
- Табела 4.** Нивои планирања, систем планова и надлежности у СР Немачкој (2010)
- Табела 5.** Инструменти планирања - регионални ниво
- Табела 6.** Инструменти планирања - локални ниво
- Табела 7.** Статистичка класификација просторних јединица Републике Хрватске (регионална подела)
- Табела 8.** Динамика издавања сагласности за период 2007-2011. године
- Табела 9.** Територијалне јединице у Србији и њихов број
- Табела 10.** Надлежности локалне самоуправе у Србији од 1804. до 2014. године
- Табела 11.** Систем планских докумената и надлежности у Србији (према ЗПИ, 2009/2014)
- Табела 12.** Приказ броја и територијалне заступљености урбанистичких институција (предузећа/организација) на територији Србије (стање крајем 2002. године)
- Табела 13.** Подаци о одржаним седницама комисије за планове
- Табела 14.** Структура комисије ЈЛС - лиценце
- Табела 15.** Стручна спрема чланова комисије за планове ЈЛС
- Табела 16.** Динамика издавања сагласности на урбанистичке планове у периоду 2007-2015. године
- Табела 17.** Упоредна анализа закона у области просторног и урбанистичког планирања у периоду 1995-2009. године
- Табела 18.** Динамика доношења подзаконских аката – правилника из области ПиУП прописаних урбанистичким законима од 1995. године до априла 2014. године
- Табела 19.** Дефиниција намене "комерцијалне делатности и садржаји" на примеру различитих планских докумената у пракси Србије
- Табела 20.** Донети ППО у Србији у периоду од 1961. до 2003. године
- Табела 21.** Преглед донетих планских докумената и планских докумената за припрему и доношење до 2012. године
- Табела 22.** Разлике између два типа планирања
- Табела 23.** Преглед врста и броја просторних и урбанистичких планова разматраних у периоду од 1974-1986. године од стране комисије
- Табела 24.** Најчешћи недостаци утврђени контролом у ГУП и ППО

## Списак схема:

- Схема 1.** Поступак урбанистичког планирања у Немачкој
- Схема 2.** Вертикална и хоризонтална координација у планирању у Немачкој
- Схема 3.** Систем просторног планирања у Аустрији (2010)
- Схема 4.** Институционално усклађивање у Аустрији
- Схема 5.** Систем просторног уређења у Републици Хрватској
- Схема 6.** Поступак израде и доношења планских докумената – плански поступак (преплитање "планерског" и "административног")
- Схема 7.** Поступак израде и доношења урбанистичког плана по ЗПИ (2009/2014)
- Схема 8.** Приказ актера планског поступка и поступка јавног увида по ЗПИ 2009 (пре Измене и допуне ЗПИ 2014) - пример праксе Града Новог Сада
- Схема 9.** Предлог новог модела учешћа јавности и јавног увида у просторном и урбанистичком планирању
- Схема 10.** Информациони систем за просторни развој
- Схема 11.** Систем насеља у Кнежевини Србији према Закону о местима од 16.06.1866. године
- Схема 12.** Приказ активности ДПЗ на изради урбанистичког плана према Закону из 1985. године
- Схема 13.** Приказ поступка израде урбанистичког плана према Закону из 1985. године
- Схема 14.** Поступак одобрења плана према ЗПИ (2009/2014)
- Схема 15.** Традиционално – хијерархијско управљање
- Схема 16.** Ефекат изолованих острва
- Схема 17.** Мрежни модел управљања
- Схема 18.** Партнери у спровођењу Националне политике просторног и урбаног развоја
- Схема 19.** Национални форум - Умрежавање – Комуницирање као почетак разумевања
- Схема 20.** Ка новој националној политици просторног и урбаног развоја у Србији

## Списак карата:

- Карта 1.** Подела Немачке на савезне покрајине – земље
- Карта 2.** Административна подела Аустрије – покрајине
- Карта 3.** Територијална подела Републике Хрватске на статистичке јединице НУТС 2 и НУТС 3 нивоа
- Карта 4.** Територијална организација Републике Србије 2016.
- Карта 5.** Управни окрузи у Србији (1992- )
- Карта 6.** Међуопштинске регионалне заједнице у СРС (1974-1990)
- Карта 7.** Територијална подела Републике Србије на статистичке јединице NUTS2 нивоа

- Карта 8.** Регионални просторни планови у Србији (стање децембар 2013.)
- Карта 9.** РПП административног подручја града Београда – Основна намена површина
- Карта 10.** ППППН Костолачког угљеног басена - реферална карта: Рударско-енергетски комплекс - намена простора 2022.
- Карта 11.** ГП Београда 2021 - сегмент плана
- Карта 12.** Планови генералне регулације грађевинског подручја ЈЛС-град Београд
- Карта 13.** Пореч, план и распоред – илустрација за нову варош, 1831. године
- Карта 14.** План Старог Београда из 1867. године (Р 1:3.000)
- Карта 15.** Кнежевина Србија после Берлинског конгреса 1878. године
- Карта 16.** Регулациони план варошице Петровац из 1886. године
- Карта 17.** Ситуационо - регулациони план варошице См. Паланка из 1894. године
- Карта 18.** Генерални регулациони план Београда из 1939. године (Р 1:10.000)
- Карта 19.** Генерални нивелациони план за в. Шабац (Р 1:5.000)
- Карта 20.** Регулација градова
- Карта 21.** Регулација рударско-индустријских насеља
- Карта 22.** Генерални план Београда из 1950. године (Р 1:10.000)
- Карта 23.** ГУП Београда из 1972. године. План намене површина (Р 1:20.000)
- Карта 24.** Измена и допуна ГУП-а Београда из 1984. године (Р 1:20.000)
- Карта 25.** ГП Београда 2021. године из 2003. године (Р 1:20.000)

### **Списак графикана:**

- Графикон 1.** Просторни планови донесени у раздобљу 2008-2011. године на подручју Републике Хрватске
- Графикон 2.** Чланови ИКС по матичним секцијама
- Графикон 3.** Преглед урбанистичких планова поднетих на сагласност министра

### **АНЕКСИ**

- Анекс 1.** Искуства из домаће праксе
- Анекс 2.** Истраживање – интервју и анкета

# 1. УВОД

## 1.1. ПРОБЛЕМ И ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Већ дужи низ година, драматично се истиче да се Србија налази на једном од последњих места по ефикасности добијања свих врста услова и сагласности у процесу израде просторних и урбанистичких планова, архитектонско-грађевинских пројеката и дозвола за изградњу објеката (Светска банка, 2008, 2014; USAID, 2012, 2013; GTZ, 2010). Основна тачка тог "загушења" види се у стручној контроли у свим фазама израде, разматрања и усвајања планова и пројеката и давања мишљења, услова, сагласности и дозвола, чије се секвенце претварају у деценије губљења времена, а струка у вечиту чекаоницу.

Неретко, полемика се води и око границе до које се простиру права локалне самоуправе у уређењу простора и насеља, али и баријере до које држава у овој материји може интервенисати у односу на права локалне самоуправе, што је нарочито изражено у поступку прибављања тзв. одобрења плана (сагласности на план), прописаном Законом о планирању и изградњи.

Одобрење плана је саставни део правно регулисане процедуре доношења планских докумената у Србији, којим се од стране виших управних нивоа врши провера усклађености стратешких планова локалног нивоа са законом, плановима ширих подручја и прописима донетим на основу закона и даје сагласност на те планове. Упркос формално успостављеном правном и институционалном оквиру, актуелна пракса бележи бројне недостатке овог института, што отвара простор за различита тумачења, неуједначено деловање и потешкоће у спровођењу, односно правну несигурност и непредвид(љ)ивост. "Одобрење плана/сагласност на план" у домаћем законодавству има традицију дугу 130 година - уведено је Допуном закона о местима<sup>1</sup> од 21. априла 1885. године (чл. 7-9), а на посебан начин уређено и дограђивано како Грађевинским законом из 1931. године, тако и свим наредним генерацијама урбанистичких закона.

Указујући на потребу реформе система просторног и урбанистичког планирања у Србији и правце реформе, Вујошевић истиче важност усмерености

---

<sup>1</sup> Закон о томе која су места у Србији окружне вароши, варошице, а која села, од 16. јуна 1866. године

на радикално побољшање процедура и наглашава да "процедуре треба да прате општи смер промена у друштву, којима су тек наговештене могућности даље еманципације" (Вујошевић, М., 2001), а све су гласнији и захтеви да се напусте платформе на којима су се одржавале (досадашње) идејне контрукције о односу државе и локалне самоуправе у материји планирања просторног развоја. Хили и група аутора истичу да је у теоретисању и истраживању легитимно усмерити пажњу на планску активност, али да није легитимно игнорисати начин на који специфична форма економских, социјалних и политичких сила структурира планирање као активност (Healey, P., et al., 1982). Такође, иста ауторка наводи да се садржина и процес планирања успостављају заједно, односно да то нису издвојене сфере (Healey, P., 2013). Сагер сматра да су планске процедуре одређене друштвеним контекстом, односно друштвеним нормама, вредностима и представама о могућој улози планирања и начину на који се она остварује (захтеви који долазе из политичког и привредног система) (Sager, T., 1994), а Луман, у свом данас већ класичном делу *Легитимитет кроз процедуру*, констатује да су процедуре за доношење одлука регулисане правом једно од најистакнутијих обележја политичких система модерних друштава (Luhmann, N., 1992). Позив и предлог за реконструкцију и повезивање "нормативне" и "позитивне", а затим и "процедуралне" и "супстантивне" теорије планирања, долази и од Арчибугија (Archibugi, F., 2008), а Ђорђевић апелује на планере да при дизајнирању процедуралних иновација (преобликовању процеса планирања), без обзира на степен иновације, не смеју препустити другима да артикулишу промене у планирању (Ђорђевић, Д., 2001).

Иако Фридман наводи да националне културе планирања опстају и преживљавају (и у најнеразвијенијим земљама света) (Friedman, J., 2004), трансформација система урбанистичког и просторног планирања у постсоцијалистичком раздобљу доноси са собом и обећање "новог": новог начина живота, новог система вредности, новог културног модела, нових парадигми. "Политички систем савремених држава је децентрализован. Власти имају партнерске односе, док је систем хијерархије и надређености државе локалним властима знатно потиснут" (Ђорђевић, S., 2008). "Нови јавни менаџмент", све присутнији у политичком систему Србије, подразумева потребу замене

"ауторитарних" института и механизма (заосталих из неких ранијих времена) тзв. "кооперативним" као путу за успостављање нових односа између грађана и владе. У свом идеалном облику овај модел управљања подстиче децентрализацију, но, мера међузависности на релацији држава-локална јединица мора постојати. Марковић сматра да "ако локална самоуправа вуче у партикуларизам и локализам, онда ради целине и у интересу законитости држава мора интервенисати." (Marković, R., 1999). Децентрализација ствара нови контекст и за просторно планирање, а решења треба тражити у партнерском односу између држава и регионалних и локалних власти, јер ће у супротном бити веома тешко спроводити стратегије просторног планирања на локалном нивоу (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., Живак, Н., 2008).

Економија и политика у условима неразвијености и заостајања траже брже кретање напред и смањивање ограничења за развој, односно њихово свођење на минималну меру. Нови режим регулације, односно модел управљања, према Петровић (Petrović, M., 2012), не означава повлачење државних актера (нема државе са потпуно сувереном локалном самоуправом, будући да се улога државе састоји и у томе да допринесе интеграцији подручја под својом контролом), већ на нови начин покреће питање ефикасности, односно ефективности јавне политике.

Свеопштем концепту промене(а) ("живимо у бременим времену у коме је једина константа промена") и неуморног тражења бољих модела, идеја и решења, неминовно је подложна и Србија. Са друге стране, Србија је, као земља у транзицији, изложена опасностима површних парадигми, поједностављених примена неконтекстуализованих модела и алата који управо истичу потребу дерегулације јер се регулацијом, наводно, гуше (индивидуалне) слободе и интереси. Пушић истиче да напуштање, у динамичком времену, данашњице неминовно прати разарање постојећег. У таквим, турбулентним околностима долази до стихијног урушавања великог броја духовних и материјалних вредности а не до њихове транзиције (Pušić, Lj., 1997). Имајући у виду наведено, пажња је усмерена на унапређење сазнања о институционалним аспектима одлучивања и регулације повезаних са просторним и урбанистичким планирањем, а нарочито на домен перспективе развоја и примену **института одобрења плана**, који, према

Пајовићу, "одсликава однос локалне самоуправе и државе у материји уређења простора и насеља" (Рајовић, D., 2010), што је **предмет** овог рада.

Користећи теоријски оквир неоинституционализма, анализу различитих модела управљања и модела планирања, као и анализу искустава појединих европских држава са значајном административном традицијом (пре свега Немачке и Аустрије) истражена су одређена питања у области политика формулисања (институционализације) формално-правних процедура у доношењу планских докумената, са посебним освртом на институт одобрења плана као њихов саставни део. На основу утврђених закључака дефинисане су смернице за Србију у погледу реорганизације процеса формулисања националних политика и регулативе која ће допринети унапређењу јавне интервенције у овој актуелној области.

## **1.2. ЦИЉ И ЗАДАЦИ РАДА**

**Циљ** истраживања представља унапређење сазнајног аспекта, односно разумевање појма института одобрења плана у материји просторног и урбанистичког планирања, како би се указало на његов значај у примени у Србији.

То подразумева:

- да су питања која су предмет истраживања научно описана на детаљан и свеобухватан начин;
- да је на целовит и синтетички, теоријски и историјски, критички и проблемски начин осветљен институт одобрења плана као део правно регулисане процедуре доношења планских докумената;
- да су добијена валидна и научно верификована теоријска и емпиријска сазнања о односу државе и локалне самоуправе у планирању просторног развоја кроз истраживање института одобрења плана, након чега је приступљено редефинисању модела правно регулисане процедуре доношења планских докумената у домену одобрења плана и предузимању других мера на побољшању и унапређењу законодавне и управне праксе;



- да је осветљена динамичка природа овог института, а нарочито из "транзицијског" угла;
- да је указано на потребу спровођења реформи у области политике просторног и урбаног развоја и сугерисан садржај, односно приоритети реформских захвата, и
- да је скренута пажња на постојање правних празнина и конфликтних норми у систему урбаног права и предложене одговарајуће измене.

У складу са постављеним задатком, истраживање је одговорило на следећа истраживачка питања:

- шта је, односно шта подразумева институт одобрења плана, која је његова улога и значај?
- зашто држава интервенише у материји планирања просторног развоја на локалном нивоу? која је улога државе, а која локалног нивоа у новијим међународним стратегијама и документима просторног планирања? којим прописима је овај (међу)однос регулисан у Србији и на који начин?
- да ли се и како временом мења улога државне контроле, и која су њена обележја у пост социјалистичком систему планирања у Србији који пролази кроз трансформацију ка тржишно оријентисаном планирању у условима плурализма интереса?
- да ли је одобрење плана карактеристика искључиво система просторног и урбанистичког у Србији или је присутно и у другим планским културама – како у окружењу, тако и шире? да ли постоји униформност решења на ширем нивоу? каква су била ранија решења (примене) овог института у Србији?
- да ли је потребно напустити платформе на којима су се одржавале досадашње идејне конструкције о односу државе и локалне самоуправе у материји планирања просторног развоја? које су могуће импликације таквог приступа?
- да ли и како професија планера/урбаниста и локална управа препознају улогу и значај института одобрења плана?

- како успоставити објективнији начин контроле планова локалног нивоа од стране државе и које су могућности унапређења?

### 1.3. ХИПОТЕЗЕ ИСТРАЖИВАЊА

Полазне хипотезе истраживања су:

- Модел правно регулисане процедуре доношења планских докумената у Србији неоправдано и непотребно је оптерећен анахроним институтом одобрења плана.
- Актуелни нормативни оквир и пракса института одобрења плана у Србији представљају прекомерно ограничавање локалне самоуправе интервенцијом државе.
- У пракси Србије се повећава број случајева у којима су као разлог за одбијање давања сагласности-одобрења плана констатовани процедурални (формално-правни) недостаци, док се број случајева у којима су разлози материјалне природе смањује.

### 1.4. МЕТОД ИЗРАДЕ РАДА

У складу са предметом рада, дефинисаним циљевима и постављеним хипотезама, истраживања у докторској дисертацији заснована су на основама научне методологије. С обзиром на сложеност и интердисциплинарност истраживања, примењен је одговарајући сет метода, поступака и истраживачких техника које припадају различитим научним дисциплинама.

За **прикупљање података** о проблему и постојећем стању коришћена је релевантна научна и стручна литература, закони и прописи, међународна документа, националне стратегије, студије и истраживања, просторни, урбанистички и други развојни документи, статистика, програми, извештаји, акти државних органа и подаци добијени емпиријским методама. Значајан део истраживачког рада био је усмерен и на увид у фондове објављене и необјављене архитектонске архивске грађе<sup>2</sup>, који се односе на предмет истраживања.

---

<sup>2</sup> Архивску грађу чине писани, цртани, штампани, фотографисани, филмовани, фонографисани или на други начин забележени изворни и репродуковани документарни материјал од посебног

Применом **аналитичког метода** створена је основа за каснију синтезу и компарацију. Анализом појединачних писаних извора, издвојене су информације/чињенице, које се односе на тему рада. Појмови који одређују оквир предмета истраживања, њихова основна својства и карактеристике дефинисани су путем **систематизације и класификације** доступне грађе из релевантних области.

Анализом урбанистичких закона у Србији од 1931. године до данас показано је како је у досадашњем и важећем законодавству регулисана материја института одобрења плана. Идентификована решења упоређена су са решењима о одобрењу плана у законодавствима јужнословенских земаља (Хрватске) и одабраних држава ЕУ (Аустрије и Немачке.). На основу такве **историјско-правне и компаративне анализе** утврђене су и међусобно упоређене правне и друге карактеристике института одобрења плана. Предмет рада захтевао је да у методолошком приступу буде примењен и **догматско-нормативни метод** помоћу кога се, путем *језичког тумачења* испитиваних норми, дошло до њиховог правог значења. Посебно, коришћењем *системског тумачења* одређено је место института одобрења плана у систему права. Приликом употребе догматског метода водило се рачуна да он остаје непрецизан уколико се не допуни **социолошким методом**, како би била разоткривена друштвена суштина норме. Осим као помоћни, социолошки метод је употребљен и као самосталан, будући да право поред своје нормативне има и друштвену страну. За истраживање и анализу архивске грађе и других релевантних извора примењен је **историографски метод**. Током формирања документационе базе истраживања прикупљене су и анализирани различите врсте писане и графичке документације која обухвата историографске записе, социолошка и културолошка истраживања, записе урбаниста-градитеља, нормативне списе/акте, одлуке, упутства и законска регулативу, оригинални просторни и урбанистички планови.

Свеобухватно сагледавање института одобрења плана као дела комплексног планског поступка захтевало је да, поред теоријског, буде размотрен

---

значаја за историју и културу, као и друге друштвене потребе, који је настао у раду државних органа и организација друштвено-политичких организација и заједница и њихових органа, организација удруженог рада и других организација, грађанских правних лица и појединаца, без обзира на то када и где је настао. (Radovanović, B., 2006.)

и практични аспект његове примене. У том циљу коришћене су одговарајуће истраживачке технике, и то: (1) **анализа управне праксе**, и (2) **интервју са носиоцима израде планских докумената и обрађивачима планских докумената - одговорним планерима/урбанистима**. У погледу рада са **управном праксом, методом случајног узорка** одабран је одређен број одлука – одобрења плана/сагласности на план датих по захтевима ЈЛС са територије Србије у периоду 2009-2014. година, које су затим *анализиране*, те су *обрађени* најзначајнији подаци. *Интервју са носиоцима израде планских докумената и обрађивачима планских докумената - одговорним планерима/урбанистима* скренуо је пажњу на спорна питања која се јављају у пракси, а нису као таква означена у теорији, односно, за добијање вредносних судова, ставова и мишљења. Примењен је *полу-структурисани интервју* с обзиром да њега карактерише извесна флексибилност, из разлога што питања која су унапред припремљена и њихов редослед нису у потпуности унапред одређени, већ су прилагођавани околностима под којима се водио сам интервју. Резултати добијени вођењем интервјуа презентирани су у одговарајућим деловима дисертације, са назнаком "ставови носилаца израде планских докумената и обрађивача планских докумената-одговорним планерима/урбанистима".

У завршној фази рада, путем судова, аналогije, компарације и закључака, постављене хипотезе и њихова теоријска примена у пракси су унеколико кориговане и допуњене. Резултати рада су синтетизовани у контекст могуће примене добијених сазнања, пре свега за потребе (управне и) законодавне праксе.

Текст дисертације документован је табелама, схемама, графичким приказима и сл. Приложена је и адекватна оригинална архивска и друга документација у вези са истраживаном темом.

## **1.5. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ И МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ**

Резултати и научни допринос истраживања огледају се у обимном корпусу нових сазнања, чињеница и тумачења о институту одобрења плана, који су резултирали успостављањем одрживих карактеризација, квалификација и валоризација овог института. Критиком и допуном досадашњих тумачења, обogaћена је методологија његовог вредновања и садржајно презентована

проблематика овог инструмента. Досегнути закључци од помоћи су домаћој стручној и управној јавности у преиспитивању односа према овом комплексном институту, његовој улози и значају, односно његовом доприносу у управљању просторним развојем у Србији. Истраживање је пружио шири увид у функционисање институционалних механизма за реализацију института одобрења плана и омогућило да се кроз анализу прописа и мониторинг управно-правне и стручне праксе утврди стање у домену његовог остваривања.

Стечена сазнања омогућила су да се процени мера одрживости актуелног модела планских процедура у делу који се односи на коегзистенцију државног и локалног нивоа власти у управљању просторним развојем, као и да се понуде научно фундирани модели за унапређење планског система и стварање савремених услова за унапређење квалитета правног регулисања - позиционирања међуодноса државе и локалне самоуправе у области планирања просторног развоја у Србији кроз планске процедуре.

Истраживање је посебно значајно из разлога свеопшних реформских промена које су започете у Србији и којима је подложно и урбанистичко законодавство, те су резултати рада синтетизовани у контекст могуће примене добијених сазнања за потребе законодавне и управне праксе, као и њихове кодификације са европском легислативом.

Појединачно, резултати и допринос рада могу се приказати и на следећи начин:

- Утврђена је веза између иностраних и домаћег нормативног оквира института одобрења плана, упоређена је инострана и домаћа праксе, и сублимирана су најбољих искустава и примери, како би се позитивна решења применила у Србији, подразумевајући притом све њене специфичности, аутентичност и објективну стварност;
- истраживање је обезбедило да се проуче и идентификују слабе стране и недостаци института одобрења плана и пројектују начини њиховог отклањања. У том контексту сагледан је и постојећи модел правно регулисане процедуре доношења планских докумената (модел планског процеса) у Србији, евалуирана његова делотворност и ефикасност у домену (међу)односа државе и локалне самоуправе у

материји планирања просторног развоја и предложен је модел адекватан савременим захтевима;

- дефинисане су смернице за формулисање модела планског процеса у коме институт одобрење плана има јасно правно утемељење и сврсисходну улогу;
- унапређен је сазнајни аспект и отворене могућности/постављене основе за нова/будућа истраживања;
- рад би, такође, могао бити од користи како предлагачима прописа из подручја планирања просторног развоја, тако и носиоцима јавног интереса уопште, научницима/стручњацима, најразличитијим друштвеним групама и др.;
- шире посматрано, очекује се и да рад допринесе препознавању и разумевању улоге и значаја, односно важности тзв. процедуралних образаца/парадигми у примени планирања просторног развоја, па ће стога бити драгоцен путовођа онима који се припремају да изађу на путеве просторног и урбанистичког планирања;
- на крају, процењује се да је овај рад користан основ за даља истраживања стручњака, студента и осталих заинтересованих за ову тематику, како би се она константно унапређивала, допуњавала и иновирала.

## **1.6. ПРОСТОРНИ И ВРЕМЕНСКИ ОКВИР**

Емпиријски, истраживање је обухватило период од 2009. до 2014. године, док је аналитичком сагледавању карактеристика система у домену института одобрења плана "подвргнут" период од 1885. године (па и раније) до данашњих дана. Просторно, истраживање је било ограничено на Србију, али у ширем смислу обухватило је и земље у региону (Хрватска), као и (одабране) земље развијене демократије (Немачка и Аустрија).

## 2. ТЕОРИЈСКА ПОСТАВКА ПРОБЛЕМА И ОПШТИ ПОЈМОВИ

Услед глобалних кретања, у мањој или већој мери, готово у свим друштвима дешавају се „ломови“, потраге за идентитетом, цивилизацијском и политичком утемељеношћу. Ово утиче на еволуцију политичких форми, институција и других ентитета и сеже до редефинисања суштине постојања истих. "Савремено друштво је друштво у кризи, кризно друштво. Та криза је дубока и свеобухватна – структурална. Највидљивија и најизраженија је економска димензија те кризе, с милионима незапослених, угроженим животним стандардом и повећаном бедом и сиромаштвом. Међутим, криза је захватила и све друге области друштвеног живота као што су образовање и култура, породицу и начин живљења, идеологију и системе вредности. Централну димензију савремене друштвене кризе представља политичка криза, која се испољава као криза институција власти, криза демократије и криза опште сигурности свих грађана. У овом тренутку људске историје треба тражити одговор на фундаментално етичко питање: како би требало да живимо?" (Вејновић, Д., 2004). **Развој савременог друштва** одвија се у раскорак између све већих потреба и ограничених могућности за њихово задовољавање, што се манифестује порастом броја и сложености конфликтних ситуација (Максин, М., 2000).

**Фокус** овог истраживања је примена и провера формалног оквира института одобрења плана у Србији (као инструмента осигуравања - провере вертикалне усклађености планских одлука/докумената), у промењеним условима, у промењеном окружењу, са актерима дефинисаним на новим основама и захтевима, њиховим вредностима и интересима, али и са другачијим институцијама.

Основно усмерење оваквом приступу даје **теоријски оквир неоинституционализма** који се бави не само формалним улогама и структурама појединих институција, већ и неформалним правилима и кооперацијом актера кроз коју се обликују конкретна понашања. Институције се не посматрају као искључиви креатори вредности, већ је битно посматрати их динамички и критички, анализирати начине на које оне дефинишу вредности и јачају односе у погледу конкретних проблема. Нови институционализам одбија детерминизам

ранијих праваца. Мада институције ограничавају понашања оне се и мењају и еволуирају кроз деловање различитих релевантних актера. Нови институционализам налази своју примену у правним и политичким наукама, социологији, а посебно у радовима који се односе на питања управљања у оквиру организационих наука. Тако је овај правац теоријског промишљања остварио утицаја и на планерска, односно урбанистичка истраживања. Појам "институција" у неоинституционалној теорији не односи се само на формалне организације, већ укључује и широки низ неформалних организација и правила и процедура који изграђују обрасце понашања у оквиру организација. Институције чине структуру процеса интеракције кроз коју се преференције и интереси изражавају и доносе одлуке. **Усмеравање институционалне анализе је на интеракцији, а не на одлуци самој по себи.**

## **2.1. САВРЕМЕНЕ ПРОМЕНЕ У КОНЦЕПТУ ДРУШТВЕНОГ УПРАВЉАЊА**

Друштвено **управљање** (регулација), према Пусићу (Pusić, E., 1989) представља делатност систематског легитимног утицања на понашање појединаца и друштвених/интересних група према претходно постављеним циљевима/критеријумима. Исти аутор сматра и да је свако планирање илузорно ако не постоји потребан утицај на процес остваривања одлука (**имплементација**). "Оруђа таквог утицаја су", наводи Пусић, "прописи, санкционирани заповести и забране, али и условљавање неке одлуке сагласношћу или одобрењем." (Pusić, E., 1997). Важно место у изградњи структуре остваривања одлука (имплементацији) припада **расподели надлежности**, односно одређивању делокруга рада појединих актера. Међу *оперативним методама* којима се планови и програми повезују уз резултат, уз исход управљане акције и, обратно, којима се осигурава да информације о исходу делују повратно на побољшање планова и програма, истакнуто место заузима **контрола**.

**Структура власти и управљања<sup>3</sup>** у савременом свету се мења. **Хијерархија, која представља темеље процеса традиционалног**

---

<sup>3</sup> Термин управљање (енгл. "governance") различит је од термина управа (енгл. "government"). Управа се односи на структуру и функцију јавних институција, односно доминацију државне



**представљања**, дефинитивно бива доведена у питање и, према бројним ауторима, она неће бити карактеристична за доба које долази. Али то не значи да је свим хијерархијама суђено да нестану, јер има много области или функција које се без њих не могу замислити. Франсоа Ришар сматра да су, као општи модел организације друштва, хијерархије превазиђене и умногоме одговорне за заостајање институција друштва, те да су "(...) преспоре (...) прекруте (...) превише опседнуте саме собом, сувише зловољне (...)" (Riřar, Ź.F., 2008). Напуштање, пак, хијерархијског управљања са врха и успостављање реалнијег и ефективнијег приступа који омогућава локалну иницијативу, отвара питање капацитета и институција. Јачање локалних заједница је "нешто више од процеса политичке административне децентрализације, то је процес локалног развоја, трансформације државе и давање већих надлежности у управљању локалним властима. Основна сврха овакве политике је даља **координација између сектора и нивоа** кроз процес сазнања, који треба да омогући и већи степен демократског одлучивања" (Лазаревић-Бајец, Н., 2004).

И **савремено интересовање за државу** има другачије одлике од оног из претходних времена. Мада је још увек отворено питање какве ће облике постмодерна држава преузети, готово да нема сумње да ће њена доминантна концепција бити значајно измењена. **Традиционални модел државе и власти** носио је са собом пуно добрих, али и лоших страна. Он се ослањао на неке од следећих вредности као на своје темеље: владавина преко бирократије, чврсто постављена хијерархија и правила, јавно-грађанске услуге које подразумевају сталност и стабилност, институционализацију, интерну дисциплину и аполитичност, и коначно, једнаке ефекте за сваког појединца (Peters, G., 1994). Савремена теорија идентификује **низ инструмената које користе држава и власти**, а који су претрпели велике промене. Неке од најзначајнијих су:

- директно управљање (владање);
- регулација (законска и друга);
- владине институције (јавна предузећа);

---

власти организовану кроз формалне и хијерархијске агенције јавног сектора и бирократке процедуре (Flin, N., 2012).

- грантови-давања, пореске олакшице, гаранције зајмова, приватизација, уговори, итд.

У реформским процесима сви ови инструменти прошли су кроз промене. Неретко се истиче и да је досадашње "ауторитарне" (владајуће) институте и механизме потребно заменити тзв. "кооперативним" (управљачке) као путу за успостављање нових односа између грађана и владе. Насупрот ставовима да је реконструкција државне моћи "пут без повратка" који незаустављиво води њеном коначном нестанку, стоји мишљење да је активност државе у појединим сегментима чак појачана, што произилази из потребе за ефикаснијим прилагођавањем измењеном (глобализованом) амбијенту. У вези са претходним, Хелд тврди да "садашњи процеси пре представљају трансформацију функције државе, него слабљење државе по себи." (Held, D., 1999).<sup>4</sup> У прилог овој чињеници иду и питања о легитимности децентрализације у појединим областима, као и залагања да се проверени, резистентни инструменти оснаже и задрже, како би гарантовали стабилност система у целини. Економија и политика у условима неразвијености и заостајања траже брже кретање напред и смањивање ограничења за развој, односно њихово свођење на минималну меру. Нови режим регулације, односно модел управљања, према Петровић, не означава повлачење државних актера (нема државе са потпуно сувереном локалном самоуправом, будући да се улога државе састоји у томе да допринесе интеграцији подручја под својом контролом), већ на нови начин покреће питање ефикасности, односно ефективности јавне политике (Petrović, M., 2012).

Управљачке и тржишно-орјентисане реформе покрета "**Нови јавни менаџмент**" подстакле су развој тржишног управљања. Термин "тржиште" је **метафора** која се односи на механизме тржишта и тржишног размишљања, што није исто што и економско тржиште. Начин управљања тржишног типа подразумева **коришћење принципа ефикасности, процедура и мера из приватног сектора**. У свом идеалном облику овај модел управљања подстиче децентрализацију, стварање агенција, хибридних организација (комбинације јавног и приватног сектора), подстиче конкуренцију уместо сарадње. Много пре

---

<sup>4</sup> У том смислу, поједини трансформационисти тврде да је на сцени транзиција од државе благостања ка држави катализатору. Шире о трансформационим капацитетима државе у светлу глобализујућег амбијента види у: Јосифидис, К., Прекајац, З., 2001.

него што је **концепт "мрежног друштва"** постао популаран у деведесетим, од седамдесетих година политичари и друштвени актери подстицали су укључивање више страна у припремање политика и доношење одлука. **Мрежна управа** је "управљање комплексним системима које се састоје из много различитих актера са националне, регионалне и локалне управе, политичких група и друштвених група." Појам мреже у којем актери са различитим интересима преговарају је потпуно различит од централистичког начина управљања. **Најважнија карактеристика коришћења мрежа као начина управљања је комбинација хоризонталне и вертикалне контроле и координације.** Овај начин не користи вертикалну контролу и координацију као хијерархија, нити хоризонталне алтернативе као што је тржиште, већ функционише на принципу **мешавине централизованих и децентрализованих структура.** У ESPON 2.3.2. пројекту "Управљање територијалним и урбанистичким политикама од ЕУ до локалног нивоа" (*Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*) наводи се значај управљања у контексту вертикалне координације, хоризонталне координације и јавног учешћа. Вертикална координација димензије управљања блиско је повезана с концептом "управљања на више нивоа" (engl. *multi-level governance*). Маркс дефинише овај концепт као систем континуираних преговора између управе на неколико територијалних нивоа - супра-националној, националној, регионалној и локалној. Они су резултат широких процеса институционалног стварања и прерасподеле одлучивања, чиме се неке функције које су раније биле централизоване воде до супранационалног нивоа, а неке до локалног/регионалног нивоа (Marks, G., 1993). Посматрајући логику економских и социјалних релација, Хили указује да више не постоји функционална логика супериорног капацитета који лоцира нивое хијерархијски један у односу на други – постоји само логика последично-узрокованих релација снага. **Ово помера концепцију управљања са вертикалне хијерархије на плуралност јавних арена или институционалних места, где свако делује својим снагама и при томе утиче на друге** (Healey, P., 2003). У складу са новијим европским институционалним окружењем организованим кроз регионалну политику ЕУ, уведен је и појам управљања на више нивоа ("*multi-level governance*") како би се дефинисала вишеструкост

политичких актера и институционалних нивоа у процесу одлучивања у јавном сектору.<sup>5</sup>

Савремени контекст управљања развојем истиче делиберативни (заједнички и друштвено-промишљени) напор да се опробају нови видови јавног деловања кроз најразличитије облике (Forester, J., 2000; Healey, P., 1997a). Успостављање система поверења и комуникације, којом се омогућава сваком од актера да се изрази и саслуша, захтева пажљиво дизајнирање комуникативно-дијалогског простора (Bryson, J.M., Crosby, V.C., 1992). На тај начин се обезбеђује проток информација, размена знања и идеја, и разумевање. Овај квалитет друштвене арене, који осликава обухват и густину мрежа актера, као и степен поверења и проводивости између различитих друштвених групација, идентификован је као **социјални капитал**. Под социјалним капиталом амерички политиколог Патнем подразумева "карактеристике друштва, као што су поверење, норме и структура, које могу побољшати делотворност друштва олакшавањем координисаног деловања" (Putnam, R., 1993).

## **2.2. УПРАВЉАЊЕ НА ВИШЕ НИВОА И УТИЦАЈ НА ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ**

Феномен управљања у систему на више нивоа власти је релативно новијег датума.<sup>6</sup> За његово разумевање потребна је не само теорија децентрализације или регионализације, већ и концепти мреже управљања. У складу са новијим европским институционалним окружењем организованим кроз регионалну политику ЕУ, уведен је и појам управљања на више нивоа ("*multi-level governance*") како би се дефинисала вишеструкост политичких актера и институционалних нивоа у процесу одлучивања у јавном сектору.<sup>7</sup> Политика

---

<sup>5</sup> Ефикасно управљање у режиму управљања на више нивоа укључује различите актере/институције, које припремају пројекте за спровођење локалних стратешких планова развоја у сарадњи са оним нивоима управе који то могу да спроведу. "Добро управљање" ("*good governance*") градовима и регионима подразумева и израду колаборативних стратешких планова.

<sup>6</sup> Идеје, пак, о оваквом управљању дуго егзистирају на теоријској сцени XIX и XX века. Посебно су их рађале ситуације у којима је требало лечити друштво од свих врста епидемија тоталитарних, ауторитарних, екстремно-централистичких идеја и пракси успостављања јединства нације и државе (Комџић, Ј., 2007).

<sup>7</sup> Развој појма управљања на више нивоа најчешће се види као део "новог таласа" размишљања о Европској унији као новог и специфичног политичког система.

просторног развоја, схваћена у европском контексту, има снажне реперкусије на регионалне и локалне нивое власти, те **држава стога мора да** - за спровођење донетих одлука - **обезбеди и адекватну способност и вертикалну координацију са тим нивоима власти**. Ефикасно управљање у режиму управљања на више нивоа укључује различите актере/институције, који промовишу локалне интересе и припремају пројекте за спровођење локалних стратешких планова развоја, а у сарадњи са оним нивоима управе који то могу да спроведу. У модерним друштвима везе између појединаца и/или институција/организација (предузећа, локалних власти, јавних организација, невладиног сектора итд.) су све комплексније. **Упоредо са хијерархијама и уговорима, умрежавања постају све значајнија**. Она су мање формална, мање стабилна, мање приметна, али могу да буду ефикасна. У Европи се мреже појављују као облици управљања чији је циљ успостављање равнотеже у фрагментацији рада управе у односу на територију, схваћену и као социо-економску категорију. Партнерства имају значај у изради и расподели задужења у спровођењу мера или пројеката између неколико партнера. Она захтевају неку врсту формалног споразума и обавезивања према заједничком циљу, који самостално не би могли постићи. Мреже обезбеђују доследност, омогућавају размену информација, бољу координацију, грађење заједничке културе и окупљају чланове око заједничке визије.

Са практичне тачке гледишта, **мрежа** је група појединаца и/или институција повезаних везама које **нису хијерархијске** нити уговорне, које **имају заједнички циљ или визију** (није неопходно да буду оперативне). Мрежа је флексибилан систем, са различитим типовима веза између чланова. Истовремено је и отворен систем који дозвољава прикључивање и искључивање чланова, али подразумева осећај припадности који обезбеђује стабилност на дуже време. Мреже у градовима су препознатљиве - окупљају актере јавне управе са више нивоа, са циљем да се реше проблеми за које нико сам није директно одговоран, или нема довољно ресурса, а има и примера координације приватног и јавног сектора где је најчешће фокус привреда и запошљавање. Такве мреже могу да доведу до формирања формалнијих партнерстава или да отпочну рад на конкретним пројектима, уз развијање и других облика управљања. Јан-Ерик Лане разматра проблем власти на више нивоа, и наглашава да је посреди само један

концепт, а не сасвим разрађена теорија. Овај аутор сматра да о власти на више нивоа има смисла говорити када постоје снажна ваннационална тела или механизми сарадње власти, нарочито када су обухваћене власти испод централних. Још прецизније, будући да управљање на више нивоа подразумева изграђене односе између власти на свим нивоима - месна заједница, општина, покрајина, држава и регионалне и глобалне институције, промене које су се десиле током последње две деценије дају смисао закључку о коегзистенцији два процеса - интерној регионализацији, којом локалне и регионалне власти све више утичу на јавне политике, односно о екстерном регионализму и преносу дела надлежности на наднационалне институционалне аранжмане (Lane, J-E., 2012). Власт на више нивоа представља и трансформацију владе у управљање, те је, дакле, у питању промена природе моћи мешањем хијерархије и тржишта у димензијама вертикалне организације власти, хоризонталних мрежа јавно-приватног партнерства и укључивања приватних фирми у сектор јавних услуга. Традиционално државно управљање је, до извесног степена, полагано замењено системом у коме главну улогу играју играчи који преговарају, договарају се и оснивају партнерства са приватним сектором или цивилним друштвом, а све како би промовисали развојне циљеве (Lane, J-E., 2012).

Када је реч о Европској унији, као егземпларној политичко-системској арени управљања на више нивоа, констатује се значајно проширење броја актера и променљиви односи међу актерима који креирају јавне политике и партиципирају у процесу регулације и алокације ресурса. Решење се види у систему сталних преговарања, односно на територијално преклапајућој мрежи за креирање политика.<sup>8</sup> Суштина концепта власти на више нивоа подвлачи честе и сложене интеракције владиних актера мобилисаних за кохезионо креирање политика и у политици ЕУ уопштено (Lane, J-E., 2012). На питање да ли се моћ и ауторитет могу заменити мрежама преговарања у којима политика не "подбацује" већ се у суштини креира током преговора између (тобожњих) имплементатора, Лане

---

<sup>8</sup> Европска унија је политички систем који има три основна нивоа власти. Први "европски" ниво, првенствено чине Европска комисија, Савет ЕУ и Европски парламент. Други ниво је национални и чине га државе чланице, док се трећи ниво односи на регионе. Ова три нивоа у међусобној су интеракцији и то на два начина. Прво, ради се о међудејству различитих нивоа власти (вертикална димензија), док се други начин односи на интеракцију одговарајућих чинилаца унутар истог нивоа власти (хоризонтална димензија).

заступа став да је теорија власти на више нивоа аморфна као што је далеко од јасног шта је то што она објашњава. Њоме се не пружа одговор на суштинско питање овлашћења, односно ауторитета у овим новим структурама. Лане сматра да је негативно што се из управљања уклањају последњи остаци државног суверенитета, а са позитивне стране, подвлачи се вертикална и хоризонтална међузависност (Lane, J-E., 2012).

Бахе и Фландерс разликују два типа управљања на више нивоа који се јављају у савременој пракси (Bache, I., Flinders, M., 2005):

Тип 1	Тип 2
Овлашћења подцентралних органа одређена су уопштено и служе остваривању ширег спектра општих циљева	Овлашћења су усмерена на извршење одређених задатака
Код подцентралног нивоа не долази до преклапања надлежности	Надлежности се преклапају
Број подцентралних нивоа је сталан	Број нивоа власти није ограничен
Систем је једнообразно обликован (хијерархија)	Флексибилност у обликовању система (хетерархија)

Савремени примери за Тип 2 управљања на више нивоа могу се наћи у многим великим урбаним областима, у којима су надлежности за вршење разних делатности и услуга (школство, полиција, градски превоз, железнички саобраћај, здравство, водоснабдевање, снабдевање енергијом итд.) подељене између више различитих тела, од којих је свако организовано на посебан начин, са различитим територијалним границама, различитим бројем поднивоа итд. **У новом моделу управљања смањује се значај командно-контролне моћи, а друштвена моћ се све више конституише кроз способност ефикасног и ефективног делања, односно социјалне продукције** (Stoker, G., 1995). Предуслов ефикасности јавне политике постаје предузетничко управљање јавног сектора кроз сарадњу са актерима који су ван хијерархијске државне контроле, односно мобилизација заједничких ресурса кроз мреже релативно стабилних и трајних односа сарадње са актерима приватног (профитног) и цивилног сектора (Jessop, B., 2000). При томе, сви актери новог модела управљања требало би да поседују ресурсе који их чине атрактивним коалиционим партнером (Stone, C., 1989). Када је реч о државним актерима, будући да губе аутономију какву су имали у командно-контролном

моделу управљања<sup>9</sup>, њихов нови делатни потенцијал заснива се на способности да постигнуте договоре преведу у одговарајуће формалне политичке исходе и тако обезбеде и неопходно поверење других актера. У том смислу, може се рећи да је кључна карактеристика модерне државе "јака слабост" (Börzel, T., Risse, T., 2009).

### 2.3. КОНТРОЛА КАО ПОДРШКА УПРАВЉАЊУ РАЗВОЈЕМ

Контрола је (увек) присутна у свим активностима друштва. Може се, чак, рећи да је то класна категорија сваког друштва. Што је друштвена активност значајнија, то је и контрола обимнија и комплекснија. Почети организоване друштвене контроле (надзора) поклапају се са настанком класног друштва када владајућа класа почиње да прописује правила понашања срачуната првенствено на заштиту сопствених интереса очувањем постојећих власничких структура и применом одређених мера државне принуде и правних санкција. Сматра се да појам "контрола" етимолошко порекло води од латинског израза "contra rotula", док је у садашњем облику преузета из француског језика од речи "controle", што значи надгледање, односно преглед или проверавање упоређивањем чињеница. У Енглеској, реч „control“ се употребљава као вршење пресудног утицаја или држање ситуације у руци. Постоје различите дефиниције појма контроле, па чак и различити термини – надзор, провера, регулисање, супервизија. Иако постоје термилошке разлике, суштинске разлике у схватању овог појма од стране научника не постоје. И Лилић сматра да су изрази контрола и надзор синоними и да имају исто значење, те "да је плеоназам употребљавати изразе као што је контролно-надзорна активност и сл." (Lilić, S., 2009).

Савремене дефиниције контроле везују се углавном за менаџмент и управљање. Једну од првих таквих дефиниција дао је француски инжењер Анри Фајол: "Активност која се састоји у верификацији да ли се сви послови обављају у складу са планским циљевима, издатим наредбама и утврђеним принципима. Њен

---

<sup>9</sup> У новом моделу управљања повећава се утицај недржавних, а пре свега актера из профитног сектора, будући да се не могу усвајати и примењивати политике противне интересима актера чији се ресурси користе. С друге стране, укључивање у обликовање јавне политике требало би да повећава њену обавезност за све актере, чак и када њихови интереси нису у потпуности усвојени. Нови модел управљања би, заправо, требало да омогући отварање сфере економског одлучивања за политичке/јавне дебате, не само од стране државе, већ и институција цивилног друштва (Goldbart, D., 1996).



циљ је да открије слабости и грешке, како би се спречила велика одступања." (Fayol, H.)<sup>10</sup>. Луман сматра да "установљавање одступања не служи само непосредном коригирајућем захвату, него и побољшању будућих темеља планирања" (Luhmann, N., 1998), те можемо закључити да у **савременим условима контролисање нема само значење надзора и провере, већ и значење управљања, регулације, односно да је орјентисано према ефикасном управљању променама и предузимању корективних мера**. Смисао и сврха контроле јесте "утврдити слагање или неслагање деловања или његових последица са сврхама, нормама, инструкцијама, стандардима, итд., укратко са постављеним премисама одлучивања и из резултата тог утврђивања у датом случају извући консеквенце" (Luhmann, N., 1998). Контрола, према томе, није, или пак није у првом реду контрола програма одлучивања него **контрола одлука**.

Према Пусићу, појам контрола садржи два међусобно повезана, али појмовно одвојива елемента:

- *надзор*, тј. проверавање да ли сама акција или њени резултати одговарају ономе што је било планирано, односно програмирано, и
- *утицај*, тј. могућност да носиоци контроле делују на појаву која се контролише (Pusić, E., 1997).

Контрола се, према томе, може односити на праћење и проверавање управних одлука, поступака и мера; на превентивне или корективне интервенције ради спровођења прописа и правила; на спречавање или исправљање неприхватљивих одступања од планова и програма или утврђених правила, као и на прилагођавање или мењање тих планова, програма и правила како се мења сама проблемска ситуација. Деловање контроле у свим њеним облицима нужно је ограничено, с обзиром на ограничену рационалност која се може применити у људским поступцима и на њих, с обзиром на сложеност и неизвесност у односу према задацима које треба обавити и на проблеме које треба решити, с обзиром на селективно деловање сваког појединачног облика контроле и могућност њене промашене употребе, и с обзиром на опортунизам у понашању људи (Wirth, W., 1986).

---

<sup>10</sup> Henri Fayol (1841-1925) сматра се једним од твораца, односно кључних аутора концепта научног менаџмента и теорије административног управљања.

Са становишта науке о управљању, Стјепановић и Лилић сматрају како се може рећи да "надзор представља тзв. повратну везу (тј. "feed-back") као механизам који обезбеђује остваривање циљева сложених друштвених система". Исти аутори наводе да је правни надзор, у материјалном смислу, када се надзорна власт ограничава на правне моменте, када оцењује сагласност аката са важећим правним прописима, када гледа само "да рад и поступак органа није дошао у сукоб са објективним земаљским нормама", а политички кад надзорна власт може да цени и целисходност радњи органа, када испитује да ли су они у складу са неким вишим општим интересима. Први надзор је контрола законитости или легалитета, а други контрола опортуности (Stjepanović, N. i Lilić, S., 1991). Пусић упозорава да ће контрола бити слаба ако су правила нејасна или се непрестано мењају (Pusić, E., 1997).

Ефикасно функционисање механизма контроле/надзора уопште подразумева најмање:

- постојање одређених критеријума правилности (стандарда, норми, упутстава, закона, уредби, радних налога и сл.);
- оцењивање функционисања контроле поређењем стварног понашања одређеног система према одабраним критеријумима правилности;
- предузимање потребних мера корективног или превентивног карактера уколико долази до битних одступања са намером да се грешке и неправилности спрече док је још у току одређени процес или ако је окончан да до сличних одступања не дође у будућности.

## **2.4. САВРЕМЕНИ ПРИСТУП УПРАВЉАЊУ ПРОСТОРОМ И ПРОСТОРНИМ РАЗВОЈЕМ**

Према ЦЕМАТ-овом Речнику кључних термина који се користе у политикама просторног развоја у Европи (СЕМАТ, 2006), **управљање простором** је општи појам који означава начин на који се, укупно посматрано, спроводе просторно оријентисане политике. Приликом евалуације управљања простором анализира се његов допринос остварењу циљева политика просторног развоја. **Управљање простором је резултат квалитета односа између различитих нивоа и сектора у оквиру поменутих политика. Оно се односи на**

**горизонталну и вертикалну сарадњу приликом конципирања и спровођења политика просторног развоја.** У том смислу, од посебног значаја су **принципи супсидијарности и реципроцитета**, наведени у Водећим принципима: "Управљање простором се може посматрати као настанак и примена иновативних заједничких одлика планирања и усмеравање социо-просторних процеса. У најједноставнијем смислу, управљање простором може се схватити као традиционална и практична примена општих принципа управљања на политике просторног развоја. Разумно управљање простором подразумева овладавање процесима у простору путем указивања на просторне импликације различитих политика које су предвидели актери у оквиру јавног и приватног сектора. Циљ је да се постигне договор о заједничким циљевима и подели одговорност за спровођење стратегија и политика просторног развоја. Да би се квалитет управљања простором унапредио, често је потребно оснажити улогу оних регионалних и локалних органа власти који обезбеђују кохерентност и већу ефикасност политика јавног сектора које се на датом простору спроводе. Под **урбаним развојем**, пак, могу се сматрати промене које се јављају унутар неког (урбаног) подручја или утицаји различитих активности које доприносе развоју тог подручја. Подстицање урбаног развоја подразумева јачање различитих економских, социјалних, еколошких и културних потенцијала градова и урбаних подручја. Урбани развој обухвата широк дијапазон политика јавног сектора које се базирају на мултидисциплинарном знању. Укључивање цивилног друштва кроз партиципацију и партнерство је, такође, од пресудног значаја за решавање сложених питања урбаног развоја. У оквиру стратегије урбаног развоја последњих година се као приоритетни циљеви појављују одрживост, укључивање свих заинтересованих и социјална кохезија.

**Пуна запоседнутост простора**<sup>11</sup> довела је до сукоба корисника простора међусобно, али и до сукоба човека и средине у којој живи. "Приватизација" простора од појединачних **субјеката** није више могућа. Данас је општепознато да сума "слободних" коришћења простора не може бити друго но (до) стихија

---

<sup>11</sup> Додеровић и Ивановић наводе да је недостатак простора рангиран као један од седам највећих проблема садашњег света ((Doderović, M. и Ivanović, Z, 2012).

изградње и конфликт односа. Слобода субјеката захтева дисциплину друштва (Krstić, B., 1982).

**Просторни развој** се односи на промене у простору у свим доменима: економском, социјалном, еколошком, физичком. Појам "**политике просторног развоја**" је релативно нов. Настао је током деведесетих година прошлог века (у време када су усвојени ЕСДП<sup>12</sup> и Водећи принципи<sup>13</sup>) и означава политику која **стимулише развој простора у складу са општим принципима**. Да би се принципи назначени у Водећим принципима и ЕСДП-у остварили, потребно је да политике јавног сектора (секторске или друге) буду међусобно усклађене. Супротно секторском планирању, **интегрално планирање** је процес који се састоји из повезивања секторског планирања и планирања на различитим нивоима, како би се донеле стратешке одлуке и пружио свеобухватан увид у ресурсе и њихово коришћење. Интегрално планирање је основ за институционалне иницијативе и расподелу средстава. У оквиру интегралног (или свеобухватног) планирања, економски, социјални, еколошки и културни чиниоци се разматрају заједно и комбинују се тако да доношење одлука о коришћењу земљишта и објеката иде у правцу одрживог територијалног развоја (СЕМАТ, 2006).<sup>14</sup>

Последњих година све је више расправа на тему **планирања као инструмента управљања развојем територија** и наглашавања потребе за флексибилним, иновативним и одговорним управљањем, које укључује динамику економских релација, уз препознавање мобилизације и активног учешћа свих друштвених група. Савремена свеобухватна парадигма развоја сагледава развој као трансформативни покрет – трансформацију друштва, промене традиционалних односа, традиционалних начина поимања, приступа јавном, начина производње, ка модернијим начинима (Stiglitz, J. E., 2002). Европска димензија планирања развоја препознаје се кроз интеграцију и партиципацију, а

---

<sup>12</sup> European Commission, 1999a

<sup>13</sup> СЕМАТ, 2000.

<sup>14</sup> **Интегралан приступ развоју** - развојни приступ који различите аспекте или секторе развојне политике (нпр. економија, друштво, животна средина, простор, институције) разматра као равноправне елементе свеукупног развоја.

новијег датума је и концепт територије (кохезија као пандан конкуренцији).<sup>15</sup> Применом партиципативног приступа омогућава се правовремено сагледавање вредности, интереса и потенцијалних конфликта, и укључивање актера и стејкхолдера, и активности планирања сходно томе. Уз партиципацију, интеграција представља још једну од неопходних карактеристика савременог планирања. Оправдање за овакав став има за упориште аргументе везане за нове видове партнерстава и сарадње, проистекле из препознавања већег броја актера чији се интереси остварују у простору. Али интеграција (макар на нивоу програма и пројеката) има и нешто шире значење, наиме односи се, не само на традиционално функционалну интеграцију различитих сектора – економије, културе, социјалног развоја, енвајронменталних и просторно-физичких функција и др. (хоризонтална интеграција), већ и на интеграцију нивоа стратегија и планова (вертикална интеграција), финансијску, и интеграцију актера и политика. Ове промене су директна последица утицаја европских политика и фондова из којих се финансирају најразличитији програми и пројекти за подстицање развоја. Промене у друштву одражавају се на промене у простору. Легитимност планирања као политичког процеса који усмерава снаге које одређују развој неке заједнице у друштвено прихватљивом правцу почиње да се преиспитује. Планери су мало збуњени променама и траже начин да размотре своју ситуацију (Albrechts, L., 1991). Планерска интервенција у тржишним условима отвара бројна питања везана за обим и начин, као и подручје деловања. У питању је однос мера утицаја и мере контроле. Промене у економској сфери доносе промене у политичкој организацији, у расподели моћи, у начину гледања, али су оне нужно повезане са постојећим те захтевају критичко преиспитивање досадашњег развоја и начина рада (Lazarević-Вајес, N., 1992).

Саставни део нових интерпретација чини и радикалан отклон од (једне) дистинкције на којој је инсистирао Фалуди (Faludi, A., 1973, 1987), а која је

---

<sup>15</sup> Концепт територије, преузет као економска категорија, постаје присутан као приоритет новијих докумената ЕУ – "јачање територијалне кохезије и боље коришћење територијалне разноврсности, те подстицање успостављања уравнотежене територијалне организације засноване на полицентричној урбаној структури". Територија се у овом значењу посматра као могући сценарио, оквир деловања, интересно подручје. Територијалну кохезију је могуће постићи само путем интензивног и непрекидног дијалога између свих актера развоја. Овај процес сарадње назива се **управљање територијом**, и у њему треба заједнички да делују комерцијални сектор, научне институције, јавни сектор, невладине и друге организације (Територијална агенда ЕУ, 2007).

сматрана својеврсним "стандардом" у дугом периоду. Наиме, у питању је **строга одвојеност садржаја планирања и планских поступака**. Новије интерпретације налазе да је таква дихотомија у основи лажна, те да се садржај и поступак не могу раздвајати, осим привремено за аналитичке потребе (Healey, P., 2013). Уместо наведене дистинкције процедуралног и супстантивног, диференцијације од почетка 1990-их иду више линијом друштвеног и историјског разграничавања, где се нарочито време посматра као нелинеарно (Allmendinger, P., 2002).

Новија схватања просторно планирање дефинишу као кључни инструмент за успостављање дугорочног одрживог оквира за социјални, просторни (територијални) и економски развој како унутар државе, тако и између држава. **Примарна улога просторног планирања је да повећа степен интегрисаности, односно допринесе бољој координацији између сектора**, као што су енергетика, саобраћај, привреда (индустрија), становање и др., као и да **побољша националне, регионалне и локалне системе урбаног и руралног развоја**, уз истовремену заштиту животне средине. Нови приступ просторном планирању заснива се на примени принципа демократичности, супсидијарности, партиципације, интеграције, пропорционалности и предострожности<sup>16</sup> (UNECSE,

---

<sup>16</sup> Без обзира што се овај део рада не односи директно на **принцип предострожности**, због његове све шире примене у просторном планирању (пре свега кроз сет инструмената везаних за аспекте заштите животне средине) треба га размотрити: у ситуацијама кад су научне процене недовољно прецизне, непоуздане или сасвим непознате, примењује се пракса позната као *принцип предострожности*. Као један од аргумената здравог разума, принцип предострожности се заснива на идеји да је увек боље бити опрезан и припремити се за најгори од свих сценарија који су могући. Принцип има дугу традицију у правној историји, а јавио се још у викторијанској Енглеској, кад га је као обавезу да се предузму све потребне мере да не дође до несрећа дефинисао судија лорд Ешер. Принцип је разрађиван у Немачкој правној теорији и пракси, да би последње две деценије био уграђен у читав низ међународних правних докумената. На конференцији Вингспред 1998. године, на којој су учествовали правници, научници, политичари и невладини активисти из 32 државе Европе, САД и Канаде, дефинисана је његова вероватно најпознатија формулација: "Кад неке активности постану опасне по људско здравље и животну средину, морају се предузети мере предострожности чак и кад неке последице и узајамне везе нису потпуно научно установљене." Овај принцип је данас примењен у правним системима већине држава, постајући један од најпознатијих механизма са којим политичари морају да рачунају кад се ослањају на научне процене. Он се најчешће примењује код одлука које се односе на глобално загревање, изумирање врста, генетску модификацију, опасности од биолошких отрова, као и код индустријских загађивача, затим штетност појединих хемикалија, безбедност хране, вештачку интелигенцију и слично. Међутим, у историји је било више примера несрећних одлука на основу тада присутног, али још не баш прецизно дефинисаног принципа предострожности. Најславнији је случај Менхетн пројекта, који је амерички председник Рузвелт започео 1942. године после писма упозорења које му је упутио Алберт Ајнштајн. Научници избегли из Европе у то доба су тврдили да нацистички физичари раде на развоју нуклеарне бомбе, тако да су САД због страха и предострожности започеле сопствени пројекат. Касније се, после пада нацизма, показало да су стрепње биле неоправдане, а свет је ушао у еру страха од атомске апокалипсе.

2008). Хоризонтална и вертикална координација чине срж принципа интеграције и као тема на значају добијају у контексту управљања просторним развојем.

Добра комуникација између актера, координација њихових активности и усмерена интеракција обавезни су предуслови сврсисходног планирања/доношења одлука и имплементације. **Остваривање хоризонталне, вертикалне и дијагоналне координације доприноси социјалној и територијалној кохезији**, а остварује се кроз комуникацију и повезивање релевантних актера у областима њихових заједничких интереса, при чему:

1. **Хоризонтална координација** интереса и активности различитих сектора и територија се односи на активности и актере истог нивоа управљања. За хоризонтално усклађивање тј. координацију потребна је комуникација између представника институција различитих сектора. Пожељна је такође и комуникација међу различитим секторима друштва - јавни, приватни и тзв. цивилни или невладин сектор.
2. **Вертикална координација** се односи на активности и интересе актера на различитим нивоима управљања - од међународног, преко државног, до регионалног и локалног. У вертикалној сарадњи је **битан принцип супсидијарности** који се односи на подршку мањим територијалним јединицама - локалној самоуправи, актерима на регионалном нивоу, приватном и невладином сектору, приликом заступања њихових интереса и остваривања њихових потреба.
3. Поред хоризонталне и вертикалне координација неопходна је и **дијагонална координација**. Она подразумева учествовање актера који доносе одлуке на вишим нивоима одлучивања у артикулацији одлука на нижим нивоима, са циљем да се помогне спровођење и усклађивање одлука.

У УНЕЦЕ документу наводи се да рад у секторски и просторно одређеним структурама представља ефикасан и делотворан начин управљања, али такав рад производи значајне трошкове изостанка координације које је потребно утврдити и истаћи. У контексту дерегулације и приватизације, контрадикције и тензије које се јављају између сектора имају тенденцију пораста. У неким случајевима, пољопривредне политике су, на пример, довеле до нежељене депопулације

руралних подручја, услед чега је дошло до додатног оптерећења суседних подручја. Просторно планирање игра одлучујућу улогу у обезбеђивању кохерентности и инеграције политика кроз просторне стратегије. Интеграција између различитих нивоа управе (јурисдикције) помаже стварању комплементарних и свеобухватних политика и активности. Интеграција између различитих секторских политика увећава користи, интеграција која превазилази административне границе доводи до стварања кохерентних политика и умањује штетну конкуренцију на ширим просторима (UNECE, 2008). Аспекте вертикалне и хоризонталне координације разматра и ЕСПОН 2.3.2. пројекат **"Управљање територијалним и урбанистичким политикама од ЕУ до локалног нивоа"** (ESPON, 2007). Пројекат наводи да се у територијалном управљању **вертикална координација** односи на актере и политике. Повезана је са принципом супсидијарности, или тзв. процесом рескалирања (реорганизација и редифиниција територијалних нивоа укључених у територијалну трансформацију и нивоа управљања који су са њима повезани). **Ова хијерархија углавном се односи на јавне актере.** У погледу управљања као хоризонталне координације, постоје два аспекта. Један је управљање и интеракција између актера и политика на било којој датој територији - координација између више актера и дуж сектора, док се други односи на територијалну интеграцију - координацију политика и актера на различитим територијама. **Хоризонтална координација између актера** односи се на јавне актере и на јавне/приватне актере. У случају јавних актера односи се на мање или више **институционализоване и формализоване форме сарадње између локалних управа**, но, исто тако постоје и "управљачки оријентисане" групе (на пр. групе општина које су формиране да би заједнички управљале јавним сервисима као што су саобраћај и управљање отпадом) и "проактивне групе" (на пр. групе општина које су формиране да би промовисале пројекат, одговориле на национални или позив ЕУ за развојним програмима, или дефинисале стратешки процес планирања) (ESPON, 2007).

И у **ЦЕМАТ документу** истиче се значај хоризонталне и вертикалне сарадње и координације. У припреми пројеката просторног развоја, посебно је важна **хоризонтална сарадња са секторским политикама** које имају значајан просторни утицај (на пример: саобраћајна и еколошка политика). У циљу што



бољег процењивања утицаја широких размера секторских одлучивања у раној фази, процедуре као што је "процена регионалног утицаја" великих инфраструктурних пројеката биће примењена у разним државама чланицама. Посебно важан задатак хоризонталне сарадње је прекогранична координација развојних пројеката међу државама чланицама Савета Европе укључујући њихове регионалне и локалне власти. Хоризонтална сарадња, међутим, није поверена секторским политикама везаним за инфраструктурни сектор, што се, такође тиче економских, финансијских и социјалних политика у целини. Различити просторни услови и територијални утицаји који се могу очекивати од њихових програма и мера требало би узети у обзир на самом почетку припреме одлука у овим секторима. (СЕМАТ, 2000).

Сарадња **између различитих административних нивоа (вертикална сарадња)**, је од посебне важности за европску политику просторног развоја. Она би требало да буде организована тако да се **локалним и регионалним властима омогући да прилагоде своје циљеве просторног развоја мерама донетим на вишем нивоу**, док заузврат националне власти приликом одлучивања узимају у разматрање циљеве, планове и пројекте предложене на регионалном и локалном нивоу (по **принципу реципроцитета**). Док се националне власти углавном фокусирају на главне теме од међународног, националног и међурегионалног значаја, регионални ниво је одговоран, уз договор са локалним властима и јавношћу, да осигура одрживост и кохерентност просторног развоја. Од свих нивоа се захтева да раде заједно у циљу осигуравања одрживог просторног развоја.

**Принципи супсидијарности и реципроцитета** у политици просторног развоја, могу функционисати само **ако су развијене одговарајуће моћи на регионалном нивоу**. Регионалне и локалне власти имају, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи и нацртом Европске повеље о регионалној самоуправи, значајну одговорност за политике просторног развоја. Исправно прихватање принципа супсидијарности и реципроцитета је зато посебно важно за све државе чланице Савета Европе. Иако је регионализација последњих деценија направила значајан напредак у већини старих чланица Савета Европе, нове чланице тек почињу да успостављају тела регионалне власти. У погледу

географске поларизације економског развоја и растућих регионалних разлика у многим новим државама чланицама, јачање регионалних веза политичког и административног система је суштинско, ако се жели постићи одржив и регионално уравнотежен облик регионалног развоја<sup>17</sup>. Изостанак хоризонталне и вертикалне сарадње веома лако може да доведе до хаотичног стања, чиме се елиминише и основни смисао и сврха планирања.

Управљачке мреже и социјални капитал, то јест начин укључивања актера и мрежа ширег окружења у домен деловања управљања развојем, предмет су преокупације многих теоретичара и аналитичара савремених урбаних политика, али и препорука европских докумената који се односе на планирање и управљање развојем територија. Назначава се да развијање оваквих мрежа омогућава приступ новим сазнајним ресурсима и мобилизационим капацитетима, неопходним за развијање управљачких система. Домет мрежа није само информација о томе кога контактирати или опште поверење у односима, већ омогућавање протока и увећавање сазнања.<sup>18</sup> Управљачке мреже и социјални капитал нису нов феномен у просторном и урбаном управљању, иако се у савременим условима предлажу као механизам за имплементацију. Новина је захтев да се управљање одвија у јавности и кроз нове форме и квалитете – партнерства, пактове, форуме, конференције и сл. Како истичу и Хили (Healey, P., 1998), и Форестер (Forester, J., 2000), није у питању само присуство мрежа, што савремени контекст управљања истиче, већ је то делиберативни (заједнички и друштвено-промишљени) напор да се опробају нови видови јавног деловања кроз најразличитије облике.

---

<sup>17</sup> Интензивна сарадња, посебно међу регионима и градовима старих и нових чланица Савета Европе, на пример у облику аранжмана регионалног "братимљења", је изузетно корисна. Нове државе чланице имају значајно искуство у просторном планирању и развоју, међутим, њихово искуство је и даље ограничено у односу на то како тржишне силе утичу на процесе просторног развоја, изазове који произилазе из транснационалног просторног планирања и сродним процедурама за координирање активности. Обезбеђивање "know-how"-а и техничке помоћи органима надлежним за просторно планирање требало би да буде системски и саставни део сарадње између старих и нових чланица.

<sup>18</sup> Неки аутори посматрају мрежно управљање ("*network governance*") као нормативни модел прихватљив у савременим условима, применљив за локалне иницијативе ("*одоздо-нагоре*" или "*bottom-up approach*"), партиципативан и демократски (Healey, P., 2003; Innes, E. J., 2003).

## 2.5. ИНСТИТУЦИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ПРОСТОРНИМ РАЗВОЈЕМ

Хили сматра да је развој институционалне теорије на више начина паралелан са развојем теорије планирања, где је већи број заједничких концепата (Healey, P., 2007):

- 1) институције су **оквир за норме, правила и праксу**, које структуришу активности унутар социјалног контекста; испољавају се и кроз формална правила и структуре и неформалне норме и праксе; институције чине неку врсту "меке инфраструктуре" управљања и друштвеног живота;
- 2) као последица, предмет анализе је **интеракција**, а не одлуке за себе, тј. не само економски институционални интерес већ и веза са интересима комуникацијске праксе;
- 3) неки од представника институционализма се баве и **улогом институција** у промовисању промена (Di Maggio & Powell, 1991), а на тај начин се структуришу социјалне релације актера који учествују у јавним аренама, где настаје колективна акција;
- 4) **нео-институционализам** се фокусира на способности управљања у бављењу друштвеном проблематиком;
- 5) **трансформација управљања** и реконфигурација институционалних капацитета не сагледава се само као задатак актера који имају интересе или лидерске квалитете, или као мобилизација коалиција како би се извршиле корекције легалног оквира и структура организација – у питању је "трансформација референтних нивоа и праксе, који дају смисао колективном деловању и укључују то у дневне рутине" (Healey, P., et al., 2003; Innes, E. J., Booher, D.E., 2000). Ослањајући се на социо-конструктивистичку верзију нео-институционализма<sup>19</sup>, планирање се позиционира као део континуалног процеса успостављања управљачких капацитета у специфичном простору или миљеу (Cars, G., et al., 2002). У

---

<sup>19</sup> Pifers J. (2007) истиче да се усмерава на односе међу самим интересним групама, те начин на које групе организација делују једне на друге да би утицале на јавни сектор. Доминантно поимање односа између државе и друштва је постало поимање мрежа или заједница. У тим идејама, које се односе на процес формулисања политика, државне организације су само мали део великог броја једнаких учесника, а не главни актер. Чланство у заједницама се дефинише постојањем заједничких вредности. Насупрот томе, идеја мрежа је често више механичка, при чему се припадност дефинише кроз интеракцију.

теорији планирања овај правац представљају Хили (Healey, P. ), Хилијер (Hillier), Инес (Innes, E. J.), Џенсен и Ричардсон (Jensen and Richardson) и блиско су повезани са студијама анализе политика (Hajer, M., Wagenaar, H., 2003).

Нарочито важан је приступ нео-институционализма, као основа за унапређење теорије управљања.<sup>20</sup> Која је његова улога у планирању? **Нео-институционализам** се препознаје као утицај друштвених наука и део методолошких промена у планирању (Healey, P., 2007). Најважније обележје приступа је аналитичко повезивање политичких структура, процеса и садржаја. Ауторка нео-институционализам смешта у контекст трансформативних циљева планирања и наглашава промену окружења планирања у којем се акценат даје управљању. Лоундис уочава већи број разлика између традиционалног (старог) и новог институционализма, а као најважнију наводи то што се у новом институционализму институције не посматрају као основа вредности, већ се начин на који оне уједињују вредности и јачају односе посматра критички (Lowndes, V., 2009). Наглашавање "скривених" институционалних образаца који усмеравају активности просторног планирања испод његовог формалног оквира (планерске регулативе, административне организације, процедуре и сл.), помаже да се расветли култура планирања као аналитички концепт, а не као нормативна парадигма. Нео-институционализам упућује на важност норми и институција за разумевање и анализу. Нове институције се јављају на темељима или рушевинама старих, људи их граде по традицији или учећи од других, опонашајући или следећи моделе. Оне се извозе и шире, при чему показују своју снагу и развијају специфичне начине преживљавања, развијају се у фазама, итд. Другим речима, за анализу институција важно су али не и довољно полазиште норме и правна регулација. Анализа правне регулације мора се доградити анализом ширег друштвеног контекста, укључујући и традицију и историју институција, да би се могло доћи до научно прихватљивог и релевантног тумачења. Шири друштвени контекст несумњиво је важан као поље или контекст који ограничава или, напротив, повољно делује на могућности развоја одређених институција (Healey, P., 1997b). Локална институционална окружења омогућавају локалној самоуправи

---

<sup>20</sup> Ово је и основни проблем истрживања у докторском раду.

"да не ради само различите ствари, већ да и исте ствари ради другачије" (Lowndes, V., 2009). Са друге стране, правна регулатива и одређени тип институција утичу на друге појаве у друштву, имају одређене учинке па их је могуће посматрати и као релативно независну варијаблу. Тако се у раду посматрају и европски утицаји - регулатива у подручју служби од општег значаја и европска просторна политика.<sup>21</sup> Лоундис такође каже да су нови институционалисти своју пажњу посветили институционалним утицајима "одоздо-нагоре", наглашава значај интеракција у оба смера и фокусира нову институционалну перспективу на анализу урбанистичке политике на више нивоа. Ова ауторка наводи да се степен локалне специфичности у урбанистичкој политици односи на степен аутономије и разноликости који ће виши нивои управљања толерисати, а да, у исто време, на више нивое регулације утичу снаге локалних институционалних обавеза (Lowndes, V., 2009).

У новом, друштвеном, економском и политичком поретку, у току великих глобалних промена стиче се утисак да су престале да постоје основе биполарних, ригидних дивергенција и чистих модела управљања. Наступило је **време** плуралитета, мултипликованих критеријума, флексибилних конвергенционих опција и **мешовитих система и процеса** (Damjanović, M., Đorđević, S., 1995). Ни **развој јавног сектора** није одређен неком незаобилазном "судбином", не постоји "један најбољи начин" организације јавног сектора, могући су многи облици организације (Pusić, E., 1995), а исто би се могло закључити и када је у питању **просторно и урбанистичко планирање у европским државама** у коме се преплићу, комбинују и коегзистирају регионално-економски, физичко-планерски и урбанистички приступи, односно својеврсна "хибридизација" приступа (Trkulja, S., et al., 2012).

Последњих година у Европи су све учесталије расправе о **трансформисању институција и процедура на свим нивоима управе**, подстицане различитим циљевима - од промоције компетитивних локалних економија до редуковања јаза између грађана, бизниса и државе, и уклањања такозваних демократских дефицита (Healey, P., 2007). Дебате, неретко

---

<sup>21</sup> Европска просторна политика која се спроводи од стране ЕУ као допринос европском идентитету, може се посматрати и као стварање општег теоретског оквира простора.

контрадикторне, су резултирале свим видовима трансформативних и модерних иницијатива на локалном нивоу у различитим земљама и у оквиру Европске заједнице. Као последица, углавном се стратешко планирање повезује са текућим институционалним променама, одражавајући варијетете концепција и критику сврхе и видова управљања. Ови напори нису типична борба за артикулацију различитих приступа и динамике територије око којих се углавном усмеравају политике и иницијативе, већ су више под утицајем **креирања нових арена и новог фокуса управљања**. Кроз димензију односа управе и друштва јављају се различити концепти у урбаном и просторном планирању и управљању. Управљање се сагледава као комплексан сет политичких заједница где се сустичу изградња партнерстава, коалиције, јавни дијалог и мреже, како би се креирале нове политике и правила. Овде је значајно и питање концепције промена у управљању и како се оне дешавају. Идеја да план, једном артикулисан, делује као примарни покретач развоја, "углавном је дискредитована заједно са урушавањем утицаја јавног сектора" (Friedmann, J., 2004). Проблем третмана управљања просторним развојем је и тај што се претпоставља да капацитети већ постоје и да их је само потребно ослободити измештањем бирократских процедура и додавањем краткорочне финансијске помоћи. Хили сматра да је утицај економског престојавања и реструктурисања пренебрегао не само локалне економије, већ и позицију различитих учесника и шароликост институција и њихових капацитета (Healey, P., 2003). "Изазов за планирање је развијање нове праксе" (Healey, P., 1997). То подразумева искорак, прихватање диверзитета знања, постојање капацитета за одговор на промене и профилисање планерског поља деловања на "оно између" политика интереса и права гласа. За одговор на промене треба да постоји и разумевање, а институционализација промена је најтеже спроводива у јавном сектору од којег се очекује већа флексибилност. Инсистирање на потреби да планирање буде иновативно и у сталној потрази за новим солуцијама и откривању нових институционалних аранжмана кроз које је могуће утицати на промене, радије него им служити као ограничење, значи и другачија очекивања. Иновативност не подразумева успех само због покушаја нечег новог и сваку иновацију треба гледати као експеримент који омогућава учење.

Постоји и заједничка платформа у односу на планирање "за структурне промене" (Schon, D., 1983; Friedmann, J., 1983; Friedmann, J., 2004), а то је да планирање треба да буде схваћено као процес сазнања који ће захтевати континуално праћење и критичку рефлексију од стране планера и релевантне јавности. При томе, Фридман истиче да "како такво планирање институционализовати, представља један од највећих изазова суочавања професије" (Friedman, J., 2004). Међутим, већина концепата је још увек новина, па и недовољно развијена, и стварају недоумице код оних који треба да их примењују, али и код оних који их израђују. Померање пажње на ефективно управљање развојем и сарадњу актера представља нови задатак за планере, али и за државу.

## **2.6. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА И ОСТВАРЕЊЕ КОНЦЕПТА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА**

"Правило је све више служити, па и подилазити интересима приватних предузетника и стварању профита, док јавни интерес неретко остаје занемарен и затамњен, наносећи у подручју грађевинског права катастрофалне последице на дужи рок." (Коргић, I., 2009).

Нарочито је запажена улога института **одобрења плана** у примени **концепта јавног интереса**. Контрола основа за његово остварење<sup>22</sup> једна је од основних премиса поступка контроле усклађености планских докумената која се врши од стране вишег нивоа управе а за потребу давању сагласности на те планске документе. Јавни интерес није статична категорија, а Зековић указује да је често присутно и изједначавање општег и јавног интереса, али се разлика види у дефиницији по којој је "јавни интерес општи интерес уздигнут на ранг правног регулисања, тј. онај општи интерес који је правно утврђен и изражен" (Зековић, С., 2006). Према истом аутору, одреднице јавног интереса су:

---

<sup>22</sup> Лилић сматра да у демократском друштву функција "заштите јавног интереса" није задатак управе, већ је то функција других државних органа, пре свега јавног тужилаштва и судова. Суштина управног поступања није "заштита" већ "остварење" јавног интереса. Он наводи да са правно-теоријског становишта "заштита" јавног интереса подразумева изрицање санкције (због теже повреде закона), док "остварење" јавног интереса подразумева одређивање диспозиције. Концепт да је управа задужена за "заштиту јавног интереса" реликт је ранијег периода јединства власти у којем је управа изједначена са судством (Lilić, S., 2016).

1. то је интерес целе друштвене заједнице или појединих делова;
2. јавни интерес је саставни део правног поретка земље;
3. у случају противљења да се остваре захтеви садржани у јавном интересу, њихово остваривање се може обезбедити применом државне принуде.

**Схватање јавног интереса је нарочито важно ревидирати у области планирања и уређења простора.** Током неколико деценија након Другог светског рата јавни интерес је служио као главни легитимизациони основ планирања, како у европским плуралистичким демократским државама са тржишном економијом, тако и у политички монистичким планским економијама у Источној Европи. Поставља се питање да ли је јавни интерес још увек главни легитимизациони основ планирања? Условно, да, односно увек када је могуће једнозначно показати да је реч о несумњиво јавном интересу. Петовар и Вујошевић суштину проблема виде у томе што најмоћнији парцијални интереси теже да се обавију "ауром" јавног (заједничког, општег и сл.) интереса, у настојању да тиме освоје празан простор у којем могу да се наметну и остваре. Стога, основно је да се дефинише шта планирањем треба да се постигне (улога, циљ, мисија и сл.), а затим коме служи планска акција (којим интересима, која му је вредносна основа и позадина, како се уравнотежују јавни и приватни/индивидуални интереси, итд.). За развој еманципаторског и модернизаторског планирања кључно је да планери играју на карту јавности, контроле од стране јавности, заштите јавног интереса и партиципације која томе води, а нарочито оне у којој важну улогу играју тзв. обични грађани, поред других моћнијих "стејкхолдера" (Petovar, K., Vujošević, M., 2008). Лојд указује да неретко постоји/преовлађује мишљење да оно што је добро за заједницу штети појединцу који инвестира или је ситуација обрнута, када инвеститор остварује свој интерес за рачун општег (Loyd, G., 2006). Сличне су и тезе по којима доминација приватног може да доведе до претеране узурпација простора и деградације јавних садржаја у њиховом квалитету или опсегу, док наметање воље већине може да скрене развојне процесе ка нижим стандардима, смањењу ефикасности коришћења простора и економским ефектима истог, уз неминовну правно-социјалну мајоризацију и нарушавање демократских капацитета друштва. Усаглашавање овог односа и њихова коегзистенција у простору изазов је који свој



правно-процедуралну извод има у плану. Наравно, оном који је резултат јавне дебате, прецизних процедура и транспарентног процеса израде (Шећеров, В., Филиповић, Д., 2015).

Као документ који пролази (изразито) рестриктивну процедуру израде и усвајања и има карактер општег правног акта, план је логичан механизам омогућавања јавног интереса у простору, он га лоцира и раздваја и суштински даје предлог за његово правно установљење, па се може рећи да је план и *судија и џелат јавног интереса* (Шећеров, В., Филиповић, Д., 2015). План уме да буде изузетно оружје у рукама зреле и одговорне управе којим контролише сопствени развој и штити јавно/опште од неадекватног коришћења, али и погодан изговор за (зло)употребу у интересу наручиоца. С обзиром да притисак на јавно/јавни простор и јавни интерес све више расте, то даје посебну улогу институту одобрења плана у контроли премиса за његово правилно дефинисање и остварење. Случајеви у којима план постане "саучесник" у нарушавању јавног интереса, односно легитимизациони основ таквог понашања су у нашој пракси све чешћи, те значај надређеног правног надзора расте.

Дефинисање појма јавног интереса, начин његовог издвајања у физичком смислу, или однос према осталом земљишту, уређен је у Србији (на директан или посредан начин) већим бројем прописа - Уставом Републике Србије, Законом о планирању и изградњи, Законом о експропријацији, итд. Важећим Уставом из 2006. године, по први пут се од средине двадесетог века јасно издваја јавни и остали интерес, површине и објекти као равноправни субјекти у простору, те се власништво над грађевинским земљиштем транспонује од државног/друштвеног, ка јавном и осталом/приватном. Закон о планирању и изградњи (ЗПИ) овом проблему прилази са становишта планског издвајања и поделе земљишта и из угла утицаја јавности у току или након израде планског документа, док Закон о експропријацији формално естаблира институт експропријације и истиче јасне ситуације када се овај механизам примењује. Експропријација је дозвољена искључиво у сврху јавног интереса. У складу са чл. 20. тог закона (Закон о експропријацији, "Сл. гласник РС", бр. 53/95, 23/01 и 20/09), Влада може утврдити јавни интерес ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: образовања, здравства, социјалне заштите, културе,

водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе одбране земље, обезбеђења заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, за експлоатацију рудног блага, за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица, за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући и изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и прибављање неизграђеног земљишта потребног ради расељавања насеља или дела насеља, ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом. Додатно, Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију непокретности које су према уговору о заједничком улагању у привредно друштво, односно о заједничком оснивању привредног друштва, који је закључила Република Србија, неопходне за обезбеђење неновчаног улога Републике Србије у то друштво, а које су обухваћене тим уговором или одговарајућим планским актом. На овај начин, посебним законом се, само за потребе једног пројекта, може прописати основ за експропријацију непокретности, који није експлицитно предвиђен у важећем Закону о експропријацији – као на пример изградња пословно-стамбеног комплекса, са пратећом инфраструктуром.<sup>23</sup>

## **2.7. УСМЕРАВАЊЕ ПРЕМА ЕФИКАСНОСТИ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ - НОВИ ЈАВНИ МЕНАЏМЕНТ**

Нови јавни менаџмент представља радикални раскид са неефикасним бирократским апаратом. Заснива се на приватизацији јавног сектора, дерегулацији, децентрализацији, али и на суштинској промени природе пословања владе.<sup>24</sup> Модел јавне управе, базиран на новом јавном менаџменту, изведен је из

---

<sup>23</sup> Неки од актуелних пројеката у Србији пропраћени су великом дозом скепсе и око планских решења и око саме идеје. Формално испоштована процедура није увек довољна да се пројекат прихвати са осећањем припадности становника локалне заједнице, нарочито уколико се јавни интерес утврђује доминатно за намене које по правилу не припадају тој категорији (ексклузивно становање, комерцијала и др.). (наведено према: Шећеров, В., Филиповић, Д., 2015)

<sup>24</sup> Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент*, Београд, 2002, стр. 8.

модела управе као јавне службе. Карактерише га једнакост у третману са грађанима, захтев друштвене праведности, одговорност за сопствено деловање и деловање подређених, извршавање јавних програма и давање предности потребама грађана пред потребама управе. Овакав, у основи демократски приступ, захтева промене у јавној управи, а пре свега, захтева **изградњу променљивих структура**, супротно стабилности традиционалне бирократије. Те промене обухватају неколико кључних питања: децентрализацију, деволуцију, временско ограничење и рокове за извршавање пројеката, програмирање рада кроз пројекте, уговор као правни основ за многе делатности управе, нови систем вредновања и вредности (одговорност управе, легитимитет, друштвена праведност, законитост, заштита права грађана, фер поступање, и сл.), перманентан организациони развој, ширење одговорности према грађанима и укључивање клијената у њих. Нови јавни менаџмент **није једнообразан облик управних реформи**. Напротив, његова примена се разликује од земље до земље, па и између појединих општина у оквиру једне земље.

"Нови менаџери" на државу јавног старања гледају кроз лупу система испоруке заснованог на тржишту, чији је смисао и циљ да се ојачају потрошачи, а да се менаџери ослободе стега политике и синдиката. Менаџери у први план стављају економске вредности, принципе и критеријуме, а најпре однос трошкова и ефикасности, све на фону идеолошког покрића о "деполитизацији одлучивања у јавном сектору" (Vujošević, M., Petovar, K., 2006). Ново менаџерство ("new managerialism") у државном и другим деловима јавног сектора као своје саставне полуге има наглашавање важности процедура, оперативног менаџмента и техничких страна (инструментална рационалност), у односу на политичке и социјалне аспекте одлучивања (циљна/супстантивна рационалност). Функције јавног сектора све се више диспергују на друге актере изван владе, у складу са дељењем и фрагментисањем комплекснијих проблема на већи број мањих, који се решавају појединачно. У планирању, ово менаџерство се манифестује кроз небројене облике умрежавања ("networking"), ортаклука ("partnership"), посебних поступака за решавање појединачних случајева и сл., и – у свему томе – комплексну планску комуникацију и интеракцију међу учесницима, а у првом реду међу "стејкхолдерима".

Са појавом "новог менаџерства" на политичкој сцени, планери остају у врло компликованој позицији.<sup>25</sup> "Нови менаџери" данас диктирају темпо планерима. Они пожурују рад на планским одлукама, инсистирају на бржем издавању планских и грађевинских дозвола, поједностављују и редукују процедуре припремања и доношења одлука, партиципацију своде на пуке јавне консултације о већ припремљеним одлукама (у поодмаклим фазама одлучивања), што, све заједно, оставља мало простора и времена за широку, продубљену и квалитетну јавну партиципацију и извесност имплементације.

Из разлога што је улога грађанина у концепту новог јавног менаџмента редукована на улогу "пуког потрошача (јавних услуга)", Вујошевић и Петовар виде сличност овог концепта са теоријом критичког прагматизма који на грађање-учеснике у одлучивању гледа најпре као на стејкхолдере. Овде ћемо се осврнути и на став да мотиви критичког прагматизма у планирању и новог менаџерства у јавном сектору не морају бити идентични. С тим у вези, аутори истичу да комуникацијско-колаборативни планери на њему инсистирају управо из разлога да се у планском процесу не занемари интересна страна, односно потребан социополитички набој у припремању и доношењу одлука – процес мора да буде фер и партиципаторан управо због тога што представља "вредност по себи" и што је то једини начин да се "чује глас свих актера", што све скупа на најбољи начин обезбеђује почетни демократски легитимитет процесу. Главна мисија планера види се у обезбеђивању неспутане комуникације за успостављање компромиса и постизање консензуса, као и у томе да актери буду потпуно информисани, тј. да им се обезбеди сазнајна и друга подршка да могу доносити квалитетне и спроводиве одлуке (осим што су и демократске). То је и начин да се задржи (било каква важнија) улога планера у **све широј дерегулацији одлучивања у јавном сектору**, користећи своја неоспорна искуства везана за структурисање и усмеравање преговарања и одржавање неспутане планске комуникације (Vujošević, M., Petovar, K., 2006). На другој страни, "нови менаџери" у јавном сектору се много мање баве том страном процеса, већ у њему гледају

---

<sup>25</sup> "Нови менаџеријализам" је настао управо у помаку од старог "професионализма бирократије", чији је еминентни део чинило управо традиционално планирање, ка управљању у којем доминирају бизнис и корпорацијске вредности, као и техничко-економске процедуре, критеријуми и начин размишљања.

процедуралну структурисаност и уређеност са становишта ефикасног оперативног руковођења (управљања) и имплементације одлука (Sager, T., 2005). Но, ако занемаримо (некакве) друге аспекте процеса партиципације<sup>26</sup>, односно, ако планска комуникација задовољава захтеве "снаге аргумената, а не аргумената снаге", то обећава и да би исход такве комуникације могао бити у јавном интересу. Улога планера у овом процесу види се кроз утицај на смањивање манипулације, а тиме и на снижавање политичких трансакционих трошкова.

Специфично је обележје савременог друштва висок степен функционалне диференцијације. Првенствена **оперативна метода** интеграције ове све веће неопходне разноврсности јесу баш **поступци, правне процедуре**. У поступцима се проверава непротивуречност система материјалног права. Поступци постају главни темељ правне сигурности изградњом **процедуралних начела** која се сматрају тековином развоја правне државе уопште, и стога су сразмерно стабилна у времену и начелно независна од државних граница. Процедуре су, дакле, достигнуће система. Нису безалтернативно детерминисане, с обзиром да зависе од других структура које садрже бројне претпоставке. XXI век, по много чему, у савременом свету је почео као век процедуре. Процедуре су неминовност, јер су напосто оквир за редослед потеза. Иако постоје ради ефикаснијег приступа одређеном проблему, никако нису оквир који би обухватио све аспекте одређеног питања и безусловно разрешио сваку могућу дилему. Штавише, процедуре се суштински (непрестано) надограђују, а уочени проблеми и пракса су темељ њиховог усавршавања. Тако се, уосталом, дограђују и планске процедуре – последња таква доградња у нас је била везана за институт раног јавног увида (2014), претходна за (стратешку) процену утицаја на животну средину (2009), итд. Према Пајовићу, поступак је скуп прописаних радњи које онај ко доноси неки правни акт или га извршава, мора обавити при његовом доношењу или извршењу (Пајовић, Д., 1995). У складу са важношћу одлуке (планског акта) која треба да се донесе прописује се прецизнији, обимнији и сложенији поступак.

---

<sup>26</sup> Кроз плански процес планери настоје да унапреде партиципацију, да шире и продубљују демократска права, дају подршку грађанству и усмеравају расположива средства ка широком кругу актера и да на тај начин јачају делиберативну демократију. Такође, планерима су важни и други критеријуми у јавном дискурсу, будући да у условима значаја разних и различитих интереса циљају управо на политизацију поступка (Sager, T., 2005).

Јединствена теорија процедура не постоји, па ни планских процедура, а **процеси креирања и доношења планских развојних докумената** разликују се од државе до државе, с обзиром на специфичности тих држава. Економски услови, расположиви ресурси, политички императиви, потребе у држави и низ других чинилаца одређују приступ изради планских докумената (наравно, разлика није само у процесу израде, већ постоје и значајне разлике у природи самих докумената и њиховој ширини и сврси).

Питања процедура повезана су, такође, и са **питањем правде**. Но, треба имати на уму и да сама процедурална правда није довољна. У савременом друштву, правда зависи од **признавања и испуњења људских права**.<sup>27</sup> Шта је правда у датој ситуацији не може бити никада дефинисано једном и заувек. Сваки део кодифицираног закона или људских права у ту сврху, биће изложен преиспитивању и ревизији како се друштва развијају, а нови проблеми и интереси морају бити узети у обзир.

Луман сматра да су процедуре за доношење одлука регулисане правом једно од најистакнутијих обележја политичких система модерних друштава. У најмању руку красе фасаде тих система; али нису без значаја за садржај одлука чак ни тада када њега одређују материјални критеријуми. Тежину процедуралних и материјалних премиса понашања тешко је оценити, али несумњиво је да ипак постоји и одређена јединственост начина посматрања, извесна хомогеност предрасуда, која би се могла сажети кроз следеће ставове: сам поступак није критеријум истине, али позитивно утиче на исправност одлука; омогућава и канализира (усмерава) комуникацију; гарантује доношење одлука независно од тога да ли функционише логика и да ли она отвара пут до решења која су једино исправна; при утврђивању истине служи отклањању предвидљивих препрека. Претпоставка је и да јавност поступака позитивно утиче на утврђивање истине,

---

<sup>27</sup> Многи су ово увидели кроз горко искуство. Опште прихваћена ствар на пример у Немачкој међу правним стручњацима до 1933. године је била да је правда једино дефинисана као **процедурална правда** (формални принцип владавине закона). То јесте, под условом да је пресуда судије заснована на писаном закону, а он је донесен на овај начин се сматрају правденим (правни позитивизам). Међутим, Хитлер је дошао на власт унутар уставног оквира Вајмарске Републике, а његова свирепа дела расног геноцида су следила формални оквир владавине закона. Нацистичка диктатура је била легална, у смислу формалног испуњења захтева писаног закона, али није била легитимна у погледу поштовања основних принципа правде; она је одржала оно што је било написано, али је сломила дух закона.

но, све су ово и даље неформулисане премисе и приказ циљева који су везани за одређене вредности, при чему социјални услови понашања и зависност процедуре о опсежнијим, структурираним друштвеним системима ту остају неосветљени. Ни чисте правне ни чисте стварне теорије не могу бити адекватне овој теми будући да она у задатим структурама смисла и у стварном понашању има своја два пола, чији међусобни однос треба да схватимо као променљив. (Luhmann, N., 1992).

Ако се узме у обзир да норме процесног (формалног) права имају за сврху и заштиту субјективних права (посебно основних људских слобода и права), онда се оне не могу сматрати само као формално право у односу на суштинско материјално право (Lilić, S., 2009).<sup>28</sup> Ни поставке урбанистичког материјалног права се не могу остварити без постојања одговарајућих правила урбанистичког и других поступака који се односе на урбанистичку делатност. То значи да је урбанистичко процесно право у корелацији са урбанистичким материјалним правом јер се у **одређеним процедурама остварује смисао и садржина норми урбаног материјалног права..**

Према савременим захтевима, кроз законом прописан (плански) поступак потребно је осигурати **демократичност, поштовање људских права, транспарентност, партиципацију, интегралност** и сл. (UNECSE, 2008; СЕМАТ, 2000). **Интеракциони облик процедуре** нема само функцију да исфилтрира употребљива становишта (аргументе) одлуке: она служи и сасвим непосредно ублажавању конфликта, она слаби и исцрпљује учеснике, преобликује и неутрализује њихове мотиве у току једне историје, у којој се при елиминацији алтернатива мењају прикази и ангажмани у приказима. Друштво се може одрећи других, далеко драстичнијих средстава за потискивање конфликта само ако је ова могућност институционално осигурана (Luhmann, N., 1992). Контрола законитости планског поступка је стога један од важних аспеката института одобрења плана.

---

<sup>28</sup> Чињеница је да у реалном правном поретку има знатно више норми материјалног него процесног права, но, без процесноправних норми, ни материјалноправне норме не би биле делотворне и право као систем не би се могло остварити (Lilić, S., 2009).

## 2.8. УПРАВЉАЊЕ ДРЖАВОМ И РАСПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ

### 2.8.1. Децентрализација и принцип супсидијарности

#### 2.8.1.1. Појам и облици децентрализације

**Развој државе** условио је пораст броја и врсте послова које би њени органи требало да обављају. Са издвајањем **управних послова**, нужно се поставило и питање њихове прерасподеле између органа централне власти (*хоризонтална* прерасподела), као и између ових органа и органа локалних заједница (*ветрикална* прерасподела). Како су се током историје појавили послови који се морају обављати на нивоу локалне заједнице, тако су се издвојили и облици локалне<sup>29</sup> и регионалне<sup>30</sup> самоуправе. Нивои локалне и регионалне самоуправе се разликују од државе до државе. То могу бити покрајине, области, окрузи, жупаније, и сл. Свирчевић каже да у свакој држави постоје централни органи државне власти, чија се овлашћења простиру на читавој државној територији, као и да поред њих, постоје и органи чија се власт не простире на читавој државној територији, а у правној теорији су означени као *нецентрални органи*. Надлежност ових органа може бити утврђена на три начина, применом три различита критеријума, од којих је најважнији *територијални*. Дакле, ако се њихова надлежност простире на одређеној ужој територији државе (села, парохије, општине, градови, срезови, окрузи, нахије, санџаци, вилајети, грофовије, дистрикти, департмани и сл.) онда су они конституисани по *територијалном* критеријуму и означавају се као *локална управа* (Свирчевић, М., 2011).

У теорији државе и права сматра се да **однос између централних органа и локалних органа државне власти** има два облика, који су означени као:

- 1) централизација и
- 2) децентрализација.

---

<sup>29</sup> Локална самоуправа представља основни (базични) и готово универзални облик територијалне децентрализације. Универзалност јој даје чињеница да постоји свуда у свету.

<sup>30</sup> У случају да је локална самоуправа организована као вишестепена, онда је уобичајено да се највиши ниво назива регионалном самоуправом. Могуће је да такве јединице истовремено буду и највише територијалне јединице испод државног нивоа, или да изнад њих постоје региони. За разлику од региона, проосторно су мање и имају обележја самоуправе или аутономије. Типичан пример су жупаније у Хрватској.



**Централизација**, подразумева такав систем у којем су локални органи у пуној зависности од централних органа државне власти. Локални органи представљају, заправо, пуке извршиоце воље централних органа државне власти, који их постављају и разрешавају, одређују њихову надлежност, контролишу законитост и целисходност њихових аката, и уопште, одржавају контролу над њима. **Децентрализација** подразумева такав однос између локалних и централних органа власти у којем (ови) први имају одговарајући правно загарантовани степен самосталности у односу на ове друге - у поступку обављања државних послова. Ови органи су познати као *децентрализовани локални органи државне власти*. Њихова аутономија је, додуше, ограничена правом контроле законитости коју над њиховим радом врше централни органи, што заправо значи да централни органи не могу вршити контролу целисходности аката локалних органа нити према њима поступати тако што ће примењивати своја дискрециона овлашћења (Свирчевић, М., 2011). На сличан начин се о овом питању закључује и у другим изворима, односно од стране других аутора: **Централизација** представља обављање свих послова (власти) од стране централних, државних власти.<sup>31</sup> Блажи облик централизације представља **деконцентрација** власти, која подразумева премештање одређених послова на представнике централних власти, при чему она и даље има пуни надзор над извршавањем ових послова. Супротност централизацији представља **децентрализација**: "У најширем смислу, децентрализацијом се означава сваки **облик умањивања моћи одлучивања центра о јавним пословима** у корист неких других, нецентралних субјеката (локалних и регионалних јединица, друштвених група, удружења грађана, јавних служби и других колективитета). Она је, стога, увек усмерена ка добијању извесне самосталности делова једне целине у односу на заједничку власт те целине, тј. у односу на централни ниво одлучивања."<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Симболички, овај вид организације најчешће је представљен у облику пирамиде, на чијем су врху концентрисане функције одлучивања и управљања. Ова конструкторија, међутим, има само теоријски значај, јер је практично неостварљива и нигде не постоји у апсолутном облику.

<sup>32</sup> Република Србија, Министарство државне управе и локалне самоуправе (2014). *Децентрализација и примена принципа супсидијарности у Европи и Србији* (водич), Београд, 70 стр.

Вујошевић децентрализацију<sup>33</sup> види као "**процес проширења локалне аутономије** расподелом надлежности између разних и различитих институционалних нивоа власти, тј. преносом овлашћења и одговорности са државних власти на регионалне или локалне власти (или и на једне и на друге), као и пренос јавних овлашћења на приватни сектор (у разним формама политичко-управне и економске децентрализација), полазећи од принципа вертикалне и хоризонталне супсидијарности." (Вујошевић, М., 2008). Према Келзену централизација и децентрализација су основни облици државног уређења и "сви проблеми централизације и децентрализације ... у ствари су проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују" (Kelzen, Н., 1951).

**Предмет децентрализације** је, дакле, вршење јавне власти и она се спроводи преношењем овлашћења за вршење послова јавне власти са централног (државног) на нецентралне (недржавне) субјекте. **Облици децентрализације** разликују се према области у којој нецентрални субјекти стичу самосталност (политичка<sup>34</sup>, административна<sup>35</sup>, економска<sup>36</sup>, фискална<sup>37</sup> и децентрализације у

---

<sup>33</sup> Може се предузимати и одвијати кроз разне посебне облике, а основни су: а) "**Деконцентрација**", што је преношење појединих активности и надлежности са министарстава или националних служби на ниже нивое, на пример, кроз формирање њихових локалних односно регионалних органа/испостава, са циљем да се послови обављају економичније и ефикасније. На тај начин ови органи остају део централне власти, у погледу функционисања, руковођења, финансирања, одговорности и контроле рада, па деконцентрација не имплицира јачање самосталности, независности и одговорности локалних власти/самоуправе; б) "**Делегирање**" је облик децентрализације који обухвата пренос појединих активности са централног нивоа власти на локалне власти/самоуправу (најчешће општине), чиме локална власт самостално извршава поверене прописе, али не доноси прописе којима се уређује обављање ових послова, па државна управа контролише њихово извршавање; ц) "**Деволуција**" означава преношење послова (надлежности, одговорности и овлашћења) са државног нивоу у изворну надлежност и одговорност локалних власти, чиме локална власт јача, интенционално у интересу грађана. Овој је највиши степен децентрализације. Односи државне управе и локалних власти почивају на принципима сарадње, а не субординације. Органи локалних власти имају пуну одговорност у одлучивању, финансирању, управљању и остваривању донетих одлука; д) "**Дестатизација**" је процес преношења јавних овлашћења на приватни сектор, односно, на тржишни механизам, нпр., кроз тзв. "**економску децентрализацију**".

<sup>34</sup> Означава преношење послова власти са централних (тј. државног) на нецентралне (тј. недржавне) субјекте са правом недржавних субјеката да мање или више самостално одлучују о тим пословима и да их обављају под надзором централних органа, као и да добију финансијска средства за обављање тих послова.

<sup>35</sup> Подразумева приближавање државне управе грађанима (деконцентрација) и поверавање обављања послова државне управе недржавним субјектима (делегација). У оба случаја ради се о тзв. slabим видовима децентрализације.

<sup>36</sup> Економска (тржишна) децентрализација представља пренос одлучивања о економским процесима са државе и других јавних власти на привредне субјекте и омогућавање деловања

другим областима), као и према степену добијене самосталности. Може се говорити и о децентрализацији у ужим областима (здравству, култури, планирању просторног и урбаног развоја, итд.). По правилу, децентрализација у једној области не значи много ако није праћена истим мерама у другим повезаним областима, односно подручјима која чине исти систем (на пр. политичка децентрализација губи своју суштину без фискалне и сл.). Када су мерама децентрализације обухваћена сва подручја једног система, такав систем добија обележја **децентрализованог система**. У погледу **степенa самосталности нецентрaлних субјектa**<sup>38</sup>, могуће је говорити о слабијој или јачој децентрализацији, а што зависи од врсте и облика пренетих овалашћења, као и од јачине надзора који спроводи централна власт. Када је у питању **територијална децентрализација** као облик политичке децентрализације, појмовима "самоуправа" и "аутономија" изражавају се разлике у степену самосталности нецентрaлних субјектa (територијалних јединица), па је стога "самоуправа" облик слабије, а "аутономија" облик јаче децентрализације. **Деволуција** означава територијалну аутономију у енглеском говорном подручју (Маринковић, Р., 1998). Децентрализација увек претпоставља извeстан степен подређености највишој јавној власти, односно могућност уживања самосталности, али у одређеним законским границама. **Потпуна децентрализација реално није могућа**, јер би се њоме негирала нужност да се мерама центра остварује јединство одређених циљева на читавом државном подручју, а тим путем и сама потреба постојања политичке заједнице. Из тих разлога, у сваком политичком систему **комбинују се елементи децентрализације и централизације**.

Када су у питању **модели децентрализације**, користећи се Келсеновом лествицом децентрализације (Kelsen, Н., 1998), Комшић сумира праксу 15 држава ЕУ пре великог проширења (2004-2007) и закључује да су три државе федералне

---

слободног тржишта. Мерама дерегулације јавне власти допуштају економске слободе и повлаче се из тржишног процеса. Под економском децентрализацијом у ширем смислу сматрају се и мере приватизације јавног сектора.

<sup>37</sup> Предмет финансијске децентрализације је финансијско осамостаљивање нижих нивоа власти од буџета централне власти. Локалне и регионалне власти добијају самосталне изворе прихода за обављање својих послова и управљају својом имовином од које стичу приходе.

<sup>38</sup> Код децентрализације, степен самосталности нецентрaлних субјектa никад не досеже квалитет којим се означава "независност", због тога што је независност виша и другачија категорија од децентрализације.

(Немачка, Аустрија и Белгија), а да осталих дванаест имају унитарно уређење. Он издваја и нов, посебан тип држава које назива регионалним, засновано на специфичној децентрализацији посредством уставних гаранција регионалне аутономије, а у које убраја Италију и Шпанију. За Велику Британију, без обзира на процесе асиметричне деволуције (преноса надлежности централних власти на ниво аутономних власти Северне Ирске, Шкотске и Велса), није могуће рећи да је из мултинационалне уније трансформисана у тип регионалне, или, пак федералне државе (Комшић, Ј., 2013, према Keating, 2007). У истом прилогу, Комшић наводи још једну "анализу процеса децентрализације и регионализације, специфичну по томе што обухвата све чланице Савета Европе и што групише 47 државних уређења у пет категорија: 1. савезне (федералне) државе; 2. високо децентрализоване државе; 3. прилично централизоване државе; 4. државе Источне Европе (нове чланице ЕУ и државе у процесу приступања) и 5. остале чланице у којима је организација регионалног нивоа још увек на дневном реду" (Комшић, Ј., 2013, према Van Cauwenberghe, 2007).

**Табела 1.** Приказ система власти у европским државама

<b>Унитаран</b> (са различитим степеном децентрализације)	Власт је у рукама националне владе, иако одређене надлежности могу бити делегиране владиним департманима за специфичне територијалне јединице или локалној управи	Данска Финска Француска Грчка Ирска Луксембург Холандија Португал Шведска Велика Британија
<b>Регионализован</b>	Власт "лежи" како код националне владе, тако и нижих националних нивоа, и сразмерно је подељена, што је одређено уставом или статутом	Италија Шпанија
<b>Федералан</b>	Власт се дели између националне и "регионалних" влада, где свака има аутономију у одређеним сферама и може доносити законе	Аустрија Белгија Немачка

(Извор: European Commission, 1997)

У савременим административним системима очигледно је и **јачање положаја локалних и регионалних нивоа власти**. Локална и регионална самоуправа, данас нису искључиво унутардржавно питање. Све чешће се на нивоу регионалних међународних организација<sup>39</sup> у Европи утврђују одређени стандарди и критеријуми за заштиту њиховог положаја. Локална и регионална самоуправа су уређене у складу са унутрашњим законодавством и представљају право становника одређене територије да врше послове од локалног интереса преко слободно изабраних представника, уз поседовање одређених финансијских средстава.

Децентрализација је инхерентно политички процес за који је неопходан снажан политички инпут. С обзиром да се ради о **преносу овлашћења и функција из политичког центра на читав низ суб-националних нивоа регионалне и локалне управе**, то често може да подразумева и отпор од стране административног апарата, нарочито зато што са децентрализацијом расте и важност субнационалне управе у локационом и инвестиционом одлучивању. Без политичке воље, децентрализација ће бити ниска или је неће ни бити. Режији децентрализације често подразумевају одређену коалицију јаких локалних политичких лидера у савезу са лидерима на националном нивоу. Предуслов децентрализације представља и постојање захтева за децентрализацијом који долазе са локалног нивоа, али и степен развоја локалне самоуправе, управна традиција и сл. Свеобухватне, снажне мере децентрализације политички су изазовне, али и ризичне. Финансирање је обично „Ахилова пета” свих програма децентрализације. Могло би се показати тешким ускладити потребна средства за вршење пренетих функција, у случајевима када међу општинама и регијама (регионима) постоје велике разлике у смислу фискалних капацитета. У идеалном случају, принцип фискалне еквивалентности подразумева да би они који желе да уђу у расходе требало да поседују и средства, иначе ће се то негативно одразити на фискалну дисциплину и довести до неразумног трошења средстава. Програми децентрализације могу појачати захтеве транспарентности. Ако децентрализација доведе до компликовања надлежности, може да проузрокује конфузију како код грађана, тако и код политичара. Највећи изазов представљају питања

---

<sup>39</sup> Видети у: Ђукановић, Д., 2004; 2003а; 2003б

легитимности децентрализације и локалне управе. Транспарентност се може постићи на више начина: јасним процедурама за ревизију локалних одлука, процедурама за подношење приговора грађана на локалне одлуке, као и лако разумљивим индикаторима учинка. Ефикасна децентрализација захтева да се овлашћења и одговорности подударе са реалокацијом финансијских, техничких и других ресурса. Ако то недостаје, децентрализација може да омета ефикасно планирање и умањи јавну подршку за политику. Реалокација кадрова такође може захтевати промену начина рада и културе, што захтева време за очекиване ефекте, али доводи и до периода стагнације пре него што се остваре позитивни резултати. Сукоб, односно неусклађеност интереса између централних и локалних власти је веома важно минимизирати. Могућност за такву појаву се види у случајевима када су на различитим нивоима управљања на власти различите странке или када се политичке амбиције градоначелника виде као претња носиоцима власти на државном нивоу. Правилно решавање ових питања је један од кључних елемената у обезбеђивању ефикасног и ефективног система планирања.

**Позитивни** ефекти децентрализација су: спречавање концентрације политичке моћи и омогућавање веће слободе - противтежа централној власти; локализација политичких конфликта; омогућавање грађанима да лакше учествују у управљању локалним пословима и пословима од општег интереса; потпуније задовољавање специфичних локалних потреба; побољшање квалитета јавних служби; већа флексибилност у управљању; спречавање претеране једнообразности у државном животу; брже и лакше остваривање права и обавеза грађана; отвореност локалних институција за утицаје грађана; већа легитимност одлука које доноси локална власт. Списак **недостатака** децентрализације мање је вредан од њених предности, али је важно да буде на одређен начин овде поменут: децентрализован систем је знатно скупљи, мање је ефикасан и сложенији је за управљање; носи одређену опасност од корупције и продора партикуларних интереса на рачун интереса државне целине; децентрализован систем мање је погодан за организовање јавних служби које захтевају сложене и скупе системе; отежава примену јединствених стандарда у задовољавању потреба грађана, итд (наведено према: Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2014).

Вучетић и Јанићијевић такође закључују да оба принципа, централизација и децентрализација, имају своје добре и лоше стране, с тим да су предности једног обично недостаци другог. Као **предности централизације** приликом доношења одлука они наводе:

1. јасно и тачно сагледавање целине - циљева, задатака и интереса целе државе, односно организације којом се управља;
2. изводљивост дугорочног планирања (одвојеност од тренутних потреба јединица у саставу);
3. уједињење партикуларних интереса и њихова интеграција у јединствену целину;
4. јединственост процедура на целој државној територији и
5. убрзавање поступка доношења одлука, односно лакша и примеренија употреба информационо-комуникационих технологија.

"Систем централизације је једоставан; није скуп; значи јаку, усредсређену, управну власт; има неоспорну надмоћност над системом децентрализације у свима пословима у којима треба имати много плана и методе; уопште, по том се систему послови воде са ширим погледима и јачим осећањем великих државних интереса, јер се воде с висине и из далека". (Јовановић, S., 1990).

#### **Недостаци централизације су:**

1. угроженост бирократизацијом и одвајање одлучујућег органа са врха хијерархијске лествице од подручних јединица које су у непосредном контакту са грађанима;
2. смањена ефикасност одлучивања - врх државне организације постаје "уско грло" у одлучивању;
3. спор, незаинтересован, крут и шаблонизован приступ спровођењу одлука од стране нижих организационих јединица (због непознавања разлога и мотива за доношење одлуке) - услед чега ниже јединице стално траже додатна упутства и директиве одозго
4. замирање иницијативе нижих јединица (Vučetić, D., Janićijević, D., 2006).

Децентрализација је један од темељних реформских процеса у савременим политичко-управљачким системима европских земаља. Реформама локалне

самоуправе покушава се остварити равнотежа међу тежњама за демократизацијом и ефикасношћу јавних власти. Земље консолидоване демократије, које уопштено карактерише већи капацитет локалних заједница, осећају кризу демократског легитимитета. Покушавају је решити и путем одређених нових решења у локалној самоуправи, попут непосредних избора начелника, снажења улоге референдума и других облика непосредне демократије, и слично. Земље у транзицији засад углавном схватају локалну самоуправу демократском институцијом те јој најпре придају важну улогу у трансформацији политичких система. Но, премда још нису довршиле демократску консолидацију својих институција, већ су суочене са захтевима за ширим обимом и бољим квалитетом услуга, ефикасношћу, рационалношћу и штедљивошћу.

Децентрализација не поприма једнаке облике на свим деловима државне територије. Зависи од типа, структуре и карактеристика насеља и других околности. Свакако не може бити једнака у великим градовима и малим општинама. У структури насеља и облицима децентрализације посебно се издвајају главни градови, врло велики градови, метрополитанска подручја, итд. Зато и децентрализација у њима завређује посебну пажњу и адекватну стручну припрему. Разлози децентрализације који су од директног утицаја на (просторно/урбанистичко) планирање су: шире укључивање грађана у управљање и руковођење пословима од јавног и друштвеног интереса; повећавање одговорног односа у свим сферама друштва; рационалнији однос према капацитетима и ресурсима у сопственим срединама, као део одговорног вршења власти; лакша и бржа корекција планова и програма који не дају очекиване резултате, сходно лакшем и бржем организовању; стручни приступ уједначавању традиционалних и савремених вредности, наспрам митолошких манипулација о приоритетима од стране централне власти; самосталније одлучивање о међурегионалној и другим облицима сарадњи и сл. Важно је истаћи и да "децентрализована држава" значи фрагментацију територије, фрагментацију актера и надлежности, буџета, интереса и, посебно фрагментацију оних који доносе одлуке. За планере и планирање, такве фрагментације заправо значе компликације. За државу, то значи преоријентацију (усмеравање у целисходнијем правцу) концепта планирања - мање командовања и контроле, а више



мобилизације различитих актера уз давање стратешких развојних оквира за управљање простором (просторним развојем). Наравно, то не значи да се држава одрекла улоге арбитра у решавању потенцијалних међурегионалних конфликта и сл. (Дабовић, Т., 2010).

Основно питање сваке децентрализације је изналажење праве мере између пожељног обима власти центра и обима власти нецентралних субјеката, која, пак није унапред одредива у смислу стандардног модела прихватљивог за све земље, већ представља резултат специфичности и потреба сваке земље понаособ. Земље у којима децентрализација није примарни модел управљања јавним пословима, у трасирању пута ка већем степену децентрализације морале би да анализирају претпоставке за преношење послова у смислу капацитета за њихово обављање и да обезбеде механизме за координацију и надзор над квалитетом обављања пренетих послова. Такође, делегирање моћи мора бити координирано, с обзиром да се може догодити да свака локална аутономија у трци за развојем "оде на своју страну", претећи кохезији државне територије као целине, а да не помињемо могућност потпуног одбијања тзв. LULU (locally unwanted land use)<sup>40</sup> пројеката и сл. Децентрализацију би требало пажљиво посматрати и са аспекта постојања, односно непостојања/одсуства планских политика и инструмената за било који од нивоа управе - локално и регионално планирање не могу бити довољни уколико на националном нивоу нису дефинисане политике и принципи (начела) развоја на основу којих се планира и усмерава развој, односно њиме управља на субнационалном нивоу (несумњиво је да њихово одсуство може да буде претња у смислу урушавања целокупног система, односно поремећаја његове равнотеже). Исто важи и у обрнутом смеру.

### ***2.8.1.2. Принцип супсидијарности у систему поделе власти***

Децентрализација се све више темељи на **принципу супсидијарности**, што значи да органи власти нижег нивоа (тзв. уже јединице), који су уједно најближе грађанима, треба да обављају већи део јавних послова, у складу са својим

---

<sup>40</sup> За више видети на [https://en.wikipedia.org/wiki/Locally\\_unwanted\\_land\\_use](https://en.wikipedia.org/wiki/Locally_unwanted_land_use), као и на [http://files.aliaba.org/thumbs/datastorage/lacidoirep/articles/PREL1003-Filippini\\_thumb.pdf](http://files.aliaba.org/thumbs/datastorage/lacidoirep/articles/PREL1003-Filippini_thumb.pdf)

финансијским и стручним капацитетом.<sup>41</sup> Овај, и други принципи **од значаја за утврђивање делокруга послова у надлежности јединица локалне самоуправе** промовисани су Европском повељом о локалној самоуправи усвојеном под окриљем Савета Европе (СОЕ, 1985). Сврха овог принципа је да послужи као опште правило за разликовање (јавних) послова који би требало да буду у надлежности локалних власти од (јавних) послова у надлежности регионалних и централних власти. Своју примену је нашао и при утврђивање надлежности органа Европске уније.<sup>42</sup>

С обзиром да се односи на расподелу надлежности између локалне самоуправе и виших нивоа власти, принцип супсидијарности је **један од важнијих принципа територијалне децентрализације**. Важно је истаћи и да првенство обављања јавних послова од стране локалних власти није постављено као апсолутно, већ као релативно, односно, ако локална самоуправа није у стању да обавља одређене послове због њиховог обима и природе, или ако не може да их обавља на ефикаснији (тј. успешнији) и економичнији (тј. јефтинији и бржи) начин у поређењу са другим нивоима власти, онда такве послове треба доделити у

---

<sup>41</sup> Основа принципа је да "мали" ентитети буду одговорни за узајамне односе, а ентитети вишег ранга интервенишу једино око ствари које превазилазе могућности мањих ентитета. Поједини од приступа посматрања супсидијарности гледају на појам као на концентричне кругове одговорности који се формирају темељем начела присности. Одговорност појединца се смањује како се одмичемо од средишта концентричних кругова. Насупрот тога, имамо став где се фаворизује више идеја суверености кругова (породица, наука, образовање, држава и сл.), с тим да сваки од кругова има важну улогу за целину. Ти кругови не морају бити концентрични, већ се понекад и преклапају. Сувереност кругова је потребна да би се одржала равнотежа међу њима, а улога државе јесте да осигура слободу деловања актерима који делују у различитим круговима или подручјима.

<sup>42</sup> **Начело супсидијарности** је службено прихваћено Уговором из Маастрихта. Своди се на то да ЕУ може интервенисати у оним подручјима у којима су подељене надлежности између Уније и земаља чланица. Рекло би се и да ово начело има амбивалентну улогу у ЕУ – са једне стране, оно отвара могућност деловања на заједничком европском нивоу које би требало да води ефикаснијем исходу него када би земље деловале независно, а са друге, ово начело се у исто време користи како би се сузио простор деловања ЕУ и разграничио пренос овлашћења на тела ЕУ.

У том смислу, могу се уочити позитивни и негативни елементи начела супсидијарности. Позитивне димензије се односе на то да власт на вишем нивоу има обавезу помоћи ентитетима на нижем нивоу, односно обавезу да заштити ниже ентитете када они изразе потребу за тим (нарочито ако су угрожена људска права и људско достојанство). Тиме се не угрожава индивидуална слобода, већ виши ниво помаже да се заштите и одрже те слободе. Негативне димензије супсидијарности односе се на то да друштво мора ограничавати акцију у оним доменима у којима могу деловати сами појединци. У економији, начело супсидијарности подразумева да оно што може најефикасније да обави тржиште, то треба и оставити тржишту (тржишту треба препустити све активности док је оно ефикасно). Када економске активности тржиште не може самостално да обави, нужна је одређена интервенција државе (социјална држава). Ако тржиште економије не осигурава људско достојанство, оно мора бити очувано на друге начине (путем социјалне државе).

круг одговорности вишег - регионалног и централног нивоа. Постоје и случајеви када децентрализацију није могуће извести на одговарајући начин или у подједнакој мери на свим нивоима територијалне управе. Проблем, рецимо, представљају ретко насељена подручја у којима вршити децентрализацију и није од значаја, односно није смислено, или, пак, када су општине као основни вид територијалне управе на локалном нивоу толико просторно мале (углавном из наслеђених, као резултат традиције и сл. разлога), да таква уситњеност не само да онемогућава конзистентно планирање просторног развоја, већ и укупног развоја, наравно, на одржив начин (концепт тзв. критичне масе)<sup>43</sup>. И поједине теме се "опиру децентрализовању" баш као што се опиру границама - општинским, регионалним, државним и сл. - такве су на пример превенција и планирање заштите од поплава (пример поплава у Србији, 2014. године и недостатак јединственог управљања речним системима) и сл. У таквим случајевима је важно да се одлучивање уступи вишим нивоима у циљу покривања већих територија адекватним стратегијама. Једно од решења је у укрупњавању - не само општина, већ и целина са заједничким територијалним идентитетом и интересима за које има смисла радити планско-стратешке документе, али исто тако и у промовисању партнерског односа између државе и нижих нивоа власти, с обзиром да ће у супротном стратегије просторног планирања бити тешко спроводиве на нижим нивоима управе (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., Живак, Н., 2008). О потреби постојања добро развијене мреже партнерских односа која се заснива на знању, информацијама и искуствима везаним за простор, указује се и у ЦЕМАТ документима: "Националне и регионалне политике могу да имају одлучујућу улогу у пружању интегралног и просторно заснованог оквира за реализацију управљања простором, но, може се, међутим, десити да постојеће административне структуре, у жељи да сачувају своју моћ и независност, пруже отпор променама које доносе принципи управљања простором. Ту значајну тензију треба пажљиво исконтролисати, како би различити актери усвојили принципе и праксу управљања простором и како би у њима видели пут ка

---

<sup>43</sup> Да би децентрализоване јединице биле ефикасне и позитивно доприносиле развоју неког подручја, морају бити довољно велике како у погледу популације која их настањује, тако и у погледу активности које обављају и прихода које остварују. Критичну масу је могуће увећати адекватном обуком локалних службеника и ојачавањем подручних институција. Децентрализација послова малим и slabим јединицама тешко да ће бити успешна.

компететнијем и мотивисанијем професионализму, и просторном развоју и кохезији." (СЕМАТ, 2006). Иако је садржина принципа супсидијарности лако схватљива, његова примена у пракси, односно приликом расподеле надлежности у уставу и законима, није нимало једноставна. У садржинском смислу, принцип супсидијарности упућује на тип послова које би локалне власти требало да обављају, али те послове не одређује, нити области у којима би они постојали. Објективно, у вршењу послова власти локални и виши нивои јавне власти појављују се као конкуренти и као партнери. Већина европских земаља прихватила је принцип супсидијарности, али се јавни послови које обављају локалне самоуправе разликују по врсти, садржини и степену самосталности, односно јачини надзора виших нивоа власти. Упркос разликама, може се идентификовати одређени број области у којима локална самоуправа обавља мањи или већи број послова. Област урбанистичког планирања, као важна за овај рад, део је тзв. "централног мандата" значајног броја развијених европских држава (друге области су социјалне и друштвене делатности, привредне делатности, полиција и јавни ред, заштита животне средине, итд).<sup>44</sup> Република Србија није ратификовала одредбу става 3. члана 4. Европске повеље о локалној самоуправи, те није обавезна на примену принципа супсидијарности. Но, Устав Србије, иако не садржи експлицитну формалноправну референцу која би упућивала на овај принцип, у суштинском смислу подржава овај принцип и имплицитно обезбеђује његову примену. Питање примене принципа супсидијарности и са њим повезаних питања територијалне организације, локалне и регионалне самоуправе, нису предмет преговора о чланству у Европској унији. Територијална организација се традиционално сматра унутрашњим питањем сваке државе, па у том погледу нема изричитих захтева, односно стандарда. Питање успостављања, пак, статистичких региона и њихове усклађености са прописима ЕУ - НУТС номенклатура - предмет је извештавања Европске комисије када су у питању земље кандидати.

---

<sup>44</sup> Local authority competence in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007.

## 2.9. ЕВРОПСКА ИСКУСТВА У ПЛАНИРАЊУ И УПРАВЉАЊУ ПРОСТОРНИМ РАЗВОЈЕМ У ОДНОСУ НА ТЕРИТОРИЈАЛНУ ОРГАНИЗОВАНОСТ

По правилу, у складу са територијалном поделом одвија се и законодавна и регулативна активност преко које се дефинишу улога и значај појединих нивоа планирања (управљања).

Административно посматрано, **просторно планирање се у пракси обавља на различитим нивоима управе** - најчешће, националном, регионалном и локалном. Просторно планирање на **националном нивоу** усмерава просторни развој на националном нивоу, као и праксу планирања на нижим нивоима управе. Национално просторно планирање служи и као инструмент политика дистрибуције економских активности и социјалног благостања између региона, када добија и знаке национално-регионалног планирања. На **регионалном нивоу**, просторно планирање је инструмент обликовања развоја, а на **локалном/општинском нивоу**, у већини земаља се преваходно фокусира на планирање коришћења земљишта, са циљем регулисања режима коришћења и власничких односа над земљиштем. Наведене две димензије – функционална и административна - представљају оквир унутар кога се може поредити место и значај система планирања у различитим земљама.

Бројни европски документи указују на различита искуства у управљању просторним развојем и планирањем у односу на територијалну организованост државе, нивое надлежности, степен аутономије и реалне механизме контроле палнског процеса. *Компендијум просторно планских система и политика Европске Уније* идентификује заједничке елементе просторно планских система<sup>45</sup> у земљама чланицама на следећи начин: **на националном нивоу** - израда оквира за просторно планирање који је главни извор, односно који обезбеђује формулисање инструмената на нижим нивоима и може координисати интеррегионалне и просторно-развојне матрице од националног и интернационалног значаја (иако специфичности оваквог вођства и обим

---

<sup>45</sup> Постоје битне разлике у ономе што конституише систем, али је главни фокус усмерен на аранжмане за управљање организације активности у простору. Управљање, у том контексту, значи спровођење контроле, уз помоћ регулације, али и промовисање просторних циљева кроз стратегије и друге имплементационе механизме.

реализације у пракси значајно варирају, тако да регионални легални оквири могу бити важнији у федералним земљама); **на регионалном нивоу** - израда просторно планске политике која координише интеррегионалне просторно-развојне матрице и представља стратешки извор за инструменте на нижим нивоима; **на нивоу локалних власти/општински ниво** - израда просторно оквирних докумената који постављају опште критеријуме за реализацију измене намене земљишта, затим припрема инструмената намене земљишта који дефинишу тип физичког развоја дозвољен на одређеним локацијама (специфичности у односу на дефинисану намену и пројектни критеријуми значајно варирају) итд. (ЕС, 1997).

Управна структура и подела власти између административних нивоа има корените импликације на организацију просторног планирања, нарочито до мере до које се може описати као централизована или децентрализована. Обрнуто, **просторно планирање може играти кључну улогу у ефикасности управних структура, омогућавајући хоризонталну координацију активности различитих јединица власти, департмана и министарстава и вертикалну интеграцију политика између различитих нивоа управе.** Важно је поменути и да не постоји проста корелација између управне структуре и реалног locus-a власти и надлежности у погледу просторног планирања у пракси. Такође, управна и административна структура се не поклапа увек са потребом планирања функционално-повезаних простора или са "аспирацијама" појединих локалитета.

И Пусић каже да **територијализацију друштва прати територијализација управљања**, али се не може говорити о томе да је територијализација узрок појаве власти или обрнуто, да је власт извор територијализације. Ипак, јасно је да су те две појаве паралелне и међусобно условљене. Као процес који траје хиљадама година, територијализација се одвија различитим темпом и у различитим облицима ("процес испрекидан заостајима и новим варијантама асоцијативног облика"), а идеје о територијализацији су пролазиле и пролазе кроз фазе сазревања и прилагођавања датим друштвеним и политичким реалитетима. (Pusić, E., 1997).

Термин "**ниво управе**", према ЦЕМАТ-овом Речнику кључних термина који се користе у политикама просторног развоја у Европи, односи се на територијалну/административну јединицу у којој је успостављена јавна управа,

независно од тога да ли постоје изабрана тела. У различитим европским земљама обично постоје три или четири нивоа управе. На одређеним нивоима прилично често коегзистирају државна и децентрализована (регионална, општинска) управа. У случају када различити нивои управе зависе од истог управног нивоа (изабрано тело), њихова организација је обично хијерархијска. У Речнику је објашњено и савремено значење појма "**ниво власти**": Ниво власти односи се на територијалне/административне јединице у којима постоји изабрана скупштина која има своју сопствену администрацију. У децентрализованим земљама обично постоје три или четири нивоа власти, док се у централизованим земљама не јављају више од два нивоа (национални и локални). (СЕМАТ, 2006).

Управном поделом државне територије тежи се, по правилу, да се постигну два циља: с једне стране, **да се обезбеди целисходна организација државне власти на тој територији и, с друге, да се омогући задовољење посебних потреба и интереса становништва у разним деловима те територије**. Насупрот стабилности географско-саобраћајних и географско-економских фактора који се уобичајено узимају у обзир при административно-територијалној подели државе, појављује се динамичност социјалних и политичких фактора, који често условљавају разне територијалне промене као средство постизања различитих (ових или оних) задатака<sup>46</sup>. Ковачевић указује/истиче и да територијалне јединице "нису само физичка, географска чињеница, већ бивају и вид колективне свести грађана." (Ковачевић, В., 2001: 9). Уврежено је мишљење како је територијална организација резултат садејства већег броја различитих политичких, економских, културних, физичко-географских, историјских и других чинилаца. И Којић значајну пажњу поклања питању "територијалне систематике".

---

<sup>46</sup> Тако, на пример "Кнез Милош је тежио да изнад нахија (округа) установи обласне органе преко којих би ефикасније спроводио своју личну власт, док су се уставобранитељи борили против централистичких области. Касније, политичке странке које су поникле из народа бориле су се за локалну самоуправу и тежиле да остваре велике општине па и велике срезове без округа, док је Обреновићевска монархија настојала да задржи округе са малим срезовима и раздробљеним општинама. Видовдански устав је остварио централизам кроз области (жупаније), а краљ Александар је шестојануарску диктатуру спровео са још већим областима (бановинама). Социјалистичка изградња после Ослобођења била је постављена најпре на малим општинама (МНО) и срезовима, с тим да се поступно дође до великих и самосталних општина, и до њихових заједница као проширених срезова. Али је на томе путу у два маха морала да се ослони и на веће територијалне јединице, најпре на округе, који су привремено установљени да би допринели изградњи локалне самоуправе, а затим на области које су имале да привредно и организационо учврсте срезове, нарочито у доба завршења кључних објеката Петогодишњег привредног плана." (Завод за статистику НР Србије, 1955)

Он каже: "Административно-управна систематика територија је, поред географске, непосредно везана за систематику насеља са обостраним утицајима: с једне стране постојећа мрежа урбаних насеља представља базу за формирање управних територијалних јединица а с друге стране подела укупне територије може захтевати оснивање или развијање одређених урбаних насеља ради вршења улоге центра управне територијалне јединице. Географска регионализација је релативно фиксна у простору и у времену. Промене свакако настају на терену али оне захтевају дуге периодичне рокове и наступају под дејством антропогених дејства. На супрот овоме, административно-управна територијална систематика је више променљива јер је она подложна у првом реду променљивим друштвено-политичким утицајима а мање се ослања на релативно сталне географске факторе. По правилу, свака државна организација поставља своју управну територијалну систематику која се такође и мења у времену према територијалном развоју државе или услед унутрашњих реорганизација. За старије развојне периоде мање су познате управне поделе земаља. Нарочито не познајемо са сигурношћу број, величину и границе појединих јединица док познајемо систем као такав." (Којић, В., 1976).

Стабилност административно-територијалне поделе пожељна је, пре свега, са гледишта постизања веће ефикасности државне управе и администрације. У садашњости Србије то није само питање боље организације власти, већ и остваривања равномернијег регионалног развоја (Живановић, З., Тошић, Б., Ђорђевић, Ј., 2010; Степић, М., 2002), али и потребе заустављања фрагментације, односно дезинтеграције Србије (Степић, М., 2011).



### 3. ПРОСТОРНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Стратешка развојна опредељења Европске уније<sup>47</sup> преносе се у подручје просторног развоја и просторног планирања одређивањем циљева према којима се економски развој, који не угрожава животну средину, темељи на чврстој и уравнотеженој просторној структури. За разлику од регионалне политике и политике заштите животне средине, просторно планирање на нивоу Европске уније није у изворној надлежности Уније<sup>48</sup>, односно, у надлежности је држава чланица. Иако на нивоу ЕУ не постоји јединствена политика и законодавство за просторно планирање, усаглашавани су заједнички просторно-плански развојни циљеви сагледавањем простора у целини и појединачно на нивоу региона са сличним развојним проблемима и могућностима, при чему просторна компонента развоја превазилази територијалне и политичке границе. Основне поставке и начела концепта просторног планирања и развоја ЕУ израђени су у низу докумената и прописа различите правне снаге (у форми уредби, директива, одлука, препорука или мишљења) и уграђују се у националне просторне

---

<sup>47</sup> **Развојна политика ЕУ:** у последњих петнаестак година усвојен је већи број развојних докумената на нивоу ЕУ који су усмерени на осмишљавање и реализацију модела планирања одрживог развоја који се заснива на уравнотеженом социјалном, културном, економском и просторно-еколошком развоју (један од првих таквих докумената је Лисабонски уговор којим се мења и допуњује Уговор о ЕУ и Уговор о оснивању ЕЗ, потписан 2007. и који је ступио на снагу 2009. године). Развој је глобално усмерен на повећање конкурентности ЕУ и целокупног подручја Европе на међународној сцени, односно позиционирању Европе с обзиром на њену посебност у складу са стратешким циљем остварења социјалне, економске и територијалне кохезије. **Економска кохезија** подразумева достизање високог нивоа развоја што већег подручја одређене просторне целине ради јачања њене укупне конкурентности у регионалном и ширем међународном контексту, али и достизање одређеног степена економске интеграције у целокупном систему. **Социјална кохезија** обухвата друштвено праведан и уравнотежен развој на добробит што већег броја социјалних, територијалних и других заједница, уз одређен степен солидарности и смањивање друштвене искључености. **Територијалан кохезија**, која се у ширем смислу користи као синоним за европско просторно планирање, означава територијално уравнотежен развој одређене просторне целине, неодвојив од процеса економске и социјалне кохезије и усмерен на достизање одређеног степена територијалне интеграције. Притом, целокупан концепт просторног развоја и планирања почива на поштовању географских, историјских и културолошких посебности, односно традиције и идентитета, избегавајући замку искључиво тржишно оријентисаног планирања заснованој на нарастајућој конкуренцији привлачења инвестиција. Концептом територијалне кохезије наглашена је примена просторног приступа у свим фазама одлучивања у секторским политикама уз наглашену потребу за свим нивоима управљања.

<sup>48</sup> Сви уговори и споразуми, заједно са другим законодавством ЕУ (прописима, препорукама, одлукама, директивама и др.) чине *acquis communautaire*, а Унија може одређивати само политике у склопу *acquis*, односно за које има надлежност.

политике, при чему обавеза и модел примене произилазе из одговарајућих нивоа овлашћења.<sup>49</sup>

Просторно планирање је позиционирано као један од кључних инструмената за успостављање дугорочног и одрживог оквира за економски, социјални и територијални развој, како унутар држава чланица тако и између њих. Поимање просторног развоја у овом је контексту проширено од система и праксе просторног планирања на управљање просторним процесима путем великог броја јавних институција различитих управљачких и административних нивоа. Наглашено је питање координације, одлучивања и успостављања односа партнерства међу бројним актерима тог процеса на свим нивоима – хоризонталним и вертикалним (у смислу одређивања њихове надлежности, одговорности и овлашћења, те постизања равнотеже интереса). У свему томе расте значај тзв. комуникацијске културе међу свим учесницима, која се остварује кроз различите инструменте подршке – од креирања и успостављања мрежних база планских података (на пр. ESPON) и интернет - web-алата (на пр. TIA), до оспособљавања грађана за активно и одговорно учествовање у демократском процесу припремања, доношења и спровођења планских одлука. Регулатива, у својим бројним облицима, укључујући ту и планске документе, представља један од најзначајних инструмената државне политике (власти). Последњих деценија у ЕУ су изграђени далекосежни и комплексни системи регулативе чије је деловање од кључног значаја за одржавање и побољшавање квалитета живота грађана. Развој ових система у развијеним демократијама оцењује се као успешан одговор управе на различите интересе и вредности модерног друштва.

Интернационализација доношења правила обавезује владе да преиспитају ваљаност своје регулативе и да посегну за новим приступима. Квалитет одлука једне владе постаје предмет бриге других земаља повезаних деловањем и преко националних граница или споразума о усаглашавању, поштовању или координацији регулатива. Побољшање квалитета на нивоу националних влада представља значајан услов за одржавање и ширење глобалног тржишта. Коначно,

---

<sup>49</sup> Нивои овлашћења која су додељена ЕУ: искључиве (над којима је ЕУ стекла искључиво право одлучивања па државе чланице више о тим питањима не могу одлучивати), подељене (у којима и ЕУ и државе чланице задржавају право правног регулисања до доношења правне норме ЕУ) и комплементарне (не овлашћује ЕУ на законодавно деловање, већ само на потпору акцијама држава чланица, посебно у подручју истраживања и развоја).

квалитету регулативе се придаје веће пажња и зато што различите државе узајамно размењују искуства како да побољшају своје прописе. Међународни проток информација о иновацијама и искуствима подржава и подстиче нове реформске покрете широм света. Процес непрестаног (пре)испитивања и поређења националних активности са активностима у другим земљама обезбеђује да се иновације на овом пољу усклађују и допуњују.

Значајна су искуства земаља које су процес реформе законског система започеле пре Србије. У земљама **Источне Европе**, брзина и замах процеса промена ка тржишној привреди и успостављању демократске владавине закона створили су велики притисак који је захтевао транзицију са старих на нове законске системе. Парламенти и владе били су суочени са доношењем великог броја законских и регулативних одлука од дугорочног значаја за обликовање, усмеравање и успешност нових влада, а тиме и за успех саме транзиције. Законодавне активности су и данас задржале исту снагу и темпо, али се реформе концентришу на успостављање потпунијих и развијених регулативних система у којима се већа пажња придаје таквим процесима као што су доношење подзаконских правила (тзв. министарске одлуке), имплементација, консултовање јавности и др<sup>50</sup>. Велики значај се придаје и промени типа прописа: они више нису инструменти путем којих власт влада, већ се усмеравају на домен-идеју тзв. "бољег управљања" (у складу са концептом "новог јавног менаџмента").

И у земљама **Европске уније** последњих година веома је актуелно питање квалитетнијег и ефикаснијег правног регулисања ("*better legal regulation*")<sup>51</sup>. Политике и законодавство Уније све су комплекснији, а експерти (научници и стручњаци) играју све важнију улогу у припремању и надгледању одлука. Од

---

<sup>50</sup> Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије (2001). *Квалитет закона и прописа*. Београд.

<sup>51</sup> У сигма документима/радовима OECD наводи се да не постоји општа међународна сагласност о стандардима квалитета за регулативу, иако је неколико земаља OECD поставило експлицитне стандарде квалитета за индивидуалне прописе. Ови стандарди обухватају: 1) **Корисничке стандарде** као што су јасност, једноставност и доступност физичким и правним лицима; 2) **Концептуалне стандарде** као што су флексибилност и доследност с другим прописима и међународним стандардима; 3) **Правне стандарде** као што су структура, правилност, јасно формулисање, терминологија и постојање јасних законских органа и њиховог деловања; 4) **Стандарди ефикасности** као што су релевантност за јасно дефинисане проблеме и услове који важе у реалном свету; 5) **Економске и аналитичке стандарде** као што су испитивање односа користи и трошкова и испитивање исплативости, или мерење утицаја на мала предузећа, конкурентност и трговину и 6) **Стандарде имплементације** као што су практичност, спровођење, јавно прихватање и расположивост потребних државних средстава (OECD, 1997).

здравља људи и животиња до социјалног законодавства, институције се ослањају на експертизу стручњака, како би предвиделе и препознале природу проблема са којима се Унија суочава. Са друге стране, као полазни основ за сврсисходније јавне политике указује се на потребу повезивања доносилаца одлука са грађанима, односно са онима на које се те одлуке односе<sup>52</sup>. Такође, све **земље које претендују да постану чланице ЕУ** имају потребу да своје националне прописе ускладе са правним тековинама ЕУ и у што већој мери прилагоде правилима, односно процедурама којима је уређено питање управљања процесом доношења регулатива које ЕУ користи.

**Међународно искуство** упућује на то да прекомерно регулисање негативно утиче на тржишну конкуренцију, инвестиције и иновације и доводи по повећане корупције и "неформалног" сектора, што све посредно утиче и на ефикасност и продуктивност привредних субјеката. Управо из наведених разлога унапређење квалитета регулативе један је од приоритетних циљева како у развијеним земљама, тако и у земљама у транзицији (Прокопијевић, М., 2011).

Управљање просторним развојем се значајно променило како би се адекватно и ефикасно суочило са новим изазовима. У последње две деценије праћено је политикама територијалног и урбаног развоја. Док је у прошлости управљање простором било углавном хијерархијске природе, низ фактора условило је усвајање флексибилнијих приступа у којима сарадња и повезаност играју важну улогу. Томе су у значајној мери допринеле европске и друге међународне институције и њихови документи.

У глобалним оквирима, планирању на националном нивоу развијених земаља се деценијама придавало недовољно пажње. Три компендијума теорије планирања који су публиковани деведесетих година XX века, не садрже ни једно поглавље посвећено различитим темама, институцијама и начинима одлучивања који су типични за планирање на националном нивоу. Компендијум просторно

---

<sup>52</sup> Насупрот оваквом ставу, Данијел Геган, професор на Европском колеџу у Брижу и лобиста, указује на све израженији мањак демократског дефицита у одлучивању у ЕУ. Према речима Гегана, од Лисабонског споразума процес одлучивања у ЕУ је подељен на два дела: *видљиву и невидљиву моћ*, а "све компликације и техничке ствари су гурнуте у такозвано секундарно законодавство, о ком одлучује такозвана скривена моћ која лежи у бирократији. И та моћ је постала екстремно велика а то се најбоље види у томе што примарно законодавство чини четири одсто активности ЕУ, а секундарно чак 96 одсто."

Више на [www.hdl.com.hr/news.php?nid=2372&nc=0](http://www.hdl.com.hr/news.php?nid=2372&nc=0) (22.04.2014.)

планских система и политика ЕУ (ЕС, 1997), се веома упрошћено (на неколико страна) бави његовим политикама и инструментима, при чему је **питање надлежности** обрађено са ширег институционалног аспекта, без залажења у институционално-организационе аранжмане обављања делатности.

**Развој европских стратегија и политика просторног развоја** и планирања у последње две деценије одвија се углавном кроз активности две централне европске организације – Савет Европе и Европску заједницу.<sup>53</sup> Први значајан догађај била је **Европска конференција министара надлежних за просторно планирање** (СЕМАТ) која је одржана 1970. године у Бону, а први важнији документ била је **Европска повеља о регионалном/просторном планирању** усвојена 1983. године током 6. заседања СЕМАТ-а у Торемолиносу (Шпанија). Европска унија је политике просторног развоја и просторног планирања почела да развија тек деведесетих година прошлог века. Главна разлика између политика и докумената које су донеле ове две организације односи се на просторни обухват, где је документима СЕМАТ-а покривен знатно већи број европских земаља (земље чланице Савета Европе). У суштинском смислу, политике и документи ових организација се међусобно допуњују, али не постоји експлицитна обавезност њиховог спровођења, јер ни Савет Европе ни Европска унија немају надлежност за просторно планирање.<sup>54</sup> Европске стратегије и политике просторног развоја се не спроводе директно, већ посредством бројних мера и инструмената, а пре свега у оквиру програма **Европске територијалне**

---

<sup>53</sup> Државе чланице двеју најзначајнијих регионалних међународних организација - Савета Европе и Европске уније започеле су међусобно приближавање система, најпре у подручју јавног, а касније све више у подручју приватног права. Притом бисмо могли рећи да су циљеви двеју организација били потпуно/веома различити. Наиме, Савет Европе је основан са циљем заштите људских права, те је прокламовани циљ хармонизације права остварење вишег степена/нивоа правне сигурности. За разлику од тога, Европска унија је у својој бити економска интеграција, којој је циљ успостављањем што савршенијег заједничког унутрашњег тржишта постићи све благодети економске и монетарне уније. С друге пак стране, европеизација је уједно и политички поцес. Не улазећи у разлоге такве одлуке, чини се да је државама чланицама Савета Европе и Европске уније, углавном стало до политичког јединства, сасвим сигурно у уверењу да се тиме оснажује/јача положај и моћ сваке поједине државе, а последично и интеграције.

<sup>54</sup> Активности ових институција подржане су и великим конференцијама посвећеним одређеним темама од европског, па и ширег значаја, но, чињеница је да се такве конференције закључују издавањем унапред сročених декларација, резолуција и сл. Те велике, повремене конференције имају познате недостатке. Сувише су ритуалне, с предугим декларацијама и, што је и најважније, недостацима у механизмима за спровођење и за праћење резултата, који се често сведу на једва нешто више од обећања да ће се тај проблем пратити и поново размотрити за одређен број година. Но, и поред тога, овакве конференције су корисне за подизање нивоа свести о одређеним проблемима/темама итд.

**сарадње** (INTERREG) који се ослања на структурне фондове. Истовремено, број националних, регионалних и локалних стратегија, политика и планова просторног развоја који се позивају на ове европске документе све је већи. Преглед који следи односи се на најважније документе у којима се третира политика просторног развоја земаља Европске Уније.

### **3.1. ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА**

#### **3.1.1. Перспектива просторног развоја Европске уније – ESDP**

**Перспектива просторног развоја Европске уније** (*European Spatial Development Perspective - ESDP*) усвојена је 1999. године у Потсдаму. Представља прву политику просторног планирања на нивоу Европске уније. Уз свест да просторни развој не подразумева само решавање развојних диспаритета, кључна тежња овог документа се огледа у подизању конкурентне способности градова и региона, а самим тим и Европе у целини (Суботић, С., Шећеров, В., 2002).

Према Амстердамском уговору (*Treaty of Amsterdam*) просторно планирање не припада сфери компетенција ЕУ, већ зависи од држава чланица, дакле у **надлежности је националног и локалног нивоа**. Међутим, имајући у виду просторне развојне тенденције и пратеће просторне импликације које попримају глобални карактер, просторно планирање се више не сагледава само и стриктно у националном просторном опсегу. Територија ЕУ постаје предмет заједничке одговорности свих држава чланица. То је био један од кључних разлога зашто се приступило постизању консензуса и изради заједничког става о перспективама европског просторног развоја.

Као посебно значајно за овај рад, потребно је истаћи да је **ESDP увео приступ који подразумева сарадњу између свих нивоа управе (вертикална интеграција) и свих сектора који имају просторне импликације (хоризонтална интеграција)**. ESDP је одобрен од стране Неформалног савета министара просторног планирања Европске комисије. Ово је углавном необавезујући документ који представља политички оквир са 60 политичких опција за све нивое управе који имају надлежности у области планирања. Стратешки циљ је био да се постигне уједначена и одржива стратегија просторног

уређења. Са циљем да се постигне интегрисана, међуресорна и индикативна стратегија просторног уређења, главне идеје и концепцијски приступ ESDP-а су:

- интегрални приступ - не разматрати само поједине секторе у којима се одвијају развојне активности (нпр. животна средина, економски развој или саобраћај), већ препознати чињеницу да сви они утичу један на други;
- просторно уређење - много шири поглед на развој, који је од пресудног значаја за интегрални приступ;
- стратешки аспекти - међусобно повезане радње, чиме се постиже уједначен и одржив територијални развој;
- индикативна гледишта - одговорност за примену начела уређења лежи на развијенијим регионима и територијама.

Ова концепцијска начела пренета су у ESDP кроз следеће смернице просторне политике:

- развој полицентричног и уравнотеженог система градова и уравнотеженог система градова и јачање партнерства између урбаних и руралних подручја, како би се међу њима створио нови однос;
- промоција интегалних концепција саобраћаја и комуникација, које подржавају полицентрични развој територије ЕУ, како би се постепено остваривао напредак ка једнаком приступу инфраструктури и знању;
- мудро располагање природним и културним наслеђем, што ће помоћи да се, упркос глобализацији, очувају регионални идентитет и културне разноликости.

Ова неформална стратегија и политика ажурирана је и допуњена на редовним састанцима Савета министара за просторно планирање који су уследили. У мају 2007. године, овај процес довео је до израде Територијалне агенде Европске уније која садржи препоруке за политику интегалног просторног уређења у циљу мобилисања потенцијала европских региона и градова за остваривање одрживог економског раста и отварање нових радних места. Значај ESDP документа је најпре у чињеници да се оформила свест о потреби заједничке просторне концепције и заједничких циљева по питању просторног развоја.

### 3.1.2. Водећи принципи за одрживи просторни развој Европског континента

**Водећи принципи за одрживи просторни развој Европског континента** (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*) представљају "кохерентну стратегију за интегрални и равномеран просторни развој нашег (европског) континента, која се заснива на принципима супсидијарности и реципроцитета и која подстиче конкурентност, сарадњу и солидарност између локалних и регионалних власти преко државних граница, доприносећи на тај начин демократској стабилности у Европи." Водећи принципи су усвојени током 12. Заседања Европске конференције министара надлежних за просторно планирање (СЕМАТ) држава чланица Савета Европе, одржаног у Хановеру 2000. године.

Значај Водећих принципа се превасходно огледа у томе што ова стратегија укључује подједнако све земље чланице Савета Европе, а не само земље које су чланице Европске уније. Водећи принципи се заснивају на Европској повељи о регионалном/просторном планирању која је усвојена 1983. године (тзв. Повеља из Торемолиноса), која утврђује принципе за формулисање националних и европских политика које подстичу бољу просторну организацију држава чланица Савета Европе и које воде решавању проблема прекограничних размера. Ослањају се, како на ESDP, тако и на различите просторне стратегије које су формулисане у оквиру INTERREG пројеката (Vision Planet, Vasab 2000, и др.). **Принципи обезбеђују већи број смерница, а од посебног значаја су оне које се односе на нову улогу просторног планирања, као интегралног стратешког оквира за опште и посебне (секторске) политике.** Као визија интегрисане Европе, водећи принципи представљају референтни политички документ за бројне мере и иницијативе просторног развоја предузете на европском континенту, а посебно за транснационалну и међународну сарадњу. Активности Европске конференције министара одговорних за регионално планирање (СЕМАТ) у области просторног развоја успостављају важну основу за хармоничну интеграцију Европе и скрећу пажњу на територијалну димензију демократије и социјалне кохезије.



### 3.1.3. Територијална агенда Европске уније и Стање и перспективе простора Европске уније

Територијална агенда Европске уније и Стање и перспективе простора Европске уније (*Territorial Agenda of the European Union and The Territorial State and Perspectives of the European Union*) представља новији оквир за израду националних и регионалних политика и планова просторног развоја. Та је, пре свега, резултат политичког консензуса који је постигнут на основу налаза и препорука проистеклих из документа под називом "Стање и перспективе простора Европске уније - Ка јачој европској територијалној кохезији у контексту Лисабонске и Гетеборшке стратегије". Потреба за доношењем новог оквира јавила се као последица значајног повећања броја чланица, а тиме и територије Европске уније у односу на период када је донет ESDP, затим као последица све интензивнијег укључивања просторне проблематике у дебате и процесе који се одвијају на нивоу ЕУ, као и потребе да се оквирни документ из домена просторног планирања веже за период Регионалне политике 2007-2013. година, која је предвиђала бројне (посредне) инструменте за спровођење принципа Агенде (кроз програм Европске просторне сарадње и расподелу структурних фондова).

Територијална кохезија<sup>55</sup> је издвојена као један од приоритетних циљева ЕУ са Лисабонским уговором (2007). Резултат је процеса који су паралелно вођени и повезани са урбаним развојем. Усвајањем Европске перспективе просторног развоја 1999. и Територијалне агенде Европске уније и Лајпцишге повеље 2007. године, направљен је значајан искорак. Територијална агенда је усвојена током Неформалног министарског састанка о урбаном развоју и територијалној кохезији, одржаном 24. и 25. маја 2007. године у Лајпцигу.

Територијална агенда је ревидована 2011. године како би боље одражавала нове приоритете - посебно циљеве Стратегије "Европа 2020". Заснива се на

---

<sup>55</sup> Концепт "територијалне кохезије" се надовезује на ESDP и Водеће принципе одрживог просторног развоја европског континента. Територијална кохезија у контексту Лисабонске стратегије значи: фокусирање регионалних и националних територијалних развојних политика на боље искоришћавање регионалних потенцијала и територијалног капитала - европске територијалне и културне разноликости; боље позиционирање региона у Европи, како кроз њихово јаче профилисање и кроз транс-европску сарадњу у циљу њиховог лакшег повезивања и територијалне интеграције; промовисање кохерентности политика ЕУ са територијалним утицајем, и хоризонтално и вертикално, тако да пруже подршку одрживом развоју на националном и регионалном нивоу.

принципу интегралног и међусекторског приступа како би се кључни проблеми трансформисали у потенцијале и обезбедио уравнотежен, складан и одржив територијални развој Европске уније. Агенда подстиче балансиран, полицентрични развој и примену интегалног приступа урбаном, руралном и развоју специфичних региона. На тај начин се истиче потреба за укључивањем прекограничних и транснационалних функционалних региона и наглашава улога јаке локалне економије у остваривању глобалне конкурентности. Такође, Агенда наглашава значај унапређења релација појединаца, заједница и предузећа, као и управљање и повезивање еколошких, предеоних и културних вредности региона.

#### **3.1.4. Просторно планирање - Кључни инструмент за развој и ефикасно управљање са посебним освртом на земље у транзицији - UNECE**

Документ Уједињених нација - Економске комисије за Европу **Просторно планирање - Кључни инструмент за развој и ефикасно управљање са посебним освртом на земље у транзицији**, веома јасно сагледава поделу улога и одговорности у просторном планирању између националног, регионалног и локалног нивоа, при чему циљ није прописивање поделе и одговорности, већ дефинисање општих смерница за одговарајући приступ одлучивању. Студија препознаје и улогу и користи просторног планирања, посебне изазове са којима се суочавају земље у транзицији, кључне принципе, као и приоритетне активности за земље у транзицији. Према студији, просторно планирање је дефинисано као кључни инструмент за успостављање дугорочних одрживих оквира за социјални, територијални и економски развој унутар и између земаља. **Његова примарна улога је побољшање интеграције између сектора, као што су становање, транспорт, енергија и индустрија**, као и побољшање националних и локалних система урбаног и руралног развоја, такође узимајући у обзир и питања везана за животну средину. Свеобухватан оквир дефинисаних задатака превазилази традиционално схватање задатака везаних за планирање намене земљишта (физичко планирање). (UNECE, 2008).

Најпре су дефинисане две главне функције планирања - развојна и регулаторна функција. Студија објашњава принципе, циљеве, одговорност, процедуре и инструменте просторног планирања и закључује да просторно

планирање може помоћи да се остваре економски, социјални и еколошки бенефити. Уколико се правилно спроводи, важно је средство за промоцију инвестиција, развоја, унапређења животне средине и квалитета живота.

На **националном нивоу**, владе су одговорне за развијање оквирних политика које иницирају и усмеравају процес одлучивања и постављају услове за функционисање ефективног планирања на регионалном и локалном нивоу. Кључна задужења укључују успостављање ефективног легалног оквира, координацију са осталим секторима и између региона (укључујући и оне који се преклапају са државним границама), **праћење имплементације националних смерница и принципа на регионалном и националном нивоу** и идентификацију препрека у планирању и имплементацији. Националне власти су такође одговорне за подршку регионалној и локалној управи у спровођењу националних смерница, посебно кроз развијање капацитета у смислу стручне помоћи и политичког лидерства.

Главни задатак **регионалног нивоа** је припрема и координација регионалне просторне стратегије са временским хоризонтом од 15-20 година, а у односу на свеукупни развој региона, која се израђује у сарадњи са регионалним и локалним стејкхолдерима. Регионална управа има одговорност у подршци локалним управама обезбеђивањем информација о националним и регионалним приоритетима, одређених заштићених подручја, планирању и уређењу крупне инфраструктуре, и обезбеђивању процене утицаја за значајне планове и пројекте, као и давању смерница и подршке локалним управама у креирању инструмената планирања.

Планирање на **локалном нивоу** прати националне и регионалне политике. Локални планови имају изузетан значај јер директно укључују и имају утицај на крајње кориснике. Локалне власти треба да припреме регулаторне планске инструменте, да успоставе приоритете за акцију, да фацилитирају израду просторно-планске документације, координирају планирање са управама суседних општина, да укључе примену партиципативних планских техника, да преузму проактивне мере за подстицање развоја, да прате спровођење политика и предлога.

Посебну пажњу заслужује део документа о посебним-специјализованим агенцијама: "У највећем броју земаља централне или регионалне власти су оформиле специјалне агенције и дале им посебну улогу у односу на специфична подручја планирања где је неопходна ургентна и концентрисана брига, као што су развој нових насеља или регенерација старих индустријских зона. Ове организације су се показале као моћни носиоци промена. Увек су им дата посебна овлашћења када је у питању прибављање земљишта за изградњу, израда планова и прибављање средстава за финансирање. Овај приступ није увек имао очекиване ефекте, углавном због пропуста-искључивања локалних власти и осталих стејкхолдера, што може имати за резултат губитак локалне политичке одговорности, и самим тим створити дугорочни проблем у односу на имплементацију у локалној средини, где ови представници и стејкхолдери делују. Треба размотрити и значај формирања посебних просторно-урбанистичких агенција, тамо где локалне власти немају капацитета да се суоче са значајним проблемима или могућностима просторног развоја. Овакве агенције треба да буду ограничене националним и регионалним политикама као и остале власти. Треба да делују у партнерству са регионалним и локалним стејкхолдерима, чији представници треба да буду чланови њиховог управног одбора."

### **3.2. ПОЛИТИКЕ РАЗВОЈА НАСЕЉА**

Иако се сматрало да ЕУ нема директну надлежност над политикама урбаног и територијалног развоја, Лисабонски уговор (2007) садржи **одредбе које пружају и правни основ за подршку спровођењу урбаних политика на различитим нивоима** - позив на економску, социјалну и територијалну кохезију, надлежности локалне самоуправе и димензију принципа супсидијарности (ЕУ, 2014). Економска, социјална и територијална кохезија, као базне политике ЕУ, носе снажну урбану димензију. Два су начина путем којих ЕУ спроводи утицај на урбани развој - најпре, кроз структурне политике где се путем финансијских подстицаја државе чланице и њихови региони обавезују да делују у складу са европским политикама, и на други начин, преко регулаторне политике, којом се ствара обавезујући правни оквир за све државе чланице, посебно кроз смернице политика заштите животне средине или политике конкуренције (Чолић, Р., 2015).

Хронологија иницијатива за подршку урбаном развоју, подстакнута од стране европских држава и саме ЕУ у последње две деценије, препозната је као "*Acquis Urbain*". Крајем 1990-тих показало се да европски градови нису само места економског, социјалног и просторног развоја већ и да су на удару друштвене поларизације и социјално-просторне поделе, на шта су указивали и Европска комисија и председништва ЕУ. Ипак, у периоду од 1990-1998. године урбани аспекти су углавном третирани на нивоу пројеката. Велики корак ка европској политици је био акциони програм из Лила усвојен 2000. године, који је иницирао политичку дискусију о интегралном урбаном развоју и потреби да се активно спроведе урбана политика на европском нивоу.

Након што је постигнут политички споразум у форми *Urban Acquis 2004*<sup>56</sup>, споразум из Бристолa из 2005. године је постао важна платформа за дефинисање одрживог планирања урбаног развоја и другачије примене одговарајућих инструмената за урбани развој. Лајпцишка повеља је тако заснована на чврстој основи. По први пут, 2007. године урбана агенда је укључена у документ Кохезионе политике - Територијалну агенду, којом је остварена политичка декларација о интегрисању урбаних аспеката у територијалну кохезију. Следиле су јој Толедо и Марсејска декларација, као и нова Територијална агенда из 2011. године.

### **3.2.1. Лајпцишка повеља**

**Лајпцишка повеља** из 2007. године један је од најзначајнијих резултата овог процеса. Наглашава значај интегралног приступа урбаном развоју и фокусира се на депривирана градска подручја. Поред осталог, Лајпцишком повељом се истиче значај истовременог и једнако вреднованог сагледавања свих димензија одрживог развоја - економски просперитет, социјални баланс и здрава животна средина. Холистички приступ се захтева како би се сагледали потенцијали градова, њихових културних и архитектонских вредности, социјалне интеграције и економског развоја. Документ садржи препоруке за израду

---

<sup>56</sup> Договор о политичкој агенди за јачање урбаног развоја и Европи, који подржава следеће аспекте: дефинисање приоритета; механизми за успешне урбане политике; укључивање стејкхолдера; нагласак на просторном балансу; подспешивање добре праксе; учења и развијања капацитета.

програма интегралног урбаног развоја, којима се усмеравају ресурси потребни за остваривање политика/мера интегралног урбаног развоја. Програми интегралног урбаног развоја се доносе ради боље имплементације, а заснивају се на анализи предности и слабости урбаног подручја, визији и стратешким правцима развоја, колаборацији различитих интересних актера (стејкхолдера), те координацији различитих нивоа, сектора, политика и планова. Све планиране активности усмеравају се на развој и територијалну кохезију града/региона са циљем повећања његове атрактивности и конкурентности.

Дефинисана су и три стратешка правца деловања:

- стварање квалитетног јавног простора, који треба да буде привлачан и за нове инвестиције;
- модернизација мреже техничке (и друге) инфраструктуре, неопходне за повећање енергетске ефикасности, и
- дефинисање и примена проактивних политика иновација и образовања.

### 3.2.2. Декларација из Марсеја

Континуитет деловања и усвајања саопштења наставио се "**Декларацијом из Марсеја**" из 2008. године, којом се уводи тематика климатских промена и значај примене кохезионе политике, али и истиче потреба сагледавања урбане проблематике у јавним политикама и подстицање одрживог и кохезивног урбаног развоја. Европски градови се суочавају са проблемима социјалне кохезије, заштите животне средине, нарочито утицаја климатских промена, и изазовима конкуренције у контексту глобализације, нове глобалне енергетске ситуације, финансијске и економске кризе. Комплексност новог контекста захтева мултисекторски приступ повезивањем управљања, животне средине, економије и социјалне инклузије, али и **комбинацију глобалног и локалног приступа, микс краткорочног и дугорочног**. Одрживи развој се позиционира као оквир за сагледавање и решавање проблематике, а интегрални приступ као основа за развој одрживих и кохезивних градова.

### 3.2.3. Толедо декларација

"Толедо декларација" је усвојена 2010. године као предлог за примену Стратегије "Европа 2020", а са циљем постизања "паметнијег, одрживијег и социјално укључивог урбаног развоја", којом су се министри усагласили о примени: интегралног приступа политикама урбаног развоја и интегралне урбане регенерације, и њеног стратешког потенцијала. У документу се експлицитно наводи значај спровођења стратегија интегралног урбаног развоја.

Како би модел паметнијег, одрживијег и социјално укључивог града постао стварност, истакнут је значај:

- спровођења стратегија интегралног урбаног развоја;
- потребе унапређења економског развоја, веће еколошке ефикасности и социјалне кохезије;
- осигурања квалитета живота грађана и добробити у свим постојећим заједницама и четвртима града;
- утицаја климатских промена;
- обнове и унапређења постојећег стамбеног фонда;
- указивања пажње "запостављеним четвртима у контексту града као целине", а посебно у сврху смањења социјалне поларизације;
- разумевања да је свеукупни урбани квалитет, који одређују квалитет јавних простора, урбани предели и архитектура, основни захтев за стварање угодне околине за градску популацију, али и за глобалну привлачност и конкурентност града;
- делотворности просторног/урбанистичког планирања као полуге мера за интегрисање енвајронменталних, социјалних и економских циљева;
- урбане регенерације и минимизирања потрошње земљишта, спречавајући непотребно претварање зелених површина, природних предела и пољопривредног у грађевинско земљиште, на тај начин ограничавајући неконтролисано ширење урбаних подручја.

### 3.2.4. Европска урбана агенда

Европски парламент је 2011. године усвојио и нову резолуцију којом се захтева јачање урбане димензије и боља сарадња влада у припреми политика урбаног развоја. Једна од иницијатива је и формулисање заједничке **Европске урбане агенде**, која треба да постане инструмент за јачање учешћа градова у примени европских политика. Кључне поруке свих покушаја су да се друштвене, економске и енвајронменталне прилике у европским градовима, као што су интерне ЕУ миграције, урбано сиромаштво и улога малих и средњих градова, не могу посматрати као независне од ширег територијалног и просторног контекста у којем се урбани развој одвија. **Следећи логику интегралног приступа**, градови се не могу одредити само својим административним простирањем, већ и унутар функционалних подручја и шире територије. **То подразумева и примену интегралног приступа и координацију, бољу регулативу и међусекторску сарадњу**, и наравно, политичку подршку. Оквир за активности треба да се заснива на принципима флексибилности и супсидијарности. Полицентрична мрежа мањих градова и непостојање мега-ситија јесу предност Европе, која је разликује у односу на растућу глобалну конкуренцију. Стога се Урбана агенда усмерава не само на веће, већ и на мале и средње градове. **Политике које имају за циљ децентрализацију одговорности у управљању и деконцентрацију инвестиција, сматрају се погодним за јачање економског развоја и могућности запошљавања, и доприносе територијалној кохезији.**

Европска комисија је 2014. године подстакла јавне консултације о кључним темама Агенде: стратегија са приоритетима за дугорочно деловање и оперативне смернице за краткорочне активности, са фокусом на ограничен сет најзначајнијих друштвених изазова за које је укључивање градова неопходно да би се остварили резултати, и оквир за успостављање кохерентности различитих иницијатива и политика. Политички процес подршке урбаном развоју је и финансијски подржан кроз програме подршке. Важећа **Кохезиона политика ЕУ** за период 2014-2020. године задатке у области интегралног одрживог урбаног развоја описује на следећи начин: *„Различите урбане димензије - еколошка, економска, социјална и културна - међусобно су испреплетене, и успех у урбаном развоју може се остварити само уз помоћ интегралног приступа. Мере физичке*



урбане обнове морају се комбиновати са мерама којима се подстиче образовање, економски развој, социјална инклузија и заштита животне средине. Поред тога, развој јаких партнерстава између локалног становништва, цивилног друштва, привреде и различитих нивоа управе представља предуслов. Овакав приступ нарочито је важан у овом тренутку, с обзиром на озбиљност изазова са којима се тренутно суочавају европски градови. Ови изазови крећу се од конкретних демографских промена до последица економске стагнације у погледу стварања нових радних места и друштвеног напретка, као и утицаја климатских промена. Одговор на ове изазове биће од кључног значаја за остваривање паметног, одрживог и инклузивног друштва предвиђеног стратегијом Европа 2020“.

Одлуке које имају утицај на развој градова, донете на нивоу ЕУ, углавном се спроводе кроз Кохезиону политику, али и кроз широк спектар секторских политика приказаних у табели 2.

**Табела 2.** Европске политике са урбаном димензијом

Радна група/ Агенција	Политика/ регулатива	Градови/ локални ниво	Локални пројекти	Студије/ истраживања	Инструменти
Климатске промене/активности	●	●		●	●
Конкуренција	●				
Комуникација, мреже и технологија	●	●	●	●	●
Образовање и култура	●	●			
Европска агенција за заштиту животне средине				●	●
Запошљавање, социјална питања и инклузија	●	●	●		
Енергија	●	●	●		
Животна средина	●	●	●	●	●
Eurostat		●		●	
Унутрашњи послови	●	●	●		●
Joint Research Centre	●			●	●
Правосуђе	●	●			
Мобилност и транспорт	●	●	●		●
Регионалне и урбане политике	●	●	●	●	●
Истраживања и иновације	●			●	
Здравље и корисници	●	●			

Извор: European Commission, 2014

Вредно је поменути и новију иницијативу UN-HABITAT-а на тему националних политика урбаног развоја. Ове активности су део припреме нове Урбане агенде 2016. године (UN-HABITAT, 2015).

### 3.3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР УСКЛАЂИВАЊА И КООРДИНАЦИЈЕ ПЛАНСКИХ ПОЛИТИКА – ИСКУСТВА НЕМАЧКЕ, АУСТРИЈЕ И ХРВАТСКЕ

У европским земљама постоје бројне значајне разлике између просторно планских система, односно у ономе што такве системе конституише - почев од географских услова (величина и густина насељености), историјских и културолошких условљености, достигнутог степена урбаног и економског развоја, значења просторног и урбанистичког планирања, терминологије, територијалног уређења и структуре управе, па све до разноврсности планских аранжмана и прецизности граница појединачних "система" због међуодноса са другим областима политика и регулације.<sup>57</sup>

Сличности се, углавном, испољавају у погледу доследности у признавању значаја постављања оквира за политике и процедуре у коришћењу простора и релацијама у односу на шире социјалне и економске циљеве.

Законске основе планирања, постављене у већини земаља још у првој половини прошлог века, постепено су прошириване укључивањем питања заштите животне средине, одрживог развоја, енергетске ефикасности, транспарентности процеса планирања, партиципације и др.

Систем планова обично следи административне поделе (формалне - најчешће су то национални, регионални и локални ниво, или само статистичке), са развијеном типологијом планских докумената (нарочито на локалном нивоу). Упркос различитостима, може се закључити да је у већини земаља **успостављена хијерархија планског основа и механизми и процедуре усклађивања и координације просторног/урбанистичког и секторског планирања**. То значи да су оквири (концепција, генерална решења и смернице) за развој и уређење простора утврђени на **националном нивоу** обавезујући за секторски плански основ на истом нивоу планирања и да се разрађују на регионалном и локалном нивоу просторно-урбанистичког и секторског планирања и одговарајућом техничком документацијом. Исти је однос између **регионалног и локалног**

---

<sup>57</sup> Новија истраживања указују на то да су у земљама ЕУ све присутнији феномени усаглашавања и конвергенција који доводе до једног вида "хибридизације" приступа у просторном планирању (ESPON).

**нивоа планирања.** Установљеним механизмима и процедурама обезбеђује се и супротан смер акција у процесу усклађивања – од локалног ка вишим нивоима планирања. У том процесу, регионални ниво планирања има пресудну улогу за хоризонталну (међу локалним заједницама и секторима) и вертикалну координацију (међу нивоима планирања). **Координација и интегрисање просторног/урбанистичког, енвајронменталног и секторског планирања успоставља се законским основом,** а спровођење се обезбеђује институционално-организационим аранжманима.

Став о потреби контроле израђеног плана нижег нивоа управе (најчешће је у питању тзв. "оквирни план"<sup>58</sup> који се доноси на локалном нивоу) од стране одговарајућег вишег нивоа управе, јасно је изражен у законском основу и пратећем секундарном законодавству.

Тако, у ОЕЦД-ов тексту/извештају "Улога државе у просторном и урбанистичком планирању" (Стојков, Б., ур., 1996), сачињеном на основу анкете о реформама административног и управног карактера спроведеним у западно-европским земљама (тзв. земље тржишне привреде) између 1960. и 1980. године, наводи се да су у Холандији "градови и општине који раде поред алокационих"<sup>59</sup>, и регулационе планове, обавезни да исте поднесу на увид регионалним властима ... које их потврђују"<sup>60</sup>. Податак о обавезној "провери усклађености општинских развојних планова са Просторним планом региона Ротердама 2020. и Правилима за простор (ревидирана верзија некадашњег Правилника о оцени планова)" од стране Провинције, као и о томе да "планови које доносе децентрализовани нивои

---

<sup>58</sup> Оквирни инструменти локалног развоја одређују опште оквире за усмеравање измене намене земљишта, као и припрему планова нижег нивоа, у главним цртама. Могу да обухвате неки од елемената генералног зонирања земљишта у складу са актуелном, или намераваном наменом, али обично не прецизирају намену земљишта, већ је то обавеза детаљних планова и регулационих одлука. Све државе чланице ЕУ користе оквирне инструменте на локалном нивоу за опште усмеравање. Сврха ових инструмената се описује на различите начине: одређивање дугорочних развојних циљева и принципа; идентификација будућих насељских матрица, укључујући и општа подручја у погледу развоја, или додељивање посебне заштите; одређивање оквира за детаљно локално планирање и регулацију; детерминисање општег "смештања" главне инфраструктуре; успостављање везе између опште структуре у националном и стратешком/регионалном усмеравању и обавезујућих одредби детаљног зонирања и имплементационих планова, итд. (ЕС, 1997).

<sup>59</sup> у питању су планови намене површина (код нас: ГУП и ПП ЈЛС)

<sup>60</sup> Правила за обезбеђење хоризонталне и вертикалне координације у процесу просторног планирања у холандском законодавству датирају још од 1965. године. *The Rules of Physical Planning in the Netherlands* (1974).

управе морају да задовоље основни квалитет, да буду у складу са законом, као и са плановима и интересима државе"<sup>61</sup>

И Компендијум просторно планских система и политика ЕУ, кроз упоредну референцу износи податке о системима и политикама просторног планирања у 15 европских држава чланица Европске заједнице<sup>62</sup>, описујући истовремено институције и механизме за припрему/доношење планских докумената. Према Компендијуму, "... у скоро свакој земљи чланици се јавља захтев за усклађивањем планова на локалном нивоу са плановима израђеним на вишим административним нивоима. Ово се може описати као принцип *контроле (планских) оквира*, где је надлежност локалног доношења одлука гарантована, уколико су локални оквири и детаљни планови намене земљишта одобрени од стране више инстанце и у складу су са регионалним и националним циљевима." У Италији, на пример, планови локалног нивоа морају да буду формално одобрени од стране Региона, а у Португалији их "ратификује" централна влада. У Белгији и Португалији, одобрен генерални план од стране вишег административног нивоа омогућава приступ специфичним фондовским механизмима централне владе, док у појединим другим државама чланицама овај захтев је усмерен ка циљу израде скупа повезаних и доследних планова (ЕС, 1997).

Стојков наводи да се локални планови у Енглеској доносе уз обавезну сагласност министра, да тзв. финалну сагласност у Холандији, Аустрији и Немачкој даје провинција или регионална администрација, а да у Данској, у којој је систем планирања заснован на принципу оквирне контроле (што значи да планови на нижем нивоу могу да буду у контрадикцији са плановима вишег реда) министар може да стави вето на локални план (Stojkov, B., 1999b).

У Наласовом, не тако давнашњем прегледу релевантних закона и праксе из области урбанистичког планирања у државама југоисточне Европе, констатује се

---

<sup>61</sup> Више у приказу - Прегледу изабраних просторних планова европских земаља који је приредила Матична секција планера ИКС 2007. године (Inženjerska komora Srbije - Matična sekција planera, 2007).

<sup>62</sup> Извештај даје општи преглед система у земљама чланицама (Белгија, Данска, Немачка, Грчка, Шпанија, Француска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Аустрија, Португал, Финска, Шведска и Велика Британија) на дан 01.01.1994. године

да сви посматрани плански системи<sup>63</sup> за карактеристику имају успостављен принцип вертикалне хијерархије за проверу међусобне усклађености планова, те да је најзначајнији инструмент за проверу усклађености тзв. сагласност коју тела управе надлежна за послове планирања на националном и нижим (регионалном, кантоналном) нивоу дају на коначне предлоге планова нижих управних нивоа (углавном локалног)<sup>64</sup> (NALAS, 2011).

Грађевинским закоником Немачке прописано је (параграф 6) да израђен План намене површина (тзв. Ф-план)<sup>65</sup> захтева одобрење органа управе вишег нивоа, па чак и да одобрење може да се одбије, наводећи и разлоге за које је таква могућност прописана.

У Француској, након што плански документи локалног нивоа (PLU - Plan local d'urbanisme који је заменио ранији POS – Plan d'occupation de sols и CC – Carte communale)<sup>66</sup> буду усвојени од стране општинског/градског већа и објављени у службеном гласилу, достављају се префекту<sup>67</sup>, по чијем потврђивању/овери постају извршни.

Пајовић, кроз компаративни преглед стручне контроле у урбанистичком законодавству јужнословенских земаља, износи да се у Црној Гори предлог локалног планског документа доставља на сагласност министарству, а у Републици Српској министру, да је у Хрватској у погледу планова на нивоу државе предвиђено прибављање сагласности министарства, а за планове на

---

<sup>63</sup> Прегледом/извештајем су обухваћене Албанија, Бугарска, Босна и Херцеговина, Република Српска, Хрватска, Косово, Молдавија, Македонија, Црна Гора, Румунија, Србија, Словенија и Турска

<sup>64</sup> Припрема планова је, по правилу, у надлежности општине, које често немају адекватне техничке и административне капацитете ни довољан финансијска средства за припрему планова и њихову реализацију. У већини случајева, одобравање локалних просторних планова спада у надлежност вишег нивоа, осим у Републици Српској (Босна и Херцеговина), на Косову, у Румунији, Бугарској, Молдавији и Турској. Кључни елемент у процедури припреме локалног просторног плана је усклађивање његовог нацрта са политикама министарства и плановима вишег хијерархијског нивоа. За проверу усклађености планова обично је надлежно ресорно министарство.

<sup>65</sup> FNP – Flächennutzungsplan (припремни план намене површина за територију општине сагласно немачком законодавству)

<sup>66</sup> PLU (Plan local d'urbanisme) се доноси на локалном/комуналном или интеркомуналном нивоу и од децембра 2000. године замењује POS. Ранији POS обавезно се доносио за општине или групе општина са више од 10.000 становника.

<sup>67</sup> Префект региона представља извршни орган региона. Заправо, то је префект департмана на чијој територији се налази седиште региона. Префект региона је представник државе (централне владе) у региону, и он јесте део система деконцентрације власти, а не децентрализације државне власти. Последица таквог концепта је и чињеница да у складу са чл. 13. став 3. Устава, префекта поставља Савет министара.

локалном нивоу прибављање сагласности жупана, те да у Словенији надлежни министар потврђује донети општински просторни план (Рајовић, D., 2010).

Да институт одобрења плана није својствен искључиво савременом законодавству сведоче и подаци о одобреним плановима Загреба из времена Аустријског Царства, односно Аустроугарске. Тако је "Хрватска дворска канцеларија 1865. године одобрила први регулацијски план модерног Загреба", да би потом "године 1888. био одобрен и други регулацијски план модерног Загреба, као допуна постојећег Грађевинског правилника" (Kahle, D., 2004). И за време важења Грађевинског закона Краљевине Југославије наилазимо на конкретне податке везане за одобрење урбанистичких планова града Загреба: "Скица генералне регулаторне основе одобрена је почетком 1933. године<sup>68</sup> (...), Генерални регулациони план 1938. године<sup>69</sup> (...), а Грађевински правилник 1940. године (...)<sup>70</sup>. Успостављањем Независне државе Хрватске овај је правни систем остављен на снази. Суспендован је 1946. године, а укинут 1948. године." (Kahle, D., 2006).

### **3.3.1. Институционални оквир планирања и уређења простора у Немачкој**

#### **3.3.1.1. Територијална организација и расподела власти**

Немачка је федерација, парламентарна република и јака правна држава. Чине је 16 савезних држава (Länder-a), од којих су три градови државе: Берлин, Хамбург и Бремен. Називају је и социјалном државом у којој су и у време рецесије остале на снази многе функције државе благостања. У политичком систему Немачке долази до изражаја систем вертикалне поделе власти између

---

<sup>68</sup> "Према Грађевинском закону и Правилнику о изради регулационог плана службеници XVII. Одјека за регулацију града, архитекти Јосип Сајзел и Антун Улрих, на челу са шефом одсека арх. Стјепаном Хрибаром, израдили су у року од непуних годину дана Скицу генералне регулаторне основе која је била усвојена закључком скупштине Градског заступства од 17.11.1932. године, а одобрена Решењем Министарства грађевина и Отписом Краљевске банске управе Савске бановине од 16.3.1933. године" (Kahle, D., 2006).

<sup>69</sup> "На седници Градске скупштине од 23. децембра 1937. године били су прихваћени Генерални регулациони план за град Загреб и Уредба о његовом извођењу, те Конзерваторски план за историјске делове града Загреба и Уредба о њиховом извођењу. Током 1938. године ови су документи били изложени на поновни јавни увид, након чега су по други пут били прихваћени на седници Градске скупштине 24. јуна и послани министарству грађевина на надлежно одобрење" (Kahle, D., 2006).

<sup>70</sup> Тзв. "уређајне основе" које се израђују за градове и варошице састоје се из регулационог плана, уредбе о његовом извођењу и грађевинског правилника, и подносе се на одобрење надлежној власти - најчешће министру грађевина и бану.

Савеза, савезне државе, округа и општине, а на сваком од наведених нивоа и до хоризонталне поделе власти на законодавну, извршну и судску.



**Карта 1.** Подела Немачке на савезне покрајине – земље  
(Извор: [www.goetheque.org](http://www.goetheque.org))

Поред поменутих, федерације (Bund) и 16 савезних држава (Länder), територијалну организацију Немачке чине и 16.127 општина (Kommune ili Gemeinde)<sup>71</sup> и 543 округа (Kreis)<sup>72</sup>. Окрузи се деле на градске (Stadtkreise), којих је 117 и сеоске (Landkreise) којих је 426.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Општине су основне јединице власти и просечно имају око 5.000 становника

<sup>72</sup> Окрузи су виши ниво власти од општина; назив и одређена друга обележја се разликују од државе до државе. Однос између највећег и најмањег округа се креће и до 1:10. Већина општина у

**Табела 3.** Структура нивоа власти у Немачкој

Ниво власти	Законодавна власт	Извршна власт	Судска власт
<b>Федерација</b>	Парламент Bundestag - доњи дом, и Bundestag - горњи дом	Канцелар Федерална влада Федерална администрација	Правосуђе Федерални судови
<b>Држава (Länd)</b>	Парламент државе	Влада државе Министри Администрација	Правосуђе Државни судови
<b>Локални ниво власти</b>			
<b>Округ</b>	Скупштина округа	Влада округа	Правосуђе Окружни судови
<b>Општина</b>	Општинска скупштина	Градоначелник	Правосуђе Општински судови

(Извор: Đorđević, S., 2012. )

СР Немачка је утемељена на уставној намери и формули која прописује јасну политичку и управну децентрализацију: тако се ниво Савезне владе бави углавном стварањем јавне политике и законодавства, док спровођење савезних јавних политика, програма и законодавства спада искључиво у надлежност савезних држава (Länder-a), а унутар њих на ниво локалне управе. У строгој уставној одредби која забрањује влади на савезном нивоу да спроводи јавне политике преко својих службеника, већ уместо тога преноси функцију спровођења тих политика на поднационалне нивое, може се назрети нешто што се у савременим оквирима назива агенцификацијом или новим јавним менаџментом. Такође, унутар савезних држава већину кључних управних функција и одговорности преузимају локалне јединице на основу свог традиционалног "вишенаменског" модела – општине и окрузи традиционално обављају две врсте задатака: с једне стране баве се широким кругом послова локалне самоуправе, а са друге извршавају велики број управних послова које на њих преноси поднационални и савезни ниво. Територијалне реформе локалне управе

---

Немачкој је у саставу округа, али постоје и изузеци. Градови нису интегрисани у окружни систем организације, они имају своју власт која у многим елементима има особине власти округа па отуда и формално имају статус града без округа (Kreisfreie Stadt).

<sup>73</sup> Када су у питању региони, потребно је истаћи да немачки устав користи термин "регион" искључиво у географском смислу, на пример у чл. 35. Устава којим је уређена материја пружања правне и административне помоћи током природних катастрофа. Зато се на први поглед може помислити да у Немачкој нема праве регионализације, пошто федералне јединице те државе нису подељене на посебне регионе који поседују одређена овлашћења. Наравно, посматрано у најширем смислу сама федерална структура те државе може се сматрати видом регионализма.



спроведене крајем 1960-их и почетком 1970-их година прошлог века (смањивањем укупног броја општина који је у том тренутку износио око 24.000) имале су намеру да ојачају капацитете за планирања и подигну ефикасност локалних власти, али истовремено и да ојачају територијалну основу за даље ширење децентрализације. Реформе јавног сектора обављене током 1990-их година прошлог века, које најчешће називају "мешавином традиције и модернизације" (Pollit, C., Bouckaert, G., 2000), осим што су наставиле са преношењем јавних послова са савезних држава на округе и општине, омогућиле су оснивање специјализованих агенција и поверавање јавних послова другим субјектима.

Неретко се истиче и да је Немачка добар представник полиархије, јер има веома разгранат и развијен систем интересног окупљања, удруживања, врло јаке синдикате, те се о овом систему говори као о систему кооперативног федерализма у коме се на политичкој сцени и у политичком животу врши стално трагање мноштва разноврсних социјалних и политичких субјеката за косензусом (Djordjević, S., 2012).

### **3.3.1.2. Систем планирања и уређења простора**

У Немачкој постоји дуга пракса планирања у тржишним условима, што је утицало на различите институционалне и процедуралне обрасце планирања.

Савезна влада поставља смернице за просторно планирање. Свака од 16 савезних држава (*länder-a*) има правну и планерску надлежност у оквиру смерница које је поставила Савезна влада. Имплементација је одговорност округа и општина, који прате одлуке савезне државе.

Најзначајнија легислатива на **савезном нивоу** су Савезни закон о просторном планирању (*Raumordnungsgesetz (ROG)*) и Савезни закон о изградњи (*Baugesetzbuch (BauGB)*). Савезни закон о просторном планирању донет је 1965. године, након чега је уследило и неколико измена. Успоставља оквир за супра-локално просторно планирање у Немачкој, које врше *länder-и*. Дефинише циљеве и принципе просторног планирања, као и организациона правила и процедуре за примену просторног планирања на нивоу *länder-a* (EC, 1999). Савезни закон о изградњи донет је 1986. године. Представља најважнији закон за локално

планирање коришћења земљишта. Главни садржај закона је регулатива која покрива садржај и процедуре за припрему локалних планова коришћења земљишта, као и правила за процену да ли је предлог за изградњу дозвољен. Савезни закон о просторном планирању допуњују државни закони о планирању (*Landesplanungsgesetze (LPIG)* или *Landesraumordnungsgesetze (LROG)*), као детаљна легислатива коју доноси парламент државе за сваку од држава. Савезни закон о изградњи допуњује државна регулатива грађења за сваку од савезних држава (*Landesbauordnungen (LBO)*). Савезни закон о изградњи ослања се и на савезна правила. Најважнија су Савезна правила о коришћењу земљишта (*Baunutzungsverordnung (BauNVO)*). Ова правила из 1990. године садрже униформна правила коришћења земљишта која се примењују на нивоу Савеза и генерална правила за густину насељености дозвољену за сваку категорију намене земљишта. Правила специфицирају типове подручја намене земљишта (по зонама) која треба да буду примењена у локалним плановима.

У Немачкој постоје **три нивоа управљања**: савезни ниво (*Bund*), државни (*Länder*) и ниво локалне управе, који се састоји из општина (*Gemeinden*) и округа (*Kreis*). Планови и политике израђују се на сва три нивоа управе, укључујући и ниво округа за који се доноси регионални план. У случају када су општине веома мале, планове и политике израђују асоцијације општина (ЕС, 1999). Устав Савезне Републике Немачке из 1949. године уређује систем надлежности и расподелу одговорности између савезног, државног и локалног нивоа. У случајевима тзв. оквирне легислативе, Савез поставља законски оквир, који се потом допуњује специфичном легислативом у свакој од држава. Национална управа дефинише основне циљеве и принципе просторне организације државе. Ови циљеви и принципи унети су у планерске политике и инфраструктурне пројекте од националног значаја и имају различит степен обавезности. Савезни закон представља оквир за планирање у државама, на основу кога државе постављају циљеве просторног развоја за државно и регионално планирање који су правно обавезујући. Државни ниво врши одобравање локалних планова коришћења земљишта. У погледу планирања, најважнија улога локалног нивоа је израда и усвајање локалних планова коришћења земљишта.

**Табела 4.** Нивои планирања, систем планова и надлежности у СР Немачкој (2010)

Ниво планирања	Ниво управе/администрације	Плански инструменти
Савезни ниво	Савезно министарство за саобраћај, изградњу и урбани развој (влада) Савезни завод за грађевину и просторно уређење (наука)	Неформални инструменти (текстови о основним циљевима)
Покрајински ниво	Ресорно покрајинско министарство = врховни покрајински орган за планирање	Покрајински развојни план Покрајински развојни програм
Адм. полит. јединица/округ	Зависно од покрајине, или државни орган или удружење	Регионални план (односно раније план развоја подручја)
Општина	Децернат или магистрат за изградњу	<u>Формално:</u> Припремни план коришћења земљишта ("Ф-план") <sup>74</sup> Обавезујући план намене површина ("Б-план") <sup>75</sup> <u>неформално:</u> нпр. план развоја града

### *Плански инструменти*

Поред претходно поменуте легислативе, на савезном нивоу постоје саветодавне **Смернице за просторно планирање** (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*) и **Операциони оквир за просторно планирање** (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*), који обезбеђује генерални оквир за будућу просторну структуру. Смернице и оквири се редовно ажурирају тако да је у јуну 2006. године на основу Немачког савезног прописа за регионално планирање (*German Federal Regional Planning Act, 1997.*) донесен документ **Концепти и стратегије просторног планирања Немачке** (*Concepts and Strategies of national Spatial Planning in Germany, 2006*)<sup>76</sup> у коме се на савезном нивоу анализирају **три развојна концепта** (*Leitbilder*)<sup>77</sup>:

<sup>74</sup> План намене површина

<sup>75</sup> Регулациони план (план изградње)

<sup>76</sup> Носилац израде националне стратегије просторног развоја је Савезно министарство саобраћаја, грађења и просторног уређења. Израда националне стратегије спроводи се трансресорно, у уској сарадњи са политичким врхом (врх извршне власти, заступници државе), са регионалном и локалном управом, привредним и струковним коморама, стручном јавношћу и другим заинтересованима. Стратегија се заснива на постојећим документима који су усвојени на нивоу

- **Концепт 1 - Раст и иновације** подразумева раст популације, јачање тржишта рада и квалификовану радну снагу. Стратешки правци тог концепта јесу: јачање компаративних предности, стабилизација структурно слабијих регија, успостављање система обједињавања и повезивања потенцијала и заједничка одговорност и солидарност.
- **Концепт 2 - Осигурање услуга у јавном сектору** подразумева равномерну заступљеност на савезном, регионалном и локалном нивоу, тако да савезни ниво служи као окосница за посебности осталих нивоа. У регионима у којима преовладава драстична депопулација спровођење овог концепта је под знаком питања, а тиме и квалитетно решавање саобраћајног система, система образовања, управних служби и сл.
- **Концепт 3 - Очување ресурса, обликовање културних предела** фокусира се на три основна аспекта: уравнотежење различитих потреба коришћења земљишта, заштита слободних простора и природних ресурса и обликовање културних предела. Све то подразумева хармонизацију различитих захтева и потреба, ради избегавања конфликтних ситуација насталих због супростављени интереса. Могућности коришћења земљишта требало би посматрати дугорочно, уз истовремено унапређење регионалних посебности.

Савезним законом о просторном планирању прописана је и израда **Савезног извештаја о просторном планирању** (*Raumordnungsbericht*), који се објављује обично у интервалима од 4 године. Садржи статистичку позадину, проблеме, трендове, интеракцију и политике свих сектора са утицајем на просторно планирање (укључујући финансијске политике, економију, становање, итд). На савезном нивоу израђују се Савезни секторски планови и актови (*Fächplane*). Секторски планови се припремају за бројне секторе у Савезу (нпр. савезни путеви, савезна железница, објекти за авио-превоз и одбрану). Ови

---

ЕУ. Основу документа чине карактеризација државног простора, анализа актуелног стања развоја и одређивање праваца/оријентације будућег развоја кроз могуће концепте/сценарија. Стручним полазиштима утврђују се основне одреднице и идентификују стратешки циљеви.

Детаљније видети на: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVBS/SpecialPublication/2007\\_2009/DL\\_ConceptsStrategies.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVBS/SpecialPublication/2007_2009/DL_ConceptsStrategies.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>77</sup> Доминантна обележја стања и полазишта за стратегију просторног развоја из 2006. године су депопулација (посебно делова некадашње Источне Немачке), брзо старење становништва и стално повећање удела популације са миграторних подручја.

планови покривају целу државу и њихова ревизија се врши континуално. Већина планова произилази из секторске легислативе. На државном нивоу израђују се државни развојни планови и програми (*Landesentwicklungspläne (LEP)* или *Landesentwicklungsprogramme (LEPro)*); планови и програми су иста врста инструмента, мада се процедуре њиховог доношења, садржај и др, могу знатно разликовати између држава. На нивоу округа (планерски региони у оквиру држава) израђују се регионални планови (*Regionalpläne*).

**Државни планови и програми** укључују свеукупне, државне циљеве просторног планирања. Такође, представљају документе за координацију свим политикама и одлукама са утицајем на простор у држави. Израђују се за целокупну територију државе. Обавезујући су за јавну управу. У случају потребе, за поједине теме могу се израђивати и секторски државни планови (одлагање отпада, саобраћај, очување природе, насеља).

**Регионални планови** морају да узму у обзир циљеве постављене државним развојним плановима и програмима и водећим принципима Савезног закона о просторном планирању. Овај врста плана обједињује све секторе просторног планирања. План мора да одобри виши управни ниво (најчешће је у питању министарство државе). Обично је делом саветодаван, а делом обавезујући. Сви регионални планови укључују специфичне циљеве који су обавезујући за јавне управе, агенције, а посебно општине.

На нивоу држава се примењује **Процедура просторног планирања (*Raumordnungsverfahren*)** као процедура интерне координације између јавних управа. Служи као инструмент за испитивање предлога за изградњу "великог формата" (лоцирање аеродрома, туристичког насеља или објекта за одлагање отпада). Један од главних циљева Процедуре је поређење предности и ограничења алтернативних локација за предложену изградњу. Резултат процедуре није легално обавезујући, али га све јавне управе морају узети у обзир у припреми планова, издавању дозвола и доношењу одлука.

Два главна инструмента просторног планирања **на локалном нивоу су припремни план коришћења земљишта (*Flachennutzungsplan*) (Ф-план) и обавезујући план коришћења земљишта (*Bebauungsplan*) (Б-план).**

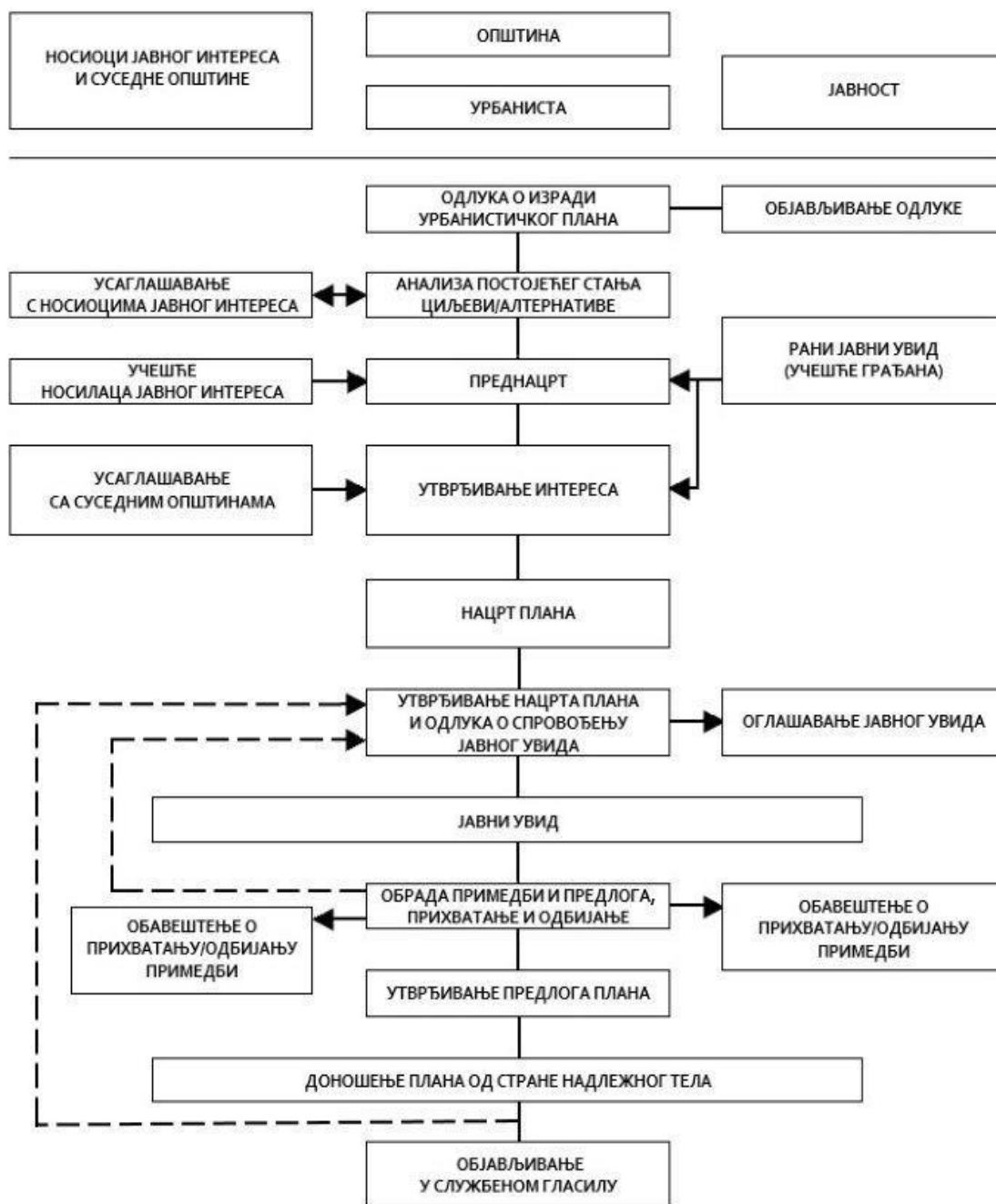


Схема 1. Поступак урбанистичког планирања у Немачкој

**Ф-план** усваја општинско веће, након што га одобри надлежни виши ниво управе. Обавезујући је за јавну управу и агенције (али не и за приватна лица). План нема фиксно време трајања, оквирни период је 10 - 15 година. Мења се са изменама услова (на пример, када је у припреми Б-план који захтева измене у Ф-плану и сл.). Ф-план треба да прикаже очекивану намену земљишта за подручје читаве општине, затим, подручја одређена за изградњу, ниво изградње - висину,

индекс изграђености, главне саобраћајне и инфраструктурне објекте, пољопривредна и шумска подручја и подручја заштите животне средине и заштите предела, итд. Овај план мора да буде у складу са обавезујућим циљевима регионалног плана и да буде у координацији са Ф-плановима суседних подручја.

**Б-план** је други ниво у хијерархији локалних планова и обезбеђује основу за детаљном и легално - обавезујућом контролом изградње. Одредбе плана су обавезујуће за јавне управе и агенције, али и за приватна лица. Да би се користио као легална основа за издавање грађевинских дозвола, Б-план мора да испуњава одређене услове - да садржи одредбе о врсти и интензитету коришћења земљишта, подручју намењеном за изградњу, подручју намењеном за локални саобраћај и сл. Б-план који испуњава ове услове назива се надлежан Б-план (*qualifizierter B-plan*). Могу се припремати и друге врсте Б-планова, које садрже мање одредби и који могу бити целисходнији за одређене намене/потребе, али не могу служити као основа за издавање грађевинских дозвола.

### 3.3.1.3. Усклађивање и координација

Различити нивои планирања морају да буду у координацији при чему постоји интеракција у оба правца ("одозго-наниже" и "одоздо-навише"). Са једне стране постоје спецификације, провере и дозволе са вишег нивоа на нижи ("одозго-наниже"), а са друге, потенцијали и циљеви подручја који се дају вишем нивоу од стране нижег нивоа власти ("одоздо-навише"). Планови морају да буду усклађени са плановима из других секторских области на истом нивоу (нпр. са плановима саобраћаја, заштите животне средине, пољопривреде, управљања водама итд.) (Royal Haskoning, 2006).

У Немачкој се "вертикална координација" постиже кроз консултације и принцип "супротног смера" (*Gegenstromprinzip*).<sup>78</sup> Овим принципом нижи административни нивои треба да узму у обзир планове са виших нивоа, с једне стране, али са друге стране мора им бити дозвољено/омогућено да учествују у припреми планова вишег (управног) нивоа. То је процес узајамног утицаја између

---

<sup>78</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Gegenstromprinzip\\_\(Raumordnungsrecht\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gegenstromprinzip_(Raumordnungsrecht)). Такође видети и на: <http://www.arl-net.de/lexica/de/gegenstromprinzip?lang=en>, као и на: <http://www.arl-net.de/commin/planning-germany/12-die-grundprinzipien-des-planungssysteme>, затим на: <https://fluswiki.hfwu.de/index.php/Gegenstromprinzip>

државе и општина у припреми планова вишег нивоа, тако да је "вертикална координација" карактеристична за процесе "одозго-надоле" и "одозго-нагоре" (Knieling, J., Othengrafen, F., 2005).<sup>79</sup> Немачка има напредни систем вертикалне координације (ESPON, 2007). Политике просторног планирања пресецају одговорност свих управа и надлежности, па просторно планирање координира "вертикално" између различитих нивоа (Knieling, J., Othengrafen, F., 2005).

Хоризонталну координацију у Немачкој је тешко проценити због тога што свака држава има своју аутономију, али инструменти политика и секторске политике утичу узајамно једни на друге (ESPON, 2007). Координација између политика просторног планирања и других области одвија се на сваком нивоу "хоризонталне координације". Посебно је на националном нивоу и нивоу држава планирање укључено у сложено поље политика са комплексним уговорима координације (Knieling, J., Othengrafen, F., 2005).

**Инструменти који омогућавају** вертикалну и хоризонталну координацију у Немачкој су Конференција министара просторног планирања и Саветодавно веће просторног планирања (ESPON, 2007). **Конференција министара просторног планирања** (Ministerkonferenz für Raumordnung-MKRO), у коју су укључени министри надлежни за просторно планирање на федералном нивоу (Bund) и на нивоу држава (Länder), разматра и усаглашава политике, циљеве и принципе просторног планирања на супра-локалном нивоу. **Саветодавно веће просторног планирања** (Beirat für Raumplanung) је тело са саветодавном улогом у области просторног планирања које је састављено од представника и стручњака из области супралокалног просторног планирања, урбаног развоја, економског развоја и других области, послодаваца и организација послодаваца и локалних владиних агенција (ЕС, 1999).

У систему планирања успостављена је хијерархија планских инструмената, при чему су планови које се израђују на нижим нивоима просторне организације у обавези да следе смернице које су постављене плановима на вишим нивоима просторне организације. Планирање на општинском нивоу мора бити у складу са планским циљевима покрајине и региона.

---

<sup>79</sup> Knieling, J. & Othengrafen, F. (2005). Approaches and Attributes of the Planning Culture in Germany, Introduction for the project of start up CULTPAN, Wageningen (NL), April 15/16th





**Схема 2.** Вертикална и хоризонтална координација у планирању у Немачкој  
(Извор: Суботић, С., Шећеров, В., 2002.)

Грађевинским закоником Немачке прописано је (параграф 6) да израђен План намене површина (тзв. Ф-план) подлеже обавези прибављања одобрења органа управе вишег нивоа, па чак и да одобрење може да се одбије/ускрати, наводећи и разлоге за које је таква могућност прописана: када план није урађен систематично или није сагласан одредбама Грађевинског закона или осталим прописима донетим на основу тог закона. Уколико се разлози одбијања не отклоне, виши орган управе може да изузме из одобрења просторне целине или конкретне делове плана намене површина. О одобрењу се одлучује у року од 3 месеца, а због важних разлога (које процењује надлежни виши ниво управе), тај рок може да се продужи за највише до три месеца, о чему се обавештава подносилац захтева. Сматра се да је одобрење издато ако није одбијено у предвиђеном року, са навођењем разлога. Издавање одобрења објављује се на месно уобичајен начин. Са објављивањем план намене површина ступа на снагу.

У случају када је Б-план<sup>80</sup> израђен без претходно донетог Ф-плана (чл. 10. Грађевинског закона) такав план доставља се надлежном вишем управном нивоу

<sup>80</sup> Регулативни инструменти (обавезујући планови) нису константног садржаја. Могу се израђивати у различите сврхе и могу бити различитог степена детаљности, што одређује надлежна локална управа.

на одобрење. И регионални планови морају да буду одобрени од стране вишег управног нивоа (најчешће је у питању ресорно министарство државе).

### **3.3.2. Институционални оквир планирања и уређења простора у Аустрији**

#### **3.3.2.1. Територијална организација и расподела власти**

Аустријским Уставом (усвојеним 1920. године и допуњеним 1929. и 1962. године) утврђена је основа територијалне организације земље. Република Аустрија је савезна држава (Bund) са девет аутономних савезних покрајина - земаља (Länder): Градишће, Корушка, Доња Аустрија, Горња Аустрија, Салзбург, Штајерска, Тирол, Ворарлберг и Беч. Са својих 19.174 км<sup>2</sup>, највећа савезна покрајина је Доња Аустрија (Niederösterreich), док је Беч (Wien), са 631 км<sup>2</sup> најмања.

Савезне покрајине су сачињене од 2.353. општина (Gemeinden), као јединица локалне самоуправе, али истовремено и подручних управних јединица савезне државне управе. Већина општина има у просеку између 1.000 и 1.500 становника и у њима живи око 40% становништва. У 626 општина у којима нема ни хиљаду становника живи свега 5% од укупног становништва Аустрије. Најмања општина има свега 50 становника, а највећа општина је Беч. Од општина треба разликовати градове, који имају посебан статус (има их укупно 15), и који се називају градови са сопственим статусом (Städte mit eigenem Statut, Statutar Städte). Тај статус градови стичу уколико их настањује преко 20.000 становника - законом савезне покрајине претходно одобреним од стране Савезне владе. Главни град Аустрије има истовремено статус савезне покрајине, града са сопственим статутом и општине. Постоје и тзв. градска подручја (регије) која се формирају од оних области које имају најмање 10.000 становника у једном насељу или од неколико већих насеља са најмање 5.000 становника и тамо где постоје међусобно повезане општине са непољопривредним становништвом и најмање 2.500 становника. Заједно са општинама које га окружују, градско подручје формира тзв. "спољни круг". Тако је, на пример, Беч са 32 околне општине градско подручје, док са 116 општина Доње Аустрије он чини спољни круг Беча. Засебну организациону јединицу централне власти (не и самоуправе) чине и дистрикти

(Bezirk), са канцеларијом (Bezirkshauptmannschaft) у свакој општини. Послове дистрикта обавља и град са сопственим статусом. Правни режим локалне самоуправе (Gemeindeordnung) законом успоставља свака савезна земља понаособ. Општине своја права могу штитити, уколико сматрају да је дошло до њихове повреде актима и мерама надзорних органа, активирањем одговарајућих поступака пред Управним и Врховним уставним судом.



**Карта 2.** Административна подела Аустрије – покрајине  
(Извор: [www.planetware.com](http://www.planetware.com))

Аустрија је управно организована на **три нивоа** - на нивоу државе, покрајине и општине, са општим јавним изборима на сваком од нивоа. Законодавне, извршне и судске надлежности такође су одвојене на свим нивоима. Највиши представник Републике је председник. **За државну управу задужена су министарства и државни заводи, а води их савезни канцелар (премијер).** Парламент је подељен на два дома - на национално веће и савезно веће, да би се осигурао утицај покрајина на законодавство. Покрајине су аутономне територијалне заједнице федеративне републике које имају свој властити парламент (Landtag) и покрајинску владу, на чијем челу се налази гувернер (Landeshauptmann). Градови и општине имају своје владе - то су градско веће или општинско веће, а њима управља градски сенат или општинска управа, на чијем се челу налази градоначелник.

### 3.3.2.2. Систем планирања и уређења простора

У аустријском Уставу нису изричито утврђене надлежности на подручју просторног планирања. Садашња правна ситуација углавном се темељи на подели надлежности коју је 1954. године одредио Уставни суд и која је на нивоу уставног закона. Тиме је **просторно планирање сврстано у националне задатке које заједнички спроводе и координирају држава, покрајине и општине, али с различитим надлежностима.**

На савезном нивоу не постоји целовита подела надлежности. Надлежности за просторно планирање над појединим секторима (нпр. планирање саобраћаја, планирање управљања отпадом, планирање развоја шума, оквирно планирање у водопривреди) има савезни министар дотичног ресора. Савезни канцелар као председник владе надлежан је за координацију послова просторног планирања и регионалне политике на савезном нивоу и између државе и покрајина. Те задатке обавља Кабинет (служба) савезног канцелара.

**Савезне покрајине** надлежне су за целовито просторно планирање осим горенаведених надлежности државе и осим локалног просторног планирања, које спада у сопствени делокруг општина, али које се спроводи се под надзором савезних покрајина, како би се ускладило са покрајинским плановима просторног уређења.

Године 1971. основано је национално тело за питања просторног планирања - **Аустријска конференција просторног уређења (ÖROK)**, у којој учествују држава, покрајине и савези градова и општина. **Њен је задатак да побољша координацију у овом сложенем систему поделе надлежности.** Она има само саветодавну функцију без икаквих надлежности за планирање, али њено повезујуће деловање даје одлукама и препорукама Конференције тежину у оквиру делокруга њених чланица. Најважнији резултат рада Конференције је **Аустријски концепт просторног развоја** (1981, 1991, 2001, 2011), који служи као усмеравајући документ за јавне планерске службе.

Појам **просторно планирање у аустријском праву** постоји од 1962. године (BGBl. 205/1962 Gemeindeverfassungsnovelle). Овај закон обезбеђује општинама њихове изворне надлежности и тако уводи начело двостепеног поступка у аустријски систем просторног планирања. Савезни уставни закон (чл.

15. став 1.) одређује да легислатива и егзекутива на подручју просторног развоја остају у делокругу савезних покрајина, уз неколико изузетака који су пренесени на државу (нпр. рударство, трговина, шумарство). Не постоји савезни закон о просторном планирању и нема јединственог закона између државе и савезних покрајина. Све савезне покрајине су пре више деценија усвојиле своје сопствене законе о планирању и у међувремену их више пута измениле (Градишће: Градишћански закон о просторном планирању, 1969; Корушка: Корушки закон о просторном уређењу, 1969 и Корушки закон о општинском планирању, 1995; Штајерска: Штајерски закон о просторном уређењу, 1974; Горња Аустрија: Горњоаустријски закон о просторном уређењу). Ови закони одређују начела и циљеве просторног уређења те инструменте регионалног и локалног просторног планирања.

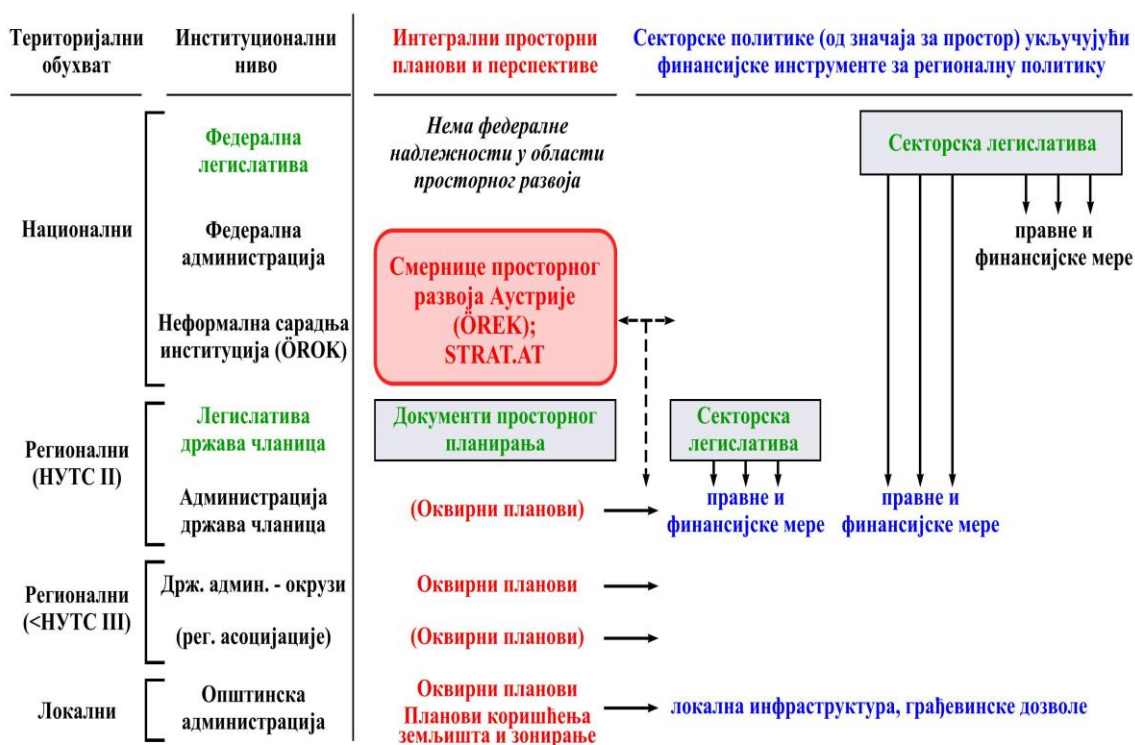


Схема 3. Систем просторног планирања у Аустрији (2010)  
(Извор: Arbter, R., 2001)

За ствари које се тичу региона углавном су релевантни концепти регионалног развоја и програми, односно концепти просторног уређења, иако неки од ових инструмената нису правнообавезујући. Примењују се или на читавом подручју савезне покрајине или само у појединим њеним деловима

(регионални и микрорегионални програми развоја и просторног уређења). Осим овог за поједине су секторе предвиђени и ресорни програми развоја и просторног уређења (односно концепти, ако се не настоји да буду правнообавезујући).

Инструменти општинског планирања такође су дефинисани у законима о просторном планирању. То су општински развојни програми (или развојни концепти), план намене површина и план изградње. У Горњој Аустрији план намене површина и план изградње сажети су у једном заједничком подзаконском пропису, док су у другим савезним покрајинама ови инструменти одвојени.

**Циљеви и садржај планирања** различити су на три административна нивоа.

### ***Савезни ниво***

На нивоу државе не постоји интегрални и правнообавезујући инструмент просторног планирања. Из тог разлога не постоји ни национални просторни план Аустрије. Основни циљеви и смернице просторног развоја и просторног планирања одређени су Аустријским концептом просторног развоја (2011), који је обавезујућег карактера само за чланове Аустријске конференције просторног уређења. **Аустријски концепт просторног развоја 2011. (ÖREK)** један је од ретких стратешких докумената просторног развоја и он нема обавезујући, него усмеравајући карактер. Доноси се за период од 20 година, истиче премреженост саобраћајном инфраструктуром у осетљивом екосистему, феномен трговачких центара као нових центара живота и мере заштите од елементарних непогода. ÖREK се темељи, између осталог, на документу Просторни сценарији Аустрије 2030., који су дати у четири могуће варијанте: сценарио општег раста, сценарио компетитивног развоја, развој уз наглашену сигурност и развој уз наглашене ризике. Стратешки изазови испитију се кроз шест пројеката: Просторни развој градских регион - потреба деловања и могућности управљања; Енергија и просторни развој - просторни потенцијали носиоца обновљивих извора енергије (с правним утемељењима заштите климе, истраживањем простора, одабиром простора, енергетским концептима и плановима и др.); Доступност покрајинских и регионалних центара; Рурална подручја - разноврсност изазова и развојних могућности; Мултифункционална слободна подручја (рубна шумска, градска и

пољопривредна и туристичка подручја) и Просторно уређење и природне непогоде (поплаве, лавине, одрони).

Политика просторног планирања на савезном нивоу значи већ више од 35 година регионалну политику. Подстицаји су ограничени на подручја од посебног државног интереса, као што су то нпр. периферни рурални крајеви (без туризма) или старе индустријске регије. Државни субвенцијски инструменти за приватне инвестиције на подручјима од посебног државног интереса врло се флексибилно употребљавају и више пута су били побољшавани у складу са искуствима из примене у пракси и у складу са теоријом регионалног развоја. Тренутно се главна пажња посвећује субвенцијама за иновације и нематеријалним инвестицијама са циљем јачања ендогеног потенцијала регионалних привредних структура. У то спадају центри иновација и установе за трансфер технологије у којима учествује и држава путем субвенција. Са развојем регионалне политике у последње две деценије све је тешња и сарадња између државе и савезних покрајина. Најважнију акцију регионалних подстицаја финансирају заједно држава и седам савезних покрајина. И избор подручја која се субвенционису спроводи се заједнички у оквиру, раније поменуте **Аустријске конференције просторног уређења**. Ова конференција служи као **заједничка платформа за сарадњу** око најважнијих питања државног просторног планирања. Аустријски концепт просторног уређења из 2011. израдиле су заједно држава, савезне покрајине и општине као смерницу за све институције одговорне за просторно планирање. Спровођење мера обавља се у складу са политичким приоритетима, које одређују актуелни политички догађаји, а не писане норме. Националне планске смернице и препоруке које израђује Аустријска конференција просторног уређења немају никакво непосредно видљиво политичко деловање. Упркос томе оне делују због своје далекосежне примене као спона између различитих установа које су надлежне за просторно планирање.

### ***Ниво савезних покрајина***

Савезне покрајине користе правне планске инструменте. Само оне имају право да израђују интегралне планове и да одређују циљеве просторног уређења који су обавезујући за подређене органе планирања (општине и ресорни органи

планирања). Осим Беча, који је уједно и савезна покрајина и аустријски главни град, све савезне покрајине развиле су своје независно регионално планирање за своје регије на основу сопствених закона о планирању (закон о просторном уређењу или покрајински закон о планирању). Поступак при изради планова и концепата варира од покрајине до покрајине.

Покрајински програми просторног уређења утврђују основне циљеве за регионално и општинско планирање, а садрже и категоризацију простора (нпр. агломерацијска подручја, индустријска и туристичка подручја различитих обележја). Последњих година у свим савезним покрајинама развијени су интегрални саобраћајно-политички концепти усмерени на локални јавни саобраћај, али не у облику обавезујућих програма, већ преко одлука владе. Они служе покрајинским владама као основа за преговоре са савезном владом и са установама надлежним за саобраћајну политику. У надлежност покрајина спада и прописивање инструмената за просторно планирање на локалном нивоу. У неким савезним покрајинама не само да се уведе нови инструменти за припрему грађевинског земљишта, већ су покрајине чак основале властите фондове или друштва за помоћ грађанима и општинама у њиховој активној грађевинско-земљишној политици, нпр. при куповини земљишта за остварење циљева планирања.

### ***Регионални ниво***

**Задатак регионалног планирања** је да конкретизује и спроведе просторне планове савезних покрајина на нивоу појединачних региона. Просторни планови на регионалном нивоу (регионални планови) су планови за групе општина. Такви планови постоје само за неке регионе. Најновији регионални развојни програми обично се ограничавају на нека кључна питања или чак само на једно питање, али они представљају конкретну и обавезујућу смерницу за општине. Као пример наводимо границе насеља, обезбеђивање неизграђених површина (за пољопривреду, из еколошких разлога или за обезбеђивање сировина) и смернице за трговачке центре.



**Табела 5. Инструменти планирања - регионални ниво**

Назив	Садржај/карактер	Функција
Landesentwicklungsprogramm (Покрајински развојни програм) Regionales Entwicklungsprogramm (Регионални развојни програм)	Покрајински, као и регионални развојни програми треба да идентификују перспективе економског, социјалног, еколошког и културног развоја у датом планском подручју, границе насеља, будуће потребе за подручјима пословне или индустријске намене, као и за отвореним простором и локализују зоне ризика.	Стратешка; регулативна
Sektorales Entwicklungsprogramm (Програм секторског развоја) на нивоу Покрајинеи/или региона	Програми секторског развоја треба да идентификују перспективе економског, социјалног, еколошког и културног развоја унутар специфичног секторског подручја. Сем тога они моги и да дефинишу обавезујуће стандарде и ограничења за све планске документе на nižем хијерархијском нивоу.	Стратешка; регулативна

### **Општински ниво**

Општине играју у процесу планирања централну улогу. Само на нивоу општина интегралне активности просторног планирања обухватају читаву државу. Из те перспективе општине су једине које су при својим планским активностима подређене правним одредбама и које су подвргнуте формалној контроли надређене територијалне јединице. Што се тиче садржаја развојне политике општина, оне имају релативно јаку позицију. Са једне стране устав им даје могућност врло самосталног деловања при локалном просторном планирању, а са друге стране имају избор да делују као приватно предузеће изван ове контролисане управе. Заједно са одређеним степеном финансијске самоодговорности општине имају значајан маневарски простор за спровођење аутономне локалне политике просторног развоја. Обично при спровођењу надрегионалног планирања нису у обавези према покрајинској или савезној влади. Последица тога је да у пракси у Аустрији развој просторних структура у првом реду одређују општине и то не само у локалном размеру.

**Инструменти општинског просторног планирања дефинисани су у покрајинским законима о просторном планирању** (и у закону о регионалном планирању). Обично постоје три подручја: локални програми просторног планирања или развојни концепти, планови намене површина и грађевински прописи. У Горњој Аустрији су локални програми просторног планирања и планови намене површина обједињени у једном заједничком декрету, док су у другим савезним покрајинама то одвојена подручја.

**Садржај и циљ** сва три подручја локалног просторног планирања наведен је у тексту који следи, при чему тачне ознаке и подробне дефиниције садржаја варирају од савезне покрајине до савезне покрајине:

**Табела 6.** Инструменти планирања - локални ниво

Назив	Садржај/карактер	Функција
Örtliches Entwicklungskonzept (Концепт локалног развоја)	Концепти локалног развоја треба на основу актуелне економске, социјалне, еколошке и културне ситуације идентификују локалне планске циљеве за период од наредних 10 година.	Стратешка
Flächenwidmungsplan (План намене површина)	План намене површина треба да целокупну територију општине подели у грађевинска подручја, резервише земљиште за зелене и саобраћајне површине (и све њихове субкатогије дефинисане законом).	Регулативна
План изградње (регулациони план)	Регулациони планови дефинишу обавезујуће услове за сваку врсту градње.	Регулативна

**Локални програм просторног планирања** садржи основне и дугорочне циљеве развоја општина. Он даје и информације о томе како би општине морале бити организоване у будућности, о пројекцији броја становника и о економским перспективама. О тим би се одлукама требало расправљати са становништвом и заједно их одредити, иако се то увек не догађа на тај начин.

Најважнији инструмент просторног планирања је **план намене површина**. Општински планови намене површина садрже прецизну поделу на одређене намене - у складу са дефинисаним циљевима - и начине коришћења површина за

читав планирани простор; план намене површина обавезно утврђује зелене површине, грађевинске, површине намењене саобраћају итд.

Осим поменутих, општине имају право и обавезу да израђују **развојне концепте и правно обавезујуће планове намене површина**, као и да се старају о њиховом спровођењу. Планови намене површина су обавезујући за власнике земљишта, али они регулишу само будуће пројекте.

**План изградње**, који се обавезно израђује за грађевинско подручје, садржи начин градње, коефицијент изграђености, дозвољену висину зграда и основе архитектонског обликовања. Грађевински прописи регулишу и то да ли је играђеност гушћа или ређа, јесу ли дозвољени одређени облици крова и како мора бити земљиште ограђено. Иако се ови грађевински прописи чине важни, у многим законима о просторном планирању и у грађевинским редовима имају само ограничено значење, јер израда комплексних планова изградње финансијски оптерећује градове и општине, што у пракси доводи до тога да се израђују само парцијални планови изградње за подручја на којима се планирају нови грађевински пројекти.

Ова три инструмента су од изузетног значаја, јер дају печат слици, структури и будућем развоју одређеног насеља/општине, али уједно утичу и на непосредни животни простор становништва. Они зависе од измена правних оквирних услова, које су биле нужне због промењених друштвених потреба и политичких концепата.

Сви претходно наведени планови обавезно се израђују и доносе. У начелу свака градња захтева грађевинску дозволу, која се не може дати ако не постоји усвојени план намене површина. Пројекти од националног интереса као што је изградња државних путева и осталих већих инфраструктурних објаката планирају се тако да сарађују сва три нивоа планирања. Општинска влада једина има право да иницира и спроводи локалне планове. Сви планови намене површина се финансирају из јавног буџета. Већина градова и општина имају сопствене Заводе за планирање, док оне мање користе помоћ грађевинских инжењера, али такве планове морају одобрити општинске управе.

Просторни планови покрајинског и регионалног нивоа обавезујући су за јавне субјекте просторног планирања, првенствено градове и општине. Градови и

општине морају да уваже циљеве просторног уређења у свим просторно важним планским поступцима и мерама. Покрајине су носиоци и финансијери свеобухватног просторног планирања. Планове израђују и финансирају регионални планерски савези, које оснива општина или одређени покрајински орган.

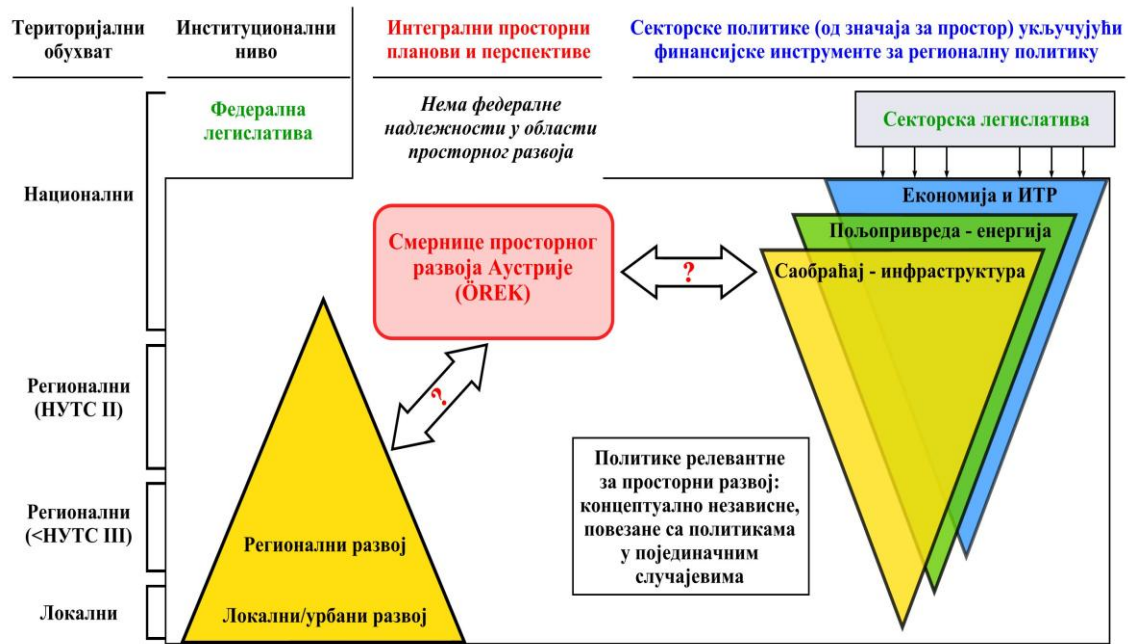
### **3.3.2.3. Усклађивање и координација**

Систем планирања заснива се на начелу узајамног поштовања и контроле. То значи да се планирање територијалних јединица мора узајамно уважавати и да планови нижег нивоа не смеју бити у супротности са плановима виших нивоа.

**Хоризонтална и вертикална координација** предлога планова са свим јавним органима задуженим за планирање **важан је елемент аустријског система планирања**. То за просторно уређење значи у првом реду координацију са државним нивоом, министарствима и општинама. **Вертикална димензија** може се дефинисати као координација између различитих законодавних нивоа (државне, регионалне и локалне), што значи да надређени ниво мора уважавати циљеве подређених нивоа и обрнуто. То се описује као "начело узајамног уважавања".

**Хоризонтална кооперација** се описује као координирано деловање јавних, полујавних и приватних учесника на истом планском нивоу. Процес планирања и координацију у Аустрији карактерише **трајна напета ситуација између "погођених" учесника у том процесу**. Настали сукоби се не могу теоретски решавати. Сваки појединачни случај захтева индивидуално решавање па је за сада од највеће важности **доношење одлуке од стране управног суда**. Најважнија метода у доношењу одлука је процес одмеравања интереса између заинтересованих органа и приватног сектора од стране одговорног органа за планирање - за **планове намене површина то је општинско веће**, а за пројекте развоја надлокалног значаја надлежни ресорни орган за планирање.

Покрајинска влада као надзорни орган контролише планске активности градова и општина. Планирање на нивоу покрајине и на савезном нивоу не подлеже надзору. За саме грађане планови просторног уређења нису правно обавезујући, док за покрајине, регије и општине то јесу.



**Схема 4.** Институционално усклађивање у Аустрији  
(Извор: Arbter, R., 2001)

Планови савезних покрајина (планови просторног уређења) и њихових региона (регионални планови) правно су обавезујући за све државне, покрајинске или општинске институције. То се односи на садржај планова и на циљеве просторног уређења које јавне службе планирања морају уважавати код свих просторно релевантних планских поступака и мера. Општинско веће или покрајински парламент и њихова управна тела морају се бринути за то да њихови планови буду спроведени, и у својим се активностима, укључујући и буџет, правно морају придржавати тих планова.

Против усвојеног плана може се уложити жалба код Уставног суда (уколико су повређена уставна права) или код управног суда (кад су повређени управни прописи).

Правно обавезујући план намене површина садржи одредбе које омогућавају контролу регулисаног урбанистичког развоја унутар одређеног подручја. Представља правну норму која се доноси у облику подзаконског акта. Обавезујући је за грађане - појединце. Изградња на подручју за које се доноси план намене површина може се одобрити/дозволити уколико није у супротности са одредбама плана и ако је омогућен/обезбеђен приступ локалне јавне инфраструктуре.

### 3.3.3. Институционални оквир планирања и уређења простора у Хрватској

#### 3.3.3.1. Територијална организација и расподела власти

Територијална организација Хрватске уобличена је Уставом Републике Хрватске<sup>81</sup>, Законом о локалној и подручној (регионалној) самоуправи<sup>82</sup> и Законом о подручјима жупанија, градова и опћина у Републици Хрватској<sup>83</sup>:

На **регионалном нивоу**, територија Хрватска је управно подељена на **20 жупанија и Град Загреб** који има статус жупаније.<sup>84</sup>

**Жупаније** одговарају ЕУ статистичкој номенклатури нивоа НУТС3. Усклађујући се са Европском унијом, у Хрватској су успостављена два статистичка региона нивоа НУТС2<sup>85</sup>: (1) Континентална Хрватска, и (2) Јадранска Хрватска. Континентална Хрватска обухвата четрнаест жупанија, а Јадранска седам.<sup>86</sup> Неки, посебно демографски трендови у Хрватској као и разлике у развијености и однос центар-периферија и даље се статистички прате на нивоу жупанија, због тога што су жупаније сразмерно стабилне просторно-планске целине регионалне координације.

На **локалном нивоу**, територију Хрватске чине **127 градова и 428 општина** који се према критеријима Еуростата категоризују као ЛАУ 2 подручја.

У Граду Загребу, у 20 градова који су седишта жупанија и осталих 107 градова, живи 2.232.934 или 52,11% становника. Од укупно 6.756 насеља, 2.670 (39,52%) су градска и приградска насеља. Највећу површину територије града (ЈЛС) од 967,02км<sup>2</sup> има Госпић, а најмању Кастав 11,44км<sup>2</sup>. Површина свих градова (ЈЛС) износила је 38,39% државне копнене територије Хрватске, док је

<sup>81</sup> "Narodne novine", br. 56/90, 135/97, 8/98-proč. tekst, 113/00, 124/00-proč. tekst, 28/01, 41/01-proč. tekst, 55/01-ispr., 76/10, 85/10 i 05/14

<sup>82</sup> "Narodne novine", br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 i 137/15

<sup>83</sup> "Narodne novine", br. 86/06, 125/06-ispravak, 16/07-ispravak, 95/08-Odluka USHR, 46/10-ispravak, 154/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15

<sup>84</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 i 137/15)

<sup>85</sup> Подела земље на статистичке регије израз је политизације приступа регионалној политици и потребе да се креирају развојне регије које неће ни у ком погледу стимулирати отварање питања регионализације државе, које се у Хрватској још увек повезује са регионализмом који има прилично негативан предзнак (Ђулабић, В., 2008)

<sup>86</sup> Између 2007. и 2012. године РХ се делила на три НУТС 2 регије: Северозападна Хрватска, Средишња и Источна (Панонска) Хрватска и Јадранска Хрватска.

површина градских насеља – седишта градова у статистичким границама износила тек 5,43% копнене територије Републике Хрватске. Површине свих градских насеља мање су од 100км<sup>2</sup>, осим површине Загреба која износи 305,94км<sup>2</sup>.<sup>87</sup>

**Табела 7.** Статистичка класификација просторних јединица Републике Хрватске (регионална подела)

Жупаније (јединице регионалне самоуправе) НУТС 3	НУТС 2	НУТС 1
Крапинско - загорска	Континентална Хрватска 14 жупанија	Хрватска
Вараждинска		
Копривничко - крижевачка		
Међимурска		
Загребачка		
Град Загреб		
Вировитичко - подравска		
Пожешко - славонска		
Бродско - посавска		
Осјечко - барањска		
Вуковарско - сријемска		
Бјеловарско - билогорска		
Карловачка		
Сисачко - мословачка		
Личко - сењска	Јадранска Хрватска 7 жупанија	
Приморско - горанска		
Истарска		
Задарска		
Шибенско - книнска		
Сплитско - далматинска		
Дубровачко - неретванска		
21	2	1

(Извор: Republika Hrvatska - Državna geodetska uprava, 2015)

У систему просторног планирања, територијална организација градова и општина у односу на величину статистичких површина није оптимална. С обзиром на број јединица локалне самоуправе у Хрватској, као и укупан број просторних планова, приметан је проблем испуњавања прописаних захтева у организационом, кадровском и финансијском смислу.

**Јединице локалне самоуправе су општине и градови.** Јединице подручне (регионалне) самоуправе су жупаније. Град Загреб, као главни град Републике

<sup>87</sup> DSZ, Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. i Središnji registar prostornih jedinica 2014.

Хрватске, посебна је и јединствена, територијална и управна целина којој се статус уређује Законом о Граду Загребу.<sup>88</sup>



**Карта 1.** Територијална подела Републике Хрватске на статистичке јединице НУТС 2 и НУТС 3 нивоа  
(Извор: [hr.wikipedia.org/wiki/NUTS:HR](http://hr.wikipedia.org/wiki/NUTS:HR))

**Општина** је јединица локалне самоуправе која се оснива, по правилу, за подручје више насељених места која представљају природну, привредну и друштвену целину и која су повезана заједничким интересима становништва.

**Град** је јединица локалне самоуправе у којој је седиште жупаније, као и свако место које има више од 10.000 становника и представља урбану, историјску, природну, привредну и друштвену целину, а изузетно где за то постоје посебни разлози (историјски, привредни, геопрометни), град може бити и место које не задовољава наведене услове. У састав града као јединице локалне самоуправе могу бити укључена и приградска насеља која с градским насељем чине

<sup>88</sup> Закон о Граду Загребу ("Narodne novine", br.. 62/01, 125/08, 36/09 i 119/14)



привредну и друштвену целину и која су са њим повезана дневним миграцијским кретањима и свакодневним потребама становништва од локалног значаја.

**Велики градови**<sup>89</sup> су јединице локалне самоуправе које су уједно привредна, финансијска, културна, здравствена, саобраћајна и научна средишта развитка ширег окружења и који имају више од 35.000 становника.

**Општине и градови** у свом делокругу обављају послове локалног значаја који се односе на: уређење насеља и становање, просторно и урбанистичко планирање, комуналну привредну, бригу о деци, социјалну заштиту, примарну здравствену заштиту, васпитање и основно образовање, културу, физичку културу и спорт, заштиту потрошача, заштиту и унапређивање животне средине, противпожарну и цивилну заштиту, саобраћај на свом подручју и остале послове у складу са посебним законима, док **велики градови**, као и **градови седишта жупанија**, поред наведених, обављају и послове локалног значаја који се односе на издавање грађевинских и локацијских дозвола, других аката везаних за градњу, и спровођење докумената просторног уређења, а на свом подручју могу обављати и послове из делокруга жупаније.

**Жупанија** је јединица подручне (регионалне) самоуправе чије подручје представља природну, историјску, саобраћајну, привредну, друштвену и самоуправну целину; успоставља (формира) се ради обављања послова од регионалног интереса, а нарочито послова који се односе на: школство, здравство, просторно и урбанистичко планирање, привредни развој, саобраћај и саобраћајну инфраструктуру, планирање и развој мреже образовних, здравствених, социјалних и културних установа, издавање грађевинских и локацијских дозвола, других аката везаних за градњу, као и спровођење докумената просторног уређења за подручје жупаније изван подручја великог града. Јединице регионалне и локалне самоуправе су правне особе и имају своја представничка тела (жупанијска скупштина, градско веће и општинско веће) која доносе прописе и друге акте у оквиру делокруга јединице, као и извршна тела (жупан, градоначелник и општински начелник) који путем управних тела

---

<sup>89</sup> Посебна врста јединица локалне самоуправе уведена 2005. године Законом о изменама и допунама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи; према Попису 2001. у велике градове осим Загреба спадају још 16 ЈЛС и то: Сплит, Ријека, Осиек, Задар, Славонски Брод, Велика Горица, Карловац, Пула, Сисак, Шибеник, Ваајдин, Дубровник, Бјеловар, Самобор и Винковци.

(управне службе) обављају послове из самоуправног делокруга јединице као и послове државне управе пренете на јединицу. Делокруг јединица локалне самоуправе, тј. послови чије обављање је дужна да осигура јединица регионалне, односно локалне самоуправе, као и послови које може да обавља ако је за то обезбедила услове, одређују се посебним (ресорним) законима којима се уређује одређено управно подручје.

### **3.3.3.2. Систем планирања и уређења простора**

Просторно планирање у Републици Хрватској спроводи се у складу са законима и прописима, као и стратешким документима државног, подручног (регионалног) и локалног нивоа уз примену начела вертикалне и хоризонталне координације и усклађивања. Данашњи систем просторног уређења, којим се обезбеђују услови за коришћење, заштиту и управљање простором Републике Хрватске као посебно вредним националним добром, резултат је дугогодишње праксе и традиције просторног планирања. Систем се заснива на Уставом и посебним законима<sup>90</sup> одређеном територијалном уређењу државе и овлашћењима и надлежностима јавноправних тела<sup>91</sup>, а ближе је одређен Законом о просторном уређењу<sup>92</sup>, при чему су основна начела усклађена са регулативом ЕУ. Однос система просторног уређења према другим подручјима уређен је посебним законима.

Хрватски сабор, Влада Републике Хрватске и представничка тела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе осигуравају ефикасност просторног уређења доношењем просторних планова и других докумената одређених Законом о просторном уређењу којима се уређује организација, коришћење и намена простора, као и услови за његово уређење и заштиту у складу са циљевима и начелима просторног уређења. Ови документи се доносе на државном,

---

<sup>90</sup> Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 85-10-prečišćen tekst i 5/14-Odluka US), Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13), Zakon o područjima županija, gradova i opština u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine", br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 37/13, 44/13 i 45/13).

<sup>91</sup> Појам јавноправно тело, према чл. 1. Закона о општем управном поступку (Zakon о општем управном поступку, "Narodne novine", br. 47/09), обухвата: тела државне управе и друга државна тела, тела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правне особе које имају јавна овлашћења.

<sup>92</sup> Zakon о просторном уређењу ("Narodne novine", br. 153/13)

подручном (регионалном) и локалном нивоу, а њихову стручну утемељеност, сагласно закону, осигуравају: тела државне управе, стручна управна тела, заводи и друге правне особе регистроване за обављање стручних послова просторног уређења, као и овлашћене архитекте које самостално обављају стручне послове просторног планирања.

За *системско обављање стручних послова* и унапређење система просторног уређења успостављена је мрежа установа на државном и регионалном нивоу коју чине:

- Хрватски завод за просторни развој
- 20 жупанијских завода за просторно уређење, и
- Завод за просторно уређење Града Загреба.<sup>93</sup>

*Стратегија просторног развоја Републике Хрватске* је основни државни документ за усмеравање развоја у простору у складу са укупним потребама и могућностима које произилазе из основних државних докумената. За њену израду одговорно је министарство надлежно за послове просторног уређења, а доноси је Хрватски сабор. Савремени развој Републике Хрватске и природа просторних односа прате процесе глобализације првенствено привредних, друштвених и еколошких питања, што изискује потребу за међусобном сарадњом свих развојних чинилаца друштвене, привредне, техничке, технолошке и еколошке сфере, због чега је праћење стања у простору, планирање и брига о његовом рационалном коришћењу неодвојив део укупне стратегије развоја државе. Стратегијом у том смислу треба постићи висок степен сагласности о битним циљевима уређења простора, о начину и инструментима за њихово остваривање на државном, регионалном и локалном нивоу уз праћење, односно успостављање међуодноса са европским документима стратегијског и наднационалног нивоа - посебно у одређивању смерница просторног уређења за урбани и рурални систем, обално подручје и просторне коридоре. Стратегијом се одређују дугорочни задаци просторног развоја Републике Хрватске, стратешка усмерења развоја

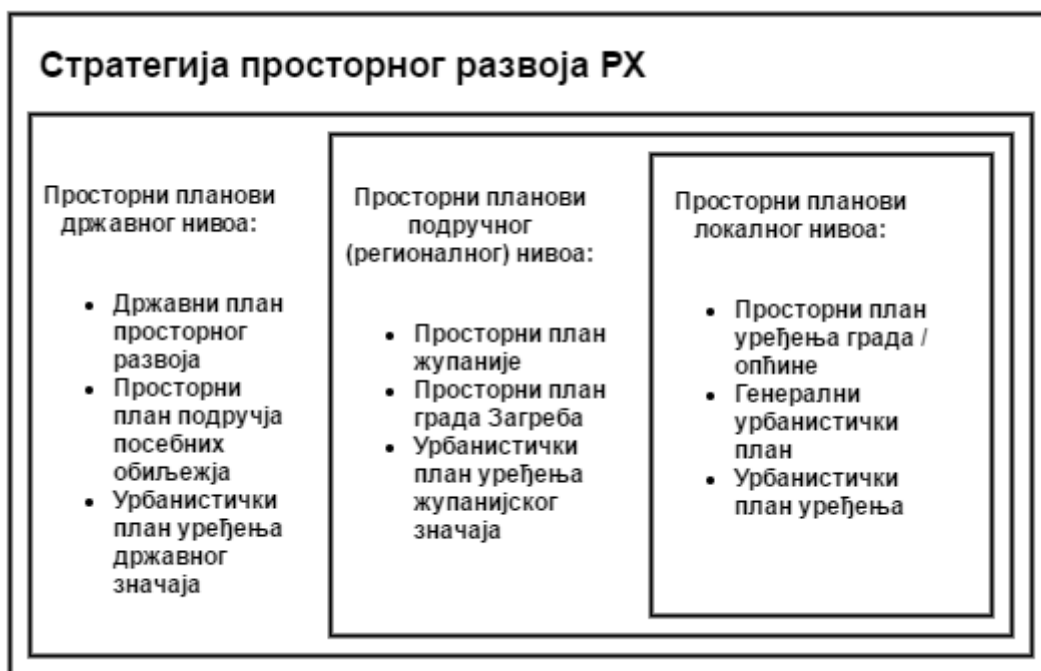
---

<sup>93</sup> У Стратегији просторног уређења Републике Хрватске (*Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske – nacrt prijedloga, 2015.*) констатује се да је планирање просторног развоја кључно за укупан економски и друштвени развој, па зрело приступање и стварна међусекторска сарадња могу, осим у простору, да унесу позитивне промене и у друге структуре. Такође, оцењује се и да су планерски капацитети жупанијских завода, градова и општина, јавних предузећа, државних тела "врло неуједначени и неуиграни".

делатности у простору и полазишта за координацију њихових развојних мера у простору, па она у основи садржи:

- полазишта, основу и организацију просторног развоја са смерницама и приоритетима за постизање циљева просторног развоја
- развој просторних система са смерницама за просторни развој на регионалном и локалном нивоу, и
- мере заштите животне средине у складу са Стратегијом одрживог развоја РХ.

Просторни планови и стратешки развојни документи других привредних и управних подручја и делатности не могу бити у супротности са Стратегијом.



**Схема 5.** Систем просторног уређења у Републици Хрватској  
(Извор: Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske – nacrt prijedloga, Vlada RH, 2015)

**Просторни планови:** Систем просторног уређења остварује се израдом и доношењем просторних планова и њиховом применом на основу издатих аката за спровођење и/или посебних прописа. Просторни планови имају снагу и правну природу подзаконских прописа, а њихова израда, поступак доношења и спровођење додатно се проверавају издавањем одговарајућих мишљења и сагласности, управним поступцима издавања одобрења за изградњу, као и управним надзором сагласно посебним законима. Учествовање јавности и свих

заинтересованих учесника у поступку израде и доношења просторних планова омогућено је спровођењем јавних расправа.

**Просторни планови се доносе на државном, подручном (регионалном) и локалном нивоу.** Треба истаћи и да је цело подручје Републике Хрватске покривено важећим просторним плановима - жупанијским просторним плановима и просторним плановима уређења општина и градова.

**Законом о просторном уређењу из 2013. године (ЗПУ)** у састав просторног планирања уведени су Државни план просторног развоја као активност планирана Стратегијом, као и урбанистички планови уређења од државног и жупанијског значаја.

**Систем просторних планова чине:**

- Државни план просторног развоја,
- Просторни планови подручја посебних обележја (намене),
- урбанистички план уређења државног значаја,
- просторни план жупаније,
- Просторни план Града Загреба,
- урбанистички план уређења жупанијског значаја,
- просторни план уређења града, односно општине,
- генерални урбанистички план, и
- урбанистички план уређења.

Просторни планови доносе се на државном, подручном (регионалном) и локалном нивоу.

1. Просторни планови **државног нивоа** су Државни план просторног развоја, просторни план националног парка, просторни план парка природе и други просторни план подручја посебних обележја/намене чија је обавеза доношења прописана Државним планом просторног развоја<sup>94</sup> и урбанистички план уређења издвојеног грађевинског подручја изван

---

<sup>94</sup> Просторни план подручја посебних обележја/намене доноси се обавезно за подручје националног парка и парка природе одређено посебним законом и за подручја одређена Државним планом просторног развоја.

насеља за привредну и/или јавну намену државног значаја (у даљем тексту: урбанистички план уређења државног значаја)<sup>95</sup>.

2. Просторни планови **подручног (регионалног) нивоа** су просторни план жупаније, Просторни план Града Загреба<sup>96</sup> и урбанистички план уређења издвојеног грађевинског подручја изван насеља за привредну и/или јавну намену жупанијског значаја (у даљем тексту: урбанистички план уређења жупанијског значаја)<sup>97</sup>.
3. Просторни планови **локалног нивоа** су просторни план уређења града, односно општине<sup>98</sup>, генерални урбанистички план<sup>99</sup> и урбанистички план уређења<sup>100</sup>, осим урбанистичког плана уређења из ставова 2. и 3. овог члана.

**Праћење стања у простору:** Стање у простору и подручју просторног уређења прати се и анализира израдом и доношењем извештаја о стању у простору на државном, подручном (регионалном) и локалном нивоу за четворогодишње раздобље. На основу анализе спровођења просторних планова и других докумената који утичу на простор, као и анализе и оцене стања и трендова просторног развоја, извештаји дају предлоге и основне препоруке мера за унапређење будућег просторног развоја.

Израда, доношење, спровођење и надзор просторних планова, трајно праћење стања у простору и подручју просторног уређења и израда извештаја о стању у простору оперативно се заснива на **Информационом систему просторног уређења** (ИСПУ).

---

<sup>95</sup> Урбанистички план уређења државног значаја доноси се обавезно за подручје одређено Државним планом просторног развоја.

<sup>96</sup> Просторни план жупаније и Просторни план Града Загреба доноси се обавезно за подручје жупаније, односно Града Загреба.

<sup>97</sup> Урбанистички план уређења жупанијског значаја доноси се обавезно за подручје одређено Просторним планом жупаније.

<sup>98</sup> Просторни план уређења града, односно општине доноси се обавезно за подручје града, односно општине.

<sup>99</sup> Генерални урбанистички план доноси се обавезно за грађевинско подручје насеља и издвојено грађевинско подручје изван насеља средишњег насеља великог града.

<sup>100</sup> Урбанистички план уређења доноси се обавезно за неуређене делове грађевинског подручја и за изграђене делове тих подручја планираних за урбани преображај или урбану санацију. Доношење урбанистичког плана уређења није обавезно за подручје из става 1. овог члана за које су просторним планом уређења, односно генералним урбанистичким планом прописани услови спровођења захвата у простору са детаљношћу прописаном за урбанистички план уређења.

ИСПУ се успоставља како би се употребом савремених технологија остварили следећи циљеви: континуирано праћење трендова у просторном развоју и редовно извештавање и праћење стања у простору, а тиме и ефикасно праћење спровођења Стратегије и осталих просторно-планских докумената; обједињавање просторно-планских и осталих података који су од значаја за просторно уређење (нпр. издата одобрења за изградњу, надзор грађевинске инспекције и сл.), као и просторних података јавноправних тела који се користе при изради просторних планова; размена просторно планских и других просторних података који су од значаја за просторно планирање између субјеката просторног уређења; истовремени приказ просторно-планских и других расположивих просторних података јавно и без ограничења; доступност просторних планова; транспарентност поступка израде и доношења просторних планова; ефикасније учествовање јавности у поступку израде и доношења, као и праћењу спровођења просторних планова; једноставније прибављање недвосмислених информација о могућим захватима у простору свима који су за то заинтересовани.

### **3.3.3.3. Усклађивање и координација**

#### **А. Поступак за давање сагласности према Закону о просторном уређењу из 1994. године<sup>101</sup>**

Просторно уређење заснива се, између других, и на начелу усаглашености просторног уређења појединих делова простора Државе (чл. 3. став 1. Закона).

**Документи просторног уређења су:**

1. Стратегија просторног уређења Државе
2. Просторни планови:
  - Просторни план жупаније и Града Загреба
  - Просторни план подручја посебних обиљежја
  - Просторни план уређења опћине и града
  - Генерални урбанистички план
  - Урбанистички план уређења
  - Детаљни план уређења.

---

<sup>101</sup> "Narodne novine", br. 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 и 100/04

Чланом 30. Закона прописана је међусобна усклађеност планских докумената - документ просторног уређења ужег подручја мора да буде усклађен са документом уређења ширег подручја.

**Правни основ** за обављање контроле усклађености и давање сагласности на предлог просторног плана (одобрење плана) садржан је у члановима 19, 22, 24, 26, 26б. и 45. Закона. Сагласност дају ресорно министарство (на просторне планове регионалног нивоа) и орган државне управе у жупанији, односно надлежни орган града Загреба (на просторне планове локалног нивоа).

### **Сагласност министарства**

Пре доношења **просторног плана жупаније, односно Града Загреба и просторних планова подручја посебних обележја**<sup>102</sup> које доноси жупанијска, односно Градска скупштина, носилац израде плана дужан је да прибави сагласност Министарства о **усклађености просторног плана са одредбама ЗПУ, Стратегијом просторног уређења Државе**<sup>103</sup> и **Програмом просторног уређења Државе**<sup>104</sup> и просторним плановима суседних жупанија односно Града Загреба.

Сагласност Министарства прибавља се и за доношење свих **просторних планова унутар заштићеног обалног подручја и планова чији се делови налазе унутар тог подручја** (чл. 45а. ст. 4 ЗПУ-а).<sup>105</sup> Ова сагласност потребна је и за примену просторних планова који су донети пре него што је била прописана обавеза прибављања те сагласности (чл. 39. Закона о изменама и допунама Закона о просторном уређењу)<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Просторни план подручја посебних обележја (посебне намене) обавезно се доноси за подручје националног парка и парка природе, као и за подручја за која је та обавеза одређена Програмом просторног уређења Државе или просторним планом жупаније (чл. 21. став 2. Закона).

<sup>103</sup> Стратегија просторног уређења Државе одређује дугорочне циљеве просторног развоја и планирања у складу са укупним привредним, друштвеним и културним развојем.

<sup>104</sup> Програмом просторног уређења Државе утврђују се мере и активности за спровођење Стратегије просторног уређења Државе.

<sup>105</sup> У циљу заштите обалног подручја мора као и његовог сврсисходног, одрживог и ефикасног коришћења, одређује се заштићено обално подручје које обухвата сва острва, појас копна у ширини од 1000 м од обалне црте и појас мора у ширини од 300 м од обалне црте. Заштићено обално подручје од посебног је интереса за Републику Хрватску.

<sup>106</sup> "Narodne novine", br. 100/04



Министарство је дужно да изда, односно одбаци издавање сагласности на просторни план уз навођење разлога за одбијање давања сагласности и предлога за отклањање неправилности најкасније у року од шездесет дана од пријема потпуног захтева. Ако Министарство у наведеном року не изда нити одбаци издавање сагласности, сматра се да је сагласност дата.

### **Сагласност органа државне управе у жупанији на просторне планове**

Пре доношења просторног плана општине или града<sup>107</sup>, генералног урбанистичког плана<sup>108</sup> и урбанистичког плана уређења<sup>109</sup>, носилац израде дужан је да прибави сагласност органа државне управе у жупанији **о његовој усклађености са просторним планом жупаније**. Орган државне управе у жупанији сагласност издаје по претходно прибављеном мишљењу жупанијског завода за просторно уређење, који је своје мишљење дужан да достави у року од 30 дана. У случају да не достави поменуто мишљење у прописаном року, сматра се да је мишљење дато. Жупанијски орган (управе) дужан је да достави сагласност у року од 60 дана од достављања предлога просторног плана и обрађених примедби са јавне расправе. У случају да не достави сагласност у прописаном року, сматра се да је сагласност дата.

### ***Б. Поступак за давање сагласности према Закону о просторном уређењу и градњи из 2007. године***<sup>110</sup>

Закон, за разлику од претходног (Закон) из 1994. године у коме такве одредбе нису биле садржане, на посебан начин, кроз Начела просторног уређења, прописује хоризонталну интеграцију у заштити простора (чл. 10.)<sup>111</sup> и вертикалну

<sup>107</sup> За подручје острва која имају две или више јединица локалне самоуправе израђује се заједнички просторни план уређења општине и града.

<sup>108</sup> Генерални урбанистички план доноси се за насеље у коме је седиште тела жупанија, Град Загреб и друга насеља која имају више од 15.000 становника.

<sup>109</sup> Урбанистички план уређења доноси се за насеља, односно делове насеља која су седишта градова, за насеља, односно делове насеља регистрована као историјске урбанистичке целине и за насеља, односно делове насеља одређена просторним планом жупаније и Града Загреба.

<sup>110</sup> "Narodne novine", br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 и 55/12

<sup>111</sup> **Начело хоризонталне интеграције** у заштити простора: (1) У прихватању полазишта, стратегија, планова, програма, прописа, издавању дозвола и сагласности мора се уважавати интегрални приступ у заштити простора, односно уједначеност мера између различитих привредних подручја која утичу на просторни развој, нарочито ради постизања уравнотежене просторне одрживости у процесима којима се утиче на преображај насеља, коришћење природних

координацију и усаглашавања интереса (чл. 11.)<sup>112</sup>. У општим одредбама везаним за документе просторног уређења прописана је и обавеза њиховог усклађивања (чл. 60. Закона)<sup>113</sup>.

**Систем докумената просторног уређења** чине документи државног, подручног (регионалног) и локалног нивоа:

1. Документи просторног уређења **државног нивоа** су Стратегија просторног развоја и Програм просторног уређења Републике Хрватске и просторни планови подручја посебних обележја, ако је то прописано Законом.
2. Документи просторног уређења **подручног (регионалног) нивоа** су просторни план жупаније, односно Града Загреба и просторни план подручја посебне намене, ако је обавеза њихове израде и доношења одређена тим плановима.

---

добара, заштиту природе и околине, и на развој делатности и њихов размештај у простору, саобраћајне и енергетске инфраструктуре; (2) Просторно уређење утиче на побољшање ефикасности планирања појединих привредних подручја применом процене њихових потреба и ефеката, која у припреми решења и остваривању развојних одлука обухвата претходну координацију с другим телима и особама одређеним посебним прописима уместо накнадног прилагођавања већ донетих одлука, а са сврхом спречавања или свођења на најмању могућу меру ризика од штете у простору и појединим сегментима животне средине; (3) У изради и доношењу докумената просторног уређења мора се посебно узимати у обзир осетљивост простора, однос према складу и предеоним вредностима, необновљивим и обновљивим природним добрима и културној баштини, и укупност њихових међусобних утицаја постојећих и планираних захвата у простору.

<sup>112</sup> **Начело вертикалне интеграције и усаглашавања интереса:** При утврђивању полазишта и доношењу докумената просторног уређења и других развојних докумената (стратегије, планови, програми и сл.) којима се утиче на просторни развој, Држава и јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, и особе са јавним овлашћењима дужне су ради остваривања циљева просторног уређења да међусобно сарађују у процесу просторног планирања, заштити простора, градитељској и урбаној обнови и обављању других активности у извршавању обавеза просторног уређења.

<sup>113</sup> **Усклађеност** и истовременост израде докумената просторног уређења: (1) Документ просторног уређења ужег подручја мора бити усклађен са документом просторног уређења ширег подручја. (2) Просторни планови локалног нивоа морају бити усклађени са документом просторног уређења државног, односно просторним планом подручног (регионалног) нивоа. На подручју на ком је просторни план у супротности са државним, примењује се документ просторног уређења државног, односно просторни план подручног (регионалног) нивоа. (3) Регулациони документи просторног уређења не смеју мењати одредбе стратешких докумената просторног уређења. (4) Документом просторног уређења ужег подручја може се одредити виши просторни стандард од оног одређеног у документу ширег подручја ако је то тим документом тако одређено. (5) У случају супротности одредбе документа просторног планирања одредби овога Закона примењује се одредба овога Закона. (6) У случају међусобне неусклађености докумената просторног уређења, представничко тело јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе мора одлучити у року од највише три месеца о измени и/или допуни, односно о стављању ван снаге неусклађеног документа просторног уређења.

3. Документи просторног уређења **локалног нивоа** су просторни план уређења великог града, града, односно општине, урбанистички план уређења и детаљни план уређења.

С обзиром на намену документи просторног уређења су стратешки и provedбени (директно - непосредно спроводиви):

1. **Стратешки документи** просторног уређења су: Стратегија просторног развоја и Програм просторног уређења Републике Хрватске, просторни план подручја посебних обележја, просторни план жупаније односно Града Загреба и просторни план уређења великог града, града, односно општине.
2. **Директно (непосредно) спроводиви** документи просторног уређења су урбанистички план уређења и детаљни план уређења.

**Правни основ** за обављање контроле усклађености и давање сагласности на предлог просторног плана (одобрење плана) садржан је у чл. 97-99. **Закона о просторном уређењу и градњи** (Zakon o prostornom uređenju i gradnji, "Narodne novine", br. 76/07<sup>114</sup>, 38/09<sup>115</sup>, 55/11<sup>116</sup>, 90/11, 50/12 i 55/12).

Сагласност на планске документе дају **ресорно министарство** (на документе просторног уређења регионалног нивоа) и **жупан**<sup>117</sup> (на документе просторног уређења локалног нивоа).

---

<sup>114</sup> Доношењем Закона о просторном уређењу и градњи Хрватска има јединствен закон којим је обједињена проблематика просторног уређења и градње на начин да су и важни подзаконски прописи постали саставни део Закона.

<sup>115</sup> Првом изменом и допуном из 2009. године, усклађен је са Законом о изменама и допунама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, "Narodne novine", br. 109/07)

<sup>116</sup> Другом изменом и допуном из 2011. године, усклађен је са новим Законом о општем управном поступку (Zakon o opštem upravnom postupku, "Narodne novine", br. 47/09). Овом изменом и допуном мења се делокруг рада жупанијских завода за просторно уређење; уређује се начин поступања одговорног руководиоца израде докумената просторног уређења у случају незаконитих захтева постављених приликом израде тог документа те последице за поступак у том случају, мењају се услови за планирање и коришћење простора у заштићеном обалном подручју мора и другим подручјима; преноси се надлежност за давање сагласности за доношење докумената просторног уређења који се директно спроводе (УПУ-урбанистички план уређења и ДПУ-детаљни план уређења) у заштићеном обалном подручју мора, осим у издвојеном грађевинском подручју изван насеља, са Министарства на жупане, скраћују се рокови за давање сагласности са 60 на 45 дана за Министарство, а за жупане са 30 на 15 дана.

Такође, уводи се рок од 4 месеца од завршетка јавног увида у коме стручни обрађивач мора доставити Министарству захтев за давање сагласности на просторни план, рок од 30 дана у коме жупанијски завод мора дати своје мишљење на просторни план, и правна фикција да је завод дао мишљење ако тај рок безуспешно протекне.

<sup>117</sup> односно тело које он овласти (чл. 98. став 1. Закона)

### Сагласност министарства

Пре доношења **просторног плана жупаније**, односно Града Загреба, **просторних планова подручја посебних обележја**, свих **просторних планова унутар заштићеног обалног подручја (ЗОП)**<sup>118</sup> и просторних планова чији се делови налазе унутар тог подручја<sup>119</sup>, носилац израде плана<sup>120</sup> дужан је да прибави сагласност Министарства. Изменом Закона из 2011. године одређен је рок од четири месеца од завршетка јавне расправе у коме носилац израде доставља Министарству захтев за сагласност на просторни план уз који обавезно прилаже а) коначни предлог просторног плана; б) извештај о јавној расправи, ц) нацрт одлуке о доношењу, и д) обавезне прилоге из чл. 58. ст. 1-7. Закона. Чл. 58. прописан је садржај докумената просторног уређења. Обавезни прилози просторног плана који се прилажу уз захтев за сагласност су: образложење просторног плана; извод из документа просторног уређења ширег подручја, који се односи на подручје обухвата просторног плана; стручне подлоге, на којима се темеље просторно планска решења; стратешка процена утицаја на животну средину, када је то прописано посебним прописима; попис секторских докумената и прописи које је било потребно поштовати у његовој изради и сажетак делова тих докумената, који се односе на садржај просторног плана; захтеви и мишљења из чл. 79. и чл. 94. овог Закона; извештаји о претходној и јавној расправи.

Министарство проверава потпуност захтева и ако захтев није потпун, обавештава о томе носиоца израде у року од 15 дана од пријема захтева, уз позив да га у одређеном року допуни или ће се након истека тог рока захтев за сагласност одбацити.

У поступку издавања сагласности Министарство на основу претходно прибављеног мишљења Завода за просторно уређење жупаније проверава усклађеност просторног плана са ЗПУГ-ом и прописима донетим на основу (тог)

---

<sup>118</sup> У циљу заштите обалног подручја мора као и његовог сврсисходног, одрживог и ефикасног коришћења, одређује се заштићено обално подручје које обухвата сва острва, појас копна у ширини од 1000 м од обалне црте и појас мора у ширини од 300 м од обалне црте. Заштићено обално подручје од посебног је интереса за Републику Хрватску.

<sup>119</sup> Изменом и допуном Закона из 2011. године преноси се надлежност за давање сагласности УПУ (урбанистички план уређења) и ДПУ (детални план уређења) у грађевинском подручју насеља у ЗПО (заштићеном обалном подручју) мора са Министарства на жупане.

<sup>120</sup> Носилац израде је Министарство или управно тело јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе одговорно за поступак израде и доношење документа просторног уређења.

закона, односно са документима просторног уређења државног, подручног (регионалног) и локалног нивоа.

Министарство је дужно да изда, односно одбаци издавање сагласности на просторни план уз навођење разлога за одбијање давања сагласности и предлога за отклањање неправилности најкасније у року од шездесет дана од пријема потпуног захтева. Ако Министарство у наведеном року не изда нити одбаци издавање сагласности, сматра се да је сагласност дата.

### **Сагласност жупана<sup>121</sup> на просторне планове локалног нивоа**

Пре доношења **просторног плана уређења великог града<sup>122</sup>, града и општине**, носилац израде дужан је да прибави сагласност жупана, односно тела које он овласти (у даљем тексту: жупан).<sup>123</sup>

Носилац израде доставља жупану захтев за сагласност на просторни план уз који обавезно прилаже коначни предлог просторног плана, извештај о јавној расправи са нацртом одлуке о доношењу и законом прописаним прилозима. У поступку издавања сагласности Завод за просторно уређење жупаније даје мишљење о усклађености просторног плана са просторним планом жупаније и просторним плановима суседних жупанија, као и са другим документима просторног уређења од утицаја на просторни план. Жупан је дужан да изда, односно одбаци издавање сагласности на коначни предлог просторног плана уз навођење разлога за одбијање давања сагласности и предлога за отклањање неправилности најкасније у року од тридесет дана од пријема потпуног захтева. Ако жупан у наведеном року не изда сагласност нити одбаци захтев за издавање сагласности, сматра се да је сагласност дата.

---

<sup>121</sup> Сагласност на планове локалног нивоа даје жупан, за разлику од претходно важећег решења по коме је сагласност давао уред државне управе у жупанији, односно надлежни уред града Загреба. Ова промена је извршена у складу са уређењем самоуправног делокруга великих градова и градова седишта жупанија, односно жупанија према Закону о изменама и допунама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, "Narodne novine", br. 129/05)

<sup>122</sup> Велики град је велики град и град у коме је седиште шупаније, а који су одређени посебним законом.

<sup>123</sup> Изменом и допуном Закона из 2011. године надлежност за давање сагласности на УПУ (урбанистички план уређења) и ДПУ (детални план уређења) у грађевинском подручју насеља у ЗПО (заштићеном обалном подручју) мора преноси се са Министарства на жупане.

### Поновно издавање сагласности на коначни предлог просторног плана

Ако Министарство, односно жупан одбије да изда сагласност на просторни план, носилац израде најкасније у року од деведесет дана доставља Министарству, односно жупану поновни захтев за сагласност и предлог коначног предлога просторног плана исправљен у складу са разлозима одбацивања издавања сагласности. Ако Министарство, односно жупан најкасније у року од тридесет дана од дана пријема поновног захтева не изда или не одбије да изда сагласност на исправљени коначни предлог просторног плана (на начин и према претходно описаном поступку - чл. 97. и 98. Закона), сматра се да је сагласност дата. Ако Министарство, одосно жупан поново одбије да изда сагласност на просторни план, поступак израде и доношења таквог просторног плана се обуставља. Ако се у поступку доношења просторног плана коначни предлог просторног плана допуњује и/или мења амандманима представничког тела (скупштине) доношењу тог просторног плана приступа се након што носилац израде плана прибави сагласност Министарства, односно жупана, који су дужни да је издају у року од петнаест дана од дана пријема захтева.

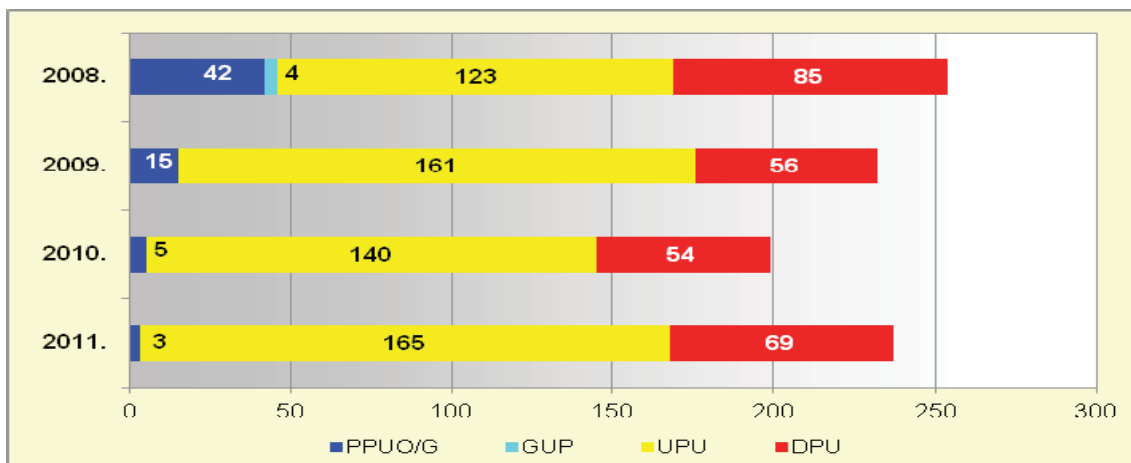
У Извештају о стању у простору Републике Хрватске 2008.-2012.<sup>124</sup>, садржани су подаци о динамици и броју издатих сагласности за период 2007-2011. године:

**Табела 8.** Динамика издавања сагласности за период 2007-2011. године

раздобље/врста сагласности	2007	2008	2009	2010	2011.
ППЖ и ППГЗ	/	1	2	4	5
ППУО/Г	41	32	20	23	42
ГУП	4	2	1	1	2
ПУП	8	22	1	1	1
УПУ	18	51	50	84	84
ДПУ	40	73	18	26	16
укупно:	111	181	92	139	150

(Извор: MGIPU, Uprava za prostorno uređenje, 2012.)

<sup>124</sup> Izvešće o stanju u prostoru Republike Hrvatske 2008.-2012., Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja – Zavod za prostorno planiranje, Zagreb, 2012, str. 189.



**Графикон 1.** Просторни планови донесени у раздобљу 2008-2011. године на подручју Републике Хрватске

(Извор: MGIPU, Управа за инспекцијске послове, 2012.)

### ***В. Поступак за давање сагласности према Закону о просторном уређењу из 2013. године***<sup>125</sup>

Закон у одредбама везаним за начела (баш као што је то учинио и Закон из 2007. године) прописује хоризонталну (чл. 12.)<sup>126</sup> и вертикалну координацију (чл. 13)<sup>127</sup>, као и **обавезну усклађеност** просторних планова (чл. 61), коју, уз тела,

<sup>125</sup> "Narodne novine", br. 153 /13

<sup>126</sup> **Начело хоризонталне интеграције у заштити простора:** У изради и доношењу развојних докумената (стратегија, планова, програма и сл.), прописа и других општих аката од утицаја на простор, који се доносе на основу посебних прописа, те се приликом њиховог спровођења мора уважавати начело интегралног приступа у просторном планирању и друга начела просторног уређења и с тим у вези, уједначеност мера између различитих привредних и управних подручја која утичу на просторни развој и коришћење простора, нарочито ради постизања уравнотежене просторне одрживости у процесима којима се утиче на преображај насеља, коришћење природних добара, заштиту природе и околине и на развој делатности и инфраструктуре и њихов размештај у простору.

(2) Прихватању и спровођењу аката из става 1. овог члана обавезно претходи координација са јавноправним телима одређеним посебним прописима.

(3) У изради и доношењу Стратегије просторног развоја Републике Хрватске и просторних планова захтеви садржани у документима и актима из става 1. овог члана се анализирају, међусобно вреднују и оцењују кроз синтезу и усаглашавање, при чему се посебно узима у обзир осетљивост простора, однос према необновљивим и обновљивим природним добрима и културној баштини, и укупност њихових међусобних утицаја као и међусобних утицаја постојећих и планираних захвата у простору.

<sup>127</sup> **Начело вертикалне координације:** При утврђивању полазишта и доношењу просторних планова и развојних докумената (стратегије, планови, програми и сл.) који се доносе на основу посебних прописа, а којима се утиче на просторно планирање или просторни развој, Држава и јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, и друга јавноправна тела (имаоци јавних овлашћења) дужни су да међусобно сарађују и уважавају циљеве и интересе изражене у документима вишег нивоа, односно ширег подручја.

заводе и особе наведене у чл. 15. став 2. Закона<sup>128</sup>, осигурава Министарство давањем сагласности у складу са овим Законом. Утврђује и да је Стратегија просторног развоја Републике Хрватске основни државни документ за усмеравање развоја у простору и да просторни планови, секторске стратегије, планови и други развојни документи појединих привредних и управних подручја и делатности не могу бити у супротности са Стратегијом (чл. 50. Закона).

Систем просторних планова чине:

- Државни план просторног развоја,
- Просторни планови подручја посебних обележја (намене),
- урбанистички план уређења државног значаја,
- **просторни план жупаније,**
- **Просторни план Града Загреба,**
- **урбанистички план уређења жупанијског значаја,**
- **просторни план уређења града, односно општине,**
- генерални урбанистички план и
- урбанистички план уређења.

Усклађеност просторних планова:

- Просторни план мора бити у складу са овим Законом и прописима донетим на основу овог Закона.
- Просторни план нижег нивоа мора бити у складу са просторним планом вишег нивоа.

---

**Вертикална усклађеност**, осим кроз основа начела, прописана је и Прелазним и завршним одредбама (чл. 199.), у рангирању - скалирању приоритета у изради и доношењу планских докумената прописаних овим законом:

(1) Просторни план жупаније, односно Града Загреба који се доноси на основу овог Закона не може се донети пре ступања на снагу Државног плана просторног развоја.

(2) Просторни план уређења града, односно општине који се доноси на основу овог Закона не може се донети пре ступања на снагу просторног плана жупаније који се доноси на основу овог Закона.

(3) Генерални урбанистички план који се доноси на основу овог Закона не може се донети пре ступања на снагу Просторног плана уређења града, односно просторног плана Града Загреба који се доноси на основу овог Закона.

<sup>128</sup> Стручну утемељеност просторних планова и других докумената прописаних Законом осигуравају тела државне управе, стручна управна тела, заводи и друге правне особе регистроване за обављање стручних послова просторног уређења и овлашћене архитекте које самостално обављају стручне послове просторног планирања.



- Просторни план ужег подручја мора бити у складу са просторним планом ширег подручја истог нивоа.
- Просторни планови истог нивоа морају бити међусобно усклађени.

**Правни основ** за обављање контроле усклађености и давање сагласности на предлог просторног плана (одобрење плана) садржан је у члану 108. Закона о просторном уређењу<sup>129</sup>.

### Сагласност министарства

Пре доношења просторног плана жупаније, односно Града Загреба, Генералног урбанистичког плана Града Загреба, просторног плана уређења града, односно општине унутар ЗОП-а<sup>130</sup> и урбанистичког плана уређења који је делом или целим обухватом у појасу од 1000 м од обалне црте, мора се прибавити сагласност Министарства<sup>131</sup> у погледу **усклађености са овим Законом и прописима донетим на основу овог Закона**. Ако Министарство **одбије** давање сагласности, носилац<sup>132</sup> израде може у року од деведесет дана да исправи коначан предлог просторног плана у складу са разлозима одбијања давања сагласности и да поново затражи сагласност Министарства. Ако носилац израде не поступи на захтевани начин или Министарство поново одбије давање сагласности, поступак израде и доношења просторног плана се обуставља. Ако се у поступку доношења просторног плана коначни предлог просторног плана допуњује и/или мења амандманима представничког тела, доношењу тог просторног плана приступа се након што носилац израде прибави сагласност Министарства. Занимљиво је приметити да је број одредаба којима се уређује питање сагласности смањен, а Министарство је "ослобођено" и прибављања мишљења жупанијског завода у поступку издавања сагласности, већ то сада чини (је то сада обавеза) носилац израде плана. Закон прописује да се пре доношења **просторног плана уређења**

<sup>129</sup> На снази од 01.01.2014. године. Даном ступања на снагу овог Закона престао је да важи Закон о просторном уређењу и градњи (Zakon o prostornom uređenju i gradnji, "Narodne novine", br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12) у делу који се односи на просторно уређење.

<sup>130</sup> Заштићено обално подручје мора (ЗОП) је подручје од посебног интереса за Државу (чл. 45. став 1. Закона)

<sup>131</sup> Министарство је средишње тело државне управе надлежно за послове просторног уређења.

<sup>132</sup> Носилац израде просторног плана државног нивоа је Министарство, просторног плана подручног (регионалног) нивоа стручно управно тело жупаније, односно Града Загреба, а просторног плана локалног нивоа стручно управно тело јединице локалне самоуправе.

**града, односно општине мора прибавити мишљење** Завода за просторно уређење жупаније<sup>133</sup> у погледу усклађености тог плана са просторним планом жупаније. Завод за просторно уређење жупаније дужан је да мишљење изда и достави га **носиоцу израде најкасније у року од тридесет дана** од дана пријема захтева носиоца израде. Ако завод не достави тражено мишљење у прописаном року, сматраће се да је мишљење дато и да нема примедби. Мишљење се **не прибавља о просторном плану чији је стручни обрађивач или координатор Завод за просторно уређење жупаније.**

Једна од новина је и да је **улога одговорног руководиоца израде плана још више истакнута/потенцирана/наглашена.**<sup>134</sup> Одговорни руководиоцац је одговоран за то да је нацрт предлога просторног плана израђен у складу са овим Законом, прописима донетим на основу овог Закона и посебним прописима, као и да су одређене делове, односно садржај тог плана израдили стручњаци одговарајућих струка (чл. 83.), а на занимљив начин уређено је и питање коме се не види место у законском тексту, али чије одредбе имају директан утицаја на давање сагласности, а оне гласе: "Руководилац израде дужан је да упозори писаним путем носиоца израде просторног плана и Министарство о захтеву, тражењу или предлогу носиоца израде просторног плана постављеном приликом израде просторног плана који је противан овом Закону или другом пропису и да застане са израдом тог плана до примања одлуке Министарства (чл. 84. ст. 1.). Пре отклањања незаконитости у изради просторног плана утврђеног решењем Министарства не може се дати мишљење ни сагласност који се дају на основу овог Закона (чл. 84. ст. 2.)."

Подршка хоризонталној усклађености обезбеђена је и кроз законом прописану обавезу ималаца јавних овлашћења који су издали услове за израду плана да у јавној расправи учествују: ималац јавног овлашћења који је дао, односно требао да да захтев<sup>135</sup> (услов) за израду просторног плана у јавној

---

<sup>133</sup> Стручне послове просторног уређења за жупанију, односно Град Загреб обавља завод за просторно уређење жупаније, односно Града Загреба.

<sup>134</sup> Назнаке оваквог решења појавиле су се још у Измени и допуни претходног закона од 15. јула 2011. године која је објављеним у Народним новинама под бројем 55/11. ("Narodne novine", br. 55/11)

<sup>135</sup> Захтеви за израду просторног плана су предлози, подаци, планске смернице, прописани документи и други акти са којима јавноправна тела према посебном пропису учествују у изради просторног плана или који се према тим прописима користе у поступку израде плана.

расправи учествује давањем мишљења о прихватању тих захтева, односно мишљења о примени посебног прописа и/или документа који је од утицаја на просторни план. У мишљењу се не могу постављати нови или другачији услови од оних који су дати у захтевима за израду нацрта просторног плана.

---

*Захтеви за израду просторног плана:*

Члан 90: (1) Носилац израде доставља надлежном јавноправном телу одлуку о изради просторног плана са позивом да му у року од највише 30 дана, односно у року који одреди том одлуком, достави захтеве за израду просторног плана који нису садржани у информационом систему; (2) Ако јавноправно тело не достави захтеве за израду просторног плана у одређеном року, сматра се да захтева нема. У том случају у изради и доношењу просторног плана узимају се у обзир услови који су од утицаја на просторни план према одговарајућем пропису и/или документу; (3) Јавноправно тело нема право на накнаду за достављене захтеве за израду просторног плана; (4) У захтевима за израду просторног плана морају се навести одредбе прописа, секторских стратегија, планова, студија и других докумената прописаних посебним законима на којима се темеље захтеви. Ако то није учињено, носилац израде није дужан да узме у обзир такве захтеве, али је дужан да то посебно образложи.

Члан 91: (1) Јавноправно тело не може захтевима за израду просторног плана да поставља услове којима би се мењали циљеви и/или програмска полазишта за израду просторног плана одређени одлуком о изради просторног плана; (2) Јавноправно тело у сврху давања захтева за израду просторног плана не може захтевати од носиоца израде плана или стручног обрађивача израду и подношење докумената или прибављање података из његовог управног подручја; (3) Ако се просторни план ради за подручје на којем се преклапају надлежности више организационих јединица надлежног јавноправног тела, захтеви за израду просторног плана се достављају обједињено.

Члан 92: (1) Јавноправно тело је дужно носиоцу израде на његов захтев да достави и све расположиве податке и другу документацију из свога делокруга, који су потребни за израду просторног плана, а који нису садржани у информационом систему; (2) Јавноправно тело нема право на накнаду за достављене податке и другу документацију из става 1. овог члана.

#### 4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА И УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА У СРБИЈИ

"Балкански народи у савремености имају транзиторни идентитет" (Видојевић, З., 1997), живе разапети између прошлости и садашњости, и, за разлику од развијених друштава, у којима будућност одређује садашњост развоја, дотле овде (на Балкану) прошлост одређује садашњост и будућност њихових народа и држава (Митровић, Љ.).<sup>136</sup> Процес транзиције ових друштава, одвија се у специфичним историјским, социјалним, економским, политичким и културним условима, тако да се стратегије развоја не могу заснивати на простом преношењу и примени модела из западних друштава, већ се морају прилагођавати локалним условима. Индивидуализам и либерализам у балканским земљама нису дубоко укорењени, уместо тога "постоје јаке склоности ка колективизму и егалитаризму" (Голубовић, С., 2008), које су историјски условљене.

Амбијент урбаног поретка, уређења простора и регулације насеља у више деценија дугој традицији просторног и урбанистичког планирања у Србији диктирали су уставне и правне институције о односима централне државе и њених делова, о просторним заједницама, облику својине и политичком концепту друштва. Честе промене политичког обрасца на државном нивоу у току 20. и почетком 21. века, утицале су да се на територији Србије направи мозаик различитих просторних проблема везаних за грађење и развој. У периоду до 2000-их, планирање у Србији одвијало се у друштвено-политичком систему у коме је имало тзв. друштвено-развојни карактер и у коме је својина била друштвена (државна). Планска решења била су реализована у мери и (моћи) интересу (централизоване) државе у којој није било потребе за решавањем посебних питања имплементације и где се пракса сводила на договор и споразум међу већ познатим - дефинисаним актерима (тзв. контролно-регулативно планирање). Након 2000. године, променом друштвено-политичког система и својинских односа, децентрализацијом, увођењем тржишне привреде и сл, **притисак на планирање је све већи**, од њега се очекује да буду инструмент не само за физичку реализацију и преображај простора од стране државе/локалне заједнице,

<sup>136</sup> неретко се истиче логика која следи девизу: "Будућност је прошлост коју прекрајамо".

већ и за усмеравање просторног развоја, активирање приватног капитала, дефинисање правила коришћења, уређења и заштите простора и сл.

Законске измене из 2003. и наредне из 2009, односно 2014. године значајно су утицале на **промену система планирања** који је претрпео корекције у **смислу подршке инвестирању и минимизације препрека у изградњи** (и то првенствено кроз дерегулацију и смањење контроле), али у коме су место истовремено нашле и савремене теме попут одрживог развоја, енергетске ефикасности, транспарентности процеса планирања, учешћа свих субјеката, стратешке процене утицаја на животну средину и др. Но, са сваком изменом законског основа увећавале су се и недоумице о улози и донетима планирања. Ђорђевић, Дабовић и Живак, деценију и више након започињања реформи, када је у питању просторно планирање, закључују: "Пребрзо смо ушли у радикалне промене, уместо да смо се постепено прилагођавали у складу са стварним скромним могућностима што је, поред осталог, довело до дисфункције система планирања и смањења ионако ниског степена уређености простора." (Ђорђевић, D., Dabović, T., Živak, N., 2014). И други аутори сматрају да систем просторног планирања у Србији данас није у могућности да обухвати и координира важним аспектима просторног развоја, односно да **просторно планирање** у нас **губи улогу једног од инструмената интегралног и одрживог територијалног развоја и значај општег стратешког оквира за опште и секторске политике**, чему доприносе фреквентне промене законског основа у свим доменима, израда бројних секторских планова/стратегија и програма и недостатно или потпуно одсуство њихове међусобне координације са просторним планирањем. Чини се да се недостаци нашег планског система и недоумице о улози просторног планирања у Србији, највише рефлектују на локални ниво просторног планирања, укључујући и урбанистичко планирање (Максин, М., Танкосић, Н., 2012; Vujošević, M., Zeković, S., 2014b). Једна од основних препрека бољем функционисању система просторног планирања у Србији лежи у **недовољној и неадекватној координацији различитих нивоа власти**. То се односи како на међусобну координацију многобројних органа централне власти који учествују у доношењу одлука од значаја за функционисање локалне самоуправе (хоризонтална координација), тако и на координацију између централног и

локалног нивоа власти (вертикална координација). Координација је неопходна у процесу дефинисања нових секторских политика и стратегија, измене постојећих политика и доношења и измене прописа, нарочито када се мења обим надлежности локалне самоуправе.

Према Тркуљи и др., просторно планирање у Србији данас спада у категорију својеврсног хибрида који је производ комбинација физичког (land use) и још увек недовољно изграђеног "интегралног" приступа у планирању (Trkulja, S., et al., 2012), а занимљив је и став по коме је постојећа пракса просторног планирања у Србији својеврстан (и наказан) хибрид традиционалног и новог концепта просторног планирања, уз запажање да су уочљиви покушаји да се већ постојећа лабилна равнотежа новим захтевима додатно угрози (Ђорђевић, D., Dabović, T., Živak, N., 2014).

Петовар заступа тезу да иако је Србија напустила социјалистичко планирање и отиснула се у капиталистичке воде, однос према планирању и градском простору остао је исти (Petovar, K., 2014). Вујошевић и Зековић налазе да је планска култура у Србији веома неразвијена и да су "старе-нове елите учиниле све да се што пре затре "институционално сећање" на ранији систем и праксу планирања - несумњиво нерационалан и хипертофиран - а да притом нису ништа учиниле за успостављање нових стратешких планско-управљачких аранжмана, прилагођених како новим приликама (политичком плурализму, плурализму својинских облика, јачем тржишном механизму, итд.), тако и развојним проблемима са којима се српско друштво суочава." (Vujošević, M., Zeković, S., 2014).

Систем планова још увек је заснован на хијерархији дугорочних просторних и генералних планова, утврђивању намене за сваки простор, дефинисању облика изградње и дефинисаним процедурама усвајања – тојест на регулативу. У тим условима план је још увек на нивоу заштите, уређења простора и усмеравања изградње, док је његов утицај на процес управљања развојем незнатан – актуелне промене усмеравају планирање према урбаној регулативи занемарујући стратешке аспекте. Поред неефикасности, која се најчешће замера планирању, као последица недовољне изграђености имплементационих механизма, овај систем ствара и проблеме у транзицији ка тржишној економији,

приватизацији и инвестирању с обзиром да се не ради на успостављању консензуса око заједничких вредности и отварању флексибилности за деловање тржишта. У поређењу са савременом праксом<sup>137</sup>, у Србији локалне заједнице не користе план као инструмент за унапређење квалитета живљења, развој насеља, договор око алокације ресурса. Систем управе је организован на два нивоа - централном и локалном (у коме коегзистира, али само у специфичном простору, мезо–управа - аутономна покрајина, која ужива посебан статус), а "форма" планирања која се развија на државном и локалном нивоу је нужно прилагођена капацитетима који су на располагању. Декларативно залагање политичких елита за променама у смислу орјентације ка тржишту и приватизацији није пропраћено и адекватном професионалном подршком у смислу дефинисања праваца и садржине реформи планирања, ни неопходном едукацијом и обуком урбаниста/планера од којих се очекује већа отвореност за промене и иновације. Ни професионалне и струковне организације не прате у довољној мери ове промене. Планерској традицији и култури планирања потребна је јавна арена за дискусију, и нове смернице, а за увођење новина, и нова знања и нове способности. Чињеница је и да се планирање просторног развоја у Србији постепено повезује са принципима и стратешким идејама просторне интеграције и одрживог просторног развоја у европском окружењу. Ово се пре свега односи на постепену афирмацију базних европских стратешких докумената, декларација и конвенција које укључују и Републику Србију и у којима она више или мање активно и одговорно учествује.

Указујући на утицаје на постојећи систем планирања, Лазаревић-Бајец наводи: "У разматрању прихватљивог модела планирања чини се да није од пресудне важности да ли је модел заснован на достизању циљева или на решавању проблема већ се пре свега ради о карактеру метода – ко планира, коме

---

<sup>137</sup> Како наводи Фридмен (Friedmann, J., 2004), генерални, па чак и стратешки планови, усмеравају просторни развој и могу сасвим успешно да делују у условима спорих, инкременталних промена, али они припадају "мирнијем" периоду. Највећи број крупних инвестиција у савременим условима даје градовима нови изглед који, тешко да је могуће усмеравати традиционалним формама планирања. План треба да служи као модел јавним предузећима, приватном, цивилном и комерцијалном сектору, али исто тако и варијетету других сврха, при чему је коначни производ документ. Али то могу да буду и иновативне акције, чије су присталице теоретичари комуникативног/колаборативног планирања. У савременим условима све је већи притисак на увођење алтернативних модела планирања са фокусом на проблематику стратешког развоја.

се планирање обраћа, у којој мери сагледава своје реалне моћи, укратко, колико одражава процесе у друштву и прати их својом сопственом трансформацијом" (Лазаревић-Бајец, Н., 2004). Стојков, пак, истиче да "планови, планске идеје и решења, као саставни део стратешког аранжмана, морају да рачунају са институцијама од којих зависи доношење одлука, имплементација донетих одлука, и које су, напослетку, одговорне за оно што обухвата просторни развој града или региона." (Stojkov, B., 2012).

У новом окружењу ситуација се у локалним заједницама мења брже него на нивоу државе у целини. Локална власт има све мање директних инструмената којима може да утиче на развој, док настају нови актери (локални и они ван општине, чак и државе) који имају све већи утицај. Градови и општине морају да се припреме за нове услове у којима ће морати да сарађују са приватним инвеститорима и цивилним сектором као равноправним партнерима (Лазаревић-Бајец, Н., 2004). За одговор на промене треба да постоји и разумевање, а институционализација промена је најтеже спроводива у јавном сектору од којег се очекује већа флексибилност. Чињеница је и да законски прописи и пракса још увек нису дефинисали јасан концепт циљева и принципа који би представљали окосницу административне праксе и практичног развоја.

Увођење новина захтева време за анализу, промишљање и суочавања са променама. Квалитативне трансформативне промене се не могу остваривати напречац - оне настају кроз мноштво малих корака и у различитим видовима, кроз својеврстан трансформативни контекст. У условима који захтевају померање тежишта **од стабилности према прилагодљивости**, важно је развити ефикасан и одговоран плански апарат, заснован на потврђеним европским вредностима и стандардима.

#### **4.1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Укупна површина Републике Србије износи 88.499 km<sup>2</sup>, а процењени број становника у 2014. години 7.131.787.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> *Статистички годишњак Републике Србије 2015*, Републички завод за статистику, Београд, 2015.



Иако је земља дуге традиције (још од времена Стефана Немање, 1112-1199), Србија је више векова била под туђинском влашћу, те се није могла на најбољи начин државно, политички, економски и самоуправно организовати. И **по динамици** која се опажа већ од самог стварања независне државе, **административно-територијална подела наше земље представља (занимљив) јединствен пример (у свету)**. У предговору публикације Административно-територијалне промене у НР Србији од 1834-1954 године, наводи се: "Ни у једној другој земљи није нагомилано такво искуство са спровођењем разних планова и пројеката о управној подели државне територије као што је то случај у нашој."<sup>139</sup>

И данашња територијална подела Србије оптерећена је низом проблема. Незавршена, транзициона ситуација у дефинисању устројства државе која најављује пут ка децентрализацији, регионализацији и јачању локалне самоуправе отежава дефинисање инструмената усмеравања (управљања) просторног развоја који су великим делом ослоњени управо на ове процесе. Степић сматра да је Србија "уџбенички пример државе која се суочава са деструктивном организацијом територије, а која се не своди само на одмаклу фазу сепаратизма једног њеног дела (Косово и Метохија), већ на праву "епидемију центрифугалности", што јесте кључни проблем Србије, с обзиром да "држави прети", како он види, "територијално сажимање и фрагментација". Исти аутор сматра неодговорним и то што после пуне две деценије и више од нестанка СФРЈ, Србија није направила потребне политичко административно-територијалне промене, већ је "задржала не само простране, махом многољудне и нефункционалне општине (груписане у псеудоуправне "љуштуре" 29 округа и административно "заокружени" град Београд), већ и дезинтеграционо пројектоване покрајине." (Степић, М., 2011).

Стаменковић истиче да "садашња просторна организација локалне самоуправе (административно-управна и територијална подела на општине) у многим сегментима, па и у области развоја демократских процеса и њихове децентрализације, не одговара савременим развојним потребама Србије. Осим тога, може се слободно констатовати да је она у извесној мери допринела

---

<sup>139</sup> *Административно-територијалне промене у НР Србији од 1834-1954 године* (Прикази 13), Народна Република Србија - Завод за статистику, Београд, мај 1955. године

негативном развоју појединих делова у Србији. Овде, пре свега, имамо у обзир окупљавање општина, у насељском и територијалном погледу, обављено почетком 60-их година 20. века, када је у неким деловима Србији спојено више мањих у једну већу административно-територијалну јединицу (општину)." (Стаменковић, С., 2004).

Има и аутора који се са оваквим ставовима и тврдњама не слажу. Милосављевић указује да се на рачун структуре система локалне самоуправе често износе приговори према коме су јединице локалне самоуправе претерано велике (како по броју становника тако и по територији), односно да су међу највећим основним јединицама локалне самоуправе у Европи, али констатује и да реформски документи, међутим, не препоручују опсежније интервенције у том домену. Као основни разлог за такво опредељење аутор види то што структура јединица локалне самоуправе у Србији није трпела веће промене у дугом временском периоду, односно да је та структура, упркос њеним (могућим) недостацима, постала традиционалном. Додатно, аутор наводи да је потребно имати у виду тенденцију укрупњавања јединица локалних самоуправа у већем броју европских земаља<sup>140</sup>, као и потребу да оне постану функционално и економски одрживе. Када су у питању нове надлежности (даља децентрализација, дакле), Милосављевић, на основу (већ) извршених анализа надлежности и капацитета јединица локалне самоуправе, закључује да велики број општина, али и један број мањих градова, не могу успешно да обављају ни постојеће надлежности и поверене послове. (Milosavljević, В., 2012).

У последњој деценији прошлог века у Србији су актуелизоване и интензивирание дискусије и залагања за **регионалне идеје и иницијативе**. Намере, поводи и извори залагања (били) су различити - од могућег одговора на кризу која је ове просторе довела до агоније и безнађа; шансе за "инсталирање" транснационалних интеграција и европских повезивања (евро-интеграција); могућности да се превазиђу унутрашње уставно-правне конфронтације; санирања и маргинализовања националистичких сукоба и конфликта, па све до уверавања

---

<sup>140</sup> о томе детаљније видети у: Uperedna iskustva lokalnih samouprava (2002). Zbornik radova, Magna agenda, Beograd

да се овом идејом могу извршити озбиљна децентрализација система и деконцентрација власти, итд.

Разлог због кога **просторно планирање** у нас губи улогу једног од инструмената интегралног и одрживог територијалног развоја и значај општег стратешког оквира за опште и секторске политике, Максин и др. виде и у томе што оно **нема ослонац у територијално-хијерархизованом и функционалном управно-административном систему**. Наиме, анализом система регионалног просторног планирања уочавају се **проблеми слабих**, како вертикалног, тако и хоризонталног, **координирања између управљања територијалним развојем** (свеобухватан интегрални приступ) и **регионално-економског планирања** (Maksin, M., Tošić, D., Krunić, N., 2014).

#### **4.1.1. Административна-територијална подела**

**Територијално уређење** Републике Србије почива на начелима покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Према тим начелима, **аутономне покрајине<sup>141</sup> и јединице локалне самоуправе (општине градови и град Београд)<sup>142</sup>** су посебни нивои власти и **једине врсте територијалних јединица**.

---

<sup>141</sup> **Аутономна покрајина** представља облик територијалне аутономије, који се, као облик територијалне децентрализације, одликује вишим степеном самосталности и ширим кругом послова власти од локалне и регионалне самоуправе (за територијалну аутономију се користи и појам деволуција). Јединице територијалне аутономије постоје у већем броју држава. Оне добијају статус особених политичких заједница због посебности одређених подручја, какве су етничке, историјске, културне, језичке, верске, географске и друге посебности. Када је територијална аутономија организована на територији читаве државе она таквој држави даје облик нарочитог симетричног уређења, које се назива регионалном државом. Чешћи је случај да аутономни статус добију само поједина подручја државе, па је тада и њено територијално уређење асиметрично. Такав је случај са нашим територијалним уређењем у коме постоје две аутономне покрајине - АП Војводина и АП Косово и Метохија. Таквих примера има и широм Европе.

<sup>142</sup> **Локална самоуправа** представља основни (базични) и готово универзални облик територијалне децентрализације. Универзалност јој дај чињеница да постоји свуда у свету, изузев у најмањим државицама чија територија одговара величини једне општине. Основне стандарде о положају, организацији и функционисању локалне самоуправе на европском простору садржи Европска повеља о локалној самоуправи, усвојена 1985. године под окриљем Савета Европе. (Европску повељу о локалној самоуправи посебним законом је потврдила и Република Србија 2007. године - Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 70/07). Начини организовања локалне самоуправе у појединим земљама се разликују, тако да имамо и различите степене или моделе локалне самоуправе. Они се могу класификовати на више начина, на пр. као једностепени и вишестепени, затим, као монотипске или политипске локалне самоуправе и сл. Наш систем локалне самоуправе припада типу монотипских и једностепених система. Од монотипности једино одступају мање разлике у надлежностима градова (комунална полиција) и града Београда (четири додатне надлежности). Изван тога, све општине и сви градови, без обзира на низ међусобних разлика у величини

У складу са чл. 97. став 1. тачка 3) Устава Републике Србије (2006)<sup>143</sup>, територијална организација Републике Србије уређена је (посебним) Законом о територијалној организацији Републике Србије (2007)<sup>144</sup>. Према овом закону, територијалну организацију Републике Србије чине/и 147 општина, 26 градова и Град Београд, као **територијалне јединице**, и аутономне покрајине - АП Војводина и АП Косово и Метохија<sup>145</sup>, као **облици територијалне аутономије**.

**Табела 9.** Територијалне јединице у Србији и њихов број

Територијалне јединице	Број територијалних јединица
Општине	147
Градови	26 + град Београд
Аутономне покрајине	2 (АП Војводина и АП Косово и Метохија)

Територију општине, града и града Београда чине насељена места (према подацима за 2014. годину на територији Републике Србије има 6.158 насеља, од чега 193 градских)<sup>146</sup>, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њене територије. Број насеља се повећава из године у годину. Од 1971. до 2002. године Република Србија је "добила" 106 самосталних насеља, што је истовремено утицало на стварање нових карактеристика у општој и посебној просторној дисперзији насеља и њиховој функционалној организацији.

---

територије, броју становника и другим елементима, имају исте изворне и поверене надлежности и организују се по истом моделу. С тим у вези, потребно је подсетити се чињенице да овакав систем локалне самоуправе у Србији не постоји тако дуго времена. Све до средине прошлог века у Србији је негована традиција политипске локалне самоуправе, у којој се кроз читав 19. и током прве половине 20. века правила разлика између сеоских и градских општина. Два степена локалне самоуправе (општина и срез) постојале су као сталне категорије све до 1967. године. Само седам година касније (1974) учињен је покушај да се други степен надомести са МРЗ општина, које ће бити укинуте 1991. године. Трећи степен локалне самоуправе, у виду округа или области, иако је повремено нестајао, одржао се све до почетка педесетих година прошлог века, када је коначно нестао.

<sup>143</sup> "Сл. гласник РС", бр. 98/06

<sup>144</sup> "Сл. гласник РС", бр. 129/07 И 18/16

<sup>145</sup> И Устав РС изричито наводи да у Републици Србији постоје две аутономне покрајине: Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија (чл. 182. ст. 2.), при чему оне имају различит статус у уставном систему. О томе говори уставна гаранција "суштинске аутономије" за статус Аутономне покрајине Косово и Метохија коју регулише посебан закон, који се усваја по процедури која је истоветна са поступком по којем се одлучује о промени Устава. Закон би се, стога, могао назвати уставним законом (детаљније у: Рајванчић, М., 2009).

<sup>146</sup> *Статистички годишњак Србије 48*, Републички завод за статистику, Београд, 2015.

Већ на први поглед, може се уочити/закључити да Србија има модел асиметричне територијалне организације, где заједно са општим принципима два нивоа управе (централне и локалне), коегзистира, али само у специфичном простору, мезо–управа (аутономна покрајина) која ужива посебан статус<sup>147</sup> Мрежа нивоа локалне власти је неразвијена, а модел организације власти је монотипски.

Једна од специфичности и разлика у односу на већину земаља насталих из бивше СФРЈ, али и земаља чланица ЕУ, јесте да Србија није мењала своју територијалну организацију<sup>148</sup>, тако да јединице локалне самоуправе у Србији спадају у највеће у Европи<sup>149</sup>, што им по дефиницији омогућава бољу промоцију локалног економског развоја, превасходно зато што већи обим омогућава комплексније, кохерентније планирање и олакшава финансирање скупљих улагања у инфраструктурне пројекте.

**Стабилност територијално-административне поделе** пожељна је са гледишта/аспекта како веће ефикасности државне управе и администрације, тако и управљања просторним процесима, односно просторног планирања.

#### **4.1.1.1. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе**

**Аутономне покрајине** су аутономне територијалне заједнице у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија. Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уређује се посебним законом који се доноси по поступку превиђеном за промену Устава.

---

<sup>147</sup> "Ово је створено у циљу заштите "регионалних" необичности, етничких више од економских. Територијална организација државе и ширина сфере власти мезо-управе остала је иста и после више трансформација државног статуса Србије (од чланице СФРЈ, преко СРЈ, Државне заједнице СЦГ и сада самосталне државе). Чињеница је да: Покрајински ниво власти и институције које су у последњих неколико година формиране указују на добар предуслов за успешно руковођење регионалним развојем. Поред броја становника као водећег услова, бројност институција, њихов профил и делокруг рада, број новоформираних градова (поред Новог Сада, статус града су стекли Суботица, Сомбор, Зрењанин, Панчево и Сремска Митровица), уз стратешке документе Покрајина је обезбедила институционалну основу за спровођење децентрализоване регионалне политике." Према: *Стратегија просторног развоја РС - Регионални развој (аналитичко-документациона основа)*, Републички завод за развој, Београд, 2009, стр. 3-4 .

<sup>148</sup> Од врсте територијалне организације у значајном делу зависе и карактеристике система локалне управе, укључујући и алокацију функција и природу односа између централних и локалних власти.

<sup>149</sup> Од земаља ЕУ само Велика Британија има значајно веће основне јединице локалне самоуправе, према броју становника, у односу на Србију.

Територија аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије одређена је законом, путем набрајања општина и градова који је чине.

Територију Аутономне покрајине Војводине чине територије 37 општина<sup>150</sup> и 8 градова<sup>151</sup>, док територију Аутономне покрајине Косово и Метохија чине територије укупно 29 општина<sup>152</sup> и град Приштина.

Уставом је предвиђена могућност да се у Републици Србији могу основати нове аутономне покрајине, као и да се већ основане могу укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових, или за укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом.

**Општина** је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа врши сва права и дужности и која има најмање 10.000 становника. Општине које су формиране пре Закона о територијалној организацији (2007) могу имати и мање од 10.000 становника, а изузетно, када постоје посебни природни, економски, географски или историјски разлози, може се оснивати нова општина са мање од 10.000 становника. Територија за коју се оснива општина представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем као гравитационим центром.

Општина у Републици Србији има 147.<sup>153</sup> Структурно, највећи број општина чини један урбани центар коме су припојена сеоска насеља. Веома су разноврсне по низу карактеристика - варирају по броју становника, по површини, густини насељености, инфраструктурној опремљености, традицији, итд. Општине су релативно велике и са градовима имају око 45 000 становника, а ако се градови изузму из узорка, саме општине имају око 25 000 становника, што их и даље чини

---

<sup>150</sup> Ада, Алибунар, Апатин, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бечеј, Бела Црква, Беоцин, Врбас, Жабал, Житиште, Инђија, Ириг, Кањижа, Ковачица, Ковин, Кула, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Опово, Озаци, Пећинци, Пландиште, Рума, Сечањ, Сента, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Темерин, Тител, Чока и Шид

<sup>151</sup> Вршац, Кикинда, Нови Сад, Зрењанин, Панчево, Сомбор, Сремска Митровица и Суботица

<sup>152</sup> Витина, Вучитрн, Глоговац, Гњилане, Гора, Дечани, Ђаковица, Зубин Поток, Звечан, Исток, Качаник, Клина, Косовска Каменица, Косовска Митровица, Косово Поље, Лепосавић, Липљан, Ново Брдо, Обилић, Ораховац, Пећ, Подујево, Призрен, Србица, Сува Река, Урошевац, Штимље и Штрпце

<sup>153</sup> Видети чл. 16. Закона о територијалној организацији РС.

највећима у Европи. Закључује се и да су "довољно велике" да обезбеде квалитетне услуге грађанима, а решења за могући проблем "дефицита демократије" види се у јачању улоге месних заједница као јединица власти у којима грађани могу лакше идентификовати своје потребе, проблеме и сугерисати начин промене стања (Ђорђевић, S., 2012a).

Законом је прописана процедура за оснивање, укидање и промену територије општине.

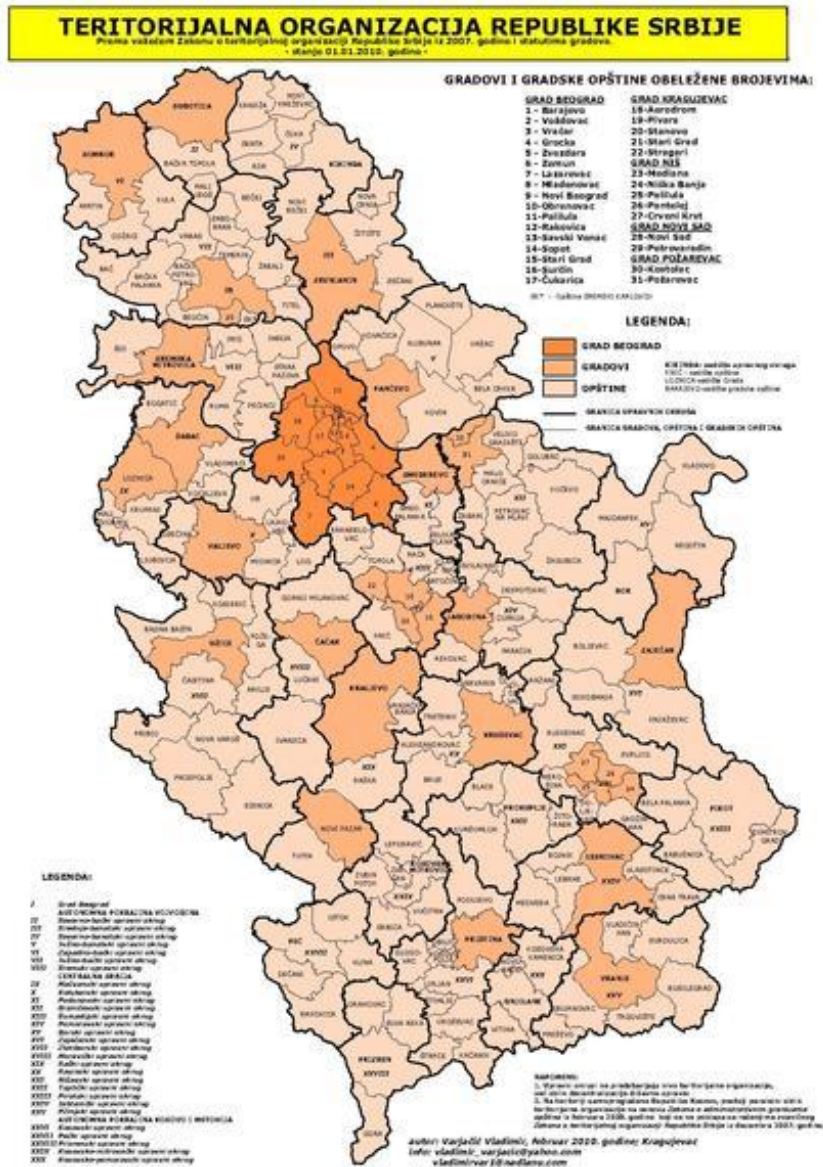
**Град** је дефинисан као јединица локалне самоуправе, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. За град се може одредити и територијална јединица са мање од 100.000 становника, ако за то постоје посебни економски, географски или историјски разлози. Територија за коју се образује град, представља природну географску целину, економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем града као гравитационим центром. Територија града може бити подељена на градске општине. Подела града на градске општине утврђује се статутом града, у складу са законом.<sup>154</sup> Градске општине нису јединице локалне самоуправе, иако постоје легитимни избори и општински органи власти. Њима је одузет значајан део надлежности као и право прикупљања пореза, а буџетска средства им преноси град. У таквом амбијенту, рекло би се да највише трпе грађани.

Градови су важан ниво организације локалне власти због концентрације популације и комплексности управљања овим заједницама (Ђорђевић, S., 1993), а слабост актуелног законског решења Ђорђевић (Ђорђевић, S., 2012a) види у томе што град није добио веће надлежности, финансијску, пореску нити организациону аутономију у односу на општине. У пракси организације и начину управљања градовима приметна је појава феномена наглашене централизације којом је град преузео превелики део надлежности на себе. Градови у Републици Србији су (чл.

---

<sup>154</sup>Према подацима РЗЗС (2015) градови који имају образоване градске општине јесу: 1) Град Београд – Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин, Чукарица; 2) Град Врање – Врање, Врањска Бања; 3) Град Ниш - Медијана, Нишка Бања, Палилула, Пантелеј, Црвени крст; 4) Град Нови Сад - Нови Сад, Петроварадин, и 5) Град Пожаревац - Костолац, Пожаревац.

20. Закона о територијалној организацији РС)<sup>155</sup>: Ваљево, Врање, Вршац, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пирот, Пожаревац, Приштина, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац (26).



**Карта 4.** Територијална организација Републике Србије 2016.  
 (Извор: <https://sr.wikipedia.org/wiki/2016>)

<sup>155</sup> до доношења Закона о територијалној организацији 2007. године, градова у Србији је било свега пет – поред Београда, тај статус су имали Нови Сад, Крагујевац, Ниш и Приштина.



**Град Београд**, главни град Републике Србије, посебна је и јединствана територијална и управна јединица утврђена Уставом и законом. **Законом о главном граду (2007)**<sup>156</sup> уређени су положај, надлежности и органи града Београда, док су подела града Београда на градске општине, организација и рад органа Града и др. утврђени Статутом града Београда.<sup>157</sup>

Промена територије града је могућа и врши се на начин предвиђен за промену територије општине.

#### **4.1.2. Други облици територијалног организовања**

Осим административно-територијалне поделе државне територије, за планирање и уређење простора су важни и други облици територијалног организовања Србије. Они чине територију за које се плански документи израђују и доносе али немају јасно дефинисане прерогативе власти и управљања, односно механизме контроле и имплементације планова. То су: управни, статистички (развојни) и просторно-плански окрузи и региони.

##### **4.1.2.1. Управни окрузи**

Посебан **облик територијалног организовања државне управе** у Србији и функционисања општина огледа се у формирању **управних округа**, који су слични NUTS-3 (НСТЈЗ) ентитетима. Окрузи одражавају само административну поделу Србије и не одговарају посебним нивоима државне администрације. Управни окрузи нису предвиђени Уставом, немају инструменте и институције

---

<sup>156</sup> "Сл. гласник РС", број 129/07 и 83/14 - др. закон

<sup>157</sup> "Сл. лист града Београда", бр. 39/08, 6/10 и 23/13

Овим статутом, у складу са законом, уређује се положај града Београда - главног града Републике Србије, права и дужности града Београда (у даљем тексту: Град), начин, услови и облици њиховог остваривања, облици и инструменти остваривања људских права и слобода у Граду, територијална организација Града, организација и рад органа Града, обележја Града, облици непосредног одлучивања грађана, као и друга питања од значаја за остваривање права и дужности Града. Овим статутом одређују се градске општине у Граду, њихова подручја, начин образовања, укидања и промене подручја градских општина, послови из надлежности Града које врше градске општине, органи и начин избора органа градске општине, као и међусобно однос органа Града и органа градске општине.

Градске општине у Граду Београду (чл. 19. Статута) су: Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин и Чукарица.

регионалног нивоа управе, већ представљају подручне центре преко којих министарства, посебне организације и органи управе у саставу министарства обављају одређене послове државне управе.<sup>158</sup>



**Карта 5.** Управни окрузи у Србији (1992- )

(Извор: [www.mduls.gov.rs](http://www.mduls.gov.rs), 2016.)



**Карта 6.** Међуопштинске регионалне заједнице у СРС (1974-1990)

(Извор: <http://webzrs.stat.gov.rs>, 2016.)

Управних округа, сагласно чл. 12. **Уредбе о управним окрузима (2006)**<sup>159</sup>, има 29 (обухватају подручја од 3 до 12 општина и градова), и то: Северно-бачки, Средње-банатски, Северно-банатски, Јужно-банатски, Западно-бачки, Јужнобачки, Сремски, Мачвански, Колубарски, Подунавски, Браничевски, Шумадијски, Поморавски, Борски, Зајечарски, Златиборски, Моравички, Рашки,

<sup>158</sup> Међуопштинске регионалне заједнице (заједнице општина) укинута су 1990. године, а да би се како-тако надоместио недостатак интермедијалних органа, 1992. су уведени (управни) окрузи, као облик деконцентрације, у чијим су седиштима подручне организационе јединице министарстава и других органа државне управе. Представник округа је начелник, кога поставља Влада Републике Србије. У управним окрузима се могу формирати посебне организационе јединице или постављати самостални извршиоци министарстава за вршење њиховог делокруга. Средства у буџету Републике обезбеђују се само за рад округа, за чије је усмеравање и коришћење надлежан начелник округа.

<sup>159</sup> "Сл. гласник РС", бр. 15/06

Расински, Нишавски, Топлички, Пиротски, Јабланички, Пчињски, Косовски, Пећи, Призренски, Косовско-митровачки и Косовско-поморавски. Регион Београда (Град Београд) има статус посебне управне јединице, која има своју управу.

Ковачевић (Kovačević, V., 2001) упозорава да искуство са окрузима, као вид територијалне организације пре свега на садржајима контролне и извршне власти (назива их "октроираним, прописаним и наметнутим регијама"), показује да су окрузи произвели односно да и даље производе нове конфликти, уместо да их смањују.

#### **4.1.2.2. Статистички (развојни) региони**

**Законом о регионалном развоју из 2009. (са изменама из 2010. године)**<sup>160</sup>, у Србији су установљене економско-планске и статистичке јединице типа *региона*, са циљем подстицања регионалног развоја и прилагођавања НУТС класификацији. Установљено је укупно 5 региона: (1) Регион Војводине; 2) Београдски регион; 3) Регион Шумадије и Западне Србије; 4) Регион Јужне и Источне Србије; 5) Регион Косово и Метохија), који одговарају нивоу НУТС 2.<sup>161</sup> Баш као и управни окрузи, ни региони нису облици територијалне децентрализације, немају правни субјективитет, нити сопствене надлежности, али се очекује да ће се тим путем омогућити коришћење средстава европских регионалних фондова. Регионе чине једна или више *области* које одговарају нивоу НУТС 3, при чему Влада одређује општине, градове и градске општине које чине области и називе области.

**Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица (2009)**<sup>162</sup> уређена је Номенклатура статистичких територијалних јединица, као и критеријуми по којима се врши груписање по три нивоа: НСТЈ-1 (између 3 мил. и

---

<sup>160</sup> "Сл. гласник РС", бр. 51/09 и 30/10

<sup>161</sup> Ниво НУТС 2 представља јединице од 800,000 до три милиона становника. Регионе чине једна или више области које одговарају нивоу НУТС3 (од 150.000 до 800.000 становника)

<sup>162</sup> "Сл. гласник РС", бр. 109/09 и 46/10.

Уредбу је донела Влада, на основу чл. 123. тачка 3. Устава Републике Србије, а у вези са чл. 8. тачка 2. Закона о званичној статистици ("Сл. гласник РС", бр. 401/09) и чл. 4. тачка 9. и чл. 5. и 6. Закона о регионалном развоју ("Сл. гласник РС", бр. 51/09 и 30/10).

7 мил. становника), НСТЈ-2 (између 800.000 и 3 мил. становника) и НСТЈ-3 (између 150.000 и 800.000 становника).<sup>163</sup>

На основу критеријума утврђених Уредбом, у Републици Србији се на нивоу НСТЈ 1 образују следеће **функционалне целине**: 1. **Србија - север** је јединица на нивоу НСТЈ 1 у чији састав улази Београдски регион и Регион Војводине. 2. **Србија - југ** је јединица на нивоу НСТЈ 1 у чији састав улазе: Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косово и Метохија.

Функционалне целине нивоа НСТЈ 1 чине **територијалне јединице - региони нивоа НСТЈ 2**, и то: 1. Београдски регион; 2. Регион Војводине; 3. Регион Шумадије и Западне Србије; 4. Регион Јужне и Источне Србије; 5. Регион Косово и Метохија.

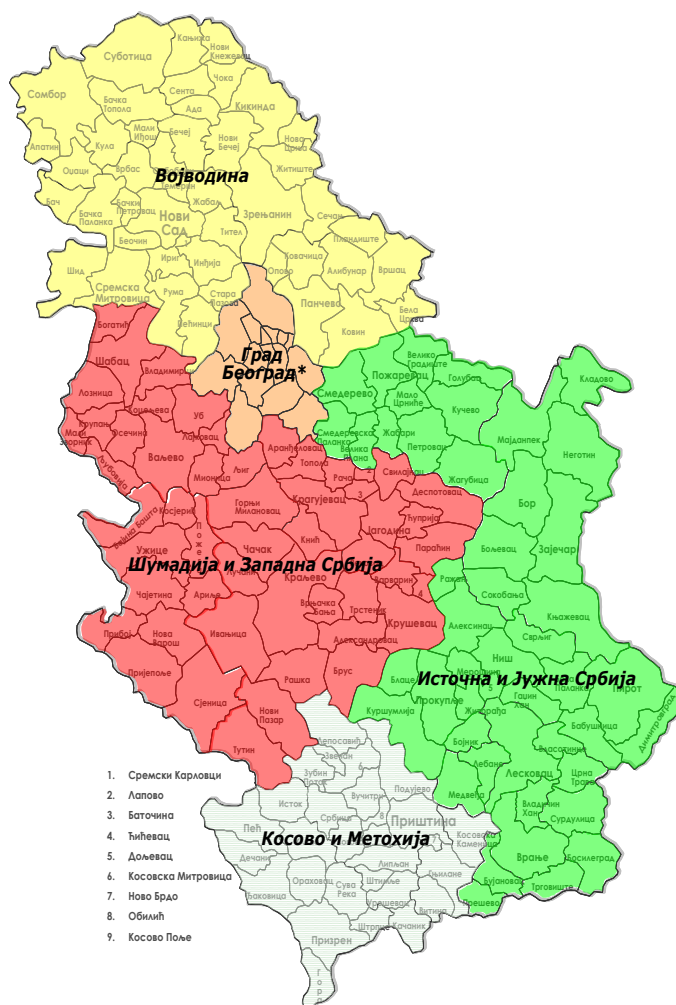
Функционалне целине нивоа НСТЈ 2 чине **територијалне јединице - области нивоа НСТЈ 3**, и то: 1. Београдски регион је јединица и на нивоу НСТЈ 3 у чији састав улази територија града Београда; 2. Регион Војводине чине седам области нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територије јединице локалне самоуправе у саставу управних округа, и то: Западнобачки управни округ, Јужнобанатски управни округ, Јужнобачки управни округ, Севернобанатски управни округ, Севернобачки управни округ, Средњобанатски управни округ и Сремски управни округ; 3. Регион Шумадије и Западне Србије чине осам области нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територијалне јединице локалне самоуправе у саставу управних округа, и то: Златиборски управни округ, Колубарски управни округ, Мачвански управни округ, Моравички управни округ, Поморавски управни округ, Расински управни округ, Рашки управни округ и Шумадијски управни округ; 4. Регион Јужне и Источне Србије чине девет области нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територијалне јединице локалне самоуправе у саставу управних

---

<sup>163</sup> Номенклатура статистичких територијалних јединица јесте скуп појмова, назива и симбола који описују групе територијалних јединица са нивоима груписања (НСТЈ). Нивои груписања територијалних јединица утврђени уредбом јесу стандард по коме се кроз статистичке активности прикупљају, обрађују, приказују и анализирају статистички подаци. Критеријуми према којима се врши груписање нивоа НСТЈ базирају се на општим критеријумима који су утврђени стандардима Европске уније, и то: број становника, геополитичка позиција, природни потенцијали, постојећа територијална организација и културно-историјско наслеђе.

Основни критеријум при формирању одређених нивоа НСТЈ јесте број становника, а основни принцип за успостављање нивоа у номенклатури јесте поштовање постојеће административне поделе. Нивои у оквиру НСТЈ су статистичке функционалне територијалне целине.

округа, и то: Борски управни округ, Браничевски управни округ, Зајечарски управни округ, Јабланички управни округ, Нишавски управни округ, Пиротски управни округ, Подунавски управни округ, Пчињски управни округ и Топлички управни округ; тач. 5. и 6. (брисане) 7. Регион Косова и Метохије чине пет области нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територије јединице локалне самоуправе у саставу управних округа, и то; Косовски управни округ, Косовско-митровачки управни округ, Косовско-поморавски управни округ, Пећки управни округ и Призренски управни округ.<sup>164</sup>



**Карта 7.** Територијална подела Републике Србије на статистичке јединице NUTS2 нивоа  
 (Извор: <http://webzrs.stat.gov.rs>, 2016.)

<sup>164</sup> Називи области нивоа НСТЈ 3 одређују се према називима управних округа чије територије јединице локалне самоуправе улазе у састав одређене области.

Према Просторном плану Републике Србије, **регионализација**, у смислу децентрализације управљања, односно, као начин административнополитичко-територијалног организовања путем којег се део функција државе преноси на регионални ниво, представља услов без којег се не може очекивати већа територијална кохезија Републике Србије, као ни прикључење Европској унији и улажење у токове европских интеграција (ППРС, 2010). **Региони, као средњи ниво управљања између државног и локалног, су једини успешан пут што веће децентрализације, демократских и економских реформи и међурегионалне сарадње.** При тражењу одговора на питање која регионална форма највише одговара Републици Србији, законски оквир је узео у обзир критеријуме који се примењују у чланицама ЕУ. Наиме, у циљу стварања претпоставки за имплементацију заједничке регионалне политике, ЕУ примењује усклађени систем статистичких региона (НТСЈ). На основу тих искустава уследила је потреба да и Република Србија утврди своје статистичке регионе (НТСЈ регионе). За НТСЈ-2 ниво у Републици Србији није постојала одговарајућа административна подела, тако да су региони НТСЈ-2 нивоа у Републици Србији утврђени груписањем територијалних јединица области (НТСЈ-3).

Концепт дефинисања развојних **региона и области** заснива се на уважавању постојећих административно-територијалних решења, а овакво законско решење одговара и уобичајеним одређењима региона у економској теорији и пракси. Региони у Републици Србији (НТСЈ-2 ниво) одликују се потребним обележјима и испуњавају услове да се третирају као просторне целине способне да реализују велике регионалне пројекте, не само због привредне и географске заокружености унутар земље, већ и што располажу довољно великим природним и људским потенцијалом. То им омогућава стварање јачих жаришта и диверзификацију економских активности као основе за одговарајућу друштвену инфраструктуру, односно, укупан мултидимензионални развој. Истовремено, у томе се види основа да се међу њима изврши територијална подела рада и производна специјализација, а по правилу су формирано око једног или више развојних, регионалних центара, без главног града. За мање територијалне сегменте - области (ниво НТСЈ-3), узете су већ постојеће јединице у организацији државе (управни окрузи).

Природно-географски и демографски фактори сваке поједине области (НТСЈ-3) у Републици Србији определили су њихове развојне потенцијале. Различите развојне позиције области треба да допринесу утврђивању различитих секторских политика. Синтезна оцена је да све области изврше комбинацију (матрицу) фактора којима могу да афирмишу своју конкурентност у различитим секторима, ангажујући разноврсне факторе просторних потенцијала. Генерално, као **кључни проблеми који успоравају развој мање развијених области** (НТСЈ-3) у Републици Србији могу се издвојити: структурална неравнотежа, неизграђена инфраструктура, недовољни прерађивачки капацитети као ограничавајући фактор за смањење високе стопе незапослености, људски ресурси (демографски пад, неадекватна образовна структура), неискоришћеност постојећих производних капацитета, неконкурентна пољопривредна производња, еколошки проблеми, као и недовољна искоришћеност туристичких потенцијала. Област нема главни град ни правни субјективитет, већ сви градови имају улогу центра, функционално артикулисани и међусобно умрежени. У једном од њих би се налазила канцеларија (агенција) за регионални развој одговорна за финансирање и реализацију регионалних пројеката.

Основни циљ регионалног уређења земље по моделу **области**, је да створи оптималан организациони оквир који би обезбедио најефикасније и најсвестраније ангажовање свих природних и створених потенцијала у функцији најбржег, а равномерног регионалног и просторног развоја.

Повезивањем општина и округа око већих развојних пројеката, односно, формирањем развојнорегиона (НТСЈ-2), поједини развијени делови Републике Србије треба да ојачају своје развојне капацитете у складу са достигнутом степеном конкурентности и приступачности нужне за убрзанији и квалитетнији развој. У складу с тим, достизање циљева подразумева: - ублажавање природних и миграционих кретања становништва уз демографски опоравак; - континуиран привредни раст, односно, сузбијање тенденције прекомерне урбане концентрације привредних активности становништва на мањем подручју; - већи степен запослености; - институционалну покривеност региона; - уобличавање регионалних политика и пројеката од заједничког интереса кроз развијање

међурегионалне, унутаррегионалне и прекограничне сарадње; - хармонизацију и развој регионалне статистике.

**Концепција статистичке регионализације** захтева озбиљно прилагођавање организационог и институционалног карактера. Функционисање политике регионалног развоја и систем редистрибуције средстава директно ће зависити од стандардизованог статистичког система на основу кога се мере развојни потенцијали и врши дистрибуција средстава за развојно уједначавање. Ово је основни разлог за стварање НТСЈ у Републици Србији, који неће да представља стандард за административно-територијалну, већ за статистичко-економску анализу који се уводи за следеће потребе: - прикупљање, развој и усклађивање државног система са ЕУ регионалном статистиком; - израда социо-економских анализа о степену развијености статистичких региона и дефинисање развојних програма за неразвијене регионе; - дефинисање просторног, административног и политичког оквира за будуће регионалне политике Републике Србије.

**Концепција просторне регионализације** Републике Србије уважава основне критеријуме: - са становишта националних интереса, увођење критеријума хомогености, као основног инструмента за вођење националне регионалне политике, који упућује на избор подручја у којима ће ефекти мера регионалне политике бити што равномерније распоређени; - увођење формалних услова које прописује ЕУРОСТАТ, у погледу броја становника, географске позиције, природних потенцијала, економије обима у управљању ресурсима, постојеће територијалне организације и културно-историјског наслеђа; - најефикаснија могућност коришћења претприступних и структурних фондова у што дужем временском периоду. Мање територијалне сегменте - области (НТСЈ-3) засноване су на већ постојећим јединицама у организацији државе (окрузима), чиме се лакше и потпуније активирају расположиви ресурси, омогућава се већа технолошка и економска димензионираност капацитета, и постиже потпунија заступљеност друштвене инфраструктуре и њен рационалнији територијални размештај.

Сагласно наводима у Просторном плану Републике Србије, **основни циљ** овакве територијалне поделе је успостављање ефикасне регионалне организације



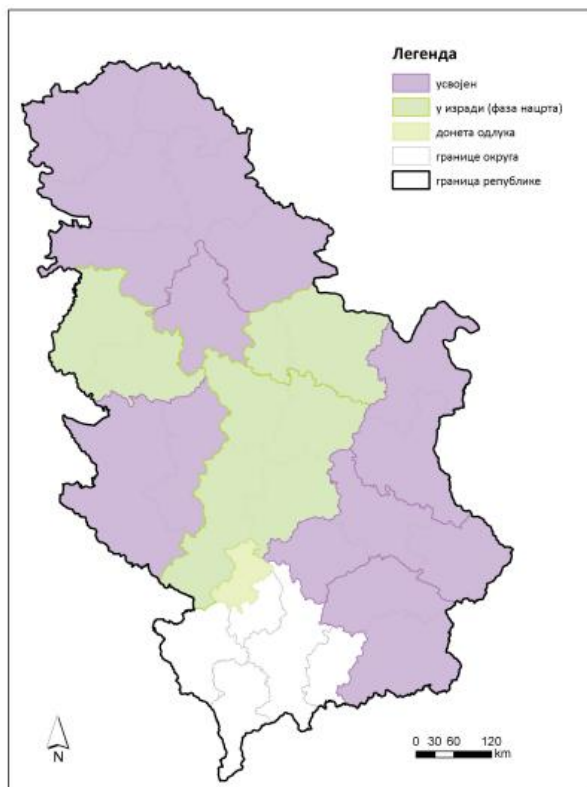
и координисане регионалне политике (која одговара препорукама ЕУ), чиме ће се омогућити **равномернији територијални развој и већи степен територијалне кохезије**. Оперативни циљеви треба да допринесу очувању постојеће структуре насеља, осавремењавању инфраструктуре, очувању културног наслеђа и одговарајућег нивоа знања на ширим подручјима Републике Србије. Овако дефинисани циљеви подразумевају: - заокружење регионалне институционалне изградње; - процес децентрализације; - смањење регионалних и унутаррегионалних неравномерности и сиромаштва; - подизање регионалне конкурентности која зависи од степена активирања територијалног капитала и мобилизирања територијалних потенцијала појединих региона; - ефикасно усмеравање процеса урбанизације; - комплетирање инфраструктурне и социјалне супраструктуре као једне од основних претпоставки ефикаснијег управљања развојем и простором; - развијање механизма стратешког планирања на свим нивоима управљања регионалним развојем (ППРС, 2010).

Подела државе на **регионе и области** ће бити инструмент за уравнотежен и полицентричан регионални развој Републике Србије. У ком ће се правцу одвијати даљи процес регионализације и да ли ће у децентрализованом систему региони постати средњи ниво територијалне организације зависиће од бројних фактора (политичких, економских, функционалних, друштвених и сл.). Ако се узме у обзир да је прва фаза реформе локалне самоуправе и децентрализације започета тек 2002. године доношењем Закона о локалној самоуправи, а да су поједине нове земље чланице ЕУ систем локалне самоуправе, територијалне организације и регионализације унапређивале у неколико циклуса (скоро 15 година), свакако да ће европски трендови и прикључење НТСЈ систему, уз уважавање властитих специфичности, утицати и на наведене процесе у Републици Србији.

#### **4.1.2.3. Просторно-плански региони**

Са аспекта овог рада вредно је поменути и да су **Законом о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године (2010)** за потребу разраде Просторног плана Републике регионалним просторним плановима утврђеним Просторним планом Републике, уведени и тзв. **просторно-плански региони**.

Просторно-планских региона је 11 и закључно са децембром 2013. године за већину (од њих) су били донети РПП, или су, пак, били у поступку израде и усвајања - Карта 6.



**Карта 8.** Регионални просторни планови у Србији (стање децембар 2013.)  
(Извор: МГСИ и РАПП, 2014.)

\* \* \*

Бројне чињенице говоре да је Србија једна од најцентрализовананијих држава у Европи - почев од организације власти где је највећи део ингеренција концентрисан на нивоу Републике Србије, преко демографских података који указују на реално нестајање малих заједница и вишеструко увећање главног града, па све до организације културе и спорта. Оваква комплексност питања централизације указује да приступ овом проблему мора бити обазрив јер нереално сагледавање окружења, капацитета и потенцијала за децентрализацију може имати врло негативне последице по целокупни развој Србије (Vučetić, D., Janićijević, D., 2006).

Проблеми централизације изразито утичу на "заостајање периферије" и директно угрожавају територијалну кохезију Србије, односно ограничавају

примену и могућности планирања просторног и урбаног развоја. Последње две деценије у Србији су обележене снажним потресима у економској и друштвеној сфери, трансформацијама политичког система, итд. У тим процесима јављају се и екстремне појаве концентрације капитала, на једној страни, и изразитог сиромаштва, на другој. Разлике између развијених подручја и оних који заостају иду до размере један према седам (Стојков, Б., 2010). Упадљива је појава сиромашења и, последично, депопулације и старења већег броја општина, од оних на истоку Баната до оних на југоистоку и југозападу Србије<sup>165</sup>. Много је села и заселака са по десетак углавном старачких домаћинстава, социјално и економски потпуно заосталих, ниског квалитета живљења, неопремљених и без икакве развојне перспективе, што за резултат има: убрзано гашење сеоских насеља, пре свега у брдско-планинским али и другим подручјима. Бројна насеља су потпуно испражњена или имају једну до две насељене куће.

Децентрализација као основни развојни принцип је нужна претпоставка за остварење веће територијалне кохезије Србије. **Регионализација**, као последица а не претходница децентрализације, треба да омогући артикулацију и ефективну мобилизацију интереса на територији мањој од државне, груписање општина око већих развојних пројеката као што су регионална инфраструктура, регионалне депоније, повезивање локалних путева и сл. Истовремено, хоризонтално, интересно повезивање општина и јачање локалног и регионалног идентитета довело би до веће привлачности за инвеститоре и туристе. За развој неразвијених подручја значајна је и политика полицентризма, односно подршка јачању надлежности, права и одговорности градова за развој (ППРС, 2010).

У процес успостављања неких облика децентрализације Србија је ушла након промена 2000. године, са ставом да наслеђен ауторитаран и централизован систем власти треба из темеља изменити. Велики број донетих закона до извесне мере је реформисао економски, социјални и политички систем, а Устав (2006), иако је отворио питања деконцентрације, деволуције и делегације, није у довољној мери отворио и простор за примену новог модела организације власти

---

<sup>165</sup> На пример: Општина Црна Трава је изгубила 35 одсто становника, Бабушница око 15 одсто, Гацин Хан око 14 одсто, са тенденцијом даљег опадања. Просек старости у општини Трговиште је око 60 година. Око 30 општина данас спада у неразвијене. Паралелно са овим процесима дешава се још један који је у вези са сеоским насељима. Србија има око 4.600 сеоских насеља (без Косова и Метохије), од којих огроман број нема више од 500 становника.

који ће довести до пуне децентрализације (Ђорђевић, S., 2010). Фактичка ситуација је следећа: обим надлежности државе је још увек преширок; однос државе према локалним властима је хијерархијски, а не партнерски; региони постоје само као статистички, а не као аутономни; окрузи су без реалне надлежности, док је општина још увек финансијски и политички зависна од централне власти.<sup>166</sup> Све ово нам казује да је процес децентрализације у Србији још увек на самом почетку. Потврду оваквог става је могуће наћи и у новијим сагледавањима. Ђорђевић наводи да је процес децентрализације у Србији и даље спор, односно, да у њој и даље доминира централизација и хијерархијски однос између центра и локалних власти и да тек предстоје реформске промене у правцу јачања аутономије локалних власти, повећања њихових функционалних капацитета и креирања партнерских односа између локалних власти и државе. Притом, промене се крећу веома неуједначено и несистематично. Њихов први талас започиње 2002. са новим законом о локалној самоуправи који је увео предузетнички модел организације власти, а у том потезу је донет и закон о финансирању локалних власти (2006). Као својеврсни преокрет се истиче доношење Устава 2006. године који је озбиљно угрозио систем поделе, равнотеже власти, формирање правне државе и процес регионализације. Решења након тога донетих закона у области локалне самоуправе (Закон о територијалној организацији, Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима и Закон о главном граду) недовољно реализују потребе за децентрализацијом, демократизацијом и модернизацијом Србије, као и приближавању европским стандардима (Ђорђевић, S., 2012a). У тзв. позиционом документу Министарства државне управе и локалне самоуправе из 2015. године под називом *Модерна држава-рационална држава: колико, како и зашто?*<sup>167</sup>, констатује се да **процес реформе јавне управе у Србији никада до сада није спроведен на системски начин**, да су пређашња искуства са исхитреним рационализацијама броја запослених (у 2009. години) у доброј мери произвела смањење капацитета (услед линеарног смањења броја запослених, без претходне

---

<sup>166</sup> Centar za demokratiju (2011). Evropski standardi u Srbiji - Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije, Beograd

<sup>167</sup> Република Србија - Министарство државне управе и локалне самоуправе (2015). Модерна држава-рационална држава: колико, како и зашто? (позициони документ), Београд, јун 2015.

подробније анализе потреба)<sup>168</sup>, а да су изостанак улагања у усавршавање, професионалне обуке и тренинге довели до пада квалитета рада администрације на свим, а поготову на локалном нивоу. Реформа у овој области тек треба да развије све чиниоце модерне, демократске, ефикасне администрације, да врати професионалне стандарде у струку и у већој мери развије свест о власти и администрацији као услужном сервису грађана. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији из 2014. године, оријентисана је ка достизању циља према коме јавна управа мора да прерасте из чистог регулатора у сервис грађана посвећен стварању услова за привредни раст и друштвени развој. С тим у вези, неопходно је и оспособљавање јавне управе за високе захтеве будућег функционисања унутар ЕУ кроз усклађивање њеног рада са принципима тзв. европског административног простора, а то може да се постигне само ако се обезбеде функционално јединство и минимални стандарди квалитета активности којима се врше одређене врсте послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају.<sup>169</sup> Проблеме децентрализације у вези са урбанистичким планирањем и изградњом Ђорђевић види на следећи начин: "У овој области предуго траје процес сређивања земљишних књига и катастра, недостају инструменти и механизми контроле, крше се елементарни професионални стандарди, опстају корупција и криминал. У овој области, политичке партије и даље имају велики сиви утицај на давање парцела, права на градњу, те велики део послова остаје у надлежности државе." (Ђорђевић, S., 2011).

## **4.2. РАСПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ РАЗЛИЧИТИХ НИВОА ВЛАСТИ**

**Уставом Републике Србије<sup>170</sup>** се утврђују основне надлежности државе и њених најважнијих (тј. уставних)<sup>171</sup> органа за обављање поделе власти, као и

---

<sup>168</sup> Између осталог, нису анализиране потребе за вршењем послова и потребним обимом тих послова, преклапања или дуплирања, начин обављања послова, и могућности за њиховом модернизацијом.

<sup>169</sup> Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији ("Сл. гласник РС", бр. 9/14, 42/14-исправка)

<sup>170</sup> "Сл. гласник РС", бр. 98/06

основне надлежности нижих нивоа јавне власти. Конкретнија расподела надлежности препуштена је законодавцу, који на основу правила формулисаних у Уставу, законима прецизно одређује послове у надлежности сваког од нивоа државне власти и сваког од нижих нивоа јавне власти.<sup>172</sup> Статутима, као највишим правним актима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, утврђују се надлежности њихових органа и служби, уколико поједине од надлежности тих органа и служби нису одређене Уставом или законом (на пример, надлежности скупштине, извршних органа или органа управе).

**Надлежности РС** одређене су у члану 97. Устава РС, а **надлежности аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе** у члановима 183. и 190. истог акта.

**Надлежност** представља право и дужност (овлашћење и обавезу) појединог нивоа власти и његовог органа или службе да обавља одређени посао или послове власти на свом подручју. **Правилна расподела надлежности** претпоставља ексклузивно овлашћење и одговорност за обављање одређених послова, односно ситуацију у којој се тачно зна ко је овлашћен и одговоран да

---

<sup>171</sup> Појам "уставни органи" односи се на органе власти предвиђене уставом

<sup>172</sup> Питање разграничења надлежности између различитих територијалних нивоа у Уставу Пајванчић коментарише на следећи начин: "*Начело супсидијарности* које је у европским документима о регионима основни критеријум за разграничење надлежности између различитих нивоа територијалне организације власти, прихвата и Устав Србије када регулише принцип расподеле надлежности између централне власти, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (чл. 177. ст. 1). Ово начело Устав регулише генералном одредбом и највећим делом преузима формулације међународних докумената. Тако су општина и град надлежни за питања која се, на сврсисходан начин, могу реализовати у општини односно граду, док су аутономне покрајине надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу реализовати у аутономној покрајини (чл. 177. ст. 1). И док принцип супсидијарности у првом реду претпоставља надлежност нижих нивоа власти, Устав коригује садржај овог принципа и општу претпоставку надлежности установљава у корист централне власти. Надлежност општина, градова и аутономних покрајина остварује се само у областима и питањима за која није прописана надлежност Републике (чл. 97), што је општа претпоставка надлежности у корист Републике". У наставку текста ауторка наводи и да "Уставне одредбе о садржају, обиму и квалитету надлежности различитих нивоа организације власти општина и градова, аутономних покрајина и републике нису усклађене, што у пракси може дати повода за различите интерпретације. Једна уставна одредба (чл. 177. ст. 2) упућује на закон као пропис који регулише која питања су републичког, која покрајинског, а која локалног значаја. Следило би отуда да Устав ова питања не регулише! Другим одредбама експлицитно су регулисане надлежности Републике (чл. 97), надлежности аутономне покрајине (чл. 183), надлежности општине (чл. 190) и надлежности Града Београда (чл. 189. ст. 5). Неоспорно је да се надлежности општина, градова, града Београда као и аутономних покрајина, поред Устава, могу регулисати и законом јер Устав у вези са надлежностима ових територијалних организација доследно упућује на њихово законско регулисање (чл. 190. ст. 1 и тачка 8; чл. 189. ст. 5; чл. 183. ст. 2). Суштина проблема концентрише се на питање, да ли надлежности Републике регулише Устав, како следи из чл. 183, посебно ст. 1 тачке 17, или се надлежности могу регулисати и законом, што би следило из чл. 177. ст. 2?" (видети: Рајванчић, М., 2009.)

обави посао из одређене области. Сваки спор о томе доводи до сукоба надлежности, који мора да реши одређени виши орган. Тако, на пример, сукоб надлежности између органа различитих нивоа власти (државног, покрајинског или локалног нивоа) решава Уставни суд, а сукоб надлежности између органа који припадају истом нивоу власти решава извршни орган тог нивоа власти.

**Послови** који су расподељени у надлежност појединих нивоа власти могу бити **различите природе**, на основу чега се ближе одређују као законодавни, нормативни, судски, управни, надзорни, инспекцијски, координативни, развојни, статистички и др.

### *Расподела надлежности у планирању просторног и урбаног развоја између различитих нивоа власти*

Сви послови који су утврђени у надлежност нижих нивоа јавних власти обављају се без мешања централних власти, али у складу са **Уставом и законом**, а централна власт је надлежна да контролише да ли се то тако чини. Међутим, поједини послови који су утврђени у надлежност нижих нивоа власти могу бити условљени претходном или накнадном сагласношћу вишег нивоа власти или обавезним прибављањем мишљења. Ту се ради о мерама појачаног надзора, које морају као изузеци бити предвиђене законом, и то уколико значај послова захтева такав надзор. Такве су надлежности нижих нивоа власти онда условљене и у њиховом вршењу нижи нивои власти немају пуну слободу. На ову се ситуацију односи став 4. члана 4. Европске повеље о локалној самоуправи, који гласи: "Овлашћења дата локалној власти ће по правилу бити потпуна и ексклузивна. Она не смеју бити нарушавана или ограничена другом, централном или регионалном влашћу, осим у складу са законом."

Расподелом надлежности формира се **изворни делокруг** локалне самоуправе и територијалне аутономије. Уз такве надлежности, оба нивоа власти могу да обављају и **поверене послове** који су сасвим другачије природе.

**Изворни (самоуправни) делокруг ЈЛС** утврђен је Уставом и Законом о локалној самоуправи, применом метода енумерације (набрајање свих послова - тренутно их је укупно 39 - који представљају обавезни, а не добровољни делокруг). Области су различите и бројне - од планирања развоја и урбанистичког

планирања до локалног економског развоја и сл., али је важно констатовати да велики број надлежности припада категорији непотупних или условљених надлежности, при чему локалној самоуправи не преостаје довољно простора за слободу одлучивања и иницијативу. Надлежности градова су, већ је поменуто, готово истоветне надлежностима општине, што им не омогућује да одговоре на специфичне изазове које намеће природа њихових проблема, рачунајући и оне везане за израду и доношење планских докумената. **Послови чије се обављање делегира (поверава) општинама и градовима** јесу послови из оквира надлежности (права и дужности) Републике Србије или аутономне покрајине и они се обављају на основу акта о поверавању (закон, покрајинска одлука). Поверавањем се не мења природа тих послова (не постају самоуправни-изворни послови локалне самоуправе), већ су за њихово обављање одговорни државни и покрајински органи. Поверавање се врши у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и дужности грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад.

С обзиром на чињеницу да је планирање просторног и урбаног развоја активност од највећег јавног интереса, њен институционални оквир је дубоко уграђен у јавни сектор на свим управним нивоима. За ефикасност просторног уређења државе, односно реализацију политичке концепције просторног и урбаног развоја, као и за правилно успостављање односа између различитих нивоа власти у овој материји, неопходна је и претпоставка да права и обавезе (функције и надлежности) свих субјеката буду прецизно утврђени законом, као и да закон обезбеди средства за правну заштиту локалне самоуправе и покрајинске аутономије од узурпације централних органа (централне власти).<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Ефикасност просторног планирања умањује преклапање напора различитих актера - органа управе, инвеститора, организација и појединаца. Значај ове одлике планирања је веома велики, јер су многи од циљева просторног планирања вишесекторске природе и на тај начин би их требало и третирати (UNECE, 2008).



**Табела 10.** Надлежности локалне самоуправе у Србији од 1804. до 2014. године

Период	Самоуправне надлежности	Поверене надлежности
1804-1918	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1804-39. локална питања, правом неодређено</li> <li>- 1839. избор часника, оснивање завода, набавка ствари и изградња општ. објеката, издржавање учитеља, општ. доктора и бабице, одлучивање о општ. добрима, прирезу, кулуку и издацима из општинске касе, чиновницима и њиховим платама и др.</li> <li>- 1866. избор општ. часника и посланика Народне скупштине, управљање општ. имовином, располагање општ. приходима, одлучивање о задуживању, прирезу и кулуку, вођење бриге о сиротињи, надзор над туторима, општ. пошта и др.</li> <li>- 1889. као 1866, уз мања проширења</li> <li>- 1902/3. као 1889.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1804-39. сви послови по налогу виших власти</li> <li>- 1839. сви послови по налогу виших органа</li> <li>- 1866. послови одређени законом и по налогу виших органа</li> <li>- 1889. као 1866.</li> <li>- 1902/3. као 1866.</li> </ul>
1918-1941	<p>1933/34. избор општ. органа, управљање имовином, буџет, прирез и зајмови, старање о путевима, трговима и улицама, осветљењу и локалном саобраћају, помоћ и издржавање сиротиње, добротворни заводи и установе, старање о здрављу становништва, унапређење народног gospodarства (задруге, пољопривреда, сточарство итд.), унапређење народне просвете (школе, библиотеке, течајеви), одржавање поште и др.</p>	<p>Послови поверени законом и по налогу државних органа</p>
1945-1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- до 1963. сва питања од непосредног интереса за привредни, социјални, културни и политички живот општине, осим оних која су изузета у надлежност виших власти. Нарочито: буџет и локалне дажбине, регулациони план, комунална питања, култура, лекарска служба, заштита деце, управљање општенародном имовином у општини и др.</li> <li>- 1963-74. друштвени план, урбанист. план, оснивање општинских фондова, комунална питања, управљање земљиштем и непокретним добрима у друштвеној својини и добрима у општој употреби од општ. значаја, избор чланова среске, републичке и савезне скупштине, избор судија општ. судова и др. Сва питања привредног, социјалног, културног и политичког живота, осим оних у надлежности виших власти.</li> <li>- као 1963, уз одређене промене. Избор судија до 1989.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- до 1953. извршавање закона кад је то изричито одређено</li> <li>- од 1953-90. извршавање свих закона, осим оних који су стављени у надлежност виших власти</li> </ul>
1990-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1991. програм развоја, буџет, урбанистички план, уређивање грађ. земљишта и пословног простора, локални путеви и улице, комунална питања, одређени послови у области културе, образовања, здравствене и социјалне заштите, бриге о деци, физичке културе, јавног обавештавања, занатства, туризма и угоститељства, заштите животне средине и сл.</li> <li>- 1999. као 1991, уз проширење</li> <li>- 2002. као 1999, уз проширења</li> <li>- 2007. као 2002, уз мања проширења</li> </ul>	<p>Само послови који су изричито поверени законом</p>

(Извор: Милосављевић, Б., 2015)

**Устав Републике Србије**<sup>174</sup> је општи правни и политички акт са највећом правном снагом, који има програмски карактер, а преко кога се у пракси непосредно реализује политичка концепција планирања и уређења простора и насеља/уређења простора.<sup>175</sup> Чланом 97. став 1. тачка 12) Устава, прописано је да Република Србија уређује и обезбеђује (између осталог и) "организацију и коришћење простора", чиме се изражава, формалноправно, највиша функција државе у овој области.

Одредбама Устава (уопштено) се прописује **надлежност Републике** (члан 97. став 1. т. 12)<sup>176</sup>, **Аутономне покрајине** (члан 183. став 2. т. 1)<sup>177</sup>, **општине** (члан 190. став 1. т. 2 и став 2)<sup>178</sup> и **града Београда** (члан 189. став 5.)<sup>179</sup> у материји планирања и уређења простора и насеља (материји планирања просторног и урбаног развоја). *Просторно планирање* Уставом је стављено у надлежност Републике и њених органа (питања од покрајинског значаја у (овој) области просторног планирања уређују аутономне покрајине, у складу са законом)<sup>180</sup>, а *урбанистичко планирање* у надлежност локалне самоуправе и њених органа (изузетак представља Просторни план јединице локалне самоуправе - ПП ЈЛС, који се доноси на локалном нивоу, као основни локални стратешки плански документ.

**Закон о планирању и изградњи** (у даљем тексту: ЗПИ)<sup>181</sup> основни је правни акт којим се уређује материја планирања и уређења простора и насеља у

---

<sup>174</sup> "Сл. гласник РС", бр. 98/06

<sup>175</sup> Устав схваћен као правни акт јесте основни и највиши закон, темељ читавог правног поретка и правни основ постојања и функционисања уставног и политичког система.

<sup>176</sup> Република Србија уређује и обезбеђује .... организацију и коришћење простора...

<sup>177</sup> Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја...

<sup>178</sup> Општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта ...; Општина самостално, у складу са законом, доноси ... урбанистички план...

<sup>179</sup> Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

<sup>180</sup> Ђорђевић и Дабовић наводе да је "Просторно планирање у основи област и пракса која припада Држави, која је за њу и надлежна. Да би била ефикаснија, међутим, треба да буде допуњена и подржана просторним планирањем територијалних колективитета на регионалном и локалном нивоу" (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., 2009).

<sup>181</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14

Републици Србији. Утемељен је у Уставу Републике Србије (2006)<sup>182</sup> и прилагођен специфичностима економске и социјалне транзиције у Србији. Законом се уређују: услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката; вршење надзора над применом одредаба овог закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката. Одредбе ЗПИ не односе се на планирање и уређење простора, односно изградњу и уклањање објеката који се у смислу закона којим се уређује одбрана сматрају војним комплексима, односно војним објектима, као и на изградњу објеката који се у смислу закона којим се уређује рударство сматрају рударским објектима, постројењима и уређајима.

**Систем просторног планирања** у Србији прати административну поделу државе. Принцип поделе надлежности по нивоима власти произилази из потребе за обезбеђењем веће ефикасности и рационалности у изради, доношењу и реализацији планских докумената и политика уз адекватан просторни развој, али и из потребе за контролом тог развоја. Као и у већини других унитарних држава, и у Србији су значајне надлежности у погледу просторног планирања и урбанизма сконцентрисане/смештене на **националном нивоу**. Улога централних власти у утврђивању политике и дефинисању законског оквира је и даље доминантна. На националном нивоу се доносе и најважнији стратешки документи просторног развоја – Просторни план Републике Србије, просторни план подручја посебне намене и регионални просторни план (као и Програми имплементације Просторног плана Републике и регионалног просторног плана), одобравају плански оквири нижег нивоа управе, врши контрола (надзор), итд. Услед непостојања **регионалног административног нивоа** (уз изузетак везан за мезо-ниво АП Војводине, АП Косово и Метохија и регион града Београда), регионално планирање је функција (надлежност) државе, односно о њему "брине" национални ниво. Главни инструмент просторног планирања на регионалном нивоу је

---

<sup>182</sup> Уставно-правни основ за доношење Закона о планирању и изградњи налази се у одредбама члана 97. став 1. тач. 7, 9, 12. и 17. Устава Републике Србије којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује одређене односе у организацији и коришћењу простора, својинске и облигационе односе и друге односе који су од интереса за Републику Србију у складу са Уставом. Акт у форми закона којим се уређује материја планирања и уређења простора доноси највише законодавно тело у Републици, Народна скупштина Републике Србије, сагласно Уставу.

регионални просторни план. На **нивоу АП Војводине** (која се одликује вишим степеном самосталности и ширим кругом послова власти од локалне/регионалне самоуправе) доносе се Регионални просторни план за подручје АП Војводине, просторни план посебне намене за подручја која се у целини налазе на територији АП и врши контрола планских оквира локалног нивоа путем одобравања планова - давања сагласности и сл. Такође, у складу са одредбама ЗПИ, Скупштина АП Војводине доноси Програм имплементације Регионалног просторног плана АПВ који представља документ којим се утврђују мере и активности спровођења планских решења датих у регионалном просторном плану кроз дефинисање стратешких приоритета и дефинисање пројеката и услова за њихову реализацију за период од пет година. На **локалном нивоу**, локалне власти имају примарну надлежност у оквиру регулације контроле намене земљишта и израде одговарајућих врста локалних планова, али унутар оквира које поставља и надзире државна управа. Локални ниво доноси просторни план јединице локалне самоуправе и све урбанистичке планове.

**Табела 11.** Систем планских докумената и надлежности у Србији (према ЗПИ, 2009/2014)

ВРСТА ПЛАНА	НАДЛЕЖНОСТ/ КООРДИНАЦИЈА	ИЗРАЂУЈЕ	ДОНОСИ
<b>РЕПУБЛИКА СРБИЈА</b>			
Просторни план Републике Србије	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Институције највишег ранга (научно и стручно квалификоване планерске институције)	Народна скупштина РС
Регионални просторни план	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Институције највишег ранга (научно и стручно квалификоване планерске институције)	Влада РС
Просторни план подручја посебне намене	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Квалификоване институције за просторно планирање	Влада РС
<b>АП ВОЈВОДИНА</b>			
Регионални просторни план за подручје АП Војводине	Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине	ЈП Завод за урбанизам Војводине	Скупштина АП Војводине

Просторни план посебне намене за подручја која се у целини налазе на територији АП	Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине	ЈП Завод за урбанизам Војводине	Скупштина АП Војводине
<b>ГРАД БЕОГРАД</b>			
Регионални просторни план за подручје града Београда	Орган управе града Београда надлежан за послове ПиУП	ЈУП Урбанистички завод Београда	Скупштина града Београда
Просторни планови приградских општина	Орган управе ЈЛС надлежан за послове ПиУП и Орган управе града Београда надлежан за послове ПиУП	Квалификоване институције за просторно планирање	Скупштина града Београда
ГУП града Београда		ЈУП Урбанистички завод Београда	Скупштина града Београда
ПГР		ЈУП Урбанистички завод Београда/ Квалификоване институције за урбанистичко планирање	Скупштина града Београда
ПДР		Квалификоване институције за урбанистичко планирање	Скупштина града Београда
<b>ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ</b>			
Просторни план јединице локалне самоуправе	Орган управе ЈЛС надлежан за послове ПиУП	Квалификоване институције за просторно планирање (ЈУП и други организациони облици)	Скупштина јединице локалне самоуправе
ГУП	Орган управе ЈЛС надлежан за послове ПиУП	Квалификоване институције за урбанистичко планирање (ЈУП и други организациони облици)	Скупштина јединице локалне самоуправе
ПГР	Орган управе ЈЛС надлежан за послове ПиУП	Квалификоване институције за урбанистичко планирање (ЈУП и други организациони облици)	Скупштина јединице локалне самоуправе
ПДР	Орган управе ЈЛС надлежан за послове ПиУП	Квалификоване институције за урбанистичко планирање	Скупштина јединице локалне самоуправе

Сложен, асиметрични модел територијалне организације (уређења) у Србији, где заједно са општим принципима два нивоа управе (централне и локалне), коегзистира, али само у специфичном простору, мезо-управа (аутономна покрајина) која ужива посебан статус, резултира неадекватном и екстензивном институционално-организационом подршком, слабљењем кохезије и недовољном стабилношћу система у целини. Видне слабости институционалног оквира и овакве територијалне организације уочљиве су најпре у делу регионалног планирања и развоја (недостатак планова, институција, средстава и сл.). Са циљем децентрализације, Србија тежи да основ планирања лежи на локалном нивоу, али централна влада и даље делује као гаранција друштву да ће предузети одговарајуће акције у случајевима проблема које не могу савладати локалне власти (пр. стратешки планови локалног нивоа морају да буду и формално одобрени од стране вишег административног нивоа, итд).

#### **4.3. СУБЈЕКТИ СИСТЕМА ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА**

**Субјекти система просторног и урбанистичког планирања** у Србији су разноврсни и бројни, и присутни су на сваком од управних нивоа/нивоа власти (формални актери, субјекти политике који имају моћ одлучивања, а то је власт - тзв. вертикална димензија чија су основа циљеви и инструменти).<sup>183</sup> Свако/и од њих има своје посебно и особено место у систему просторног и урбанистичког планирања. Међусобно су повезани прописима, институцијама, социјалним везама и стеченим правима, али често имају "сједињене" улоге, права и обавезе.<sup>184</sup> Осим тога, на пољу управљања просторним и урбаним развојем појављује се и

---

<sup>183</sup> Важно је истаћи и да, за разлику од, на пр. хрватског Закона о просторном уређењу (Zakon о prostornom uređenju, "NN", br. 152/13), у коме су субјекти просторног уређења таксативно побројани, а њихова надлежност подробно описана (чл. 15-30.), или, пак, домаћег Закона о регионалном развоју ("Сл. гласник РС", бр. 51/09 и 30/10) у коме је систематизовано (по хијерархији) чак 12 субјеката регионалног развоја (чл. 19. до 39.), српски ЗПИ не садржи посебне одредбе о субјектима планирања и уређења простора и насеља, што унеколико отежава њихову систематизацију.

<sup>184</sup> Многобројни субјекти планирају и уређују "свој простор", јер им је то основна делатност (пољопривреда, шумарство, водопривреда, енергетика, саобраћај, заштићени простори природних и споменичких вредности), што захтева усклађивање, а за то су најбољи оквир просторни и урбанистички планови (плански документи просторног и урбанистичког планирања). У новије доба, могли бисмо то рећи, просторни план прераста из инструмента коришћења простора у инструмент управљања односно развоја простора и заштите животне средине.

читав **низ других актера** који носе специфичне информације и знања, исказују гледишта која проистичу из различитих вредносних перспектива, и имају различите интересе и/или вредности које/и се неретко преклапају са интересима других (тзв. хоризонтална димензија, која подразумева не само деловање власти, већ и других актера у друштву – "структурисана интеракција" – идеје, потребе, интереси, итд).

**Ефикасност просторног и урбанистичког планирања** обезбеђују Народна скупштина Републике Србије и Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада), као и представничка тела (скупштине) ЈЛС и покрајинске аутономије (АП Војводине) доношењем планских докумената, као и доношењем, односно прихватањем других докумената прописаних ЗПИ. **Стручну утемељеност планских докумената** обезбеђују ЈУП која оснивају јединице локалне самоуправе и АП Војводина за обављање послова просторног и урбанистичког планирања (њихов број у Србији тренутно износи 37). Подршку овом аспекту планских инструмената даје и рад општинских и градских Комисија за планове. **Међусобну усклађеност планских докумената**, уз тела/органе државне управе и локалне самоуправе, јавна предузећа, односно друге организације које оснује ЈЛС за обављање послова ПиУП, односно друга правна лица која су уписана у одговарајући регистар за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и израде планских докумената, осигурава министарство, односно надлежни орган АП Војводине, давањем сагласности на те планове у складу са ЗПИ. **Спровођење планских докумената** осигуравају Министарство и надлежни органи управе. **Заштита интереса и потреба посебних управних подручја:** - имаоци јавних овлашћења учествују у изради планских докумената израдом/припремом стручних подлога потребних за израду планских докумената прописаних посебним законима, давањем својих захтева и мишљења и утврђивањем посебних услова у поступку израде и доношења планских докумената, а на начин и у поступку прописаном Законом; - интереси и потребе посебних управних подручја у простору обезбеђују се доношењем посебних прописа којима се уређује планирање и пројектовање посебних врста грађевина и подручја, као и израдом и доношењем секторских стратегија, планова, студија и

других докумената прописаних посебним законима којима, односно у складу са којима се утврђују захтеви за израду планских докумената.

Важно место у изградњи структуре остваривања одлука (имплементацији) припада **расподели надлежности**, односно одређивању делокруга појединих актера.

#### 4.3.1. Народна скупштина Републике Србије

Положај и надлежност Народне скупштине утврђени су Уставом и Законом о Народној скупштини<sup>185</sup>.

**Народна скупштина Републике Србије** је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије у области организације и коришћења простора (у складу са чл. 99. став 1. тачка 7) Устава РС) и усваја просторни план (у складу са чл. 99. став 1. тачка 10) Устава РС).<sup>186</sup> У оквиру својих изборних права, Народна скупштина бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара (чл. 99. став 2. тачка 1) Устава РС). Путем свог сталног радног тела - **Одбора за просторно планирање, саобраћај и инфраструктуру**<sup>187</sup>, Народна скупштина сагледава стање вођења политике просторног и урбаног развоја од стране Владе, прати извршавање закона и других општих аката од стране Владе и других државних органа и тела надлежних у овој области и разматра извештаје органа, организација и тела, која јој се подносе на основу закона. У Народној скупштини делују и други одбори који такође, у мањој или већој мери, утичу на одрживи развој у простору и просторно уређење државе.

---

<sup>185</sup> "Сл. гласник РС", бр. 9/10

<sup>186</sup> Сагласно чл. 99. Устава Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/06)

<sup>187</sup> Одбор, сагласно чл. 57. Пословника Народне скупштине ("Сл. гласник РС", бр. 52/10 и 13/11), има права и дужности матичног радног тела у подручјима која се односе на области: железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја; урбанизма и просторног планирања и стембено-комуналних делатности; грађевинарства, уређивања и коришћења градског грађевинског земљишта и премера и катастра земљишта; поштанског саобраћаја и телекомуникација. Одбор има 17 чланова.



Законом о планирању и изградњи<sup>188</sup>, прописано је да Народна скупштина Републике Србије доноси Просторни план Републике Србије (чл. 35. ст. 1. ЗПИ), на предлог Владе, чиме је поновљено решење из члана 99. став 1. тачка 10) Устава РС.

#### 4.3.2. Влада<sup>189</sup>

Положај и надлежност Владе утврђени су Уставом и Законом о Влади.<sup>190</sup>

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Она утврђује и води политику просторног и урбаног развоја Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере, предлаже Народној скупштини законе, буџет и друге опште и појединачне акте.

Влада се стара о уставности и законитости - чланом 6. Закона о Влади прописано је да је Влада дужна да обустави од извршења општи акт општине, града и града Београда за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у "Сл. гласнику Републике Србије". Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта. Влада је у оквиру својих надлежности самостална. Одговорна је Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе. Према органима државне управе Влада има одговарајућа овлашћења. Она надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и

<sup>188</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14

<sup>189</sup> "Основна тековина револуције 1804. године јесте - *држава*, а једна од важнијих институција, до тада непозната у повести српског народа, био је Правитељствујушчи совјет српски, извршни орган устаничке државе, Влада устаничке Србије, основана на Велику госпојину 1805. године. Од тада па све до данашњих дана, са изузетком времена од 1813. до 1834. године, када у Србији није постојала извршна власт, Влада је била једна од најважнијих државних установа." (Група аутора - Радос Јбушић и др. *Владе Србије: 1805-2005*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005)

<sup>190</sup> "Сл. гласник РС", бр. 55/05 и 71/05-исправка и 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-одлука УС, 72/12, 7/14-одлука УС и 44/14

других општих аката и усклађује њихов рад (чл. 8. Закона о Влади). Ако орган државне управе не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.

Влада предлаже законе и друге опште акте Народној скупштини и даје мишљења о предлозима закона и других општих аката које није сама предложила. Стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој.

#### 4.3.3. Државна управа

У систему планирања просторног и урбаног развоја, **државна управа** има важну улогу и посебно место. Она је **одговорна за спровођење и контролу извршавања политике просторног и урбаног развоја у име Владе**. Стога су посебно размотрене Уставне одредбе у вези са положајем државне управе, а имајући у виду и да се о државној управи доноси посебан закон, размотрен је и њен темељни закон - Закон о државној управи. Устав уређује **положај државне управе**: државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. **Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом**. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.

Према **Закону о државној управи**<sup>191</sup>, државна управа је **део извршне власти** Републике Србије која врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Као основне послове државне управе Закон наводи (чл. 12-21)<sup>192</sup>: учествовање у обликовању политике Владе<sup>193</sup>;

<sup>191</sup> "Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14

<sup>192</sup> За више видети у: Lilić, S., 2007.

<sup>193</sup> Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства.

праћење стања<sup>194</sup>; извршавање закона, других прописа и општих аката<sup>195</sup>; инспекцијски надзор<sup>196</sup>; старање о јавним службама<sup>197</sup>; развојне послове<sup>198</sup>, и остале стручне послове<sup>199</sup>. Занимљиво је приметити да се за разлику од основних послова државе управе који су се сагласно Уставу из 1990. године односили пре свега на "извршење закона и решавање у управним стварима", у новом Закону о државној управи (2005) одступа од овог модела и уочава јасан помак ка стручно-политичкој функцији "предлагања унутрашње и спољне политике" и "вођењу политике развоја"<sup>200</sup>, односно од класичне административне власти ка одговорном сервису који пружа јавне услуге грађанима.<sup>201</sup>

#### **4.3.4. Министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма**

Сагласно одредбама чл. 2. став 1. тачка 4) и чл. 6. **Закона о министарствима**<sup>202</sup>, којим су образована министарства и утврђен њихов делокруг, **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**

---

<sup>194</sup> Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.

<sup>195</sup> Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (у даљем тексту: извршни послови).

<sup>196</sup> Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.

<sup>197</sup> Органи државне управе старају се да се рад јавних служби одвија према закону, при чему врше послове и предузимају мере на које су овлашћени законом.

<sup>198</sup> Органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.

<sup>199</sup> Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.

<sup>200</sup> Лилић запажа како би се "могло рећи да су Влада (иако прокламује политичку платформу "легализма") и Парламент (који је подржава) показали више разумевања за реалност од наше уставне и управне доктрине, која би на ове законодавне иновације у области "послова државне управе" вероватно ставила приговор да те функције државне управе "нису предвиђене важећим уставним нормама" (Lilić, S., 2009). Још је занимљивије решење из Хрватске: наиме, Влада Хрватске сагласно посебном *Закону о овласти Владе Републике Хрватске да уредбама уређује поједина питања из дјелокруга Хрватскога сабора* ("Narodne novine", br. 121/09)), у временски (тим законом) утврђеном року може уредбама да уређује питања која су у надлежности Сабора!

<sup>201</sup> Детаљније види у: Лончар, З., 2005, стр. 7. и даље

<sup>202</sup> "Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015 и 96/2015 - др. закон

надлежно је за обављање послова државне управе који се односе на грађевинарство, грађевинско земљиште, урбанизам, просторно планирање, односно организацију, уређење и коришћење простора Републике Србије.<sup>203</sup> Министарство је, дакле, одговорно за спровођење и контролу извршавања политике просторног и урбаног развоја у име Владе.

#### **4.3.5. Скупштина АП Војводине**

**Скупштина АП Војводине**, сагласно Статуту АП Војводине<sup>204</sup>, доноси програмске, развојне и планске документе, у складу са законом и програмским, развојним и планским документима Републике Србије; бира, разрешава, усмерава и контролише рад Покрајинске владе; разматра редовне и ванредне извештаје о раду Покрајинске владе; доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу агенција, јавних предузећа и установа АП Војводине и уређује права, дужности и положај запослених лица, итд. Скупштина АП Војводине доноси Регионални просторни план АП Војводине, Програм имплементације Регионалног просторног плана АП Војводине и Просторни план посебне намене за подручја која се у целини налазе на територији АП.

#### **4.3.6. Покрајинска влада**

**Покрајинска влада** је извршни орган АП Војводине и за свој рад је одговорна Скупштини АП Војводине. Делокруг Покрајинске владе је утврђен Статутом АП Војводине<sup>205</sup>: Покрајинска влада извршава покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте Скупштине; извршава законе ако је за то овлашћена; доноси покрајинске уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука, за које је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком; ... предлаже Скупштини програмске, развојне и планске документе и предузима мере за њихово спровођење; ... врши

---

<sup>203</sup> Видети чл. 6. Закона о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015 и 96/2015 - др. Закон)

<sup>204</sup> "Сл. лист АП Војводине", бр. 20/14

<sup>205</sup> "Сл. лист АП Војводине", бр. 20/14

друге послове утврђене законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

#### **4.3.7. Покрајинска управа**

Послове покрајинске управе обављају покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације. Покрајинска управа је самостална и послове из своје надлежности обавља у складу са Уставом, законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком, а за свој рад одговорна је Покрајинској влади и Скупштини.

#### **4.3.8. Покрајински секретаријат надлежан за послове просторног планирања и урбанизма**

У складу са Статутом АП Војводине<sup>206</sup> и Покрајинском скупштинском одлуком о Покрајинској Влади<sup>207</sup>: Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине врши стручне, управне и административне послове, послове у области урбанизма и просторног планирања, архитектуре и градитељства, стамбене и комуналне делатности, уређивања и коришћења грађевинског земљишта, као и друге послове у складу са законима и другим општим правним актима, и то: припрема одлуке и опште акте у складу са законом у области архитектуре, урбанизма, градитељства, стамбене и комуналне делатности; припрема израду и прати спровођење регионалних просторних планова, просторних планова посебне намене и других просторних планова које доноси Покрајина; прати стање урбанизације у Покрајини, води евиденцију о донетим урбанистичким и просторним плановима; врши надзор над припремом и спровођењем регионалних просторних планова и других просторних планова које доноси Покрајина; врши инспекцијски надзор из области урбанизма и просторног планирања; води информациони систем урбанизације за Покрајину; издаје информације о локацији; издаје грађевинску и употребну дозволу за објекте који су дефинисани посебним законом; обавља послове из надлежности Покрајине

---

<sup>206</sup> "Сл. лист АП Војводине", бр. 20/14

<sup>207</sup> Сл. лист АП Војводине, бр. 37/14

који се односе на градитељство; врши инспекцијски надзор у области изградње објеката (грађевинска инспекција); обавља инспекцијски надзор над радом општинских органа, организација и предузећа из области урбанизма и пружа стручну помоћ тим органима; решава по жалбама на решења општинских и градских органа управе, доноси решења по праву службеног надзора; припрема одговор на тужбу надлежном суду поводом тужбе против решења Секретаријата донетих у управном поступку; пружа стручну помоћ органима, организацијама и грађанима у вези примене прописа из надлежности Секретаријата; учествује у регионалној сарадњи са међународним регионалним радним заједницама и интеграцијама којима је приступила Република Србија; остварује сарадњу са одговарајућим републичким органима и друге послове одређене законом.

#### **4.3.9. ЈП "Завод за урбанизам Војводине"**

Јавно предузеће "Завод за урбанизам Војводине"<sup>208</sup> обавља послове просторног и урбанистичког планирања и уређења простора и насеља од стратешког значаја за Републику, а који се односе на територију Аутономне Покрајине Војводине, и обавља стручне послове од значаја за органе Покрајине и стручне послове за органе јединица локалне самоуправе на територији Покрајине које те послове повере Заводу.

Исцрпан преглед послова које Завод врши дат је у члану 7. Одлуке о оснивању тог јавног предузећа<sup>209</sup>: прати и проучава појаве и промене у простору на територији Покрајине за потребе Покрајине, њених органа и организација; води документацију о планирању и уређењу простора за просторне планове које је донела Скупштина АПВ; води информациону основу о простору и прикупља и обрађује и публикује податке од значаја за уређење простора и насеља на територији Покрајине; врши примењена и развојна истраживања у функцији развоја и унапређења просторног и урбанистичког планирања; припрема програме израде просторно-планске и урбанистичке документације и учествује у припреми

---

<sup>208</sup> У периоду од 1990. до 2002. године, Завод је пословао као друштвено предузеће које обавља привредну делатност ради стицања дохотка, односно добити вршењем услуга на тржишту.

<sup>209</sup> Одлука о оснивању јавног предузећа за просторно и урбанистичко планирање и пројектовање ("Сл. лист АПВ", бр. 10/02)

других програма из делатности Завода; израђује студије, научне анализе, стручне основе и документацију у области планирања, заштите животне средине, грађења и уређења простора и насеља; обезбеђује обављање претходних радова за потребе израде просторно-планске и урбанистичке документације; припрема, израђује и прати остваривање просторно планске и урбанистичке документације од интереса за Покрајину, јединице локалне самоуправе и остале кориснике простора; израђује урбанистичке услове за изградњу система и објеката од интереса за Покрајину, јединице локалне самоуправе и остале кориснике простора; израђује стратешке процене утицаја планова на животну средину и студије утицаја објеката и радова на животну средину, као и друге стручне послове у области просторног и урбанистичког планирања и заштите животне средине; врши геодетске радове за потребе израде топографских планова, урбанистичког планирања и пројектовања и сл.; израђује пројектно-техничку и другу документацију објеката високоградње и нискоградње; израђује пројекте водовода и канализације објеката захвата површинске воде за потребе индустрије и подземних резервоара; врши и друге послове у складу са законом.

#### **4.3.10. Стручна основа просторног и урбанистичког планирања**

Други део прегледа субјеката просторног уређења, ослонац има у одговарајућим решењима ЗПИ, и оријентисан је на стварне домете/перформансе субјеката, односно "стање у области". Односи се на **планере и урбанисте, организације за просторно и урбанистичко планирање и управљање земљиштем, и управу на локалном нивоу**. С обзиром да је период од 2000. године у коме је настала већина разматраних решења сасвим актуелан, то се још увек не може добити сажет опис и оцена, али се могу уочити одређене промене организације управе и струке и концепција за решавање одређених проблема који претходно нису решени.

У периоду након 2000. године уведене су нове институције, а њихове улоге и задаци су појмовно и садржински разграничени ЗПИ: **Носилац израде планских докумената** је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду (чл. 47. став 1. ЗПИ). **Комисија за планове** је комисија коју скупштина

ЈЛС образује ради обављања стручних послова у поступку израде и спровођења планских докумената, стручне провере усклађености урбанистичког пројекта са планским документом и одредбама ЗПИ, као и давање стручног мишљења по захтеву надлежних органа управе (чл. 52. став 1. ЗПИ). **Главни урбаниста** координира израду планских докумената и врши координацију рада између органа надлежног за послове урбанизма и јавних предузећа и других институција укључених у поступак израде и доношења планских докумената. **Стручни обрађивач плана** (израда планских докумената) је/може да буде јавно предузеће, односно друга организација коју оснује ЈЛС за обављање послова просторног и урбанистичког планирања (чији тренутни број у Србији износи 37), као и привредна друштва, односно друга правна лица, која су уписана у одговарајући регистар за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и израде планских докумената. Израдом просторних, односно урбанистичких планова руководи **одговорни планер, односно одговорни урбаниста**. Овакво законско решење онемогућава да физичко лице буде носилац израде плана, али у односу на раније прописе, нема захтева о већем броју запослених са високом школском спремом и њиховој ужој специјалности. Неограничавање статусног или организационог облика предузећа које се може бавити израдом планова може се оценити као одређење законодавца примерено савременим тржишним условима. "Лиценцу"<sup>210</sup> за руковођење израдом плана издаје Инжењерска комора Србије, а услови и начин обављања стручних послова планирања и уређења простора ближе се уређују и посебним подзаконским актима (чл. 201. Закона).<sup>211</sup> На основу законом посебно утврђених надлежности и овлашћења, Централни регистар планских докумената води **Републички геодетски завод**, док је **Републичка агенција за просторно планирање**, која је припремала, координирала и пратила израду планских докумената за потребе државе (почев од

---

<sup>210</sup> Услови и поступак за стицање "лиценце" прописани су чл. 28, 51. и 128. ЗПИ и одговарајућим правилницима.

<sup>211</sup> Министар прописује ближе: садржину, начин и поступак израде планских докумената (чл. 34, 46, 49. и 50); услове и критеријуме за су/финансирање израде планских докумената (члан 39); садржину и начин вођења и одржавања Централног регистра планских докумената и локалног информационог система планских докумената (чл. 43. и 45); услове, програм и начин полагања стручног испита у области просторног и урбанистичког планирања, израде техничке документације и грађења (члан 161); услове и поступак издавања и одузимања лиценце за одговорног урбанисту, пројектанта и извођача радова, као и за одговорног планера (члан 162).



2003. године) Изменама и допунама ЗПИ из децембра 2014. године укинута. За потребе праћења стања у простору **надлежни орган јединице локалне самоуправе образује локални информациони систем планских докумената и стања у простору**, у складу са начелима INSPIRE директиве.

Важећи концепт закона **не одређује обавезно организовање стручних или управних тимова за урбанизам или просторно планирање у општинама и градовима, нити организацију њихове мреже**, већ препушта основним законима о управи и предузећима да то регулишу. Постоји, већ поменуто, обавеза да просторни планери и урбанисти имају одговарајуће лиценце Инжењерске коморе Србије да би имали квалификацију "одговорни", тј. руководили израдом планова, а предузећа треба да буду регистрована за те делатности. Тако се у 2015. години не зна тачна, нити приближно тачна структура стручњака, предузећа, јавних предузећа, нити службеника у управи који су активно ангажовани на планирању, урбанизму, односно управљању земљиштем, јер нема институције чија је обавеза да се тиме бави, нити има специјализованих истраживања и извештаја о томе. Ресорно министарство је током 2012. и 2015. године спровело 2 обимом невелике и по добијеним резултатима скромне анкете о Комисијама за планове локалних заједница чији су резултати послужили за корекцију законског оквира, а у делу текста о Комисијама за планове су презентовани у кратким цртама. Да би се могла имати основна представа о томе, изнећемо само провизорну оцену о структури и бројевима на основу индиректних података, која би требало за сваку поједину ставку да се посебно учврсти.

Осим поменутог ресорног министарства на државном нивоу и покрајинског секретаријата на нивоу АП Војводине, **велики градови** имају градске секретаријате за урбанизам и грађевинске и друге послове (Београд, Крагујевац, Ниш, Нови Сад, Ужице, Панчево ... - укупно 10 већих јединица), већи (а и мањи) градови и општине имају посебна одељења, одсеке и службе за урбанизам, грађевинске, комуналне и друге повезане послове (око 49 одељења и 9 одсека и служби), а у 96 општина се планирање, урбанизам и управљање земљиштем обавља у оквиру неспецијализованих органа преко задужених службеника. Могућа је оцена да стручну обраду задатака у овим органима обавља 500-600 специјализованих и стручних службеника.

Други, најзначајнији део организација за планирање и управљање земљиштем су **специјализована јавна предузећа** (традиционално носе ознаку "Завод за урбанизам" или слично), градске или општинске дирекције за изградњу (и комуналне послове, или планирање, или урбанизам...), преко којих се одвија највећи део стручних послова. Великих организација ове врсте има до десет, а средњих и малих још 50-60. Мале општине придружују ове послове уз постојеће комуналне организације, или немају никакву сопствену организацију, него уговарају планове и студије преко других предузећа на тржишту услуга. У овом делу система, може се оценити да учествује око 700-800 стручњака.

Трећи део система су **приватна предузећа специјализована за просторно и урбанистичко планирање**, и предузећа-бирои за пројектовање и неколико невладиних организација са регистрацијом и лиценцираним планерима и урбанистима, који израду планова уговарају са општинама или већим приватним инвеститорима (могућа је израда планова или њихових измена иницирана кроз општину и од стране приватних инвеститора).

Инжењерска комора Србије, која издаје лиценце за одговорне планере и одговорне урбанисте издала је **лиценце** за укупно 273 одговорна планера (који су по правилу просторни планери, архитекте и пејзажне архитекте) и 966 одговорних урбаниста (који су по правилу архитекте)<sup>212</sup>. Ако се упореди овај број са претходном оценом од 1400-1600 ангажованих у организацијама за управљање земљиштем, може се оценити да је на овом пољу у Србији и данас ангажовано око 1500 високо образованих специјалиста у значајном броју организација. Са том људском и институционалном основом могло би се урадити пуно уз квалитетну организацију система и приоритета у државној и локалној управи.

Истакнуто је раније да постојећи скупови од око 1500 активних стручњака и око 200 специјалистичких тимова у организацијама које раде на просторном и урбанистичком планирању и управљању земљиштем (од највећих до најмањих у градовима и општинама) представљају потенцијал који може да изнесе све потребне задатке у Србији. Међутим, **организација** им је у **нестајању**. У највећим градовима се **три раздвојена урбанистичко-планерска стуба**

---

<sup>212</sup> стање на дан 01.04.2016. (извор: [www.ingkomora.org.rs](http://www.ingkomora.org.rs))

(секретаријат за урбанизам, дирекција за грађевинско земљиште и урбанистички завод) међусобно исцрпљују кроз неорганизовану сарадњу, јер их ништа формално не обједињује. У малим општинама немају расположивих специјалиста. У средњим се користе најразличитије комбинације организовања. Искуства о ефектима рада у овим условима се не евидентирају нити анализирају. Јасно је да ће се такво стање мењати, али ту промену треба промишљати и припремати, јер се специјалистички радни тимови за управљање простором, насељима, грађевинским земљиштем не могу изоставити као потреба. Могло би се очекивати да ће бити неопходно **установити један јасан хијерархијски одговорни врх у локалној самоуправи** (личност или канцеларија, слично предвиђеном "Главном урбанисти") кога ће пратити стручна јединица која припада управи (а не независна јавна предузећа и дирекције и заводи ван управе) и која ће бити комплексна и велика према могућностима општине (од величине и комплексности комплетног "магистрата" са секторима - до пар специјалиста сарадника у канцеларији). Одатле би се управљало и израдом планова и студија наручених у институтима, факултетима и специјализованим бироима. Утицај процеса бирократизације би могао бити мањи у транспарентној управној концепцији, него у не-управљаном.

Квалитет планирања и управљања простором и насељима је двојак. Док је техничка основа и компетентност стручног апарата довољна за постизање високог квалитета у припреми планова, стварни резултати развоја и уређења насеља и њихових простора на основу урбанистичко-планерске активности нису ни довољно видљиви, нити је њихов резултат уочљиво виши квалитет објеката, простора и целина. Урбанистичко планерски апарат се прилагодио захтевима и званично неизреченим, али лако разумљивим, налозима трију посебних домена са којима (и за које) ради. У плановима за велике системе инфраструктура, преноси идејна инжењерска решења или пројекте из детаљних размера и подлога (које су припремљене у поступку великих јавних предузећа) у ситне планерске размере, означава на катастарским подлогама парцеле које морају да постану земљиште јавне намене (тј. обезбеђују план као основ за даљи поступак експропријације), користе своја знања и искуства из поступка планирања уопште, да се не пропусти неки од захтева за услове и мишљења других институција, да се обраде примедбе

из јавних увида и друге обавезе из ЗПИ, и да све то буде урађено брзо и тачно. Пошто све то исто детаљно контролише надлежни орган управе или локалне самоуправе, његова стручна комисија, а у већини случајева великих пројеката и две, до три стручне комисије Министарства (за просторне планове, урбанистичке планове и пројекте из надлежности Министарства), ту је основни квалитет загарантован, али не и посебна иновативна достигнућа.

Чињеница је да целовите организације, смишљене мреже, у Србији уопште нема, иако постоји мноштво појединаца и институција "умешаних" у планирање, просторно или урбано, свеједно. Оволики степен дезорганизације и одсуства целинског система не може још дуго да се настави без потпуног одумирања стручне дисциплине, а тај је ризик и за државу и за струку превелики. Стога, **потребан је јасан, реалан, и прописима уређен системски концепт организације, финансирања и деловања урбанистичких служби у Србији, од републичког преко покрајинског, регионалног (или окружног) нивоа до нивоа локалне самоуправе.** Тај систем треба да на прави начин укључује основни корпус урбанистичких јединица са карактером државних служби (јединице уз управу, јавна предузећа или агенције, ако буде такав избор, предузећа са већинским државним власништвом...), стручна предузећа свих облика својине са слободног тржишта, као и стручне тимове образовних, научних и непрофитних организација, према могућностима њиховог најефикаснијег доприноса. Идеја о уређеном систему урбанистичких јединица (служби, организација, стручних предузећа и сл.) није на целовит начин у нас још увек оформљена, па су могуће свакојаке импровизације.

На овом месту потребно је поменути и да је **Републичка агенција за просторно планирање** (у даљем тексту: РАПП), као дугогодишњи носилац израде просторних планова од интереса за државу (2003-2014)<sup>213</sup>, без икаквог образложења укинута Законом о изменама и допунама ЗПИ из 2014. године. Тиме је реактивирана и агонија изостајања координативне и усмеравајуће функција "по вертикали", одраније позната у нашој пракси (на сличан су начин својевремено угашени некадашњи Урбанистички институт НР Србије, Завод за урбанизам и комуналну делатност Србије - ЗУКД, Југословенски институт за урбанизам и

---

<sup>213</sup> Видети надлежности РАПП по ЗПИ из 2003. године

становање - ЈУГИНУС и др.). Низ лоших потеза власти од 2012. године довео је до дискредитације, па скоро и до потпуног укидања струке просторног планирања у Србији. Након запажених резултата везаних за доношење националног просторног плана (1996. и 2010.), свих регионалних планова, почетак њихове имплементације и сл, од министарства ресорно задуженог за просторно и урбанистичко планирање, у 2012. години најпре су формирана два посебна министарства - једно задужено за урбанизам, а друго за просторно планирање! Један од резултата такве политике је и гашење РАПП и преузимања њених надлежности од стране новог министарства 2014. године (МГСИ) у коме се ова тематика не сагледава са аспекта претходно достигнутих позиција. Враћање РАПП у формални институционални оквир (систем), или пак сличне организације чије би надлежности биле везане за унапређење стања просторног планирања у Србији од стране струке наглашава се као императив.<sup>214</sup>

**Инжењерска комора Србије** (у даљем тексту: ИКС) је институција основана ЗПИ<sup>215</sup> ради унапређивања услова за обављање стручних послова у области просторног и урбанистичког планирања, пројектовања, изградње објеката и других области значајних за планирање и изградњу, заштите општег и појединачног интереса у обављању послова у тим областима, организовања у пружању услуга у наведеним областима, као и остварења других циљева.<sup>216</sup>

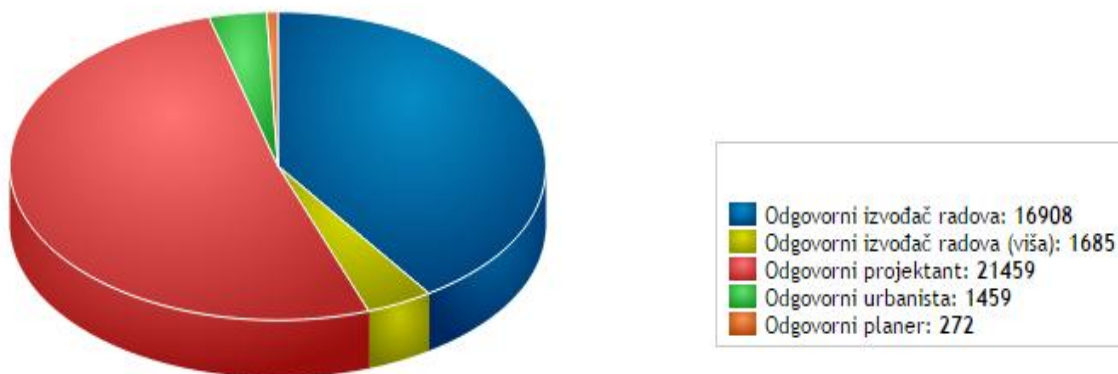
---

<sup>214</sup> Видети *"Проглас Скупштине АППС о стању просторног планирања у Србији"*, АППС, Палић, 17.04.2015. године. Доступно на: [http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/2015/05/Proglas-APPS\\_2015-cir1.pdf](http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/2015/05/Proglas-APPS_2015-cir1.pdf) (11.4.2016.)

<sup>215</sup> Оснивачка скупштина ИКС одржана је 14.06.2003. године у Београду.

<sup>216</sup> Струковно окупљање инжењера у Србији своје почетке има још у 19. веку. Прво Удружење српских инжењера основано је 3. фебруара 1868, под називом „Техничарска дружина“. Оснивачи су били проф. Емилијан Јосимовић (председник), проф. Коста Алковић, Јован Ристић и Димитрије Стојановић, са 25 чланова привременог одбора. Техничарска дружина се угасила после неколико година. Марта 1890. оснива се ново удружење српских инжењера и покреће „Српски технички лист“. Иницијатор, оснивач и први председник овог Удружења био је проф. Миљивоје Е. Јосимовић, а један од оснивача, касније председник, био је и проф. Никола Стаменковић, декан Техничког факултета и ректор Велике школе. На годишњем скупу Удружења, одржаном 1892, за почасног члана Удружења изабран је Никола Тесла. Године 1895. мења се назив у Удружење српских инжењера и архитеката. Почетком јула 1919. основано је Удружење југословенских инжењера и архитеката у Загребу. Оснивачи су били Друштво хрватских инжењера у Загребу, Удружење српских инжењера и архитеката, Друштво инжењерјев в Љубљани, Друштво инжењера, архитеката и геодета у Сарајеву и Удружење инжењера, архитеката и геодета у Сплиту. За првог председника изабран је проф. Коста Главинић. После Другог светског рата настављач традиције организовања инжењера кроз удружења у Србији је Савез инжењера и техничара Србије. Инжењерске коморе основане су на целом пордручју Краљевине СХС крајем 1924. До тада је постојала само Инжењерска комора за Словенију и Далмацију, са седиштем у Љубљани. Коморе су основане на темељу Привремене уредбе о оснивању инжењерских комора Краљевине СХС, коју

Чланови Коморе су инжењери архитектонске, грађевинске, машинске, електротехничке, саобраћајне и инжењери других техничких струка, као и дипломирани просторни планери, којима је издата лиценца Коморе.



**Графикон 2.** Чланови ИКС по матичним секцијама<sup>217</sup>  
(Извор: [www.ingkomora.org.rs](http://www.ingkomora.org.rs))

Унутар ИКС просторни планери, архитекте и инжењери унутар струка су фрагментисани кроз различите секције и подсекције. Таква организација од почетка показује своје концептуалне недостатке. Успостављена фрагментисаност осујећује било коју врсту озбиљне унутар-стручне дискусије, а уз одговарајући акт о избору Скупштине и других органа Коморе, онемогућава, такође, и избор истакнутих представника свих струка које обухвата - фаворизујући велике системе и организоване листе кандидата. Тако се процес одлучивања, *de facto*, одвија унутар мале групе људи, неколико предузећа или идеолошких центара, што у оваквим околностима изгледа као природна последица. Програмске и сваке друге специфичности струка обухваћених Комором, на овај начин маргинализују се лако, зарад интереса актуелног центра моћи. (ДАБ, 2012)<sup>218</sup>. Једно од решење се види у формирању система струковних комора (укључујући и посебну струковну комору планера и урбаниста), усмеравању њиховог доприноса ка

---

је прописао министар грађевина, 8.10.1924, на основу члана 118. Финансијског закона за 1924/1925. годину. Инжењерске коморе су имале заједничку Главну управу, са седиштем у Београду. (наведено према публикацији *"Инжењерска комора Србије 2003-2013"*, ИКС, Београд, 2013.)

<sup>217</sup> Члан Коморе може истовремено бити члан више секција.

<sup>218</sup> *Гласање по диктату у Инженјерској комори Србије ...или, где су заправо границе?*, ДАБ, 29.10.2012. (blog) <http://www.dab.rs/blog/item/987-glasanje-po-diktatu-u-in%C5%BEenjerskoj-komori-srbije-ili-gde-su-zapravo-granice> (30.12.2015.)

јачању идеје стручности и професионализма у овој области и јаснијем дефинисању овлашћења и одговорности за струку (заговорници оваквог решења су струковне организације просторних планера, урбаниста, архитеката - АППС, УУС, ДУБ, УАС и др.).

#### **4.4. СИСТЕМ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА И ХИЈЕРАРХИЈСКЕ ВЕЗЕ ИЗМЕЂУ ПЛАНОВА**

Планирање и уређење простора и насеља у Србији се спроводи путем различитих докумената просторног и урбанистичког планирања.

**Систем докумената просторног и урбанистичког планирања** је уређен ЗПИ на следећи начин:

**Документи просторног и урбанистичког планирања** су (чл. 10. ЗПИ):

- 1) плански документи;
- 2) документи за спровођење просторних планова;
- 3) урбанистичко-технички документи.

**Плански документи** су просторни и урбанистички планови (чл. 11. ЗПИ).

**Просторни планови** су:

- 1) Просторни план Републике Србије;
- 2) Регионални просторни план;
- 3) Просторни план јединице локалне самоуправе;
- 4) Просторни план подручја посебне намене.

**Урбанистички планови** су:

- 1) Генерални урбанистички план;
- 2) План генералне регулације;
- 3) План детаљне регулације.

**Документи за спровођење просторних планова** су (чл. 12. ЗПИ):

- 1) Програм имплементације Просторног плана Републике Србије, и
- 2) Програм имплементације регионалног просторног плана.

**Урбанистичко-технички документи за спровођење планских докумената** су (чл. 13. ЗПИ):

- 1) урбанистички пројекат,

- 2) пројекат препарцелације и парцелације, и
- 3) елаборат геодетских радова за исправку граница суседних парцела и спајање две суседне парцеле истог власника.

#### **4.4.1. Систем планских докумената**

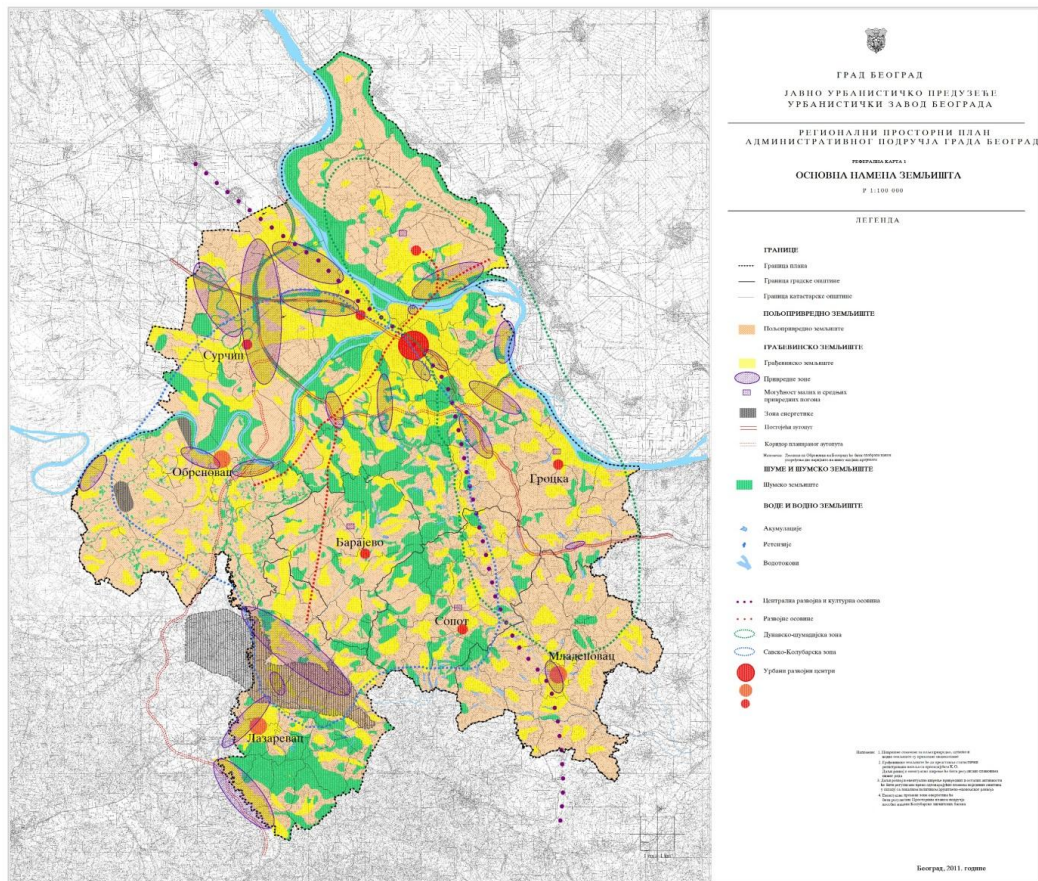
Типологија планских докумената ослања се на структуру планирања наслеђену из прошлости-претходних времена, са покушајима да се њихов број и врста, нарочито на локалном нивоу, прилагоде новим условима развоја и повећа флексибилност планског оквира. Неминовно, то резултује честим променама у законодавном оквиру и често нејасном позицијом и сврхом појединих планова.

**Просторни планови су:** 1) Просторни план Републике Србије; 2) Регионални просторни план; 3) Просторни план јединице локалне самоуправе, и 4) Просторни план подручја посебне намене.

**Просторни план Републике Србије** (у даљем тексту: ППРС) се доноси за територију Републике Србије и основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици. Има стратешко-развојну и општу регулаторну функцију и плански хоризонт од најмање 10, а највише до 25 година.

**Регионални просторни план** (у даљем тексту: РПП) представљају стратешке документе на основу којих се дефинишу развојне смернице већих просторних целина (административног, функционалног, географског или статистичког карактера), усмерених ка заједничким циљевима и пројектима регионалног развоја. Циљеви просторног уређења и рационално коришћење простора одређују се у складу са суседним регионима и општинама. **Из разлога непостојања целовите регионалне поделе са пуним управним, законодавним и фискалним капацитетима, ови планови најчешће (само) преносе државне циљеве просторног развоја ка локалном нивоу.** Такође, они повезују програме усвојене на нижим нивоима са секторским и другим развојним програмима усвојеним на националном нивоу. Метрополитенско подручје Београда и великих градова обухваћени су просторним плановима који се могу сматрати регионалним.



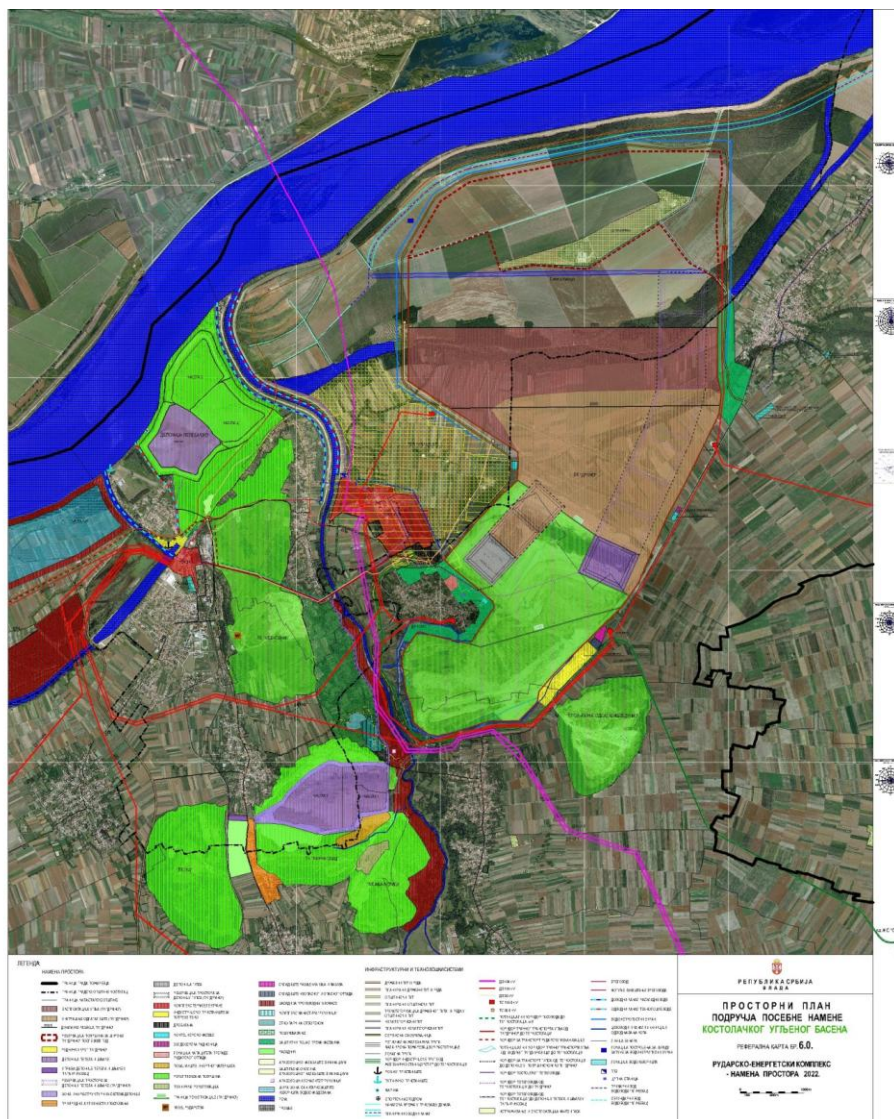


**Карта 9.** РПП административног подручја града Београда –  
Основна намена површина  
(Извор: [www.urbel.com](http://www.urbel.com))

**Просторни план подручја посебне намене** (у даљем тексту: ППППН) се доноси за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора (заштићена природна добра; културно-историјске или амбијенталне вредности; подручја обимне експлоатације минералних сировина; регионални водозахвати; инфраструктурни коридори; туристичка подручја и сл.), затим, за изградњу објеката за које грађевинску дозволу издаје министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине (објекти побројани у укупно 20 тачака посебног члана ЗПИ - чл. 133.)<sup>219</sup>, и, као новина уведена Изменом и допуном ЗПИ из 2014. године, "за реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за државу". Ове планове, као планове за подручја од националног интереса, обично усваја

<sup>219</sup> Видети чл. 133. ЗПИ

национални парламент, док у Србији (такође и у Турској и Албанији), спадају у надлежност Владе.



Карта 10. ППППН Костолачког угљеног басена - реферална карта:  
Рударско-енергетски комплекс - намена простора 2022.  
(Извор: [www.gapp.gov.rs](http://www.gapp.gov.rs))

Просторни план јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ПП ЈЛС) и сви урбанистички планови припадају локалном нивоу планирања и најсложенији су део система планирања у Србији. Предмет су честих промена, углавном из разлога тражења одговора на питање "да ли се на основу плана може

издати грађевинска дозвола?"<sup>220</sup> Просторни план локалног нивоа обухвата просторни развој читаве територије ЈЛС, а урбанистички, просторни развој градова и других урбаних целина и подручја. Условна подела између планова на локалном нивоу је на оне који имају стратешку димензију развоја (ПП ЈЛС и генерални урбанистички план) и планова који су извршно оријентисани и имају регулаторни карактер (план генералне регулације и план детаљне регулације). Чињеница да се простор локалне заједнице планира изузетно великим бројем планова (чак 4 хијерархијски постављена плана) при чему су према законском решењу сви (осим, онедавно, генералног урбанистичког плана), ако не у целини, онда макар једним својим делом, извршни, односно из њих се могу издати потребне дозволе везане за конкретне локације, доводи до сукоба како у планским решењима, тако и у бројним другим формалним захтевима везаним за њихову законску усклађеност.

Планови на локалном нивоу суочавају се са бројним унакрсним питањима (NALAS, 2011):

- економска ефикасност, у погледу брзих планских процедура и довољно одредби за издавање грађевинских дозвола у јединственој стандардној, временски ограниченој процедури;
- довољно флексибилности која може одговорити развојним могућностима или нерегулисаној урбанизацији (неформална изградња);
- решавање територијалних конфликта између грађана и локалне власти, грађана и девелопера, самих грађана и између девелопера и локалних власти;
- препознавање и строга контрола утицаја на животну средину, како потрошње енергије, тако и загађења;
- смањење сиромаштва и социјалне сегрегације и др.

Наведено имплицира да планирање на локалном нивоу треба да проистекне не само из одредаба прописаних на вишем планском/управном нивоу,

---

<sup>220</sup> Утврђивање ефикасности плана искључиво по томе да ли се на основу њих могу и колико се брзо могу издати грађевинске дозволе, може бити веома проблематично. Уколико се занемаре други аспекти плана (социјални, економски, еколошки, итд.), онда се може закључити да су најефикаснији планови они који дозвољавају, практично, било који тип градње, уз минималну контролу од стране власти и издавање грађевинске дозволе уз минималне критеријуме.

него у великој мери и из свих локалних политика и условљености и постане њихово ефикасно средство, истовремено чувајући и штитећи кључне ресурсе (земљиште и изграђене структуре) за будућност.

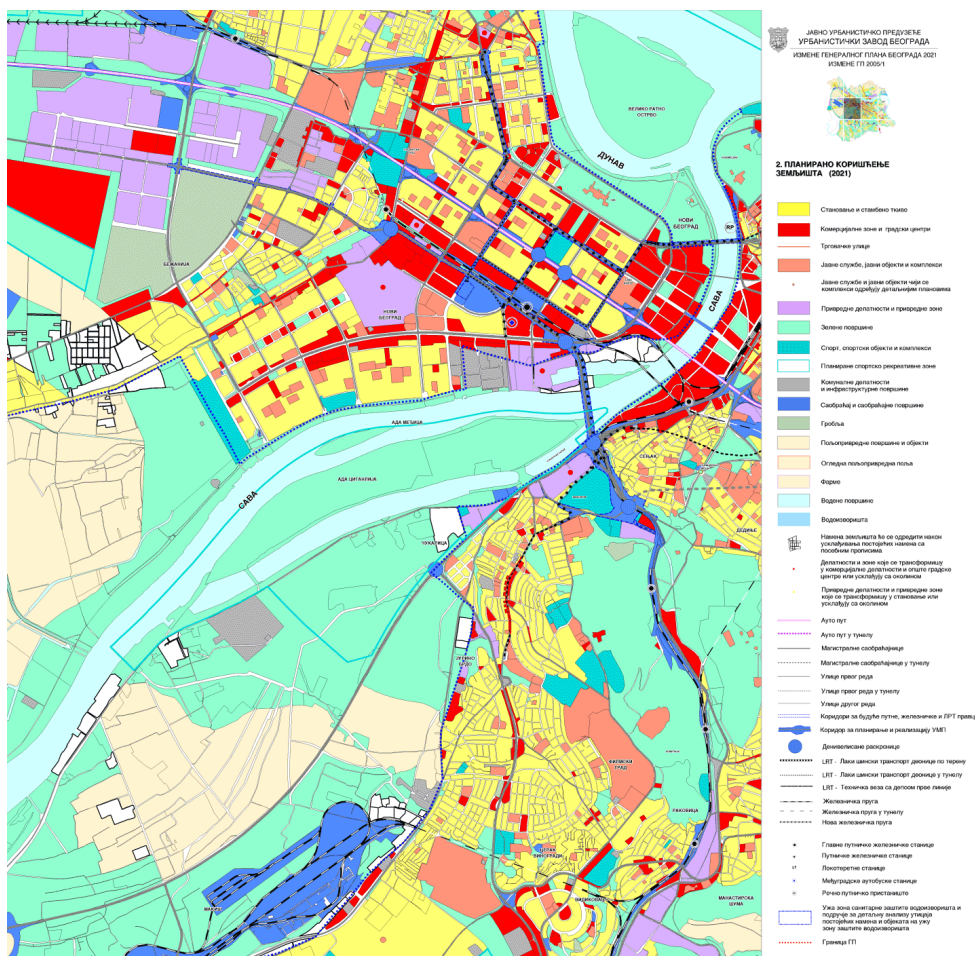
**Просторни планови јединица локалне самоуправе** (општина и градова) јесу планови који имају доминантно стратешки карактер, и који одређује смернице за развој делатности и намену површина, као и услове за одрживи и равномерни развој на територији читаве јединице локалне самоуправе.<sup>221</sup> Поред стратешке, имају и регулаторну улогу обезбеђујући директну примену на већем делу подручја ЈЛС (кроз смернице за издавање локацијских услова), али само за она подручја за која се не планира доношење планова урбанистичке разраде. Преплитање нивоа просторног и урбанистичког планирања у овим плановима често доводи до нејасноћа у погледу њихове примене. Изменама и допунама прописа о планирању и изградњи из 2014. године саставни део ПП ЈЛС је и **Уређајна основа за село** која се обавезно израђује за села која немају донет плански документ, односно за села за која није предвиђена израда посебног планског документа, са детаљношћу обраде која омогућава издавање локацијских услова. За делове административног подручја града Београда, ван обухвата генералног урбанистичког плана, доносе се **просторни планови градских општина** са елементима и садржајем просторног плана јединице локалне самоуправе. Одобравање ППЈЛС, уз проверу усклађености и сл. (чл. 33. ЗПИ), надлежност је вишег управног нивоа. За ППЈЛС, баш као ни за ППППН не израђује се програм имплементације већ је имплементација саставни део просторног плана.

**Урбанистички планови** су: генерални урбанистички план (ГУП), план генералне регулације (ПГР) и план детаљне регулације (ПДР). Ови планови дефинишу урбанизовану територију, разграничену од остатка општине као изграђено подручје. Разлика је у приступу и врсти планова између градова и других насеља.

---

<sup>221</sup> У протекле две деценије законска решења варирају између укидања просторног плана општине (1995) до потпуне деформације стратешке зарад регулационе улоге просторног плана општине/града (2009). Нејасна улога оваквих планова довела је у питање њихову заснованост и реалност, као и ефикасност заштите и резервисања простора, пре свега заштите јавног интереса и правне сигурности у коришћењу и изградњи простора.

Генерални урбанистички план (у даљем тексту: ГУП) се доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, које је у складу са посебним законом утврђено као град, односно за град Београд. Овај урбанистички документ је стратешког карактера и, за разлику од претходно важећег законског решења (ЗПИ, 2003.) у коме је то било предвиђено као могуће<sup>222</sup>, нема директне нормативне основе за издавање локацијских услова и грађење. За одобравање (сагласност) ове врсте планова, уз проверу усклађености, надлежан је виши управни ниво (министарство, односно надлежни орган АП).



Карта 11. ГП Београда 2021 - сегмент плана  
(Извор: www.urbel.com)

План генералне регулације (у даљем тексту: ПГР) се обавезно доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, а може се донети и за друга насељена места на територији локалне самоуправе, када је то предвиђено

<sup>222</sup> осим за подручја унутар обухвата ГУП-а за која је предвиђена даља разрада

ПП ЈЛС. За јединице локалне самоуправе за које се по овом закону доноси генерални урбанистички план, планови генералне регулације се обавезно доносе за цело грађевинско подручје насељеног места, по деловима насељеног места, а новина је (од 2014. године), да се може донети и за мреже објеката и површине јавне намене унутар грађевинског подручја насељеног места (осим претходних искустава везаних за град Београд - који нису имали законско утемељење<sup>223</sup>, нема забележних сличних покушаја, а проблем представља и што ова врста планског документа, осим што није довољно садржајно разрађена кроз сам закон,

---

<sup>223</sup> ПГР мреже јавних гаража ("Сл. лист града Београда", бр. 19/11) - Планом је анализирано више од 70 локација за изградњу јавних гаража у границама ГП Београда 2021. Након спроведеном вишекритеријумског вредновања плански је обрађена 51 нова и 7 постојећих локација за реализацију јавних гаража. За сваку је приказан каталогски лист са информацијама о просторним и планским могућностима и ограничењима и дат предлог начина даљег спровођења.

ПГР мреже станица за снабдевање горивом ("Сл. лист града Београда", бр. 34/09) - План приказује анализу више од 170 локација постојећих станица на територији Генералног плана Београда 2021, дефинише плански развој мреже објеката станица за снабдевање горивом у граду и поставља правила и критеријуме њихове изградње на новим локацијама.

ПГР логистички центар са интермодалним терминалом - План даје елементе детаљне разраде за интермодални терминал и логистички центар "Батајница". У комплексу ће се формирати интермодални терминал и робно-транспортни центар, капацитета 2-3 воза и 100 камиона дневно у првој фази, док се у будућности очекује повећање на 8-10 возова, односно 500 камиона. Основни циљ интермодалног транспорта је оптимизација различитих видова транспорта у граду, што треба да смањи трошкове, унапреди квалитет услуга и унапреди стање животне средине.

ПГР мреже пијаца ("Сл. лист града Београда", бр. 67/13) - План подразумева савремени модел развоја мреже пијаца који се заснива на интензивном вишенаменском коришћењу централних градских локација. Мрежа пијаца обухвата велетржницу као централни елемент система снабдевања града и 33 зелене пијаце у јавном сектору. Четири централне градске локације, Бајлонијева, Каленићева, Палилулска и Земунска пијаца, планиране су као нови вишенаменски градски тргови и простори у које се поред намене покретне зелене пијаце уводе и нови садржаји из области социокултуре, забаве, едукације.

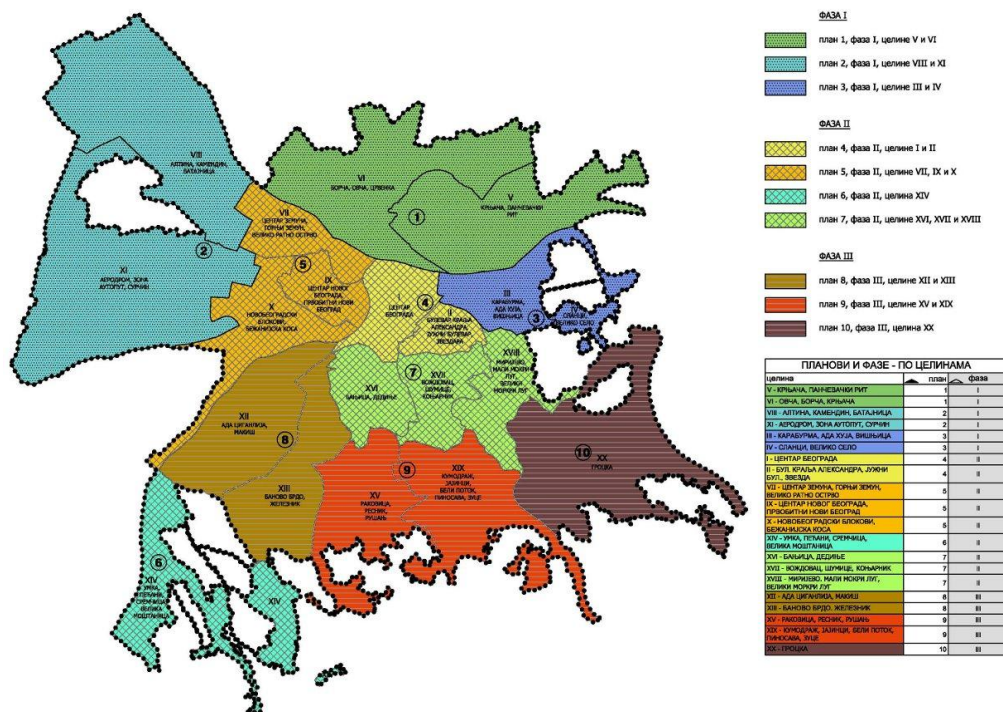
ПГР мреже основних школа - Циљеви израде Плана су анализа мреже постојећих школских објеката, утврђивање критеријума, услова и потреба за даљим развојем мреже до 2021. године, преиспитивање планских решења важећих детаљних планова кроз анализу и оцену капацитета, норматива, спроводљивости и реалности планских решења, утврђивање типологије, као и дефинисање општих и посебних услова за уређење, реконструкцију и изградњу постојећих и планираних школских објеката и комплекса.

ПГР мреже ватрогасних станица ("Сл. лист града Београда", бр. 32/13) - Планом се дефинишу као специјализовани јавни објекти и површине у функцији заштите људи и материјалних добара од пожара, експлозија, опасних материја и других акцидентних ситуација. Поред провере постојећих локација и станица Планом се предвиђа 21 локација за реализацију нових ватрогасних станица, на територији Генералног плана Београда 2021.

ПГР система зелених површина Београда - План је последња фаза Пројекта "Зелена регулатива Београда" и представља садржајан, сложен и значајан корак у управљању зеленим површинама. Концепт планског решења формиран је кроз три нивоа, где је очување и унапређење постојећих зелених површина императив, а планирање нових зелених површина достизање задатих европских стандарда. У контексту одрживог развоја Београда, планско решење утемељено је на принципима повезивања зелених површина, постизања мултифункционалности и приступачности, очувању карактера предела и унапређењу биодиверзитета.

није посебно разрађивана ни кроз подзаконске акте). ППР има следеће најбитније задатке које треба да испуни: подела простора на урбанистичке целине и зоне са претежном наменом земљишта и дефинисањем параметара за изградњу; дефинисање локација за јавне површине, садржаје и објекте; одређивање простора за које се ради даља разрада плановима детаљне регулације и урбанистичким пројектима.

Саставни делови просторног плана подручја посебне намене, просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичких планова су : 1) правила уређења; 2) правила грађења<sup>224</sup>, и 3) графички део.



**Карта 12.** Планови генералне регулације грађевинског подручја ЈЛС-град Београд<sup>225</sup>  
(Извор: www.urbel.com)

<sup>224</sup> ГУП не садржи правила грађења.

<sup>225</sup> Двадесет (20) просторних целина Београда утврђених Генералним планом, обрађено је кроз Планове генералне регулације у три фазе, кроз 10 појединачних планова. Циљ израде ових планова је целовита и детаљнија планска разрада територије, саобраћајних и инфраструктурних система, комплекса и објеката од јавног интереса, као и најзначајних развојних потеза и ширих просторних целина од значаја за његов даљи развој. План је синтеза урбанистичких решења, могућности изградње и уређења за укупно грађевинско подручје, проистекла из преиспитаних услова важећих урбанистичких планова, утврђивања и плана санације стања на неплански изграђеним деловима и утврђивања услова за неизграђене делове територије града. Велики део плански проверених простора спроводи се директно из овог Плана.

**План детаљне регулације** (у даљем тексту: ПДР) се доноси за делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове, инфраструктурне коридоре и објекте и подручја за које је обавеза његове израде одређена претходно донетим планским документом. Ради се према потреби, на местима која су изложена градњи и промени намене земљишта, или у случајевима када се захтева статутарна заштита осетљивих подручја. Дефинише детаљну намену земљишта и правила грађења и њихову израду често покрећу и финансирају заинтересовани инвеститори ("по захтеву лица које са јединицом локалне самоуправе закључи уговор о финансирању израде тог планског документа", чл. 27. став 2. ЗПИ из 2014. године), па су подложни променама. За зоне урбане обнове, ревитализације и рехабилитације, планом детаљне регулације разрађују се нарочито и композициони или обликовни план и план партерног уређења. Степен детаљности плана детаљне регулације је такав да се може директно спроводити. Одлуком о изради ПДР може се утврдити период забране изградње у обухвату тог планског документа, а најдуже 12 месеци од дана доношења одлуке. ППР и ПДР представљају урбанистичке планове на основу којих се издају локацијски услови и дозволе за грађење у највећем броју случајева у пракси.

#### **4.4.2. Хијерархичност као обележје планског система у Србији**

У Србији, као и у значајном броју других националних планских система, (административно) територијалне целине, а затим и друга планска подручја - посебне намене, подручје града и сл. се планирају кроз **низ хијерархијски постављених планских докумената**, чије поштовање и обавеза међусобне усклађености је утемељена у одредбама више закона (ЗПИ, Закон о ППРС). Међусобне везе и условљености планова заснивају се на хијерархијском принципу "одозго на доле" и подразумевају обавезу усклађивања планова ужих подручја са плановима ширег подручја. Тако је чл. 33 став 1. и 2. ЗПИ Републике Србије (2014) прописано да: документи просторног и урбанистичког планирања **морају бити усклађени**, тако да документ **ужег подручја** мора бити у складу са документом **ширег подручја**; плански документи **морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије**, који је основни плански документ



просторног планирања и развоја у Републици. Оваква одредба недвосмислено сугерише постојање хијерархијског система планских аката, што, ако се има у виду **правна природа планских аката као општих подзаконских правних аката**, може да се прихвати као исправно. На тај начин обезбеђује се **јединственост урбанистичког правног поретка** (планског система), упркос великом броју норми, односно аката (типологија планских докумената) из којих се он састоји. Осим одредби за своје спровођење, планови вишег нивоа обично садрже и смернице за израду планова нижих нивоа за ужа подручја унутар свог обухвата, као и обавезу усклађивања (временски ороченог, најчешће је у питању рок од годину дана) таквих планова са плановима вишег нивоа у случају да за тиме има потребе.

Сложена структура планског система, с обзиром на бројност врсте планова на различитим нивоима планирања, захтева њихову сложену **вертикалну и хоризонталну координацију**. У принципу, сви нивои требало би да буду независни, али међусобно повезани консензусом, координацијом и сарадњом, као гарантом осигурања очувања и развоја стратешких државних и локалних интереса. Међутим, овакав начин планирања још увек наилази на велике тешкоће. **Локални ниво најчешће нема финансијских ресурса ни стручних капацитета да развој сагледава стратешки и интегрално у контексту укупне националне и регионалне политике просторног развоја**. Навикнут на хијерархијски систем планирања "одозго на доле", најчешће прихвата готова решења и смернице без значајнијег утицаја на доношење одлука вишег планског нивоа, које имају директне импликације на локални развој.

Овакав приступ, у случају да се **хијерархија** посматра искључиво **као затворен концепт**, и поред тежње за прецизношћу и усклађеношћу, никада није довољно проверен и може да доведе до различитих апсурда, нарочито у реализацији планских решења, а на неке од примера - домаћих искустава указано је у наставку рада. Његов основ лежи у схематизованим, екстензивним истраживањима, веома често формализованим и усмереном на небитне детаље, који треба да потврде унапред дефинисану ("замрзнуту") слику простора створену на вишем планском нивоу, а коју планом нижег реда најчешће треба само формализовати и фиксирати.

Планирање у некадашњој Југославији, као и у већини других социјалистичких земаља, може се поистоветити са таквим приступом – планови морају да одговарају циљевима друштвено-економског развоја, у простору влада функционални ред, једнакост, уједначени стандарди и сл. Стојков наводи да овакав метод (који назива затвореним, аналитичко привидно утемељеним, са процесом који је стручно-политичко-идеолошким ауторитетом заштићен) има следећа обележја: потпуна детерминисаност планског решења на нивоу пројекта простора; типизираност решења без обзира на културне и друге специфичности простора; јасна функционална подељеност (Stojkov, B., 1999b). Овакав приступ у претходним деценијама допринео је стварању и присуству мозаика различитих просторних и других проблема у Србији.

На значај ових питања указивали су Џејкобс, која сугерише индуктивни приступ у планирању ("размишљај о процесима на датом простору, резонуј од појединачног ка општем радије него обратно, у мањем тражи и проналази специфичности које откривају начин на који оне обликују целину") (Jacobs, J., 1961), затим, Александер, чија је критика плана као документа којим се контролише изградња и уређење простора усмерена на његов тоталитарни карактер и чињеницу да његова крутост не решава основни проблем целине и органског поретка у простору (Alexander, C., 1990) и др. Ова питања у блиској су вези са концептом тзв. отвореног плана, који, осим што треба да буде интегралан, односно да омогући повезивање међу секторима односно да има уграђене инструменте саморегулације у току спровођења, треба да омогући и функционисање тржишта, демократије и правног система (Stojkov, B., 1999b). Домаћи аутори (Radović, R., 1982; Lazarević, N., 1995, 2004; Stojkov, B., 1999b) су се такође бавили овим питањем (оваквим приступом), указујући на његове нелогичности и неодрживост. Њихова занимљива запажања и ставови посебно су поменути и размотрени у наставку рада.

Стојков наводи изузетно илустративне примере из праксе - везане за израду и доношење ГУП-а Београда 1972. године (мада су они карактеристични и за бројне друге планове у Србији имајући у виду вишедеценијско занемаривање како појма бесправне градње, тако и тзв. реонског питања). Због њихове, може се рећи универзалности у српском урбанизму и планирању у претходним

деценијама, али и данас, примерима третмана бесправног насеља Калуђерица и Великог села и Сланаца у ГУП-у Београда из 1972. године потребно је стално се враћати у промишљањима о одрживости планских модела (Stojkov, B., 1999b).<sup>226</sup>

Осим потребе да урбанистички правни систем, односно планске одлуке буду "поређане" по различитим управним нивоима, поставља се питање и да ли је то уопште могуће и у којој мери? У реалном свету и планерској пракси примена хијерархије планских докумената, показало се, не функционише на оптималан начин. Радовић, на пример, још 1982. године доводи у питање исправност става о "јасно надређеним и подређеним плановима", где каже: "Хијерархијски систем планова, који иначе влада већ три деценије и више, није доведен у питање, а видљиво је да хијерархизирана урбанистичка документација, са јасно надређеним и подређеним плановима, односно вишим и нижим документима, по механизму да је "виши" обавезан за "нижи", не омогућава стварне повратне процесе и међуутицаје различитих нивоа градскога склопа. Без тога не само што нема демократског урбанизма, него нема ни реализма и виталности планских докумената." (Radović, R., 1982). Надаље, исти аутор објашњава да је у већ познатој "систематизацији" урбанистичке документације и у законима и у пракси, а без много расправа и у некој урбанистичкој теорији, прихваћена законитост "од општег ка посебном" и од најширег ка најужем. Тако се ГУП (генерални урбанистички план) прихвата и води као "план вишег реда" из којег произилазе "условљености" за све планове нижег реда. Пошто је ДУП (детаљни урбанистички план) изашао из горњег, ГУП-а, то је и сам постао виши и надређени за УП (урбанистички пројекат)<sup>227</sup>, док је овај наравно закон за извођачке планове и само грађење. Ако по извесном механизму и логици великих система (путна мрежа, енергетски круг, канализација и слично) овакав редослед има неку природу, за питања укупног, нарочито просторног размештаја и сагледавања, овакав хијерархијски модел има низ и то врло озбиљних слабости, које или не видимо или то и нећемо. Наиме, јасно је да на нивоу генералног плана, а и то на форму плана која се ради као *документ* понајвише о намени површина, није увек могуће

---

<sup>226</sup> Видети у Stojkov, B., 1999b

<sup>227</sup> Сходно законском решењу које је било на снази у 1982. години (Закон о планирању и уређењу простора и насеља из 1974. године), урбанистички пројекта припада фамилији урбанистичких планова.

тачно утврдити програмске елементе значајних подручја, читавих зона. Ниво детаљности генералног плана не омогућава дефинитивно и докрајчено виђење појединих градских партија, на пример становања: геомеханичка испитивања могу бити недовољна, саобраћајни систем тешко или нереално остварив итд. Па и кроз време ранији параметри могу бити другачији, а процедура измене генералног плана далека.

Још је видљивији хијерархијски аспект код **преласка са детаљног плана на урбанистички пројект**: на примеру густина изграђености или становања често се види да су предвиђања ДУП-а простор неостварљива, осим по цену великих каснијих тешкоћа и поремећених вредности будућних, нарочито нових насеља. На сличан начин се норме примењене у ДУП-у могу кроз провере и разраду показати нереалним, као на пример број квадратних метара зеленила у реконструкцији или при задатим густинама становања у новим насељима и уз дати степен моторизације. Свеједно-нема повратака, осим теоретски: промена и измена елемената ДУП-а у пракси је тако дуга, скупа и компликована, да се већина оних који раде документацију урбанистичког пројекта рађе држе обавезе које им носи виши план (ДУП).

Разумљиво се онда и **систем одлучивања** не креће по природној линији: већ донете одлуке остају, иако их видљиво сама урбанистичка делатност доводи у питање. Како је одлука обично везана и за економска питања, уређење земљишта, претходне договоре на основу важећих виших урбанистичких докумената, који пружају прилику да се легитимно "уђе у обавезе", као и за угледна градска друштвено-политичка и стручна тела+-то се здраворазумске анализе и докази, чињенице и боља, али друга решења, друге одлуке, не могу бити изнад **затвореног хијерархијског реда урбанистичке документације**. Овако утврђен редослед планова и њихових "условљености" по свом механизму укида најважније чињенице стручнога рада, па и демократизацију одлучивања: нема струјања, међуутицаја, повратних аргумената и контрола, коначно, нема осећања стваралачких истраживања, па онда и комплекснијих одлучивања о урбаном, кад је већ "зацртан" редослед операција и планских параметара.

Уз сво поштовање значаја и комплексности "виших" нивоа простора, урбанистичка документација ће у будућности, да прихвати и синхронизоване везе

са "нижим нивоима". У њима се често налазе бољи кључеви за више нивое, као што су правилније коришћење природних фактора, реалније планирање густина становања, веће поштовање контекста и наслеђа, сигурнија вредност будућег изграђеног простора и функционалнији положај. Укидање ове хијерархије урбанистичких докумената и **утврђивање једне сложене дијалектике међудејства међу њима**, утврђивање њихових важности зависно од стварних просторно-урбанистичких истина и анализа, а не на основу априорних одлука, допринело би, и исто таквој комплексности и међудејству код одлучивања. А ту се онда не ради о вредновању стручних метода, него о реалној основи планских докумената за **објективније и животније просторне и градске одлуке**.

И Лазаревић уочава проблеме који се јављају у вези са хијерархијски чврсто постављеним системом планирања у коме виши ниво у потпуности ограничава нижи ниво планирања, што, пак не би морало бити извор већих проблема када би се радило о отвореном и флексибилном стратешком планирању где је основно усклађивати и координисати глобалне циљеве. Проблем се, наиме, јавља услед претеране детаљности и рестриктивности планова на нивоу вишем од локалног где се ресурси могу алоцирати и обезбедити програми (Lazarević, N., 1995). И у каснијим својим радовима иста ауторка напомиње да "насупротив детерминистичком систему хијерархијски постављених планова, где су и циљеви и средства реализације усклађени на свим нивоима, неспорно је да треба оставити флексибилност локалним заједницама да за дате и договорене националне циљеве развоја пронађу адекватне облике". Но, додаје она, то подразумева истраживање нових приступа планирању и врста планова који ће уважавати слободу у арбитражу и доношењу одлука кроз партнерство и партиципацију, али подразумева и одговарајућа знања и вештине. (Лазаревић-Бајец, Н., 2004).

Развој тржишта, демократије, јачање правног система, демографска и социјална динамика, сложеност питања развоја, помаци ка децентрализацији, неповезаност управних надлежности са економском и еколошком територијалношћу, структуре управљања на више нивоа које утичу на доношење одлука о инвестицијама и расподели ресурса сл, **учинили су да се (традиционално схваћена) хијерархијска организација и ред доведу у просторном и урбанистичком планирању у питање, најпре у развијенијим**

земљама Запада, а у скорије време (последње две деценије) и у земљама тзв. "ригидне идеологије и репресивне администрације", међу којима је и Србија. Проблеми мањкавости законског оквира и незадовољавајућег спровођења планова изазивају некохерентан просторни и урбани развој који даље производи ланчану реакцију различитих поремећаја у погледу саобраћаја, приступачности, доступности јавних сервиса, итд.

#### **4.5. ПОСТУПАК ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА ПРОСТОРНИХ И УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА**

У последњих пар деценија, планирање просторног и урбаног развоја, због стварања нових друштвених вредности проширило је своје подручје деловања, циљеве, задатке, носиоце планирања, инструменте планирања, те начин финансирања. Непосредно са тим и **процедуре планирања** су се додатно унапредиле и усложиле, гарантујући (учесницима) демократичност у свим фазама израде плана, личну одговорност свих учесника у изради плана и доступност планских докумената. Овакав оквир представља и превенцију у заштити како јавног интереса, тако и приватне својине. Уместо приступа: "истраживање-анализа-план", процес планирања данас се састоји од низова међусобно прочишћаваних логичких корака који укључују: утврђивање циља, предвиђање промена, оцењивање алтернатива, процену трошкова и добити и праћење, а све то уз широку примену информационих технологија, рачунарског моделовања GIS-а, ЕИА и интернета. Вујошевић сматра да је квалитет планске процедуре од суштинске важности у припремању, доношењу и остваривању одлука (Vujošević, M., 2004).

Дух новог европског законодавства јесу јасне, квалитетне и транспарентне процедуре, а начин на који је пропис (план) израђен и донет, између осталог, показатељ је његовог квалитета. Могли бисмо рећи и да процедуре прате општи смер промена у друштву. Савременим урбанистичким законодавством у Србији успостављен је комплексан правни оквир и систем за израду планских докумената сличан оном у ЕУ и њеним чланицама. Овакав правни оквир обезбеђује повезивање органа власти и других носилаца јавних овлашћења, професионалаца, цивилног друштва, грађана и свих заинтересованих актера у процесу

усаглашавања различитих гледишта о питањима од заједничког интереса, и омогућава вишеструку проверу и вредновање планских докумената (решења).<sup>228</sup>

Закон о планирању и изградњи (2009/2014), као и урбанистичко законодавство Србије из претходних деценија, карактеристичан је, између осталог, и по томе што утврђује извесне специфичности за израду и доношење планског документа као правног акта. Те специфичности су обухваћене законом прописаним поступцима.<sup>229</sup>

**Поступак** је скуп прописаних радњи које онај ко доноси неки правни акт или га извршава, мора обавити при његовом доношењу или извршењу. Поступак је битан елемент облика правног акта; повреда поступка је узрок противправности акта због чега правни акт може бити подвргнут санкцијама (поништен). Циљ и сврха прописивања поступка је да се правни акт донесе на најбољи начин, са најбољом садржином, или да се акт изврши на најпрецизнији и најефикаснији начин. У складу са важношћу акта прописује се прецизнији, обимнији и сложенији поступак. Лилић наводи да је сврха поступка остваривање материјалног права (Lilić, S., 2009). Чињеница је да у реалном правном поретку има знатно више норми материјалног него процесног права, но, без процесноправних норми, ни материјалноправне норме не би биле делотворне и право као систем не би се могло остварити. Ако се узме у обзир да норме процесног (формалног) права имају за сврху и заштиту субјективних права (посебно основних људских слобода и права), онда се оне не могу сматрати само као формално право у односу на суштинско материјално право. Због тога је формално право боље назвати процесним, него формалним правом.<sup>230</sup> Поставке

---

<sup>228</sup> Поступак израде и доношења планова у Србији данас се одвија у више фаза: доношење одлуке о изради плана и објављивање ове одлуке, рани јавни увид, израда нацрта плана, стручна контрола, јавни увид, контрола усклађености, итд.

<sup>229</sup> Поступак израде и доношења планских докумената у Србији у основи је уређен Законом о планирању и изградњи (ЗПИ) и Правилником о садржини, начину и поступку израде планских докумената, али и низом других прописа различитог ранга и правне снаге (у питању је већи број других закона и прописа, стандарда и техничких норматива, норми квалитета и услуга, међународних конвенција и уговора, статута општина и градова, и других нормативних аката које у овој области доносе скупштине ЈЛС, Народна скупштина Републике Србије, односно Скупштина АП, Влада, итд.).

Значајно је напоменути и да је плански поступак, баш као и сама садржина планских докумената у последња три домаћа закона, мењан више пута (наравно, и са сваком од бројних измена и допуна тих закона), што је допринело стварању одређеног отпора струке према овом аспекту планске делатности (о томе више у: Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., 2009)

<sup>230</sup> Упореди: Lukić, R., Košutić, B. 2007.

урбанистичког материјалног права се не могу остварити без постојања одговарајућих правила урбанистичког и других поступака који се односе на урбанистичку делатност. То значи да је урбанистичко процесно право у корелацији са урбанистичким материјалним правом јер се у одређеним процедурама остварује смисао и садржина норми урбаног материјалног права.

Дакле, **израда и доношење планских докумената** увек су два, **по својој природи, суштински различита поступка:**

1. Први је **поступак саме израде плана** као методолошки посебан стручни рад који се одвија по специфичним правилима научног и стручног рада, сазнањима и правилима струке. Ту спадају: прикупљање, сређивање и анализа података о простору и свим појавама и променама које су се у њему десиле, вршење претходних истраживања појава релевантних за простор за који се план припрема, сагледавање могућности и потреба развоја и могућности и циљева уређења простора, варијантно сагледавање и вредновање могућих планских решења и избор оптималног решења, као и низ других послова чије обављање подразумева мултидисциплинаран приступ уз учешће стручњака различитих профила.<sup>231</sup> Према Пегану, "планерски приступ полази од просторних даности, налази прави однос између интуитивнога и аналитичкога, објективнога и субјективнога, променљивих увјета кориштења простора и приступа изради планског документа, истиче концептуално, обликовно, функционално. Планирање се темељи на стручним спознајама, креативним способностима и прикупљеним информацијама о простору ради постизања оптималних увјета његова очувања и кориштења." (Pegan, S., 1996). Истраживањем приступа и метода израде планских докумената стручна се знања континуирано обнављају и прилагођавају актуелним условима, а свима је заједничко настојање да се простор на одговарајући начин заштити од кратковидих и привремених скупих решења која се лако претварају у трајне тешко уклоњиве пропусте. Маруна указује да савремене околности у којима се одвија планирање намећу две главне теме планског процеса:

---

<sup>231</sup> О томе види у Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2009); Тоšković, D. (1996); Lazarević-Bajec, N. (1992); Pegan, S. (2015); Stojkov, B. (1999); Perišić, D. (1985); Marinović Uzelač, A. (2001)



динамичност промена амбијента у којем се одвија плански процес и комплексност проблема са којима се тај процес сусреће. Процес израде планског решења подразумева уређен скуп планских задатака, који је у методолошком смилу директно зависан од планске парадигме и који се ослања на две, наизглед, супростављене парадигме, рационалне и комуникативно-колаборативне, услед чега се јављају и проблеми утврђивања одговарајућег методолошког приступа (Маруна, М., 2008).



**Схема 6.** Поступак израде и доношења планских докумената – плански поступак (преплитање "планерског" и "административног")

2. Други је **поступак доношења планског документа, као доношења правног акта**, чија се улога и значај, неретко, негира како од стране стручне и професионалне јавности, тако и од доносиоца плана/доносилаца (планских) одлука. Разлоге, према Ђорђевић и Дабовић, могуће је, треба тражити у сталним изменама процедура, закона, као и актера, односно "обавези планера да се тиме баве више него самом струком" (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., 2009). "Административни" аспекти поступка израде и доношења планског документа могу значајно допринети његовом квалитету, односно квалитету и сврсисходности планирања, а доказано је и да позитивно утичу на исправност одлука и да омогућавају и усмеравају комуникацију: "Уколико знамо да је процес који је претходио коначној одлуци био поштен, лакше прихватимо одлуку која је за нас неповољна, више уважавамо опште норме и законе и остајемо чланом групе иако нас исход не задовољава" (Tyler, T., Degoeu, P., Smith, H., 1996).

Оба поступка настављају се и теку у континуитету, а у одређеним својим деловима се могу и преклапати, што ће у реалности бити правило.

Илустрације ради, схематски приказ поступка израде и доношења Генералног урбанистичког плана (ГУП), припремљен у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи (2009/2014) има следеће основне кораке:

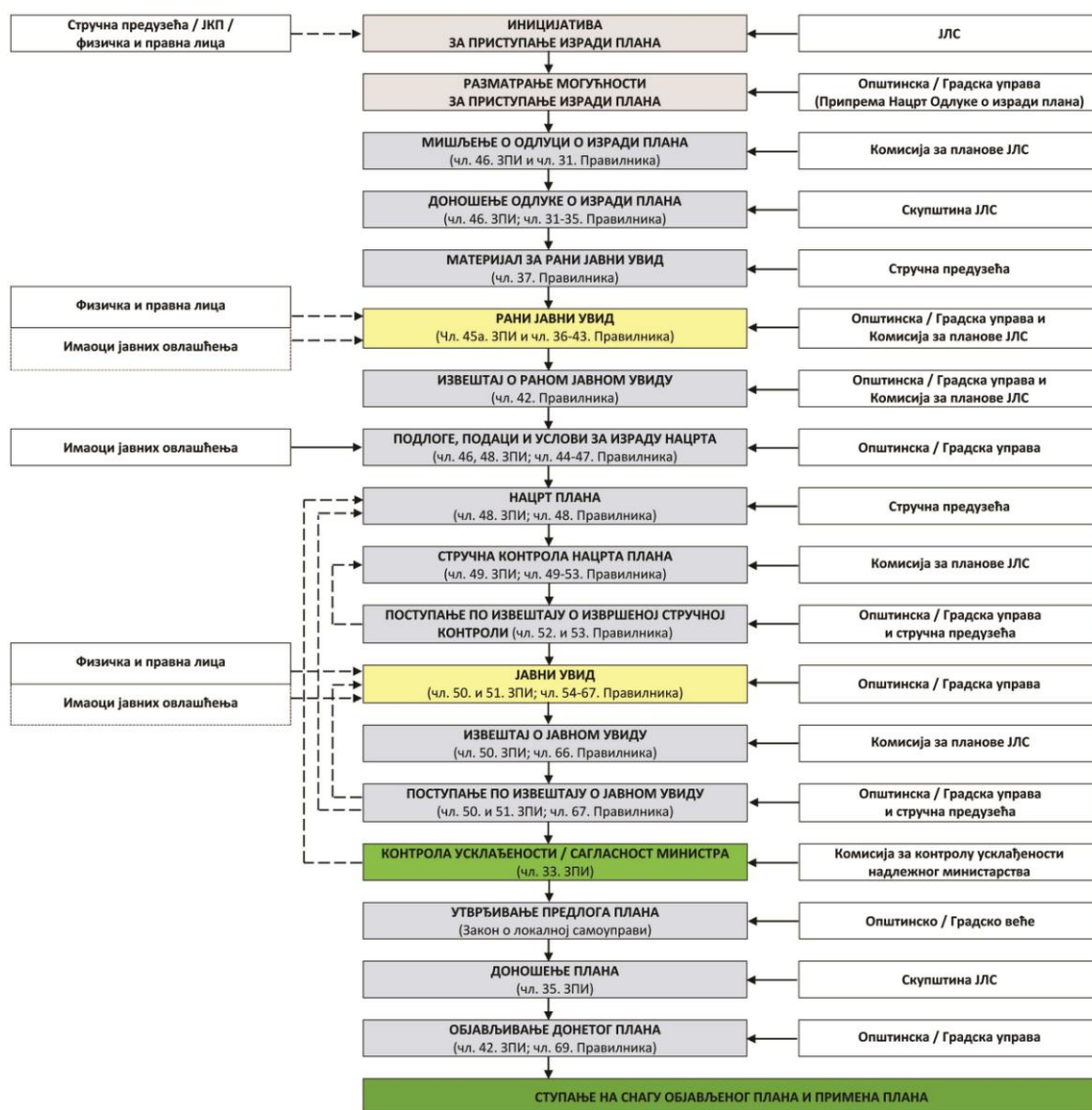


Схема 7. Поступак израде и доношења урбанистичког плана по ЗПИ (2009/2014)

Ђорђевић и Дабовић констатују да је пракса/акција просторног планирања веома сложена и да, симплификовано, "обухвата истраживача, који прикупља податке, анализира их научно, ради студије и предлаже решења, административца који мора да обави читав низ бирократских операција и да разведе бројне чворове

да би се планирање са папира пренело на стварну територију, као и политичара који доноси коначну одлуку". (Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., 2009).

У Србији се примећује тренд да локалне власти своју улогу посматрају на неадекватан начин, тј. врло формално. Оне занемају своју активну улогу у развојном процесу и додељене им одговорности доживљавају као нешто што се реализује независно од институционалног окружења. То окружење укључује факторе цивилног друштва у самој локалној заједници, али и институције у сусерним подручјима. Локалне власти најчешће делују без довољно контаката и комуникације са другим учесницима, што резултује бројним неискоришћеним приликама и занемаривањем постојеће моћи. Како рад и оправданост институција нису били до сада посебно оцењивани, то се није показало нарочито потребним да локалне власти разматрају своју улогу и начин деловања.

Док структурне хоризонталне односе обележава изолација и занемаривање, вертикални се односи могу описати као јасна субориднација локалног нивоа власти државном. Због бројних ограничења (финансијска зависност, недостаци прописа, некомпетентност, итд.), не може се говорити о уравнотеженом односу, а још мање да је на делу начело противтеже (узајамности), која је предуслов за успешно планирање развоја у условима децентрализације. У ствари, такву ситуацију често подржавају обе стране, како представници државне, тако и локалних власти. Први могу да задрже свој утицај на политику и одлуке локалног нивоа, што се најчешће догађа додељивањем (финансијских/инвестиционих) средстава, и то веома често као резултат личних односа. Има и представника локалних власти који су заинтересовани и за одржавање постојећих неуравнотежених структура, како би избегли коначне одговорности, нарочито за неуспехе и успорен раст њихове јединице. Та коалиција интереса представља значајну препреку за одрживу промену политичке, а тиме и планске стварности.

**О недовољаном степену хоризонталне и вертикалне координације у домаћој пракси планирања закључује се и у Стратегији просторног развоја РС<sup>232</sup>:** "Хоризонтална и вертикална координација актера у поступку израде просторних планова још увек представља слабост у планирању, док модели јавно-приватног

---

<sup>232</sup> Република Србија - Министарство животне средине и просторног планирања и Републичка агенција за просторно планирање (2009). *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2012.*

партнерства нису разрађени до мере која би омогућила ефективнију реализацију пројеката од капиталног значаја. План сам по себи не може да чини квалитет у просторном развоју одређене територије уколико не буде схваћен као инструмент који служи свим актерима на равноправној основи што подразумева и њихово **активно и перманентно учешће у припреми планова које у будућности мора бити обухваћено новим законским решењима."**

**Примери** недовољно квалитетне координације су бројни и најочитији су у фази имплементације планских докумената (Анекс 1: *Недовољна међуинституционална координација и припреми и спровођењу Програма имплементације ППРС*, и Анекс 2: *Упитници као замена за сарадњу и координацију при изради Програма имплементације РПП*), али домаћа пракса бележи и квалитетне покушаје (Анекс 3: *Координација у смеру "одоздо-на горе" у поступку израде и доношења Регионалног просторног плана за подручје Подунавског и Браничевског управног округа*)

Питање **учешћа локалних заједница кроз јавни увид државних планова** (РПП и ППППН) је углавном формализовано - оне су само један од учесника који има (или нема) иницијативу да (евентуално) поднесе примедбе и сугестије на планско решење вишег нивоа о коме ће одлучивати исти виши ниво, без стварне сарадње и партнерста – почев од фазе у којој се промишља о изради плана, преко доношења одлуке, припреме нацрта и стављања пред свршен чин у фази јавног увида. (Чињеница је да нови институт раног јавног увида на одређени начин јача вертикалну и хоризонталну интеграцију, али обавеза учешћа није потенцирана нити посебно разрађивана, те се своди на пуко информисање). Важан проблем је и што локалне заједнице веома тешко могу да препознају све проблеме и захтеве регионалног нивоа и дефинишу своје потребе и визију у оквиру одлучивања, већ најчешће преносе налоге виших нивоа дате смерницама, задате конкретним обухватима планова вишег нивоа, без могућности да се у њима позиционирају на адекватан начин.

На **квалитет хоризонталне и вертикалне координације у Србији** значајни утиче и чињеница да се сви системи, механизми и стручни потенцијали покрећу приликом израде планског документа, а да не постоји довољно развијен континуитет праћења и реаговања на појаве и процесе у простору. На израду

плана прикључују се својим захтевима сви ресори, институције и интереси оптерећујући тај посао процесно и садржајно. Сектори делују аутономно стварајући паралелне инструменте и документе чак и када је рећ о изразито мултидисциплинарним аспектима. Све то доводи до тога да **просторно планирање постаје непрегледно и неразумљиво, проглашава се спорим, скупим и компликованим.**

\* \* \*

У планирању и спровођењу активности просторног развоја нужно је **истражити могућности побољшања садашњег модела планирања** заснованог на начелима интегралног приступа у просторном планирању, хоризонталне и вертикалне интеграције, сагледавањем конкретних облика сарадње и координације. *Хоризонтална интеграција* у таквом моделу подразумева следеће: Блиска сарадња државних органа, укључујући и друге имаоце јавних овлашћења, усклађеност прописа, секторских механизма, секторских докумената и пројеката који претпостављају деловање у простору или на простор и садрже територијални аспект нужни су предуслови за спровођење политике просторног развоја. У првом реду намеће се потреба сталне међусекторске координације тела и институција задужених за бригу о основним вредностима српског простора и о њиховом одрживом развоју, посебно у заштићеним природним подручјима, подручјима заштићених културних добара и сл. Надаље, неопходна је сарадња свих сектора који у својој надлежности имају развој друштвене инфраструктуре, привредни развој и развој свих инфраструктурних система са системом просторног планирања, посебно усклађивањем секторских докумената са просторним плановима и активним учествовањем у изради и доношењу просторних планова. Сталну координацију потребно је успоставити и између система просторног планирања и система регионалног развоја, ради усклађивања развојних програма и пројеката, нарочито оних чији је циљ подстицање регионалног развоја, урбаног развоја и развоја подручја са посебним развојним изазовима/проблемима са просторним плановима, али и ради ефикасног спровођења просторно-планских докумената стратешким и оперативним документима, посебно коришћењем средстава фондова ЕУ и осталих међународних извора финансирања за развој српског простора. У поступку израде

и доношења секторских развојних докумената потребно је у најранијој фази укључити, у зависности од нивоа за који се документ доноси, надлежна урбанистичка предузећа и спровести одговарајуће ex-ante вредновање могућих утицаја тим документом предложених циљева, мера и активности на просторни развој подручја за које се документ доноси. **Вертикална интеграција** у новом моделу подразумева повезивање носилаца и учесника – стејхолдера/заинтересованих страна у планирању просторног развоја на државном и нижим нивоима управе, и то спровођењем комплексног програма израде нове генерације просторних планова у заједничком информационом систему просторног планирања, према начелу уграђивања сваке разматране територије у шири контекст и уважавања циљева и интереса изражених у документима вишег нивоа, односно ширег простора. Вертикалном се интеграцијом посебним програмима и пројектима може обухватити и транснационални ниво. Циљ вертикалне интеграције је повећање свести о развојним проблемима и потребама, као и проналажење најквалитетнијих решења омогућавањем протока информација у оба смера - локалних иницијатива од дна према врху, али и покретањем квалитетних иницијатива са вишег према нижем нивоу, посебно омогућавањем стручне и финансијске подршке њиховом спровођењу. Територијалну интеграцију охрабрује и просторно планирање које превазилази административно-територијалне границе решавајући заједничка питања и третирајући просторне јединице заједничких карактеристика, те би овај приступ требало подржати посебним институционалним решењима и мерама.

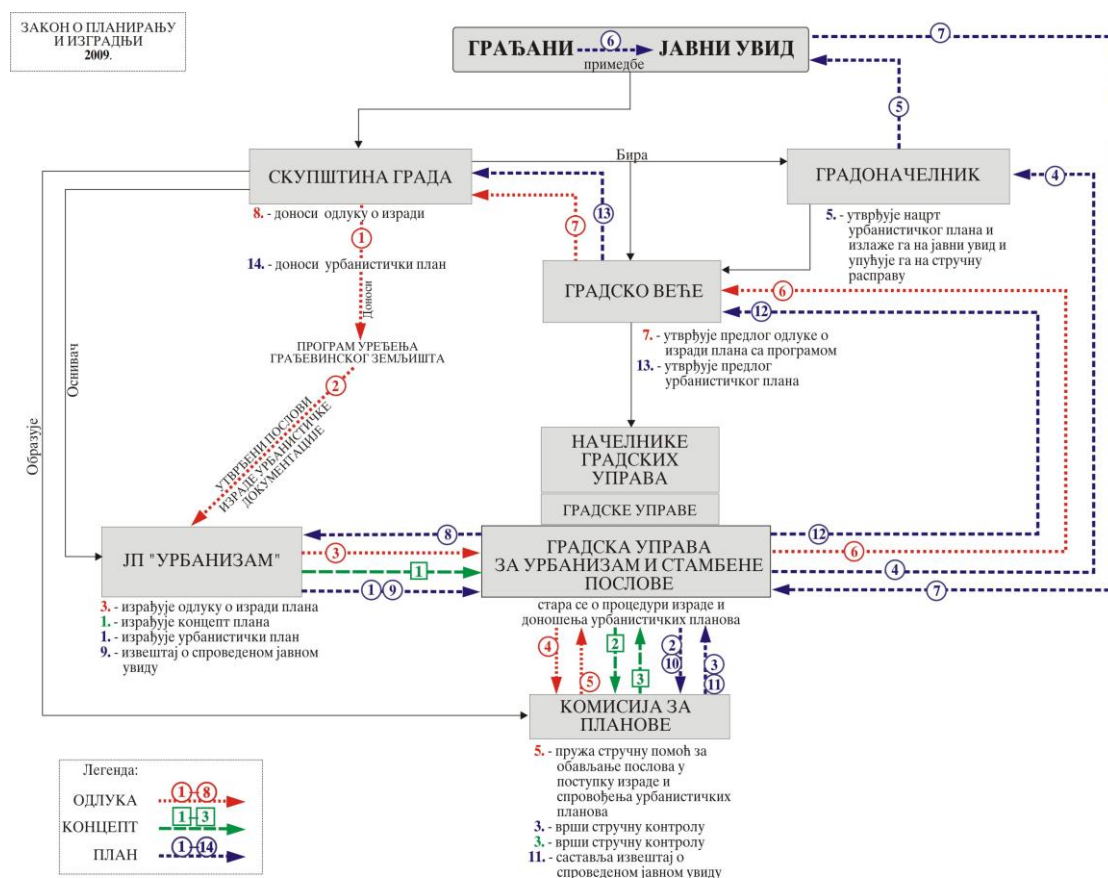
#### **4.6. ПАРТИЦИПАЦИЈА И УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ПРОСТОРНОМ И УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ**

Домаће урбанистичко законодавство уважава став да учешће јавности у просторном и урбанистичком планирању постаје критеријум квалитета управљања одређеном територијом<sup>233</sup>, те је, сходно томе, ЗПИ прописан

---

<sup>233</sup> Према досадашњим искуствима, увођењем партиципације у процес планирања доприноси се правој сигурности (свих) актера у процесу; унапређује се ниво демократичности и спешује сазнајни процес промена; обезбеђује се легитимитет и боље усклађивање одлука; повећава се ниво друштвене прихваћености планова; елиминишу се потенцијални конфликти у простору и унапређује се квалитет планирања/планских докумената; грађани се идентификују са својим уређеним окружјем при чему јача и поверење (пре свега локалног) становништва у доношење

двостепени поступак партиципације јавности у изради и доношењу планских докумената.



**Схема 8.** Приказ актера планског поступка и поступка јавног увида по ЗПИ 2009 (пре Измене и допуне ЗПИ 2014) - пример праксе Града Новог Сада (Извор: ЈП "Урбанизам", Завод за урбанизам Нови Сад, 2009.)

Кључна тачка учешћа јавности јесте **јавни увид**. До Измене и допуне ЗПИ из 2014. године, јавност на коју плански документ може имати утицај, у процес израде плана укључивана је тек у **фази разматрања нацрта плана**. На ова планска решења могле су се давати примедбе и сугестије за корекцију, но, без значајније могућности утицаја на њихову концепцију. Овим је одговорност за квалитет планског решења пребачена на стручног обрађивача плана и надлежни орган који је такво решење верификовао у форми нацрта, а истовремено је повећан и ризик да планско решење није оптимално, односно да њиме није

одлука, односно, постижу се значајнији ефекти планирања и извесније спровођење планова (Радосављевић, З., Ђорђевић, С. Д., Шећеров, В., 2015).

обезбеђено задовољење различитих интереса корисника простора. Новина<sup>234</sup> је тзв. „рани јавни увид“ који је још увек у експерименталној фази и није јасно одређен у смислу учешћа јавности (да ли је то анкета, излагање намере, упознавање са чињеницом да се план ради, карактер и садржај документа који се излаже, итд.), но, његов несумњив допринос је у томе што омогућава да јавност већ на почетку планског поступка (у фази одмах након доношења одлуке о изради плана) сагледа проблеме (и/или нове могућности) и на њих активније реагују у фази излагања на јавни увид нацрта плана, као и да примедбе и сугестије у тој фази буду конкретније, поткрепљене доказима, потребним анализама, експертизама и сл. По својој актуелности, законско решење везано за рани јавни увид иде у корак са започетом демократизацијом процеса одлучивања у Србији.

**Шест кључних проблема** у вези са јавним увидом које бележе америчка теорија и пракса, а **који се могу сматрати релевантним и за Србију** јесу:

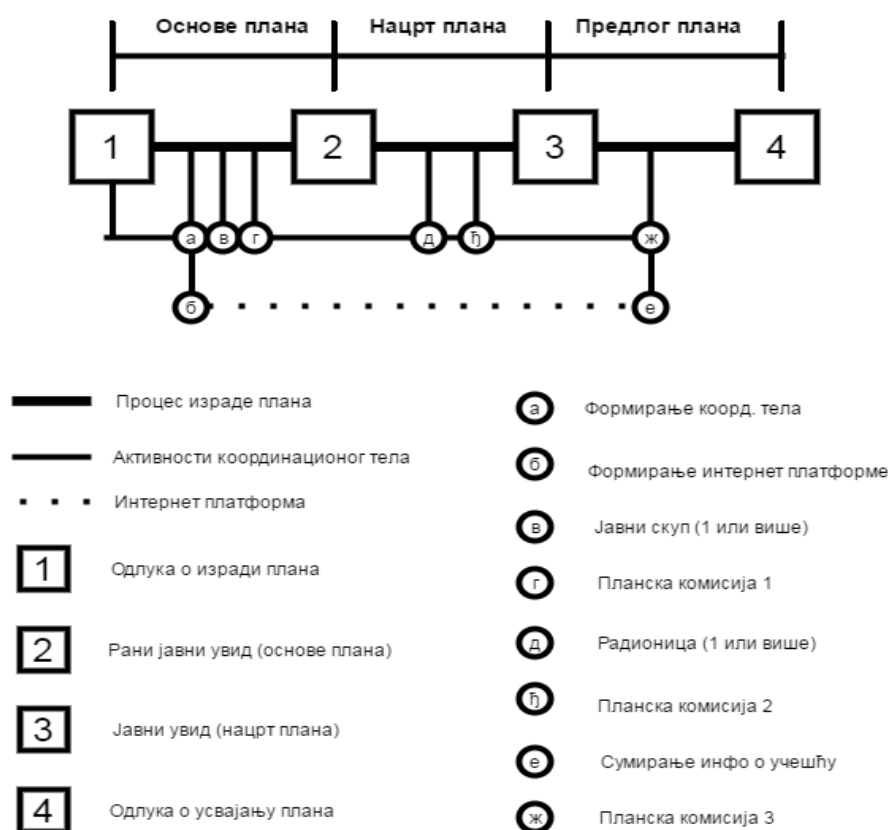
1. Проблем са временском позицијом јавног увида, на крају израде плана, што грађани обично сматрају дискриминаторним јер се њихово мишљење чује онда када је, по њиховом мишљењу, све већ решено;
2. Проблем обавештавања о јавном увиду, где је примећено да многи грађани немају одговарајућу или ажурну информацију о плану, времену и месту одржавања јавног увида. Ово се посебно односи на посебно обавештавање оних грађана за које се зна да ће имати проблем са планом и планским решењима;
3. Проблем структуре састанка, где грађани могу да изнесу свој став у писаној или усменој форми без довољно могућности да се о томе води расправа и изнесу супротстављена мишљења;
4. Проблем тематике састанка који се јавља код јавног увида у техничке ствари и пројекте око којих грађани немају одговарајуће техничко знање (инфраструктура пре свега);

---

<sup>234</sup> Институт јавног увида се, такође, није мењао у референтним законима и подзаконским актима о планирању Републике Србије од 2003. до 2014. године, када је уведен "рани јавни увид", као посебан облик/вид учешћа јавности (правних и физичких лица) и одређених ималаца јавних овлашћења, а чија се корисност, према предлагачу Закона огледа у "избегавању потенцијалних конфликта у каснијим фазама израде планског документа".



5. Проблем броја присутних, код чега се оцењује да састанцима присуствује мали број, углавном оних који су директно погођени планом или чији је интерес искључиво материјалне природе;
6. Проблем материјала којим се грађани упознају са планом, што углавном значи недостатак посебно припремљених, поједностављених материјала којим се са планом упознају различите категорије становништва (Стојков и др, 2015).



**Схема 9.** Предлог новог модела учешћа јавности и јавног увида у просторном и урбанистичком планирању  
(Извор: Стојков и др, 2015)

Тема партиципације и учешћа јавности у планирању у Србији предмет је већег броја новијих истраживања и анализа, научних и стручних радова, радионица, округлих столова и др, а **препоруче** за квалитативно унапређење процеса планирања су бројне и односе се како на **корекцију правног оквира** (јасније позиционирање улоге комисије за планове, прецизније уређење поступка учешћа јавности, карактер материјала који се излаже на рани јавни увид и јавни

увид и његов садржај, начин достављања примедби и поступање са примедбама и сл.), тако и на **унапређење праксе** кроз развијање посебних модела информисања и комуникације са грађанима и цивилним сектором (припрема и дистрибуција прилагођених, кратких и једноставних материјала за упознавање са циљевима, концепцијом и основним решењима плана, и/или укључивањем средстава масовне комуникације - штампа, телевизија, радио и интернет платформа; тумачењу планова током РЈУ и ЈУ где планери, а не службеници администрације, треба да пружају детаљна објашњења плана/планских решења грађанима и сл.) и **едукацију** (укључивањем стручних и научних институција и асоцијација за област урбанистичког и просторног планирања) у смислу подизања нивоа знања и информисаности о одређеним појмовима, процесима или идејама у вези са савременим планирањем, као и значају активног учешћа јавности у припреми просторних/урбанистичких планова.

#### **4.7. УЛОГА И ЗНАЧАЈ ИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА У ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Успостављање и изградња информационог система (ИС) и увођење информационих технологија у процес планског управљања просторним развојем у Србији од великог је значаја за примену начела интеграције и у вертикалној и хоризонталној координацији.

Законом о планирању и изградњи је предвиђено формирање **Регистра просторних планова за територију Републике Србије**, који представља сегмент јединственог информационог система на нивоу државе (према претходном решењу, за његово успостављање и вођење била је задужена Републичка агенција за просторно планирање), а имајући у виду кључну улогу информационог система за управљање просторним развојем<sup>235</sup>, у циљу унапређења газдовања простором, прописано је формирање **Централног регистра планских докумената** који води министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма преко

---

<sup>235</sup> Према **Агенди 21**, у области развијања информационих система ради пружања подршке интегралном развоју, потребно је спровести три програмске области да би се осигурало да одлуке буду све више и више зановане на поузданим информацијама: побољшање прикупљања и коришћења података; побољшање метода процене и анализе података; побољшање доступности информација и производње информација које се могу употребити за доношење одлука.

Републичког геодетског завода, у оквиру Националне инфраструктуре геопросторних података.

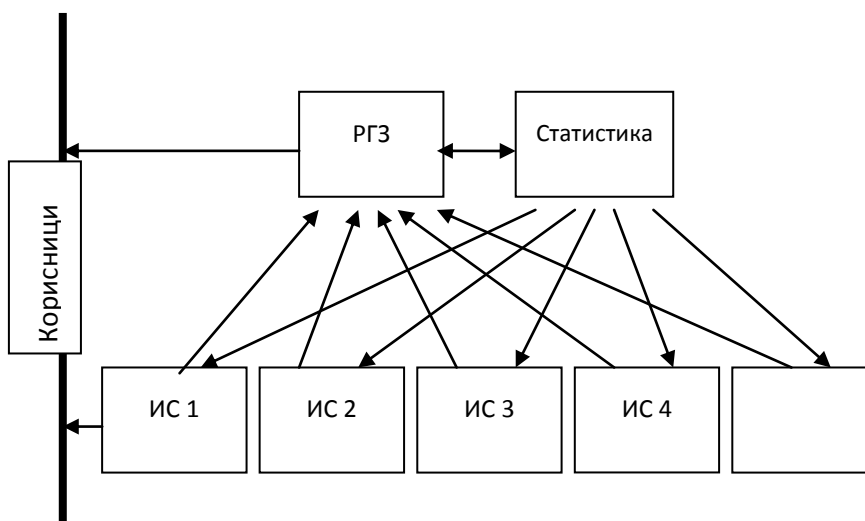


Схема 10. Информациони систем за просторни развој  
(Извор: Стојков, Б., 2009)

За потребе праћења стања у простору на нивоу јединице локалне самоуправе образује се **локални информациони систем планских докумената и стања у простору**.<sup>236</sup> Сви евидентирани плански документи, доступни су заинтересованим лицима и у електронском облику, путем интернета. Овај систем у перспективи треба да омогући институционализацију новог система управљања просторним развојем на свим нивоима у Републици Србији који се дефинише као електронско управљање (e-governance) просторним развојем, што би знатно унапредило и учинило ефикаснијим просторно уређење, заштиту и развој на територији Србије и њених територијалних подцелина. Увођење међународних стандарда у домен управљања просторно-планским подацима омогућиће

<sup>236</sup> Информациони системи на локалом нивоу имају по дефиницији квантитативно и квалитативно најразвијенију базу података и информација о целокупној територијалној структури. Међусобно се могу разликовати по структури података које обрађују, а у складу са специфичностима ресурса којима територија располаже и структуром стратешких развојних циљева и интереса препознатих актера развоја. Ипак сваки од локалних информационих система, имаће истоветни основних сет података о својој територији које прикупља, обрађује и публикује. Овај део података који је стандардизовано моделиран у свим локалним базама омогућава њихову интеграцију у веће територијалне јединице регионалне поделе, па све до националног нивоа. Информациони систем вишег територијалног нивоа садржаће у својој бази само оне податаке који су од значаја за тај територијални ниво (регионални или национални), дајући могућност прегледа стања основних регионалних ресурса и јасан приказ основних варијабли битних за заштиту и очување јавног интереса и вредности.

унапређење и транспарентност свих процедура од значаја за припрему документације неопходне за реализацију различитих пројеката у Републици.

Према концепту који се развија на нивоу Републике (иницирано од стране Републичке агенције за просторно планирање), биће омогућено **једноставно и директно преузимање планских решења и правила из планова вишег реда** у планске документе хијерархијски нижег ранга, односно ужих територијалних целина. Обавеза да се карте планских докумената припремају и достављају у векторском формату обезбедиће њихов једноставан унос и креирање базе података планских докумената, као и коришћење свих предности ГИС технологије за анализу података и управљање.

Овим ће се значајно **смањити време потребно за припрему тзв. извода и смерница из планова вишег реда, као и могућности за недовољно примерене интерпретације тих планова, односно њихових решења**, у хијерархијски нижим планским документима. Претпоставка је и да ће то значити одређену релаксацију система са аспекта потребе за контролом усклађености у овом делу обавеза. Као део активности за информатизацију и аутоматизацију дела процедура из домена планског управљања простором, а посебно креирања базе са метаподацима о планским документима на територији Републике, у току је прикупљање података како о планским документима тако и о повезаним процедурама њихове израде.

## 5. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У ЗАКОНОДАВНОМ РАЗВОЈУ СРБИЈЕ

Да би се указало на целину одраза неког феномена, незобилазно је питање трајања и варијација испољавања у времену. Феноменологија појединих правних институција, историјски посматрано, указује на узроке и последице изазиване њиховим променама с дистанце која омогућава хипотетичке варијације. И за разумевање одобрења плана као урбанистичке правне норме<sup>237</sup> важна су његова обележја постепености/еволутивности (друштвена се важност појединих решења са временом мења!). Стога је кроз **хронолошки приказ правног уређења ове норме у законодавству Србије и историјско-правну анализу** учињен напор да је боље разумемо. Трифуновић каже да анализом историјских чињеница кроз урбанистичко законодавство постајемо богатији сазнањем да су нам корени дубљи, а наша урбана култура богатија, садржајнија (Трифунувић, В., 1996). У стручној литератури присутан је и став по коме истраживање урбанистичког законодавства, осим што прати еволуцију и садржај закона, омогућује нам да у овој области сагледамо циљеве друштва, препознамо односе у оквиру којих се остварују и оценимо правила којима се спроводе (Krstić, В., 2006), односно, изнедримо закључке о друштвеној важности ове области у различитим периодима друштва. Са друге стране, овим се осветљава и српска урбанистичка култура и национална култура у целини.

Историјски поглед на ова питања омогућује нам бољи увид и разумевање актуелних концепција као и антиципирање будућих кретања/решења. И Лисјен Февр сматра да свака епоха за себе ментално конструише своје представе о прошлости и да се историјом не бавимо само да би сазнали прошлост, већ да би себи објаснили сопствену садашњост, односно како би могли да понудимо драгоцене елементе решења савремених проблема (Fevr, L., 2004). Сваки будући концепт требало би да афирмише спој традиционалних елемената и савремених захтева, јер ниједно па ни правно решење не може доживети успех уколико се не

---

<sup>237</sup> Пајовић каже да је систем урбанистичких правних норми основ планског поступка – начин понашања који није инстинктиван, већ заснован на достигнућим друштвеним вредностима (које омогућавају функционисање друштва у овој области и квалитет живљења грађана) (Пајовић, С., Д., 2005).

"калеми" на корене односно на историјско памћење појединих феномена. Кључни циљ историјске анализе, дакле, није само представити развој института одобрења плана као таквог, него утврдити меру утицаја историјских догађаја и друштвених околности које су одредиле квалитет и брзину развоја овог института, разуме се онолико колико је то у функцији овако постављене теме. Историјски аспект овога рада омогућава нам да се на одговарајући начин лоцирамо у садашњи миље и да у погледу разматрања питања у која се упуштамо одредимо тачну позицију у времену и простору, како бисмо овладели целином односа релевантних за дефинисање положаја и улоге одобрења плана код нас. Разматрање ових питања увод је за разматрање (свих) других аспеката у вези са институтом одобрења плана у Србији.

Правна материја планирања и уређења простора и насеља у Србији је настајала у дугом историјском периоду.<sup>238</sup> Промене у домаћем урбанистичком законодавству пратиле су системске промене у друштву.<sup>239</sup> Пајовић констатује да "динамика друштвених промена диктира физиономију урбанистичком законодавству – законодавац настоји да сустигне, а у неким случајевима и да престигне живот" (Пајовић, Д., 2006). Урбанизам и просторно планирање, у одговарајућим етапама (друштвеним уређењима), имали су посебну улогу и посебне задатке. Законски прописи су темељ просторног и урбанистичког планирања и примене планова у поступцима уређивања и изградње града. "И најбољи регулациони планови не могу се реализовати без савременог и напредног урбанистичког законодавства и непрестане бриге органа народне власти око спровођења закона у живот." (Момчиловић, Д., Кортус, Ј., 1953). Закони одређују циљ који друштво намерава да оствари у одређеној области и правила која обезбеђују да се тај циљ оствари.

Развој урбанистичког законодавства изложен је по хронолошком реду у **оквиру четири поглавља**, од којих прва три одговарају основним државним облицима у којима се државни живот Србије одвијао: **(1) Кнежевина и Краљевина Србија; (2) Краљевина Југославија и (3) Социјалистичка**

---

<sup>238</sup> Детаљније у: Пајовић, Д., 2006.

<sup>239</sup> Систем правних норми, као део укупног друштвеног система, мора да прати сва збивања и промене, како би се одржала стабилност (друштвеног) система у целини. Он је динамичан колико је динамичан и сам живот.

**Југославија.** Четвртом поглављу дат је наслов „**Посткомунистичка Србија**“, а не СРЈ, Државна Заједница Србија и Црна Гора и Република Србија. Као почетна година за тај период узет је Устав Републике Србије од 1990. године, а ово због тога што је наведеним уставом учињен раскид са претходним моделом комуналног система и уместо њега уведена локална самоуправа.

Идеја о планирању развоја и прављењу уређених односа у граду била је и у европској историји један од првих знакова модерности у другој половини 19. века. Пињол каже да се до тада 'урбанизам разумевао као каталог фрагментарних интервенција, јер власти нису имале ни средстава, ни воље, а ни урбаних концепата за деловање на простор града као целине" (Pinol, J.-L., 2003). Од четрдесетих година почели су да се појављују јавни конкурси за регулисање појединих делова града, што је било мода коју је први инаугурисао Беч. Од краја педесетих година почињу модерни напори да се предвиди даљи развој града и да се пропишу основна правила и специфичности. Први такав план направио је Жорж-Ежен Осман (*Georges Eugène Haussmann*), култни архитекта Париза, који је 1851. године од Наполеона III добио одрешене руке да направи потпуно нов, оригиналан урбанистички план, а убрзо је тај пример следила и Барселона (1859), затим Берлин, Рим (1873), док је Шведска ту обавезу прописала законом из 1874, Бугарска после 1878, а Холандија 1901. године.

У годинама пред Први светски рат урбанизам се у Европи конституисао као наука и теорија о људским насељима, као нов феномен. "Пред крај 19. века експанзија индустријског друштва рађа једну дисциплину која се разликује од претходних градоградитељских вештина по свом рефлексивном и критичком карактеру, и по својој тежњи за научношћу", наводи Франсоаз Шое. Она сматра да је термин "урбанизам" настао 1910. године (Шое, Ф., 1978), а Пјер Мерлин, у својој "Историји урбанистичког планирања у Француској" шaljиво запажа да је урбанизам постојао и пре саме речи која га означава, но, додаје како су у ствари у питању биле само одговарајуће техничке мере за изградњу, док модерно и комплексно урбанистичко право настаје тек након Првог светског рата (Merlin, P., 2013). Када се наведено има у виду, постаје јасно да је плански развој вароши и варошица у Србији био у потпуности усклађен са европским трендовима.

## 5.1. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ

Деветнаести век као "доба револуција"<sup>240</sup> донео је, поред индустријских, политичких, привредних, културних и образовних револуција и револуцију урбаног (Стојановић, Д., 2012), а српском народу, још и нешто више од тога: ослобођење од ропства дугог 400 година, и модернизацију.

Успостављањем делимичне државне независности Кнежевине Србије хатишерифима из 1829, 1830. и 1833. године, створени су услови за формирање првих државних управних и законодавних установа, успостављање народне скупштине, министарстава и судске власти, организовање полиције и народне војске, обнову цркава и манастира и др. (Roter Blagojević, M., 2014, према Stojančević, V., 1981). Обновљена Кнежевина је привлачила бројно српско становништво из Војводине, Јужне Србије и осталих крајева под османском влашћу, које је масовно насељавало поседе које је напуштало турско становништво. Модерне западњачке идеје присутне су у свим сферама јавног живота Кнежевине, са намером да се достигне ниво развоја средњоевропских држава и унапреди живот српског народа, али и избришу трагови вишевековне турске власти. Међутим, процес модернизације и урбанизације био је током целог XIX века успораван веома лошим општим политичким, друштвеним и економским приликама у држави, које су, осим других, биле изазване и сталним ратовима. Посебно је први период модернизације државе и успостављања државних и друштвених установа (1830-1839) био оптерећен бројним тешкоћама, а једна од области којој је било неопходно унапређење била је урбанизација, односно планска реконструкција постојећих и оснивање нових вароши. Процес планског оснивања нових вароши и насеља могао се вршити без икаквог ослоња на законодавство: у првом периоду одлучујућу улогу имао је кнез Милош<sup>241</sup>, а касније, четрдесетих и педесетих година (оснивање Рашке, Деспотовице, новог

---

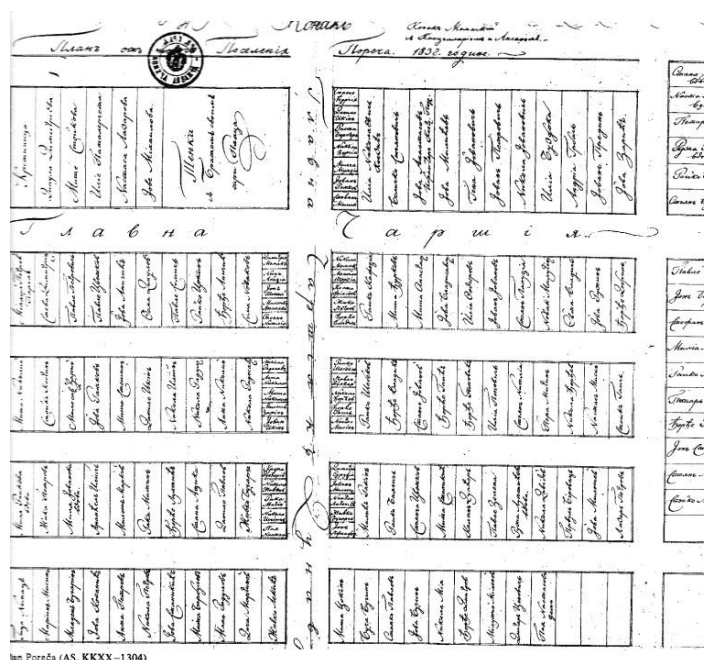
<sup>240</sup> Видети у: Hobsbawm, E., 1989.

<sup>241</sup> О владавини кнеза Милоша у то време Свирчевић каже да је "Кнез Милош (...) управљао по моделу каквог паше (...) поистоветио своје приватне интересе са интересима Србије, те се изгубила и видљива разлика између државне службе и његове личне послуге." (Свирчевић, М., 2011)



дела Београда), државна управа учествује у томе са пуним својим апаратом: комисије, министарство, Совјет.

Оснивање нових вароши (период између 1815-1867. године)<sup>242</sup> вршено је по правилу на основу плана новог насеља. Планови су израђивани по наредби кнеза Милоша који је, изгледа, захтевао да план пре остварења и лично "расмотри", а како наводи Максимовић, није искључено да је он том приликом стављао примедбе на планове (Maksimović, B., 1962), што се може сматрати и **зачецима института одобрења плана**. План за Пореч (Доњи Милановац) треба да је израдио Стефан Стефановић, кнез поречки (Maksimović, B., 1962; Macura, V., 1983). Према једном акту, он је начинио план "како за чаршију и дућане, такођер и за куће под линију и шорове", па га шаље да га кнез Милош размотри. Вероватно да су на тај план биле стављене примедбе, па да је затим био израђен други план. Та се претпоставка потврђује каснијим извештајем, уз који се такође прилаже план. Тај први урбанистички подухват извршен је веома брзо: октобра 1831. године издато је наређење за исељавање Пореча, новембра је план новог насеља готов, а априла 1832. године Стефановић већ "ставља у поредак" куће и дућане према плану.



**Карта 13.** Пореч, план и распоред – илустрација за нову варош, 1831. године  
(Извор: Macura, V., 1983)

<sup>242</sup> шире видети у: Maksimović, B., 1962; Macura, V., 1983.

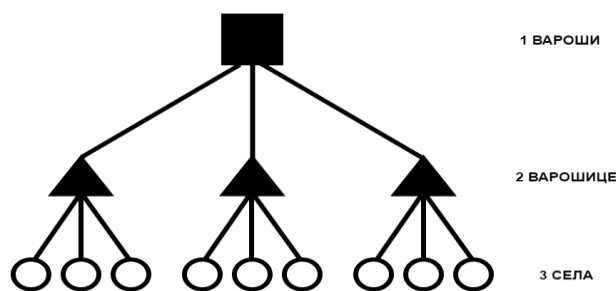
По оснивању Доњег Милановца почиње се са планским уређењем или тачније са оснивањем нове Пожеге, а затим и нове Лешнице о чему има потпунијих података (Maksimović, B., 1962; Macura, V., 1983). У акту којим се шаље "план од Лешнице на благоусмотреније" уједно се тражи и **одобрење плана** "... по ком ако би В.С. благоволила одобрити да се Лешница ушори", а у нешто каснијим списима – Распису Министарства грађевина од 23.05.1864. године о "одређивању регулационе линије при подизању приватних грађевина по варошима" наводи се да "поднесени план и известије, послаће начелство (...) министарству грађевина на промотреније". Насеља се формирају плански, под јаким европским утицајима.

Како би се мере о одређивању регулационих линија спровеле у живот, потребно је било одредити која су места вароши, што је учињено доношењем посебног прописа. **Законом о местима од 16. јуна 1866. године** утврђено је које су *окоужне вароши, варошице и села* у Србији. *Вароши су*: "Београд, и сва она места, у којима стално пребивају окоужне власти." (параграф 2. Закона), а *варошице*: "Бања, Гроцка, Обреновац, Уб. Аранђеловац, Рача, Доњи Милановац, Кладово, Трстеник, Велико Градиште, Крупањ, Паланка, Ивањица, Пожега, Карановац, Рашка, Лешница, Митровица, Свилаица, Параћин и Мајданпек" (укупно 21), док су сва остала места у Србији била села.



**Карта 14.** План Старог Београда из 1867. године (Р 1:3.000)  
(Извор: [www.urbel.com](http://www.urbel.com), 2015)

Занимљив је и податак према коме је "државна систематизација типова градских насеља (категоризација насеља – напомена ЗР) озваничена (је) тек 1875. године и то због потребе рангирања основних школа" (Miljković-Katić, В., 2002). Одређена су три типа градских насеља: *главни град, град или престоница* - Београд; *окољне вароши* - Јагодина, Карановац, Крагујевац, Неготин, Пожаревац, Смедерево, Шабац, Ваљево, Чачак, Милановац, Параћин, Свилајнац и Велико Градиште, и *паланке* - Бања, Ивањица, Кладово, Крупањ, Пожега, Рача, Текија и Трстеник и села са најмање 500 кућа. С обзиром да се Београд посматра као засебан тип градског насеља озакоњена су два типа градских насеља: вароши и варошице. Критеријуми разликовања били су вишеструки: величина, функције, архитектонска и комунална уређеност, преовлађујуће привредне делатности. *Вароши* су биле средишта околних управних и судских органа. Имале су здравствене функције са регионалном важношћу, док су верске функције углавном биле оријентисане на неколико насеља, осим ако нису епископска средишта. У архитектонском смислу преовладавао је рурални изглед, па чак је постојање репрезентативних грађевина и у самом центру била права реткост. У привредном смислу вароши су представљале центар ширег сеоског подручја и околних варошица, у почетку пре свега као центри за откуп стоке и пољопривредних производа, а временом и као снабдевачи села занатском робом. *Варошице* су имале улогу посредника између сеоских насеља и вароши, најчешће као центри за откуп пољопривредних производа. Поједине варошице су имале специфичне функције, као оне у којима су постојали рудници или потребе за превоз скелама. Ипак све су биле слабо интегрисане у систем насеља. У појединим случајевима села која су била среска седишта имала су предуслов за прелазак у варошице.



**Схема 11.** Систем насеља у Кнежевини Србији према Закону о местима од 16.06.1866. године  
(Извор: Којић, Б., 1970)

Према доступним подацима из нешто каснијег периода<sup>243</sup>, крајем 1900. године, Србија је имала 16 округа подељених у 81 срез и град Београд са засебном управом, а у оквиру тих срезова следећу административну поделу: број општина - 796; број вароши - 24; број варошица 58; број села 3217; број засеока 1003, односно, број насељених места уопште - 4302.<sup>244</sup>



**Карта 15.** Кнежевина Србија после Берлинског конгреса 1878. године  
(Извор: sr.wikipedia.org/wiki/Кнежевина\_Србија, 2016)

### 5.1.1. Допуна Закона о местима из 1885. године

Допуна Закона о местима из 1885. године<sup>245</sup> први је законски пропис који уводи обавезу израде регулационих планова за вароши и варошице мада су се појединачни правни институти урбанистичког законодавства јављали и раније. Овај закон дао је велики подстицај урбанистичком уређењу насеља у Србији. У чл. 7. Допуне закона прописано је да "кад се које место прогласи за варош или варошицу, дотична општина дужна је да у року од три године од дана издатог

<sup>243</sup> Административно-територијалне промене у НР Србији од 1834-1954 године, Прикази 13, Народна Република Србија - Завод за статистику, Београд, мај 1955. године, стр. 30.

<sup>244</sup> Територија данашње АП Војводине била је до формирања државе Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године под Аустро-Угарском, и то Банат и Бачка као саставни делови Краљевине Угарске, а Срем као саставни део Краљевине Хрватске и Славоније.

<sup>245</sup> од 21. априла 1885. године

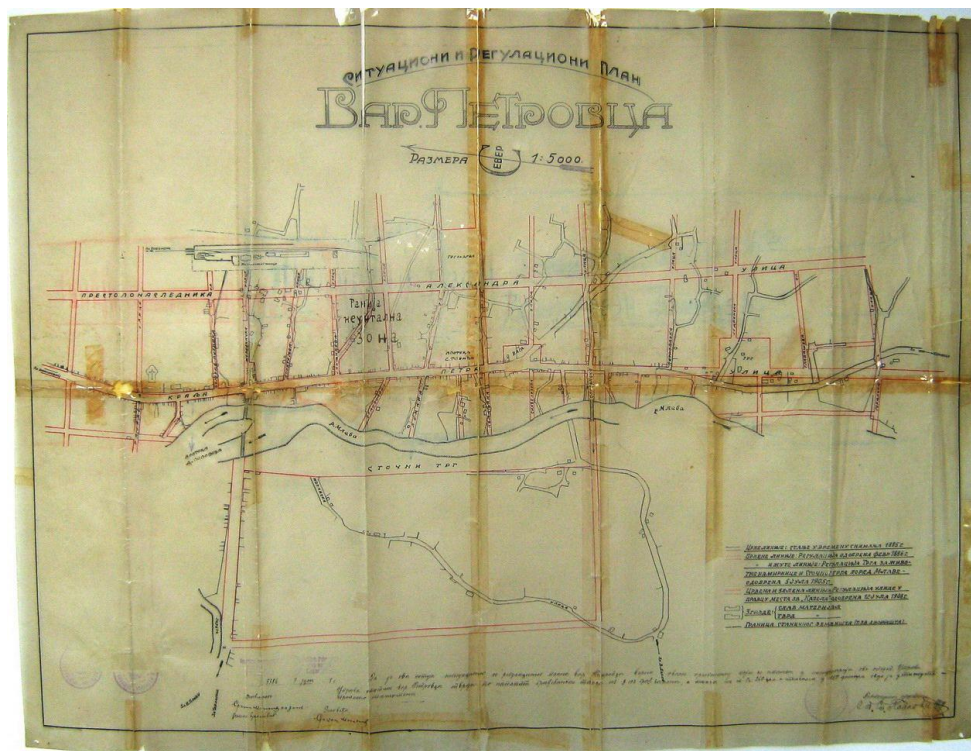
Краљевог указа о проглашењу изради правилан регулациони и нивелациони план нове вароши или варошице с обележењем варошког за зграде одређеног простора." Израђен план се подноси министрима унутрашњих дела и грађевина на одобрење, и, када се одобри, сачињава се у три једнака комада који се чувају у министарству унутрашњих дела и грађевина и у дотичној општини. Вароши и варошице се морају развијати по одобреном плану и "мимо тог плана неће се смети куће и друге зграде подизати." Одступања од одобреног плана су изузетна и могућа су само по нарочитом одобрењу министра унутрашњих дела и грађевина, а што ће се обавезно у план накнадно убележавати. Чланом 8. Допуне закона прописани су и рокови за израду регулационих планова: "Варош Београд и све садање вароши и варошице морају у року од три године да израде правилне планове регулације и нивелације и да их поднесу на одобрење министрима унутрашњих дела и грађевина." По тим одобреним плановима подизаће се куће и друге зграде у варошима и варошицама, а дата је и строга одредба: "Ни у којем случају не сме се мимо одобреног плана варош или варошица ширити ни распростирати". Ако дотичне општине у одређеном року не би ове планове на одобрење поднеле, или их не би дале израдити као што треба, министри унутрашњих дела и грађевина имали су обавезу да наложе "извршење тога на рачун дотичне општине". Оне, пак, вароши и варошице, које већ имају израђене и одobreне планове, морају их ускладити са Законом прописаним обавезама, а "сав трошак који се око тога учини наплатиће се прирезом од дотичне општине", по рачуну који је одобрио министар грађевина. "Овако ће се поступати и у оном случају, ако општине о којима гласи чл. 7. овог закона, не би поднеле или израдиле као што треба у одређеном року потребне планове."

Власт је била одлучна у томе да се планови израде и да се вароши и варошице развијају на плански начин, но, са израдом урбанистичких планова није ишло предвиђеним темпом. То се види из два расписа Министарства грађевина. У једном из 1886. године, захтевано је "да се планови регулације и нивелације што пре начине."<sup>246</sup> Међутим, ни после четири године нису сви регулациони планови били израђени, па се грађење често морало вршити без регулационог плана, на "привременим регулационим линијама". Да би се то спречило, Министарство

---

<sup>246</sup> Распис Министарства грађевина бр. 3375 од 24.08.1886. године

грађевина издаје распис (1889) "да се никоме давати не може привремена регулациона линија за подизање грађевине, док целокупан план регулације и нивелације не буде израђен и надлежно одобрен."<sup>247</sup> Исте, 1889. године, расписом од 10. јуна, регулисање Београдске вароши преноси се на општину.



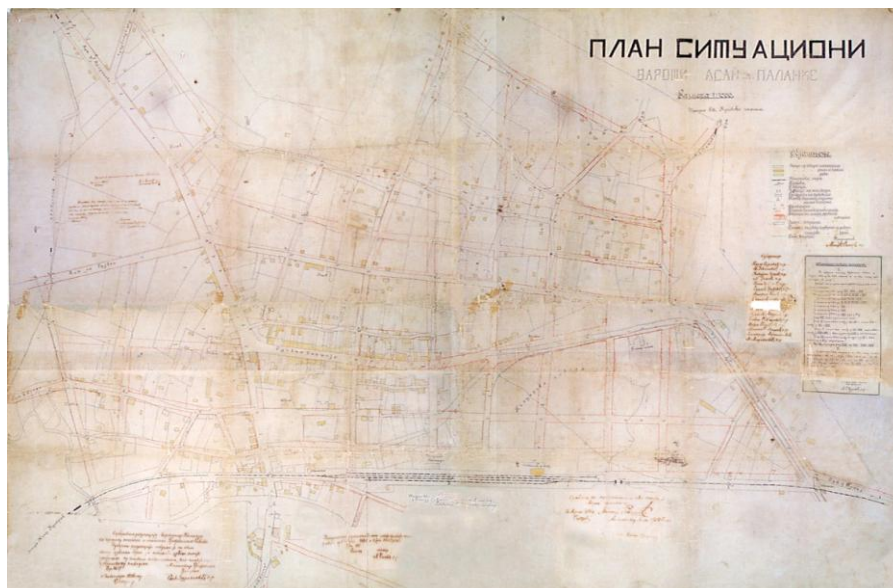
**Карта 16.** Регулациони план варошице Петровац из 1886. године  
(Извор: лична документација аутора)

Примери израђених и одобрених планова су бројни: фебруара 1886. је одобрена регулација за Петровац, чиме је постао прво насеље у пожаревачком крају које је добило урбанистички план (регулациони и нивелациони план), који није сачуван већ се о њему сазнаје посредно из копије коју је 1928. урадио Светолик Р. Карацић из Београда (Фелдић, Д., 2015); један од ретких примера смеле реконструкције старих вароши очуван је у регулационом плану Куршумлије из 1888. године<sup>248</sup> на коме је тадашњи министар грађевина потписао следећи текст: "Регулација Куршумлије да се по овом плану изврши као што је то мој претходник још 3-ег јануара 1885. год. одобрио."; План регулације вароши

<sup>247</sup> Распис Министарства грађевина бр. 2259 од 12.05.1889. године

<sup>248</sup> На коме је и геодетски снимак старе вароши

Крагујевац донет је 1891. године<sup>249</sup>, а његов аутор је био инжењер Лука Ивковић. Трифуновић наводи да је то био један од првих планова регулације градова у Србији усвојен на основу закона из 1885. године - Београд је, такав документ, тзв. Бешлићев план, донео 1893. године (Трифунувић, В., 2004); регулација за варошицу Сурдулицу (Регулациони план варошице Сурдулица) одобрена је од стране министра грађевина и министра унутрашњих дела 01.09.1892. године, а по претходно прибављеном мишљењу Грађевинског савета<sup>250</sup>; дана 5. септембра 1894. године одобрен је план за Смедеревску Паланку – министар грађевина, ђенерал Стеван Здравковић, потписао је: "Одобравам регулацију варошице Паланке по предлогу општине и мишљења Грађевинског савета", итд.



**Карта 17.** Ситуационо - регулациони план варошице См. Паланка из 1894. године  
(Извор: лична документација аутора)

У градовима у унутрашњости постојао је значајан раскорак између жељеног изгледа града и недостатка комуналних фондова у условима приватног власништва над земљиштем, те је било и честих одустајања од усвојених планова, односно предлога регулације који су били званично одбачени од стране министра. Примери таквих покушаја су Измена регулације улице Краља Милана и Чупићеве

<sup>249</sup> Нестао у светском рату. Познат из копија и сачуваних извода. План који је 1897. нацртао Феликс Каниц представља илустрацију Ивковићевог плана (Трифунувић, В., 2004).

<sup>250</sup> Највише стручно тело из области грађевинарства при Министарству грађевина – ревидира све пројекте, значајно је утицао на развој урбанизма и архитектуре у Србији. Могло би се рећи да је претеча данашње Комисије за контролу усклађености планских докумената.

у Крушевцу из 1911. године, Измена регулације улице Краља Милутина у Пироту из 1912. године, Измена регулације улице у Нишу из 1912. године и др. (Masura, V., 1982).

## **5.2. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ**

Краљевина Југославија је постојала од 1. децембра 1918. године до Другог светског рата. У Краљевини је важио режим јаке централизације. Надзорна власт је могла да задржи сваку одлуку од извршења уколико ју је сматрала незаконитом или противном законским наредбама власти, а занимљиво је да се законодавац није задовољио само контролом законитости општинског акта, како се она данас схвата, у ужем смислу, већ је широко поставио одредбу захтевајући да локални акти морају бити у складу и са законским наредбама власти, дакле и са подзаконским актима, што је представљало додатну могућност спутавања локалних органа при одлучивању и отварало путеве самовољном поступању надзорних органа.

### **5.2.1. Грађевински закон из 1931. године**

Прва југословенска држава преузела је правне системе и прописе свих земаља које су 1918. године ушле у њен састав, а тиме и различите системе грађевинског (урбанистичког) права. Из тих разлога је било нужно извршити хармонизацију, а након тога створити систем грађевинског (урбанистичког) права нове државе. Почетак процеса хармонизације било је објављивање "Југославенске техничке терминологије" 1920. године, а завршетак ступање на снагу Грађевинског закона из 1931. године.<sup>251</sup> Закон је урађен по пројекту Удружења југословенских инжењера и архитеката. Пројекат закона био је на дискусији у Министарству, у бановинама, већим градовима, Савезу градова, Удружењу инжењера и Савезу удружења власника зграда и земљишта. Као узор Грађевинском закону из 1931. године послужио је систем грађевинског права из

---

<sup>251</sup> "Службене новине Краљевине Југославије", бр. 133/1931 од 16. јуна 1931. године - до доношења овог прописа није било јединствених урбанистичких прописа. За територију Хрватске, Словеније, Славоније и Војводине постојали су "грађевински редови", док за Србију (изузев Београда), Македонију, Црну Гору и БиХ (изузев Сарајева) није било никаквих прописа. Новим, Грађевинским законом обухваћена је цела земља.



предратног доба, са видљивим утицајем грађевинског права земаља Аустро-Угарске Монархије. Под утицајем савремене светске литературе на квалитетан начин били су прописани инструменти урбане комасације и експропријације, чиме су успостављени темељи савременог система грађевинског права прве југословенске државе (Kahle, 2006).

Грађевински закон је обнародован 16. јуна 1931. године, а ступио је на снагу 6. децембра исте године. Обавезивао је градове да у року од 5 година израде и донесу **уређајне основе** које се састоје од:

1. Регулационог плана: "Представља графички пројекат - нацрт за уређивање и проширење једног места, уколико се то може цртежом представити ..."
2. Уредбе о извођењу регулационог плана: "... даје опис оних радова који се нису могли графички на плану представити ..." (значајно је да Уредба, поред прописа и ближих одредби, садржи и "... грађевински и финансијски програм уређаја..., приоритетни план о изградњи потребних јавних грађевина ..."), и
3. Грађевинског правилника, који "... одређује норме које се односе на градилишта и грађевине ...".

Закон даје обавезан садржај планског документа, утврђује поступак израде и доношења плана, и у оквиру њега, прописује да "пошто се изради идејна скица за регулациони план, то се ова доставља на **начелно одобрење** надлежној власти која врши преглед скице у погледу услова прописаних Грађевинским законом. Ако су поднети регулациони планови израђени у свему по Грађевинском закону и Правилнику о изради регулационих планова, онда се одобравају: за градове Београд, Земун и Панчево као и за сва седишта банских управа решењем Министра грађевина у сагласности са Министарским саветом, за све остале градове (вароши) решењем Министра грађевина, а за све варошице и трговишта решењем надлежног Бана. Министар грађевина одобрава планове за индустријска насеља, туристичка и климатска места у споразуму са Министром трговине и индустрије, а за бање и лечилишта у споразуму са Министром шума и рудника, који ово своје право могу пренети и на надлежног бана. Министар може да огласи читав град или варошицу вредним да му се очува историјско архитектонски карактер, а за такве градове или варошице, регулациони план и уредбу одобриће

Министар грађевина у споразуму са Министром просвете. Такође, Закон прописује и обавезу усклађивања претходно донетих и одобрених планова са одредбама Закона и прибављања одобрења на исте. Надлежна власт која одобрава регулациони план, уредбу о његовом извођењу и грађевински правилник - тј. Министар грађевина, Министарски савет и бан - може да тражи измене и допуне у предложеним регулационим плановима, уредбама и грађевинским правилницима или и да их потпуно одбаци. Општине морају ("имају") поступити по свим примедбама Министарства грађевина, односно банова, у противном ови могу наредити обуставу сваког грађења то јест да се у дотичној општини не може подићи ни једна нова грађевина док се по стављеним примедбама не поступи".<sup>252</sup> Дакле, већ у самом зачетку настанка института одобрења плана у урбанистичком законодавству Србије можемо видети његову "најтврђу" могућу варијанту - стручну контролу једног акта локалне самоуправе (регулационог плана) врши орган државне управе (Министарство грађевина) са правом да акт одобри (прихвати), модификује, одбаци или чак дерогира у потпуности.

Важно је истаћи и да је чл. 1. Закона прописано да ће посебном уредбом, коју прописује Министар грађевина у сагласности са Председником Министарског савета, бити одређено на које ће се градове и варошице примењивати Закон, што је недуго по доношењу Закона и учињено. Уредбом Министра грађевина бр. 1271 од 16. јануара 1932. године, одређени су градови (вароши) и варошице (трговишта) на која ће се применити тзв. први део Закона (Градови и варошице, чл. 1-126). У оквиру 10 административних јединица/територијалних целина - бановина, укључујући ту и подручје Управе града Београда (који са Земуном и Панчевом чини засебну административну јединицу), побројана су сва насеља (укупно њих 389), ближе означена као: аутономни град, велика општина, општина, град, варош, варошица, трг и трговиште.

Грађевински закон из 1931. године био је кодекс у најпотпунијем смислу те речи. Осим регулисања изградње грађевина и уређења градова и села и грађевинског земљишта, садржао је и одговарајуће одредбе за градитељску

---

<sup>252</sup> Види чланове 7, 10. и 17. Грађевинског закона ("Службене новине Краљевине Југославије", бр. 133/1931).

баштину. Закон је представљао "модерну тековину урбанистичке и социјалне науке и грађевинске легислативе" и заузео је "одлично место у међународном законодавству." (Krstić, B., 2006).

Београд је свој Генерални регулациони план по одредбама Грађевинског закона из 1931. године израдио тек 1939. године, док Грађевински правилник, као саставни део тог плана није ни урађен. Основни разлог кашњењу био је рад на припремању великог међународног конкурса за град Београд, који је требало да буде расписан 1941. године. Бомбардовањем Београда 6. IV 1941. године све иницијативе су обустављене (Vukotić Lazar, M., ur., 2008).

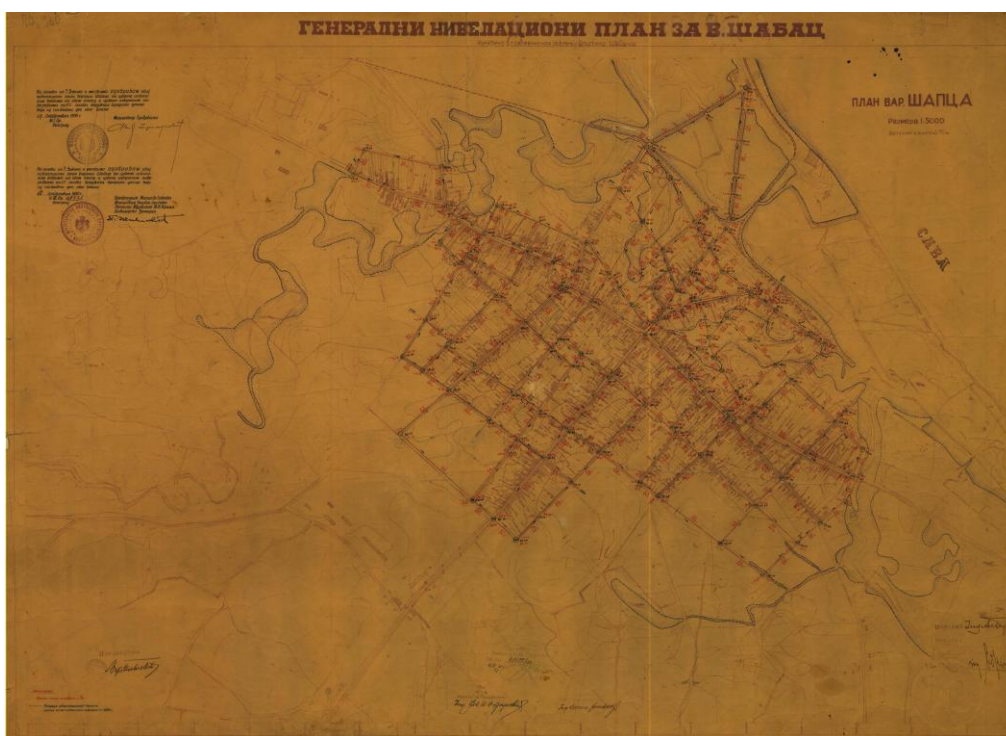


**Карта 18.** Генерални регулациони план Београда из 1939. године (P 1:10.000)  
(Извор: [www.urbel.com](http://www.urbel.com), 2015)

Политичко-друштвени и урбани развој био је угрожен и другим чиниоцима. Димић наводи да се у политичком животу југословенске краљевине од 1. децембра 1918. до 27. марта 1941. променило укупно 38 влада. У њима је дужност министара и заступника министара обављало чак 217 личности са често сасвим супротним политичким гледиштима, афинитетима, животним погледима,

искуством, образовањем. Трајање министарских мандата било је најчешће веома кратко, а континуитет је изостајао са свако новом променом. За готово све ministre је карактеристично да су на челна места у министарствима долазили без јасних визија шта и како треба радити. Са сваким новим министром стизали су и нови помоћници, нови начелници, нови службеници, што је смене министара чинило драматичнијим. Тако је државна политика у сваком министарству губила начелан, а добијала изразито политички, партијски, лични печат (Димић, Љ., 2013).

У складу са решењима Грађевинског закона регулационе планове добили су, осим Београда, и Блаци (1934), Загреб (1938), итд. Шабац је свој Генерални план израдио само годину дана раније (1930).



**Карта 19.** Генерални нивелациони план за в. Шабац (Р 1:5.000)  
(Извор: Град Шабац-Градска управа, 2012)

### **5.3. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ**

Период који је уследио након окончања ратних сукоба 1945. године био је првенствено период у коме је у Србији и Југославији било неопходно обновити порушени градитељски фонд, али истовремено и тренутак када су се покушала

успоставити нова идејна устројства, која би одредила политику и смер не само друштвено-политичког већ и урбанистичког деловања.

Планирање у Србији било је централизовано, а место урбанизма тражено је у оквирима планске привреде: "У социјалистичкој заједници планска привреда је основ друштвено-економског развоја, а регулациони планови насеља или територије су саставни део привредног плана - метод његове реализације" (Момчиловић, Д. и Кортус, Ј., 1953). Урбанизам у изградњи социјализма добија нови подстицај и повољне услове за развој, добија нову садржину - "остварење најповољнијих услова за живот најширих народних маса и за непрестано подизање животног стандарда народа." Материјални услови живота, пре свега услови рада, становања, друштвеног живота, снабдевања и транспорта, одмора и разоноде, добијају своју усклађену, развијену материјалну базу свесним и планским деловањем у просторном усклађивању не само насеља већ и региона и целе земље. Од претежно уметничко-ликовне делатности урбанизам прераста у науку о планском размештају производних снага.<sup>253</sup>

Почетак овог периода карактерише интензивна просторно-планска активност која се развијала на предратној пракси, пракси планирања у Совјетском Савезу, као и под утицајем француског, енглеског, немачког и чешког искуства. Урбанизмом су се бавиле углавном архитекте (свих 47 урбанистичких планова колико их је израђено у Урбанистичком заводу НР Србије у периоду од 1946. до

---

<sup>253</sup> Један од визионара који су критиковали традиционалне генералне урбанистичке планове као "сређена и једном заувек завршена уметничка дела" и који се окренуо захтевима социјалистичког друштва у коме је планирање постало основни инструмент развоја био је и Никола Добровић, први директор Урбанистичког института Министарства грађевина Србије основаног 27. новембра 1945. године одлуком Министарства грађевина Србије. Уредбом о оснивању Урбанистичког института издатом је од стране "Председништва владе НР Србије" 23. марта 1946. године, Институт званично постаје "научно и стручно радно тело за изградњу теорије и праксе урбанизма", као и за решавање конкретних урбанистичких задатака на територији НР Србије, а првенствено за израду уређајних основа Београда. У циљу популисања "теорије и праксе урбанизма", у Урбанистичком институту су се одржавали курсеви и јавна предавања и публиковали часописи, брошуре и књиге (Dobrović, N., 1946). У исто време, Институт је започео рад на систематичном и стрпљивом прикупљању документације и статистичких података за потребе урбанистичког планирања, архитектонског пројектовања и будућег уређења Београда. Преласком на тзв. планску привреду, одлучено је да "Урбанистички институт" уђе у састав "Планске комисије НР Србије" и да се финансира из њеног редовног буџета, при чему добија и нови назив: Урбанистички завод НР Србије. "Планирање у макроразмерама, тј. централно планирање и одлучивање на националном нивоу, нарочито у области привреде, током пете деценије XX века, промовисано од стране Добровића и кругова професионалаца проистеклих из новоформираног Урбанистичког института (1945), постаће "владајућа идеологија" у планирању градова и обележиће наредне деценије до пред сам крај XX века" (Вукотић Лазар, М., 2015).

1951/2. године потписале су архитекте!)<sup>254</sup>, а просторно планирање је тек стицало своју мисаону и научну подлогу.

### 5.3.1. Основна уредба о генералном урбанистичком плану из 1949. године

Први послератни југословенски пропис у области планирања простора (и насеља) је **Основна уредба о генералном урбанистичком плану из 1949. године**<sup>255</sup>, заснована на начелу да се изградња градова, места и срезова<sup>256</sup> може вршити само сагласно генералном урбанистичком плану<sup>257</sup>, који је дефинисан као акт којим се "усмерава урбанистички развитак града, места или среза с обзиром на перспективе које даје привредни план, као и перспективе развитака производних снага уопште, повећање насељености и подизање друштвеног живота града, места или среза"<sup>258</sup>.

У својих 17 чланова, ова Уредба је поставила све основне садржаје и поступке неопходне за почетни развој урбанистичког планирања (надлежности, организацију институција, односе планова, стручне савете, јавни - "општи" увид и друго) на јасан и ефикасан начин, чија је суштина задржана у донетом републичком закону 1961. и 1965. године, а деловала је све до прага "новог устава" и закона из 1974. године и његове допуне из 1985, која је довршила тај, и такав, (нови) концепт у пуном облику.

Поменута управна решења (као и концепт "планске привреде" и "петогодишњих планова") су имала велики значај за почетно стварање основних предуслова за обнављање уништеног друштва, за формирање сасвим нове, револуционарне економије у државном власништву, за активирање градских фондова јединица за смештај (бројних) нових грађана, за (полетан) и брз развој

---

<sup>254</sup> Детаљније види у: Митровић, М., ур. 1953.

<sup>255</sup> "Сл. лист ФНРЈ", бр. 78/49 од 09.09.1949. (у примени од 14.09.1949)

<sup>256</sup> Управна подела територије Србије трпела је у периоду након Другог св. рата честе промене, а с времена на време долазиле су и промене у надлежностима и организацији државне власти, да би се на основу стечених искустава одговорило све новим и новим потребама вођења општедржавних и локалних послова. У нашој иначе бурној историји административно-територијалних промена ниједан период није био тако динамичан као период од 1945-1952. године.

<sup>257</sup> Иако "у планској привреди не може бити места непланској изградњи и даљем стихијском развоју насеља" (Момчиловић, Д., Кортус, Ј., 1953), пракса казује да план није био предуслов изградње у целини, осим објеката капиталне изградње.

<sup>258</sup> чл. 1. став 2. Уредбе

градског живота у Србији, а и за усмеравање урбанистичке дисциплине у Србији.<sup>259</sup>

"Основна Уредба о генералном плану претставља солидну законску основу за плански развој наших градова. Но она одређује само основне контуре тако да је у ближој будућности треба допунити низом законских прописа. Основне одредбе о озакоњењу генералног плана, демократичност поступка при његовом доношењу и одредба о његовом усклађивању са привредним планом обележавају њен прогресивни карактер" (Момчиловић, Д., Кортус, Ј., 1953).

Уредбом су прописани: надлежност за доношење генералног урбанистичког плана, надлежност за вршење урбанистичких послова и надлежност за техничку израду плана.

Народни одбор<sup>260</sup> града, места, односно среза<sup>261</sup>, одређен је као орган надлежан за доношење урбанистичког плана. Поред доношења плана као општег акта, што је у суштини нормативно-правни посао, Основна уредба уређује обављање још две врсте послова у овој области - урбанистичке послове и послове техничке израде генералног урбанистичког плана.

За обављање урбанистичких послова оснивају се урбанистички савети при Комитету за локалну привреду и комуналне послове Владе ФНРЈ<sup>262</sup>,

---

<sup>259</sup> Ференчак сматра да су кроз оваква решења "... уграђени и капитални, или детаљни, узроци многих проблема који ће (осим општијих друштвених законитости) онемогућити неопходан квалитет и одрживост решења у домену управљања земљиштем, урбанистичког планирања, изградње станова - чије негативне последице су видљиве у Србији и делују и данас." (Ференчак, М., 2015)

<sup>260</sup> Први НО нису бирани на изборима, већ су их постављали виши органи власти, што је омогућавало да се функција власти централизује у њиховим рукама.

<sup>261</sup> Управна подела територије Србије трпела је у периоду након Другог св. рата честе промене, а с времена на време долазиле су и промене у надлежностима и организацији државне власти, да би се на основу стечених искустава одговорило све новим и новим потребама вођења општедржавних и локалних послова. У нашој иначе бурној историји административно-територијалних промена ниједан период није био тако динамичан као период од 1945-1952. године.

<sup>262</sup> Савезним уставом из 1946. били су предвиђени комитети у хијерархијском низу као нижи органи у односу на министарства. Комитети су оснивани у областима у којима је тежиште било на републичким органима, тако да су комитети савезне Владе имали координативно-директивну улогу. Уставом из 1946. предвиђени су Комитет за просвету и културу, народно здравље и за социјално старање. Даљим развојем управе и јачања централизације број комитета ће се повећавати. Послове укинутих Савезних министарстава 1950-их углавном преузимају новоосновани комитети, генералне дирекције и савети са циљем провођења децентрализације и децентрализације. То ће бити нови смер Владе Федеративне Народне Републике Југославије која већ 1950-их година декларативно настоји да оријентише своју политику ка децентрализацији, а 1960-их година такав политички програм биће формулисан као социјалистичко самоуправљање, које је требало да створи социјализам југословенског класног јединства.

министарствима комуналних послова народних република и извршним одборима градских и среских народних одбора, а при извршним одборима месних народних одбора уколико њихово оснивање буде предвиђено прописима народних република.

Иако Уредба не садржи опис послова, из одредаба о начину оснивања и постављања чланова може се закључити да су урбанистички савети обављали послове одговарајуће управе у решавању о појединачним стварима из области урбанизма, као и појединачним питањима из ове области везаним за спровођење генералног урбанистичког плана или пак за одлучивање, односно опредељивање за поједина решења у поступку припремања тог плана. На овакав закључак наводе поједине одредбе које дају могућност урбанистичким саветима да за решавање о појединим урбанистичким питањима позивају истакнуте културне и научне раднике, који у решавању могу да учествују са свим правима чланова Савета.

Урбанистички савет је, очито, имао улогу званичне стручне институције која је доносиоцу плана, одговарајућем народном одбору, била гарант за стручну заснованост и провереност оптималности решења предложеног у генералном урбанистичком плану или појединачне одлуке која се у овој области доноси.

Послови на изради урбанистичког плана названи су техничком израдом генералног урбанистичког плана. За обављање ових послова могли су се основати *урбанистички заводи* при Комитету за локалну привреду и комуналне послове Владе ФНРЈ, при министарствима комуналних послова народних република и при народним одборима (града, места и среза). Друга могућност, као алтернатива претходној, била је да се у народним одборима код којих не постоје урбанистички заводи поставе при повереништвима за комуналне послове стручна лица за обављање техничких урбанистичких послова. Иако у Уредби није прописано шта се сматра под "техничким урбанистичким пословима", из концепта целокупног решења може се закључити да се ради о самој техничкој изради генералног урбанистичког плана према опредељењима и инструкцијама урбанистичког савета, као и на изради појединачних урбанистичко-техничких услова инвеститорима изградње објеката.

Сагласно пропису о изради урбанистичких планова као и Закону о привредном плану и државним планским органима, у републикама и покрајинама



су основани урбанистички заводи. Овај организациони облик обављања делатности у области урбанизма био је доминантан до 1950. године када је ступила на снагу Уредба о ликвидацији државних предузећа<sup>263</sup>, након чега се формирају јавне установе (јавне службе) које обављају урбанистичку делатност као послове од посебног друштвеног интереса. Овакав начин организовања заснивао се на Основној уредби о установама са самосталниом финансирањем која је донета 1953. године<sup>264</sup> и била у примени све до 1976. године када су извршене значајне реформе у савезном и републичком законодавству.

У периоду важења Основне уредбе о ГУП-у, урбанистички план и сам плански поступак били су не само "државни посао", већ је план доношен у поступку који је имао бројна обележја бирократске процедуре, у коме државни органи међусобно "комуницирају" и "размењују" сагласности и директиве.

Одлука о изради генералног урбанистичког плана најпре је доношена на основу плана министра за комуналне послове република (чијим је средствима и финансирана његова израда), док касније одлуку доносе општине, а усвајају их надлежни народни одбори за своје подручје. Ако је о "првенству" за израду планова (тзв. приоритетима планског уређења) могуће судити на основу увида у преглед планова који су у периоду од 1946. до 1952. израђени у Урбанистичком заводу Србије<sup>265</sup>, онда се закључује да су, осим Београда, за плански развитак привреде у Србији у том периоду били од значаја градови Лесковац, Неготин, Чачак, Крупањ, Нови Сад, Шабац, Трстеник, Пожаревац, Ранковићево (данас Краљево), Титово Ужице, Смедеревска Паланка, Младеновац, Светозарево (данас Јагодина), Суботица, Приштина, Крагујевац, Ниш, Сремска Митровица, Смедерево, и Горњи Милановац, затим, две бање - Соко Бања и Матарушка Бања, и већи број рударско-индустријских насеља: Бор, Лиса, Алексиначки рудници, Звечан, Рудник Ресавица, Рудник Морава, Рударско насеље-Аранђеловац, Рудник Бујановац, Ждрепане, Рудник Стамница, Рудник Рудник, Насеље ХЦ Зворник, Рудник Мачкатица, Насеље Турица, Рудник Мајданпек, Насеље код Прибоја,

---

<sup>263</sup> "Сл. лист ФНРЈ", бр. 57/51

<sup>264</sup> "Сл. лист ФНРЈ", бр. 51/53

<sup>265</sup> Изузимајући Београд, главни град ФНРЈ, делокруг рада Урбанистичког завода обухватао је целу територију НР Србије све до 1950. године, током које долази до формирања посебног завода АП Војводине.

Рудник Рудовци, Индустијско насеље Беочин, Насеље код Аранђеловца, Рудник Лубница, Насеље Барајево, Језеровац, Индустијско насеље Јасика, Шупља стијена и Градац и Рудник Сасе.



**Карта 20.** Регулација градова



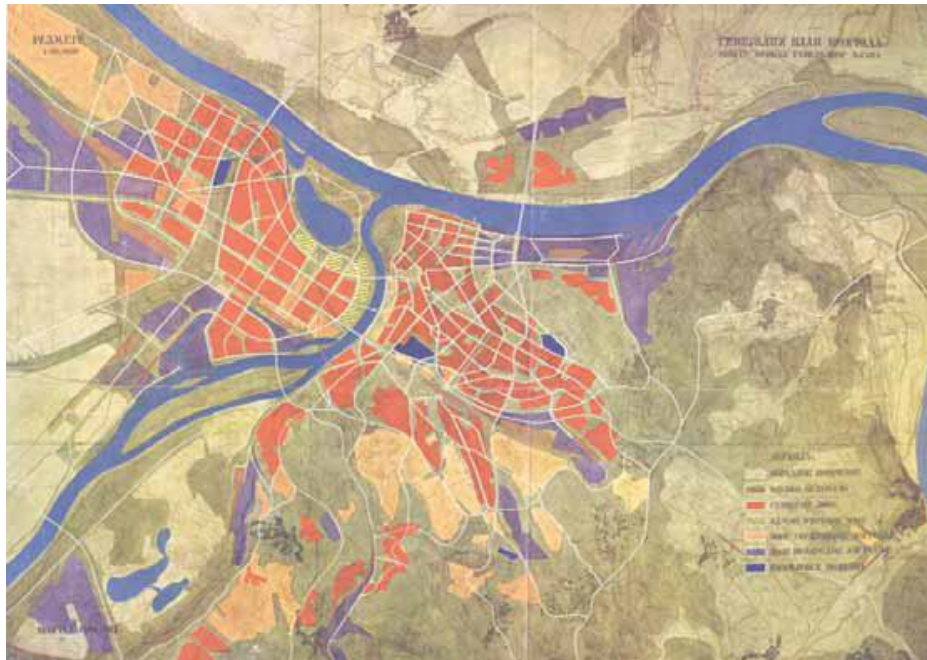
**Карта 21.** Регулација рударско-индустијских насеља

(Извор: Митровић, М., ур. 1953.)

У овом периоду планирањем поред архитеката почињу да се баве и други стручњаци (на изради ГУП-а Београда - усвојен од стране Градског народног одбора Београда 20. октобра 1950. године - на пример, сарађивао је низ стручњака за хидротехничка питања, водовод, канализацију, железнички и градски саобраћај, као и еколошке проблеме), оснивају се урбанистички заводи у свим већим центрима и све већи број градова добија урбанистичке планове.

Приметан је и развој наше урбанистичке теоретске мисли, а у праксу (просторног) планирања уводе се научне методе. Средином 50-их година урбанизам прелази оквире пројектовања градова и добија нову садржину рада у просторном, регионалном и земаљском планирању. Читаве студијске и пројектантске организације урбаниста и планера раде на планирању простора ширих од насељског и територијалном усклађивању планског размештаја производних снага. "Ово усклађивање је неминовно, да би се спречили огромни економски губици и омогућило правилно одвијање производних процеса у

целини. У зависности од размештаја производних снага и у складу са њим врши се и размештај станова, друштвених објеката и свих осталих објеката инвестиционе изградње." (Момчиловић, Д., Кортус, Ј., 1953).



**Карта 22.** Генерални план Београда из 1950. године (Р 1:10.000)  
(Извор: [www.urbel.com](http://www.urbel.com), 2015)

ГУП као основни плански документ израђивао се кроз више фаза-корака: основне поставке (утврђује их извршни одбор надлежног средског, односно градског народног одбора уз сагласност главних инвеститора); израда нацрта плана; контрола и давање сагласности од стране надлежног вишег органа (одбора) уз истовремено организован јавни увид; поступање по директиви виших органа; усвајање плана.

Уредбом је било предвиђено да основне поставке ГУП-а потребне за изградњу нових места и насеља, пропише председник Комитета за локалну привреду и комуналне послове Владе ФНРЈ у сагласности са председником Савезне планске комисије, но, тај подзаконски акт није донет.

Решење о стручној контроли и прибављању одобрења на план из Грађевинског закона из 1931. године, на известан начин је реинтерпретирано у Основној уредби о генералном урбанистичком плану. Ту је прописано<sup>266</sup> да када је

<sup>266</sup> Види чл. 10. Основне уредбе о генералном урбанистичком плану ("Сл. лист ФНРЈ", бр. 78/49).

нацрт генералног урбанистичког плана израђен и када га надлежни извршни одбор (града, места, односно среза) у начелу прихвати, нацрт се излаже на општи увид и истовремено шаље на сагласност вишем извршном одбору и министру комуналних послова народне републике, свим заинтересованим главним инвеститорима и планској комисији народне републике.<sup>267</sup> Нацрт генералног урбанистичког плана остаје на општем увиду месец дана, а у истом року виши органи дужни су да дају своју сагласност, односно да се изјасне о нацрту плана.

Занимљиво је запазити да не постоји само једно тело/орган који врши контролу ГУП-а и даје сагласност, већ је у питању читав низ државних органа на различитим управним нивоима (виши извршни одбор; министар комуналних послова народне републике; заинтересовани главни инвеститори; планска комисија народне републике; савезни органи). Овакво решење последица је административно-централистичког начина управљања. Основне одреднице таквог управљања су државна тела која су у строгом хијерархијском систему, а период до почетка 1950-их карактерише и интензивно грађање мреже државних управних органа, што је приметно и из саме Основне уредбе.

Директиве надлежних виших органа дате на нацрт ГУП-а биле су за извршни одбор обавезујуће и он је морао да их се држи (јасно изражена хијерархија у устројству надлежних органа власти). Уколико се директиве надлежних виших органа управе разилазе, решење доноси министар комуналних послова народне републике у сагласности са председником планске комисије народне републике, односно председник Комитета за локалну привреду и комуналне послове Владе ФНРЈ у сагласности са председником Савезне планске комисије, ако су у питању директиве савезних органа.

Поступак за измене и допуне ГУП-а покреће се по решењу надлежног ИО, или на тражење министра комуналних послова народне републике. Обавеза усклађивања ГУП-а са привредним планом, кроз покретање поступка од стране извршног одбора за његову измену и допуну када није у складу са привредним планом, посебно је апострофирана и у одредби чл. 13. став 2. Уредбе.

---

<sup>267</sup> ФНРЈ: Закон о општедржавном привредном плану и државним органима за планирање од 03. јуна 1946. године (планске комисије на свим нивоима; "највиши израз административне интервенције државе"). Председник Републичке планске комисије у периоду од 1945. до 1948. године био је Милентије Поповић. Дана 01. марта 1951. године укинута је како савезна планска комисија, тако и републичке комисије (део процеса самоуправљања).

Иако подзаконски пропис о основним поставкама ГУП-а никада није донет, о ближој садржини урбанистичког плана можемо да закључимо из следећег навода: "И сам генерални план, укључујући правилник, етапни план и финансиски план, постаје, после усвајања од пленума народног одбора, закон обавезан за све појединце и установе" (Момчиловић, Д., Кортус, Ј., 1953). С обзиром да је новац дистрибуиран из једног центра и привредом је из њега управљано, претпоставка је да су етапни и финансијски план били предмет значајније контроле од стране вршиоца контроле и давања сагласности, него сам урбанистички – или како се то тада говорило пројектантски део ГУП-а.

Уредбом је прописано и да "сваки ГУП обухвата своје подручје као целину и као део ширег подручја у чији састав оно улази".<sup>268</sup> Из ове одредбе може се закључити да планови ужих подручја треба да буду усклађени, односно да подлежу обавези усклађивања са плановима ширих подручја у чији састав улазе, а што је принцип који се и данас примењује.

### **5.3.2. Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању из 1961. године**

Први посебан закон из области просторног и урбанистичког планирања у Србији био је **Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању**<sup>269</sup> донет 1961. године. Овим законом, постављена је нормативна основа просторног планирања у Србији, с обзиром да је то био први републички урбанистички закон који установљава обавезу израде просторних планова. Његовом доношењу претходиле су југословенске *"Тезе за закон о просторном планирању и урбанизму"* (1958) и савезни *"Нацрт општег закона о просторном планирању ФНРЈ"* (1961). Планирање простора ширег од насељских било је новина, која је, разумљиво, праћена недореченошћу и методском неразрађеношћу, али је истовремено и крупна, преломна промена дотадашње праксе. Изменом и допуном закона из 1965. године (уследила након Устава из 1963. године)<sup>270</sup>, сви

<sup>268</sup> Чл. 2. став 3. Уредбе

<sup>269</sup> "Сл. гласник НРС", бр. 47/61 и "Сл. гласник СРС", бр. 14/65, пречишћен текст 30/65

<sup>270</sup> Преображаји у законодавству изградње насеља остварују се упоредо са друштвено-економским преображајем који ће се правно конституисати Уставом из 1963. године. Тиме ће се створити

плани се називају просторним, са основном поделом на урбанистичке и регионалне. Њиме се први пут успоставља изричито категорија регионалних просторних планова општина. Овим законом, донетим 1961. године, извршена је подела послова у просторном планирању на нормативно-правне и управно-надзорне. Нормативно правни послови обухватили су доношење просторних и урбанистичких планова, при чему су за доношење РПП надлежни били представнички органи политичко-територијалних јединица на чијем подручју се налазио регион, а урбанистичког народни одбори општине, односно народни одбор града Београда. Управно-надзорне послове вршили су органи управе надлежни за послове урбанизма и органи одговарајућих инспекцијских служби. Ови органи су поступали и решавали у појединачним управним стварима према прописима којима је у то време био уређен општи управни поступак. За организовање одговарајућих служби и организација за припрему, односно израду просторних планова, старао се орган надлежан за доношење плана. Израда просторних планова је сматрана посебним стручним послом којим нису могли да се баве органи управе. Плански акт је могла да израђује установа или друга организација која је овлашћена посебним прописима. Израдом планског акта могли су да се баве и појединци (физичка лица) која су за то овлашћена посебним прописима. У периоду 1964-1965. стручни послови у области планирања простора обављани су превасходно у специјализованим урбанистичким организацијама организованим као урбанистички институти, заводи, односно управне организације, или пак као други облик организовања.

Доношењем Закона о савезним органима управе (1965)<sup>271</sup>, укидају се савезне установе, па Савезни завод за урбанизам и комунална и стамбена питања, као организација у оквиру савезне управе, престаје да постоји. Под именом Југословенски институт за урбанизам и становање наставио је са радом као самостална радна организација. У периоду од 1967. до 1970. долази до наглог ширења мреже урбанистичких организација. Према подацима Комисије за

---

уставна основа и за темељит преображај овог законодавства. То више није била "измена и допуна" закона, то је био подухват стварања новог законодавства у нашој земљи (Krstić, B., Rajović, D., 1987).

<sup>271</sup> "Сл. лист СФРЈ", бр. 11/65

урбанизам и просторно уређење Савезне скупштине<sup>272</sup>, број специјализованих организација у Србији се са 34 повећао на 38, док је на нивоу Југославије са 70 у 1967. години, њихов број нарастао на 105 организација у 1970. години. Претходно основани Завод за урбанизам и пројектовање Косова је, посебним Законом о оснивању<sup>273</sup> 1974. године трансформисан, при чему му је делокруг проширен пословима на изради РПП и генералних и детаљних урбанистичких планова, као и пословима на организацији стручних служби у Покрајини. У овом периоду приступа се изради већег броја урбанистичких и просторних (општинских и регионалних) планова, а њихова израда се више не финансира из буџета него из следећих извора: буџета општине, разних доприноса и пореза, дела градске ренте, удружених средстава непосредно заинтересованих радних организација, великих инвеститора, привредних грана и асоцијација. Тражи се формула интегралног планирања друштвено-економског и просторног развоја. Улога и садржај планова се мењају и налаже се усаглашавање постојећих планова са новим законским одредбама. Урбанистички план треба да буде заснован на плану друштвено-економског развоја, па се израђује и доноси у следећим видовима и по следећем редоследу: - урбанистички програм, - генерални урбанистички план, - детаљни урбанистички план. Овакав ће систем планирања бити потврђен 1965. године и задржан све до 1974. Био је ово след у коме су најпре дефинисане програмске основе друштвеног и привредног развоја града, а тек затим локациони и функционални услови и најзад, кроз детаљне планове, технички елементи уређења простора. Но, овим је законом, што није било добро, дата могућност да детаљни план "по обиму (...) може бити рађен (...) за део насеља, односно за зону, или за одређену врсту радова (...) - тако је не мали број градова Србије, искористивши могућност израде детаљних планова само за делове града, озбиљно запустио извесна подручја урбане територије." (Масуга, V., 1983)

И у првом "правом" урбанистичком закону у Србији, Закону о урбанистичком и регионалном просторном планирању налазимо даљу разраду института одобрења плана. Предлог плана се, пре усвајања од стране органа надлежног за његово доношење, доставља на разматрање среском народном

---

<sup>272</sup> Детаљније видети у: *Основа политике урбанизма*, Комисија за урбанизам и просторно уређење Савезне скупштине, Београд, 1971.

<sup>273</sup> "Сл. лист САПК", бр. 1/70

одбору, односно надлежном обласном, покрајинском или републичком извршном већу<sup>274</sup> који предлог плана разматрају са гледишта среза, односно аутономне области, аутономне покрајине или Републике као целине. Ако ти органи утврде да предлог има битне недостатке упознаће са својим примедбама орган надлежан за доношење плана; ако ти органи не доставе своје примедбе на предлог плана у року од три месеца од пријема предлога, орган надлежан за доношење плана може одлучивати о усвајању плана и без примедба ових органа.<sup>275</sup>



**Карта 23.** ГУП Београда из 1972. године. План намене површина (Р 1:20.000)  
(Извор: [www.urbel.com](http://www.urbel.com), 2015)

У овом периоду интензивно се ради и на континуираном унапређењу законодавства: арх. Б. Крстић приређује две збирке прописа из области урбанизма и просторног уређења које служе као основ за припрему и унапређивање домаћих

<sup>274</sup> Извршно веће Скупштине Социјалистичке Републике Србије је био назив за владу у Социјалистичкој Републици Србији, од 1953. до 1990. године, док је у периоду од 1945. до 1953. коришћен назив Влада. Извршно веће је према Уставу СР Србије представљало извршни орган Скупштине Социјалистичке Републике Србије и сачињавали су га - председник, један или више потпредседника, чланови које бира скупштина и републички секретари (*министри*). Званични називи владе током постојања СР Србије, од 1945. до 1990. године, били су: Народна влада Србије - од 1945. до 1946. године; Влада Народне Републике Србије - од 1946. до 1953. године; Извршно веће Народне скупштине Народне Републике Србије - од 1953. до 1963. године; Извршно веће Скупштине Социјалистичке Републике Србије - од 1963. до 1990. године. Такође, у званичној употреби користио се и назив Републичко извршно веће (РИВ), да би се разликовало од Савезног извршног већа (СИВ). Често су се користиле и скраћене варијанте имена - Извршно веће СР Србије или Извршно веће Србије.

<sup>275</sup> Види члан 7. Закона о урбанистичком и регионалном просторном планирању ("Сл. гласник НРС", бр. 47/61).



прописа, али и за контролу и стварање праксе везано за квалитет наших планова и планирања (Krstić, B., ur., 1968; 1969).

### 5.3.3. Закон о планирању и уређењу простора из 1974. године

Друштвено-политички систем у Југославији наставља да се мења уставним амандманима 1971. године, а промене су правно уобличене Уставом из 1974. године, када Југославија постаје конфедерација националних држава. Исте године донет је и Устав Социјалистичке Републике Србије, по коме су Војводина и Косово (из ранијег назива избачена је Метохија) добиле велика овлашћења и права.

Нови **Закон о планирању и уређењу простора**<sup>276</sup>, донет након уставних реформи 1971. и 1974. године у СР Србији, примењивао се само на територији Републике без територија САП. Пре овог закона, донет је Закон о просторном планирању ("Сл. лист САПК", бр. 31/71)<sup>277</sup>, чијим је ступањем на снагу (06.01.1972. године) на подручју САП Косово престала примена републичког закона СР Србије из 1961/65. године. Године 1974. донет је и Закон о изради регионалних просторних планова у САП Косово ("Сл. лист САП Косово", бр. 13/74), једини ове врсте у бившој СФРЈ. Закон о планирању и уређењу простора за Војводину донет је 1976. године<sup>278</sup>. Доношењем покрајинских закона уводе се две нове суверене територије које законом уређују простор, а једна се (Србија) за тај простор редукује (Krstić, B., Rajović, D., 1987).

**Стручним пословима**, према Закону из 1974. сматрани су само послови на изради просторних и урбанистичких планова. Планске акте су могле да израђују организације удруженог рада<sup>279</sup>, друге организације и органи<sup>280</sup>, ако испуњавају

---

<sup>276</sup> "Сл. гласник СРС", бр. 19/74

<sup>277</sup> По свом садржају представљао је развијен облик одговарајућег закона Србије из 1961-65. године

<sup>278</sup> "Сл. гласник САПВ", бр. 1/76

<sup>279</sup> У току примене овог закона организације удруженог рада конституисале су се према Закону о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада ("Сл. лист СФРЈ", бр. 22/73 и 63/73), а после 1976. године према Закону о удруженом раду ("Сл. гласник СРС", бр. 53/76). Сходно Закону о удруженом раду било је правно могуће конституисати различите облике удруживања рада и средстава који су могли да се упишу у судски регистар за обављање делатности просторно и урбанистичко планирање, као што су: основна организација удруженог рада, радна организација и сл.

два услова: да су регистроване за обављање делатности просторно и урбанистичко планирање, и да у сталном радном односу имају прописани број радника са одговарајућим степеном стручне спреме и годинама радног искуства. **Органи управе** се нису морали регистровати за ту делатност, јер је реч о делокругу који се утврђивао актом надлежне скупштине друштвено-политичке заједнице. У овом периоду за вршење одређених стручних послова од интереса за друштвено-политичку заједницу, а који претежно захтевају примену стручних и научних метода, оснивају се републичке, градске или општинске управне организације. Управне организације могле су се оснивати као заводи за стручне послове чије обављање захтева примену посебних стручних и научних метода и као дирекције за обављање привредних и са њима повезаних стручних послова, чије обављање захтева организациону и функционалну самосталност. Што се тиче конституисања и начина остваривања посебног друштвеног интереса у овој делатности, примењивао се други одговарајући закон о комуналним радним организацијама које врше делатност од посебног друштвеног интереса. Контрола остваривања друштвеног интереса вршена је углавном кроз учествовање друштвене заједнице преко представника у управљању и давању сагласности на одређена акта организације (статут, програм развоја и др.).<sup>281</sup>

Након 1974. године, приметно је трансформисање највећег броја урбанистичких организација у организације удруженог рада које обављају делатност од посебног друштвеног интереса. Поред просторног и урбанистичког планирања, ове организације су имале регистроване и друге делатности, најчешће делатност пројетовања грађевинских објеката. Тиме су се ангажовањем кадрова сличних или истих стручних профила на пословима који су се уговарали непосредно са инвеститорима, остваривали додатни приходи који су, по правилу,

---

<sup>280</sup> Другим органима и организацијама у овом смилу треба сматрати органе управе (општинске, градске, републичке) и управне организације. Према Закону о управи ("Сл. гласник СРС", бр. 52/74, 53/76, 53/78 и 27/79) у друштвено-политичкој заједници могле су се оснивати организације за вршење одређених стручних послова од интереса за друштвено-политичку заједницу, с тим што овај закон не познаје различите облике организовања ових организација. Према Закону о државној управи ("Сл. гласник СРС", бр. 9/80, 18/80, 7/82, 46/84, 6/85 и 24/85) и његовим решењима која су се у посматраном периоду примењивала, органи управе могу да врше и стручне послове који име се ставе у надлежност одговарајућим актом органа друштвено-политичке заједнице.

<sup>281</sup> У време ступања на снагу Закона из 1974. на начин остваривања посебног друштвеног интереса у области просторног и урбанистичког планирања примењивао се Закон о радним организацијама које врше комуналне делатности од посебног друштвеног интереса ("Сл. гласник СРС", бр. 45/70).

знатно премашивали приходе остварене израдом просторних и урбанистичких планова. То је довело, око 1980. године, до значајне промене слике мреже урбанистичких организација, тако да су оне сведене на минималан број, тачније, организације специјализоване само за просторно и урбанистичко планирање биле су изузетак.<sup>282</sup> Завод за унапређење комуналне делатности СР Србије, 1975. године престаје да постоји као установа са самосталним финансирањем и наставља са радом као радна организација, с тим што јој је основна делатност израда просторних и урбанистичких планова. Завод за урбанизам и комунално-стамбена питања Војводине 1978. године мења назив у Завод за урбанизам Војводине, чиме му је израда просторних и урбанистичких планова постала основна делатност.

Сходно одредбама Закона целокупна изградња и уређење простора мора да се одвија у складу са просторним, односно урбанистичким плановима. По први пут, у систему планова појављује се и Просторни план Републике.

Потреба планске урбанизације целокупне територије СР Србије нашла је свој системски одраз у значају који је у Закону дат просторном плану општине. Обавезношћу доношења ових просторних планова до априла 1979. године за све општине на територији СР Србије (чл. 48. Закона), тежи се обезбеђењу планске изградње и уређења целокупне територије Републике, а посебно ванградских подручја која нису обухваћена урбанистичким планирањем. У том смислу у ППО треба на целисходнији начин (у односу на ранији закон из 1961/1965) да се регулише планска изградња и уређење простора сеоских насеља и утврди целокупан систем урбанистичког планирања на подручју општине. Кључно место у систему просторних и урбанистичких планова Закон даје ППО јер се једино тај план израђује и доноси обавезно (чл. 11. став 1. Закона). Схватајући општину као основног носиоца планирања и уређења простора, Закон ставља у садржај ППО смернице за израду урбанистичких планова и уређење појединих мањих

---

<sup>282</sup> У периоду од 1975. до 1985. године масовно су вршене допуне регистрација урбанистичких организација са делатностима пројектовања и другим. Тако је осамдесетих година, на пример, од десетак највећих урбанистичких организација у Србији једина организација којој је просторно и урбанистичко планирање била једина делатност, била је Завод за урбанизам и комуналне делатности из Београда, да би и он одустао касније од концепта једне делатности и регистровао се и за пројектовање. Ови подаци су преузети из службених извештаја Министарства за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и грађевинарство о стању у овој области у периоду 1970-1990. године.

насељених места, чиме ППО постаје и основ за вођење целокупне политике планирања и уређења простора на подручју општине.<sup>283</sup> Усклађивање просторних планова који се доносе "за дужи временски период" (чл. 4. став 1. Закона) са "плановима друштвеног и привредног развоја", који се по правилу доносе за краткорочни и средњерочни период, врши се на тај начин што се просторни планови "спровode у етапама".

Нови Закон уноси извесне промене у односу на уобичајену праксу и ранији Закон и у погледу јасније дефинисаног садржаја ГУП-а, инкорпорирања Урбанистичког програма као програмског дела ГУП-а и др. Садржај ГУП-а је алтернативан, с обзиром да покрива три категорије насеља<sup>284</sup> у складу са предметом и карактером који му је Законом додељен.<sup>285</sup> У подручје ГУП-а, односно у границе подручја за које се план доноси, улазе само грађевинско подручје насељеног места, и то постојеће и планирано, и заштитни зелени појас или зона, чиме је у целини покривена територија ГУП-а.<sup>286</sup> ГУП се разрађује у деловима и етапама детаљним урбанистичким плановима (чл. 17. став 1. Закона), што сугерише да се ДУП дефинише као завршна фаза урбанистичког планирања, односно као документ на основу кога се утврђују УТУ и локација као основ за

---

<sup>283</sup> Овакво решење очигледно није дало очекиване резултате с обзиром да је према подацима Републичке комисије из 1986. године, до 1985. донето свега 12 ППО, а да је у истом периоду донето чак 52 ГУП-а.

<sup>284</sup> Предмет израде и доношења урбанистичког плана треба да буде свако насеље на територији Србије, на чијем се подручју врши "уређење простора, изградња појединачних објеката, промена намене површина и објеката, као и извођење других радова" (чл. 4. став 4. Закона), али се у том погледу уноси/уводи одређена категоризација градова и насеља која условљава и категоризацију карактера и садржаја ГУП-а. Према тој систематизацији разликујемо:

- "градове и насеља градског карактера, нова стамбена, индустријска, туристичка и бањска насеља ... и насељена места у којима се налази седиште општине";
- "мања насељена места из претходног става", и
- "остала насељена места".

<sup>285</sup> У чл. 15. Закона прописан је садржај ГУП-а. ГУП се састоји од програмског дела и основних концепција, смерница и решења за изграђивање, реконструкцију и уређивање насељеног места. Мања насеља градског карактера могу имати урбанистички план који уз тзв. сажети садржај ГУП-а садржи сажете елементе ДУП-а., а иста одредба се може применити и на остала насељена места сеоског карактера, која имају такође јединствен урбанистички план са потребним елементима генералног и детаљног урбанистичког плана, "или одговарајућу уређајну основу која се доноси у смислу чл. 6. став 2. Закона о изградњи инвестиционох објеката ("Сл. гласник СРС", бр. 25/73)." У односу на ова насеља, Закон оставља могућност да се урбанистичка основа донесе у саставу ППО.

<sup>286</sup> За разлику од оваквог решења, новина у Закону о планирању и уређењу простора из 1985. године је да је у подручје ГУП-а могуће укључити и пољопривредно земљиште, утврдити његову трајну намену за пољопривреду и на тај начин га заштити од бесправне изградње, што је у пракси постало правило, све до данашњих дана.

израду инвестиционо техничке документације. ГУП садржи у прилогу документацију, студије и анализе на којима се заснива.

Усклађивање ГУП-ова који се доносе "за дужи временски период" (чл. 4. став 1. Закона) са "плановима друштвеног и привредног развоја", који се по правилу доносе за краткорочни и средњерочни период, врши се на тај начин што се ГУП-ови (баш као и ППО) "спровode у етапама". То практично подразумева периодичну проверу и евентуалну ревизију циљева ГУП-а у складу са поставкама новијих планова привредног и друштвеног развоја.

Поступак израде и доношења плана детаљно је Законом прописан и осим стручног рада обрађивача, укључује и "активности друштвено-политичке заједнице и саставних заједница радних људи и грађана". Такође, ближе су одређени и учесници у том поступку, као и обавеза прибављања потребних сагласности, односно мишљења одређених органа и организација. Размер графичких приказа на плановима Законом није утврђен, али је то учињено каснијим Методолошким приступом из 1977. године.

Законом је, осим усклађености са плановима привредног и друштвеног развоја, прописана и обавезна међусобна усклађеност урбанистичких и просторних планова. Урбанистички и просторни планови ужих територијалних целина морају бити усклађени са просторним плановима ширих територијалних целина, а просторни планови ужих и ширих територијалних целина морају бити усклађени са одговарајућим просторним плановима суседних подручја.

Контроли усклађености и прибављању сагласности подлежу сви просторни и урбанистички планови, осим урбанистичких планова за мања насељена места (чл. 14. став 3) и детаљних урбанистичких планова.

Предлог просторног, односно урбанистичког плана, подноси се на мишљење Републичком секретаријату за урбанизам, стамбене и комуналне делатности, ради оцене његове сагласности са просторним плановима ширих територијалних целина и усклађености са одредбама закона. Мишљење о усклађености даје стручна комисија при наведеном републичком секретаријату у чији састав улазе представници заинтересованих републичких органа управе и организација које врше послове од интереса за Републику, а комисију образује Извршно веће Скупштине Социјалистичке Републике Србије. Ако наведени орган

у року од три месеца од дана пријема предлога плана не достави своје мишљење, сматраће се да нема примедби.<sup>287</sup>

Ту се, по први пут изричито помиње стручна комисија и наводи њен састав. **Решењем о образовању Стручне комисије за давање мишљења на предлоге просторних односно урбанистичких планова при Републичком секретаријату за урбанизам, стамбене и комуналне делатности и о именовану чланова** (донето од стране ИВ Скупштине СР Србије под бр. 805 од дана 26. јуна 1974. године и објављено у "Сл. гласнику СРС", бр. 28/1974 од 6. јула 1974. године), утврђени су задатак Комисије, именовани су председник, заменик председника, чланови (12) и секретар Комисије - укупно 15. Комисија ради према Пословнику који доноси у споразуму са секретаром Републичког секретаријата за урбанизам, стамбене и комуналне делатности.

Задатак Стручне комисије је давање мишљења на предлоге просторних, односно урбанистичких планова у смислу чл. 24. Закона о планирању и уређењу простора. Председник Комисије је Републички секретар за урбанизам, стамбене и комуналне делатности (данас: министар), а његов заменик Републички секретар за саобраћај. Чланови Стручне комисије су представници других државних ресора значајних за област просторног планирања и урбанизма: пољопривреда, шумарство и водопривреда (2 представника); привреда (2 представника); (општенародна) одбрана (1 представник); урбанизам, стамбене и комуналне делатности (осим председника, у Комисију су именована још 2 члана - заменик и помоћник републичког секретара); затим, по 1 представник Републичког завода за друштвено планирање; Републичког завода за заштиту споменика културе; Републичког завода за заштиту природе; Савета за грађевинарство Републичке привредне коморе, и главни републички санитарни инспектор. Послове секретара Комисије обавља лице именовано из редова запослених у секретаријату ресорном за послове урбанизма, а исти секретаријат врши и административне послове за потребе рада Стручне комисије.

---

<sup>287</sup> Види чл. 24. Закона о планирању и уређењу простора ("Сл. гласник СРС", бр. 19/74).



**Карта 24.** Измена и допуна ГУП-а Београда из 1984. године (Р 1:20.000)  
(Извор: www.urbel.com, 2015)

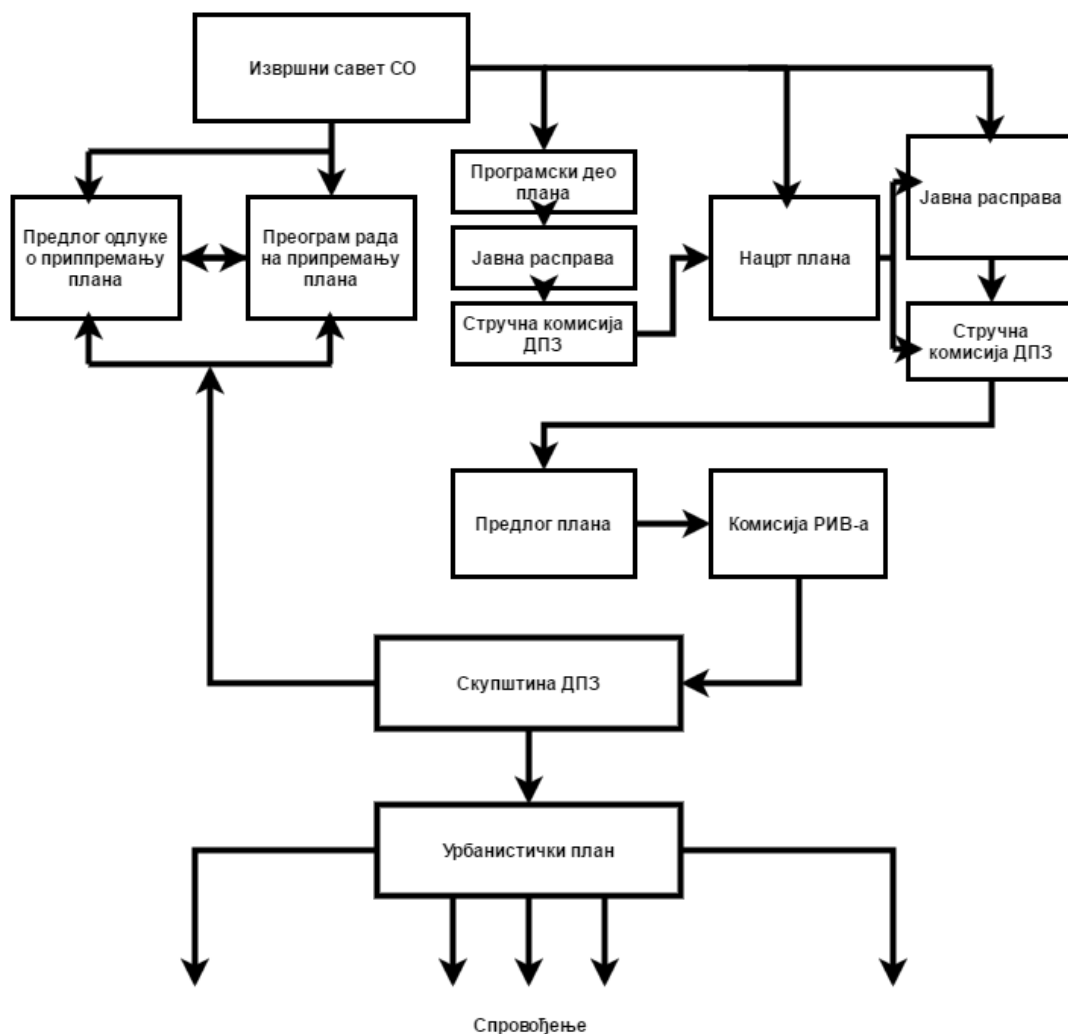
#### 5.3.4. Закон о планирању и уређењу простора из 1985. године

**Закон о планирању и уређењу простора**<sup>288</sup> донет 1985. године, ради, како наводи Крстић, "усклађивања са Законом о друштвеном планирању" (Krstić, V., 2006), сагласно тадашњем уставно-правном уређењу територијалне и политичке организације у СФРЈ, није се примењивао ни у једном свом делу на територијама социјалистичких аутономних покрајина, све до уставних реформи из 1989. године. По свом концепту и садржини он је дограђивање Закона из 1974. (Krstić, V., Rajović, D., 1987).

Вредно је поменути да је у овом закону једно посебно поглавље посвећено организацији просторно-планске делатности (поглавље IV *Организација просторно-планске делатности*, чл. 80-84), што говори о промени става законодавца према значају стручних аналитичко-планских послова чије обављање је од посебног интереса за друштвену заједницу у склопу планирања простора. Израда планских аката само је један од стручних послова "који се односе на праћење, обраду и анализирање података и елемената који су неопходни за стручну припрему, доношење и спровођење просторних и урбанистичких планова, а друштвено-политичка заједница, односно МРЗ ... самостално или у

<sup>288</sup> "Сл. гласник СРС", бр. 27/85, 5/86 и 6/89

сарадњи са другим организацијама и зајендицама обезбеђује стално обављање стручних послова ...<sup>289</sup>.



**Схема 12.** Приказ активности ДПЗ на изради урбанистичког плана према Закону из 1985. године

Као и у случају претходних закона, посебно су прописани само услови које треба да испуњавају организације којима се поверава израда просторних и урбанистичких планова, уз обавезан регистрациони услов и одговарајући број радника одговарајућег степена стручне спреме и радног искуства у сталном радном односу. Органи управе не могу да израђују плански акт, као што је по ранијем закону било могуће, већ само управне организације и организације

<sup>289</sup> Чл. 80. став 1. Закона



удруженог рада<sup>290</sup>. Значај посебног друштвеног интереса дат је у закону само пословима који се односе на стално прикупљање и анализу података за потребе израде, доношења и спровођења просторних и урбанистичких планова, па је посебно прописан и начин вршења утицаја друштвено-политичке заједнице на њихово обављање.<sup>291</sup> Сама израда просторног и урбанистичког плана, према законској формулацији, нема тај карактер. Међусобни односи друштвено-политичке заједнице која поверава израду планског акта и организације којој се то поверава, предмет су уговора. Ту се, дакле, ради о чисто облигационо-правном односу чији је предмет пружање одређене услуге. Насупрот томе, ако друштвено-политичка заједница искористи своје законско право и повери некој организацију удруженог рада стално обављање стручних послова за потребе израде, доношења и спровођења планова или пак оснује организацију за обављање тих послова, тада одлуком своје скупштине или актом о оснивању утврђује начин остваривања посебног друштвеног интереса у обављању тих послова.<sup>292</sup>

У Закону о планирању и уређењу простора у великој мери долази до изражаја тадашњи систем друштвеног договарања, па и у уређењу простора и насеља.

Контрола усклађености прописана је чл. 43. Закона. У вези са овим питањем даље је разрађено и проширено решење дато у Закону из 1974. године. Просторни и урбанистички планови припремају се и доносе у поступку који је усклађен са припремањем и доношењем дугорочних друштвених планова. Орган надлежан за доношење просторног, односно урбанистичког плана дужан је да се стара да се у просторни план уградње обавезе преузете договорима о основама тог и других просторних планова и да урбанистички планови буду усклађени са одговарајућим просторним планом.

---

<sup>290</sup> Могући су били исти организациони облици организација удруженог рада и других организација као и у време Закона о планирању и уређењу простора из 1974. године.

<sup>291</sup> Учешће представника друштвено-политичке заједнице у управљању организацијом, давање сагласности на планове и програме развоја, надзор над финансијским пословањем, и др.

<sup>292</sup> Овим се актима најчешће уређује: облик учешћа представника оснивача у управљању тим пословима, доношење плана и програма развоја, утврђивање намене и начина коришћења средстава за израду просторних и урбанистичких планова, остваривање друштвеног надзора и сл.

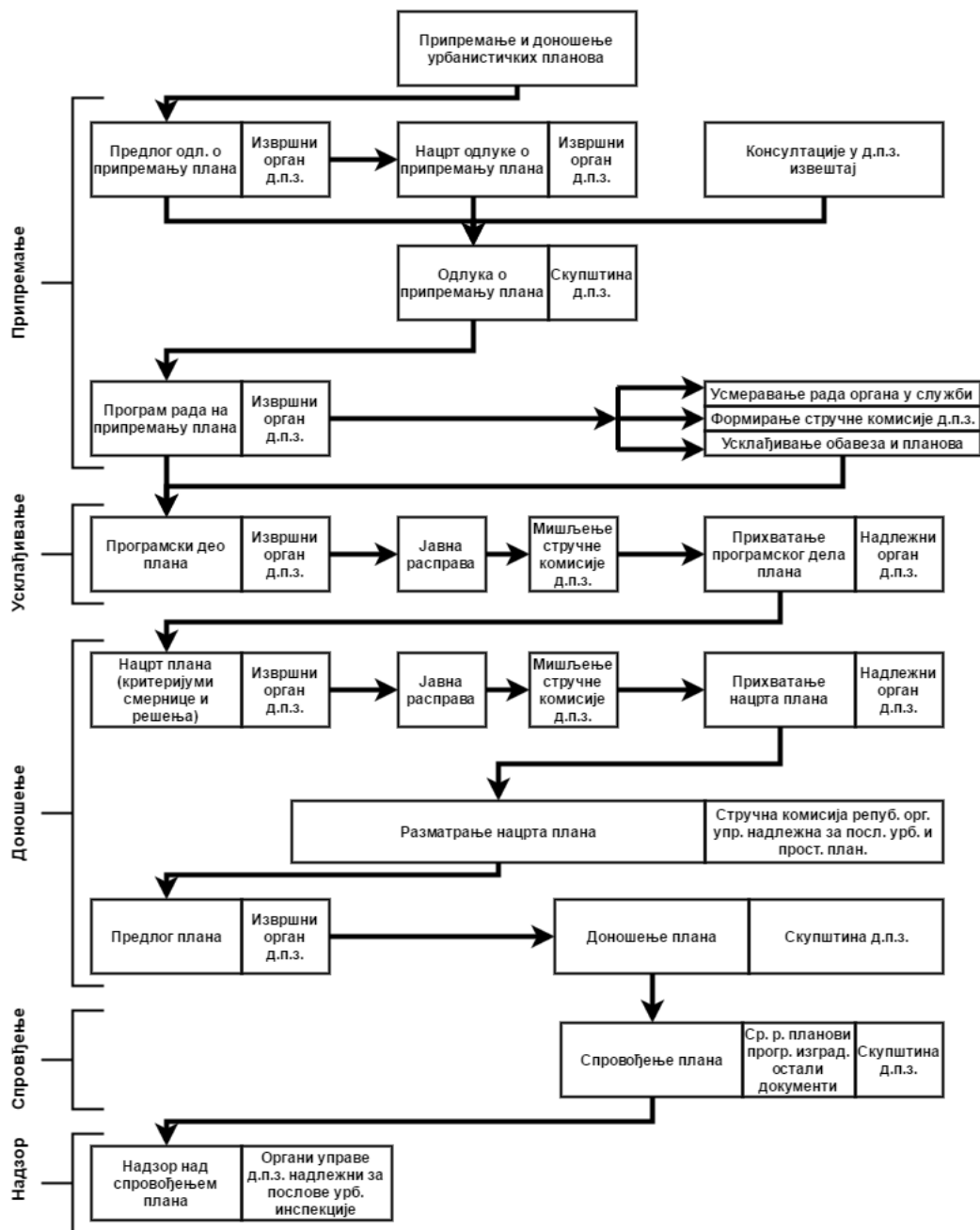


Схема 13. Приказ поступка израде урбанистичког плана према Закону из 1985. године

Ради праћења међусобне усклађености просторних и генералних урбанистичких планова у поступку припремања и доношења, у републичком органу управе надлежном за послове урбанизма и просторног планирања образује се стручна комисија (разлика у односу на претходно законско решење је у томе што комисију више не образује Извршно веће Скупштине СР Србије). Стручној комисији достављају се на разматрање и давање мишљења нацрти просторних и

генералних урбанистичких планова (у питању су следећи планови: ПП МРЗ; ПП градске заједнице - за Београд и градске заједнице; ППО; ППППН и ГУП). У раду стручне комисије пуноправно учествује и представник друштвено-политичке заједнице чији се план разматра. Стручна комисија на јавној седници разматра нацрт одговарајућег плана и стручна мишљења која дају орган управе надлежан за послове урбанизма и други републички органи и на основу расправе даје своје мишљење. Мишљење стручне комисије орган надлежан за утврђивање предлога плана и орган који доноси план обавезни су да размотре при утврђивању предлога, односно при доношењу плана.

Уз ту, на нивоу Републике била је образована још једна комисија - Комисија коју образује Извршно веће Скупштине СР Србије и извршна већа скупштина социјалистичких аутономних покрајина која је надлежна да даје стручно мишљење о међусобној усклађености просторних планова СР Србије, САП Војводине и САП Косово, у делу о заједничкој политици организације, уређења и коришћења простора, као и мишљење и на усклађеност просторних и урбанистичких планова општина и насељених места на суседним подручјима са просторним плановима Републике и аутономних покрајина.<sup>293</sup>

О раду Комисије закључујемо на основу *Извештаја о раду Стручне комисије коју је образовао Републички комитет за урбанизам, стамбене и комуналне делатности за давање мишљења на просторне и генералне урбанистичке планове у 1986. години* (Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности СР Србије, Београд, март 1987. године). **Решењем о образовању Стручне комисије за давање мишљења на просторне и генералне урбанистичке планове**<sup>294</sup>, именован је, са председником и замеником председника, укупно 21 члан. У састав Стручне комисије су ушли представници републичких ресорних органа и организација које обављају послове од интереса за Републику (Републички завод за друштвено планирање, Републички завод за заштиту природе и др.). Стручној Комисији се, осим нацрта просторних и генералних урбанистичких планова, на разматрање достављају и нацрти услова за уређење простора код изградње објеката чијим би се грађењем,

<sup>293</sup> Види чланове 33, 42, 43. и 44. Закона о планирању и уређењу простора ("Сл. гласник СР Србије", бр. 27/85).

<sup>294</sup> "Сл. гласник СРС", бр. 49/85

употребом и технологијом рада могла нарушити или угрозити животна средина, што је, очито, новина.

### **5.3.5. Закон о планирању и уређењу простора и о Просторном плану СРС из 1989. године**

**Закон о планирању и уређењу простора и Просторном плану Социјалистичке Републике Србије**<sup>295</sup> донет је 1989. године. Карактеристичан је по делу одредби којима се уређује садржина, начин и поступак за доношење ПП СРС, а који се примењивао и на територијама социјалистичких аутономних покрајина. Након доношења Устава Републике Србије 1990. године и измена Уставног закона, стављени су ван снаге сви покрајински закони, па се до доношења новог републичког закона на читавој територији Републике примењивао Закон из 1989. године.

Као и претходни из 1985. године, и овај закон садржи посебно поглавље о обављању стручних послова везаних за планирање и уређење простора. Начин обављања ових послова и њихов третман уређен је тако да, пре свега отклања недоследности ранијих закона, а затим обезбеђује њихово трајно обављање уз одговарајућу друштвену контролу. Пре свега, не одвајају се по значају аналитички послови за потребе припремања, доношења и спровођења планова од саме стручне израде планова, већ су сви ти послови једнаки по значају и друштвено политичка заједница мора да обезбеди њихово стално обављање. Иако то није стриктно прописано, јасно је да се ради о пословима који су у јавном интересу. Законодавац оставља могућност да се обављање ових послова организује на различите начине, оснивањем посебних организација или поверавањем некој од постојећих организација или предузећа која за то испуњавају прописане услове (регистрација делатности). Међутим, оно што је важно је законска одредба по којој друштвено-политичка заједница мора да за своју територију обезбеди обављање ових послова, али тако да их повери једном субјекту, једној организацији. Практично би свака друштвено-политичка заједница имала једну организацију (предузеће) које би у њено име и за њен рачун

---

<sup>295</sup> "Сл. гласник СРС", бр. 44/89

организовала obавање или непосредно обављала стручне аналитичко-планске послове за потребе планирања простора на том подручју, односно њеној територији<sup>296</sup>. Иако то Законом није посебно прописано, из целине решења проистиче да се актом о оснивању, односно поверавању обављања послова везаних за планирање и уређење простора на територији једне ДПЗ, уређује и начин контроле остваривања јавног интереса у обављању тих послова. С обзиром на значај планских аката, у овом закону је прописан услов под којим неко лице може да учествује у изради планског акта (уколико има прописану стручну спремност и радно искуство), што је примереније од претходних решења која су прописивала обавезу да организација може да израђује плански акт ако има одређен број запослених са одговарајућом стручном спремом, што, пак, није била гаранција да ће баш та лица план и израдити.

Законом о планирању и уређењу простора и о Просторном плану СР Србије, поновљено је решење о стручној контроли од стране надлежног органа управе вишег нивоа из претходног Закона. Орган одговоран за утврђивање нацрта, односно предлога плана дужан је да прибави мишљење стручне комисије о припремљеном нацрту, односно предлогу плана и рационалности предложених решења.

Стручна комисија образује се одлуком скупштине друштвено - политичке заједнице, тј. у републици, аутономној покрајини, граду и општини.<sup>297</sup> Рок за давање мишљења је 90 дана.

О раду Републичке комисије закључујемо на основу Информације о раду Стручне комисије за давање мишљења на просторне и генералне урбанистичке планове из априла 1991. године. Комисију образује ИВ Скупштине РС, што представља повратак на решење из Закона из 1974. године. Према доступним подацима, Комисија је образована у јануару 1990. година, а у тој и наредној години, на разматрање јој је било достављено укупно 18 планова и 15 услова за

---

<sup>296</sup> Са становишта закона није било сметњи да организација којој су поверени ови аналитичко-плански послови израду појединих планских аката повери неко другом предузећу или организацији, али тада она поверава посао и о томе закључује уговор са извршиоцем посла, с тим што пред скупштином ДПЗ (односно после промене Устава пред СО, односно Града) за тај, као и за остале послове из ове области одговара та организација, а не стварни извршилац посла.

<sup>297</sup> Види чл. 24. Закона о планирању и уређењу простора и о Просторном плану Социјалистичке Републике Србије ("Сл. гласник Социјалистичке Републике Србије", бр. 44/89).

уређење простора. Комисија броји 18 чланова који представљају републичке органе и организације, стручне и научне институције, а у свом саставу има и појединце који су истакнути стручњаци. Председник Комисије је Републички секретар за урбанизам Бошко Марковић, а заменик инжењер Велимир Томић.

#### **5.4. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У "ПОСТКОМУНИСТИЧКОЈ СРБИЈИ"**

##### **5.4.1. Закон о планирању и уређењу простора и насеља из 1995. године**

**Закон о планирању и уређењу простора и насеља**<sup>298</sup> донет крајем 1995. године, је као погодност имао већ створене нормативно-правне услове за увођење значајнијих промена у организовању обављања послова у области просторног и урбанистичког планирања. Наиме, 1990. године ступио је на снагу раније донет Закон о предузећима<sup>299</sup>, који је правно уредио предузеће као основни облик организовања за обављање делатности или пружање услуга ради стицања добити, и који је ставио ван снаге Закон о удруженом раду. Основ створен у Закону о предузећима је у Закону о јавним предузећима<sup>300</sup> ближе уређен кроз специфичан облик организовања предузећа за обављање делатности од јавног интереса, тако што је предвиђена могућност да се за обављање привредних делатности од јавног интереса (инфраструктуре, управљања добрима од општег интереса, комуналне делатности), као и када је то неопходно за рад државних органа, оснује јавно предузеће. Важно је напоменути и да је Законом о личном раду<sup>301</sup> прописано да "радни људи не могу оснивати радње и приватна предузећа за делатност, односно послове... просторног и урбанистичког планирања", као и да је делатност просторног и урбанистичког планирања у том периоду, прописом о класификацији делатности одређена као привредна делатност у групи финансијских, техничких и осталих услуга. Законом о државној управи<sup>302</sup>

---

<sup>298</sup> "Сл. гласник РС", бр. 44/95, 23/96, 16/97 и 46/98. Припрему и примену Закона пратило је значајно учешће струковне организације урбаниста-УУС, о чему ће у даљем тексту бити речи.

<sup>299</sup> "Сл. лист СФРЈ", бр. 77/88, 40/89, 46/90 и 61/91

<sup>300</sup> "Сл. гласник СРС", бр. 6/90

<sup>301</sup> "Сл. гласник СРС", бр. 54/89

<sup>302</sup> "Сл. гласник РС", бр. 20/92

прописано је да послове државне управе обављају министарства, а органи општине, града Београда и градова и аутономних покрајина обављају одређене послове државне управе када су им поверени законом. За обављање стручних послова државне управе, када је то законом прописано, могуће је образовати посебну организацију. Из описа послова тадашњег Министарства грађевина<sup>303</sup> - између осталог, "обавља послове државне управе који се односе на урбанизам и просторно планирање, припремање, израду и спровођење ППРС, припремање просторних планова које доноси Република и просторних планова од значаја за Републику", да се закључити да њихов знатан део чине стручни послови за чије обављање је нужно ангажовање одговарајућег стручног кадра који ће у раду примењивати посебне научне и стручне методе, па има места констатацији да су ти послови они за чије је обављање предвиђена могућност оснивања посебне организације.

У таквим околностима, Закон о планирању и уређењу простора и насеља донет 1995. године, уноси значајне промене у делу којим се уређује обављање стручних послова за потребе планирања и уређења простора и информациони систем о простору. Нови концепт организовања стручних послова<sup>304</sup>, утврдио је следећа решења: за обављање стручних послова просторног и урбанистичког планирања на нивоу Републике оснива се Републички завод за просторно планирање и урбанизам као посебна организација, док се за обављање стручних послова за потребе урбанистичког планирања и уређења простора на нивоу локалне самоуправе може основати посебна организација или јавно урбанистичко предузеће.<sup>305</sup> Притом, две и више општина могу основати једно (заједничко) јавно

---

<sup>303</sup> Основано Законом о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 7/91 и 23/96)

<sup>304</sup> Заснован на (полазним) констатацијама и принципима: да је просторно планирање уставна функција Републике, а урбанистичко уставна функција локалне самоуправе; да просторно и урбанистичко планирање представљају процес који се мора одвијати континуирано; да поред нормативно-правних и управно-правних послова, просторно и урбанистичко планирање обухватају низ сложених стручних послова за чије обављање треба обезбедити учешће већег броја лица различитих струка, примену посебних метода рада и посебан начин организовања; да је просторно и урбанистичко планирање привредна делатност од јавног интереса и њено обављање, ради обезбеђивања тог интереса, мора бити под одговарајућом јавно-правном контролом државе, односно локалне самоуправе и др.

<sup>305</sup> До увођења Закона са поменутих захтевима велики број општина у Србији није имао формирано предузеће/организацију за урбанизам, нити у општини одговарајуће кадрове. На нивоу Републике није било обезбеђено обављање ових послова примерено потребама, чиме је изостала и координативна и усмеравајућа функција по вертикали.

урбанистичко предузеће, уз могућност и право општине да бира са којим другим општинама ће формирати заједничко урбанистичко предузеће или којег предузећа ће бити оснивач.<sup>306</sup> Законом је, такође, био обезбеђен правни основ за егзистенцију и даљи развој и других планерских институција које могу да задовоље потребне регистрационе услове, а нису номинално јавна предузећа или посебне организације, основане, односно везане за одређену локалну заједницу (град, општину).

Под стручним пословима које је обављао Републички завод за просторно планирање и урбанизам подразумевали су се: израда анализа и студија у области планирања и уређења простора; праћење и проучавање промена у просторном уређењу Републике; вођење информационог система о простору Републике; стручна сарадња и консултације са научним и стручним организацијама и предузећима која израђују урбанистичку документацију; учествовање у стручним пословима међународне сарадње у планирању и уређењу простора; припрема, израда и праћење остваривања Просторног плана Републике и других просторних планова и других послова који му се повере, док је као стручне послове урбанистичког планирања и уређења простора Закон прописивао: праћење и проучавање промена у простору и насељу и обезбеђење обављања претходних радова за потребе припреме израде урбанистичке документације; припремање, израду и праћење спровођења просторног и урбанистичких планова и пројеката; израду УТУ за урбанистичке дозволе и издавање урбанистичке сагласности; прикупљање, сређивање, обраду, чување и публикување података од значаја за насеља и уређење простора и вођење информационе основе о простору; припремање програма израде урбанистичке документације и учествовање у припреми других програма, планова и пројеката за грађење насеља и уређење простора. Обавеза сарадње са Републичким заводом и другим организацијама које обављају поједине послове у планирању и уређењу простора ради обезбеђивања потребних података за израду планова и међусобног усклађивања планова и

---

<sup>306</sup> Овакав приступ додатно је био подржан (ојачан) и нешто касније донетим Законом о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 9/02), којим је отворена могућност организовања локалних самоуправа на интересном, а не административном принципу (оснивање организације, односно поверавање послова, чл. 6; сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе, чл. 12. и др.) што је до доношења неопходних уставних промена оцењено као прихватљив могући модел за формирање стручних институција регионалног значаја, односно недостајући мезо ниво (између Републичког и локалног).



услова за њихово доношење и спровођење, законска је обавеза. Информациони систем успоставља се, организује, одржава и води у Републичком заводу.<sup>307</sup>

Општи услови прописани за обављање стручних послова просторног и урбанистичког планирања као послова од посебног интереса подразумевали су: регистрацију правног лица (предузећа) код надлежног суда и, лиценцу - овлашћење министра урбанизма и грађевина (уз претходно испуњавање услова везаних за стручне резултате, потребан број запослених одговарајућих стручних профила, постојање овлашћеног просторног планера, односно урбанисте<sup>308</sup> и др.).

Законска обавеза формирања предузећа, уз "суштинско освешћење локалне самоуправе у односу на драгоцене ресурсе, првенствено земљиште и грађевински фонд" (Стојков, Б., 1999), резултирала је мрежом од приближно 150 лиценцираних институција (предузећа/организација) (Radosavljević, Z., 2004), које обављају стручне послове просторног и урбанистичког планирања.<sup>309</sup>

**Табела 12.** Приказ броја и територијалне заступљености урбанистичких институција (предузећа/организација) на територији Србије (стање крајем 2002. године)<sup>310</sup>

подручје	Број институција
Србија (укупно)	143
ужа Србија	78
АП Војводина	33
Београд (без приградских општина)	32

Од укупно 11 подзаконских аката – правилника прописаних за доношење чл. 72. Закона, нису донети они најважнији који би додатно уредили питања од значаја за усаглашавање пословања предузећа и организација са законом, обављање стручних послова и развој делатности (пре свега, мисли се на

<sup>307</sup> Обављању стручних послова посвећено је читаво поглавље VI Закона: Стручни послови за потребе планирања и уређења простора и информациони систем о простору.

<sup>308</sup> Израдом просторног плана руководи овлашћени просторни планер, а израдом генералних планова овлашћени урбаниста. Услови за стицање "лиценце" прописани су чл. 31. Закона.

<sup>309</sup> Овако велики број ипак је и даље био у диспропорцији са бројем административних јединица (189). С обзиром да је закон то омогућавао, ове институције су биле различито организоване: као самосталне или заједничке у саставу других организација, као установе које обављају послове за једну, или као установе које припремају урбанистичку документацију за више општина. Поједини од завода и дирекција кадровски су били добро екипирани и улагали су доста напора у усавршавање метода и начина рада (Београд, Ниш, Крагујевац, Суботица, Нови Сад, Шабац...).

<sup>310</sup> Ван територије АП Косово и Метохија

Правилник о условима и начину чувања и коришћења података и урбанистичке документације; Правилник о врстама података који се достављају Републичком заводу и роковима њиховог достављања; Правилник о садржају, начину прикупљања, обраде, чувања и коришћења и заштите података информационог система и др.). Такође, обавеза из Просторног плана Републике Србије<sup>311</sup> о припреми пројекта мреже институција за обављање стручних послова у области просторног планирања, којим би се разрадило питање садржаја, организације и функционисања стручних и истраживачких послова из надлежности Републике, нажалост, никада није реализована.<sup>312</sup> Ипак, као вредне покушаје на интегралном организовању и успостављању стручне и аутономне мреже урбанистичких институција, из тог периода бележимо активности УУС: најпре, публикавање Атласа урбанистичких и градитељских институција Србије (2002)<sup>313</sup>, а затим и израду (радне верзије) Пројекта развоја мреже урбанистичких институција.<sup>314</sup>

---

<sup>311</sup> Донет посебним Законом ("Сл. гласник РС", бр. 13/96)

<sup>312</sup> О разлозима детаљније видети у: Вујошевић, М., 2008.

<sup>313</sup> из Уводне речи приређивача Атласа:

"Налазимо се у почетној фази демократизације свеукупних нивоа живљења и облика деловања. Демократизација захтева децентрализацију механизма управљања урбаним и укупним развојем. Децентрализација омогућава оживљавање регионализације на свим просторним нивоима по широкој скали мултикритеријумске природе. Регионализација ствара услове за оживљавање широког опсега интеграционих токова на глобалним и локалним нивоима. Интеграција се преваходно остварује преко умрежавања урбаних и регионалних подручја. За високо квалитетно умрежавање потребна је мрежа институција оспособљених и спремних за међусобно повезивање. Србија има веома развијену мрежу урбанистичких и градитељских институција по градовима и насељима, које су већ задуго започеле процесе међусобног умрежавања по различитим регионалним нивоима у циљу интегрисања простора Србије у јединствену хетерогену целину."

Циљ Пројекта био је, како је то у Атласу наведено: "... да на једном месту окупи и укратко представи структуру и делатност већине предузећа и институција које се баве урбанистичком и градитељском делатношћу, по различито структурираним нивоима лиценци и на тај начин додатно допринесе њиховом свеобухватнијем и квалитетнијем функционисању и међусобном повезивању. Основна идеја за настанак Атласа је: да се олакша контакт између институције и потенцијалног клијента - инвеститора, обезбеди визуелна препознатљивост институције кроз ликовни приказ, јасно лоцира место или град где се она налази, представи идентитет руководеће структуре, као и да се укаже свакој институцији где и у каквом конкурентском односу се налази."

<sup>314</sup> "Предлог" је подразумевао следеће: "Основу мреже и најнижи ниво и у будућности би чиниле урбанистичке организације које оснивају територијалне јединице локалне самоуправе - општине и градови. Локални ниво организовања је базни у смислу непосредности остваривања јавног интереса, будући да је просторно најближи потрошачима јавних добара и услуга које "производе" ова предузећа. Поред стручних послова урбанистичког планирања и уређења простора и насеља, ова предузећа бавила би се и активностима везаним за комуналне послове, земљиште и сл. Специфичности њиховог пословања, како у урбанистичкој, тако и земљишно-комуналној изградњи, указују на потребу промена у својинском и власничком преструктурирању, уз уважавање постојећих ограничења правне, економске и социјалне природе.

Највиши ниво у Републици представљао би Републички завод за просторно планирање и урбанизам (Агенција). Завод би био усмерен на просторно планирање и вођење сарадње у области

Крајем овог периода (2002) ДП "Завод за урбанизам Војводине", према одлуци Скупштине АП Војводине трансформисано је у ЈП за просторно и урбанистичко планирање и пројектовање "Завод за урбанизам Војводине"<sup>315</sup> које обавља послове од посебног интереса за Покрајину, а који обухватају: праћење и проучавање промена у простору Војводине, праћење спровођења ППРС у Покрајини, припремање просторних планова од интереса за Покрајину и др.

У Закону о планирању и уређењу простора и насеља у основи је поновљено решење о одобрењу плана из Грађевинског закона из 1931. године. Просторни и генерални планови подлежу стручној контроли којом се проверава оправданост планског решења, усклађеност плана са законом, урбанистичким стандардима и нормативима, општим правилима регулације и другим прописима донетим на основу закона. Контролу врши стручна комисија коју образује министар, по чијем налазу се мора поступити пре подношења плана органу надлежном за његово доношење.<sup>316</sup> У овакву концепцију унета је и једна иновација, која се састојала у обавези доносиоца плана да већ у тренутку приступања изради плана о томе извести министарство надлежно за послове урбанизма. Акт о изради плана који доноси општина достављао се министарству надлежном за послове урбанизма у року од 15 дана од дана доношења, са основним графичким приказом подручја за које се план израђује. Министар надлежан за послове урбанизма могао је да изда обавезну инструкцију за израду плана ради обезбеђења усклађености просторних и урбанистичких планова, као и да од органа надлежних за доношење плана захтева достављање документације на основу које се израђује план.<sup>317</sup> На основу овог Закона касније је донет Правилник о садржини и изради урбанистичког плана којим је детаљније регулисано обављање стручне контроле. Нацрт генералног плана града или насеља, генералног плана предела, генералног плана мреже инфраструктуре или мреже подручја или објеката са посебним функцијама,

---

планирања и уређења простора, што значи да практично не треба да преузима законом утврђене ингеренције локалне самоуправе.

Остале постојеће организације - учесници у планирању (научни институти, факултети, посебне организације и сл.), делатност би остваривале/и на свим нивоима, у складу са потребом."

<sup>315</sup> У периоду од 1990. до 2002. године, Завод је пословао као друштвено предузеће које обавља привредну делатност ради стицања дохотка, односно добити вршењем услуга на тржишту.

<sup>316</sup> Види чл. 32. Закона о планирању и уређењу простора и насеља ("Сл. гласник РС", бр. 44/95).

<sup>317</sup> Види чл. 28. Закона о планирању и уређењу простора и насеља ("Сл. гласник РС", бр. 44/95).

подлеже стручној контроли. Стручном контролом урбанистичког плана проверава се: усклађеност планских решења са Законом; усклађеност планских решења са Просторним планом Републике Србије; усклађеност са плановима ширих просторних целина; примена општих правила урбанистичке струке, стандарда и норматива; оправданост планских решења; усклађеност са посебним условима за уређење простора; примењених мера заштите животне средине, природних вредности и заштићених културних добара; и усклађеност са потребама одбране и заштите од елементарних непогода и других опасности у миру и рату (примена ових последњих мера доживела је и практичну проверу током НАТО агресије на СР Југославију 1999. године).<sup>318</sup>

#### 5.4.2. Закон о планирању и изградњи из 2003. године

Први урбанистички закон донет након демократских промена (у "новонасталим политичким променама"), карактерише уочљива тежња прекида континуитета са законодавством из претходног времена и жеља да се "сустигне живот". **Законом о планирању и изградњи**<sup>319</sup> из 2003. године, учињен је покушај да се на интегралан начин уреди материја планирања и уређења простора, изградње објеката и уређивања и коришћења грађевинског земљишта.

Нове нормативно-правне и организационо-институционалне претпоставке омогућиле су да претходно основани Завод за просторно планирање и урбанизам (у оквиру Министарства урбанизма и грађевина) буде "трансформисан" у самосталну организацију под називом Републичка агенција за просторно планирање<sup>320</sup>, при чему му је делокруг, осим координације израде планских докумената, проширен и другим важним пословима.<sup>321</sup> Законом о изменама и

---

<sup>318</sup> Види чл. 32. Правилника о садржини и изради урбанистичког плана ("Сл. гласник РС", бр. 33/99).

<sup>319</sup> "Сл. гласник РС", бр. 47/03 и 34/06.

<sup>320</sup> Агенција је почела са радом 1. октобра 2003. године, одмах након доношења одлуке Владе о давању сагласности на Статут Агенције.

<sup>321</sup> Према чл. 8. Закона, Агенција је надлежна да:

- 1) припрема, координира, прати израду и предлаже Стратегију просторног развоја Републике Србије и прати спровођење Стратегије просторног развоја Републике Србије;
- 2) учествује у изради шема просторног развоја и координира рад надлежних министарстава у припреми шема просторног развоја;

допунама Закона о планирању и изградњи<sup>322</sup>, донетим 17. априла 2006. године, извршено је усаглашавање са Законом о јавним агенцијама<sup>323</sup> у вези положаја, права и обавеза и начина пословања ове организације. Укидање обавезе формирања стручних организација (урбанистичка јавна предузећа, урбанистички заводи и сл.) на нивоу локалних самоуправа, уз преношење дела стручних послова уређења простора и регулације насеља у делокруг државне и локалне управе, са једне стране, и, либерализација обављања ових послова када је у питању израда планова, са друге, довела је до разграђивања мреже стручних организација успостављене претходним Законом и повећања броја оних који се од прилике до прилике упуштају у израду планова, без потребног предзнања и искуства. Планска документа и урбанистичке планове могу да израђују предузећа, односно друга правна лица, која су уписана у одговарајући регистар за обављање тих послова. Чланом 10. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 24/06) дата је могућност општинама, односно градовима, на јасан и недвосмислен начин, да израду планских докумената и урбанистичких планова повере предузећу или организацији коју оснују, не ограничавајући тиме могућност другим предузећима да под једнаким условима израђују планска акта. Други основни услов је да израдом планског документа руководи одговорни планер, а израдом урбанистичког плана одговорни урбаниста. Овакво законско решење онемогућава да физичко лице буде носилац израде плана, али у односу на раније прописе, нема захтева о већем броју запослених са високом школском спремом и њиховој ужој специјалности. Неограничавање статусног или организационог облика предузећа које се може бавити израдом планова може се оценити као опредељење законодавца примерено савременим тржишним

---

3) припрема, координира, прати израду и предлаже просторни план подручја посебне намене, у сарадњи са надлежним министарствима и другим органима и организацијама;

4) обавља послове стручне контроле просторног плана подручја посебне намене и регионалног просторног плана, ако законом није другачије одређено;

5) остварује међународну сарадњу у области просторног планирања;

6) пружа стручну помоћ у изради планова;

7) успоставља јединствен информациони систем о стању у простору;

8) води регистар планских докумената за територију Републике Србије;

9) припрема и реализује програме едукације за потребе израде планских докумената;

10) обавља и друге послове у складу са законом и статутом.

<sup>322</sup> "Сл. гласник РС", бр. 24/06

<sup>323</sup> "Сл. гласник РС", бр. 18/05 и 81/05

условима. "Лиценцу"<sup>324</sup> за руковођење израдом плана издаје Инжењерска комора Србије<sup>325</sup>, институција основана овим Законом "ради унапређивања услова за обављање стручних послова у области просторног и урбанистичког планирања, пројектовања, изградње објеката и других области значајних за планирање и изградњу, заштите општег и појединачног интереса у обављању послова у тим областима, организовања у пружању услуга у наведеним областима, као и остварења других циљева."<sup>326</sup> Начин обављања стручних послова планирања и уређења простора ближе је разрађен и посебним подзаконским актима (Правилник о садржини и изради планских докумената<sup>327</sup>; Правилник о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид<sup>328</sup>; Правилник о условима, програму и начину полагања стручног испита за просторног планера и урбанисту<sup>329</sup> и др.)

У домену просторног планирања извршено је и више других значајних промена: увођење Стратегије просторног развоја која треба да замени Просторни план Републике, при чему промена није само у називу, већ много више, у функцији овог планског документа; увођење шема просторног развоја, као дотад непознате, нове врсте планских докумената, које припремају надлежна министарства; затим, у систем просторних планова поново је укључен-враћен просторни план општине, а битну карактеристику законског решења представља и обавеза припреме програма за израду планског документа, који је саставни део

---

<sup>324</sup> Услови и поступак за стицање "лиценце" прописани су чл. 28, 51. и 128. Закона и одговарајућим правилницима.

<sup>325</sup> На оснивачкој скупштини ИКС, одржаној 14. јуна 2003. године усвојен је Статут Коморе, чиме је Комора почела са радом.

<sup>326</sup> Одредбу да се јавни (општи) интерес који доминира као карактеристика законодавне материје планирања и уређења простора у читавом послератном периоду, у новом Закону помиње само на једном месту, када законодавац заштиту општег интереса у обављању стручних послова у овој области преноси на еснафску организацију инжењера (чл. 130.), чији је основни смисао активности по природи ствари, заштита парцијалних интереса једне интересне групе, Пајовић, сматра "парадоксалном" (Пајовић, Д., 2006).

<sup>327</sup> "Сл. гласник РС", бр. 60/03

<sup>328</sup> "Сл. гласник РС", бр. 12/04

<sup>329</sup> "Сл. гласник РС", бр. 121/03 и 47/06

одлуке о изради плана<sup>330</sup>; ново решење представља и уговор о имплементацији, који је саставни део плана и др.

Законом је извршена општа подела на планска документа (Стратегија просторног развоја Републике Србије, шеме просторног развоја, просторни план подручја посебне намене, регионални просторни план и просторни план општине) и урбанистичке планове (општи урбанистички планови - генерални план и план општег уређења и регулациони планови - план генералне регулације и план детаљне регулације), при чему плански документи морају да буду међусобно усаглашени и у складу са Стратегијом просторног развоја Републике Србије.

Као посебно занимљиво, у правни поредак Републике Србије уведена је тзв. "планска комисија" (planning commission) каква институционално постоји у урбанистичким законодавствима англосаксонских држава, САД и Канаде, и у државама у којима је урбанистичко законодавство настало под доминацијом урбанистичког законодавства Велике Британије. У тим системима, нарочито у америчком, изнад планске комисије нема вишег тела које одлучује (јер су ингеренције градског савета у области урбанизма пренете у ту комисију). Истовремено, Републичкој агенцији за просторно планирање поверене су значајне контролне надлежности, чиме је створен двоструки контролни систем у коме стручну контролу (државних) просторних планова врши Агенција<sup>331</sup>, а ППО и свих урбанистичких планова комисија за планове ЈЛС.<sup>332</sup>

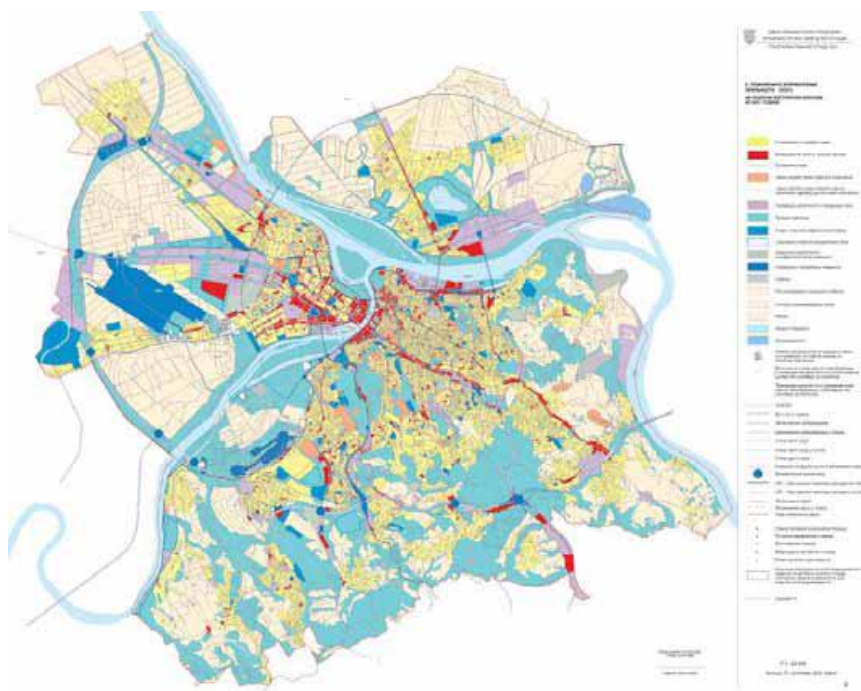
---

<sup>330</sup> Сагласно чл. 25. Закона, Програм за израду Стратегије и просторног плана подручја посебне намене припрема Републичка агенција за просторно планирање, а регионалног просторног плана надлежни орган у сарадњи са Агенцијом.

<sup>331</sup> Стручну контролу Стратегије просторног развоја Републике Србије обавља комисија коју образује министар надлежан за послове просторног планирања. Стручну контролу просторног плана подручја посебне намене и регионалног просторног плана врши Агенција, ако Законом није другачије одређено. Стручну контролу просторног плана општине и свих урбанистичких планова врши Комисија за планове која се образује у општини. О извршеној стручној контроли саставља се извештај, који садржи податке о извршеној контроли, са свим примедбама и ставовима по свакој примедби. Извештај се доставља носиоцу израде плана, који је дужан да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по датим примедбама (види чл. 29. Закона о планирању и изградњи, "Сл. гласник РС", бр. 47/03).

<sup>332</sup> Ради пружања стручне помоћи за обављање послова у поступку израде просторног плана општине, израде и спровођења урбанистичких планова, као и давања стручног мишљења о идејним пројектима по захтеву општинске управе, орган надлежан за доношење просторног, односно урбанистичког плана образује Комисију за планове. Председник и чланови Комисије именују се из реда угледних стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања и уређења простора и изградње. Једна трећина чланова Комисије са одговарајућом лиценцом именује се на предлог министра надлежног за послове урбанизма и грађевинарства, а за комисије за планове који се

Законом о планирању и изградњи из 2003. године није било предвиђено прибављање (посебне) сагласности на планске документе локалног нивоа од стране државе, али је контролу усклађености просторног плана општине са Законом и планским документима када није донет регионални план, вршила комисија коју образује министар надлежан за послове просторног планирања, а контролу усклађености генералног плана, односно плана генералне регулације за цело насеље са законом и планским документима када није донет просторни план општине, вршила комисија коју образује министар надлежан за послове урбанизма. Контрола усклађености обављана је пре стручне контроле коју врши локална комисија за планове и пре излагања плана на јавни увид.



**Карта 25.** ГП Београда 2021. године из 2003. године (Р 1:20.000)  
(Извор: [www.urbel.com](http://www.urbel.com), 2015)

О извршеној стручној контроли састављан је извештај, који садржи податке о извршеној контроли, са примедбама и ставовима по свакој примедби. Извештај се доставља носиоцу израде плана (када је у питању ППО), односно предузећу, односно другом правном лицу које је израдило урбанистички план (у

---

доносе на територији аутономне покрајине, на предлог покрајинског секретара надлежног за послове урбанизма и грађевинарства уз сагласност министра надлежног за послове урбанизма и грађевинарства (види чл. 34. Закона о планирању и изградњи, "Сл. гласник РС", бр. 47/03).



случају ГУП-а и ПГР-а), који/е је дужан/но да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по датим примедбама.

**Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи донет 2006. године**<sup>333</sup>, уноси значајне корекције у домену одобрења плана:

- чланом 21. тог закона прописано је да се на просторни план општине, пре објављивања, прибавља сагласност министра надлежног за послове просторног планирања, ради утврђивања усклађености тог плана са другим планским документима, овим законом и прописима донетим на основу закона, а
- чланом 54. да се на генерални план који се доноси за град, односно град Београд, пре објављивања, прибавља сагласност министра надлежног за послове урбанизма, ради утврђивања усклађености тих планова са планским документима, овим законом и прописима донетим на основу закона.<sup>334</sup>

Увидом у извештаје ресорног министарства за период 2003-2006 године, закључује се да је број ГП и ПГР за цело насеље за које је од стране министарства вршена контрола усклађености био веома велики, а што је последица непостојања ППО који према претходно важећем законском решењу из 1995. године нису били део формалног планског система.

### **5.4.3. Закон о планирању и изградњи из 2009. године**

Имајући у виду да нису у потпуности испуњена очекивања од закона који је донет 2003<sup>335</sup>, као и да никада није дошло до пуне примене свих његових одредаба, након пуних шест година примене тог прописа, на предлог

---

<sup>333</sup> "Сл. гласник РС", бр. 34/06

<sup>334</sup> По пропису који је важио у време доношења Закона о изменама и допунама ЗПИ (2006) - Закону о територијалној организацији Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр.47/91, 79/92, 82/92-исправка, 47/94 и 49/99 - др. закон), градова је било свега 5, и то: Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Приштина. На основу недуго након тога донетог Закона о територијалној организацији РС ("Сл. гласник РС", бр. 129/07) број градова у Републици Србији се попео на 24 (23 и град Београд).

<sup>335</sup> "Ново уведени институти (на пример конверзије) нису дали очекиване резултате, поједностављене процедуре нису функционисале, рокови се нису поштовали, нису се схватале поједине одредбе закона, нити суштина закона у целини. Већина одредаба захтевала је додатна тумачења или упутства, а тамо где су одредбе биле прилично јасне, администрација је правила тешкоће за њихову примену". (Radosavljević, Z., Čolić, R., Momčilović, D., 2014).

Министарства животне средине и просторног планирања, а након дискусије и јавне дебате која је обухватила широки круг партнера и заинтересованих страна, у септембру 2009. године усвојен је **Закон о планирању и изградњи**.<sup>336</sup> Многи учесници у том процесу, посебно из реда локалне самоуправе, похвалили су овакав приступ министарства, који је допринео стварању слике да се будућа законска решења креирају уз консензус кључних актера и будућих спроводилаца закона. Међутим, иако су радне верзије закона током јавне расправе више пута мењане и унапређиване, бројне измене у законским решењима догодиле су се после званичног завршетка јавне расправе, а неке кључне одредбе измењене су током скупштинске расправе.

Циљ доношења новог закона био је да се постигне потпуна покривеност територије државе одговарајућим плановима, уз истовремено побољшање квалитета урбанистичких и просторних планова, као и даље поједностављивање и модернизовање обраде захтева за грађевинске дозволе. Као и приликом доношења претходног закона, и у новом закону о планирању и изградњи пресудну улогу у његовом успешном спровођењу представља ажурност локалне самоуправе, којој се и овога пута постављају амбициозни рокови за обављање одређених послова, уз недовољно јасно исказане санкције за њихово непоштовање, али и без прецизираних и недвосмислених подстицаја за ажурно испуњење постављених задатака.

Закон дефинише три врсте докумената просторног и урбанистичког планирања: планске документе, документе за спровођење просторних планова и урбанистичко-техничке документе, при чему задржава поделу на просторне (Просторни план Републике Србије<sup>337</sup>, регионални просторни план, просторни план јединице локалне самоуправе и просторни план подручја посебне намене) и урбанистичке (генерални урбанистички план<sup>338</sup>, план генералне регулације и план детаљне регулације) планове, иако је та подела имала своје критичаре који су

---

<sup>336</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09 и 81/09-исправка

<sup>337</sup> Новина је да се сагласно Уставним решењима, уместо Стратегије просторног развоја Републике Србије, доноси Просторни план Републике Србије, као основни државни документ просторног планирања и развоја у Републици.

<sup>338</sup> Новим законским решењем суштински је промењен назив и сврха Генералног плана. Овај документ добија стратешки значај (одузима му се могућност директног спровођења), док се даља разрада грађевинског подручја врши кроз (новоустановљене) Планове генералне регулације (ПГР).

заступали тезу да и урбанистички планови спадају у категорију просторних планова.

Новим законом треба да се створи већа сигурност у планирању на локалном нивоу, те да се тако омогући усмеравање значајнијих инвестиција. Зато су, између осталог, прописани рокови за израду и доношење планске документације (чл. 215. Прелазних и завршних одредби)<sup>339</sup>: општине/градови треба да донесу просторне планове (односно да постојеће ускладе са новим ЗПИ) у року од 18 месеци од дана ступања на снагу Закона (закључно са 11. мартом 2011. године), затим, да у року од две године од дана ступања на снагу Закона, донесу планове генералне регулације за седиште јединице локалне самоуправе (закључно са 11. септембром 2011. године) и на крају, да у року од три године донесу планове генералне регулације за остала насеља за које је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе (закључно са 11. септембром 2012. године).

Обавеза за локалне самоуправе је и да планске документе, који се припремају и у аналогном и у дигиталном облику, објављују и у електронском облику, на начин да буду доступни путем интернета.

Законом се уносе и иновације у домену института одобрења плана: на израђени план, сада се дају и две сагласности - прво, претходна сагласност пре упућивања плана на јавни увид, и друго, сагласност на те планове пре објављивања. Тако контрола усклађености постаје двострука, што никако није убрзало поступак израде и доношења планова.

Чланом 33. Закона прописано је следеће:

- На регионални просторни план за подручје аутономне покрајине, регионални просторни план за подручје града Београда, просторни план јединице локалне самоуправе и генерални урбанистички план прибавља се претходна сагласност пре упућивања на јавни увид, као и сагласност на те планове пре објављивања, министра надлежног за послове просторног

---

<sup>339</sup> До 2008. године само 20% територије Србије било је покривено стратешким локалним плановима, иако је закон из 2003. предвиђао целокупну покривеност територије у року од 2 године (Изменом Закона из 2006. године овај рок је продужен за још годину дана). Стављањем планова у целини или у деловима ван снаге након преиспитавања, применом привремених правила градње и другим локалним одредбама и решењима, многе општине су заобишле овај захтев. У томе се види главни узрок за велико нарушавање изградњом у многим локалним срединама у Србији.

планирања и урбанизма, у погледу усклађености тих планова са планским документима ширег подручја, овим законом и прописима донетим на основу овог закона, у року који не може бити дужи од 30 дана. На просторне планове јединица локалне самоуправе и генералне урбанистичке планове на територији аутономне покрајине, прибавља се претходна сагласност пре упућивања на јавни увид, као и сагласност на те планове пре објављивања, надлежног органа аутономне покрајине, у року који не може бити дужи од 30 дана.

- На план детаљне регулације<sup>340</sup> који се израђује у обухвату просторног плана подручја посебне намене који се доноси за национални парк или заштићено природно добро, прибавља се сагласност на тај план пре објављивања, министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежног органа аутономне покрајине, у погледу усклађености са планским документима ширег подручја, овим законом и прописима донетим на основу овог закона, у року који не може бити дужи од 30 дана.
- Ако министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежни орган аутономне покрајине не одлучи по захтеву за давање сагласности на план генералне регулације у року од 30 дана, сматраће се да је сагласност дата.<sup>341</sup>
- У случају да министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма утврди да нема услова за давање претходне сагласности, односно сагласности на планске документе, налаже носиоцу израде планског документа израду новог концепта, односно нацрта тог планског документа у року од 90 дана.

Када је у питању израда планских докумената може се закључити да иако читав период у последње две декаде карактерише растући тренд на свим нивоима, период од 2009. до 2012. јесте период његовог најизразитијег домета. Томе су

---

<sup>340</sup> Новина - законом је проширен обухват планова на које се прибавља сагласност надлежног вишег органа управе - по први пут је то и план унутар заштићеног природног добра,

<sup>341</sup> Решење везано за прибављање сагласности на ППР изазивало је недоумице, што је исправљено Изменом закона из 2011. године.

допринели и финансијски подстицаји ресорног министарства које је у више наврата значајним средствима су/финансирало израду планова локалног нивоа.

**Измене и допуне Закона о планирању и изградњи из 2011. године**<sup>342</sup> требало је да имају еволутиван карактер у односу на основни закон из 2009. године, но, њихову примену карактерише наставак "крени-стани" концепције, и оно што је томе посебно допринело, јесте формирање, по први пут, два посебна (одвојена) министарства - једног за просторно планирање, и другог, за урбанизам.

Сагласно одредбама чл. 9. и чл. 16. Закона о министарствима<sup>343</sup> којим су образована министарства и утврђен њихов делокруг, Министарство грађевинарства и урбанизма надлежно је за обављање послова државне управе који се односе на урбанизам, а Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања за обављање послова који се односе на просторно планирање. Стога:

- За контролу усклађености РПП за подручје АП, РПП за подручје града Београда и ПП јединице локалне самоуправе, надлежан је министар надлежан за послове просторног планирања;
- За контролу усклађености генералног урбанистичког плана, плана генералне регулације седишта ЈЛС и урбанистичког плана који се израђује у обухвату плана подручја посебне намене унутар граница проглашеног или заштићеног природног добра. надлежан је министар надлежан за послове урбанизма;<sup>344</sup>
- За контролу усклађености ПП јединице локалне самоуправе, ГУП-а, плана генералне регулације седишта ЈЛС и урбанистичког плана који се израђује у обухвату плана подручја посебне намене унутар граница проглашеног или заштићеног природног добра, на територији АП, задужен је надлежни орган аутономне покрајине.

Изменама и допунама ЗПИ из 2011. године измењене су одредбе чл. 33. Укинута је двострука сагласност, односно прописано је само прибављање

---

<sup>342</sup> "Сл. гласник РС", бр. 24/2011

<sup>343</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/12 и 76/13

<sup>344</sup> Касније се послови (надлежности) поново спајају у оквиру новог министарства (МГСИ, почетком 2014. године), али комисије остају раздвојене - у оквиру истог ресора (Сектора за просторно планирање, урбанизам и становање), али ипак као две посебне комисије.

сагласности после обављеног јавног увида - на плански документ који још није донет.

Планови генералне регулације су, по Измени и допуни закона, документи за које постоји обавеза прибављања сагласности, те је овим отклоњена и појашњена раније поменута нејасноћа из ЗПИ из 2009. године<sup>345</sup>, а измењен је и став који се односи на обавезу прибављања сагласности на планска документа у границама природног добра: сагласност се даје на урбанистички план који се израђује у обухвату плана подручја посебне намене унутар граница проглашеног или заштићеног природног добра, после јавног увида (што укључују/подразумева и план генералне регулације, а не само план детаљне регулације што је било претходно решење).

У поступку преиспитивања ЗПИ вршеном током 2014. године, оцењено је да је поједина решења потребно прецизније дефинисати и ускладити са ставовима судова, нарочито оних одредаба које се односе на оцену уставности и законитости

---

<sup>345</sup> Што се тиче тумачења на које планове генералне регулације је потребно прибавити сагласност (да ли су у питању само планови генералне регулације седишта ЈЛС које имају мање од 30.000 становника или и планови генералне регулације у обухвату генералног урбанистичког плана?), само министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма најпре је дало *Инструкцију бр. 011-00-00198/2012-07 од 03.05.2012. године* у складу са којом се сагласност министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма, између других поменутих, прибавља и на планове генералне регулације који се доносе за цело грађевинско подручје насељеног места, по деловима насељеног места, за јединице локалне самоуправе за које се по овом закону доноси ГУП. Овакво тумачење било је засновано и на изменама самог карактера генералног урбанистичког плана који се доноси као стратешки развојни план, са општим елементима просторног развоја, за који није могуће директно спровођење, већ је обавезна његова даља планска разрада плановима генералне регулације. Осим тога, рок за доношење планова генералне регулације истекао је 11. септембар 2011. године, па је указано да је изузетно важно убрзати израду и синхронизовати поступак доношења ГУП и планова генералне регулације за цело грађевинско подручје у оквиру ГУП, јер би усвајање само ГУП (без пропратних ПГР) могло да доведе до застоја у издавању потребних аката (пример: 2012. - сагласност на ПГР Шабац, ПГР подручја ГО Медијана у Нишу).

Након тога, став је измењен *Инструкцијом бр. 350-01-00115/2012-05 од 02.10.2012. године*, којом је дато тумачење да се сагласност министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма прибавља на генерални урбанистички план седишта јединице локалне самоуправе, после јавног увида, а без обавезе прибављања сагласности на планове генералне регулације који се доносе за цело грађевинско подручје у оквиру генералног урбанистичког плана. На измену става утицало је и ново тумачење и чл. 216. ЗПИ према коме ступањем на снагу планова генералне регулације у обухвату генералног урбанистичког плана, престају да важе одредбе генералног плана, планова детаљне регулације, преиспитани регулациони планови и преиспитани детаљни урбанистички планови, донети у складу са раније важећим законима о планирању, који су у супротности са планом генералне регулације. То би значило да поступак доношења генералног урбанистичког плана и не мора да буде потпуно синхронизован са доношењем планова генералне регулације за цело грађевинско подручје у оквиру ГУП, јер би до доношења планова генералне регулације на снази и даље био генерални план који је, за разлику од генералног урбанистичког плана, имао елементе за спровођење.

а у вези конверзије права коришћења грађевинског земљишта у право својине с тим да се истовремено обезбеди и поједностављивање поступка издавања грађевинске дозволе и да се тај поступак учини ефикаснијим и економичнијим. Полазећи од поменуте генералне оцене и од резултата претходне анализе поменутиог закона у области планирања и уређења простора, грађевинског земљишта и изградње објеката, оцењено је да доношењем новог закона треба да се створи законски основ за утврђивање примерених рокова за доношење просторних и урбанистичких планова као и за утврђивање њихове усклађености са законом и прописима донетим на основу закона и у вези с тим појача одговорност државних органа и служби. Учешће државе и државних органа у процесу планирања и уређења простора примерено је потреби да врши надзор и контролу у овој области искључиво ради обезбеђења јавног интереса.

**Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи донет је 9. децембра 2014. године<sup>346</sup>** а ступио је на правну снагу 17. децембра 2014. године. Обухват планских докумената на које се прибавља сагласност значајно је редукован укидањем одредби које се односе на ГУП и ППР седишта ЈЛС, чиме је дошло до дисконтинуитета након готово 130 година трајања и примене овог института, а тиме и до својеврсног занемаривања града у просторној политици Србије. Текући период карактерише замах великих државних пројеката - централизација (Београд на води, Прокоп, ИС коридори и сл.) и тзв. инвеститорски урбанизам. Ступањем на снагу Закона о изменама и допунама ЗПИ, престала је са радом Републичка агенција за просторно планирање, а послове, запослене, имовину и архиву из надлежности Агенције преузело је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

\* \* \*

Кроз читаву своју историју, урбанистичко законодавство Србије развија институт давања одобрења/сагласности "вишег органа" на планска документа локалне самоуправе, ради оцене њихове усклађености са плановима ширих целина (заједница, административно-територијалних целина и сл.), законом, другим прописима и сл. У периоду до 2003. године материја одобрења плана била

---

<sup>346</sup> "Сл. гласник РС", бр. 132/14

је уређена искључиво основним законом о планирању и није мењана, допуњавана и сл. изменама тог прописа. У последња два законска прописа о планирању и изградњи (из 2003. и 2009. године) одобрење плана постаје изузетно динамична тема, редовни садржај законских измена и допуна (2006, 2011, 2014), у оквиру којих су мењани обухват, садржина и институционално-организациона решења за његову реализацију. Честе промене сведоче о жељи законодавца да постигне одговарајући ефекат, али и могућим заблудама у дефинисању законских решења везаним за ова институт. Но, овај податак, не указује, како би се могло помислити, на брзоплетост у законодавној динамици, него на карактеристичну нестабилност не само урбаних феномена у околностима радикалних друштвених промена, него и на динамику самих друштвених промена које диктирају физиономију урбанистичком законодавству, па дакле и на познату појаву да законодавац настоји да "сустигне" (а у неким случајевима и да "престигне") живот (Пајовић, Д. 2006). Законом из 2009. године законодавац уноси две иновације: на израђен план дају се две сагласности - најпре, претходна сагласност пре упућивања на јавни увид, а затим и сагласност на те планове пре објављивања. Тако стручна контрола плана више није само двостепена, него је постала тростепена, и обавља се на два посебна нивоа – локалном и државном. Ово решење може се сматрати својеврсним "излетом", с обзиром да је изменом закона из 2011. године претходна сагласност укинута. У новије време, са развојем међународног права и стандарда (еколошко право, право заштите природе и сл.), појављују се и посебни простори, најчешће су у питању они заштићени, који постају предмет посебне пажње, и у оквиру њих, давања одобрења од стране виших органа (урбанистички планови у оквиру заштићених природних подручја за које је претходно донет план посебне намене – код нас од 2009. године). Надлежност за давања одобрења је кроз законодавство мењана, али је сасвим извесно да је увек у питању виши ниво управе, односно "виши орган", при чему је нарочито запажено место државне комисије за контролу планова у том поступку. Приметна је и тенденција на скраћивању рокова за давање одобрења/сагласности, што је последица потребе да се обезбеди ефикасност у поступању.



## 6. СИСТЕМ КОНТРОЛЕ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА У СРБИЈИ

Законска обавеза да се плански документ током израде, разматрања у јавности пре доношења, у доношењу и након тога, подвргне различитим облицима јавне, лаичке, стручне и институционалне контроле, обезбеђује веродостојност и легитимност планског документа.

**Систем контроле** је комплексан и обезбеђује вишеструку проверу планских решења, њихову сврсисходност, рационалност, законитост, усклађеност са секторским плановима, политикама, циљевима и сл.

**У поступку израде и доношења** планског документа обављају се стручна контрола и контрола усклађености, које се међусобно разликују по (свом) садржају, обухвату, субјектима који контролу врше и сл.

**Након доношења**, сви просторни и урбанистички планови подлежу контроли коју врши урбанистичка инспекција у оквиру делокруга утврђеног законом, и контроли коју врши Уставни суд у оквиру своје основне надлежности заштите уставности и законитости.

Због (специфичног) карактера и сврхе (овог) рада, акценат је стављен на стручну контролу и контролу усклађености које се као обавезне врше у поступку израде и доношења планских докумената, али је у кратким цртама указано и на контроле којима су плански документи подложни након доношења (инспекцијска контрола и контрола од стране Уставног суда).

**Правни основ** за обављање контроле планских докумената садржан је у одредбама Закона о планирању и изградњи<sup>347</sup>, Правилника о садржини, начину и поступку израде документа просторног и урбанистичког планирања<sup>348</sup> и Правилника о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе<sup>349</sup>.

<sup>347</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13-одлука УС, 132/14 и 145/14

<sup>348</sup> "Службени гласник РС", бр. 64/15

<sup>349</sup> "Службени гласник РС", бр. 55/2015; донет од стране министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма на основу обавезе прописане чл. 52. став 7. и овлашћења из чл. 201. став 5. тачка 7) ЗПИ; у примени од 26. јуна 2015. године.

## **6.1. КОНТРОЛА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА У ПОСТУПКУ ЊИХОВЕ ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ**

У поступку израде и доношења планског документа обављају се **стручна контрола** и **контрола усклађености**, које се међусобно разликују по (свом) садржају, обухвату, субјектима који контролу врше и сл.

### **6.1.1. Стручна контрола планских докумената**

Стручна контрола планских докумената прописана је одредбама чл. 48. и 49. ЗПИ, а ближе уређена чл. 49-53. Правилника о садржини, начину и поступку израде планова<sup>350</sup> и чл. 1-8. и 13-16. Правилника о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе<sup>351</sup>.

Стручна контрола планских докумената се врши како на државном и покрајинском, тако и на локалном нивоу, од стране одговарајућих надлежних органа, односно стручних тела (комисија), у фази израђеног Нацрта планског документа, пре његовог излагања на јавни увид. Окончаном стручном контролом се у основи окончава израда плана и улази се у фазу доношења плана, чији је први део разматрање плана у јавности.

ЗПИ је прописана надлежност за вршење стручне контроле, затим, садржина и домашај контроле, као и обухват и рокови за поступање. Законом је на уопштен начин уређено и питање обезбеђивања средстава за рад Комисије планове јединице локалне самоуправе (средства за рад државне комисије нису предвиђена), а Правилником, услови и начин њеног рада (по први пут у домаћем урбанистичком законодавству ова материја је уређена посебним републичким прописом!).

---

<sup>350</sup> "Службени гласник РС", бр. 64/15

<sup>351</sup> "Службени гласник РС", бр. 55/2015

#### **6.1.1.1. Обухват**

Стручној контроли подлежу сви плански документи прописани чланом 11. ЗПИ, тојест, сви просторни и урбанистички планови.

Просторни планови су:

- 1) Просторни план Републике Србије;
- 2) Регионални просторни план;
- 3) Просторни план јединице локалне самоуправе;
- 4) Просторни план подручја посебне намене.

Урбанистички планови су:

- 1) Генерални урбанистички план;
- 2) План генералне регулације;
- 3) План детаљне регулације.

#### **6.1.1.2. Надлежност**

##### ***Стручна контрола планских докумената јединице локалне самоуправе***

Стручну контролу планских докумената јединице локалне самоуправе врши **комисија за планове** (чл. 52. ЗПИ), коју образује скупштина јединице локалне самоуправе ради обављања стручних послова у поступку израде и спровођења планских докумената, стручне провере усклађености урбанистичког пројекта са планским документом и овим законом, као и давања стручног мишљења по захтеву надлежних органа управе. Правилником о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе<sup>352</sup> је делокруг Комисије (ближе) појашњен (чл. 13): Комисија за планове јединице локалне самоуправе **обавља стручне послове у поступку израде и спровођења планских докумената** из надлежности јединице локалне самоуправе, **обавља стручну контролу планских докумената** из надлежности

---

<sup>352</sup> "Службени гласник РС", бр. 55/2015

јединице локалне самоуправе и **обавља послове јавног увида** у плански документ из надлежности јединице локалне самоуправе, у складу са Законом.<sup>353</sup>

**Услови за рад Комисије - избор и именовање чланова Комисије** (чл. 52. ЗПИ): Председник и чланови Комисије именују се из реда стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања, уређења простора и изградње, са одговарајућом лиценцом, у складу са ЗПИ. Једна трећина чланова именује се на предлог министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма. За планове који се доносе на територији аутономне покрајине, једна трећина чланова именује се на предлог органа аутономне покрајине надлежног за послове урбанизма и грађевинарства. Чл. 3. Правилника услови за именовање чланова комисије су додатно прецизирани - за председника, заменика председника, секретара и чланове комисија именују се лица која **испуњавају следеће услове**: да су признати стручњаци из области планирања и изградње, да имају високу стручну спрему, одговарајућу личну лиценцу Инжењерске коморе Србије и најмање пет година радног искуства у струци.

**Број чланова комисије** одређује у складу са начелима рационалности и ефикасности, тако да се омогући рационални рад и ефикасно одлучивање комисија. Минималан број чланова комисије је пет, укључујући председника, заменика председника и секретара, а максимални број је 15 чланова (чл. 4. Правилника).

**Састав Комисије прописан је** чл. 1. Правилника о Комисијама: Комисија има председника, заменика председника и секретара и чланове. **Главни урбаниста** је по функцији и председник Комисије за планове јединице локалне

---

<sup>353</sup> У неколико претходних законских решења институт Комисије за планове развијао се на следећи начин:

- Законом о планирању и уређењу простора и насеља из 1995. године ("Сл. ласник РС", 44/95, 23/96, 16/97 и 46/98), комисија за планове имала је **акцент на јавном увиду и стручној расправи**, те је чланом 34. тог закона, било прописано да се комисија коју образује орган надлежан за доношење плана, **стара о јавном увиду** те да о свом раду **сачињава извештај** који садржи податке о спроведеном јавном увиду, обављеној стручној расправи и о свим подентим примедбама са ставом о свакој примедби;
- Законом о планирању и изградњи из 2003. године ("Сл. гласник РС", бр. 47/03 и 34/06) од комисије за планове се очекивало да **пружа стручну помоћ "за обављање послова у поступку израде просторног плана општине, израде и спровођења урбанистичких планова, као и давање стручног мишљења о идејним пројектима по захтеву општинске управе."**

самоуправе у случају када јединица локалне самоуправе именује главног урбанисту у складу са Законом.

**Мандат председника и чланова Комисије** траје четири године, а **средства за рад Комисије** обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе. Председнику и члановима комисије за рад у комисији припада **накнада**. Износ накнаде утврђује се актом о образовању комисије. Право на накнаду имају лица која нису у радном односу у надлежном органу јединице локалне самоуправе који спроводи поступак стручне контроле и поступак јавног увида и којима није у опису посла обављање послова из делокруга рада комисије (чл. 14. Правилника).

**Овлашћења:** Председник комисије је овлашћен да сазива седнице, предлаже дневни ред (у сарадњи са надлежним лицима носиоца израде планског документа који је предмет заседања), председава седницама, потписује записнике и закључке комисија, стара се о правилној примени прописа и обавља друге послове у складу са одредбама Правилника и акта о формирању Комисије. Заменик председника замењује председника у његовом одсуству обављајући послове из његовог делокруга, односно помаже му у раду или обавља друге поверене послове. Стручне и административне послове за потребе комисије обезбеђује носилац израде планског документа.

**Начин рада Комисије:** Комисија ради према одредбама Закона, односно у складу са прописом – правилником којим се уређује стручна контрола, рани јавни увид и јавни увид у плански документ. Свој рад Комисија ближе уређује пословником о раду комисије. **Пословник о раду комисије** предлаже председник комисије и доноси га комисија већином гласова на конститутивној седници. Пословником о раду ближе се уређује начин сазивања седнице, рад на седници, начин вођења записника, начин гласања и одлучивања, начин сачињавања и потписивања записника, односно извештаја о обављеној стручној контроли, односно о обављеном јавном увиду.

**Образовање радних тимова:** За поједина сложена питања из области: саобраћаја, пејзажног уређења и екологије, заштите градитељског наслеђа и урбане реконструкције, инфраструктуре, као и за техноекономска питања и архитектонско обликовање, Комисија може образовати радне тимове. Комисија закључком о образовању радног тима одређује број чланова и састав радних

тимова. Председник комисије сазива седницу радног тима и одређује дневни ред. У случају када је потребно образложити поједине ставове и мишљења комисије, седници радног тима присуствује и члан комисије кога одреди комисија. Радни тим ради на седницама, којима присуствује већина чланова радног тима, а доноси закључке већином гласова присутних чланова радног тима, о чему се саставља записник. Седницом радног тима председава члан радног тима кога одреди радни тим. Записник са закључцима радног тима је обавезан део материјала који се разматра на седници комисије.

**Ангажовање других правних и физичких лица:** За обављање појединих стручних послова за потребе Комисије, орган надлежан за образовање Комисије (дакле, скупштина ЈЛС) може ангажовати друга правна и физичка лица.

Кроз сагледавање улоге и значаја Комисија за планове у процесу планирања и управљања простором на нивоу локалних самоуправа, размотрени су и одређене проблеми везани за њихов рад као и могућности за унапређење праксе. Без обзира што Комисије јесу **важна подршка у раду органима управе локалних заједница**, оне **не могу** у њиховим дужностима **да их замене**, што се повремено очекује.

ЗПИ дефинише надлежности комисије за планове које су шире у односу на претходна законска решења. Поред **стручне контроле** планских докумената, комисија има и посебну **саветодавну улогу**, која, у поступку планирања и спровођења планских докумената подразумева широк спектар питања: од регулације, промене намене, правила грађења, смерница за даљу разраду, односно, начина спровођења планског документа, проширења обухвата плана, па све до питања реализације плана услед компликованих имовинско-правних односа и сл. Комисија такође разматра и одлучује по примедбама правних и физичких лица која имају законску могућност партиципације у поступку израде и доношења плана, те је у тој улози и један од медијатора планског процеса између носиоца израде, обрађивача и грађана.

За потребу сагледавања "стања система" у вези са питањима везаним за Комисије за планове коришћени су резултати анкете спроводене од стране

ресорног министарства у 2012. години.<sup>354</sup> Чињеница да анкетом нису обухваћене све ЈЛС у Србији, односно да нису обухваћене и ЈЛС на територији АП, унеколико умањује релевантност добијених резултата, те их у том смислу треба узети "са резервом". Рад КзП је у директној вези са активношћу на доношењу и спровођењу урбанистичких и просторних планова, као и са степеном развијености јединице локалне самоуправе. Наиме, што је општина мања и сиромашнија планска активност и инвестиције су по правилу скромнији, односно, што је општина/град већи и развијенији планска активност, инвестиције и управљање простором су динамичнији и сложенији. Општи преглед динамике одржавања седница КзП на нивоу Србије без АП у периоду од 2009. до 2012. приказан је у Табели 13.

**Табела 13.** Подаци о одржаним седницама комисије за планове

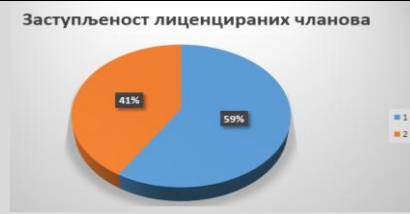
Број одржаних седница	Σ	%	<p>Број одржаних седница КзП</p>
2009.	611	28.90	
2010.	539	25.50	
2011.	554	26.20	
2012.	410	19.40	
	2114	100	

(Извор: Република Србија, МГУ, 2013.)

Комисија је стручно тело и Законско решење којим се инсистира на **поседовању лиценце** за све чланове комисије требало би да допринесе позитивним резултатима везаним за њен рад, но, у пракси то изгледа дугачије – видети Табелу 3. Структура комисија ЈЛС – лиценце. Проблеми су, по правилу, везани за мање средине које немају довољно стручног кадра.

<sup>354</sup> Министарство грађевинарства и урбанизма уз допис бр. 350-01-60/2012-05 од 07.09.2012. године доставило је јединицама локалне самоуправе са територије Републике Србије (без покрајина) Упитник о раду комисије за планове коју образује скупштина јединице локалне самоуправе у складу са чл. 52. Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12-УС, 42/2013-УС, 50/2013-УС, 54/2013-УС и 98/13-УС); ЈЛС су попуњене упитнике о раду комисије за планове доставиле министарству у периоду од септембра 2012. године до фебруара 2013. године. Од укупног броја анкетираних ЈЛС на територији уже Србије који износи 100, укупно 82 јединице локалне самоуправе доставиле су министарству податке, а 18 јединица локалне самоуправе није одговорило (Шабац, Владимирци, Коцељева, Лајковац, Мионица, Смедерево, Велико Градиште, Голубац, Петровац на Млави, Топола, Рековац, Ивањица, Краљево, Тићевац, Брус, Дољевац, Житорађа и Прешево).

**Табела 14.** Структура комисије ЈЛС - лиценце

Заступљеност лиценцираних у укупном броју чланова комисија	$\Sigma$	%	Заступљеност лиценцираних чланова 
лиценцирани чланови	328	58.78	
без лиценце	230	41.22	
укупно чланова	558	100	

(Извор: Република Србија, МГУ, 2013.)

У мањим општинама тешко је формирати комисије које би имале урбанисте, просторне планере и архитекте као носиоце рада у комисији (видети табелу 4). Свакако је добро и кад комисија има чланове и других занимања додирних са праксом планирања, а сасвим је прихватљиво када је члан комисије и неко из важног политичког тела локалне самоуправе и при томе добро упућен у проблеме и праксу планирања.

**Табела 15.** Стручна спрема чланова комисије за планове ЈЛС

Стручна спрема чланова КзП	$\Sigma$	%	Стручна спрема чланова 
дипломирани инжењер архитектуре	204	36.56	
дипломирани грађевински инжењер	112	20.07	
дипломирани просторни планер	45	8.06	
дипломирани инжењер геодезије	21	3.76	
дипломирани инж. електротехнике	19	3.42	
дипломирани машински инжењер	12	2.15	
дипломирани саобраћајни инжењер	12	2.15	
дипломирани правник	30	5.38	
дипломирани економиста	10	1.79	
остали факултети	45	8.06	
виша школа	40	7.17	
средња стручна спрема	8	1.43	
	558	100	

(Извор: Република Србија, МГУ, 2013.)

**Чланови које делегира министар (1/3)** требало би да буду **тачке размене информација**, питања и одговора са "централног нивоа ка локалу" и обрнуто, што би извесно унапредило систем планирања, и истовремено отворило канал за предлоге за унепређење и надоградњу законских решења. То нажалост у пракси није случај.

С обзиром да локалне самоуправе спроводе одлуке комисије, то је важно и да комисије буду стручне, али и да поштују етичке кодексе професије. О **стручности** чланова комисије, на основу анкете се закључује да су „чланови



већином стручни“, или „сви веома компетентни и стручни“, али није занемарљиво и мишљење неколицине да су у комисијама присутни „већином политички представници“. Ево једног коментара придодатог уз одговор: „Представници које делегира министарство су стручни чланови са одговарајућом лиценцом. Број тих чланова је дефинисан Законом. Чланови које делегирају локалне самоуправе су у највећем броју случајева страначки делегирани представници. У неким случајевима су то стручна лица, али неретко и људи који тешко могу да „испрате“ тему седнице комисије. По правилу, ти чланови комисије су на седницама пасивни.“

С обзиром да комисије за планове имају важну улогу у процесу планирања и доношења одлука о простору, потребно је осврнути се и на поједине специфичне ситуације из актуелне праксе. Тако, на пример, Академија архитектуре Србије (ААС), у својој трећој декларацији у последњих годину дана поводом пројекта "Београд на води", захтева хитну смену главног урбанисте Београда (који је уједно и председник КзП) и архитеката који су чланови КзП, из разлога што су "изневерили свако поверење грађана и струке, док су у својој неупутној сервилности прекршили етички кодекс професије."<sup>355</sup> Па чак и ако се ово посматра као усамљен случај важно је да став струке буде јасно изнет и да се о њему расправља од стране оних који струку и чине. Рад у комисијама за планове ЈЛС је, поред несумљиве користи за саме локалне самоуправе, значајан и у смислу унапређења струке урбаниста и планера. Овај облик рада и учења у нашој пракси још нема одговарајућу пажњу, па не постоји ни осмишљен и организован начин сакупљања, класификације и проучавања ових искустава. Резултати анкете Министарства казују да анкетирани виде како корист постоји, па највероватније то значи да постоји и одређени степен прихватања те врсте личног искуства и ангажмана, те уопштавања искустава и имплементације у поступак планирања који спроводе стручњаци када раде на изради планова или креирању било које врсте процеса. Од посебног би значаја за струку било: систематизација, проучавање и размена нових сазнања и, креирање, сублимација и имплементација у облике који би били од интереса за струковне групе а не само за појединце.

---

<sup>355</sup> <http://www.srbijadanas.net/akademija-arhitekture-trazi-smene-zbog-beograda-na-vodi/> приступљено 13.04.2016.

Сматрајући да рад и присуство/постојање комисија за планове може да буде управо једно од "генеративних поља" преко/путем којих би се могао унапредити и систем планирања просторог и урбаног развоја најпре на нивоу локалне самоуправе, а самим тим и на целокупној територији Републике Србије, дају се и одређене **препоруке** које се једнако односе **на унапређење рада комисија** за планове као и **унапређење система планирања простора на нивоу локалних самоуправа:**

- Поред тога што у одређеном броју јединица локалних самоуправа у оквиру комисија за планове постоје представници министарства, треба омогућити једноставну и брзу комуникацију између локалне самоуправе, односно њихових комисија за планове и централног нивоа када су у питању неопходне информације у вези са спровођењем закона у делу планирања простора, али и спровођења планова. Неопходно је успоставити двосмерну везу између локалног и централног нивоа у циљу размене информација (питања, одговора, смерница, препорука...), за шта недостају јасни институционални механизми.
- Недостатак институционалних механизма за успостављање ових веза би могао да се надомести формирањем јавно доступне базе података (преко надлежног министарства, ИКС, СКГО) о формираним комисијама за планове и њиховим члановима, уобичајеним и специфичним питањима упућеним од стране локалних самоуправа, односно комисија за планове, израђеним анализама и студијама за потребе израде планске документације, и сл.
- Мишљења по захтевима локалних самоуправа, дата од стране надлежног министарства или стручних удружења у поступку израде и спровођења планских докумената треба објединити и учинити јавно доступним и тиме омогућити ефикаснију размену информација
- Повратне информације о стању у локалним самоуправама, проблемима у пракси везаним за спровођење закона неопходно је прикупити и систематизовати у циљу формирања препорука и смерница јединицама локалних самоуправа, али и сазнања у ком делу треба унапређивати постојећи законски оквир.

- У рад КзП треба укључити и представнике струковних удружења, као и члана градског, односно општинског већа у циљу јаснијег заступања јавног интереса и утврђивања спремности локалне самоуправе на одређена планска решења.
- Приликом делегирања чланова од стране надлежног министарства, поред лиценцираних урбаниста и просторних планера, треба укључити и лиценциране пројектанте (дипл. инж. арх., дипл. инж. саоб., и др.) у циљу покривања свих потребних аспеката које разматра комисија за планове у поступку израде и спровођења планске документације, а што је принцип који би требало да установе и локалне самоуправе када делегирају своје представнике.
- Финансирање комисија за планове треба плански укључити у буџет локалне самоуправе, како би се обезбедило присуство и посвећеност свих чланова комисије, једнако оних који долазе као представници министарства и оних који су делегирани од стране локалне самоуправе.
- Посредством одговарајућих мрежа (СКГО и сл.) организовати стручна усавршавања (радионице, семинари) у оквиру којих би се у оквиру којих би се сагледали проблеми и дефинисале смернице и препоруке за рад комисија.

### ***Стручна контрола планских докумената у надлежности Републике***

Стручну контролу Просторног плана Републике Србије (ППРС), просторног плана подручја посебне намене (ППППН) и регионалног просторног плана (РПП), врши **министарство надлежно за послове просторног планирања** (чл. 49. став 3. ЗПИ)<sup>356</sup>, али је веома важно истаћи да за реализацију овог задатка од доношења Закона о изменама и допунама ЗПИ из 2014. године није прописано постојање посебне Комисије (?!), што ствара одређене нејасноће, нарочито ако се има у виду да за потребу обављања стручне контроле планских докумената из надлежности Аутономне покрајине (исти) ЗПИ прописује постојање посебне комисије!

---

<sup>356</sup> Иако то није посебно наведено, у пракси стручну контролу обавља стручна комисија образована посебним решењем министра. Чланови Комисије су стручњаци различитог профила из области од значаја за обављање стручних послова просторног планирања, укључујући често и делегиране представнике других државних ресора (саобраћај, пољопривреда, заштита природе и културних добара, водопривреда, итд).

## ***Стручна контрола планских докумената у надлежности Аутономне покрајине***

Стручну контролу просторног плана подручја посебне намене и регионалног просторног плана за подручја која су у целини на територији аутономне покрајине, врши комисија коју образује надлежни орган аутономне покрајине. Једна трећина чланова комисије именује се на предлог министра надлежног за послове просторног планирања планирања (чл. 49. став. 4. ЗПИ).

Комисија, у складу са чл. 1. Правилника има председника, заменика председника и секретара и чланове. Као и у случају других комисија чији је рад уређен **Правилником**, председник комисије је овлашћен да сазива седнице, предлаже дневни ред (у сарадњи са надлежним лицима носиоца израде планског документа који је предмет заседања), председава седницама, потписује записнике и закључке комисије, стара се о правилној примени прописа и обавља друге послове у складу са одредбама Правилника и акта о формирању Комисије. Председника у његовом одсуству замењује заменик председника обављајући послове из његовог делокруга, односно помаже му у раду или обавља друге поверене послове. Стручне и административне послове за потребе комисије обезбеђује носилац израде планског документа. Чл. 3. Правилника прописано је да се за председника, заменика председника, секретара и чланове комисија именују лица која испуњавају следеће услове: да су признати стручњаци из области планирања и изградње, да имају високу стручну спрему, одговарајућу личну лиценцу Инжењерске коморе Србије и најмање пет година радног искуства у струци.

**Број чланова Комисије:** Број чланова комисије одређује у складу са начелима рационалности и ефикасности, тако да се омогући рационални рад и ефикасно одлучивање комисија. Минималан број чланова комисије је пет, укључујући председника, заменика председника и секретара, а максимални број је 15 чланова (чл. 4. Правилника).

**Средства за рад Комисије** (чл. 6. Правилника): Председнику и члановима комисије за рад у комисији припада накнада. Износ накнаде утврђује се актом о образовању комисије. Право на накнаду имају лица која нису у радном односу у

надлежном органу који спроводи поступак стручне контроле и којима није у опису посла обављање стручне контроле планских докумената.

**Начин рада Комисије** (чл. 7. Правилника): Комисија ближе уређује свој рад пословником о раду комисије. Пословник о раду комисије предлаже председник комисије и доноси га комисија већином гласова на конститутивној седници. Пословником о раду ближе се уређује начин сазивања седнице, рад на седници, начин вођења записника, начин гласања и одлучивања, начин сачињавања и потписивања записника, односно извештаја о обављеној стручној контроли. Стручна контрола се у свему обавља у складу са Законом, односно Правилником о садржини, начин и поступак израде докумената просторног и урбанистичког планирања.

### ***6.1.1.3. Садржина и начин вршења стручне контроле***

Стручна контрола, сагласно чл. 49. став 2. ЗПИ, обухвата проверу усклађености планског документа:

- са планским документима ширег подручја,
- одлуком о изради,
- Законом о планирању и изградњи,
- стандардима и нормативима, као и
- проверу оправданости планског решења.

Чл. 50. Правилника о садржини, начину и поступку израде документа просторног и урбанистичког планирања<sup>357</sup>, ближе је прописано да стручна контрола планског документа обухвата:

- 1) проверу усклађености планског документа и његових решења са: Законом и овим правилником; одлуком о изради планског документа; донетим планским документима ширег подручја; стандардима и нормативима; прибављеним условима; као и са другим законима и прописима;
- 2) проверу оправданости планских решења са становишта: рационалног коришћења и заштите природних ресурса и створених добара; усклађивања просторног размештаја становништва и активности; усмеравања развоја и

---

<sup>357</sup> "Службени гласник РС", бр. 64/15

процеса урбанизације; рационалне организације мреже насеља, као и развоја и функција урбаних центара; рационалне организације и уређења саобраћајне мреже и мреже техничке инфраструктуре; рационалне организације и размештаја привредних делатности; заштите животне средине, природних вредности и непокретних културних добара; усклађивања планских решења са потребама одбране и заштите од елементарних непогода и других опасности у миру и рату и др; и

- 3) проверу и оцену о реалности и остваривости предложених решења планског документа.

Истим чланом прописано је да седници комисије која обавља стручну контролу присуствује одговорни планер, односно одговорни урбаниста, који образлаже плански документ пред комисијом.

#### ***6.1.1.4. Рок за обављање стручне контроле***

Рок за обављање стручне контроле износи **15 дана од дана подношења захтева за вршење стручне контроле** (чл. 53. ЗПИ).

#### ***6.1.1.5. Извештај о извршеној стручној контроли***

О обављеној стручној контроли планског документа сачињава се **извештај**.

Извештај садржи:

- 1) уводни део - у коме се дају основне информације о текстуалном и графичком делу планског документа, претходним активностима на стручној контроли, податке о присутним члановима комисије и другим присутним лицима; податке о времену и месту одржавања стручне контроле и др;
- 2) примедбе и сугестије чланова комисије, и
- 3) закључак комисије - који садржи ставове о датим примедбама по којима обрађивач планског документа поступа.

Саставни део извештаја, односно закључка комисије, јесте и закључак:

- да је потребно након поступања по извештају о обављеној стручној контроли, поново обавити стручну контролу, односно проверити усклађеност одлуке и нацрта плана са извештајем о обављеној стручној контроли, или
- да се даје позитивно мишљење на нацрт плана односно да се нацрт плана може упутити у процедуру јавног увида.

Извештај потписују председник и секретар комисије која врши стручну контролу, као и овлашћено лице надлежног органа. Извештај о извршеној стручној контроли саставља се у року од осам дана по извршеној стручној контроли. Извештај је саставни део образложења планског документа.

#### **6.1.1.6. Отклањање недостатака**

Институција која израђује плански документ поступа у складу са извештајем о обављеној стручној контроли у року од 30 дана, а изузетно у случају већег броја примедби или примедби које захтевају значајне активности на измени планског документа, у року од 60 дана (чл. 53. Правилника о садржини, начину и поступку израде документа просторног и урбанистичког планирања)<sup>358</sup>.

Отклањање недостатака утврђених стручним контролом је обавезан услов. Док се недостаци утврђени контролом не отклоне, плански документ се не сматра завршеним, представља службену тајну, о плану је забрањено дати информацију трећем лицу и не може се разматрати у јавности (Пајовић, С., Д., 1995). Тек када се недостаци које је комисија навела отклоне, поступак може да се настави.

#### **6.1.2. Контрола усклађености планских докумената**

Контрола усклађености планских докумената прописана је чл. 33. ЗПИ, а ближе уређена чл. 1-4. и 9-12. Правилника о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе<sup>359</sup>.

<sup>358</sup> "Службени гласник РС", бр. 64/15

<sup>359</sup> "Службени гласник РС", бр. 55/2015

Чл. 33. став 1. и 2. ЗПИ прописано је да документи просторног и урбанистичког планирања морају бити усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја. Плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије, који је основни плански документ просторног планирања и развоја у Републици.

Израђен плански документ, након излагања на јавни увид верификује се од стране надлежног вишег управног нивоа, односно подлеже тзв. контроли усклађености и прибављању сагласности. План који није верификован не производи правно дејство. Сагласношћу на плански документ првенствено се осигурава вертикална усклађеност планских докумената, а тиме и усклађеност са Законом о планирању и изградњи и прописима донесеним на основу тог Закона. Ову сагласност даје министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежни орган АП у складу са законом.

ЗПИ је прописана надлежност за вршење контроле усклађености и давање сагласности на планске документе, затим, садржина и домашај контроле, као и обухват и рокови за поступање. Законом је на уопштен начин уређено и питање обезбеђивања средстава за рад Комисије за контролу усклађености, а Правилником, услови и начин њеног рада (по први пут у домаћем урбанистичком законодавству ова материја је уређена посебним републичким прописом!).

#### **6.1.2.1. Обухват**

Контроли усклађености и прибављању сагласности не подлежу сви плански документи, већ само на они за које је та обавеза изричито прописана законом. Верификацији, према актуелном законском решењу подлежу<sup>360</sup>:

---

<sup>360</sup> Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 132/2014, на снази од 17.12.2014. године) не прописује сагласност министра, односно надлежног органа АП на ГУП и ППР седишта јединице локалне самоуправе.

Институт сагласности надлежног државног органа на регулацију насеља постоји у Србији, на неки начин, већ скоро један и по век (од Допуне Закона о местима из 1885. године), те се може посматрати и као наша историја и традиција планирања насеља.

Са становишта уставног права, сагласност државног органа на урбанистички план насеља не угрожава изворна права локалних самоуправа на урбанистичко планирање насеља, јер и поред сагласности министра на ове најважније урбанистичке планове, целокупни поступак припреме, израде и доношења урбанистичких планова је у надлежности јединица локалне самоуправе.



- регионални просторни план за подручје аутономне покрајине (чл. 33. став 3. ЗПИ),
- регионални просторни план за подручје града Београда (чл. 33. став 3. ЗПИ),
- просторни план јединице локалне самоуправе (чл. 33. став 3. ЗПИ), и
- урбанистички план (ПГР и ПДР) који се израђује у обухвату плана подручја посебне намене унутар граница проглашеног или заштићеног природног добра (чл. 33. став 5. ЗПИ).

#### **6.1.2.2. Надлежност**

Контролу усклађености регионалног просторног плана за подручје аутономне покрајине, регионалног просторног плана за подручје града Београда, просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичког плана који се израђује у обухвату просторног плана подручја посебне намене унутар граница заштићеног подручја, са актом о проглашењу заштићеног подручја врши **комисија** коју образује министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма (чл. 33. став 6. ЗПИ).

Контролу усклађености просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичког плана који се израђује у обухвату просторног плана подручја посебне намене унутар граница заштићеног подручја, са актом о проглашењу

---

Са становишта основних начела за уређење и коришћење простора, која се наводе и у почетном делу Закона о планирању и изградњи, неколико веома важних чињеница из стварности данашње Србије подржавају давање сагласности министра на ове најважније урбанистичке планове:

- 1) У градовима и насељима за које је предвиђена израда ових урбанистичких планова живи више од 2/3 становништва РС;
- 2) На том подручју је сконцентрисано више од 4/5 материјалне вредности изграђеног простора, и покреће се више од 9/10 нових инвестиција;
- 3) На подручју ових градова и насеља су најчешће најважније трасе и чворишта националних и међународних инфраструктурних мрежа, те је за рационалан и ефикасан развој ове инфраструктуре неопходна највећа пажња државе, која се најбоље може остварити управо кроз институт сагласности министра на урбанистички план.

Имајући у виду да је на подручју ових градова и насеља у Србији сконцентрисан веома велики део демографских, економских и других потенцијала, није прихватљиво да државни органи, изостављањем свог кључног учешћа у поступку планирања најважнијих насеља, избегавају одговорност за њихов развој, а самим тим и за развој Србије у целини. Сагласност надлежног вишег органа управе на урбанистички план градова и седишта јединица локалне самоуправе представља допринос државе за успешнији развој земље и бољи живот грађана.

заштићеног подручја, за планске документе на територији аутономне покрајине, врши **комисија** коју образује надлежни орган аутономне покрајине (чл. 33. став 6. ЗПИ).

### ***Комисија за контролу усклађености***

Чл. 1. Правилника о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе<sup>361</sup>, прописано је да Комисија има председника, заменика председника и секретара и чланове. Председник комисије је овлашћен да сазива седнице, предлаже дневни ред (у сарадњи са надлежним лицима носиоца израде планског документа који је предмет заседања), председава седницама, потписује записнике и закључке комисија, стара се о правилној примени прописа и обавља друге послове у складу са одредбама Правилника и акта о формирању Комисије. Заменик председника замењује председника у његовом одсуству обављајући послове из његовог делокруга, односно помаже му у раду или обавља друге поверене послове.

Стручне и административне послове за потребе комисије обезбеђује носилац израде планског документа.

За председника, заменика председника, секретара и чланове комисије, сагласно чл. 3. Правилника, именују се лица која испуњавају следеће услове: да су признати стручњаци из области планирања и изградње, да имају високу стручну спрему, одговарајућу личну лиценцу Инжењерске коморе Србије и најмање пет година радног искуства у струци.

Број чланова комисије одређује у складу са начелима рационалности и ефикасности, тако да се омогући рационални рад и ефикасно одлучивање комисија. Минималан број чланова комисије је пет, укључујући председника, заменика председника и секретара, а максимални број је 15 чланова (чл. 4. Правилника).

**Средства за рад Комисије за контролу усклађености:** Средства за рад комисије коју образује министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма обезбеђују се у буџету Републике Србије, а за рад комисије коју

<sup>361</sup> "Службени гласник РС", бр. 55/2015

образује надлежни орган аутономне покрајине у буџету аутономне покрајине (чл. 33. став 7. ЗПИ). Председнику и члановима комисија за рад у комисији припада накнада, а износ накнаде утврђује се актом о образовању комисије. Право на накнаду имају лица која нису у радном односу у надлежном органу који спроводи поступак контроле усклађености и којима није у опису посла обављање контроле усклађености планских докумената (чл. 10. Правилника).

**Начин рада Комисије** (чл. 11. Правилника): Комисије ближе уређују свој рад пословником о раду комисије. Пословник о раду комисије предлаже председник комисије и доносе га комисије већином гласова на конститутивној седници. Пословником о раду ближе се уређује начин сазивања седница, рад на седницама, начин вођења записника, начин гласања и одлучивања, начин сачињавања и потписивања записника, односно извештаја о обављеној контроли усклађености.

#### ***6.1.2.3. Садржина контроле усклађености***

Контрола усклађености обухвата (чл. 33. став. 3. ЗПИ):

- усклађеност плана са планским документима ширег подручја,
- усклађеност плана са ЗПИ, и
- усклађеност плана са прописима донетим на основу ЗПИ.

#### ***6.1.2.4. Рок за обављање контроле усклађености***

Рок за обављање контроле усклађености не може бити дужи од 30 дана од дана пријема захтева за давање сагласности (чл. 33. став. 3. ЗПИ).

#### ***6.1.2.5. Извештај о извршеној контроли усклађености***

По извршеној контроли усклађености, **комисија саставља извештај** и у року од осам дана од дана извршене контроле доставља га министру надлежном за послове грађевинарства, односно надлежном органу аутономне покрајине.

Извештај Комисије садржи закључак да је плански документ који је предмет контроле усклађености: 1) усклађен; 2) делимично усклађен, или 3) неусклађен (чл. 12. Правилника):

- У случају када комисија закључи да је плански документ који је предмет контроле усклађености **усклађен**, **предлаже министру** надлежном за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежном покрајинском секретару за просторно планирање и урбанизам да се изда сагласност на предметни плански документ у складу са Законом;
- У случају када комисија закључи да је плански документ који је предмет контроле усклађености **делимично усклађен**, комисија **налаже стручном обрађивачу** да се поступи по извештају комисије и након тога задужује изабраног члана и секретара комисије, као и надлежна лица носиоца израде планског документа да провере да ли је плански документ усклађен. Уколико задужена лица након провере утврде да је план усклађен, о томе без одлагања обавештавају комисију, чиме се стичу услови за наставак процедуре разматрања и усвајања планског документа у складу са Законом и Правилником о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе<sup>362</sup>;
- У случају када комисија закључи да је плански документ који је предмет усклађености **неусклађен**, комисија **обавештава орган надлежан за контролу усклађености планских докумената и стручног обрађивача планског документа**, да се поступи по извештају комисије и да се кориговани плански документ поново достави на контролу усклађености.

#### **6.1.2.6. Сагласност на план/ускраћивање сагласности**

Сагласност на планске документе, у складу са надлежношћу прописаном ЗПИ, даје министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежни орган АП, након обављене контроле усклађености.

У случају да министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежни орган АП, утврди да нема услова за давање сагласности на план, наложиће носиоцу израде планског документа израду новог

---

<sup>362</sup> "Службени гласник РС", бр. 55/2015

нацрта тог планског документа у року од 90 дана од дана достављања налога (чл. 33. став 9. ЗПИ).

Против акта министра којим се ускраћује добијање сагласности може се уложити приговор. По правилу, по приговору се поступа као по жалби у управном поступку. Решење донето по приговору не одлаже извршење наложених мера, односно извршење решења, али се против таквог решења може покренути управни спор пред Управним судом.

Уколико министар, односно надлежни орган АП не (из)да посебан налог, нити изврши верификацију у прописаном року (односно ако контрола усклађености није извршена у року од 30 дана), сматраће се да је сагласност дата (чл. 33. став 10. ЗПИ). Овде је потребно дати и пар коментара: наиме, опасност која се стално изнова јавља приликом промена у овој области јесте питање тзв. "позитивног ћутања управе", тј. да ће се, ако министар/надлежни орган не изда сагласност на плански документ у року од 30 дана сматрати да је сагласност дата. Искуства казују да примена ове правне мере у овој правној области не решава (нити убрзава) ствари већ (у знатном броју случајева) отвара "Пандорину кутију" која ствара низ нових, тешко премостивих правних и других проблема. Уместо "позитивног ћутања управе" законодавац би требало да омогући стварање реалних претпоставки за праксу која би допринела ефикасности поступка.

## **6.2. КОНТРОЛА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА НАКОН ЊИХОВОГ ДОНОШЕЊА ПО ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ - ИНСПЕКЦИЈСКА КОНТРОЛА**

Након доношења, сви просторни и урбанистички планови подлежу контроли коју врши урбанистичка инспекција у оквиру делокруга утврђеног законом.<sup>363</sup> Ова контрола поистовећује се са појмом *инспекцијски надзор*, који

---

<sup>363</sup> Републичка урбанистичка инспекција организована је у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре као Одсек републичке урбанистичке инспекције, а систематизована је у Сектору за инспекцијски надзор – Одељење за инспекцијске послове грађевинарства и урбанизма (чл. 74. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, бр. 110-0000029/2016-02 од 28.01.2016. године).

У Одсеку за инспекцијске послове урбанизма обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор над применом закона који регулише област просторног планирања, урбанизма и грађевине; контролу донетих просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката,

представља посебан облик управне функције. "То је специфична контролнонадзорна делатност надлежних органа управе који управни надзор обављају као своју основну функцију." (Димитријевић, П., 2008). "Посебна врста управног надзора је инспекцијски надзор који се остварује непосредним увидом у одговарајуће правне и фактичке ситуације." (Lilić, S., 2009).

Урбанистички инспектор, у вршењу инспекцијског надзора, има право и дужност да проверава да ли је плански документ израђен и донет у складу са законом и прописом донетим на основу закона (чл. 173. став 1. тачка 2) ЗПИ), али је исто тако овлашћен и да предузима одређене мере: на пр. "да обавести орган надлежан за доношење планског документа или дела планског документа и да предложи министру надлежном за послове просторног планирања и урбанизма **покретање поступка за оцену законитости планског документа или дела планског документа**, ако утврди да плански документ или одређени део планског документа није донет у складу са законом или да поступак по којем је донет није спроведен на начин прописан законом" (чл. 174. став 1. тачка 6) ЗПИ). Кад урбанистички инспектор утврди да је плански документ или део планског документа донет супротно одредбама овог закона, предложиће министру надлежном за послове просторног планирања и урбанизма да донесе **решење о забрани примене планског документа до његовог усклађивања са законом** и о томе обавестити орган надлежан за његово доношење. (чл. 174. став 3. ЗПИ). Министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма донеће решење о забрани примене планског документа до његовог усклађивања са законом у року од 15 дана од дана подношења предлога урбанистичког инспектора (чл. 174. став 4. ЗПИ).

У позитивно-правном смислу, инспекцијски надзор је уређен Законом о инспекцијском надзору<sup>364</sup> који је ступио је на снагу 29. априла 2015. године, а у примени је од 30. априла 2016. године. Законом су уређени садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

---

промена стања у простору; надзор над инспекцијским пословима у изградњи и употреби грађевинских објеката који су поверени Аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе; други послови из делокруга Одсека (чл. 84. Правилника).

<sup>364</sup> "Сл. гласник РС", бр. 36/2015

### 6.3. КОНТРОЛА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА ОД СТРАНЕ УСТАВНОГ СУДА

Нормативна контрола, основна је и примарна надлежност Уставног суда утврђена у члану 167. став 1. Устава. Она обухвата контролу уставности права - контролу уставности закона и свих других општих правних аката у правном поретку Републике Србије, а потом и контролу законитости свих општих аката нижих од закона, укључујући ту и све планске документе.<sup>365</sup>

Према Уставном решењу, **о сагласности подзаконских општих аката са законом одлучује Уставни суд** у оквиру своје основне надлежности заштите уставности и законитости (чл. 167. став 2. Устава).

Како је Устави суд дужан да "очува и заштити" Уставом успостављене односе између правних аката у правном систему Републике Србије (чл. 194. и 195.) који се испољавају као принципи уставности и законитости<sup>366</sup> и тиме обезбеди хармонију у правном поретку, Суд то чини управо остваривањем нормативне контроле, коју због сложености односа који су успостављени у правном поретку Републике Србије врши кроз различите облике и поступке за решавање тзв. Апстрактних управних спорова.

У зависности од тога када Суд врши контролу уставности закона, та контрола може бити накнадна или репресивна - контрола *a posteriori* и претходна или превентивна- контрола *a priori*. Накнадна контрола уставности се врши пошто

---

<sup>365</sup> Уставни суд Србије и даље одлучује о сагласности општих аката са законом, вршећи тако "накнадну контролу законитости". Та надлежност суда је логична последица принципа хијерахије домаћих општих правних аката која је утврђена у чл. 195. Устава, према коме сви подзаконски општи акти Републике Србије, као и општи акти свих других доносилаца и колективни уговори морају бити сагласни закону. Исто тако статуте, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни закону, док сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима. Мада се не наводи обавеза сагласности с Уставом и законом општих акта које доносе привредна друштва, установе и други субјекти, по нашем мишљењу, наведена уставна обавеза односи се и на опште акте ових субјеката (статуте, правилнике, одлуке и др.).

<sup>366</sup> Сагласно одредбама чл. 194. и 195. Устава, правни поредак Републике Србије који чине како правила (норме) домаћег националног права, тако и норме међународног права, јединствен је и има следећу структуру: на врху се налази Устав; потом су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори, испод међународних уговора су закони, а потом подзаконски општи акти различитих доносилаца. С обзиром на природу и карактер општеприхваћених правила међународног права, није спорно то да ова правила имају "надговорну снагу", али је отворено питање да ли она могу стајати у истој равни са уставним нормама, с обзиром на одредбу чл. 194. Устава. Једни аутори сматрају да су ова правила по правној снази у "рангу" Устава, а други да она имају надуставну правну снагу.

закон (или други општи акт) ступи на снагу, за разлику од претходне контроле која се врши пре него што закон усвојен у парламенту постане правно перфектан, односно пре него што буде проглашен, званично објављен и ступи на снагу. Дакле, савремени уставни систем Србије има мешовити систем контроле уставности закона, у коме истовремено егзистирају оба начина контроле као правно могућа, с тим што је контрола *a posteriori* правило, док је контрола *a priori* ограничена на оцену уставности закона<sup>367</sup> (и посебан случај оцене уставности и законитости одлука аутономних покрајина). Претходна контрола уставности конкретног закона искључује могућност његове накнадне контроле (чл. 169. ст. 4).

Уставни суд одлучује у првом реду о сагласности закона и других општих аката са Уставом, и то после њиховог ступања на снагу, вршећи тако *накнадну контролу*. Та контрола Уставом је утврђена као универзална контрола уставности свих општих правних аката.

Вршећи накнадну нормативну контролу Уставни суд није орган који изворно ствара Устав или закон већ у вршењу функције заштите Устава и уставности отклања повреде Устава тако што из правног поретка Републике "елиминира" неуставне законе и друге опште акте, тј. прописе који нису сагласни са Уставом (чинећи то као тзв. негативни законодавац).<sup>368</sup> Дејство касаторне одлуке донете у споровима нормативне контроле прописа огледа се у томе што закон или други општи акт за који Суд утврди да није сагласан с Уставом (у целини или његове поједине одредбе) престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу (чл. 168. ст. 3). У складу са тим, одлука Уставног суда у принципу делује за убудуће (*ex nunc*).

Питање покретања поступка за оцену уставности општих аката једно је од најзначајнијих питања уставносудске заштите и њеног домаћаја. Поступак за оцену уставности општих аката у поступку накнадне контроле, према чл. 168. Устава, могу да покрену: а) државни органи; б) органи територијалне аутономије; в) органи локалне самоуправе; г) најмање 25 народних посланика. Устав је, с једне стране, проширио круг субјеката који се могу јавити као предлагачи, а с друге, тај

<sup>367</sup> Правно могућа у случају ППРС који се доноси у форми закона.

<sup>368</sup> У поступку оцене уставности нормативних аката Уставни суд може донети одлуку о тзв. привременим мерама - тј. Суд може "до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност оцењује" (чл. 168. ст. 4. Устава).



круг је ефективно сужен, у односу на ранији Устав, изостављањем најбројније групе најчешћих предлагача - органа и организација "које су сматрале да су им права и интереси непосредно повређени актом чију су уставност и законитост оспоравали". Тај поступак може покренути и сам Суд (*ex officio*). Можемо очекивати да ће то бити веома ретко и убудуће, тим пре што Устав за такву одлуку Суда тражи двотрећинску већину. И, на крају, свако правно или физичко лице има право да поднесе иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости било ког општег акта, без доказивања постојања било каквог правног интереса. Треба рећи да постојање ове могућности у рукама грађана није чест случај у упоредној пракси (Nenadić, B., 2009).

\* \* \*

Евидентно је да се **садржина контроле** планских докумената у поступку њихове израде и доношења, која се врши на локалном нивоу и од стране државе/АП, у знатном делу преклапа (контрола усклађености са законом и прописима донетим на основу закона, и контрола усклађености са планским документима ширег подручја), те се поставља питање сврсисходности оваквог поступка и намеће потребу изналажења прихватљивијих модела контроле.

## 7. ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СРБИЈИ

### 7.1. ПОЈМОВНО И САДРЖИНСКО ОДРЕЂЕЊЕ ОДОБРЕЊА ПЛАНА

Сваки истраживачки рад трага за "својим чињеницама", њиховим појмовним (мисаоним) и категоријалним (егзистенцијално-есенцијалним и вредносним) одређењем и тиме дефинише специфичан предмет свог (научног) истраживања.

"Одобрење плана" нема прецизну дефиницију око које би се сви сагласили, те је објашњено у ком значењу се овај термин користи у овом раду и зашто је важан. Такође, неопходно је истаћи и да је расправа о институту одобрења плана лимитирана – она обухвата само модерне државне системе<sup>369</sup> (дакле, и модерну Србију, под којом подразумевамо српску државу која је настајала и развијала се од почетка 19. века наовамо), односно државе са развијеном планском културом планирања<sup>370</sup>, у којима се планирање просторног и урбаног развоја остварује/спроводи на више нивоа власти (јавне управе).<sup>371</sup>

За разлику од минулих времена у којима се одобрење (углавном) испољавало као атрибут власти (моћ/хијерархија), у савремености своје место проналази у оквиру теме управљања простором<sup>372</sup>, односно просторним развојем, и то као **најзначајнији посредни инструмент осигуравања (провере) вертикалне усклађености планских одлука (докумената)**. Имајући у виду, пак, правну природу планских докумената (општи подзаконски правни акти), може се

---

<sup>369</sup> О томе видети више у: Васић, Р., Јовановић, М., Дајовић, Г., 2015; Лукић, Р., 1973.

<sup>370</sup> Фридмен дефинише "културу планирања" као начин (формалан или неформалан) на који се планирање у датом окружењу сагледава, институционализује и утврђује прописима (Friedman J., 2004). Вујошевић, пак, налази да тзв. "планска култура" (као део шире "институционалне културе"), представља најважнији део "меког" територијалног капитала једног подручја. *Планска култура* није некаква "независна варијабла", већ се она ствара као резултат мноштва ендогених и егзогених утицаја, па се може рећи да планске културе настају као "комплексни одговори на важне промене у друштву" ("complex responses to important social changes"), и то на начин којим се потенцира посебност, сложеност и диверзитет сваког појединачног случаја (Вујошевић, М., 2008). За више видети у: Sanyal, B., 2005; Knieling, J., Othengrafen, F., (Eds.), 2009.

<sup>371</sup> С обзиром на чињеницу да је планирање активност од највећег јавног интереса, њен институционални оквир је дубоко уграђен у јавни сектор на свим управним нивоима.

<sup>372</sup> Према ЦЕМАТ-овом речнику термина који се користе у политикама просторног и урбаног развоја, "управљање простором је општи појам који означава начин на који се, укупно посматрано, спроводе просторно орјентисане политике (...) резултат је квалитета односа између различитих нивоа и сектора у оквиру поменутих политика (...) оно се односи на *хоризонталну и вертикалну сарадњу* приликом конципирања и спровођења политика просторног развоја." (СЕМАТ, 2006).

констатовати и како је то инструмент за очување правног поретка и принципа законитости, односно општих друштвених интереса изражених у законима и другим подзаконским актима.

Сагласно важећем Закону о планирању и изградњи Републике Србије (2009, Измене и допуне 2011 и 2014)<sup>373</sup>, одобрење плана представља поступак којим се од стране надлежних органа виших управних нивоа (а) врши провера/контрола усклађености (израђених) планских докумената нижих нивоа управе (најчешће локалног) са законом, планским документима ширег подручја и прописима донетим на основу закона, и (б) даје сагласност на те планске документе. Саставни је део формалног, правно регулисаног планског поступка и услов за доношење планског документа, а самим тим и његов конститутивни елемент. Верификацији, односно контроли усклађености и прибављању сагласности не подлежу сви плански документи, већ само они за које је та обавеза изричито прописана законом.

Парафразирајући Пусића који каже да је свако планирање илузорно ако немамо потребан утицај на процес остваривања одлука (имплементација), као и да су оруђа таквог утицаја прописи, санкциониране заповести и забране, али и условљавање неке одлуке сагласношћу или одобрењем (Pusić, E., 1997), могли бисмо закључити како је одобрење плана оруђе регулације за вршење утицаја на имплементацију државне политике просторног и урбаног развоја на нижим нивоима јурисдикције.<sup>374</sup> Према Пајовићу, одобрење плана "одсликава однос локалне самоуправе и државе у материји уређења простора и насеља", и истовремено, "представља границу до које се простиру права локалне самоуправе у уређењу простора и насеља, али и баријеру до које држава у овој материји може интервенисати у односу на права локалне самоуправе" (Paјović, D., 2010). Иако глобално поимање института одобрења плана не постоји, несумњиво је да оно није иманентно само домаћем урбанистичком законодавству, већ се овим питањем у одговарајућем, правно уређеном облику, баве и друга национална урбанистичка законодавства, а што је размотрено у посебном делу овог рада.

<sup>373</sup> "Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09-испр, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13-одлука УС, 132/14 и 145/14

<sup>374</sup> Данас је ово неопходно због плуралитета актера са овлашћењима која се преплићу у оквиру исте области политика и на истој територији, што доводи до потребе за правилним руковођењем процесима за управљање на више нивоа, који се одвијају на одређеној територији.

У законодавству Србије институт одобрења плана (контроле планова) у континуитету је присутан од 1885. године<sup>375</sup>, а у урбанистичком законодавству од првог урбанистичког закона у Србији, Грађевинског закона из 1931. године.<sup>376</sup> Зачеци, пак, овог правног института везују се за почетке урбанистичке делатности у Србији, односно за оснивање нових вароши (период између 1815-1867. године)<sup>377</sup>, које је вршено по правилу на основу плана новог насеља. Планови су израђивани по наредби кнеза Милоша који је, изгледа, захтевао да план пре остварења лично "расмотри", а како наводи Максимовић, није искључено да је он том приликом стављао примедбе на планове (Maksimović, B., 1962).

Анализа **урбанистичких закона** у Србији у периоду од 1931. године до данас (1931, 1949, 1961/1965, 1974, 1985, 1989, 1995, 2003/2006 и 2009/2011/2014), показује да је у досадашњем урбанистичком законодавству одобрење плана дефинисано на различите начине, а да сама дефиниција<sup>378</sup>, пак, истовремено објашњава садржину и домаћај овог института. "Сагласност на план"<sup>379</sup>, "мишљење на план", "одобрење регулације/одобрење плана" и сл. могу се схватити као (специјализовани) синоними за исти појам. У овом раду, предност ћемо дати изразу "одобрење плана", без обзира што и промене овог појма имају везе са његовом еволуцијом. (Прецизније посматрано, наведени појмови могу да добију/добијају и сопствене садржаје - и обухвате - који их дефинишу на посебан начин, а што ће, тамо где је то потребно и могуће, бити у раду приказано).

Са **аспекта (домаћег) управног права**, одобрење плана представља облик правног надзора преко којег се обезбеђује претходна контрола општих аката локалне самоуправе. Ова врста надзора по свом обиму и домаћају има ограничен карактер и његова интервенција је заступљена не према свим актима локалне

---

<sup>375</sup> уведен Допуном закона о местима од 21. априла 1885. године, а на посебан начин уређиван и дограђиван како Грађевинским законом из 1931. године, тако и свим наредним генерацијама урбанистичких закона.

<sup>376</sup> "Сл. новине Краљевине Југославије", бр. 133 од 16. јуна 1931. године

<sup>377</sup> шире видети у: Максимовић, В., 1962; Масуга, В., 1983.

<sup>378</sup> ЗПИ Републике Србије (2009/Измене и допуне 2011 и 2014), у Глави I, Основне одредбе, у чл. 2. дефинисао је укупно 49 законских израза/појмова који се користе у закону, али није дао тачно значење "одобрења плана", нити других израза попут "контрола усклађености", "сагласност на план" и сл.

<sup>379</sup> У појединим законским решењима, као на пример у оном из 2009. године (измењено 2011. године), проналазимо и тзв. "претходну" и "коначну" сагласност.

самоуправе, већ само према оним у којима је заступљен "шири" друштвени интерес. Који су акти (плански документи) од ширег (посебног) друштвеног интереса утврђује се законом, у конкретном случају Законом о планирању и изградњи који уређује материју планирања и уређења простора и насеља у Републици Србији.

## 7.2. О ЗАСНОВАНОСТИ ОДОБРЕЊА ПЛАНА

У Србији, контрола израђеног планског докумената локалног нивоа од стране одговарајућег вишег нивоа управе прописана је чл. 33. Закона о планирању и изградњи<sup>380</sup>, а ближе уређена Правилником о садржини, начину и поступку израде планова<sup>381</sup> и Правилником о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе<sup>382</sup>.

Јасно изражен став о потреби такве контроле произилази из нужности да планови буду усклађени не само са законом, већ и са другим плановима са којима чине уређен хијерархијски систем општих и подзаконских правних аката: "Документи просторног и урбанистичког планирања морају бити усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја. Плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије, који је основни плански документ просторног планирања и развоја у Републици" (чл. 33. став 1. и 2. ЗПИ).

Такође, овакав став је подржан и (посебно прописаном) обавезом за сваког доносиоца плана да се стара о уставности и законитости аката (планова) које доноси, а тзв. хијерархијско "надгледање" и сарадња уопште има конкретно упориште и у другим позитивним прописима.

У складу са Уставом, законом и другим прописима, органи Републике, територијалне аутономије и локалне самоуправе у остваривању својих права и дужности међусобно сарађују. То значи да су обавезни да сарађују и у изради и

---

<sup>380</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13-одлука УС, 132/14 и 145/14

<sup>381</sup> "Службени гласник РС", бр. 64/15

<sup>382</sup> "Службени гласник РС", бр. 55/2015

доношењу планова за чије су доношење овлашћени Законом (како на државном, тако и на покрајинском, односно локалном нивоу), што одобрењу плана – односно контроли усклађености и давању сагласности, даје једну вишу димензију од простог хијерархијског "надгледања".

Органи јединица локалне самоуправе имају дужност да органима Републике и територијалне аутономије достављају извештаје, податке и обавештења о обављању изворних послова, сагласно одговорности тих органа за стање у одговарајућим областима, па и у области планирања просторног и урбаног развоја (планирања и уређења простора и насеља), а централни органи према локалним имају разноврсна координативна, наредбодавна, директивна и надзорна овлашћења.

Тако на пример, органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада органа локалне самоуправе, па и просторних и урбанистичких планова (чл. 172. ЗПИ). Зато је надлежни орган локалне самоуправе дужан да органу Републике и аутономне покрајине који врши надзор над законитошћу аката локалне самоуправе достави тражене податке, списе и исправе, па и наведене планове.<sup>383</sup> Органи локалне самоуправе у вршењу својих надлежности траже мишљење од надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе, какви су и прописи о просторним и урбанистичким плановима. Али, и органи Републике и територијалне аутономије, у вршењу својих надлежности обавештавају органе локалне самоуправе, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа локалне самоуправе. Та овлашћења пружају могућност да се контрола израђеног плана постави на одговарајуће место у систему планирања и уређења простора и насеља, као и да се да/понуди (једна)

---

<sup>383</sup> Видети чл. од 78. до 87. Закона о локалној самоуправи («Сл. гласник РС», бр. 129/07 и 82/2014 – др. закон)

адекватна – ни преширока, ни преуска – дефиниција института одобрења плана (контроле усклађености).

Осим што произилази из Уставом и законом дефинисаних међусобних односа државе и локалне самоуправе – како је напред показано – контрола усклађености има упориште и у неким од најважнијих начела планирања и уређења простора. Основни циљ уређења простора је да се интерактивним просторним и урбанистичким планирањем оствари равномеран просторни развој у складу са привредним и друштвеним развојем и основама заштите средине, уравнотежењем регионалних развојних процеса и са њима повезаних захвата у капацитета просторапростору и различитих потреба и интереса корисника простора, на начин којим се обезбеђује просторна одрживост, рационално коришћење и очување капацитета простора ради ефикасне заштите простора и повезивање територије Државе са европским простором, итд. Нарочито је важно начело хоризонталне и вертикалне координације, које се у складу са чл. 3. ст. 3. и 4. ЗПИ (2014) дефинише на следећи начин:

- "Хоризонтална координација подразумева повезивање са суседним територијама у току планирања ради решавања заједничких функција и интереса, као и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана.";
- "Вертикална координација подразумева успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног ка регионалном и даље ка локалном нивоу, као и информисање, сарадњу и координацију између локалних иницијатива, планова и пројеката са регионалним и државним плановима и акцијама."

Сви послови који су утврђени у надлежност нижих нивоа јавних власти обављају се без мешања централних власти, али у складу са Уставом и законом, а централна власт је надлежна да контролише да ли се то тако чини. Међутим, поједини послови који су утврђени у надлежност нижих нивоа власти могу бити условљени претходном или накнадном сагласношћу вишег нивоа власти или обавезним прибављањем мишљења. Ту се ради о **мерама појачаног надзора**, које морају као изузеци бити предвиђене законом, и то уколико значај послова захтева такав надзор. Такве су надлежности нижих нивоа власти онда условљене и у

њиховом вршењу нижи нивои власти немају пуну слободу. На ову се ситуацију односи став 4. члана 4. Европске повеље о локалној самоуправи<sup>384</sup>, који гласи: "Овлашћења дата локалној власти ће по правилу бити потпуна и ексклузивна. Она не смеју бити нарушавана или ограничена другом, централном или регионалном влашћу, осим у складу са законом."

Дакле, провера усклађености са законом, као и провера усклађености планова међу собом (која је такође провера законитости) јесте прихватљива. Провера рационалности и целисходности (опортунитета) планских решења<sup>385</sup>, не може се прихватити и одобрити, јер том провером, сагласно прописима Републике Србије, држава неовлашћено улази у надлежност локалне самоуправе. У том смислу, актуелно законско решење у Србији јесте добро постављено и не задире у права локалне самоуправе.

Поред правне заснованости, односно "легитимности" института одобрења плана, важно је и питање његове "потребе" и/или "корисности", о чему можемо навести неколицину општих, али исто тако и за управљање простором, односно просторним развојем у Србији, важних чињеница. Просторни системи су комплексни, са великим бројем актера и интереса, фрагилни, значајни и са

---

<sup>384</sup> **Европска повеља о локалној самоуправи** први је мултилатерални правни инструмент који дефинише и штити принципе локалне аутономије уграђене у концепт савремене плуралистичке демократије, који Савет Европе већ деценијама развија и промовише у циљу очувања заједничких вредности као платформе уједињења европских држава. Представља кулминацију многобројних иницијатива које су јој претходиле, као што је на пример Декларација о локалној аутономији чије је усвајање 1968. године предложила тадашња Конференција локалних и регионалних власти (14. јануара 1994. Конференција се институционализовала и трансформисала у Конгрес локалних и регионалних власти Европе), или Резолуција бр. 126 из 1981. којом је предвиђен први нацрт међународно обавезујућег документа, да би је Комитет министара Савета Европе, после многобројних консултација и дискусија, усвојио јуна 1985. године. Повеља нема претензија да наметне модел локалне самоуправе који би се примењивао на све државе чланице, већ је њен циљ да изгради стандарде у успостављању, функционисању, процењивању и заштити оног нивоа власти који је најближи грађанима и тако обезбеди ефективно учешће чланова конкретне локалне заједнице у одлучивању о ономе што се тиче њиховог свакодневног живота.

<sup>385</sup> Као примерен, могао би се навести и следећи пример из суседне Хрватске, која има решења веома слична решењима у нашем законодавству. Тако се у мишљењу Министарства заштите околиша, просторног уређења и градитељства, класа 360-01/05-02/294, урброј: 531-05-05-2 од 26. септембра 2005. године наводи следеће: "... обавештавамо вас да је доношење докумената просторног уређења, према одредби члана 134. Устава Републике Хрватске, одредби члана 19. Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи ("Народне новине", број 33/01) и одредбама Закона о просторном уређењу ("Народне новине", број 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 и 100/04), у изворном делокругу јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе. Стога, ово Министарство није овлашћено да одређује намену нити да утиче на одређивање намене појединог земљишта унутар обухвата просторних планова." (Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske, 2005, цитирано према Bienefeld, J., 2006).



великим међуутицајем, из чега произилази и потреба за координацијом у одлучивању и тзв. појачаним надзором, односно за "присутством" централне власти (и) на локалном нивоу. Овакав вид "сарадње" и "партнерства" омогућава и све већу кохерентност политика јавног сектора, а са циљем унапређивања територијалне кохезије и одрживости.<sup>386</sup> Надаље, потпуна децентрализација доношења планских одлука реално није могућа јер би се њоме негирала нужност да се мерама центра остварује јединство одређених циљева на читавом државном подручју, а тим путем и сама потреба постојања политичке заједнице. Кроз "усмеравање" је могуће промовисати и конкурентније и одрживије облике територијалног развоја од оних који би проистекли из појединачних и фрагментираних мера које се спроводе без договарања, итд. Такође, и "европеизација" ствара нови контекст за планирање и даје нови замах инструментима усклађивања и провере. Бројне друге разлоге – заснованости (политичке, економске, социјалне, еколошке и сл.), проналазимо и у чињеницама који се јавно износе, а који су везани за актуелну ситуацију у Србији: територијална подела Србије оптерећена је низом проблема - незавршена, транзициона ситуација у дефинисању устројства државе која најављује пут ка децентрализацији, регионализацији и јачању локалне самоуправе отежава дефинисање инструмената усмеравања (управљања) просторног развоја који су великим делом ослоњени управо на ове процесе (Радосављевић, З., 2010); регионално-развојне политике и регионални ниво управљања у Србији недовољно су развијени, неконзистентни и несинхронизовани (Maksin, M., Tošić, D., Krunic, N., 2014); пуне две деценије и више од нестанка СФРЈ, Србија није направила потребне политичко административно-територијалне промене, већ је задржала не само простране, махом многољудне и нефункционалне општине (груписане у псеудоуправне "љуштуре" 29 округа и административно "заокружени" град Београд), већ и дезинтеграционо пројектоване покрајине (Степић, М., 2011); велики број општина, али и један број мањих градова, не могу успешно да обављају постојеће надлежности и поверене послове (Milosavljević, B., 2012); у све снажнијој тржишној оријентацији која иде уз приватизацију земљишта и са

---

<sup>386</sup> "Управљање простором је резултат квалитета односа између различитих нивоа и домена у сектору јавних политика" (СЕМАТ, 2006).

њом повезаним различитим интересима инвеститора, власника и других учесника, надређени правни надзор и координација постају све важнији (GTZ, 2010); током 1990-их година је тзв. "раубовање" простора и уништавање природних и створених вредности (на пр. недовољно контролисана сеча шума, чак и у националним парковима, непланска и неконтролисана изградња објеката на пољопривредном и другим не-грађевинским подручјима, недовољна заштита подручја изворишта вода, нелегална изградња у коридорима техничке инфраструктуре, узурпирање јавних простора у градовима и др.) достигло толике размере, да се оно може зауставити само ригорозном и комбинованом применом законских и планских мера (Vujošević, M., Petovar, K., 2002); стручњаци веома често нису аутономни у односу на политичко-економске структуре, те су изложени притиску инвеститора да донесу одлуке које нису увек у складу са правилима струке и интересима заједнице, па су надређени облици контроле у поступку израде и доношења планова подршка доношењу професионалних одлука, што омогућава неопходну равнотежу интереса у процесу урбанизације (Радосављевић, З., Ђорђевић, С. Д., Шећеров, В., 2015); честе промене политичког обрасца на државном нивоу у току 20. и почетком 21. века, утицале су да се на територији Србије направи мозаик различитих просторних проблема везаних за грађење и развој (Ђорђевић, С. Д., Радосављевић, З., Шећеров, В., 2016); Србија је земљу "уништеног простора и природе, са безброј бесправних објекта, са доказима уништавања простора од стране појединаца, али и самог локалног нивоа (простори уз водоакумулације, уз путне коридоре, уз заштићена природна добра ... ", те је "потребна већа и значајнија контрола, а она је, гле чуда, све мања и мања!" (Војовић, В., 2015); планска култура у Србији веома је неразвијена, старе нове елите су учиниле све да се што пре затре "институционално сећање" на ранији систем и праксу планирања – несумњиво нерационалан и хипертофиран – а да притом нису ништа учиниле за успостављање нових стратешких планско-управљачких аранжмана, прилагођених како новим приликама (политичком плурализму, плурализму својинских облика, јачем тржишном механизму, итд.), тако и развојним проблемима са којима се српско друштво суочава (Vujošević, M., Zeković, S., 2014), итд.

"Контрола усклађености/и/отклањање неусклађености" није само себи сврха, већ служи **учвршћивању и даљем развоју демократских принципа**, а нарочито **владавини права**. Такође, ова контрола произилази и из потребе да **се прати доследно спровођење утврђене политике и предузимају мере**.

Нека друга, на први поглед не тако транспарентна **значења** овог института могу се представити и као: праћење стања у простору; праћење извршавања закона, других прописа и општих аката; потреба да се обезбеди продубљено разматрање одређених питања, посебно са аспекта отклањања могућих недостатака и противречности хоризонталне и вертикалне координације током планског поступка; успостављање баланса процедуралних и материјалних премиса планског поступка/планских одлука; основ за развојне послове и база за обављање стручних послова државне управе, а све **у циљу** омогућавања ефикасног спровођења националне политике просторног и урбаног развоја и плански заснованог очувања интереса државе у простору.

**Допринос института одобрења плана**, као облика **превентивног правног надзора** огледа се и у: очувању/заштити/превенцији отворености и транспарентности процеса; превенцији/очувању партиципативности; превенцији/заштити тзв. трећих страна; смањивању могућности за тзв. "не-одлучивање" и "мобиљисање пристрасности"; смањивању могућности за манипулацију, патернализам и клијентелизам, који су сада доминантни облици моћи у планирању и политици; ширење могућности за неманипулативно убеђивање, као једну од кључних полуга у развијању новог планирања, у условима политичке плурализације/демократизације, изградње тржишних институција и механизма и приватизације (Вујошевић, М., 2001).

Посебна димензија овог института везана је за **значај усклађености и усклађивања**. Обезбеђење усклађености важно је најмање из следећих разлога:

- планска документа треба да буду интегрални део целокупног система планирања у Србији, ма колико тај систем тренутно био исцепкан и некомплетан, доприносећи тако консистентности и одрживости развојног напредовања целе земље и њених делова;
- усклађеност омогућава значајнију алокацију средстава са виших нивоа, као и из европских фондова, на локални ниво, уколико су локални планови

консистентни са стратешком платформом земље и њених делова и представљају њихову операционализацију;

- усклађеност омогућава знатно ефикасније трошење средстава, како оних са виших нивоа и из европских фондова, тако и локалних средстава, јер се битно сужава простор за непотребна дуплирања интервенција и за непотребне и чак међусобно супростављене интервенције, итд.

### **7.3 ПОСТУПАК ОДОБРЕЊА ПЛАНА - КОНТРОЛА УСКЛАЂЕНОСТИ И ДАВАЊЕ САГЛАСНОСТИ<sup>387</sup>**

Сагласно одредбама актуелног ЗПИ, документи просторног и урбанистичког планирања морају бити усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја. Плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије, који је основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици.

Осигуравање усаглашености-усклађености планских докумената међусобно, и са ППРС, са ЗПИ и планским документима ширег подручја остварује се кроз институт одобрења плана, односно поступак контроле усклађености и давање сагласности. Основ за доношење одлуке о одобрењу плана, односно давање сагласности на план нижих нивоа управе од стране министра, јесте спроведен поступак контроле усклађености и закључак из провере/контроле усклађености планског документа.

Кроз призму праксе ресорног министарства, учињен је покушај да се актери у поступку одобрења плана, њихова улога, задаци и појединачни кораци/фазе поступка ближе размотре, опишу и појасне, а указано је и на уочене пропусте/недостатке и потребна унапређења правног оквира којим је овај институт уређен.

Уобичајено је да се прави разлика између појединих фаза у поступку одобрења плана, с обзиром на процесне секвенце које су релативно издвојене једна од друге. Одређене фазе су обавезне (на пр. покретање поступка), док се за

---

<sup>387</sup> правни основ одобрења плана у ЗПИ детаљно је сагледан и представљен у делу којим је обрађена целина система контроле планских докумената у Србији (део 7.), чији је одобрење плана саставни део. Стога се ово питање неће поново разматрати у наставку.

неке друге може рећи да су евентуалне/опционе, с обзиром да су подложне променама у складу са интерним процесним радњама које се предузимају у оквиру поступка од стране надлежног органа и комисије за контролу усклађености.

### 7.3.1. Поступак контроле усклађености

Контрола усклађености се врши после обављеног јавног увида нацрта планског документа, а пре утврђивања предлога плана од стране надлежног органа (општинског/градског већа). Рок за обављање контроле усклађености не може бити дужи од 30 дана од дана пријема захтева за давање сагласности, при чему је ЗПИ прописано и да контролу усклађености, у року од 15 дана од дана подношења захтева за контролу усклађености планског документа, врши **комисија коју образује министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма**, односно, за планске документе на територији аутономне покрајине, комисија коју образује надлежни орган аутономне покрајине. С тим у вези, а имајући у виду захтевану динамику (контрола се врши у року од 15 дана од дана подношења захтева; извештај се сачињава и доставља министру у року од 8 дана по извршеној контроли усклађености и сл.), евидентно је залагање законодавца да се обезбеди ефикасност и да се појача одговорност у поступању државних органа и служби.

Остали актери поступка контроле усклађености су носилац израде планског документа и стручни обрађивач планског документа.

У складу са одредбама ЗПИ:

- **Носилац израде планских докумената** је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду (чл. 47. став 1. ЗПИ).
- **Стручни обрађивач плана** је/може да буде јавно предузеће, односно друга организација коју оснује ЈЛС за обављање послова просторног и урбанистичког планирања, као и привредно друштво, односно друго правно лице, које је уписано у одговарајући регистар за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и израде планских докумената.

Израдом просторних, односно урбанистичких планова руководи одговорни планер, односно одговорни урбаниста. (чл. 36. ЗПИ).

**Комисија за контролу усклађености ГУП, ПГР седишта ЈЛС и урбанистичког плана који се израђује у обухвату ППППН унутар граница проглашеног заштићеног подручја** (у даљем тексту: Комисија) образована је Решењем министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма (у даљем тексту: Решење), на основу чл. 33., а у вези са чл. 130. став 2. Закона о изменама и допунама ЗПИ.<sup>388</sup> Решењем су именовани председник, заменик председника, чланови и секретар Комисије, утврђен је предмет рада комисије, седиште Комисије и средства за рад Комисије. Комисија је донела Пословник којим је регулисан и уређен начин њеног рада и одлучивања.<sup>389</sup>

### 7.3.2. Покретање поступка

За покретање било ког управног поступка потребно је да иницијатива потекне или од органа управе или од странке (физичког или правног лица). Захтев за одобрење плана (давање сагласности) због тога може, с обзиром на кључну улогу коју има у поступку израде планског документа, поднети носилац израде плана, а то је, када су у питању плански документи локалног нивоа, надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у општини, граду и граду Београду (чл. 47. став 1. ЗПИ).

ЗПИ није прописан рок у коме се након обављеног јавног увида, покреће поступак за исходавање одобрења на плански документ. У хрватском Закону о просторном уређењу, на пример, одређен је рок од четири месеца од завршетка јавне расправе у коме носилац израде доставља Министарству захтев за сагласност, што се може оценити као исправно решење имајући у виду да је у појединим случајевима овај поступак у нас покретан и након годину и више дана од обављеног јавног увида. Фреквентне измене прописа додатно су компликовале

---

<sup>388</sup> Решење бр. 119-01-00453/2014-07 од 22.12.2014. године

<sup>389</sup> Пословик о раду Комисије бр. службено од 15.01.2015. године; Пословник је усклађен и допуњен са одредбама Правилника о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 55/2015) на седници Комисије одржаној 13.07.2015. године.

ствари, с обзиром да се догађало да је план започет по пропису који више није на снази, при чему је нови пропис налагао обавезу усклађивање са новонасталим решењима и сл, што је онемогућавало ефикасно окончање поступка, а инвестиције које су биле основ планске активности неретко смештало у чекаоницу са неизвесним исходом.

Наш правни систем препознаје и **одустанак од захтева**. Наиме, након што је поступак покренут, странка може одустати од свог захтева у току целог поступка. У том случају, орган који води поступак донеће закључак којим се поступак обуставља.<sup>390</sup>

### 7.3.3. Шта се прилаже уз захтев?

Закон о планирању и изградњи, за разлику од истоврсног хрватског закона<sup>391</sup>, не садржи посебне одредбе о томе шта се прилаже уз захтев за одобрење плана. Но, на основу искустава досадашње праксе<sup>392</sup>, то су:

- 1) нацрт планског документа, и
- 2) аналитичко-документациона основа.

#### 1. Нацрт планског документа

Најважнији акт је несумњиво сам **нацрт плана** и он, у зависности од врсте (плана) има и различит Законом прописан садржај.

**Садржај плана** представљен је **на примеру ГУП-а** који, сагласно ЗПИ (чл. 23.), представља стратешки развојни план, са општим елементима просторног развоја и који се доноси за насељено место које је у складу са Законом о

---

<sup>390</sup> Закон о општем управном поступку прописује да се закључком одлучује у питањима која се тичу поступка. Закључком се одлучује и о оним питањима која се као споредна појаве у вези са спровођењем поступка, а која се не решавају решењем. Закључак доноси службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које је предмет закључка, ако законом није другачије одређено. Против закључка се може изјавити посебна жалба само када је то законом изричито предвиђено (Lilić, S., 2009).

<sup>391</sup> Изменом Закона о просторном уређењу Републике Хрватске из 2011. године одређен је рок од четири месеца од завршетка јавне расправе у коме носилац израде доставља Министарству захтев за сагласност на просторни план уз који обавезно прилаже а) коначни предлог просторног плана; б) извештај о јавној расправи, ц) нацрт одлуке о доношењу, и д) обавезне прилоге из чл. 58. ст. 1-7. Закона.

<sup>392</sup> Од стране Сектора за планирање просторног и урбаног развоја МГСИ, за потребе подношења захтева за одобрење плана припремљен је посебан образац како би подношење захтева било олакшано и недвосмислено по питању потребних прилога (видети прилог: *Захтев за прибављање сагласности министарства на план*).

територијалној организацији Републике Србије<sup>393</sup>, утврђено као град, односно град Београд.

Сагласно одредбама чл. 24. ЗПИ, Генерални урбанистички план **садржи** нарочито:

- 1) границе плана и обухват грађевинског подручја;
- 2) генерална урбанистичка решења са наменама површина које су претежно планиране у грађевинском подручју;
- 3) генералне правце и коридоре за саобраћајну, енергетску, водопривредну, комуналну и другу инфраструктуру;
- 4) поделу на целине за даљу планску разраду плановима генералне регулације за цело грађевинско подручје;
- 5) друге елементе који су значајни за даљу планску разраду урбанистичког плана.

Садржину ГУП-а ближе прописује **Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања**<sup>394</sup> у чијим је чл. 21. и 22. наведено да поред садржине прописане Законом, текстуални део генералног урбанистичког плана садржи и **полазне основе** плана и **плански део**.

**Полазне основе** ГУП-а садрже образложење правног и планског основа у виду извода из плана вишег реда, односно ширег подручја, опис обухвата плана и грађевинског подручја са пописом катастарских парцела и опис постојећег стања.

**Плански део** садржи:

- 1) опис и критеријуме поделе на зоне или целине према морфолошким, планским, историјско-амбијенталним, обликовним и другим карактеристикама;
- 2) генерална урбанистичка решења заснована на дугорочној стратегији и концепцији уређења простора и изградње;
- 3) опште урбанистичке услове за уређење и просторну организацију насеља и изградњу површина и објеката јавне намене;

---

<sup>393</sup> "Службени гласник РС", број 129/07

<sup>394</sup> "Службени гласник РС", бр. 64/2015



- 4) генерална урбанистичка решења и опште услове за изградњу саобраћајне и комуналне инфраструктуре по зонама и целинама из плана;
- 5) поделу на целине за даљу планску разраду кроз израду планова генералне регулације за грађевинско подручје, односно кроз израду планских и урбанистичко-техничких докумената за површине ван грађевинског подручја;
- 6) опште услове и мере заштите природних и културних добара и амбијенталних целина;
- 7) опште услове и мере заштите животне средине;
- 8) опште услове и мере заштите од елементарних и других већих природних непогода и услове од интереса за одбрану земље;
- 9) опште услове којима се површине и објекти јавне намене чине приступачним особама са инвалидитетом, у складу са стандардима приступачности;
- 10) остале елементе који су значајни за даљу планску разраду урбанистичког плана.

**Графички део** генералног урбанистичког плана садржи прилоге постојећег стања и планских решења.

Графички прилог постојећег стања у генералном урбанистичком плану садржи:

- 1) границе плана и обухват грађевинског подручја;
- 2) претежну намену површина у обухвату плана: за јавне потребе, становање, пословање, привреду и друге намене.

**Графички прилози** планских решења генералног урбанистичког плана садрже:

- 1) границе плана и границе планираног грађевинског подручја, са поделом на карактеристичне целине и/или зоне, и претежном планираном наменом површина у целом обухвату плана;
- 2) планиране површине, правце, коридоре и капацитете за саобраћајну, енергетску, водопривредну, комуналну и другу инфраструктуру, на нивоу генералних решења;
- 3) заштићена природна и културна добра;

- 4) ограничења урбаног развоја (заштитне зоне инфраструктурних коридора, заштита водозахватних подручја, инжењерскогеолошка реонизација терена и др);
- 5) оријентационе границе појединих подручја за даљу планску разраду, односно границе обухвата планова генералне регулације за цело грађевинско подручје и границе планских и урбанистичко-техничких докумената за површине ван грађевинског подручја.

## 2) аналитичко-документациона основа

**Аналитичко-документациона основа** планског документа, која се доставља уз захтев за сагласност, у складу са чл. 27. Правилника представља хронолошки систематизован скуп материјала и докумената који су коришћени за израду планског документа и који се односе на процедуру стручне контроле, јавног увида и доношење планског документа (у тренутку достављања на контролу усклађености део документационе основе који се односи на доношење још није формиран).

Аналитичко-документациону основу планског документа формира институција која израђује плански документ у сарадњи са носиоцем израде планског документа.

Аналитичко-документациона основа планског документа **садржи**:

- 1) одлуку о изради планског документа;
- 2) изводе из планских докумената вишег реда, односно ширег подручја и друге развојне документације;
- 3) списак коришћене документације за израду планског документа (планска, техничка, развојна и друга документација), и по потреби извод из коришћене документације;
- 4) прибављене податке и услове за израду планског документа;
- 5) радне материјале и елаборате по појединим областима на основу којих је урађена синтеза (елаборат о зонама санитарне заштите, инжењерскогеолошки-геотехнички елаборати, елаборати о потенцијалима и ограничењима коришћења, уређења и заштите и сл);
- 6) прибављене и коришћене подлоге и карте, припремљене тематске карте и друге графичке прилоге;

- 7) извештај о обављеном раном јавном увиду, извештај о обављеној стручној контроли нацрта плана и извештај о обављеном јавном увиду у нацрт плана;
- 8) извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину у случају да се приступило изради стратешке процене;
- 9) мишљења надлежних органа и институција;
- 10) другу документацију и податке од значаја за израду, контролу и доношење планског документа.

#### **7.3.4. Преглед потпуности захтева и документације планског документа**

Министарство проверава потпуност захтева и ако захтев није потпун, обавештава о томе носиоца израде плана, уз позив да га у одређеном року допуни или ће се након истека тог рока захтев за одобрење плана одбацити. С обзиром да овај корак није на посебан начин уређен ЗПИ, то се примењују одговарајуће одредбе Закона о општем управном поступку везане за општење органа и странака.<sup>395</sup>

#### **7.3.5. Седница Комисије за контролу усклађености**

##### **7.3.5.1. Припремање и сазивање седнице**

Комисија ради и одлучује о питањима из свог делокруга на седницама. Седнице Комисије одржавају се по потреби. Седницу Комисије сазива председник Комисије. Сазивање седнице Комисије врши се по правилу писаним путем. У

---

<sup>395</sup> Чл. 58. Закона о општем управном поступку ("Сл. лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/2001 и "Сл. гласник РС", бр. 30/2010), прописано је следеће:

1. Ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или ако је неразумљив или непотпун, орган који је примио такав поднесак учиниће све што треба да се недостаци отклоне и одредиће подносиоцу рок у коме је дужан да то учини. То се може саопштити подносиоцу телефоном или усмено ако се подносилац затекне код органа који саопштава да поднесак садржи недостатке. О учињеном саопштењу орган ће ставити забелешку на спису.
2. Ако подносилац отклони недостатке у одређеном року, сматраће се да је поднесак био од почетка уредан. Ако подносилац не отклони недостатке у одређеном року, па се услед тога не може поступити по поднеску, орган ће закључком одбацити такав поднесак. На ову последицу подносилац ће се нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска. Против тог закључка дозвољена је посебна жалба.

хитним случајевима, седница се може заказати телефоном или електронским путем. **Предлог дневног реда** седнице Комисије припрема председник Комисије у сарадњи са надлежном службом Министарства. **Позив за седницу** Комисије доставља се члановима Комисије, носиоцу израде плана и обрађивачу плана. Позив садржи предлог дневног реда, време и место где ће се седница одржати. Уз позив се доставља материјал за предложене тачке дневног реда.

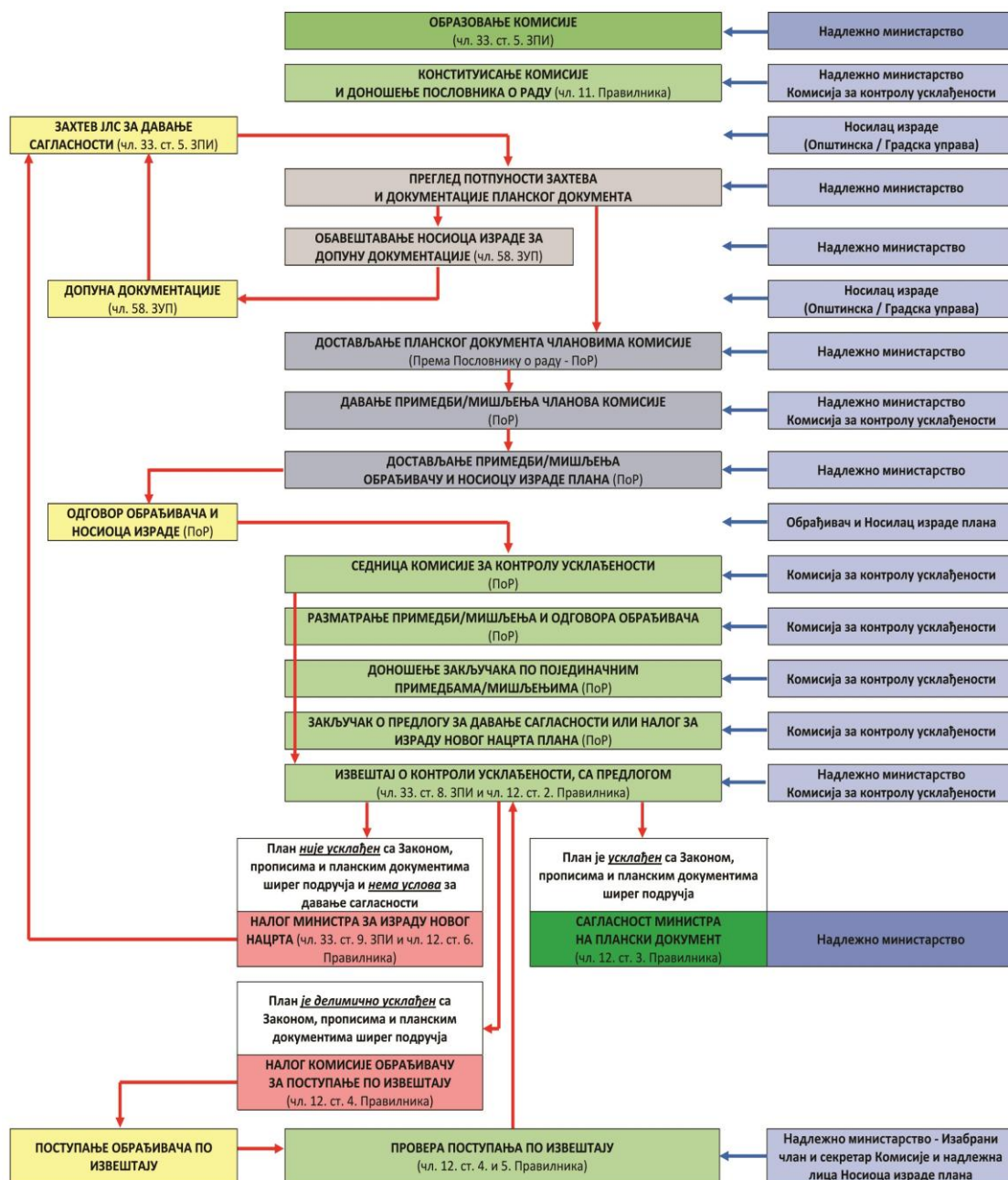


Схема 14. Поступак одобрења плана према ЗПИ (2009/2014)

### **7.3.5.2. Рад пре седнице**

По добијању дневног реда, чланови Комисије дужни су да изврше увид у плански документ - контролу усклађености и да председнику Комисије и надлежној служби Министарства у датом року доставе своје примедбе на плански документ.

#### *Шта се контролише?*

Контрола усклађености обухвата (чл. 33. став. 3. ЗПИ): усклађеност плана са планским документима ширег подручја; усклађеност плана са ЗПИ, и усклађеност плана са прописима донетим на основу ЗПИ.

Председник Комисије може за поједине планове/делове планова да одреди и посебне известиоце из редова чланова Комисије.

Објекат контроле је, дакле, плански документ, укључујући како његову садржину, тако и начин и поступак његове израде и доношења, односно свеукупност различитих норми материјалне, организационе и техничке природе, као и поштовање одредаба процесног карактера (везаног за плански поступак).

Председник Комисије у сарадњи са надлежном службом Министарства, пре седнице Комисије, примедбе чланова Комисије (појединачне извештаје) доставља носиоцу израде плана и обрађивачу плана и оставља им рок у коме се у писаној форми морају изјаснити о поднетим појединачним примедбама чланова Комисије. Одговори се благовремено, такође пре седнице, достављају члановима Комисије.

### **7.3.5.3. Рад на седници**

Седници Комисије присуствују чланови Комисије, представници Министарства (органа који води поступак), представници носиоца израде планског документа и обрађивач плана. Утврђује се кворум и усваја дневни ред, након чега извештац подноси извештај о спроведеном поступку. Након извештаја, обрађивач плана износи свој став о добијеним писменим примедбама чланова Комисије, после чега се расправља о конкретним питањима (води се дискусија). Сагласно Пословнику о раду сваки члан Комисије има право да појасни своје примедбе и да дискутује о тачки дневног реда, као и да након

расправе одустане од својих примедби. Сваки учесник у дискусији као и представник обрађивача треба да изнесе и предлоге за решење питања о коме се дискутује. Дискусија, по правилу, траје док сви пријављени дискутантанти не заврше са својим излагањем.

Ова фаза, могло би се рећи, подразумева својеврсни "доказни" поступак, с обзиром да се састоји од утврђивања стања ствари и разматрања ваљаности одређених чињеница и ставова, као и увида у исправе<sup>396</sup> - списе којима се поступак документује (одлуке, мишљења, услови, извештаји и сл. – аналитичко-документациона основа плана).

**Доношење закључака** по појединачним примедбама врши се на тзв. затвореном делу седнице, којој не присуствују носилац израде плана и обрађивач плана. По свакој од изнетих појединачних примедби Комисија одлучује већином гласова присутних чланова, јавним гласањем.<sup>397</sup> По исцрпљеној дискусији или прихваћеном предлогу без дискусије, Комисија доноси закључке у складу са Пословником.

На основу вођене расправе и оцене формалних (формално-правни) и материјалних (материјално-правни) недостатака који се констатују у вршењу контроле усклађености, комисија доноси **закључак о усклађености плана**, а у вези са тим **и о предлогу за давање сагласности, или, пак, о ускраћивању давања сагласности и потреби израде новог нацрта планског документа** (начин формулисања закључака прецизно је дефинисан одредбама Правилника о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе)<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> Лилић наводи да се исправа може схватити у ширем и ужем смислу. У ширем смислу, исправа је сваки **предмет** на коме постоји видан знак који може посведочити неки догађај, околност или чињеницу. У ужем смислу, исправа је **писмено** којим се потврђује нека чињеница или друго својство. Исправе у ужем смислу (документи) могу бити: а) приватне исправе и б) јавне исправе. Доказна снага јавне исправе почива на претпоставци њене тачности (Lilić, S., 2009: 348).

<sup>397</sup> Комисија одлучује када је присутно више од половине чланова Комисије. Ако у доношењу закључка није учествовало више од половине прописаног броја чланова, има места понављању поступка и "поништају" донетих одлука због непрописног састава овог колегијалног органа.

<sup>398</sup> "Сл. гласник РС", бр. 55/2015

Као **формални недостаци** на основу којих би могао да буде донет закључак о ускраћивању давања сагласности најчешће се узимају у обзир следећи недостаци:

- поступак није спроведен према законом прописаним одредбама;
- није омогућена јавна расправа о планском документу.

**Материјални недостаци** који се констатују као значајни, односно опредељујући за доношење одлуке су:

- у акту нису садржане суштинске одредбе које чине садржај акта;
- актом се уређују питања која нису у складу са законом.

Другим речима, дводелна целина коју обједињује институт одобрења плана састоји се, најпре, од **контроле над процесом, тј. процедуралне контроле**, која не "носи" са собом целину, али обезбеђује да су задовољени формални захтеви везани за законитост, демократичност, партиципацију, учешће јавности, транспарентност и сл. (целина се остварује кроз читав ток поступка – одлуке које доносе органи/тела ЈЛС су такође под различитим видовима контроле током читавог поступка – од стране саме управе, од стране јавности која има увид у рад локалних органа, од стране струке и сл. - тзв. самоконтролни подсистеми)<sup>399</sup>. Други део контроле подразумева **контролу над садржајним циљевима** која такође има своју тежину, али је она (нажалост) размерно слаба/слабија, релативно је лако политичком интервенцијом брзо и драстично мењати садржаје циљева - то је функција политике, што нас доводи - враћа до значаја процедуралних аспеката одобрења плана – они су шири и стабилнији (ослањају се на бројне друге подсистеме - контролне механизме чији су методи разноврсни и другачији).

По извршеној контроли усклађености, Комисија саставља **извештај о извршеној контроли усклађености**<sup>400</sup> и у року од осам дана од дана извршене

---

<sup>399</sup> ЗПИ, без обзира што није процесни закон, садржи бројне одредбе, осим материјалног, тако и формалног права, с обзиром да уређује питања процесног карактера; знатан део његових одредби се односи на ова питања, а и већина других прописа се данас структурише на тај начин.

<sup>400</sup> О раду на седници Комисије води се и записник. Записник садржи главне податке о раду на седници, а нарочито садржи: датум, место и време одржавања седнице Комисије, имена присутних чланова, имена чланова који су напустили седницу пре њеног закључења, име председавајућег, имена осталих присутних на седници, констатацију председника о постојању кворума, предложени и усвојени дневни ред седнице, имена дискутаната, а уколико они захтевају и битну садржину њихове дискусије, одлуке донете о појединим питањима, донете закључке по свакој

контроле, доставља га министру надлежном за послове грађевинарства, односно надлежном органу аутономне покрајине. Извештај садржи податке о извршеној контроли усклађености и закључак о усклађености са предлогом министру.

### **7.3.6. Сагласност министра**

На подлози чињеница утврђених у поступку контроле усклађености плана, и на основу тога формираног предлога Комисије, надлежни **министар даје сагласност на плански документ или одбија сагласност/ускраћује давање сагласности.**

Сагласност се доноси писмено. Акт сагласности садржи: а) увод; б) диспозитив (изреку)<sup>401</sup>; ц) образложење; д) упутство о правном средству; е) назив органа са бројем и датумом акта, потпис министра и печат органа (тзв. идентификациони елементи).

### **7.3.7. Поновно издавање одобрења на плански документ**

Ако министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежни орган АП, одбије да изда сагласност на план, носилац израде најкасније у року од деведесет дана подноси поновни захтев за сагласност и нови нацрт тог планског документа исправљен у складу са разлозима одбацивања издавања сагласности. Решење у случају да надлежни орган поново одбије да изда сагласност на нови нацрт планског документа Закон о планирању и изградњи не уређује, већ је претпоставка да се поступак наставља у складу са истим правилима – нови налог, рок, поновни захтев, итд. За разлику од домаћег Закона, Законом о просторном уређењу Хрватске прописано је да уколико надлежни орган поново одбије да изда сагласност на плански документ, поступак израде и доношења таквог планског документа се обуставља.

---

тачки дневног реда, назначење часа када је седница завршена и потпис записничара и председника комисије, односно председавајућег. По примерак записника доставља се сваком члану Комисије.

<sup>401</sup> У случају када се давање сагласности одбија и налаже израда новог нацрта планског документа, онда се у диспозитиву обавезно наводи и рок у коме се наложена радња има извршити. Рок прописан ЗПИ је 90 дана.



Такође, важно је указати и на други занимљив случај везан за одобрење плана који је присутан у домаћој пракси, а који Законом такође није решен. Наиме, коначни предлог планског документа се веома често мења и/или допуњује амандманима скупштине ЈЛС, без поновног прибављања сагласности на таква решења. Неретко се оваквим поступцима дерогира и сама суштина и сврха планирања, при чему планска решења настала кроз читав низ одлука донетих у планском поступку бивају драстично измењена - намена земљишта, урбанистички параметри и сл., а забележени су и случајеви у којима су примедбе правних и физичких лица које су поднете током јавног увида и одбијене (нису прихваћене) од стране КзП, одборничким амандманима реактивирани, уз налог да буду инкорпориране у плански документ. (видети: искуства из праксе 1 и 2)

### **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 1**

#### ***Подношење амандмана на утврђен предлог планског документа***

*СО Врњачка Бања поднела је Министарству грађевинарства и урбанизма захтев за мишљење везано за могућност подношења амандмана одборника скупштине на утврђени предлог планског документа. Министарство је у свом одговору<sup>402</sup> навело да Закон о планирању и изградњи<sup>403</sup> и Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената<sup>404</sup> уређују процедуру израде планских докумената закључно са достављањем надлежном органу на усвајање, те да се подношење амандмана, као и њихово усвајање уређује одговарајућим правним актима јединице локалне самоуправе (најчешће статутом). Наведени Закон као и Правилник не садрже одредбе које ограничавају или на било који начин одређују процедуру подношења односно усвајања амандмана и поступања по њима. Како се у конкретном случају ради о специфичној материји, у мишљењу Министарства се наводи да би сваки поднети амандман пре усвајања требало доставити стручном телу - Комисији за планове ЈЛС на мишљење-изјашњавање у погледу обима, сложености, оправданости предложеног планског решења и усклађености са планским документима ширег подручја и Законом о планирању и изградњи, након чега би се могла донети одлука о потреби израде новог нацрта тог планског документа и спровођењу јавног увида, или окончању поступка усвајањем, у случају да се амандманима суштински не мења плански акт.*

*Питање подношења амандмана којима се предлог планског документа допуњује и/или мења, у хрватском Закону о просторном уређењу је решено тако што се доношењу тог планског документа приступа након што носилац израде плана прибави сагласност*

<sup>402</sup> Акт Министарства грађевинарства и урбанизма број 350-01-01218/2013-05 од 03.03.2014. године

<sup>403</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13-одлука УС и 98/13-одлука УС

<sup>404</sup> "Сл. гласник РС", бр. 31/10, 69/10 и 16/11

Министарства, односно жупана, који су дужни да је издају у року од петнаест дана од дана пријема захтева.

Оба поменута решења из хрватског урбанистичког законодавства била би прихватљива и корисна и у нашем законодавству.

## **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 2**

### **Прибављање сагласности на донет плански документ**

Након обављеног инспекцијског надзора, Урбанистичка инспекција Министарства грађевинарства, саобраћаја и урбанизма (Златиборски управни округ) је утврдила да на ППР туристичке целине Беле Воде - Дајићи у склопу планинског ризорта Голија, са детаљном регулацијом зоне викенд насеља није прибављена сагласност министра, затим, да текстуални део плана није објављен у електронском облику и није доступан путем интернета, као и да аналитичко-документациона основа не садржи извештај о обављеној стручној контроли концепта и нацрта плана. С тим у вези, констатовано је да План није израђен и донет у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи и релевантног правилника и наложено је прибављање сагласности министра у складу са чл. 33. Закона (рок за извршење наложене мере је 60 дана). Констатовано је и да је План донет од стране СО Ивањица 2010. године, без претходно поднетог захтева носиоца израде плана - Општине Ивањица за контролу усклађености и давање сагласности министра на плански документ.

Имајући у виду да је чл. 33. Закона о планирању и изградњи прописано да се за одређене планске документе "после јавног увида, прибавља (...) сагласност министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма, у погледу усклађености тих планова са планским документима ширег подручја, овим законом и прописима донетим на основу овог закона, у року који не може бити дужи од 30 дана од дана пријема захтева за давање сагласности", то је од стране Сектора за урбанизам, просторно планирање и становање ресорног министарства дато мишљење<sup>405</sup> да се сагласност министра на плански документ после његовог доношења не може прибавити, а посебно је указано на то да је у питању плански документ донет пре више (конкретно, четири) година, који је, притом, све време био у примени.

Наведено питање није даље решавано, а број готово идентичних случајева је у порасту. Примери судске праксе на које би се могло позвати нису доступни.

---








<sup>405</sup> Акт број: интерно од 19.09.2014. године Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

### 7.3.8. Резултати - преглед података о динамици и броју издатих сагласности за период 2007-2015. године

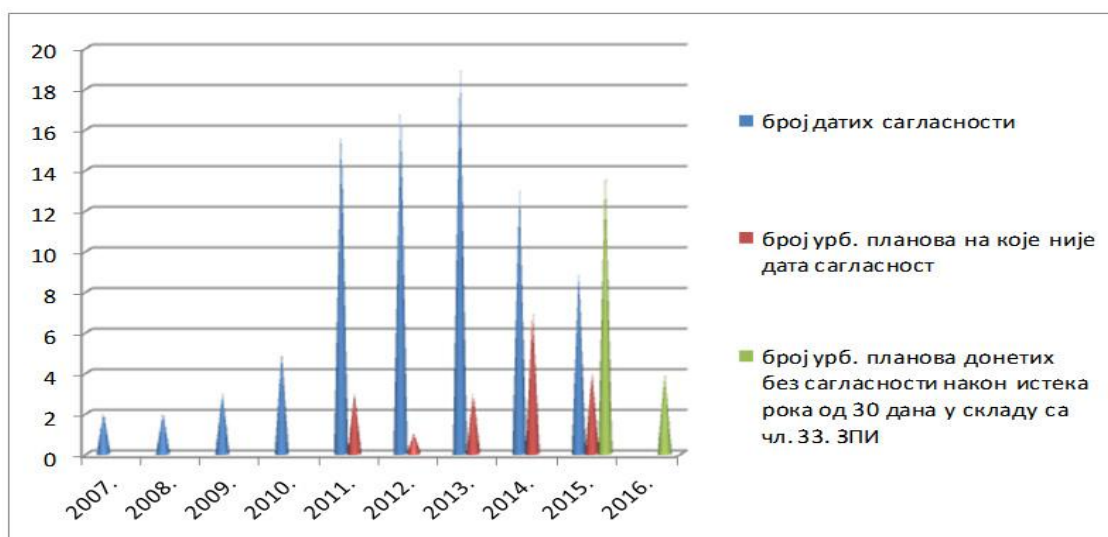
На основу документације Комисије за контролу усклађености планских докумената ресорног министарства, сачињен је преглед података о динамици и броју издатих сагласности за период 2007-2015. године.

**Табела 16.** Динамика издавања сагласности на урбанистичке планове у периоду 2007-2015. године

раздобље/врста урб. плана - сагласности	ГП	ГУП			ПГР	УП у обухвату ППППН	
2007.	2						
2008.	2						
2009.	2	1					
2010.		2	2			1	
2011.		1	2	1	3	6	3
2012.			3		13	1	
2013.			6		11	2	
2014.			1		10	2	
2015.			2		5	2	
укупно	6	4	4	13	42	8	9

	сагласност на ГП за град/град Београд (донет, пре објављивања)
	сагласност на ГУП (претходна сагласност)
	сагласност на ГУП (донет, пре објављивања)
	сагласност на ГУП (после јавног увида, пре доношења)
	сагласност на ПГР седишта ЈЛС (после јавног увида, пре доношења)
	сагласност на УП у обухвату ППППН (донет, пре објављивања)
	сагласност на УП у обухвату ППППН (после јавног увида, пре доношења)

(Извор: МГСИ, Сектор за просторно планирање, урбанизам и становање, 2016.)



**Графикон 3.** Преглед урбанистичких планова поднетих на сагласност министра

(Извор: МГСИ, Сектор за просторно планирање, урбанизам и становање, 2016.)

#### 7.4. ОДГОВОРНОСТ И ЕФИКАСНОСТ КОМИСИЈЕ ЗА КОНТРОЛУ УСКЛАЂЕНОСТИ И НАДЗОР НАД ЊЕНИМ РАДОМ

Када је реч о раду Комисије за контролу усклађености и оцени њене законитости ("*ко чува чуваре?*"), може се констатовати да рад ове комисије подлеже првенствено инстанционом надзору ресорног министарства – министра, али се посредно кроз судску и управно-судску праксу може ценити законитост њеног рада. Нажалост, досадашња пракса не бележи овакве случајеве, те се о раду комисије и оцени њене законитости са тог аспекта не може закључивати.

Како је у питању државна комисија, подразумева се да она своје задатке мора да извршава на начин који је прописан за обављање послова у државној управи, а то значи деловање у складу са одговарајућим начелима и правилима (начело самосталности и законитости; начело стручности, непристрасности и политичке неутралности; начело јавности рада и др.).

Несавестан и непрофесионалан рад Комисије може озбиљно да угрози остваривање закона и других прописа, а тиме и јавни интерес, али и да нанесе повреду права другог, или, пак, имовинску и другу штету. Зато је квалитет персоналног супстрата оваквог "организма" незамислив без високог нивоа професионалне етике.<sup>406</sup>

Комисија је састављена од запослених у министарству, али исто тако и од професионалаца, стручњака, експерата који не раде у државној управи. Тада се поставља питање ко одговара за њихов рад? То онда може бити само онај ко је формирао Комисију. Из тог разлога, у поступку надзора над радом Комисије, орган државне управе/министар има право да: 1) захтева извештаје и податке о раду;<sup>407</sup> 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; 3) издаје инструкције; 4) наложи предузимање послова које сматра потребним; 5) покрене поступак за утврђивање одговорности и сл.

---

<sup>406</sup> Једну од гаранција за достизање високог нивоа службеничке етике представља и Кодекс понашања лица одговорних за примену закона који је усвојила Генерална скупштина ОУН 17. децембра 1979. године. Кодексом понашања државних службеника из 2008. године ("Сл. гласник РС", бр. 29/2008) ближе су утврђени стандарди интегритета и правила понашања службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби и управних округа.

<sup>407</sup> Сагласно Решењу о образовању Комисије, Комисија подноси министру извештај о раду или посебним питањима из делокруга рада на његов захтев, а обавезно једанпут годишње.

## 7.5. ОКВИРИ И ОГРАНИЧЕЊА ЗА КОНТРОЛУ УСКЛАЂЕНОСТИ

### 7.5.1. Учесће ималаца јавних овлашћења-секторска координација

Рад Комисије и мере наложене контролом усклађености нису управљене само на отклањање утврђених неправилности, већ, знатно више, на отклањање могућих последица које могу настати повредом прописа. Зато је важно да рад Комисије буде подржан учешћем експерата, одговарајућим материјалним и другим средствима која омогућавају оперативан и ефикасан рад и сл.

Рад комисије је мултидисциплинаран – захтева учешће стручњака различитих области и, поред познавања урбаног права, познавање других (секторских) области. Нарочито су важни експерти надлежних институција који треба да омогуће неопходне податке за контролу усклађености, да помогну у идентификовању проблема и дефинисању алтернатива у њиховом решавању. Надлежне институције у овом контексту подразумевају владине и/или друге организације које су имаоци јавних овлашћења. У нашем случају то су пре свега Завод за заштиту природе Србије, Републички завод за заштиту споменика културе, ЈП Путеви Србије и др., познатији као "органи, организације и јавна предузећа, који су овлашћени да утврђују услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката (имаоци јавних овлашћења) у фази израде или измене планских докумената".<sup>408</sup>

Експертско учешће у раду Комисије за контролу усклађености, уколико је "испред"/у име надлежне институције, представља активно учешће и посебно долази до изражаја у провери издатих услова/података које утврђује ималац јавних овлашћења и сл. Поред своје стручне области, експерти који се укључују у процес контроле усклађености морају да познају и методологију планског

---

<sup>408</sup> У зависности од значаја одређене теме, надлежност у издавању услова и мишљења за потребе плана може бити на локалном и републичком нивоу.

Као пример, при изради ГУП-а Београда (2015) остварена је сарадња и прибављени су услови, мишљења и сл. укупно 19 различитих институција: ЈКП БВК Водовод; ЈКП БВК Канализација/ЈКП БВК Извориште; ЈП Београдводе; Телеком Србија; ЈПДДЕ "Електродистрибуција Београд"; ЈКП Београдске електране; ЈП "Србијагас"; ЈКП Зеленило – Београд; ЈП Србијашуме; ЈКП "Београд пут"; Секретаријат за саобраћај; Секретаријат за саобраћај/Дирекција за јавни превоз; ЈКП Градска чистоћа; Управа за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије/Министарство унутрашњих послова; Министарство одбране; Министарство за науку и технолошки развој; Министарство здравља Републике Србије; Министарство културе Републике Србије; Министарство рада и социјалне политике Републике Србије.

поступка. Такође, морају да знају који су циљеви планског поступка, који су кораци, шта су улази а шта тзв. излази планског поступка. Исто тако, морају да разумеју своју улогу у укупном процесу као и доприносе који се од њих очекују. Стручна мишљења која ови експерти дају могу бити заснована на мерљивим – квантитативним подацима, чиме су и мишљења мерљива и јасна, али и на квалитативним подацима где се стручно мишљење своди на стручну процену.

Значај њиховог активног присуства у планском поступку приказан је на примерима искустава из праксе. (видети: искуства из праксе 3)

### **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 3**

*Остварење јавног интереса обезбеђује се правовременим укључивањем релевантних актера из јавног сектора (Општина Тутин – услови јавних предузећа)*

*Чланом 26. став 1. тачка б) ЗПИ, прописано је да ПГР садржи нарочито коридоре и капацитете за саобраћајну, енергетску, комуналну и другу инфраструктуру, а тачком 10) истог става да садржи и правила уређења и правила грађења по целинама и зонама за које није предвиђено доношење плана детаљне регулације.*

*Чланом 30. став 1. тачка 2). Закона је прописано да планови садрже нарочито „услове за изградњу објеката јавне намене и мреже саобраћајне и друге инфраструктуре, као и услове за њихово прикључење“, а чл. 46. став 4. да су органи, организације и јавна предузећа, који су овлашћени да утврђују услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката у фази израде или измене планских докумената, дужни да по захтеву носиоца израде плана доставе све тражене податке.*

*Чл. 48. став 2. Закона прописано је да за потребе израде нацрта плана носилац израде прикупља податке, нарочито о: постојећој планској документацији, подлогама, посебним условима за заштиту и уређење простора, другој документацији значајној за израду плана, стању и капацитетима инфраструктуре, другим подацима неопходним за израду плана као и податке из извештаја о примедбама јавности прибављеним у фази раног јавног увида.*

*Општина Тутин приступила је изради **Измена и допуна ПГР Тутин** и прибавила за локацију трафостанице Дубова 110/35 kV и прикључних далековода 110 kV, услове надлежног оператера - ЕПС-а и ЕМС-а, али их није "испоитовала". Такође, при припреми плана није узела у обзир ни стечене обавезе – већ изграђено постројење ТС за које је уредна дозвола издата још пре више од 30 година од стране исте општине, а које је на основу такве дозволе и изграђено. У поступку јавног увида су биле истовремено изложене три локације (варијанте)*

за (ново)планирану ТС 110 kV Дубова, што није прихватљиво (јавни увид није гласање за избор локација!), при чему нити једно од решења није имало довољно елемената потребних за директно спровођење (дозвољене индексе, висину или спратност објекта...), а што је било предвиђено као начин имплементације за све објекте јавне намене. У поступку јавног увида, представници ЕПС-а и ЕМС-а су поднели примедбу у смислу указивања на неусклађеност решења и издатих услова, али је њихова примедба од стране КзП општине Тутин одбијена без посебног образложења. ЕПС и ЕМС обратили су се тим поводом министарству ресорном за просторно планирање и урбанизам, са захтевом да се одлуке КзП општине Тутин преиспитају у поступку контроле усклађености предметног плана и издавања сагласности од стране министра прописане чл. 33. ЗПИ. Такође, у смислу оправданости свог захтева приложили су и афирмативни став министарства ресорног за послове енергетике. Саслушавши аргументе ЕПС-а и ЕМС-а који су као имаоци јавних овлашћења у поступку израде плана издали тражене услове и уважавајући став да поступање општине Тутин у предметном случају има елементе угрожавања јавног интереса, Комисија за контролу усклађености је наложила носиоцу израде плана - Општинској управи Тутин да оствари потребну додатну сарадњу са надлежним ЕМС-ом и ЕПС-ом у циљу усаглашавања издатих услова и планског решења датог у Нацрту Плана за електро-енергетски објекат ТС 110 kV Дубова и 110 kV DV (уз утврђивање једне, а не три локације за ТС, затим, омогућавање остваривања јавног интереса и сл.), и да са таквим планским решењем спроведе поновни јавни увид.<sup>409</sup>

Поступак одобрења плана пред надлежним државним органима је допринео потребној координацији актера и развојних мера у простору и обезбедио да јавни интерес не буде угрожен.

Наведени пример послужиће нам и као основ за размишљање у правцу креирања ефикаснијих законских решења у смислу обезбеђивање учешћа ималаца јавних овлашћења у планском поступку у складу са одредбама ЗПИ, а са циљем онемогућавања занемаривања и угрожавања јавног интереса, али и стварања паралелних процедура.<sup>410</sup> Хрватско искуство изнето након разматрања домаћег

---

<sup>409</sup> За више видети у: Извештај Комисије за контролу усклађености генералног урбанистичког плана, плана генералне регулације седишта јединице локалне самоуправе и урбанистичког плана који се израђује у обухвату ППППН унутар граница проглашеног заштићеног подручја бр. 350-01-00063/2014-13 од 12.02.2015. године (инт. бр. 3/2015), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

<sup>410</sup> У погледу процедуре за доношење планских докумената, концептуалне разлике између ЗПИ и појединих секторских прописа су веома сложене. Секторски прописи који уређују поједине јавне ресурсе прописују додатне административне кораке у односу на кровни ЗПИ. Већина секторских

законског оквира учешћа ималаца јавних овлашћења у раном јавном увиду и јавном увиду планског документа и запажања у вези са таквим оквиром, могло би да буде значајан светионик.

#### ***7.5.1.1. Законско уређење учешће ималаца јавних овлашћења у раном јавном увиду и јавном увиду планског документа***

Закон о планирању и изградњи прописује да се прибављање услова и података од стране надлежних предузећа и организација, односно посебних услова за заштиту и уређење простора обавља након окончаног раног јавног увида, који се организује после доношења одлуке о изради планског документа, а пре формирања нацрта планског документа. Закон каже и да се органи, организације и јавна предузећа који су овлашћени да утврђују услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката обавештавају и позивају да у раном јавном увиду дају мишљење у погледу услова и неопходног обима и степена процене утицаја на животну средину, дакле, пре него издају потребне услове. Да ли су поменути актери обавезни да се одазову позиву носиоца израде плана и да ли су обавезни да дају мишљење, или је ова одредба опционог карактера, закон не каже. Несумљиво је да је рани јавни увид прилика за подробније упознавање са намерама. Дискусија омогућава боље разумевање планиране интервенције, а тиме и артикулацију – припрему посебних услова за заштиту и уређење простора и изградњу објеката. Такође, ово је и прилика за изјашњавање о могућностима/ограничењима издавања посебних услова<sup>411</sup>, како би правовремено и јасно биле сагледане и размотрене све околности везане за прикупљање потребних услова и података, односно реализован читав низ сложених активности

---

прописа уводи, мимо и насупрот одредбама ЗПИ, нове инстанце одлучивања које су у надлежности тела која врше управљање појединим ресурсима од јавног значаја. Секторски прописи најчешће уводе неколико поступака и нивоа одлучивања кроз које мора да прође сваки плански документ. На овај начин, као део административног оквира за планирање и изградњу, уводе се потпуно нови надлежни органи од којих сваки може својим деловањем или нечињењем да заустави поступак доношења планског документа, мултипликују се поступци и уводе додатни трошкови. Секторски закони непотребно креирају паралелне надлежности, контроле и процедуре које захтевају директну комуникацију јавних предузећа и носилаца израде плана/обрађивача, а без додавања вредности у погледу нивоа остваривања полазних начела.

<sup>411</sup> У домаћој пракси је веома чест случај да је могућност издавања посебних услова ограничена непостојањем довољно квалитетних и ажурних података те се захтевају додатна истраживања и сл. што поскупљује и пролонгира израду плана.



на комплетирању информационе и др. основе неопходне за израду нацрта плана. Обавеза правног регулисања одржавања посебне консултације/радионице/округлог стола коме би присуствовали представници носиоца израде плана, обрађивача и поменутих органа и организација у овој фази планског поступка чини се као сувисао предлог.

Ни у наставку поступка, односно након што издају тражене услове, имаоци јавних овлашћења немају обавезу активног учешћа. Они могу, као и сви остали актери на које плански документ може да има утицај, да се укључе тек у фази разматрања нацрта плана, давањем примедби и сугестија за корекцију, али обично то не чине. Овим је одговорност за квалитет планског решења пребачена на стручног обрађивача плана и надлежни орган који је такво решење верификовао у форми нацрта, а истовремено је повећан и ризик да планско решење није оптимално, односно да њиме није обезбеђено задовољење различитих интереса корисника простора. Такође, искуство казује и да стручњаци веома често нису аутономни у односу на политичко-економске структуре, те да су без контроле јавности/других актера планског поступка изложени притиску инвеститора да донесу одлуке које нису увек у складу са правилима струке и интересима заједнице (пр. ТС 110 kV Дубова у Тутину). Веће ангажовање стејкхолдера је подршка стручњацима у доношењу професионалних одлука, што омогућава неопходну равнотежу интереса у процесу урбанизације.

Шта, дакле, учинити? Осврт на хрватско искуство **доводи нас до вишеструких могућих бенефита уз мање корекције правног оквира**: према том законском решењу, обавеза је ималаца јавних овлашћења (јавноправна тела)<sup>412</sup> који су издали услове за израду плана да у јавној расправи учествују. **Ималац јавног овлашћења** који је дао, односно требао да да захтев<sup>413</sup>/услов за израду просторног плана у **јавној расправи учествује давањем мишљења о**

---

<sup>412</sup> Јавноправна тела су тела државне управе, друга државна тела, управни органи, односно службе великих градова, Града Загреба и жупанија надлежни за обављање послова из одређених управних подручја, правне особе које имају јавна овлашћења и друге особе, одређене посебним законом, која давањем захтева и мишљења у поступку израде и доношења просторних планова и/или утврђивањем посебних услова, односно потврђивањем идејног пројекта на начин прописан овим Законом учествују у систему просторног уређења.

<sup>413</sup> Захтеви за израду просторног плана су предлози, подаци, планске смернице, прописани документи и други акти са којима јавноправна тела према посебном пропису учествују у изради просторног плана или који се према тим прописима користе у поступку израде плана.

**прихватању тих захтева, односно мишљења о примени посебног прописа и/или документа који је од утицаја на просторни план.** У мишљењу се не могу постављати нови или другачији услови од оних који су дати у захтевима за израду нацрта просторног плана.

Оваквим (или сличним) решењем у домаћем урбанистичком законодавству би се унапредила координацији актера и развојних мера у простору, ојачала одговорност јавних субјеката у планском процесу, допринело правној сигурности и предвидљивости, избегли неспоразуми у схватању/тумачењу јавног интереса и последице које из тога произилазе на дужи рок (узурпација простора, деградација јавних садржаја у њиховом квалитету или опсегу и сл.). Осим што би се значајно допринело избегавању потенцијалних конфликта у даљем поступку доношења планских докумената, елиминисала би се и потреба ангажовања представника ималаца јавних овлашћења у поступку одобрења плана, а што је један од императива садашњег приступа. О уштедама у времену, финансијама и "администрирању" (преписци и сл.) није потребно ни говорити.

#### **7.5.2. Усклађеност са Законом о планирању и изградњи и прописима донетим на основу закона**

**Начело законитости** једно је од најважнијих средстава за остваривање правног поретка, за одржавање његове целовитости и постизање његових циљева. Свака власт мора бити ограничена правом. Законитост, одржавајући хијерархију правног поретка, у ствари одржава ону хијерархију органа и других субјеката у друштву која одговара интересима владајуће класе (Лукић, Р., 1973), односно, суштина начела законитости лежи у владавини објективне воље, изражене у уставу и законима, који унапред прописујући правила понашања носилаца власти искључују самовољу појединаца и волунтаризам. Незаконитости се дешавају или из незнања (онај који врши незаконитост чини то зато што не зна одговарајуће прописе), или, такође често, из свесне намере да се учини незаконитост. Да ли је акт законит или незаконит одређује се према његовој форми и садржини. Отуда се разликује *формална* и *материјална законитост*, односно *незаконитост*.

Плански документи, њихова форма и садржина, морају да буду засновани на закону, односно другом правном пропису. Да би се то обезбедило, плански

документи се и доносе у посебно прописаном поступку у складу са ЗПИ, а одобрење плана део је тог поступка.

### **7.5.2.1. Закон о планирању и изградњи**

Од специфичних фактора који утичу на ефикасност контроле усклађености треба пре свега истаћи **нормативну неусаглашеност прописа, недостатак одговарајућих прописа, као и превазиђеност и непрецизност прописа.** Недовољно квалитетни прописи доводе до тешкоћа у тумачењу, а самим тим и до евентуалних спорова, као и честих измена и допуна ради исправљања првобитних пропуста. Све то, на крају, изискује више трошкова, негативно утиче на правну сигурност грађана, те кредибилитет законодавца.

Правни систем Србије карактерише неусклађеност прописа, нејасна и недоследна употреба правне терминологије и правне празнине (Milovanović, D., 2008). Поједине одредбе прописа се не могу спровести или је њихова реализација отежана због правних решења која нису у складу са реалним потребама и могућностима друштва и државе<sup>414</sup>, лоше организације примене прописа и сл. Недостаци прописа и проблеми у вези са њиховом имплементацијом ометају потпуно и усклађено остваривање жељених јавних и са њима повезаних приватних интереса, повећавају трошкове и успоравају активности привредних субјеката, грађана и државних органа, односно органа који располажу јавним овлашћењима (GIZ, 2012). Нови прописи који се интензивно доносе последњих година, нису у потпуности заменили све прописе из претходног периода, чиме су практично створили простор за повећан степен регулације друштвених односа.

Према подацима Канцеларије за европске интеграције, од јула 2008. до краја 2012. године, усвојено је 1.030. "европских" прописа<sup>415</sup>. Рачуница показује

---

<sup>414</sup> Прописи се, по правилу, прилагођавају организовању друштва у датом тренутку.

<sup>415</sup> Република Србија је започела процес системског усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ 2003. године када је усвојен први Акциони план. Од 2008. године овај процес је значајно унапређен усвајањем Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ (НПИ) који је предвидео динамику усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ до краја 2012. У овом периоду усвојен је велики број закона и подзаконских аката којим су бројни стандарди ЕУ преузети у домаћи правни систем. Европска комисија је у свом Мишљењу о захтеву Републике Србије за чланство у ЕУ препознала овај напредак. Истовремено, указано је на неопходност даљег побољшања законодавног процеса са посебним нагласком на већу транспарентност и рано укључивање заинтересованих актера приликом израде прописа, даље унапређивање процедуре усвајања закона у Народној скупштини, процену регулаторног и

да су посланици, практично, гласали за по један пропис дневно! То значи да је на расправе око сваког прописа одлазило тек по неколико сати, па се поставља питање њиховог квалитета, а поготово применљивости<sup>416</sup>. И у Студији о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији (2012) наводи се да су после 2000-те године нови прописи усвајани непримереном брзином, због чега нису у потпуности уважене реалне околности и могућности. Тиме је отворен и простор за правну неизвесност која доводи до неостваривања или отежаног остваривања права и обавеза, успоравања привредне активности, повећања трошкова примене прописа, усмеравање пословања ка "сивој економији", као и подстицања корупције. Спорашћу, пак, у изради потребних подзаконских аката онемогућава се пуна имплементација законских решења. Према подацима Законодавног одбора Народне Скупштине Републике Србије, чак 25 до 30 одсто закона се не спроводи, првенствено због тога што ресорна министарства нису у законом предвиђеном року усвојила тзв. секундарно законодавство - правилнике који су важан део закона<sup>417</sup>.

Проблеми нормативно-правног оквира планирања и изградње нису ништа мањи, јер је и урбанистичко законодавство суочено са истим проблемима. Бушатлија и др. констатују да су "у периоду након 2000. године већ пропуштене две шансе да се област планирања и изградње уреди на одговарајући начин" (Бушатлија, М., Ковачевић, М. и Stamenković, S., 2012), а редовно најављивани "Нови приступ" у регулисању ове материје није уважавао потребу додатних напора да се ствари сагледају, да се истражи "где смо?" и "куда желимо да идемо?", и није се

---

финансијског утицаја и административних предуслова за примену појединих прописа. На основу наведеног мишљења Европске комисије, Република Србија је 1. марта 2012. године добила статус кандидата за чланство у ЕУ, а 21. јануара 2014. године у Бриселу је одржана прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу.

Више на [www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html](http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html)

<sup>416</sup> Д.М. Падају копије европских закона, Вечерње новости, 1. март 2013. године

<sup>417</sup> У српском праву, подзаконски прописи су извори права. Ови извори права представљају опште правне акте који имају нижу правну снагу од закона. Доносе их разноврсни државни и недржавни органи по различитим поступцима, у различитим формама и са различитим називима, а садрже само оне опште правне норме које служе извршавању и спровођењу општих норми утврђених законом. Ови акти у односу на закон не могу утврђивати нова права и обавезе субјеката, већ их само разрађивати, прецизирати и допуњавати. У односу на број уставних и законодавних аката, њихов број је многоструко већи. Најбројније опште подзаконске акте доносе извршни и управни органи. Законом о министарствима прописано је да министарства у оквиру свог делокруга обављају послове државне управе који се односе на припрему, усвајање и предлагање техничких прописа.

заснивао на постулату систематизовања искустава из претходног периода, прилагођавања новим захтевима и свестраној анализи ефеката будућих решења<sup>418</sup>. И Уставни суд је у више наврата пресудио на штету појединих законских одредби, што је наметало (додатну) потребу да се прописи изнова доносе и мењају (чак све интензивније). Остаје податак да је урбанистичко законодавство у Србији од 1995. године до данас модификовано чак 11 пута!<sup>419</sup> Промене, притом, нису биле "козметичке" и техничке, већ веома често суштинске (доказ је и последња измена и допуна ЗПИ из 2014. године у оквиру које је измењено више од 1/3 од укупног броја чланова закона). Сваким новим законом прописиван је нови циклус обавеза у виду усклађивања свих претходно донетих планских докумената са одредбама тог закона у прописаним роковима (најчешће веома кратким), што је обично интензивирало планску активност и доводило до исцрпљивања ресурса како на локалном тако и на државном нивоу. Оваква динамика и потреба сталног прилагођавања онемогућавала је сврсисходан приступ у изради планских докумената (у одређеним тренуцима постојала је "индустрија планова"), односно није се знало за које се потребе планови раде, са којим циљем, којом сврхом, осим слепог поштовања законског налога о усклађивању са новим нормама у наложеном року.

---

<sup>418</sup> "Анализа ефеката прописа (АЕП) представља метод којим се анализирају могући ефекти нових прописа или измена и допуна постојећих. Овај метод подразумева процес који се заснива на низу корака којима се на аналитички и систематичан начин даје одговор на питање да ли ће нова регулатива или измена постојећих прописа имати жељени ефекат. Током овог процеса идентификују се потенцијални кључни и споредни ефекти који прате предложене измене и у случају кад је то могуће квантификују се вероватни трошкови примене и поштовања предложених прописа које би сносили појединци и привредни субјекти, као и трошкови спровођења нових или измењених прописа од стране државних органа. Поред систематског и конзистентног разматрања потенцијалних ефеката, АЕП подразумева и информисање доносиоца одлука и заинтересованих субјеката о резултатима анализе. Важно је напоменути да АЕП није супститут за доношење одлука, већ омогућава да се одлуке доносе на основу адекватних информација, уз јасно преузимање одговорности за тако донете одлуке." (Radulović, B., i dr., 2010)

<sup>419</sup> Континуитет планирања и прописа: У периоду од 84 година закони о планирању мењани су у значајној мери у просеку сваких 5,1 годину, а у последњих 12 година у просеку сваких 1,8 година. То онемогућава континуитет организовања планирања и спровођења. Потребно је ограничити измене на најнужније техничке корекције у дужем временском периоду.

**Табела 17.** Упоредна анализа закона у области просторног и урбанистичког планирања у периоду 1995-2009. године

Карактеристике (теме, области)	1995 Закон о планирању и уређењу простора и насеља	2003 Закон о планирању и изградњи	2009 Закон о планирању и изградњи
<b>Полазне основе</b>	→Очување и заштита природних и створених вредности и простора →Рационално коришћење простора →Територија РС се уређује као јединствена целина	→Одрживи развој →Ефикасно и рационално коришћење, уређење и заштита простора →Уједначен и координиран развој →Усаглашавање са прописима ЕУ	→ Одрживи развој →Уједначен регионални развој → Ефикасно и рационално коришћење просторних и енергетских ресурса → Усаглашавање са прописима ЕУ →Учешће свих актера
<b>Главни циљеви</b>	→Пакет закона регулише области земљишта, планирања и изградње →Контрола над коришћењем земљишта и заштитом животне средине	→Краће процедуре →Легализација →Строжије казнене одредбе	→ Краће процедуре → Легализација →Обједињавање закона из области земљишта, планирања и изградње
<b>Просторно планирање</b>	→ПП Републике Србије →ПП подручја посебне намене →Регионални ПП →ПП мреже инфраструктуре	→Стратегија просторног развоја РС →Шема просторног развоја ПП подручја посебне намене +УИ →Регионални ПП+УИ →ПП општине+УИ	→ ПП Републике Србије+ПИ →ПП подручја посебне намене+ПИ → Регионални ПП+ПИ →ПП јединице локалне самоуправе
<b>Урбанистичко планирање</b>	→Генерални план града →Генерални план предела →Генерални план мреже инфраструктуре →Регулациони план →План парцелације →Урбанистички пројекат ⊕ Правилник о општим правилима урбанистичке регулације и парцелације (ПОПУРП)	→Генерални план →План општег уређења →ПГР →ПДР ⊕ Правилник о општим правилима урбанистичке регулације и парцелације (ПОПУРП) ⊕ Привремена правила грађења *Урбанистички пројекти нису више плански документи	→Генерални урбанистички план →ПГР →ПДР Сва изградња се врши у складу са донетим планским документима - ПОПУРП се више не примењује *Урбанистички пројекти и пројекти парцелације су посебна техничка документација
<b>Грађевинско земљиште</b>	→Градско грађевинско земљиште, грађевинско земљиште у и изван грађевинског подручја →Пренос права коришћења на изграђеном земљишту →Грађевинско земљиште у државној својини је неотуђиво *Закон о грађевинском земљишту	→Јавно и остало грађевинско земљиште →Пренос права коришћења на неизграђеном земљишту	→Грађевинско земљиште у и изван грађевинског подручја →Конверзија →Отуђење земљишта у државној својини
<b>Својински односи</b>	→Земљиште - државно, друштвено →Објекти - државно, републичко, друштвено, приватно	→Земљиште - јавно (државно, општинско), приватно →Објекти - јавно (државно, општинско), приватно	→Земљиште - јавно (државно, општинско), приватно →Објекти - јавно (државно, општинско), приватно

<b>Одрживост</b>	→У оквиру главних циљева →Нема смерница за имплементацију	→У оквиру главних циљева →Нема смерница за имплементацију	→У оквиру главних циљева →Нема смерница за имплементацију
<b>Животна средина</b>	→ПУ →Детаљна ПУ	→ПУ	→Стратешка ПУ →ПУ
<b>Партиципација грађана</b>	→Јавни увид у Нацрт плана →Стручна расправа о Нацрту плана →Трајање мин. 30 дана	→Јавни увид у Нацрт плана →Трајање мин. 15 дана макс. 30 дана	→Јавни увид у Нацрт плана →Трајање 30 дана + РЈУ (2014) (укинут концепт плана!)
<b>Транспарентност</b>	→Одлука се објављује у Службеном листу/гласнику →Обавештење у локалним средствима информисања 15 дана пре почетка ЈУ →Комисија за планове	→Одлука се објављује у Службеном листу/гласнику →Обавештење у локалним средствима информисања о ЈУ →Комисија за планове	→Одлука се објављује у Сл. листу/гласнику →Обавештење у локалним средствима информисања о ЈУ →Комисија за планове →Централни регистар планова (Републички геодетски завод) →Доступност планова (ЛИС, веб портали)
<b>Уређење земљишта</b>	→Изграђено и неизграђено земљиште →Средњорочни и годишњи програми уређења (ЈУ) →Припремање и опремање инфраструктуром (ЈУ, приватни инвеститор) <i>*Закон о грађевинском земљишту</i>	→Дугорочни, средњорочни и годишњи програми уређења (ЈУ) →Припремање и опремање инфраструктуром (ЈУ)	→Уређено и неуређено земљиште →Средњорочни и годишњи програми уређења (ЈУ) →Припремање и опремање инфраструктуром (ЈУ, приватни инвеститор)
<b>Накнаде за уређивање и коришћење земљишта</b>	→Накнада за УЗ →Накнада за КЗ →Остало  <i>*Закон о грађевинском земљишту</i>	→Накнада за ЗЗ →Накнада за УЗ →Накнада за КЗ →Остало	→Накнада за УЗ →Накнада за ЗЗ →Накнада за КЗ (привремено) →Накнада за отуђење државног земљишта →Накнада за конверзију →Остало
<b>Остало</b>	→Информациони систем просторног развоја →Републички завод за просторно и урбанистичко планирање (1996. постаје Завод за просторно планирање као орган управе у саставу Министарства) →Локални заводи за планирање →Лиценцирање завода и предузећа	→Преиспитивање урбанистичких планова, усклађивање са законом (18 месеци) →Републичка агенција за просторно планирање →Инжењерска комора РС →Лиценцирање појединаца →Легализација	→Преиспитивање свих планова, усклађивање са законом (18-36 месеци) →Легализација →Енергетска ефикасност →25 подзаконских аката →Прелазак накнаде за ЗЗ у порез на имовину →Најава Закона о реституцији →Укидање РАПП (ЗПИ 2014)

1 Закон о планирању и уређењу простора и насеља, Закон о грађевинском земљишту и Закон о изградњи објеката

(Извор: GIZ, 2010 - модификовано)

### 7.5.2.2. Подзаконски прописи

Када су у питању **подзаконски акти у материји планирања и уређења простора**, важно је поменути да су они одраније познати у нашем позитивном законодавству и правном систему и да су доношени још 60-их година прошлог века, по основу одговарајућих републичких закона о урбанизму и уређењу простора. Чак се у извесном смислу осећао и веома значајан недостатак неких подзаконских аката, нарочито када су у питању урбанистички стандарди и нормативи (Krstić, B. i Rajović, D., 1987; Krstić, B., 1968: 1969).

Бушатлија и др. указују да је актуелни Закон у добром делу арбитраран и да његова примена зависи од доношења великог броја подзаконских аката: "(...) арбитрарност Закона који није пропраћен одговарајућим подзаконским актима доводи до спуштања арбитраже на нижи управни ниво (градови и општине), што за последицу има отпор администрације да примењује нејасне, правно или интересно конфликтне, или недовољно јасно дефинисане законске одредбе. Свака арбитрарност, било да је на нивоу локалне или републичке управе, неминовно отвара пут злоупотреби политичког положаја и корупцији." (Bušatlija, M., Kovačević, M., Stamenković, S., 2012).

Законе најчешће нису истовремено пратили и прописани подзаконски акти, односно њихова је израда знатно каснила (догађало се чак и да уопште нису донети за време важења закона којим су били прописани), што је онемогућавало пуну примену закона.

Такође, са сваком новом изменом/допуном закона није истовремено долазило и до усклађивања подзаконских аката, или, у одређеним случајевима то уопште није ни учињено (тако је на пр. ЗПИ измењен 2011, а Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената није са њим усклађен и примењивао се све до 2015. године, када је донет нов правилник).



**Табела 18.** Динамика доношења подзаконских аката – правилника из области ПиУП прописаних урбанистичким законима од 1995. године до априла 2014. године

Закон	Период примене (датум објављивања у Сл. гласнику РС)	Укупно прописано правилника	Укупно донето	Број дана од прописивања обавезе до доношења подзаконског акта		
				Први донет правилник	Последњи донет правилник	Просечно
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995) <sup>420</sup>	27.10.1995. - 05.05.2003.	1	5	57	1357	970
Закон о планирању и изградњи (2003) <sup>421</sup>	05.05.2003. - 05.09.2009.	8	7+1	36	869	299
Закон о планирању и изградњи (2009) <sup>422</sup>	05.09.2009.	10	8+1	148	922	310

У последње две деценије, домаће законодавство унапређено је бројним техничким правилницима о изради планова и другим методолошким питањима (о садржини, начину и поступку израде планских докумената; о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу; о начину увида у донети урбанистички план, оверавања, потписивања, достављања, архивирања, умножавања и уступања урбанистичког плана уз накнаду; о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид; о начину и поступку за расписивање и спровођење урбанистичко-архитектонског конкурса; о техничким стандардима приступачности; о условима и критеријумима за су/финансирање израде планских докумената; о условима, програму и начину полагања стручног испита у области просторног и урбанистичког планирања, израде техничке документације и грађења; о условима и поступку издавања и одузимања лиценци за одговорног урбанисту, пројектанта и извођача радова, као и одговорног планера и др.).

<sup>420</sup> "Сл. гласник РС", бр. 44/95, 23/96, 16/97 и 46/98

<sup>421</sup> "Сл. гласник РС", бр. 47/03 и 34/06

<sup>422</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-испр., 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 54/13-УС и 98/13-УС (стање на дан 10.04.2014. године)

И поред тога, остало је још недоречених тема које отварају простор за различита тумачења, неуједначено деловање или потешкоће у спровођењу, што све утиче на правну сигурност. **Недостатак појединих норматива и стандарда**, или њихов раскорак са реалним друштвеним стањем и реалним материјалним могућностима веома често доводи чланове Комисије и вршиоце контроле уопште (али исто тако и планере) у незавидан положај, ситуацију да сами, по сопственом нахођењу, цене домашај и могућност објективне примене ових прописа, што представља реалну подлогу за вршење утицаја на њихов рад, али и узрок њихове демотивисаности и пасивности. Урбанистичка норма један је од темеља обликовања и уређења градова, нарочито због тога што у логици норме стоје континуитет и кумулативност. Иако **урбанистичке норме и стандарди нису никада били формализовани као законска обавеза**, они су и у периоду социјализма били дефинисани у урбанистичким плановима и обавезујући приликом нове изградње, реконструкције и обнове, усклађивања различитих активности и функција у градском простору и понашања свих актера у планирању и изградњи града. Урбанистичка норма је била плод стручних процена, вредности, расправа и професионалних знања стручних кругова и професионалних удружења. Парадигма инвеститорског урбанизма је директно урушила урбанистичку норму као један од критеријума у доношењу планских одлука (Petovar, K., 2010).

У српском урбанистичком законодавству **не постоје упоредиве стандардизоване категорије и дефиниције намена земљишта**, како у оквиру истоврсних, тако ни према различитим нивоима планских докумената (ПП ЈЛС, ПППН, ГУП, ПГР, ПДР), а ни унифицирана графичка симболизација. Мањкавости су нарочито уочљиве у **плану намене површина**, кога Мариновић-Узелац назива "најважнијим" и "коначним производом" планирања. "Првенство му по важности понајприје припада и зато јер неки други дијелови, без сумње такођер врло важни, дефинирају ипак посљедице намјене површина. Затим, појам *намјена површина*, уграђен је у сам појам *плана*, он управо инкарнира ред, поредак или сустав кориштења простора; намјена имплиците садржи и намјеру па се тиме, као израз свјесног напора оптимализације начина употребе простора, готово поистовећује с планом." (Marinović-Uzelac, A., 1989). Прописивањем

утврђеног стандарда обезбеђује се могућност компарације. Норма омогућава рангирање, а тиме и објективност процене. "Стандард значи највиши степен цивилизације (било које), трагање за најбољим, издвајање битог и надличног од личног и случајног." (Walter Gropius).

Потреба за **правилником о стандардизованим категоријама намене земљишта и планских ознака у планским документима** (наравно, не занемарујући потребу постојања и других сличних подзаконских аката) је неспорна, а чињеница да га до сада није било, као и да није постојао обавезни правни основ нити стручни амбијент за његову систематску обраду и доношење, говоре и о стању дисциплине. Пајовић истиче да би се "израдом акта о стандардизацији избегле све недоумице и нерационалности, екстензивност и све оне појаве које су сада присутне у планским документима, а које се не оцењују пожељним (преопширност, непрецизност нормативних елемената, нејасност и др.), што доприноси правној несигурности у овој области." (Рајовић, D., 1993). Поједини други аутори указују да недостатак универзалног кључа знакова (и симбола) за представљање просторних и описних елемената знатно отежава рад и кореспонденцију међузависних геопросторних података, те је потребно усвојити јединствен кључ знакова како би они били усклађени, тј. упоредиви, као и јасни за лакше тумачење (Урошев, Н., Иконовић, В., Живковић, Д., 2009).

Напори међународних организација да у сарадњи са домаћим експертима припреме подзаконске акте који у Србији претходно нису постајали приметни су последњих година. Пажње вредна је иницијатива GIZ/Ambero пројекта у Србији<sup>423</sup> који се посебно ангажовао на припреми **Правилника о стандардизацији категорија намене земљишта и планских ознака у планским документима**, чијим би се увођењем оствариле следеће предности (према: CLC, 2013):

- предности **за праксу** - постојање прописа који уређују начин коришћења земљишта, што је у директној вези са **једноставнијом класификацијом и јаснијим могућностима примене**;
- **убрзање и поједностављење поступка израде и доношења планова** - односи се пре свега на могуће подкатегорије, не морају се, дакле, до детаља

---

<sup>423</sup> Пројекат "Unapređenje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji", GIZ/AMBERO-ICON

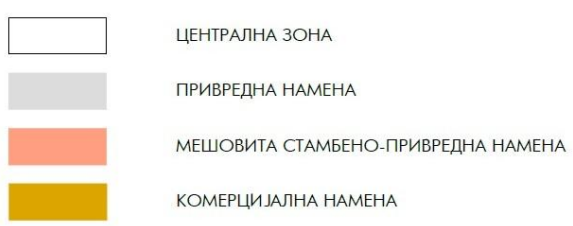
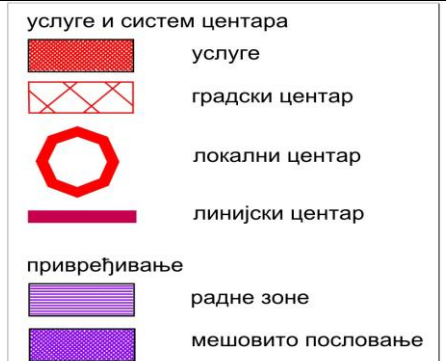
- разрадити све намене већ је могуће указати на **каталог појмова**;
- виши ниво **транспарентности** (на локалном нивоу), и то на нивоу директно спроводивих планова - уједно, **поједностављује се провера садржаја и одобравање таквих планова од стране више инстанце**;
  - лакше **разумевање и примена планова** - проистиче из настојања да се планови и њихова садржина примењују јединствено, а омогућава се упоредивост планова различитих јединица локлане самоуправе;
  - предности **са становишта корисника** - "**правна сигурност**", јер се изводе јасна и остварива права на конкретне намене земљишта, а са тим је повезан и систем у коме планови, односно права која из њих проистичу, подлежу судској контроли и онемогућавају коруптивне радње;
  - јасно **раздвајање планова који прате стратешке циљеве и планова који се директно спроводе** - тренутно, тај циљ није могуће доследно остварити јер су на различитим нивоима планирања приказани истоврсни садржаји, па се делови задатака и предмета које поједини планови регулишу, преклапају;
  - стварање предуслова да се сва планска документација интегрише у **јединствени систем података (ГИС)**, који ће омогућити и јединствени приказ међусобно преклопљених нивоа планирања;
  - стварање предуслова за **хармонизацију у правцу регионалних стандарда и прописа**;
  - **омогућавање остварења јавног интереса**<sup>424</sup>.

Као илустративан пример поменутог проблема који се, иначе, веома често јавља у домаћој пракси, може да послужи тема дефинисања комерцијалних делатности и садржаја (Radosavljević, Z., Čolić, R., Momčilović, D., 2014):

---

<sup>424</sup> "Јавни интерес заштићује се разграничењем простора за јавне намене применом одговарајућих просторних нори и прсторних стандарда", чл. 13. став 2. хрватског Закона о просторном уређењу и градњи из 2007. године (Zakon o prostornom uređenju i gradnji, "Narodne novine", br. 76/07 i 38/09).

**Табела 19.** Дефиниција намене "комерцијалне делатности и садржаји" на примеру различитих планских докумената у пракси Србије

ГУП	ПГР
Пословно-услугне делатности обухватају: туризам, угоститељство, трговину, услужно занатство, саобраћај и везе, стамбено-комуналне делатности, просвету и државну управу (1. трговина, пословање, занатство и услуге, 2. трговина на мало, пословање, чисто занатство и услуге).	Услугне/комерцијалне делатности, а пратећа и допунска намена је: стамбени породични објекти (до 4 стамбене јединице), МСП, производно занатство, трговина на велико и мало, зеленило, као и објекти пратеће саобраћајне и комуналне инфраструктуре у функцији основне намене ( $I_i=1,0$ ; зеленило, $\min=20\%$ )
Комерцијални садржаји обухватају широк спектар делатности пословања, трговине, угоститељства, туризма, забаве, занатства, финансијских, интелектуалних и информатичких и других услуга. Основна намена комерцијалних садржаја обухвата следеће делатности и објекте: трговине на мало, изложбено продајни салони, трговина на велико, пословање, угоститељство и туризам, забаве и рекреације, услужно занатство. Због високог степена јавности и интензитета у коришћењу, комерцијални садржаји се често комбинују ни са другим компатибилним наменама (култура, образовање, управа, здравство, спорт, становање, тргови, паркови, верски објекти итд.).	Комерцијални садржаји се дефинишу као доминантна намена комплекса или блока. Најчешћа намена комплекса је у функцији: трговине на мало (хипермаркети, шопинг центри и шопинг молони, робне куће, пијаце, отворени тржни центри, пијаце старих ствари); изложбених простора (сајмови); угоститељства (хотели, пансиони, ресторани, агенције...); пословања, научно истраживачког рада (финансијске институције, представништва, администрација, пословни паркови); културе и забаве (забавни паркови, планетаријуми, велики акваријуми, куглане, бучни други рекреациони и спортски садржаји).
<b>Извод из графичког приказа ГУП План намене површина (легенда)</b>	<b>Извод из графичког приказа ПГР План намене површина (легенда)</b>
 <p>ЦЕНТРАЛНА ЗОНА</p> <p>ПРИВРЕДНА НАМЕНА</p> <p>МЕШОВИТА СТАМБЕНО-ПРИВРЕДНА НАМЕНА</p> <p>КОМЕРЦИЈАЛНА НАМЕНА</p>	 <p>услуге и систем центара</p> <p>услуге</p> <p>градски центар</p> <p>локални центар</p> <p>линијски центар</p> <p>привређивање</p> <p>радне зоне</p> <p>мешовито пословање</p>

(Извор: Radosavljević, Z., Čolić, R., Momčilović, D., 2014)

Упоређујући наведене примере уочава се значајна разноврсност у класификацији и начину дефинисања намене површина/земљишта, а потом и у њиховом графичком представљању, што је резултат вишедеценијске праксе развијане у већим урбанистичким заводима/дирекцијама, а последица, пак, непостојања адекватне регулативе. То је, иначе, могуће запазити за сваку појединачну категорију површина у домаћим плановима (становање, саобраћај и сл.), а нарочито је приметно у тзв. зонама пословања и привређивања, које су,

веома често, сврстане у "популарне" претежне или компатибилне намене. Ова флексибилност неретко изазива веће штете него користи, с обзиром да отвара простор за различита тумачења, а тиме и потешкоће у спровођењу.

Наведени проблеми урбанистичког законодавства, почевши од честих измена закона, недоношења/неусклађивања/спорости у изради подзаконских аката, до прописане обавезе усклађивања планских докумената, значајно су утицали и на обављање контроле усклађености са законом, односно чинили да лоше стање постане акутно и да се све више продубљује. Ретки/кратки периоди стабилности изненада су прекидани све новим и новим обавезама, доводећи до потпуног дисконтинуитета, па се често догађало да се план започне по једном закону, а до усвајања претрпи неколико измена и усклађивања из разлога обавеза прописаних поновном изменом закона.

Контрола од стране државе, без јасног и предвидљивог правног оквира за поступање, неретко је била сведена на коментарисање техничких и стилских питања које је постајало замена за бригу о стварној садржини планског деловања, што је, показало се, лоше, с обзиром да грешке у простору најчешће доводе до несагледивих последица. Обухват контроле усклађености и њена садржина такође су значајно варирали – час су то били сви плански документи (1995), само неколицина (2003), готово сви (2009-2014), итд.

#### **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 4**

##### ***Поступак и начин израде плана - партиципација јавности у планирању (општина Тутин)***

*Општина Тутин, након обављене контроле усклађености у ресорном министарству по основу које је одбијено давање сагласности на Измену и допуну ППР Тутина<sup>425</sup>, приступила је, у складу са налогом министарства, изради новог нацрта плана у оквиру које је дошло до већих измена и корекција планског решења, што је подразумевало и понављање јавног увида.*

*Сагласно одредбама ЗПИ јавни увид се организује у трајању од 30 дана. Кроз поступак јавног увида остварује се примена **принципа партиципације** у планирању.<sup>426</sup>*

<sup>425</sup> За више видети у: Извештај Комисије за контролу усклађености генералног урбанистичког плана, плана генералне регулације седишта јединице локалне самоуправе и урбанистичког плана који се израђује у обухвату ППППН унутар граница проглашеног заштићеног подручја бр. 350-01-00063/2014-13 од 12.02.2015. године (инт. бр. 3/2015), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

<sup>426</sup> **Принцип партиципације** у планирању: "Одлуке у просторном планирању имају толико широк и директан утицај да њихово доношење захтева ширу дебату од уобичајеног демократског

*Занемарујући одредбу ЗПИ, општина Тутин је огласила и јавни увид обавила у трајању од 15 дана, након чега је нови Нацрт измена и допуна ППР-а (тзв. "поправљен" план) доставила министарству на поновну контролу усклађености и исходовање сагласности. Након провере спроведеног (обновљеног) поступка израде плана, Комисија министарства је закључила да план није израђен у складу са одредбама ЗПИ, односно да су прекршене одредбе о јавном увиду и закључила да се сагласност на плански документ не може дати све док се уочени недостаци не отклоне, односно док се јавни увид не организује и спроведе на начин прописан законом, односно у прописаном року.*

### **7.5.3. Усклађеност са планским документима ширег подручја**

Просторно и урбанистичко планирање се остварује израдом и доношењем планских докумената. Према искуствима досадашње праксе, израда планских докумената тече споро и никада не прати потребе. Обезбеђивање организационих материјалних услова за ову активност углавном је праћено тешкоћама и велико је оптерећење за заједницу. Сложен, дуг и скуп поступак ангажује значајне стручне и друге кадрове. Највише времена и средстава троши се на прикупљање података о простору и анализу и оцену стања, с обзиром да се раде за готово сваки план понаособ.

Предуслов за обављање контроле усклађености је постојање планских докумената ширег подручја, те је у складу са том чињеницом размотрено "стање система" у Србији везано за израду и доношење планова, а затим је дат и осврт на стварну "читљивост" и применљивост планова ширих подручја на локалном нивоу.

Оквир усмеравању локалног развоја дају државни планови. У хијерархијски устројеним системима попут нашег, о припреми таквих оквира брину нивои виши од локалног, а локални ниво је у обавези да се са њима усклађује. Тако је, на пример, актуелним хрватским Законом о просторном

---

процеса. Ефикасне процедуре за уључивање заједнице ће учврстити легитимите процесу формулисања политика и доношењу одлука, стварајући осећај локалне пријемчивости и обезбеђујући поштовање грађанских и власничких права. Процес доношења одлука би требало да буде транспарентан како би сви грађани могли да се упознају са логиком њиховог доношења. Грађани би требало да имају, како приступ информацијама о развојним предлозима, плановима и политикама, тако и приступ службеницима и политичким одборима који такве одлуке доносе. Они би требало да имају могућност да дају своје коментаре на предлоге, као и да се супроставе планским одлукама. Такође је потребно да постоји и могућност упућивања жалби на негативне одлуке вишим инстанцама." (UNECE, 2008)

уређењу из 2013. године (чл. 199.)<sup>427</sup>, у циљу обезбеђивања **вертикалне усклађености** прописана и приоритетност у изради и доношењу планских докумената која се мора поштовати:

- (1) Просторни план жупаније, односно Града Загреба који се доноси на основу овог Закона **не може се донети** пре ступања на снагу Државног плана просторног развоја.
- (2) Просторни план уређења града, односно општине који се доноси на основу овог Закона **не може се донети** пре ступања на снагу просторног плана жупаније који се доноси на основу овог Закона.
- (3) Генерални урбанистички план који се доноси на основу овог Закона **не може се донети** пре ступања на снагу Просторног плана уређења града, односно просторног плана Града Загреба који се доноси на основу овог Закона.

Сличан пример, али ограничен само на доношење планова локалног нивоа, налазимо и у чл. 215. домаћег Закона о планирању и изградњи из 2009. године, којим, чињеница је није забрањено хијерархијски ниже планове доносити пре него се донесу "они са врха лествице", али је овакав приступ сугерисан прописаним роковима:

- (1) Општина, односно град донеће просторни план у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона.
- (2) Општина, град и град Београд донеће план генералне регулације, односно планове генералне регулације за седиште јединице локалне самоуправе у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.
- (3) Општина, град и град Београд донеће планове генералне регулације за остала насеља, који су предвиђени за доношење просторним планом јединице локалне самоуправе, у року од три године од дана ступања на снагу овог закона.

Преглед израде и доношења планских докумената који представљају оквир за усмеравање и основ за усклађивање планова локалног нивоа дат је кроз два временска обухватом различита периода: период од 60-их година прошлог века до 2003. године, и период од 2003. године до данас.

---

<sup>427</sup> "Narodne novine", br. 153 /13



### **7.5.3.1. Израда и доношење планских докумената ширег подручја у периоду до 2003. године**

Нормативна основа просторног планирања у Србији постављена је *Законом о урбанистичком и регионалном просторном планирању* из 1961. године. До 1965. године није урађен нити један ПП за неку општину или регион у Србији, али негде у том периоду започиње израда низа планова који ће бити довршени у наредним годинама, а који ће носити обележје закона из 1961. године и његове измене и допуне из 1965. године.

Рад на **регионалним просторним плановима (РПП)** организовано је започет 1968. године, када су планови били рађени за подручја заједница општина, већином у оквиру међуопштинских регионалних заједница (МРЗ). Њихово формирање и преношење одређених права, дужности и обавеза изискивало је нову активност, а посебно у области утврђивања заједничких интереса и циљева, утврђивања заједничке методологије израде просторних планова и организације њихове израде. До краја 1977. године донети су РПП Тимочке Крајине (обухвата 8 општина, донет 1976. године), Северозападне Србије (Подрињско-колубарски, 14 општина, донет 1975. године) и Шумадије и Поморавља (12 општина, донет 1977. године), где су дате и смернице за развој општина са те територије.<sup>428</sup> У току је била израда планова за регион Титово Ужице, за део МРЗ Смедерево, затим подручје Београда, док су у осталим МРЗ тек вршене припреме за започињање израде планова.<sup>429</sup>

**Просторни планови општина** предмет су анкете спроведене у 39 општина СР Србије без САП крајем 1977. године<sup>430</sup>: у периоду 1971-1976. године, само 5 општина је урадило ППО (без Београда), односно свега 2 (Пожега и Ниш) после доношења Закона из 1974. године.<sup>431</sup> Ситуација се нешто побољшава уколико се узму у обзир и планови 7 општина који су у раду.

---

<sup>428</sup> Републички секретаријат за информације СРС, 1978.

<sup>429</sup> исто, 63-64

<sup>430</sup> Републички секретаријат за урбанизам и стамбено ком. делатности СР Србије и ЗУКД, 1980.

<sup>431</sup> којим је утврђена обавеза израде и доношења ове врсте просторних планова

Према подацима добијеним путем анкете обављене 1994. године<sup>432</sup>, у Републици Србије је стање просторних планова општина било следеће:

**Табела 20.** Донети ППО у Србији у периоду од 1961. до 2003. године

Година доношења ППО	Број донетих ППО
1970. и раније	1
1970-1975.	5
1976-1980.	6
1981-1985.	26
1986-1990	38
после 1990.	6
свега	81

**Национални**<sup>433</sup> **ПП Србија** је донела тек 1996. године<sup>434</sup>, што је представљало један од врхунаца афирмације просторног планирања у Србији. Иако донет 1996, у погледу приступа и планерске "идеологије"/"филозофије" овај просторни план је био припремљен већ крајем 1980-их година, у време када је у нашој планској теорији и пракси - основано или неосновано - још увек преовладавао својеврсни "плански оптимизам и ентузијазам". Напоредо са тим, ППРС је израђен као један еминентно развојни плански документ на националном/државном нивоу - у том погледу јединствен у односу на све друге просторне планове република и покрајина бивше Југославије - па је, поред просторних и насељских аспеката/елемената у ужем смислу, обухватао и низ социоекономских, културних и енвајеронменталних/еколошких (Вујошевић, М., 1998). Чињеница да је рађен у периоду тоталне изолације Србије, одразила се на то да ППРС није отворио озбиљније путеве просторној интеграцији Србије у шире

<sup>432</sup> Анкета је рађена у Министарству за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и грађевинарство (1994.) за потребе рада тог министарства

<sup>433</sup> раније називан "земаљски"

<sup>434</sup> донет посебним Законом (Закон о Просторном плану Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 13/96):

Изради плана приступило се на основу одлуке Скупштине СР Србије из 1989. године (*Одлука о припремању ППРС*, "Сл. гласник СР Србије", бр. 54/89) и Програма рада Извршног већа Скупштине СР Србије из јануара 1990. године ("Сл. гласник СРС", бр. 4/90). Основу за израду Плана чинили су: ПП САП Косово (1973), ПП САП Војводине (1978), Нацрт измена и допуна ПП Војводине, као и Нацрт ПП средишњег дела Републике рађен 1982. године (*Нацрт ПП СР Србије*, Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности, Београд, 1982.).

Изради *ПП средишњег дела Републике* приступило се на основу одлуке Скупштине СР Србије из 1967. године ("Сл. гласник СРС", бр. 51/67), у складу са претходно усвојеном Резолуцијом о основама политике урбанизације ("Сл. гласник СРС", бр. 6/97), којом су утврђени правци активности на изради просторног планова у Републици, и активности на изради ПП Републике.

окружење. Без могућности сарадње са суседима План је дефинисао аутаркичан систем просторног развоја без могућности функционалног повезивања Републике у шире окружење. Планом су утврђене дугорочне основе организације, уређења и коришћења простора, за плански период до 2011. године. Дати су циљеви различитог степена општости и скуп мера о примени плана. Такође су дате препоруке за обнову и реконструкцију насеља, обавезе у изради планова са погушћавањем уз обезбеђење хигијенског минимума, приоритет израде регулационих планова и планова заштите и усаглашавања планова и прописа. Највећи број одредби овог плана није реализован, као резултат дејства већег броја ендогених и егзогених фактора, односно непостојања имплементацијског механизма. Било је предвиђено да се он етапно остварује на основу посебног средњорочног програма, али овај програм није донет, а ово питање било је запостављено и у читавој првој деценији након 2000, која је, заправо, изгубљена у погледу увођења просторног реда и дефинисања просторног стратешког оквира, што је, нема сумње, превасходно резултат недостатка политичке воље (Вујошевић, М. и Зековић, С., 2014).

Осим републичког, у периоду од 1995. до 2003. године, донети су и следећи просторни планови: ПП подручја слива водоакумулације Боговина ("Сл. гласник РС", бр. 43/99); ППППН са елементима регулационог плана граничног прелаза Прешево ("Сл. гласник РС", бр. 26/02); РПП подручја Колубарског округа погођеног земљотресом ("Сл. гласник РС", бр. 70/02); ПП подручја инфраструктурног коридора Ниш-Македонија ("Сл. гласник РС", бр. 77/02); ПП подручја инфраструктурног коридора граница Хрватске-Београд (Добановци) ("Сл. гласник РС", бр. 69/03); ПП подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75 Суботица-Београд ("Сл. гласник РС", бр. 69/03); ПП подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75 Београд-Ниш ("Сл. гласник РС", бр. 69/03), и ПП подручја инфраструктурног коридора Ниш-Бугарска граница ("Сл. гласник РС", бр. 83/03).

У том периоду се бележи и већи број других просторних планова у различитим фазама израде и доношења<sup>435</sup>: ППППН Националног парка "Копаоник"; ПП изворишта водоснабдевања регионалног система "Рзав"; ППППН

---

<sup>435</sup> према подацима Републичке агенције за просторно планирање (стање у априлу 2004. године)

"Власина"; ПП подручја археолошког налазишта "Ромулијана-Гамзиград"; ПП сливног подручја акумулације "Ровни"; ППППН Парка природе "Голија"; ППППН слива акумулације "Бован"; ППППН Националног парка "Фрушка Гора"; ППППН "Делиблатска пешчара"; ППППН "Обедска бара"; ППППН туристичке регије и Парка природе "Стара планина"; РПП административног подручја града Београда; ПП подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, и ПП подручја експлоатације Костолачко-Ковинског лигнитског басена.

#### **7.5.3.2. *Израда и доношење планских докумената ширег подручја у периоду после 2003. године***

Период након 2000. године обележен је експанзијом израде и доношења великог броја стратешких докумената различите врсте уопште, а не само просторних планова. До 2006. године на националном нивоу су донети: *Стратегија развоја малих и средњих предузећа*, Влада РС, 2003; *Стратегија локалног одрживог развоја*, СКГО, 2005; *Национална стратегија управљања отпадом*, Министарство за заштиту природних богатстава и животне средине, 2003; *Водопривредна основа РС*, Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду, 2002; *Стратегија приступања ЕУ*, Влада РС, 2005. и др., док је значајан број других стратегија био у различитим фазама израде и доношења: *Одлука о приступању изради Стратегије привредног развоја*, Влада РС, 2003 (*Стратегија привредног развоја Србије*, Министарство за науку, технологију и развој, 2006); *Одлука о приступању изради Стратегије регионалног развоја*, Влада РС и Министарство привреде, 2005; *Одлука о приступању изради Стратегије одрживог развоја*, Влада РС и Министарство за науку и заштиту животне средине, 2005; *Стратегија смањења сиромаштва*, Влада РС, 2003; *Преглед миленијумских циљева*, Влада РС, 2005; *Програм трајне интеграције избеглих и интерно расељених лица у Србији*, Влада РС, 2002; *Студија стамбеног сектора*, Министарство за капиталне инвестиције, УНЕСКО, 2005; *Стратегија туризма РС-фазни извештај*, Министарство трговине, туризма и услуга, 2006; *Стратегија заштите животне средине*, Министарство науке и заштите животне средине, 2005; *Стратегија развоја енергетике РС*, НСРС, 2005; *Нацрт Националне стратегије запошљавања*, Министарство за рад, запошљавање и

социјална питања, 2005; *Нацрт Стратегије развоја пољопривреде*, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, 2004; *Нацрт Стратегије развоја телекомуникација*, Министарство за капиталне инвестиције, 2004; *Нацрт Националне стратегије развоја информационог друштва у Србији*, Министарство за науку и животну средину и UNDP, 2005; *Нацрт Стратегије реформе социјалне заштите*, Министарство за рад, запошљавање и социјална питања, 2005.

Већину поменутих **националних стратегија** (донетих до 2006. године) **не карактерише интегрални приступ - повезивање, како по хоризонтали - секторско, тако и по вертикали - од нивоа политика на различитим нивоима до нивоа појединачних програма и пројеката на локалном нивоу.**<sup>436</sup> Шта

---

<sup>436</sup> У савременим условима у оптицају је мноштво различитих иницијатива, стратегија, програма, пројеката и студија са великим бројем нових појмова. Све то поприлично замагљује поглед на стварне проблеме и **отежава интегрални приступ планирању**. Тако су поред просторних планова, као регулаторни секторски развојни документи за туристичке регије и дестинације (макро и микро), у једном периоду били актуелизовани и **пословни или мастер планови** чија израда је посебно уобичајена у земљама у транзицији, где се интензивно отварање нових развојних могућности сматра нужним и где представљају интервентне бизнис планове парцијалног територијалног захвата. Општу структуру ових планова представљају: анализа постојећег стања, циљеви (по правилу у функцији инвеститора/наручиоца плана), развојни модел туризма, план конкурентности, могућности и потребе инвестирања, маркетинг план одређеног туристичког производа са проценом профитабилности, план примене. Мастер план нема експлицитно дефинисан комплекс заштите. Мастер планови као иницијатори туристичког развоја нису неопходни у тржишно и демократско стабилним земљама које имају развијен систем интегралног просторног планирања и урбанистичког планирања (који обједињује физичке, архитектонско урбанистичке, социјалне, инфраструктурне, еколошке, али и економске елементе развоја), као и управљачке и финансијске механизме развоја туризма. Више представљају упутство за унапређење и организовање туристичког пословања и оквир сарадње приватног и јавног сектора односно свих интересних субјеката развоја туризма.

Пословни (мастер) планови туристичких дестинација у Србији (Голија, Власинско језеро, Златибор Златар, Сокобања, Горње Понудавање, Доње Подунавље, Стиг - Кучајске планине - Бељаница, Феликс Ромулијана, Тара, Стара планина и други), рађени на основу јавног конкурса Министарства трговине, туризма и услуга из новембра 2006. године, засновани су индиректно на Закону о туризму као програми развоја. Не постоји одговарајући подзаконски акт - Правилник о садржини и изради Мастер планова, односно њихова израда је заснована на одређеним иностраним искуствима. По просторном обухвату су у складу са дугорочно планираним развојем туристичких простора утврђеним Просторним планом Републике Србије, односно делимично се поклапају са првом фазом реализације у периоду до 2010. године којом су дефинисани приоритети развоја туризма за које су урађени или је у току израда више просторних планова, и који су прихваћени у државном стимулисању изградње инфраструктуре и појединих јавних садржаја у почетним фазама активирања туристичких простора. Поменути пословни (мастер) планови у дефинисању туристичких потенцијала првенствено се заснивају на економском и тржишном аспекту који је детаљно обрађен. У мањој мери обрађени су остали аспекти одрживог развоја који се односе на потенцијале и ограничења ресурса, капацитет простора, опремање инфраструктуром, заштиту природе и друштвену прихватљивост, као важне основе успешне имплементације предложених туристичких развојних модела. Мастер планове (као програме развоја) од републичког значаја разматра ресорни савет за стручну оцену, а усваја их Влада Републике Србије, али без процедуре јавног увида. Пословни (мастер) планови у Србији, могу се посматрати

више, осим неопходних инструмената за имплементацију, односно буџетских линија које би пратиле њихово спровођење, те одговарајућих капацитета и институција, у већини од њих је уочљив недостатак смерница за њихово спровођење на локалном нивоу.<sup>437</sup>

Такође, недостатак правовремене хоризонталне координације у припреми планова просторног развоја, између појединих ресора и државних институција, у великој мери је утицао на ефикасност доношења појединих просторних планова посебне намене што се одразило и на просторни развој високопланинских подручја (Копаник, Голија, Стара планина и сл.).

По доношењу ЗПИ 2003. године, примена Просторног плана Републике Србије институционално и стручно је усмеравана и контролисана од стране ресорног министарства и Републичке агенције за просторно планирање преко просторних планова чију израду Агенција координира. Иницирање израде нових

---

и као део програмске подршке развоју туризма, у складу са одредбама Просторног плана Републике Србије (погавље XII Примена и спровођење ППРС, део 6.1. Програмска подршка остваривању), којима је, поред Стратегије развоја туризма до 2015. године, предвиђена и припрема посебних програма развоја туризма туристичких зона, транзитних друмских и пловних транзитних праваца, градских туристичких центара и бања. Доношењем Закона о туризму и Стратегије развоја туризма до 2015. године као и приступањем изради пословних (мастер) планова туристичких дестинација, појавила се потреба, односно неопходност (паралелног или накнадног) усклађивања планских и развојних решења пословних (мастер) планова и просторних планова. Како су туристички простори најчешће простори заштићених природних и културних добара, водених сливова, акваторија и токова, инфраструктурних коридора и других докумената, усклађивање пословних (мастер) планова и просторних планова требало би да се базира на интегралном и мултидисциплинарном приступу, који ће балансирати развој економије и тржишта, с једне стране, те заштиту природних ресурса, квалитета живота и одрживи развој, с друге стране.

На потребу интегрисног приступа указивано је и од стране представника струке просторних планера: "Иако је израда Мастер планова туристичког развоја у Србији данас фаворизирана требало би избећи да се раде парцијалним приступом, који се не може применити, као и да представљају инструмент искључивог задовољавања жеља инвеститора, односно, да се не базирају на интегрисаном приступу који уважава размену знања, балансирање економије и потенцијала ресурса као кључног фактора успешне имплементације. Неопходно је преиспитивање програмских поставки у мастер плановима на основу економске оправданости, социјалне прихватљивости и еколошке одрживости. У сваком случају примена мастер планова није могућа без просторних планова. Мастер план не решава имовинско правне односе у простору и релевантан је само као инструмент економске оправданости и пословне ефикасности наручиоца. Просторни план као интегрални документ који усклађује развој и заштиту, дефинише и урбанистички третман територије до формирања грађевинског земљишта/локације." За више видети на [http://www.ingkomora.org.rs/glasnik/13/?id=c113\\_061](http://www.ingkomora.org.rs/glasnik/13/?id=c113_061) (10.02.2016.)

<sup>437</sup> Комплетан преглед стратегија донетих на републичком нивоу у периоду од 2000. до 2014. године (укупно 130) може се пронаћи у публикацији *Могуће стратегије развоја Србије*, Економски зборник, Књига XIII, САНУ - Одељење друштвених наука, Београд, 2014., стр. 1043-1058. доступно на <https://www.sanu.ac.rs/Izdanja/EI1Izdanja/2014MogućeStrategijeRazvojaSrbije.pdf> (19.04.2016.)

просторних планова посебне намене и регионалних просторних планова такође је вршено у складу са општим пропозицијама Просторног плана Србије.

У истом периоду покренута је и серија већих регионалних планова од којих је већина усвојена - за град Београд, Колубарски округ, Јужну Србију, Тимочку Крајину, АП Војводину, Југозападну Србију, Понишавље и Топлицу и др. Напокон, урађен је и усвојен, већи број просторних планова посебне намене за националне паркове, природне целине, културно-историјска подручја, хидроакумулације, коридоре инфраструктуре, енергетске басене и сл. Схеме просторног развоја појединих сектора нису нашле своју примену у пракси просторног развоја Србије. Новина с Уговором о имплементацији је оцењена као неуспео покушај имплантације иностраног решења због неадекватног институционалног система који би омогућио имплементацију просторних планова. **Услед тога, а и услед неадекватног и неодговарајуће објашњеног методолошког карактера просторних планова, практична реализација просторних планова се свела на онај део из планова који се тиче регулације уместо дела који има стратешко-развојни карактер.** Тиме су у пракси просторни планови све више попримали карактер проширених урбанистичких планова стварајући тиме озбиљну забуну у органима локалне, регионалне па и државне управе. Томе је допринео и недостатак адекватних органа или институција које би помогле код остварења стратешких циљева, развојних пројеката, односно које би омогућиле бржи и квалитетнији развој оних територија које имају усвојене просторне планове.

Значајан помак у изради и доношењу планских докумената направљен је доношењем ЗПИ 2009. године и операционализацијом новог концепта везаног за приоритете активне (планске) политике. Операционализација новог концепта планирања и уређења простора била је условљена наслеђеним стањем система и његовог спровођења (застарели-неодговарајући плански документи; непоштовање-спорост у реализацији прописаних рокова за израду планске документације; институционални и административни капацитети, устаљена пракса, непостојање информационог система и др.).

Приоритети активне политике планирања просторног развоја прописани су осим новим Законом 2009. и стратешким планским документима националног

нивоа. Концепт (идеја) државе да се територија Србије најзад "покрије" плановима, са циљем да се омогући стварање планске основе развоја градова и општина, нашла је своје место у Прелазним и завршним одредбама Закона (2009)<sup>438</sup>. Стварање услова за покривеност државе планским документима, прихваћено је као нужно, чиме се глобално посматрано, уводи ред у простор. Овакав приступ подстакао је израду просторних планова на територији читаве Републике, чијој реализацији је значајно допринела финансијска подршка ресорног министарства. Свесно обавезе да је, осим законима и стратешким документима, потребно да се бави и другим видовима учешћа у обликовању простора Србије, министарство је узело активну улогу у процесу припреме, израде и доношења планова у Србији - обавеза израде планова локалног нивоа која је утврђена Законом, по први пут је подржана и финансијским мерама у Буџету Републике за 2010. годину на јасан начин.<sup>439</sup> Најважнији израђен и донет плански документ у овом периоду је нови ППРС (2010)<sup>440</sup>, а као један од

---

<sup>438</sup> Овај део Закона, може се тумачити и као својеврстан "акциони план" - инструмент спровођења активне политике, којим се дефинишу приоритети политике планирања и уређења простора и утврђују програми и мере који ће се реализовати у одговарајућем краткорочном/средњерочном периоду, како би се постављени циљеви постигли.

<sup>439</sup> Када је у питању овај приоритет, потребно је нагласити да је он произишао из реалних потреба и с обзиром да је део стратешких опредељења и средњорочних циљева, није могао бити у потпуности реализован у 2010. години (ПП јединица локалне самоуправе израдиће се и донети до 11. марта 2011. године, ГУП-ови и ППР доносиће се до краја 2011, а ППР за остала насеља која су прописана плановима јединица локалних самоуправа доносиће се и 2012. године (напомена: мисли се на планске документе које доносе јединице локалне самоуправе у складу са Законом прописаним-наложеним роковима)

<sup>440</sup> Вујошевић и Зековић сматрају да нови ППРС садржи много стотина разних планско-развојних одредби, за које се већ сада може предвидети да засигурно неће бити остварене, јер се за тако нешто не располаже свим неопходним претпоставкама, средствима и подршкама: имплементацијске одредбе су недовољне; велики број одредби није усклађен с појединим другим стратешким документима; претпоставке о реализацији *Плана* нису реалистичне у односу на оно шта је збиља изгледно у наредних 10-15 година, а што се збирно може означити као "тегобна, скупа и спора европеизација Србије изван ЕУ, уз њену ограничену помоћ и у условима продужене кризе"; и напослетку, у наредном периоду биће на располагању много мање ресурса за имплементацију у односу на оно што се *Планом* предвиђа. Иначе такође веома амбициозан део *Плана* који се односи на индустријски развој, у неким кључним сегментима није усклађен с државним стратешким документима који се односе на индустријски развој, као ни с појединим другим документима. Опет је пренебрегнуто да се највећи део развојних инструмената, у свим областима, налази ван просторно-урбанистичког планирања, а не види се како их је могуће "упрегнути" за потребе остваривања дефинисаног стратешког просторног оквира. Надаље, остало је потпуно неразрађено како ће бити обезбеђена, иначе огромна, предвиђена финансијска средства за остваривање *Плана*. Једнако је неутемељена, једнако веома оптимистичка, концепција регионалног развоја, која се заснива на концепцији државне стратегије регионалног развоја из 2007, у којој, опет, доминира приступ који није мењан у периоду од више деценија, уз тек мање корекције после 2000, у оквиру новог идеолошког "наратива" о "дерегулацији+деетатизацији", "постпланирању" и слично, великим делом храњеног сећањем на неуспешност планирања из



приоритета ове политике, остаје забележена обавеза формирања Централног регистра планских докумената.

**Табела 21.** Преглед донетих планских докумената и планских докумената за припрему и доношење до 2012. године

<b>ПРОСТОРНИ ПЛАН ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ</b>	
<b>ПОДРУЧЈЕ ПРИРОДНОГ ДОБРА</b>	
<b>Донети планови</b>	<b>Приоритети за израду</b>
Просторни план подручја посебне намене Националног парка Фрушка Гора ("Сл. лист АПВ", бр. 16/04)	Просторни плана подручја посебне намене Националног парка Тара (рок: 2010.)
Просторни план подручја посебне намене Власина ("Сл. гласник РС", бр. 133/04)	Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Увац (рок: 2010.)
Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Обедска бара ("Сл. лист АПВ", бр. 8/06)	Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Засавица (рок: 2010.)
Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Делиблатска пешчара ("Сл. лист АПВ", бр. 8/06)	Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Ковиљско-петроварадински рит (рок: 2010.)
Просторни план подручја посебне намене Парка природе и туристичке регија Стара планина ("Сл. гласник РС", бр. 115/08)	Просторни план подручја посебне намене Националног парка Ћердап (рок: 2010.)
Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Стари Бегеј - Царска Бара ("Сл. лист АПВ", бр. 8/09)	Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Горње Подунавље (рок: 2010.)
Просторни план подручја посебне намене Парка природе Голија ("Сл. гласник РС", бр. 16/09)	
Просторни план подручја посебне намене Националног парка Копаоник ("Сл. гласник РС", бр. 95/09)	
<b>ПОДРУЧЈЕ КУЛТУРНОГ ДОБРА</b>	
<b>Донети планови</b>	<b>Приоритети за израду</b>
Просторни план подручја археолошког налазишта Ромулијана - Гамзиград ("Сл. гласник РС", бр. 131/04)	Просторни план подручја посебне намене културно - историјске целине Стари Рас са Сопоћанима (рок: 2010/11.)
<b>ПОДРУЧЈЕ СЛИВА ВЕЛИКЕ И СРЕДЊЕ АКУМУЛАЦИЈЕ И ПОДРУЧЈЕ ИЗВОРИШТА ВОДЕ</b>	
<b>Донети планови</b>	<b>Приоритети за израду</b>
Просторни план подручја слива акумулације Боговина ("Сл. гласник РС", бр. 43/99)	Просторни план подручја посебне намене сливног подручја акумулације Кључ (рок: 2010.)

претходног периода, и сл. Притом, регионалне развојне разлике постојано расту и сада су веће него икада у последњих неколико деценија. Највећи недостатак, ипак, представља неререформисани систем планирања, а у томе нарочито неповезаност просторног и регионалног планирања, што је тешко објаснити имајући у виду комплементарност ових области. (Вујошевић, М., Зековић, С., 2014).

Просторни план подручја изворишта водоснабдевања регионалног подсистема Рзав ("Сл. гласник РС", бр. 131/04)	Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Ћелије (рок: 2011.)
Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Бован ("Сл. гласник РС", бр. 14/09)	Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Барје (рок: 2011.)
Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Стуборовни ("Сл. гласник РС", бр. 20/09)	Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Грлиште (рок: 2012.)
	Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Првонек (рок: 2011.)
	Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Врутци (рок: 2012.)
	Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Селова (рок: 2012.)
<b>ПОДРУЧЈЕ ОБИМНЕ ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ МИНЕРАЛНИХ СИРОВИНА</b>	
<b>Донети планови</b>	<b>Приоритети за израду</b>
Просторни план подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена ("Сл. гласник РС", бр. 122/08)	Просторни план подручја експлоатације Костолачког угљеног басена (рок: 2010/11.)
<b>ПОДРУЧЈЕ ИНФРАСТРУКТУРНОГ КОМПЛЕКСА, КОРИДОРА ИЛИ МРЕЖЕ КОРИДОРА МЕЂУНАРОДНЕ, МАГИСТРАЛНЕ И РЕГИОНАЛНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ</b>	
<b>Донети планови</b>	<b>Приоритети за израду</b>
Просторни план подручја посебне намене граничног прелаза Прешево са елементима регулационог плана ("Сл. гласник РС", бр. 26/02)	Просторни план подручја посебне намене система продуктовода кроз Србију (Сомбор - Нови Сад - Панчево - Београд - Смедерево - Јагодина - Ниш) (рок: 2010.)
Просторни план подручја инфраструктурног коридора Ниш-граница Републике Македоније ("Сл. гласник РС", бр. 77/02)	Просторни план подручја посебне намене инфраструктурног коридора државног пута првог реда М 21 Нови - Сад - Рума - Шабац и М 19 Шабац - Лозница (рок: 2010.)
Просторни план подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75, деоница Београд-Ниш ("Сл. гласник РС", бр. 69/03)	Просторни план подручја посебне намене инфраструктурног коридора државног пута првог реда М 24 Суботица - Ковин (рок: 2011.)
Просторни план подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75, деоница Суботица-Београд (Батајница) ("Сл. гласник РС", бр. 69/03)	Просторни план подручја посебне намене коридора VII – река Дунав (рок: 2011.)
Просторни план подручја инфраструктурног коридора граница Хрватске - Београд (Добановци) ("Сл. гласник РС", бр. 69/03)	Просторни планови за објекте према члану 133. Закона о планирању и изградњи
Просторни план подручја инфраструктурног коридора Ниш-граница Бугарске ("Сл. гласник РС", бр. 83/03, 41/06 и 86/09)	
Просторни план подручја посебне намене инфраструктурног коридора Београд Јужни Јадран, деоница Београд-Пожега ("Сл. гласник РС", бр. 37/06)	

(Извор: ППРС, 2010.)

Очекивања од израде и доношења "свих" планова су била велика: "Осим што ће онемогућити нелегалну градњу, процењује се да ће донети планови привући и значајан број инвеститора; да ће се планираном изградњом повећати број запослених; да ће се повећати директни државни приходи, а тиме и укупна социо-економска добит. Поред директних ефеката, очекује се и читав низ посредних економских и других ефеката који ће се позитивно одразити на БДП Државе" (Радосављевић, З., 2010).

### ***7.5.3.3. О проблемима усклађивања са плановима ширег подручја – традиционално и ново просторно планирање***

Осим констатације да је проблем "непостојања" релевантних планских оквира ширих простора/подручја, као предуслов за реализацију планских оквира локалног нивоа, у последњим годинама значајно редукован (могло би се, чак, рећи и готово у потпуности елиминисан), потребно је осврнути се и на пар других чињеница које додатно (и у садашњости) оптерећују вертикалну интеграцију планских одлука (докумената), а тиме и сам поступак контроле усклађености, односно захтевају другачији приступ у његовој примени. Можемо да га назовемо и питањем **успостављања баланса између "одређености" и "флексибилности"**.

Наиме, **ново просторно планирање** које се развија од 90-их година прошлог века, и означава као "мекши приступ у односу на старо ригидно и круто традиционално планирање", има и другачију модерну улогу. Исто се односи и на планове, као крајњи и опипљив резултат планирања. Ђорђевић и др. указују на два виђења планирања: тзв. *традиционално*, односно физичко или пројектно (одликује га јасно дефинисање намене простора, а основна интеракција између актера је усмерена ка једном циљу - усвајању плана; једном усвојен, план постаје водич за даље акције; усвојена слика будућности се реализује у временским етапама, а претпоставка је и да су познати ефекти плана), и *ново просторно планирање*, кога називају стратегијским (препознаје се као координација пројеката и других мера предузетих од стране више актера, јавних и приватних, у процесу планирања; будући да сви актери желе да држе своје опције отвореним, временски фактор има централну улогу; план је индикативан - представља

референтни оквир за даља преговарања, а будућност отворена). У складу са тим, и просторни планови могу бити једног или другог типа. Као пример затвореног обрасца плана, аутори наводе ППРС из 1996. године, а отвореног ППРС из 2010. године. (Ђорђевић, D., i dr., 2014)

Свеприсутне стратегије, мање одређене у простору и у времену у односу на традиционалне просторне и стратешке урбанистичке планове, са дифузним и флексибилним границама, методолошки засноване на дескриптивним а не квантитативним методама, могу се различито и произвољно тумачити. Циљеви просторног планирања се маргинализују у односу на "визије" и "мисије", које немају јасан систем мера, инструмената и редослед акција да би до остварења визије и дошло (Ђорђевић, D., i dr., 2014). У новом планирању, мере за имплементацију просторног плана нису његов саставни део, него се раде накнадно, а исто тако и усвајају, што представља велики проблем при усклађивању планских основа локалних заједница. Овакав процес захтева изузетно активну и интензивну координацију, која се обично не може у свему остварити на задовољавајући начин, а неодређеност решења и планских исказа додатно оптерећује и контролу планова локалног нивоа.

Несналажење актера у процесу планирања (власти, планера, јавног сектора) и даље доводи до отпора у примени отворених образаца и захтева за враћањем на стари систем, чему, мора се признати, доприноси и даље хаотично стање у простору, институционалне слабости и професионални пропусти.

С обзиром на недостатке традиционалног, али исто тако и стратешког планирања у домаћим условима, као једно од решења које се предлаже (Ђорђевић, D., i dr., 2014) је принцип комбиновања строге и мекше регулације, који одговара и стварним потребама у простору Србије. Према овом решењу, тежиште плана су зоне строге регулације и стриктних правила, односно осовине развоја (инфраструктурни коридори - аутопутеви, гасоводи, електроенергетска инфраструктура и сл.), док се удаљавањем од ових простора могу применити мекши приступи у погледу правила коришћења земљишта. Претпоставка је да би такав приступ омогућио и лакшу читљивост државних планова на локалном нивоу.

**Табела 22.** Разлике између два типа планирања

	ФИЗИЧКИ ПЛАНОВИ	СТРАТЕШКИ ПЛАНОВИ
<b>ЗАКОНСКИ ОКВИР</b>		
Структура и циљеви	Прописани законом	Препоручени, широки, резултат договора
Границе	Унапред дате	Одређују се планом
<b>ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР</b>		
Припрема плана	Угласвном обрађивач	Обрађивач као медијатор између агенција
Власништво над планом	Наручилац	Шири заједница
Стручни аспект	Планери независни од регулаторних тела и комисија	Планери који раде план саставни део агенција и комисија
<b>САДРЖАЈ ПЛАНА</b>		
Визија	Необавезна	Обавезна
Циљеви	Везани за коришћење земљишта	Шири, флексибилнији
Планске операције	Везане за одређену локацију	Без строгог просторног одређења
Усаглашеност	Обавезна према плановима вишег реда	Релативна, висока аутономност плана
<b>ПРОЦЕС ИЗРАДЕ ПЛАНА</b>		
Оквир	Строго прописан законом	Континуиран, значајан по себи
Сарадња са заједницом	Дискусија око планских решења, јавни увид	Континуирана, фокусирана на интересе и проблеме развоја
Консултације	Тражење сагласности	Консензус око стратегије, решења и коначне форме плана
Мониторинг	Ограничен број индикатора	План као целина
<b>ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА</b>		
Надлежност	У рукама управе, односно наручиоца	Широк спектар агенција, фирми, нивоа управе и невладиних организација
Тежиште	На алокацији, шта треба изградити	На добитима, општој користи

(Извор: Ђорђевић, D., i dr., 2014, према Naughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., Vigar, G., 2000)

И "детерминизам" појединих државних планова може да доведе до тешкоћа у тумачењу њиховог спровођења кроз израду планова нижег реда. Узећемо за пример ППППН Старе планине, који је разрађиван кроз **План генералне регулације туристичког пункта Козарница на Старој планини** (обрађивач ИАУС, Београд, 2015).

#### **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 5**

*Детерминизам и планске операције (спровођење ППППН кроз израду планова нижег реда)*

*Након претходно спроведене законом прописане процедуре на локалном нивоу (доношење одлуке о изради плана, припрема и стручна контрола концепта, а потом и*

нацрта плана, излагање плана на јавни увид и др.), предметни ППР је са пратећом документацијом достављен МГСИ на контролу усклађености и исходавање сагласности у складу са чланом 33. Закона о планирању и изградњи<sup>441</sup>.

Провером спроведене процедуре израде ППР туристичког пункта Козарница на Старој планини констатоване су одређене формално-правне и друге неусаглашености са одредбама ЗПИ и одредбама Правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената<sup>442</sup>, као и неусаглашености са планом ширег подручја.<sup>443</sup>

Просторним планом подручја Парка природе и Туристичке регије Стара планина<sup>444</sup>, поглавље: 4.1. Разрада просторног плана просторним плановима, урбанистичким плановима и програмима, став 1. тачка 9) прописано је доношење: "урбанистичког плана за туристичко село Црни врх са туристичким пунктовима Козарница и Грваљоса I".

Не поштујући у свему одредбе плана вишег реда (ППППН) у вези са обухватом планских целина за даљу разраду, СО Књажевац је донела Одлуку о изради Плана генералне регулације за туристички центар "Голема река" са туристичким пунктом "Мирница", туристички пункт "Козарница" и сектор алпског скијалишта "Голема река"<sup>445</sup>, којом је предвидела да ће Концептом плана бити утврђене целине - фазе које је могуће даље самостално плански разрађивати, као и да план може да се доноси фазно.

У даљем поступку, Концептом Плана генералне регулације дефинисане су три засебне целине: (1) туристички центар "Голема река" са туристичким пунктом "Мирница", у долини Големе реке; (2) туристички пункт "Козарница", и (3) сектор алпског скијалишта "Голема река", и израда Нацрта плана настављена за целину означену као туристички пункт "Козарница". Израђен план достављен је Министарству (Комисији Министарства) на контролу усклађености прописану чланом 33. ЗПИ.

Како ЗПИ није предвиђена могућност фазног доношења планског документа, нити доношење више планова на основу једне одлуке о изради планског документа, то су оваква одлука, и решење проистекло из такве одлуке и израђеног Концепта плана, оцењени неприхватљивим, и поред образложења обрађивача и позивања на праксу у складу са којом су доношене одлуке са сличним решењима (нпр. Одлука о изради Плана генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе - град Београд<sup>446</sup>; Одлука о изради ПДР за просторно-културно-историјску целину Топчидер<sup>447</sup>

<sup>441</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11 и 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14-исправка

<sup>442</sup> "Сл. гласник РС", бр. 31/10, 69/10 и 16/11

<sup>443</sup> За више видети у: Извештај Комисије за контролу усклађености генералног урбанистичког плана, плана генералне регулације седишта јединице локалне самоуправе и урбанистичког плана који се израђује у обухвату ППППН унутар граница проглашеног заштићеног подручја бр. 350-01-00107/2014-09 од 30.03.2015. године (инт. бр. 4/2015), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

<sup>444</sup> "Сл. гласник РС", бр. 115/08

<sup>445</sup> "Сл. лист општине Књажевац", бр. 10/11

<sup>446</sup> "Сл. лист града Београда", бр. 57/09 и 37/11, в. члан 4.

<sup>447</sup> "Сл. лист града Београда", бр. 57/09 и 9/12, в. члан 4.

и др.). Имајући у виду став Комисије да обухват планског подручја дефинисан Планом посебне намене за даљу разраду не може бити мењан, то је закључено да је потребно да општина Књажевац, као носилац израде планског документа, изврши измену, односно донесе нову одлуку о изради урбанистичког плана усклађену са важећим Законом о планирању и изградњи<sup>448</sup>, и, истовремено, изврши усаглашавање назива и обухвата урбанистичког плана са смерницама датим у плану ширег обухвата - Просторног плана подручја Парка природе и Туристичке регије Стара планина<sup>449</sup>, поглавље: "4.1. Разрада просторног плана просторним плановима, урбанистичким плановима и програмима" став 1. тачка 9) где је утврђено доношење "урбанистичког плана за туристичко село Црни врх са туристичким пунктовима Козарница и Грвалаџоса I".

Друга од важнијих примедби односила се на неусклађеност капацитета - планираног броја лежајева у оквиру стационарних туристичких услуга – смештај, са планом ширег подручја (вишег реда), што је од стране обрађивача образложено ставом да Просторним планом није могуће егзактно утврдити број планираних лежајева, односно корисника, а да разлика између капацитета планираног Просторним планом подручја Парка природе и туристичке регије Стара планина и предметним Планом генералне регулације износи мање од 10% (20 лежајева). Комисија није уважила овакво образложење и захтевала је да се капацитети дати у ППР Туристичког пункта Козарица на Старој планини усагласе са показатељима датим у хијерархијски вишем Просторном плану подручја Парка природе и Туристичке регије Стара планина<sup>450</sup>.

Чињеница је да активирање целокупног обухвата планског подручја издвојеног Просторним планом посебне намене представља комплексан задатак (само за целину Сектор алпског скијалишта "Голема река", износи око 1082 ха, за "Козарницу" око 24,5 ха итд.) и захтева додатно обезбеђење финансијских средстава којима општина Књажевац у овом тренутку не располаже. Такође, нема ни интересовања, односно потенцијалних инвестиција, што донекле оправдава став општине и обрађивача, но, исто тако, треба имати у виду и да је план ширег подручја на јасан начин прецизирао обухват даље разраде. Разлози су, имајући у виду принципе одрживог развоја, претпоставка је, садржани у потреби да се кроз овако велики обухват интегрално размотри целина будућих активности, а не само његови фрагменти, и притисак распореди у складу са граничним капацитетима простора (с тим у вези, важно је напоменути и да планско подручје представља део Еколошке мреже).<sup>451</sup> Недостатак

<sup>448</sup> "Сл. гласник РС", бр.72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 54/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14

<sup>449</sup> "Сл. гласник РС", бр. 115/08

<sup>450</sup> "Сл. гласник РС", бр. 115/08

<sup>451</sup> Према Уредби о еколошкој мрежи ("Сл. гласник РС", бр. 102/10) предвиђене су следеће мере заштите еколошке мреже: 1) одређена подручја типова станишта од посебног значаја за очување идентификована у складу са Правилником о критеријумима за издвајање типова станишта, о типовима станишта, осетљивим, угроженим, ретким и за заштиту приоритетним типовима станишта и о мерама за њихово очување ("Сл. гласник РС", бр. 35/10); 2) одређена подручја дефинисана на основу међународних програма за идентификацију значајних подручја за птице (ИВА), биљке (ИРА) и дневне лептире (РВА), а као мере заштите Еколошке мреже, прилог 3. Уредбе: "1) забрањено је уништавање и нарушавање станишта, као и уништавање и узнемиравање

финансијских средстава за израду плана и инвестиција за његову реализацију онемогућава такав приступ, али је сасвим извесно да би за овакве случајеве у закону требало предвидети и одговарајућа карактеристична решења.

Такође, забрињава и чињеница да је локална КзП донела закључак супротан закључку државне комисије, односно да је питање неусклађености са планом ширег подручја у оквиру заштићеног и проглашеног парка природе толерисала. Док се стање по том питању не стабилизује, односно док се локални капацитети не ојачају за самостално деловање, контрола од стране државних органа оправдава своје постојање.

И други пример, који ћемо у овом случају назвати декларативним детерминизмом, је карактеристичан за нашу актуелну праксу – пример 6.

### **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 6** **Декларативни детерминизам**

Наиме, једна од кључних планерских тема која посредно или непосредно дотиче питања коришћења ресурса и заштите животне средине је **одређивање грађевинских подручја урбанистичких планова**. Те се границе, по правилу одређују територијалним планом (ППЈЛС)<sup>452</sup> чиме се предодређује простор за развој града/насеља пре разраде саме урбане структуре и оцене њених просторних капацитета. У пракси, показује се сва декларативност оваквог приступа - планирана грађевинска подручја насеља у урбанистичким плановима обично су знатно већа од решења датих планом ширег подручја, те је то тачка појачане тензије током контроле усклађености. Стога је важно питање како општа начела и смернице, пре свега одрживог развоја, рационално коришћења земљишта и сл, спровести у стварност. Проблеми који притом настају могу се великим делом адресирати политици, друштвеном контексту и неповољним развојним околностима, но, чињеница је да празнине и пукотине које је потребно

---

дивљих врста; 2) забрањена је промена намена површина под природном и полуприродном вегетацијом (ливаде, пашњаци, тршћаци, шуме, итд."

<sup>452</sup> Чињеница је и да просторним планом општине још увек није могуће утврдити границе постојећег грађевинског подручја. Један од кључних проблема је тај што на највећем делу територије Србије није ажуриран, већ превасходно само дигитализован, стари катастар непокретности. Отежавајућа околност је што надлежне службе катастра у општинама/градовима, са доста проблема и кашњења омогућавају коришћење дигитализованог катастра општинским управама за потребе израде просторног плана општине/града - ради утврђивања граница изграђеног земљишта, израде правила уређења и изградње простора и шематских приказа уређења простора. Није мали број случајева да се за израду просторног плана и шема уређења насеља (бесплатно) испоручују неуредно скениране старе катастарске подлоге, док се за потребе појединих инвеститора на простору у обухвату шема уређења насеља испоручују (наплаћене) дигитализоване катастарске подлоге са висинском представом терена. Други велики проблем је што на основу катастра непокретности није могуће увек утврдити границе постојећег грађевинског подручја на простору општине/града, посебно на руралном подручју на коме, по правилу, нису формиране грађевинске парцеле, како на изграђеном земљишту насеља, тако ни ван насеља. Без дигитализованих и ажурираних катастарских подлога, границе постојећег и планираног грађевинског земљишта не могу се утврдити просторним планом општине, који се као стратешки документ ради на картографским подлогама у размери 1:25.000, уз коришћење расположивих ортофотограметријских снимака. (Максин, М. и Танкосић, Н., 2012)



*премостити временом постају све веће. Сваки вид импровизације у изради, тумачењу и спровођењу планског документа, просторног или урбанистичког плана, може да изазове директно угрожавање располагања непокретношћу у јавном и приватном власништву и да иницира судске спорове и трошкове власника (корисника или закупца непокретности) и локалне самоуправе, то јест свих грађана општине/града.*

## **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 7**

### **Проблеми у координацији развојних мера у простору**

*Посебна тема, настала као резултат "монопола" одређених предузећа/организација на израду стратешких планских докумената, заслужује да буде такође поменута на овом месту, имајући у виду да резултира својеврсним апсурдима који се реперкутују на могућности и потребе локалног нивоа. У Србији, наиме, постоји ограничен број планерских и урбанистичких кућа које израђују планске документе ширих подручја - региона, области и сл., односно подручја посебне намене (тзв. документи државног нивоа - значаја) и оне су везане за веће урбане центре. Са друге стране, разноврсност и динамичност просторних појава и процеса није лако препознатљива чак ни најискуснијим стручњацима уколико оду на непознат терен у неки удаљени део Србије. Због наведеног су кроз израду просторних планова често случајеви формирања одређених планских решења која својим функционалним односима не одражавају на најбољи начин просторну структуру и динамику (као последица директног непознавања конкретног простора). Пример за наведено може бити формирање "туристичко-рекреативних зона", са етно-туризмом као делатношћу, као једне од планских мера за оне просторе у Србији који су демографски девастирани, или потпуно испразњени. Природни потенцијали и етнографско наслеђе су само један елемент развоја, док остаје питање ко ће се бавити наведеним туризмом?<sup>453</sup> Драстичнији примери су "грешке у називима насеља", њиховим границама и сл, која су у обухвату плана и које се често дешавају када је обрађивач плана из веће удаљености од простора који се обрађује у обухвату Плана. "Спуштањем" оваквих решења на локални ниво, појављују се проблеми који се тешко могу премостити.*

---

<sup>453</sup> Ђорђевић у вези са таквом врстом пројеката указује и на конкретна искуства: реализација туристичких садржаја на Старој планини је пример веома неразумних енормних улагања, без правих развојних елемената; утрошено је око 100 милиона евра, направљен је хотел на највишим платоима Старе планине, саграђене су успињаче са смучарским стазама које су на низу места девастирале чак и веома раритетна еколошка станишта - а затим је све то предато страном компанији на управљање! Сиромашни житељи тог економски и демографски потпуно девастираног планинског подручја практично немају никакве користи од тог пројекта, јер је страна компанија довела "своје" кадрове, тако да је запослен врло мали број локалних житеља, и то само као сезонско помоћно особље. Сасвим је извесно да би се прави економски развој и демографска стабилизација тог подручја могли да остваре са знатно мање средстава, да је улагано у побољшање локалне саобраћајне инфраструктуре и у пољопривредну производњу на нивоу домаћинства. (Ђорђевић, Б., 2014)

## **ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ 8**

### ***Дугорочна планска резервација простора***<sup>454</sup>

*Планским документом посебне намене донетим пре више од деценију извршена је планска резервација простора за потребе будуће водоакумулације. На том подручју су забрањене друге активности осим оних које се тренутно обављају, а компензације становницима/ЈЛС од стране државе за такво ограничавање не постоје.<sup>455</sup> Рок за планирану реализацију је већ прошао, па је ЈЛС својим стратешким планским документом – ППО, овај простор пренаменила за туризам и сл. Имајући у виду наведене околности треба ли на такав плански документ дати одобрење/сагласност?*

*И други карактеристичан случај, у коме план посебне намене предвиђен за израду Просторним планом РС није донет, отежава формирање планских оквира локалног нивоа и њихову проверу и одобравање од стране централног нивоа. Израда посебних студија за ове просторе који би се уграђивали у општинске планове није прихватљива, јер општине немају пара за те потребе.*

#### **7.5.3.4. О другим питањима везаним за квалитет планских докумената**

Чињеница је да просторно планирање све мање настаје у креативном процесу којим се обликује амбијентална и просторна вредност. Најчешће превладава одређивање грађевинског подручја без довољно пажње усмерене према јавном (општем) интересу. Задовољавајуће уређење простора и изградња у простору нису могући само применом прописа и формално-правних одредница за изградњу, него је од пресудне важности квалитет потребне документације.

Уочен је недостатак обликовно-стручних критеријума. Преко је потребно сагледати и вредновати све друге просторне и амбијенталне критеријуме који нису уграђени у законодавне акте и спроводити санкционисање израде планских докумената који су у супротности са стручним и етичким вредностима, као и појачавати улогу инспекције у процедури доношења и спровођења просторних и урбанистичких планова.

---

<sup>454</sup> Најчешће је у питању тзв. водопривредна инфраструктура - изворишта површинских и подземних вода за регионалне и друге системе снабдевања насеља водом, локације потенцијалних брана, акумулација и хидроелектрана, површине земљишта највиших бонитетних класа погодних за развој система хидротехничких мелиорација, инундационе зоне крај река на којима се реализују системи одбране од поплава и дренажни системи и сл.

<sup>455</sup> Свака планска резервација простора кошта власнике и представља ограничавање приватне својине. Често без икакве накнаде.

Свакако је потребно утврдити стратегију ревитализације урбанистичке/просторно-планерске струке при чему је потребна помоћ државе и координација Универзитета, ИКС, УАС, АППС, УУС и др.

#### **7.5.4. Стање података о простору и развој информационог система планирања просторног и урбаног развоја**

Ефикасно спровођење политике просторног и урбаног развоја, укључујући и контролу (савременије: мониторинг) спровођења те политике, у значајној мери зависи од квалитета просторних података, инвентаризације и вредновања простора, од ажурности података о стварном стању, власништву, од прецизних и једнозначних податка о заштићеним подручјима у којима се примењују посебне мере заштите, пољопривредном земљишту, саобраћајној, енергетској и другој инфраструктури. Пракса показује да базе просторних података у значајном делу нису успостављене или просторна компонента њима није обухваћена.

INSPIRE<sup>456</sup> директива Европског парламента и већа из 2007. године, којом се успоставља инфраструктура просторних информација у ЕУ, заснива се на постојећим инфраструктурама просторних података земаља чланица и не захтева ново прикупљање података, али захтева хармонизацију постојећих података.

Основна начела INSPIRE директиве су:

- Просторни подаци се прикупљају, доступни су за коришћење и одржавају се на најприкладјем нивоу;
- Омогућава се доследно комбиновање просторних података из различитих извора на нивоу ЕУ и њихово заједничко коришћење између различитих корисника и апликација;
- Просторни подаци прикупљени на једном нивоу државне власти деле се са другим државним телима;
- Просторни подаци морају бити распложиви под условима који безразложно не ограничавају њихову ширу употребу, омогућавају лако проналажење и приступ расположивим просторним подацима, оцену њихове прихватљивости за остварење циља и услове њиховог коришћења.

---

<sup>456</sup> INfrastructure for SPatial Information (INSPIRE)

Национална инфраструктура просторних података, прописана законом, знатно би олакшала увид у податке из надлежности других субјеката и анализу њиховог утицаја на подручје планирања просторног и урбаног развоја. Иако се не захтева производња нових просторних података, њеним креирањем јачала би се свест о потреби израде и размене просторних податка у подручјима која су до сада била занемаривана или недовољно уређена.

Развој информационих система планских докумената и стања у простору и његових модула (е-Дозвола; е-Планови; е-Архив, е-Инспекција и др.) објединиће све податке од значаја за планирање и изградњу и учинити их доступним, а тиме и ефикаснијим рад различитих овлашћених корисника из државне и јавне управе. У оквиру неког од модула могуће би било креирати и апликацију везану за планове одобрене од стране министра/надлежног органа АП, али исто тако и оне који нису одобрени, односно којима је сагласност ускраћена, уз навођење конкретних разлога.

Недостатак информационих основа, база и регистара података (најпре о планским документима, а затим и о другим релевантним темама и истраживањима из области планирања просторног и урбаног развоја) значајно отежава рад Комисије. Реализованим информационим системом, Централним регистром планских докумената и сл. омогућио би се приступ подацима важним за рад Комисије, пружила би се подршка процесу контроле усклађености и обезбедила рационализација коришћења расположивих ресурса и преко захтевана ефикасност. Иако је овај систем више пута најављиван у јавности, његова операционализација је још увек у току.

## **7.6. УЛОГА И ЗНАЧАЈ ДРЖАВНЕ (СТРУЧНЕ) КОМИСИЈЕ ЗА КОНТРОЛУ ПЛАНОВА КРОЗ АНАЛИЗУ ИЗВЕШТАЈА О РАДУ КОМИСИЈЕ<sup>457</sup>**

До занимљивих чињеница и информација у вези са темом одобрења плана у Србији долазимо и увидом у извештаје о раду државне стручне комисије, као

---

<sup>457</sup> Од Закона о планирању и уређењу простора и насеља донетог 1995. године, формирана је и посебна комисија за стручну контролу планских докумената у надлежности Републике (ППРС, РПП, ПППН), која није предмет овог рада. Рад Комисије анализиран је на основу периодичних извештаја о раду.

најважнијег стручног тела у поступку давања сагласности на планове. Састав, надлежност и начин рада Комисије; активности у периоду извештавања; генералне оцене о планским документима; проблеми (организациони, технички и финансијски) и препоруке за унапређење, основа су акцената у извештавању.

Праћењем хронологије и садржаја извештаја комисија за оцену и давање мишљења на нацрте/предлоге просторних и урбанистичких планова у периоду од 70-тих до данас, сагледавају се следеће заједничке карактеристике:

**Преглед и интензитет израде планова** по периодима указује на **континуирани напор државе** која покушава одређеним мерама да обави координацију уређења простора и насеља. Израдом извештаја комисије за стручну контролу омогућено је праћење интензитета припреме планова и покривености територије Србије планском документацијом.

**Табела 23.** Преглед врста и броја просторних и урбанистичких планова разматраних у периоду од 1974-1986. године од стране комисије

Година	укупно	РПП	ПППН	ППО	ГУП	Измена и допуна ГУП-а	УУП
1974	2		1		1		
1975	5	1	1	1	2		
1976	8	2		1	5		
1977	6		1		5		
1978	9			1	7	1	
1979	11				10	1	
1980	8		1	1	5	1	
1981	10	1		1	5	3	
1982	7		1	2		4	
1983	9		1	3		5	
1984	8			2	6	2	
1985	8				6	2	
1986	21 (13) <sup>*458</sup>	(1)*	(1)*	6 (9)*	10 (2)*	2	3
<b>Укупно:</b>	<b>102 (13)*</b>	<b>4 (1)*</b>	<b>6 (1)*</b>	<b>18 (9)*</b>	<b>62 (2)*</b>	<b>21</b>	<b>3</b>

Увидом у преглед сагледава се да је од 104 општине које су по Закону биле дужне да донесу просторне планове (закључно са 1979. годином као роком прописаним Законом из 1974. године), за 12 година ове планове донело 12 општина, док је 1986. године припремљено и Стручној комисији достављено 15 (6+9) планова ове врсте. Од потребних 155 ГУП-ова (на основу чега је дат овај податак) донето је до 1986. године 52, а измене и допуне су вршене и за неке

<sup>458</sup> У загради су наведени планови који су према Извештају од марта 1987. били "у поступку".

ГУП-ове старијег датума (Београд-план из 1972. и Ниш, на пр.). У 1986. години припремљено је и достављено Стручној комисији 12 планова, што је било оцењено као напредак.

Разлоге овако живе просторно-планерске активности од средине 1980-их година налазимо већ у следећем делу тексту Извештаја: "Треба истаћи да је већи број ППО припремљен, или се припрема, за недовољно развијене општине-подручје Копаоника, источни део Подунавског региона, јужна Србија. Ова активност је резултат вишегодишњих настојања Републичког комитета за урбанизам да кроз консултације са скупштинама општина и кроз рад урбанистичке инспекције укаже на значај планирања и уређења простора за подстицање целокупног развоја и спречавање неповољних миграционих кретања, а од (мањег) значаја је и учешће у финансирању припремања планова које је обезбедила Република кроз разне програме намењене подстицању развоја и спречавању демографског пражњења у неразвијеним општинама СР Србије". Овакви програми, са финансијским подстицајима за локалне самоуправе присутни су и данас. Такође, у Извештају се наводи и да је интересовање за израду и доношење ППППН незнатно: од 1974. до 1986. разматрано је свега 6 ППППН, а у припреми су (стаје у марту 1987.) још 2 ППППН: НП Копаоник и НП Ђердап, чију израду финансира такође Република. Даје се и коментар-препоруча о корисности и потреби доношења ове врсте планова и за подручја регионалних изворишта водоснабдевања (хидроакумулације), за рударско-енергетске комплексе и друге функционалне целине.

**Континуитет контроле квалитета планова** – Уз основни задатак, који чини оцена усаглашености плана са плановима ширих територијалних целина и усклађеност са одредбама Закона о планирању, Стручна комисија се више деценија бави контролом квалитета планова.

У извештају из 1978. истиче се: "Током свог рада комисија наручито цени усклађеност предлога планова са концепцијом друштвено-економског и социјалног развоја, у погледу распореда функције мреже насеља и центара, у погледу инфраструктурне мреже, у погледу појединих грана привредних активности или друштвених делатности, у погледу мера заштите природе и заштите од интереса за општенародну одбрану, усклађеност и координацију плана

са друштвеним и гранским плановима и студијама о развоју, сагласност са одредбама Закона о планирању и уређењу простора (врста и карактер плана, садржај плана и прописане документације, поступак израде и примене плана)." Како се наводи у Извештају, у раду Комисије значајан је "приказ израде и доношења просторних и урбанистичких планова са гледишта њихове садржине и квалитета" (1978.).

Комисија је у разматрала и садржајна и методска питања израде просторних и генералних урбанистичких планова. Праћен је напредак у "свим фазама рада на изради просторних и урбанистичких планова, од методолошких приступа и нивоа обраде планова до поступка њиховог разматрања и доношења" (1978.). Квалитет планова је, према оцени, у целини прихватљив, а у 1986. није дато ни једно негативно мишљење, односно мишљење да се план не треба и не може донети. Примедбе су биле таквог карактера да су се могле отклонити у фази припремања предлога плана. Приказ карактеристичних значајних примедби на квалитет планова дат је у табели 24.

Нарочита пажња Комисије је била на разматрању проблема рационалног коришћења земљишта, а посебно коришћењу пољопривредног и шумског земљишта у складу са његовим бонитетом; планирању мреже насеља која би обезбедила равномернији размештај становништва и активности и онемогућила претерана концентрацију у великим урбаним целинама; планирању комуналног опремања, у првом реду водоснабдевања, мерама заштите животне средине и непокретних културних добара и мерама од интереса за ОНО.

**Табела 24.** Најчешћи недостаци утврђени контролом у ГУП и ППО

ГУП	ППО и остали ПП
<ul style="list-style-type: none"> <li>- недовољна одвојеност нормативно- планског дела плана од његове документације,</li> <li>- незаснованост на верификованој прогнози укупног друштвеног развоја,</li> <li>- нерационално ширење грађевинског земљишта,</li> <li>- лоше зонирање функција и објеката (несагласје индустрије, становања, саобраћајних пунктова, социјалних и здравствених установа и др),</li> <li>- неусклађеност мрежа појединих врста инфраструктуре,</li> <li>- неадекватна сеизмичка микрореонизација,</li> <li>- недефинисано системско управљањем</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- недовољна операционализација републичких планова и програма, који се задржавају на нивоу преузимања глобалних оцена,</li> <li>- недостатак конкретизованих смерница за израду урбанистичких планова или основе за уређење и изградњу појединих насељених места (села),</li> <li>- непрецизно утврђене границе грађевинских подручја и глобалних намена површина и др.,</li> <li>- у малом броју случајева у плановима се доводе, узрочно и функционално у везу пројекције социо-демографске структуре и економски развој,</li> <li>- недовољно посвећена пажња механичком</li> </ul>

<p>фондовима споменичког и другог културно – историјског наслеђа итд.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- неусклађеност са дугорочним програмом водоснабдевања и потцењени нормативи за потрошњу воде,</li> <li>- неусаглашеност са програмом средњорочног развоја здравствене службе и здравствене заштите,</li> <li>- недовољно комплексно и систематски обрађена проблематика заштите животне средине (нејасно дефинисана проблематика и нејасно исказани циљеви заштите и критеријуми (услови) искоришћавања средине),</li> <li>- условљеност изградње појединих капиталних (електроенергетских) објеката која утиче на промену основних концепција чак и у погледу диспозиције насеља,</li> <li>- обрада мера заштите од интереса за општенародну одбрану.</li> </ul>	<p>кретању становништва,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- неаргументовано прогнозирање развоја туристичких активности, без стварног основа у постојећем туристичком контексту,</li> <li>- нејасно изражена мрежа насеља, при чему у највећем броју случајева нису предузета испитивања централних функција насеља, што одлучујуће утиче на димензионисање урбане опреме,</li> <li>- непостојање систематизованог програмирања на општинском/ регионалном нивоу, за уклањање отпада, уређење система топлификације, решења за каналисање и пречишћавање отпадних вода и заштиту водотокова, смерница за снабдевањем топлом водом и др.</li> <li>- једностраност у обради проблематике заштите животне средине, где преовлађује физикалистички приступ,</li> <li>- неусклађеност са плановима и програмима окружујућих просторних целина (заједничка опремљеност насељских функција).</li> </ul>
---	--

Посебно ћемо се осврнути на **коментаре комисије на тему земљишта и утврђивање намене земљишта**. Заштита пољопривредног земљишта се у просторним плановима и у ГУП-овима увек поставља као један од приоритетних циљева у планирању простора, али се може рећи да планска решења нису често у функцији реализације тог циља. У ГУП-овима се још увек нерационално шире грађевинска подручја, планира се ниска густина становања са претежно индивидуалном изградњом, нарочито тамо где је бесправна изградња већ узела маха, па се планом предвиђа њена легализација. Стручна комисија је у таквим случајевима инсистирала да се пре доношења плана утврди бонитет, заштити квалитетно пољопривредно земљиште и провере планска решења са аспекта заштите пољопривредног земљишта. Законом о планирању и уређењу простора из 1985. године уведено је да је подручје ГУП-а могуће укључити пољопривредно земљиште, утврдити његову трајну намену за пољопривреду и на тај начин га заштити од бесправне изградње. Стручна комисија је у својим мишљењима инсистирала и на прописаној обавези да се у ГУП-овима, у посебном поглављу, изврши анализа економичности примењених критеријума, параметара и планских решења и да се докаже њихова рационалност. И поред тога, ово се редовно изостављало из планова, што показује да аспект економичности и рационалности још увек није у довољној мери присутан у конципирању урбанистичких планова.



Такође значајно, у Извештају из 1986. године се указује и на потребу припреме одговарајућег методолошког упутства за стандардизацију намена површина/земљишта у планским документима, дефинисање начина коришћења земљишта, као и стандардизацију и уједначавање планских симбола. Ваља напоменути да се након 30 година ове мере полако операционализују кроз израду Нацрта Правилника о стандардизацији класа намена земљишта у просторним и урбанистичким плановима (2015.).

Још једна константа у извештајима комисије је и питање незадовољавајуће информационе основе и адекватних подлога на којима се израђују планови. Посебно се запажа да недостају информације о природним карактеристикама подручја (хидролошке, геоморфолошке, педолошке), што за резултат има недовољно аргументована решења у области водоснабдевања, коришћења пољопривредног земљишта, одређивања грађевинског подручја. Исто тако су незадовољавајуће и информације о стању животне средине - подаци о степену загађености ваздуха, подземних вода и водотокова, буке и др. налазе се у документационој основи веома ретко, мада су од битног значаја за планска опредељења. Степен истражености непокретних културних добара је неравномеран, што онемогућава активну заштиту кроз планска решења.

Геодетске подлоге (чија је ажурност нарочито значајна за припремање ГУП-ова и регулационих планова) су углавном застареле и непотпуне. Многе општине нису испуниле обавезу из Закона о коришћењу пољопривредног земљишта - нису утврдиле бонитет земљишта, а затим одговарајућом одлуком заштитиле земљиште високог бонитета, што је веома битно код разматрања планиране намене површина.

**Метод израде плана и аргументација планских предлога** – Питање метода израде планова често се своди на сврсисходност примене научних метода у планирању, и нарочито, оправданост или не дискусије о примени метода у планирању, нарочито од стране државне управе. Овде наглашавамо и овај аспект сагледавања планова, који је у више наврата био предмет мишљења комисије, како на урбанистичке тако и на просторне планове. Осврт на метод је дат у функцији аргументације планских предлога што је од значаја и у данашњим условима. "Након доношења Закона о планирању и уређењу простора, односно од

1974. године, од када постоји Комисија Извшног већа за давање мишљења на планове уочен је значајан напредак у погледу садржаја, метода израде и доношење планова. Док су у ранијим периодима ови планови рађени претежно као технички и нормативни акти, приметно је да се они у знатној мери све више 'подруштвљују', како у погледу садржаја, тако у погледу веће примене метода друштвених и економских наука." (1978). Али, комисија је имала и озбиљне примедбе на примену метода. "У скоро свим плановима читавала се суштинска методска слабост у разматрању природног и механичког кретања становништва. Будући да не постоји глобално регулисање миграционих кретања на нивоу Републике, обрађивачи планова били су углавном оријентисани на властита истраживања у свом домену – за конкретно подручје или насељску целину. Метод, који је најчешће примењиван – екстраполација тренда – резултирао је пројекцијама које се могу сматрати тек "будућом сликом садашњег стања", а никако приступом који би обезбедио дубински увид у постојеће стање и смисленију пројекцију будућих процеса. Нарочито се овакве мањкавости испољавају у прогнозирању механичког кретања становништва, тако да у плановима недостаје конзистентна концепција популационе политике којом би се плански утицало на размештај становништва у простору.

Истицано је и недовољно аргументовано програмирање и просторна дистрибуција функција становања, без истраживања материјалних могућности локалне заједнице да задовољи стамбене потребе (као и исказивање начина задовољавања тих потреба у варијантама, зависно од система изградње, урбанистичких решења, процентуалног обима задовољавања стамбених потреба, квалитетног нивоа становања и др.). Добар број планова посебно место даје развоју туристичке активности у будућности, а понегде се она сматра и водећим фактором укупног развоја (у плановима за бањска и друга туристичка места као и за одређена насеља у планинском подручјима). Чињеница је, међутим, да врло мали број таквих планова садржи исцрпну и аргументовану валоризацију природних и друштвено – економских погодности за развој туризма, што је исходovalo у претерано нескромним прогнозама будућег туристичког развоја, како у погледу скале туристичке понуде, тако и у погледу темпа раста. Комисија је наглашавала да би агрегирање оваквих програма и планова вишеструко

промашило глобални републички план развоја туризма при чему је нарочито од значаја чињеница да само изнимно планови садрже и истраживања тзв. туристичког тржишта.

Констатовано је да се "у плановима вишестрано рефлектују и сви недостаци недовољно аргументованих и документованих друштвено-економских планова, будући да је врло ретко примењиван методски инструментариј којим би било могуће оценити сву комплексност позитивних и негативних ефеката појединих пројеката ("Cost-benefit" анализа, метод "опортунитетних трошкова" и др.). Нарочито овакви моменти долазе до изражаја приликом планирања изградње капиталних објеката водопривреде (1978)". Комисија је указивала на слабости приступа где нису коришћене научне методе анализе и процене. Овде би било занимљиво поређење са савременим плановима и пројектима.

Такође, у стручном разматрању просторних планова истицано је да је "неубедљивост планских решења често последица неваљаног постављања система циљева. У том смислу била су карактеристична два момента: 1) у плановима су назначавани глобали циљеви друштвеног развоја, док углавном нема помена о економским, социјалним, културним и другим циљевима и интересима који су карактеристични за дату друштвену заједницу; 2) мало је примера да су глобални циљеви посматрани и конфронтирани у просторном контексту, те да су варијантне стратегије за њихово остваривање оцењивање у погледу (не) погодности које у том смислу пружају просторне констелације, а нарочито у погледу диспозиција за уклапање индустријских, саобраћајних, програма друштвених служби и сервиса у регионалне и надрегионалне структуре; еколошких ограничења за реализацију појединих привредних пројеката; величине и функција постојећих насеља са аспекта рационалне просторне дистрибуције активности и становништва у подручја и др."

Већина, и просторних и урбанистичких планова, се одликује "неусклађеношћу техничког нивоа и методологије, често нејасном и 'нечитљивом' техничком презентацијом (што је свеукупно, свакако, и резултат несистематичне документације, неконзистентног система циљева и услова развоја и др.), а што утиче на немогућност упоређивања чак планова и у оквиру исте врсте, а тиме и исказивање закључака о неким општим карактеристикама планова."

**Праћење поступка израде планова** – Из извештаја Комисија сагледава се и груписано виђење, тзв. "крупни план" поступка израде планова: "Позитивна је тенденција настојања да се планови још у фазама израде усаглашавају са плановима организације удруженог рада, месних заједница и самоуправних интересних заједница, као и са програмима и плановима Републике. На основу увида у записнике са избора бирача, општинских тела и организација може се закључити да је у знатној мери демократизован поступак усвајање плана." Исто тако, из Извештаја се сагледавају и проблеми у вези са документацијом која се доставља на контролу. Истиче се и да носиоци израде плана – надлежни органи управе у локалним самоуправама и обрађивачи планских докумената, веома често недовољно познају захтеве везане за формални поступак припреме, израде и доношења плана. Најчешћи су следећи пропусти: не прибављају се услови за израду плана утврђени Законом о заштити културних добара, Законом о природи и Законом о одбрани. Такође, у фази нацрта плана, не прибављају се прописане сагласности на нацрт. Затим, стручне комисије у општинама не разматрају нацрт плана пре него буде достављен ресорном републичком комитету<sup>459</sup>; нацрт плана најчешће достављају обрађивачи, без захтева општине која, понекад, и не зна да је план достављен републичком комитету; планови се достављају у различитим/разним фазама припремања (као основе плана, као нацрт плана, затим у форми нацрта који није од одговарајућег орган утврђен, као предлог плана и сл.); мере од интереса за ОНО се, од доношења новог Закона (1985), често у потпуности изостављају из разлога погрешног тумачења законских одредби, и сл. У случају када је то могуће, планови се, иако непотпуни, општинама не враћају, већ се тежи томе да се уочени пропусти надокнађују током рада Стручне комисије – најчешће се, писаним путем, од општина захтева да недостатке отклоне пре заказане седнице Комисије, а са органима који дају тзв. претходну сагласност на план обављају се усмене консултације и неопходна сарадња у циљу употпуњавања формалних захтева везаних за садржај плана.

**Смернице за спровођење планова** - У оквиру мишљења стручне комисије давана су и упутства општинама и обрађивачима планова, где је указивано и на

---

<sup>459</sup> У Извештају из марта 1987. наводи се да је од доношења Закона о планирању и уређењу простора (1985) мишљење локалне (општинске) комисије приложено само у једном случају.

"мањкавости" по питањима начина спровођења, непрецизно одређених граница обухвата плана и непрецизно формулисаних граница површина различитих намена, прешироких овлашћења извршних савета општинских скупштина, недостатка програма усклађивања општинских прописа, начина и услова изградње у оквиру грађевинског подручја у селима, дуж путних праваца и у зонама заштите, недостатак етапне разраде планских решења, и сл.

**Подстицање свести и политичке подршке за израду и спровођење планова** – На свакој седници комисије била је обавеза обезбеђивања политичке подршке за израду и имплементацију плана. Како се наводи *"рад стручне комисије одвија се на седницама, којима поред чланова комисије присуствују представници друштвено-политичке заједнице надлежане за доношење плана."*

**Подстицање сарадње** - Комисија је подстицала сарадњу надлежних републичких органа и организација са општинским органима и стручним планерским институцијама **на унапређивању просторно-планске делатности.**

**Подстицање унапређења праксе планирања** - Извештај о раду комисије са закључцима достављан је свим релевантним учесницима у процесу планирања – општинама, стручним планерским организацијама, професионалним удружењима. "Републички секретаријат доставиће свим општинама и стручним планерским организацијама чији су просторни и урбанистички планови били предмет разматрања на седницама Стручне комисије у извештајном периоду, као и Савезу урбаниста РС Србије и другим заинтересованим органима и стручним институцијама којима може корисно послужити у њиховом раду као актуелна информација у стеченим искуствима у просторном и урбанистичком планирању."

**Подршка стручном знању** – За чланове комисије бирани су ефементни стручњаци из професије – "представници стручних институција, поједини истакнути стручњаци и представници заинтересованих органа и организација". Иако, како се наводи, то није било увек могуће организовати: "често се за неке седнице Комисије не може обезбедити присуство научника, стручњака и других јавних посленика чија би мишљења била релевантна за неке моменте планова – иако постоји потреба за таквим начином. Основни узорак оваквој околности су нека организациона и финансијска питања."

Од значаја су и формална питања положаја тојест **позиционирања стручне комисије** (међуресорно тело Владе, комисија министарства и сл.), састава и организације рада стручне комисије, која су се у континуитету разматрала и рад унапређивао. У састав комисије су предлагани "стручњаци и одговорни радници из републичких органа и организација који су у оквиру своје надлежности дужни да прате остваривање политике у погледу изградње, развоја у појединим областима материјалне производње и друштвеним делатностима, као и заштите човекове средине". Тежило се већој ефикасности у раду комисије (преглед и оцењивање планова са гледишта функције органа односно организације) као и одговарајућем вредновању и награђивању рада чланова комисије на припремању мишљења.

Из података (извештаја) о раду може се констатовати да је деловање Стручне комисије кроз све године њеног постојања представљало **користан вид сарадње са општинским органима и планерским институцијама**, да је допринело **превазилажењу слабости у припремању просторно-планске документације, побољшању квалитета планова и унапређењу планске делатности у целини**. Континуитет рада институције комисије обезбеђивао је преглед проблематике планирања простора и насеља у Србији. Преглед и интензитет израде планова по периодима указује на **стално присуство државе** која покушава одређеним мерама да обави координацију уређења простора и насеља. У појединим периодима био је праћен перманентном **политичком подршком и локалних органа управе**, уз присуство локалних политичких представника. Такође значајно, оцена усклађености планова са законом подразумевала је и стручну контролу квалитета планова и методологије њихове израде (развојна и регулаторна улога, студије и анализе, и сл.), поред оцене законитости спроведених поступака и усклађености са другим прописима. Улога државне стручне комисије за контролу подразумевала је и **саветодавну улогу** у односу на локалне заједнице и њихове управе и нарочито значајно, у односу на ширу професионалну заједницу. Како **контрола већ у себи носи "предуслов жеље за реализацијом"**, те се може констатовати жеља државе за стварање интегралног планског система и проактивног планирања са циљем одрживог развоја.

## **8. ПЕРСПЕКТИВА РАЗВОЈА: ПРАВЦИ РЕДЕФИНИСАЊА МОДЕЛА ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СРБИЈИ**

На подлози општег увида у теоријске, упоредноправне, историјске и позитивноправне аспекте места, улоге и значаја одобрења плана, на основу (реализованих) емпиријских истраживања и на тој основи уочених проблема у функционалности и организовању примене овог урбанистичког правног института у Србији (а у вези са тим и у управљању просторним и урбаним развојем), дошло се до закључака који су допринели креирању **две опције - модела** чији је циљ, пре свега, да се ублаже **"пукотине система"**. Уједно, размотрени су и други предуслови за достизање посебног, условно названог "интерисаног" модела, као основа за креирање и вођење одговорне националне политике просторног и урбаног развоја који захтева, осим системских, и бројне друге предуслове садржане у синтагми "меки" територијални капитал<sup>460</sup>.

У предложене опције инкорпорирана су различита решења са циљем побољшања легислативног оквира, институционалних функционалности, ефикасности и ефективности на свим нивоима власти, односно праксе.

Заменемарујући основни, у овом тренутку недостижан услов да цео систем мора да буде логички, функционално и временски кохерентан, очекивање од предложених опција јесте да имају бољи ранг од постојећег стања.

### **8.1. МОДЕЛ 1: УНАПРЕЂЕНО ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ**

Заснива се на постојећем моделу уз одговарајући степен унапређења који треба да буде достигнут у одређеним временским интервалима. У питању је нијансирање, односно скалирање, са помацима на различитим нивоима.

Модел подразумева **задржавање постојећих улога** (надлежности) према којима држава јесте надлежна да даје сагласност на планске документе локалног нивоа, међутим, у оквиру постојећих надлежности била би **могућа одређена**

---

<sup>460</sup> Под тзв. „**меки**” или **субјективним елементима територијалног капитала** подразумевамо: социјални капитал, развијеност стратешког мишљења, истраживања и управљања, способност за иновације, институционална и организациона оспособљеност за доношење квалитетних одлука о развоју, способност и спремност појединаца и група за међусобну сарадњу, партиципацију и постизање компромиса, развијеност комуникационих мрежа и интеракција различитих актера.

**унапређења.** Једно од њих је и **успостављање транспарентних процедура**, на основу чега би постојала јасна слика која приказује места могућих проблема (јазова, пукотина, уских грла и сл.) те би могло ефективније да се делује, односно да се проуче мере за даље институционалне реформе у циклусу креирања политика, а што је овим радом на одређени начин већ започето.

Радило би се на даљем **јачању капацитета кроз обуке службеника** који су задужени за спровођење административног дела планског поступка **на локалном нивоу**, али и предузимању мера да **обрађивачи планских докумената поштују прописе, правила струке и етичке кодексе** (рачунајући и увођење лиценци за предузећа). Стручност локалних органа допринела би и да одабир обрађивача планских докумената буде квалитетнији. Побољшани персонални и технички капацитети утицали би позитивно и на бољу сарадњу са другим имаоцима јавних овлашћења.

Инсистирало би се на **законитости поступања везано за избор чланова локалних Комисија за планове** (провера поседовања одговарајуће лиценце ИКС од стране инспекције и сл.), професионалној одговорности кроз јачање координације са ресорним министарством (размена искустава, дискусија о проблемима и сл. – уз давање конкретних инструкција за превазилажење проблема када је то могуће), инсистирањем на законитости у доношењу одлука - закључивање и сл. Тзв. **професионално усавршавање** присутно кроз програме перманентне обуке у ИКС могло би да буде од стране ресорног министарства усмеравано на избор тема везаних за рад КзП.

Када је у питању **ресорно министарство/надлежни орган АП**, радило би се на **подизању капацитета ресорних служби**<sup>461</sup>, уз јасну поделу надлежности између организационих јединица али и потребно обједињавање послова везаних за контролу и одобравање планова у смислу рационализације рада (тренутна ситуација на нивоу ресорног министарства је да се одобрење за урбанистичке планове даје у оквиру једне организационе јединице, за ПП ЈЛС у оквиру друге, а јединица за сарадњу се налази у сасвим трећем сектору, док стручну контролу планова државног значаја, пак, обавља посебна комисија, независно/а од

---

<sup>461</sup> Уз унапређење квалитета рада у складу са захтевима европског управног простора (видети у: Lilić, S., 2008)



поменутих!), као и обезбеђивању потребних финансијских предуслова да се такви послови и обављају на прописан начин.

**Комисија за контролу усклађености** коју формира министар је решење које није дало потребне резултате (без посебног освртања на разлоге који јесу сасвим провизорне природе – недостатак финансијских средстава, недостатак политичке воље да се прописи након што се донесу и спроводе и сл.), те се предлаже корекција у смислу позиционирања/формирања комисије као **интерресорног тела** (слично решењу урбанистичких закона из 1974. и 1989. године и пракси која је реализована у то време) - уз представнике различитих управних ресора ту су и представници локалне заједнице (могуће је и суседних локалних заједница и сл.), чиме би био испуњен један део захтева у вези са потребама вертикалне и хоризонталне сарадње.

Алтернатива Комисији могла би да буде у формирању (Националног) **Савета за просторни и урбани развој** од стране Владе Републике Србије (унапређење законског решења и 1974. и 1989. године), при чему би Савет био задужен за давање мишљења, предлога и оцену/стручну контролу свих просторних планова (ППРС, РПП, ППППН) које доносе Народна скупштина и Влада (слично решење је на пр. Савет просторног уређења Републике Хрватске, који је, између осталог, задужен да *"даје мишљења, предлоге и оцене о предлозима докумената просторног уређења"*)<sup>462</sup>, и контролу усклађености планских докумената нижих нивоа управе (одобрење плана). Чланови Савета би се именовали из реда научних, стручних, јавних и других тела, као и представника министарстава ресорних за поједина управна подручја од значаја за планирање и уређење простора и насеља, а нарочито земљишта као ресурса (водопривреда, пољопривреда, шумарство, заштита животне средине, заштита природе и споменика културе, енергетика, саобраћај и сл.). Овим би се омогућило и интегрисање истоврсних послова које у постојећем решењу обављају (чак) три комисије ресорног министарства, а чија се сврсиходност не може у свему разумети (питање рационалности и ефикасности актуелног приступа није ни

---

<sup>462</sup> Видети чл. 27. Закона о просторном уређењу и градњи (Zakon o prostornom uređenju i gradnji, "Narodne novine", br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 и 55/12)

потребно посебно образлагати). Слично решење, засигурно би било могуће применити и на нивоу АП.

Минимална потребна **подршка праћењу и оцењивању** спровођења планских политика је и прописивање обавезе израде докумената праћења стања у простору. Под њима се подразумевају: **Извештај о стању у простору и Програм мера за унапређење стања у простору** (овакво решење је у Хрватској присутно већ годинама и допринело је успостављању Информационог система просторног уређења)<sup>463</sup>. Доносе их локалне заједнице, а претпоставка је да би овакви документи помогли у преко потребном увиду о стању и проблемима у простору, омогућили анализу и активирали евалуацију секторских делова плана.

**Политичка изводљивост**<sup>464</sup> ове опције може се оценити као веома висока, с обзиром да институционално таква опција у значајној мери већ постоји и да би стога предузете реформе биле мањег обима и постепеног темпа, за шта није потребна изразито велика политичка воља од стране кључних доносилаца одлука на републичком, покрајинском и локалном нивоу.

Но, овој опцији, и поред изнетих унапређења, треба подсетити, одговара **традиционални, командно-контролни модел управљања**<sup>465</sup> чија су основна обележја: хијерархија, правила, контрола; "горњи ниво" покушава све да контролише ... и не успева (резултати таквог односа веома су видљиви у простору Србије); немотивисана основа (без иницијативе, учествује у спровођењу/спроводи обавезе из планова ширих подручја-одлука донетих на вишим хијерархијским нивоима); мало правих партнерстава; информације се шаљу из базе ка горе, захтева се одобрење; средство принуде је одбијање давања сагласности на план, а у случају да се план ипак донесе следи забрана његове примене до усклађивања са налогом вишег нивоа.

---

<sup>463</sup> Видети чл. 39-41. Закона о просторном уређењу (Zakon o prostornom uređenju, "Narodne novine", br. 153/13)

<sup>464</sup> Без обзира на потенцијале предложених опција, политичка изводљивост је критеријум који у Србији има посебну важност.

<sup>465</sup> Везује се за тзв. контролно (регулативно) планирање ("са слободом акције на кратком ланцу", Alterman, R., 1983): планирање је у надлежности државних институција и има изражене атрибуте централизације; планерски органи су институционализовани и располажу апаратом легислативе и административне контроле и санкционисања; имплементација се своди на обавезу придржавања прописима од стране свих учесника у процесу планирања.



Схема 15. Традиционално – хијерархијско управљање

Овакав модел, чињеница је, показао се довољним у домену обезбеђења **законитости** (пре свега формално-правних процедура) и заштите правног поретка, али његов даљи капацитет, у смислу развојних аспеката изузетно значајних за модерно просторно планирање и захтева који се пред њега постављају, углавном не може да се реализује. Подсетићемо се, основни аксиом планирања је да планове има смисла "правити" само ако ће се и реализовати. Формална усклађеност (законитост) је предуслов за интеграцију, али не и њен крај.

Но, да се задржимо још мало на питањима обезбеђења законитости. Ако смо раније закључили да се простор, а у вези са њим, и актери, све више фрагментишу, то значи и да ће степен конфликта међу актерима бити у порасту, односно да ће **контрола примене правила, процедура, усклађености и сл, и даље бити актуелна**, те је треба на одређени начин и омогућити (у нашем случају, задржати) пре него се то покаже као прекасно (дакле, још у превентивним фазама, пре доношења планског документа). Марковић сматра да *"ако локална самоуправа вуче у партикуларизам и локализам, онда ради целине и у интересу законитости држава мора интервенисати"* (Marković, R., 1999), те би и у условима коришћења "по потреби" (селективно, од случаја до случаја или у условима значајнијег поремећаја система), што је на неки начин постало и пракса, ова контрола имала свој смисао. Пусић наводи да се стабилизација постиже

уграђеним механизмима који систем након поремећаја враћају у пређашње стање, односно **методом променљиве равнотеже**. Одређене варијабле у мрежи одржавају се у равнотежи тако да на њих истовремено делују истовремени супротни утицаји/подстицаји. Ако ту равнотежу желимо да променимо, онда ћемо зауставити једну од (супростављених) сила (подстицаја) или је појачати док не постигнемо равнотежу на новом, стабилнијем нивоу (Pusić, E., 1997). Дакле, контрола је стална, али се у тзв. стабилним фазама, "формално" сагласност и не мора давати, с обзиром да се истеклом одређеног рока (према постојећем законском решењу) сматра да је дата.<sup>466</sup>

Ограничење овог модела, поред поменутих, је и тзв. **ефекат "изолованих острва"**. Наиме, фрагментисаност нивоа одлучивања (управни хијерархијски нивои - административна фрагментисаност) неминовно ствара јазове у управљању, који, употпуњени тзв. функционалним јазовима, везаним за одсуство хоризонталне комуникације (ефекат силоса – свако ради за себе, свако поставља своје услове и тражи да буду испуњени, не занима га/не уважава потребе целине – пр. сектор заштите природе и сектор туризма и сл.), уз недостатак субординације, неминовно ствара ефекат "изолованих острва", који не даје резултате. Као могуће/и потребно решење, захтева се вертикална и хоризонтална субординација, усклађивање, што омогућава адекватно реаговање на промене у окружењу.

---

<sup>466</sup> Притом, важно је не занемарити следеће: кроз рад урбанистичке инспекције потребно је стално контролисати да ли ЈЛС извршавају своју законску обавезу и плански документ достављају на одобрење, при чему се не сме дозволити кршење ове обавезе што је у претходним годинама постало пракса; надлежни орган управе на хијерархијски вишем нивоу разматра потребу за конкретним деловањем и, 1) у случају да је угрожен неки од захтеваних параметара система (законитост, јавни интерес и сл.), активира спровођење поступка одобрења плана - контролу усклађености и давање сагласности на начин прописан законом (контрола од стране комисије, сачињавање посебног извештаја, предлог министру и сл.) а, 2) у случају да нема потребе за деловањем то се неће ни учинити, при чему ће се истеклом прописаног рока сматрати да је сагласност дата – овим се систем, односно његова стабилност држи у одређеној равнотежи!

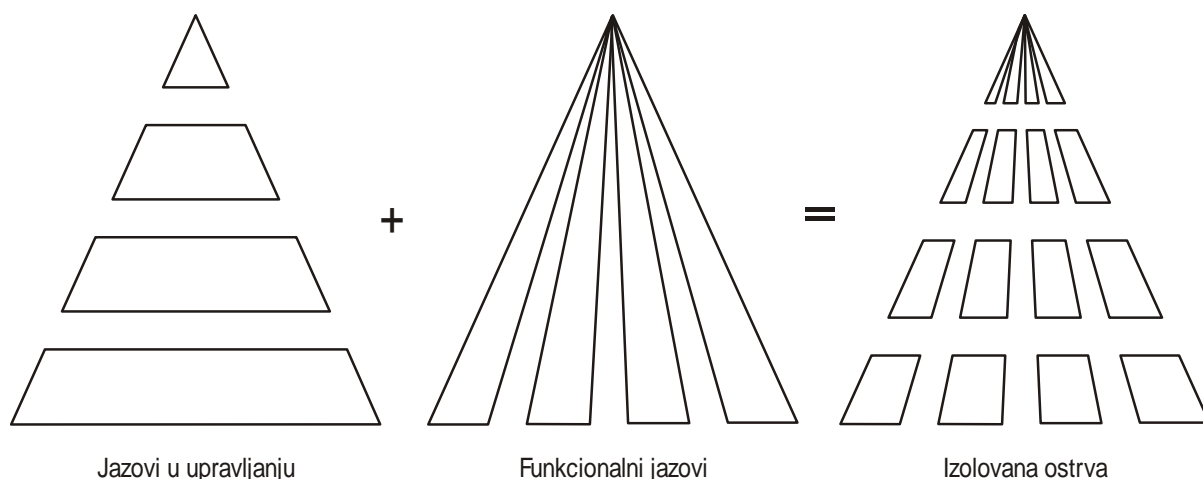


Схема 16. Ефекат изолованих острва

Начини ублажавања поменутих проблема, у обиму који се чини прихватљивим за овај рад, размотрени су у оквиру опције 2.

## 8.2. МОДЕЛ 2: МРЕЖНО ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНО УПРАВЉАЊЕ

Основна одлика овог опционалног решења била би **јединство одређених надзорних елемената традиционалног приступа**, где држава јесте надлежна да даје сагласност на одређене планске документе локалног нивоа и **унапређених институционализованих облика сарадње и интеграције**, уз проширење сфере слобода, али и сфере одговорности.<sup>467</sup>

**Планска одговорност мора да лежи на планским властима.** Од контроле (надзора) иде се ка управљању. **Циљеви** су заједнички дефинисани, а од стране државе се врши **контрола њихове реализације**, која у перспективи треба да прерасте у контролисање и **корекције у смислу одступања од општих циљева (начела).**<sup>468</sup> Држава локалну заједницу стално информисе о предузетим

<sup>467</sup> Стога бисмо овај модел могли условно назвати и *хибридним*, уз ограничење констатацијом да је постмодерно раздобље преплављено масовним појмовним релативизацијама, конфузијама, мутантима у тенденциозно непрецизним неологизмима и сл (ту појаву философ Светозар Стојановић назвао је *распојмљивање*, а правник Мирјана Стефановски *терминолошка мимикрија*), што у овом случају није идеја водиља.

<sup>468</sup> Ово, наравно, не значи другу крајност у којој свако може да ради шта му је воља и на начин на који му се чини да је то за њега прихватљиво (а и могуће), већ се структуриран (плански) поступак мора обезбедити и поштовати.

и намераваним активностима, укључује је – ствара мотивисану основу, односно не покушава (све) да контролише већ преузима улогу лидера.<sup>469</sup>

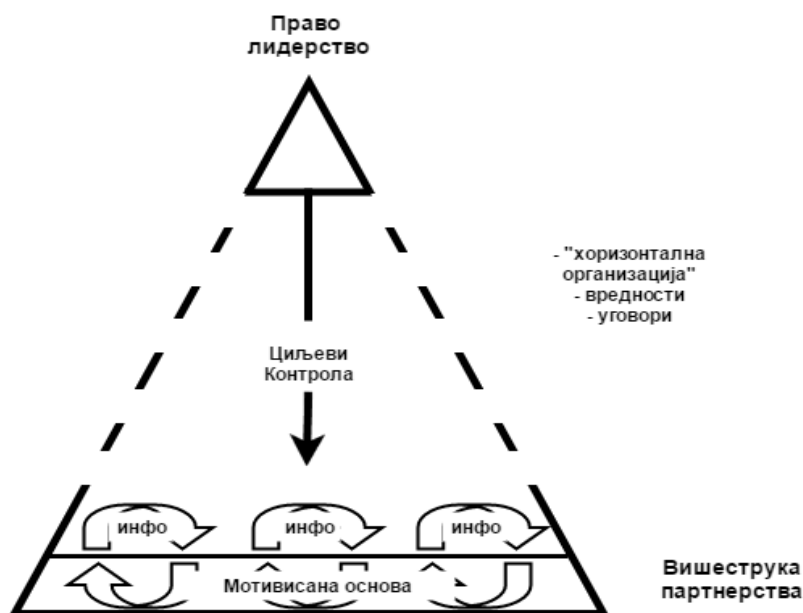


Схема 17. Мрежни модел управљања

Почетни корак подразумева **реафирмацију стручности и одговорности**, а с тим у вези и **укидање паралелних институција и процедура** кроз измене законског решења.

Присуство Комисије за планове (или било ког сличног другог стручног тела које "даје савете, мишљења и помаже локалној управи") није законска обавеза, већ је опционо.<sup>470</sup> Нарочито није прихватљиво кроз наметање обавезе од стране државе да у комисије делегира "своје" представнике, а да њихово ангажовање плаћа локална самоуправа (државни патернализам?). **Јачање и оспособљавање локалних служби управе** у циљу преузимања одговорности је **императив**.

<sup>469</sup> Притом, не треба сметнути с ума да држава и локална заједница, будући да губе аутономију какву су имали у командно-контролном моделу управљања, свој нови потенцијал морају да заснивају на способности да постигнуте договоре преведу у одговарајуће формалне политичке исходе и тако обезбеде и неопходно поверење других актера (у том смислу, може се рећи да је кључна карактеристика модерне државе "јака слабост", Börzel, T., Risse, T., 2009). У новом моделу управљања повећава се утицај недржавних, а пре свега актера из профитног сектора, будући да се не могу усвајати и примењивати политике противне интересима актера чији се ресурси мобилишу. С друге стране, укључивање у обликовање јавне политике требало би да повећа обавезност за све актере, чак и када њихови интереси нису у потпуности усвојени.

<sup>470</sup> Ни у планским системима европских држава се не појављују оваква (законом прописана) решења (пример је и суседна Хрватска, које нема планске комисије).

За системско обављање стручних послова и унапређење система планирања просторног и урбаног развоја потребно је **успоставити мрежу лиценцираних установа – завода/јавних предузећа, чији су оснивачи Република, АП, градови и општине**<sup>471</sup>. Овакво решење било је у законодавству Србије присутно до 2003. године, а актуелно је и у системима држава чланица ЕУ – на пр. Хрватској.<sup>472</sup> Осим тога, **стручност и стручна утемељеност** планских решења је и на одговорним (дакле, лиценцираним) планерима и урбанистима, чији се несавестан и незаконит рад санкционише. Одговорни планер/урбаниста је одговоран за то да је нацрт планског документа израђен у складу са законом о планирању, прописима донетим на основу тог закона и посебним прописима, као и да су одређене делове, односно садржај тог плана израдили стручњаци одговарајућих струка. За тзв. административни део планског поступка одговоран је носилац израде плана.

У поступку одобрења плана од стране надлежног вишег нивоа управе (државе, АП), прописује се **обавезно мишљење државног завода/агенције** у погледу усклађености са плановима у надлежности државе, односно покрајинског завода, за планске документе на територији АП, које прибавља носилац израде плана. Мишљење се не прибавља о планском документу чији је стручни обрађивач или координатор државни или покрајински завод/агенција.<sup>473</sup>

**Плански поступак** мора све више да преузима улогу **медијатора** и да ублажава напетости. Стога су потребне и неке друге законске измене, а једна од таквих је и **обавеза ималаца јавних овлашћења**, који су издали услове за израду плана, да у јавном увиду **учествују давањем мишљења** о прихватању тих захтева, односно мишљења о примени посебног прописа и/или документа који је од утицаја на плански документ. У мишљењу се не могу постављати нови или другачији услови од оних који су дати у захтевима за израду нацрта планског

---

<sup>471</sup> Јасна подршка оваквом приступу је исказана и у недавној (април 2016. године) званичној иницијативи поднетој надлежним властима од стране значајнијих ЈУП, научних институција и струковних организација у Србији.

<sup>472</sup> За системско обављање стручних послова и унапређење система просторног уређења у Хрватској је успостављена мрежа установа на државном и регионалном нивоу коју чине: Хрватски завод за просторни развој, 20 жупанијских завода за просторно уређење, и Завод за просторно уређење Града Загреба.

<sup>473</sup> Овакво решење би оперативно могло да буде на нивоу АП одмах могуће, док би за остатак Србије било условљено поновним оснивањем националне агенције/завода. Наравно, уз предуслов измене законског оквира.

документа. Важно је подсетити и да секторски прописи веома често креирају паралелне надлежности, контроле и процедуре које захтевају директну комуникацију јавних предузећа и других ималаца јавних овлашћења и носилаца израде плана/обрађивача, без додавања вредности у погледу нивоа остваривања полазних начела. Њиховом формалном интеграцијом у плански поступак, такве би се процедуре елиминисале, а сасвим извесно је, и допринело бољој координацији, односно смањивању могућности за стварање тзв. јазова, пукотина, уских грла, превазилажењу неефикасности и унапређењу правне сигурности.

Сва **унапређења** везана за **деловање државног/покрајинског нивоа** у реализацији института одобрења плана **изнета у опцији 1 била би задржана** и у овој опцији (подизање капацитета ресорних служби, унапређења везана за начин формирања Комисије – интерресорног тела и сл.), с тим што би извршење обавеза било значајно релаксирано. У тим условима, процедура формалног одобравања од стране вишег управног нивоа пре усвајања плана има смисла, и она подразумева контролу усклађености развојних одлука различитих нивоа управе и праћење спровођења утврђене политике у овој области. Стабилизацијом система престала би потреба и за посебном комисијом на државном/покрајинском нивоу, а циљеви би се остваривали у оквиру редовних активности надлежних служби министарства/АП.

Резултат оваквог приступа је **укидање имунитета неодговорности** (дежурни кривац је увек изван наших надлежности и наше моћи), неефикасности и оптерећивања система непотребним трошковима. Овај модел подразумева и **примену принципа реципроцитета** и укључивања локалне заједнице у израду стратешких планова регионалног и државног нивоа, при чему на моделима сарадње треба посебно радити, а један од њих је посматран у наставку рада као надоградња система у смислу стварања основа за креирање и вођење одговорне националне политике просторног и урбаног развоја. **Политичка изводљивост** ове опције, баш као и опције 1, може се оценити као прихватљива, па чак и висока, с обзиром да институционално таква опција у одређеној мери већ постоји и да би стога предузете реформе биле не претерано великог обима.



### 8.3. КА КОХЕЗИВНОМ ИНТЕРИСАНОМ МОДЕЛУ КАО ОСНОВУ ЗА КРЕИРАЊЕ И ВОЂЕЊЕ ОДГОВОРНЕ НАЦИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ПРОСТОРНОГ И УРБАНОГ РАЗВОЈА

Садашњи систем планирања и управљања просторним и урбаним развојем у Србији је, закључили смо, у лошем функционалном стању, њему су потребни нови подстицаји, нове идеје. Зоне нових поља, нових решења, које се износе у назнакама, захтевале би **значајније напоре** бројних субјеката и актера (институционална и организациона прилагођавања)<sup>474</sup>, пре свега оних **на националном нивоу**, за **успостављање и развој нових платформи** какве се промовишу у међународним документима (UNECЕ, 2008. – поглавље 7.) и имају утемељење у пракси развијених западних земаља (на пр. Немачка, 2015)<sup>475</sup>. Циљ ових напора био би померање са вертикалног и строго хијерархијског процеса формулисања политика/стратегија на дијалог, сарадњу, партнерство и преговарање, уз нову улогу националне власти усмерену на координацију правила и стандарда између различитих нивоа управе.<sup>476</sup>

Неки елементи извршности оваквог модела садржани су у идеји **"форума за интеракције/националној конференцији"** (или неком другом институционалном моделу), на начин на који би се континуирано сазнање, координација и сарадња могле дешавати.

Мисија оваквог форума је да креира **платформу за широко учешће и аргументовану расправу** и да допринос за **један општи консензус за реформе**.<sup>477</sup> То подразумева годишње (вишедневно) догађање у које су укључени представници министарстава (ресорно министарство и друга управна подручја од

---

<sup>474</sup> Под *институционалним и организационим прилагођавањем* подразумева се предузимање активности од стране одређене институције-организације, за које се налази да су неопходне да она прилагоди своју структуру, понашање и везе са окружењем, на начин да се боље позиционира у новонасталим приликама и онима које је очекују у будућности.

<sup>475</sup> "Национална политика урбаног развоја - заједничка иницијатива државних и локалних власти", за више видети на <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de> (06.02.2016.)

<sup>476</sup> за управљање је потребна влада, неко ко ће донети законе у складу са нормама које су заједнички прописане - компатибилност са традиционалним институцијама.

<sup>477</sup> Планирање и управљање простором, односно просторним развојем обезбеђује се и остварује спровођењем одговарајуће националне политике. Политика је дефинисана у прописима највише правне снаге, углавном у законима и стратешким документима, попут ППРС, донетог законом. Једно од кључних питања у успешном спровођењу је разумевање, консензус и осећање власништва различитих заинтересованих страна, као и сврсисходна структура управљања која обезбеђује делотворно управљање процесом припреме и израде националне политике и стратегија.

значаја за планирање и уређење простора и насеља) и посебних организација (РГЗ, ЗЗПС и др.), покрајинске управе и локалних самоуправа (градоначелници/председници општина, службе за просторно планирање и урбанизам, укључујући и градске урбанисте, односно представнике локалних КзП), научних института, факултета, привредних друштава, удружења и осталих заинтересованих страна (АППС, УУС, СКГО, САНУ, Привредна комора Србије, ИКС и сл.). Подразумева и госте, односно учешће представника међународних организација – Савета Европе (СЕМАТ) и тела ЕУ задужених за кохезиону политику, као и представника суседних држава.

**Теме** годишњих форума морају да буду **актуелне и засноване на конкретним проблемима и питањима**. Форум треба да буде средство за рационално решавање приоритетних проблема у области планирања просторног и урбаног развоја у земљи и треба да одговори на следећа питања:

- *Са којим се проблемима у планирању просторног и урбаног развоја суочавамо и зашто?*
- *Који су циљеви политике планирања и уређења простора, а нарочито који су приоритетни?*
- *Који инструменти политике треба да се примене да би се циљеви постигли?*
- *Стратегија/Програм који одређује приоритетне (5 година) и средњерочне (10 година) циљеве политике и кључне реформе политике потребне за спровођење ових циљева?*
- *Колики су трошкови и који су начини и извори финансирања?*
- *На који начин и у ком периоду се Стратегија/Програм може спровести?*

Закључци форума се сумирају у документу "**Планерски консензус**".

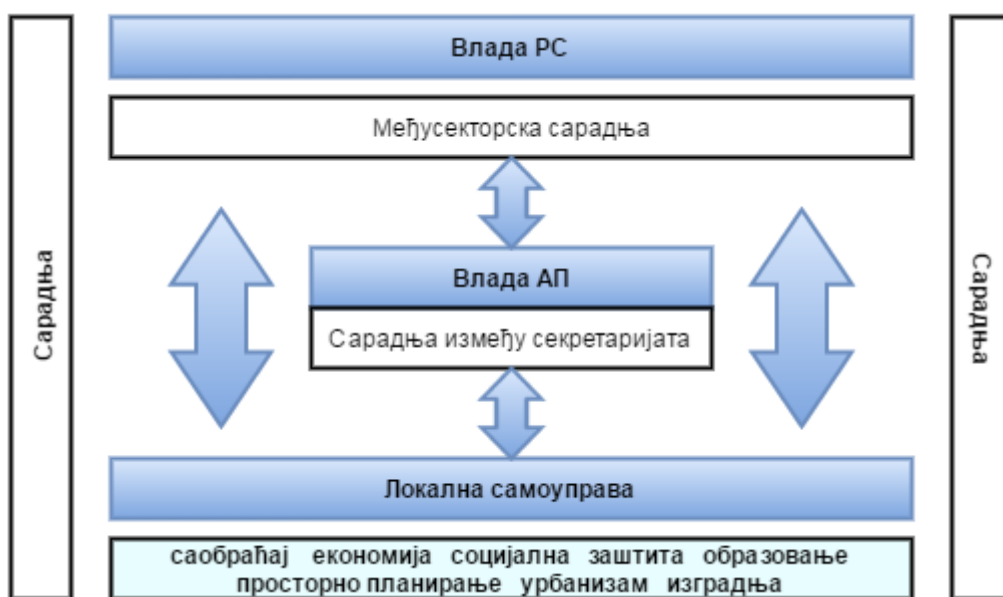
Оваква платформа може значајно допринети имплементацији ППРС/Стратегије (Форум ће бити и основ за разраду конкретних програма, односно акционих планова за његову имплементацију), односно спровођењу свих планских докумената.

Форум треба схватити и као **инструмент који олакшава интеграцију по вертикали, хоризонтали и по дијагонали** и усмерава развој програма који се

односе на просторни развој. Дакле, суштина оваквог приступа је у стално **активном и присутном процесу који ствара осећај личних односа према питањима од заједничког (и општег) интереса и посвећености спровођењу и примени заједничке платформе.**

**Процес грађења платформе** у почетним годинама ће бити учеснички, али је извесно да ће олакшати размену искустава и информација. Да би се постигао већи напредак биће потребно применити неколико циклуса.

Платформа треба да се заснива, осим на другим свеопштим начелима, посебно на **начелу интегралности** чија је суштина садржана у следећем: државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе кроз сталну вертикалну координацију (одозго на доле, одоздо на горе, дијагонално) обезбеђују интеграцију тзв. просторних у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, обезбеђењем финансирања, подстицајним и другим мерама планирања простора и насеља.



**Схема 18.** Партнери у спровођењу Националне политике просторног и урбаног развоја

Овакав модел намеће и питање **дефинисања приоритетних тема/иницијатива** које се односе на различите области, са унапређеним моделима финансирања (кроз европске програме и сарадњу, што се очекује као

све шира могућност како процес интеграције Србије у ЕУ буде напредовао), **примену нових инструмената** (стратегије интегралног урбаног развоја, урбана комасација и сл.) и **конкретних програма просторног и урбаног развоја** на територијама на којима постоје такве потребе и у периоду који омогућава конкретне резултате (негде ће бити примењивани у дужем, а негде у краћем периоду – на пр. програм обнове запуштених централних градских зона; браунфилд програм; програм ИС опремања и подизања квалитета простора и капацитивности насеља и региона - дакле, у складу са конкретним потребама)<sup>478</sup> и сл.

Веома је важно да се у циљу грађења **културе планирања** кроз годишње форуме обезбеди примена **начела подизања нивоа свести о значају простора и начела информисања и учешћа јавности**. Како би се **промовисала позитивна усмерења** оваквог приступа, потребно би било израдити комплексну **стратегију комуникације**<sup>479</sup> у којој ће се утврдити обухват, циљеви и начини комуникације са јавношћу у вези са **развојем културе планирања и променом негативних облика понашања у простору** (овакве стратегије су већ познате и присутне у домаћој и иностраној пракси – на пр. Стратегија комуникације о приступању РС Европској унији и сл.). У зависности од теме, канали преношења информација и кључних порука могу бити различити: брошуре, огласи и плакати, разрађени системи промовисања добрих пракси локалног нивоа на националном нивоу, медијски наступи челника ресорног министарства и сл. Посебан део стратегије комуникације односио би се на комуникацију са циљном и заинтересованом јавношћу (стручна тела на различитим управним нивоима, представници ЈЛС, струковна удружења, организације цивилног друштва, итд.), и подразумевао би одржавање низа округлих столова, стручних скупова, интерактивних радионица, саветовања и сл. Важан алат у преношењу кључних порука јесте web-страница реосорног министарства.

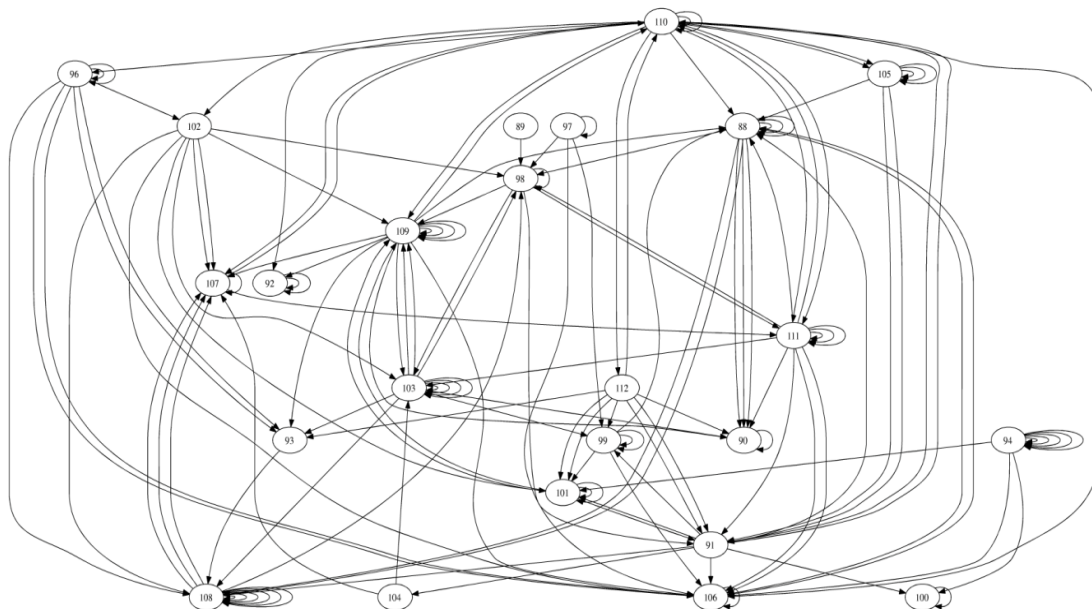
Сам Форум треба да буде подржан и одговарајућим **манифестацијама** у којима учествују и **шире друштвене групе** (деца, омладина, старији део

---

<sup>478</sup> Слична пракса у СР Немачкој постоји још од 1970. године. Тренутно је активно укупно шест националних програма, при чему се средства за њихову реализацију издвајају са по 1/3 из федералног буџета, буџета савезних држава и локалних буџета.

<sup>479</sup> "комуницирање је почетак разумевања" - Alexander Graham Bell, 1876. (изумитељ телефона)

популације и сл...), који различитим акцијама везаним за "однос према простору" доприносе његовој заштити и коришћењу на плански начин.<sup>480</sup>



**Схема 19.** Национални форум - Умрежавање – Комуницирање као почетак разумевања

Како би се обезбедило да такав модел заиста (почне да) функционише требало би задужити конкретну службу у Министарству која би се бавила питањима организације/координације, наравно, не укидајући постојеће службе и њихов делокруг. Опција је и да се постојеће организационе јединице ојачају кроз запошљавање нових службеника, али је то у овом тренутку противно започетој реформи смањивања броја запослених на нивоу јавне управе, те би тиме било онемогућено деловање у потребном капацитету. Овакав приступ би могао да буде угрожен услед занемаривања овог посла због других приоритета организационе јединице и надлежног органа уопште, те би било потребно да буде подржан јаком политичком вољом (Влада и ресорно министарство).

<sup>480</sup> Пример добре иницијативе је деловање невладине организације EXPEDITIO. За више видети на <http://www.expeditio.org>



Схема 20. Ка новој националној политици просторног и урбаног развоја у Србији

**Политичка изводљивост** оваквог решења је на средњем нивоу пошто би таква платформа захтевала крупније потезе у условима у којима се овај поступак одвија деценијама, са формираним искуствима и очекивањима од стране различитих кључних актера.<sup>481</sup>

\* \* \*

Могуће **друге опције**, које нису искључене, а које би ишле у **правцу нове поделе надлежности и укидања института одобрења плана**, подразумевале би претходно решено питање регионализације Србије са успостављеним управљачким капацитетима тог нивоа и институционализацију мера координације

<sup>481</sup> Законски предуслови, односно формална правила лако се могу променити као део јавне политике и то је оно што смо већ доживели/искусиле више пута у претходним годинама. Но, то не важи за тзв. **културолошка правила**, иако се и она мењају током времена, њиховим развојем много је теже управљати. Није потребно дуго размишљати да би постало јасно да културолошки фактори јако утичу на развој формалних институција. Норме, вредности и култура (планска) примарно утичу на понуду институција тако што омогућавају или ограничавају одређене типове формалних институција (на пр. контроле), иако утичу и на потражњу за њима стварањем извесне институционалне потребе или фобије (пр. ограничавање бесправне градње контролом а не неким другим мерама и сл.).

и интеграције, као и одговорност за њихово спровођење. Новом систему претходила би свеобухватна анализа на основу чега би се утврдиле нове, односно задржале старе надлежности (принципи супсидијарности и реципроцитета) на сваком од нивоа. Имајући у виду динамику и темпо процеса децентрализације, регионализације, наслеђене проблеме (просторне, управљачке)<sup>482</sup> и резултате претходних реформских покушаја у Србији, то се овакво размишљање не сагледава као реално, макар не у наредној деценији.

За време испред нас, **смерокази** које треба подржавати и према којима се треба оријентисати при креирању модела управљања просторним развојем су следећи:

- Хијерархијска средства принуде у координацији међу различитим нивоима и секторима јавне управе (и у њиховом односу према другим актерима просторног развоја) у будућности ће се смањити на минимум;
- Односи између различитих нивоа управе засниваће се на консензусу уместо моћи, подстицају уместо принуди, меродавним аргументима уместо пуке надлежности;
- Заједнички територијални интерес биће одређиван заједничким вредностима и снажном културом планирања, досежући и најмање једнице локалне самоуправе, уместо хијерархијском моћи принуде (вета);
- Инструменти принуде ће постојати, али ће се све мање користити.

---

<sup>482</sup> Не треба сметнути с ума и да је наш проблем стратегијска дисфункционалност државне управе и локалне самоуправе (коју ретко ко истиче, као да није важна, а важнија је од свега у савременој држави у 19., 20. и у 21. веку), у којој су просторно планирање и урбанизам само мали повезани део. Он се у нас неће излечити и поправити као да је независан, али га треба етично, упорно и логично преиспитивати и подржавати за онај тренутак када се унапреди и управа у целини. Тада ће бити врло потребан и користан.

## 9. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Ово истраживање спаја прошлост, садашњост и будућност института одобрења плана у Србији. Његов **фокус** је на примени и провери формалног оквира овог института у нас (као инструмента осигуравања - провере вертикалне усклађености планских одлука/докумената), у промењеним **условима, у промењеном окружењу**, са актерима дефинисаним на новим основама и захтевима, њиховим вредностима и интересима, али и са другачијим институцијама.

Основно усмерење оваквом приступу даје **теоријски оквир неоинституционализма** који се, пак, бави не само формалним улогама и структурама појединих институција, већ и неформалним правилима и кооперацијом актера кроз коју се обликују конкретна понашања. Мада институције ограничавају понашања оне се и мењају и еволуирају кроз деловање различитих релевантних актера. **Усмеравање институционалне анализе је на интеракцији, а не на одлуци самој по себи.** У складу са тим, тежиште истраживања је на **процесу**, односно кинетичкој, динамичкој страни овог института, али без занемаривања његових статичких карактеристика - те карактеристике нису везане само за државу као институцију, плански систем, плански процес као формалност и др, већ за простор као јавно добро и као јавни интерес, за демократију, права, морал и др, као опште вредности. У динамичком смислу, овај институт је сагледан и као врста управне реформе, како би се дао одговор на питање о његовој могућој анахроности у актуелном урбанистичком законодавству.

Чињеница је да се **структура власти и управљања** у савременом свету **мења**, а хијерархија, која представља темеље процеса традиционалног представљања, дефинитивно бива доведена у питање, па и у Србији, која се са напуштањем хијерархијског управљања са врха суочава са питањима неизграђених капацитета и институција на нижим нивоима управе чему је допринео пребрз улазак у радикалне промене након 2000. године. Променом друштвено-политичког система и својинских односа, децентрализацијом, увођењем тржишне привреде и сл, **притисак на планирање је све већи**, од њега



се очекује да буде инструмент не само за физичку реализацију и преображај простора од стране државе/локалне заједнице, већ и за усмеравање просторног развоја, активирање приватног капитала, дефинисање правила коришћења, уређења и заштите простора и сл. Овакви захтеви створили су и изузетну **законодавну динамику** у последњој деценији, коју локални ниво тешко прати, с обзиром да законски прописи и пракса још увек нису дефинисали јасан концепт циљева и принципа који би представљали окосницу административне праксе и практичног развоја. У условима који захтевају померање тежишта **од стабилности према прилагодљивости**, тешко је развити ефикасан и одговоран плански апарат. Са сваком новом изменом законског основа увећавају се и недоумице о улози и дOMETИМА планирања. Проблем представља и недостатак континуитета планирања и прописа (у периоду од 84 година закони о планирању мењани су у значајној мери у просеку сваких 5,1 годину). То онемогућава континуитет организовања планирања и спровођења, те је потребно **ограничити измене** на најнужније техничке корекције у **дужем временском периоду**.

Како би се и са других аспеката одговорило на "неоправдану и непотребну оптерећеност модела правно регулисане процедуре доношења планских докумената у Србији анахроним институтом одобрења плана" (као хипотезу истраживања), анализиран је **смисао и значај планирања просторног развоја** у савременом глобализованом свету, у великим интеграцијама и савременим националним државама, са посебним освртом на локалне власти, односно на хијерархијски ниже нивое власти. **Поимање просторног развоја** у овом је контексту проширено од система и праксе просторног планирања на **управљање просторним процесима** путем великог броја јавних институција различитих управљачких и административних нивоа. **Наглашено је питање координације, одлучивања и успостављања односа партнерства међу бројним актерима тог процеса на свим нивоима – хоризонталним и вертикалним** (у смислу одређивања њихове надлежности, одговорности и овлашћења, те постизања равнотеже интереса). Кључна задужења влада на националном нивоу, посебно значајна са аспекта овог истраживања, осим успостављања ефективног легалног оквира и координације са осталим секторима и између региона, подразумевају и **праћење имплементације националних смерница и принципа** на регионалном

и локалном нивоу и **идентификацију препрека у планирању и имплементацији**, где се препознаје и традиционална схваћено место и улога одобрења плана у условима у Србији. Националне власти су одговорне и за **подршку регионалној и локалној управи** у спровођењу националних смерница, посебно кроз развијање капацитета у смислу стручне помоћи и политичког лидерства, а планирање на **локалном нивоу** прати националне и регионалне политике. Овакав приступ, институционално примерен нашем планском систему, кроз истраживање је посебно размотрен, и подржан кроз предложено редефинисање модела одобрења плана у Србији, у коме је видљиво присутно значајно проширење броја актера и односа међу њима, али не и потребних управљачких нивоа, посебно регионалног. Политика просторног развоја, схваћена у европском контексту, има снажне реперкусије на регионалне и локалне нивое власти, те **држава стога мора да** - за спровођење донетих одлука - **обезбеди и адекватну способност и вертикалну координацију** са тим нивоима власти. **Управљање простором је резултат квалитета односа између различитих нивоа и сектора.** Управо једна од основних препрека бољем функционисању система просторног планирања у Србији лежи у **недовољној и неадекватној координацији** различитих нивоа власти, а што је доказано и анализом конкретних примера из домаће праксе (искуства из праксе - анекс 1) и 2). То се односи како на међусобну координацију многобројних органа централне власти који учествују у доношењу одлука од значаја за функционисање локалне самоуправе (хоризонтална координација), тако и на координацију између централног и локалног нивоа власти (вертикална координација). Ефикасност координације у значајној је мери ограничена разлозима који се тичу латентног, и готово увек присутног, конфликта између појединих елемента институционалне структуре. Често занемаривани проблем у Србији је стратегијска дисфункционалност државне управе и локалне самоуправе, у којој су просторно планирање и урбанизам само мали повезани део. Он се у нас неће излечити и поправити као да је независан, али га треба етично, упорно и логично преиспитивати и подржавати за онај тренутак када се унапреди и управа у целини. Тада ће бити врло потребан и користан.

Кроз историјски развој института одобрења плана у Србији и рад најзначајнијег стручног тела у том моделу/концепту – државне стручне комисије за контролу планова, **осветљени су начини путем којих се дефинишу вредности и јачају односи државе и локалне заједнице у погледу решавања конкретних проблема.** Одобрење плана, као међуоднос државе и локалне самоуправе у материји планирања просторног развоја је превасходно **процес.** Та његова суштинска, а често занемаривана карактеристика представља елемент који га разликује од других правних института од којих је овај међуоднос сачињен. Кроз читаву своју историју, урбанистичко законодавство Србије **развија институт давања одобрења (сагласности) "вишег органа" на планске документе локалне самоуправе** (пре свега на урбанистички план града, односно насеља које је седиште јединице локалне самоуправе и на просторни план општине/града), ради оцене њихове усклађености са плановима ширих целина (заједница, административно-територијалних целина и сл.), законом и другим прописима и сл. Но, одобрење плана није иманентно само домаћем урбанистичком законодавству, већ се овим питањем баве и друга национална урбанистичка законодавства. Готово све земље имају јасно изражен став, кроз легислативу, о потреби контроле израђеног плана локалног нивоа од стране управе вишег нивоа, односно потреби одговарајућег облика верификације. Контрола израђеног плана се, као и координација у изради доношењу, односно потреби усклађивања планских одлука (решења) у основи прописује законом. На основу ширег увида у институционалне оквире просторног планирања у европским државама и детаљанијег увида у планске оквире Немачке, Аустрије и Хрватске, закључено је да **свака земља ствара инструменте и средства са циљем обезбеђивања јаког система за имплементацију политика.** Данас је ово нарочито неопходно због плуралитета актера са овлашћењима која се преплићу у оквиру исте области политика и на истој територији, што доводи до потребе за правилним руковођењем процесима за управљање на више нивоа, који се одвијају на одређеној територији. С обзиром на чињеницу да је планирање активност од највећег јавног интереса, њен институционални оквир је дубоко уграђен у јавни сектор на свим управним нивоима. У том контексту, одобрење представља **користан и поуздан (посредни) инструмент за координацију и вертикално**

**усклађивање**, као и **контролу/праћење спровођења националне политике планирања и уређења простора и насеља** на нижим нивоима, субнационалном и локалном, те се може сматрати да је хипотеза о анахроности одобрења плана, уз напред поменуто, оповргнута.

Хипотеза о прекомерном ограничавању локалне самоуправе интервенцијом државе кроз актуелни нормативни оквир и праксу института одобрења плана у Србији је, такође оповргнута. Сходно прописима, пре свега у области државне организације, кроз анализу расподеле надлежности и међуодноса различитих нивоа власти утврђено је да **одобрење плана не представља прекомерно ограничавање локалне самоуправе**. У складу са Уставом, законом и другим прописима, органи Републике, територијалне аутономије и локалне самоуправе у остваривању својих права и дужности **међусобно сарађују**. То значи да су обавезни да сарађују и у изради и доношењу планова за чије су доношење овлашћени Законом (како на државном, тако и на покрајинском, односно локалном нивоу), што одобрењу плана – односно контроли усклађености и давању сагласности, даје једну **вишу димензију од простог хијерархијског "надгледања"**. Органи јединица локалне самоуправе имају дужност да органима Републике и територијалне аутономије достављају извештаје, податке и обавештења о обављању изворних послова, сагласно одговорности тих органа за стање у одговарајућим областима, па и у области планирања просторног и урбаног развоја, а централни органи према локалним имају разноврсна координативна, наредбодавна, директивна и надзорна овлашћења. Закључено је да се сви послови који су утврђени у надлежност нижих нивоа јавних власти обављају без мешања централних власти, али у складу са Уставом и законом, а централна власт је надлежна да контролише да ли се то тако чини. Изузетак представљају послови који су утврђени у надлежност нижих нивоа власти и који могу бити условљени претходном или накнадном сагласношћу вишег нивоа власти или обавезним прибављањем мишљења. Дакле, провера усклађености са законом, као и провера усклађености планова међу собом (која је такође провера законитости) јесте прихватљива. Провера рационалности и целисходности (опортунитета) планских решења, не може се прихватити и одобрити, јер том провером, сагласно прописима Републике Србије, држава неовлашћено улази у

надлежност локалне самоуправе. У том смислу, **актуелно законско решење у Србији јесте добро постављено и не задире у права локалне самоуправе.**

Када је у питању хипотеза везана за умножавање формалних пропуста у планском поступку и на основу тога донетих одлука о ускраћивању давања сагласности она се чини недовољно примереном, с обзиром на учесталост промена законског оквира (у последњих 12 година у просеку сваких 1,8 година), несналажење актера и потребу сталног прилагођавања новим околностима. Без обзира што она није доказана, остаје да се такви случајеви кроз различита унапређења предложена у редефинисаном моделу одобрења плана отклоне у ходу, односно коригују.

С обзиром да одсликава однос локалне самоуправе и државе у материји уређења простора и насеља и истовремено, представља границу до које се простиру права локалне самоуправе у уређењу простора и насеља, али и баријеру до које држава у овој материји може интервенисати у односу на права локалне самоуправе, то се може закључити и да одобрење плана **представља меру децентрализације**. Да ли је потпуна децентрализација у материји планирања проторног и урбаног развоја данас уопште могућа? С обзиром да су просторни системи комплексни, са великим бројем актера и интереса, фрагилни, значајни и са великим међуутицајем, то постоји и потреба за координацијом у одлучивању и тзв. **појачаним надзором**, односно за "присуством" централне власти на локалном нивоу. Овакав вид "сарадње" и "партнерства" омогућава и све већу кохерентност политика јавног сектора, а са циљем унапређивања територијалне кохезије и одрживости. Надаље, потпуна децентрализација доношења планских одлука реално није могућа јер би се њоме негирала нужност да се мерама центра остварује јединство одређених циљева на читавом државном подручју, а тим путем и сама потреба постојања политичке заједнице. Кроз "усмеравање" је могуће промовисати и конкурентније и одрживије облике територијалног развоја од оних који би проистекли из појединачних и фрагментираних мера које се спроводе без договарања, а и "европеизација" ствара нови контекст за планирање и даје нови замах инструментима усклађивања и провере. У новом моделу управљања просторним развојем, смањује се значај командно-контролне моћи, а друштвена моћ се све више конституише кроз **способност ефикасног и**

**ефективног деловања**, при чему контролисање нема само значење надзора и провере, већ и значење управљања, регулације, односно да је оријентисано према ефикасном управљању променама и предузимању корективних мера.

Модел правно регулисане процедуре израде и доношења планских докумената је један од најсложених процедуралних модела у коме су своје место нашле и теме **демократичности, поштовања људских права, транспарентности, партиципација, интегралност** и сл. Одобрење плана представља саставни део формалне, правно регулисане планске процедуре и услов за доношење планског документа, а самим тим и његов конститутивни елемент. **Интеракциони облик процедуре** нема само функцију да исфилтрира употребљива становишта (аргументе) одлуке, већ служи и сасвим непосредно ублажавању конфликта. Друштво се може одрећи других, далеко драстичнијих средстава за потискивање конфликта само ако је ова могућност институционално осигурана.

Кроз призму праксе ресорног министарства, учињен је покушај да се актери у поступку одобрења плана, њихова улога и задаци ближе размотре, опишу и појасне, а указано је и на уочене недостатке и потребна унапређења правног оквира којим је овај институт уређен. Праћењем хронологије и садржаја извештаја комисија за оцену и давање мишљења на нацрте/предлоге просторних и урбанистичких планова у периоду од 70-тих година прошлог века до данас, може се констатовати да је деловање Стручне комисије кроз све године њеног постојања представљало **користан вид сарадње са општинским органима и планерским институцијама**, да је допринело **превазилажењу слабости у припремању просторно-планске документације, побољшању квалитета планова и унапређењу планске делатности у целини**. Рад Комисије и мере наложене контролом усклађености нису управљене само на отклањање утврђених неправилности, већ, знатно више, на отклањање могућих последица које могу настати повредом прописа. Како **контрола већ у себи носи "предуслов жеље за реализацијом"**, те се може констатовати жеља државе за стварање интегралног планског система и проактивног планирања са циљем одрживог развоја.

На подлози општег увида у теоријске, упоредноправне, историјске и позитивноправне аспекте места, улоге и значаја одобрења плана, на основу

емпиријских истраживања и на тој основи уочених проблема у функционалности и организовању примене овог урбанистичког правног института у Србији (а у вези са тим и у управљању просторним и урбаним развојем), дошло се до закључака који су допринели креирању **две опције - модела** чији је циљ, пре свега, да се ублаже "пукотине система". Уједно, размотрени су и други предуслови за достизање посебног, условно названог "интерисаног" модела, као основа за креирање и вођење одговорне националне политике просторног и урбаног развоја који захтева, осим системских, и бројне друге предуслове садржане у синтагми "меки" територијални капитал. У предложене опције инкорпорирана су различита решења са циљем побољшања легислативног оквира, институционалних функционалности, ефикасности и ефективности на свим нивоима власти, односно праксе.

Но, без обзира на опционе моделе који су наведени и институционализацију модела контроле или подстицаја од стране државе, неопходно је обезбедити континуитет контроле квалитета материје планирања која је од државног интереса, а то су првенствено питања планирања начина коришћења земљишта као необновљивог (тешко обновљивог) државног ресурса. Такође значајно, преусмеравање са традиционалног социјалистичког модела на планирање у тржишним условима захтева и друге моделе аргументације и провере планских предлога. Диспаритети у развоју у простору Србије захтевају и перманентну подршку државе подручјима која су неразвијена, без довољних капацитета.

Перспектива будућег развоја одобрења плана, његове друштвене улоге и сл. зависи пре свега од развоја друштва. Којим ће темпом напредовати промене, који ће бити нови захтеви, како ће се мењати улога државе и однос државе према локалним заједницама, какво ће бити управљање просторним развојем у будућности, све су то непознанице које одређују место и улогу овог института у будућности. Колико спорији буде развој по било којој од тих димензија, толико ћемо поузданије моћи да предвидимо напредовање овог института екстраполацијом његовог досадашњег кретања. Колико мењање буде брже и неочекивани моменти чешћи, толико ће и управљање морати да тражи нове облике и нове методе да би се, као и увек до сада, прилагодило достигнутом

степену диференцијације друштва којих је део. Но, чини се и да нас очекују године у којима ваља постепено и смишљено радити на претпоставкама и питањима везаним за другачији однос према простору, али и према држави и државном управљању, а у склопу таквог приступа институту одобрења плана потребно је вратити "стручну суштину, ауторитет, веродостојност и једноставност".

На крају, одговорност је, рекло би се, у огледалу.<sup>483</sup> Питања и теме "међе" су посебно осетљива, у најмању руку контроверзна – јер свака граница садржи барем два опозитна елемента унутар себе, већ првенствено због тога што је тим зонама придружено оно тешко ухватљиво стање које можемо назвати и "флуидним". Те флуидности морамо трајно бити свесни. **Границе се помичу, гibaју, све их је теже установити,** и таман када се већина договори око тога шта јесте у центру а шта припада Друготномe – зона се међе поново покренула, а тај покрет није увек лако видљив. **Та недовољна видљивост, то стање титраја, док се слика није умирила – ту лежи снага (трајност) института одобрења плана схваћена на начин потребе постојања државе саме.** А изналажење нових модела (односа) је стални задатак будућности, јер увек ће постојати зоне слутње, назнака, зоне нових поља и отварања многих врата, па чак и оних преступничких.

---

<sup>483</sup> Огледало је маниристички прибор, огледало говори истину и у исто време лаже. Огледало је и магијски прибор. Привлачи поглед, прикрива око али га и обмањује. Служи интеграцији, али и дезоријентацији.



## КОРИШЋЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије (2001). *Квалитет закона и прописа*. Београд.
2. Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије (2002). *Нови јавни менаџмент*. Београд.
3. Albrecht, L. (1991). Changing Role and Positions of Planners. *Urban Studies*, 28(1), 123-137.
4. Alexander, C. (1990). *Oregonski eksperiment*. Београд: СЕР, Комunikације.
5. Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
6. Alterman, R. (1983). Implementation Analysis in Urban and Regional Planning - Toward a Research Agenda. U P. Healey, G. McDougall, M. J. Thomas (ur.), *Planning Theory: Prospects for the 1980-s, Urban and Regional Planning Series*, 29, 225-245.
7. Андрић М., Крسمановић Б., Јакшић Д. (2009). *Ревизија – теорија и пракса*. Суботица: Економски факултет.
8. Аполитика (2012). *Архитектонске политике Републике Хрватске 2013-2020, Националне смјернице за врсноћу и культуру грађенја*. Загреб.
9. Асоцијација просторних планера Србије (2015). *Проглас Скупштине АППС о стању просторног планирања у Србији*. АППС, Палић, 17.04.2015. године.
10. Arbter, R. (2001). The Austrian Spatial Planning System. U *Towards a New Role for Spatial Planning* (str. 95-104). Paris: OECD.
11. Archibugi, F. (2008). *Planning Theory: From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Milano: Springer.
12. Bache, I., Flinders, M. (ur.). (2005). *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press.
13. Беговић, Б. и др. (2002). *Принципи модерног управљања локалном заједницом*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.
14. Belić, J. (ur.). (2011). *Европски стандарди у Србији: Применом европских стандарда до регионалног развоја Србије*. Београд: Фонд Центар за демократију.
15. Berman, D. (1997). *State and Local Politics*. NY, London: M.E. Sharpe, Armonk.
16. Berto, J. (2001). Развој. U V. Zaks (ur.), *Речник развоја - Водић кроз знање као моћ*. Нови Сад: Светови.
17. Bienenfeld, J. (2006). *Израда и доношење просторних планова у јединицама локалне и подручне самоуправе* (Једанаести форум пословања некретнинама). Осijek: Хрватска гоподарска комора – Сектор за трговину.

18. BMVBS (2006). *Concepts and Strategies of national Spatial Planning in Germany*. Adopted by the Standing Conference of Ministers responsible for Spatial Planning on 30 June 2006. Berlin: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS).
19. Bojović, B. (2015). *Naličje Beograda*. Tabloid – internet izdanje. <http://www.magazin-tabloid.com/casopis/index.php?id=06&br=328&cl=22> (приступљено 13.02.2015.).
20. Börzel, T., Risse, T. (2009). *The Transformative Power of Europe: The European Union and the Diffusion of Ideas*. KFG Working Papers No.1. Berlin: Freie Universität Berlin.
21. Bryson, J. M., Crosby, B. C. (1992). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared Power World*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
22. Bugarič, B. (2004). *Regulacija v Evropski uniji: od intervencijskega k regulatornemu modelu*. Portorož: Inštitut za javno upravo.
23. Bušatlija, M., Kovačević, M., Stamenković, S. (2012). *Zakoni kao smetnja daljem razvoju i nedovršenoj tranziciji*. Preuzeto 24. februara 2014. sa <http://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-mahmud-busatlija/zakoni-ka-smetnja-daljem-razvoju-i-nedovrsenoj-tranziciji/>
24. Васић, Р., Јовановић, М., Дајовић, Г. (2015). *Увод у право (друго издање)*. Београд: Универзитет у Београду - Правни факултет.
25. Вејновић, Д. (2004). Теорија транзиције и друштвена криза. *Социолошки преглед*, 38(1–2), 37–44.
26. Видојевић, З. (1997). *Транзиција, рестаурација и неототалитаризам*. Београд: Институт друштвених наука, Центар за социолошка истраживања.
27. VISION PLANET (2000). Bratislava Conference, 13-14 January 2000. Vienna: Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning (ÖIR).
28. Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији (2005). *Перспектива просторног развоја Европске уније*. Београд.
29. Влада Републике Србије (2004). *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*. Београд.
30. Влада Републике Србије, *Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017*. Доступно на: [www.mduls.gov.rs/doc/AP\\_PAR\\_final\\_version19.03.15%20%281%29.pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version19.03.15%20%281%29.pdf)
31. Вујошевић, М. (1998). ППРС, РПП-ови и ППППН - Плански приступ, поступак и садржај. У Б. Стојков (ур.), *Примена прописа у урбанистичком*

планирању (помоћни материјал за полагање испита за овлашћеног урбанисту). Београд: УУС.

32. Вујошевић, М. (2001). Реформа система просторног, урбанистичког и енвајеронменталног планирања – о неким условима које за јачање локалног планирања и политике треба обезбедити на државном/националном нивоу. У В. Шећеров, М. Пејић (ур.), *Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља* (стр. 9-26). Београд: Асоцијација просторних планера Србије.
33. Vujošević, M. (2003). *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji, Posebna izdanja 40*. Beograd: IAUS
34. Vujošević, M. (2004). Otvorena pitanja rekonstituisanja javnih interesa u Srbiji: narušen legitimizacioni osnov i obnova proaktivnog planiranja. U *Komunikacije 2004 - Javno dobro* (str. 7-18). Beograd: CEP.
35. Вујошевић, М. (2005). *Парадигма одрживости, развој Србије и проблеми очувања и коришћења њеног биодиверзитета: оцена стратешких могућности и ограничења* (прилог за Научни скуп "Човек и животна средина", САНУ, 24. нов. 2005.). Доступно на: <http://www.sepa.gov.rs/download/6.Vujosevic.pdf> (приступљено 10.10.2012.).
36. Вујошевић, М. (2008). Имплементација Просторног плана Републике Србије (1996): искуства и поуке за припремање Стратегије просторног развоја Републике Србије. У Група аутора, *Стратегија просторног и урбаног развоја Републике Србије до 2025. године. Извештај стручњака о реализацији Просторног плана Републике Србије из 1996. године* (стр. 1-31). Београд: Републичка агенција за просторно планирање.
37. Вујошевић, М., Зековић, С. (2014а). Улога државне просторне стратегије и државне индустријске стратегије у обнови стратешког мишљења, истраживања и управљања и дефинисању нове концепције индустријализације Србије. У *Могуће стратегије развоја Србије*, Економски зборник, Књига XIII. Београд: САНУ - Одељење друштвених наука.
38. Vujošević, M., Zeković, S. (2014b). Uloga nove industrijske politike u obnovi strateškog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji: evropski kontekst i kontekst zemalja II Evrope. U *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 2, Posebna izdanja br. 74*. Beograd: IAUS.
39. Vujošević, M., Petovar, K. (2002). Implementacija Prostornog plana Republike Srbije u uslovima tranzicionih promena – predlog za prilagođavanje pristupa,

- metodologije i sadržaja. U Grupa autora, *Prilog unapređenju teorije i prakse planiranja i implementacije*. Beograd: IAUS.
40. Vujošević, M., Petovar, K. (2006). Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija*, 48(4), 357-382.
  41. Vukotić Lazar, M. (ur.). (2008). *Beograd u mapama i planovima od XVIII do XXI veka*. Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
  42. Вукотић Лазар, М. (2015). Улога архитекте Николе Добровића на имплементацији савремених урбанистичких и архитектонских теорија и поетика у институционално планирање урбаног развоја Београда. *Гласник Етнографског института САНУ* 63(2), 411-431.
  43. Vučetić, D., Janićijević, D. (2006). *Decentralizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije-priručnik*. Niš: Centar za razvoj građanskog društva "Protecta".
  44. *German Federal Regional Planning Act (Raumordnungsgesetz, ROG)*, Federal Law Gazette I p. 2081, 2102, Federal Law Gazette I p. 2902, 2903.
  45. Goldbrat, D. (1996). *Social Theory and Environment*. Cambridge: Polity Press.
  46. Голубовић, С. (2008). *Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији*. Ниш: Правни факултет.
  47. *Грађевински закон*, "Сл. новине Краљевине Југославије", бр. 133/1931.
  48. GTZ (2008). *Studija o urbanističkom planiranju i upravljanju zemljištem u gradovima i opštinama u Srbiji*. Beograd: GTZ.
  49. GTZ (2010). *Studija o stanju u planiranju i upravljanju zemljištem na lokalnom nivou u Srbiji*. Beograd: GTZ.
  50. *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent* (2000), СЕМАТ, 12<sup>th</sup> Session, Hanover, Council of Europe, 7-8 September 2000.
  51. Дабовић, Т. (2008). *Националне стратегије просторног развоја у Европи*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
  52. Damjanović, M. (ur.). (2001). *Lokalna demokratija: stanje i perspektive*. Beograd: Magna agenda.
  53. Damjanović, M. (ur.). (2002). *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: Magna agenda.
  54. Damjanović, M. (ur.). (2003). *Uporedna iskustva državnih uprava*. Beograd: Magna agenda.
  55. DZS (2011). *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011*. Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske.

56. Диги, Л. (1998). *Преображају јавног права*, Библиотека: Преводи дела великих правника, књ. 3. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду - Центар за публикације.
57. Димитријевић, П. (2008). *Управно право, Општи део*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
58. Димић, Љ. (2013). Предговор у Каталогу изложбе *Саобраћај и везе у Краљевини Југославији 1918–1941*. Београд: Архив Југославије.
59. Д.М. (2013, 1. март). Падају копије европских закона. *Вечерње новости*.
60. Dobrović, N. (1946). *Obnova i izgradnja Beograda*. Beograd: Urbanistički institut.
61. Doderović, M., Ivanović, Z. (2012). Uvođenje reda u prostor Crne Gore. *Matica*, 13(49), 101-120.
62. Drucker, P. (1985). *Innovation and Entrepreneurship*, New York: Harper and Row.
63. Ђорђевић, Б. (2014). Изградња водопривредне инфраструктуре је најважнији и континуирани државни пројекат. У *Могуће стратегије развоја Србије*, Економски зборник, Књига XIII. Београд: САНУ - Одељење друштвених наука.
64. Ђорђевић, Д. (1996). Просторно планирање – кључна област апликативне географије? *Гласник Географског друштва Републике Српске*, 1, 79-91.
65. Ђорђевић, Д. (2001). Просторно планирање и локална самоуправа: Образовни аспект. У В. Шећеров, М. Пејић (ур.), *Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља* (стр. 37-47). Београд: Асоцијација просторних планера Србије.
66. Ђорђевић, Д. (2003). Ка новом закону о планирању и изградњи. У Д. Ђорђевић, Т. Živanović (ур.), *Decentralizacija, lokalna samouprava i prostorno planiranje* (str.45-75). Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
67. Ђорђевић, Д. (2004а). Decentralizovana Srbija i njen prostorni razvoj: Pitanje instrumenata i pitanje koncepta. У N. Milašin, N. Spasić, M. Vujošević, M. Pucar (ур.), *Održivi prostorni, urbani i ruralni razvoj Srbije* (str. 3-6). Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
68. Ђорђевић, Д. (2004б). *Увод у теорију планирања*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
69. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2004). Ка новој улози просторног планирања. *Гласник Српског географског друштва*, 54(2), 83-98.

70. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2005). Криза европске политике просторног развоја. *Гласник Српског географског друштва*, 55(2), 111-118.
71. Ђорђевић, Д., Дабовић Т. (2006). Европска димензија просторног планирања. *Глобус*, 31, 59-70.
72. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2007). Велике дилеме просторног планирања. *Зборник радова Географског института "Јован Цвијић" САНУ*, 57, 55-60.
73. Đorđević, D., Dabović, T. (2009a). System of spatial planning in Serbia: a critical overview. *DELA*, 31, 143 – 157.
74. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2009б). *Основе просторног планирања*. Београд: Универзитет у Београду – Географски факултет.
75. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2009в). Седам модела планирања. *Гласник Српског географског друштва*, 89(3), 3-21.
76. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., Живак, Н. (2008). Осврт на просторно планирање на почетку 21. века. *Гласник Географског друштва Републике Српске*, 12, 37-87.
77. Đorđević, D., Dabović, T., Živak, N. (2014). Planiranje korišćenja zemljišta u novom kontekstu prostornog planiranja: period opadanja. U B. Lukić, Z. Radosavljević, A. Đorđević, M. Marić (ur.), *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja - upravljanje zemljištem* (str. 43-50). Beograd: APPS i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.
78. Đorđević, D. S., Radosavljević, Z., Šećerov, V. (2016). *Planung in Serbien: Synoptische Darstellung des räumlichen und städtebaulichen Planungssystems*, PlanerIN, 1\_16 (str. 64-66). Berlin: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL.
79. Ђорђевић, С. (2007). *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*. Београд: СКГО и Фонд за отворено друштво.
80. Djordjević, S. (1993). *Politička zajednica velikog grada*. Beograd: Čigoja štampa
81. Đorđević, S. (2008). *Preduzetnički instrumenti savremene vlasti (državne i lokalne vlasti)*, GODIŠNJAK 2008 (str. 133-157). Beograd: Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka.
82. Đorđević, S. (2009). Organizacija, nivoi vlasti i nadležnosti – komparativna iskustva. U V. Pavlović, S. Orlović (ur.), *Beograd - demokratska metropola* (str. 127-168). Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju.
83. Đorđević, S. (2010). *Modeli decentralizacije u EU*. Beograd: OEBS

84. Đorđević, S. (2011). *Modeli decentralizacije u zemljama Evropske unije*. Beograd: Kancelarija nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije.
85. Đorđević, S. (2012a). Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 8(1), 179-202.
86. Đorđević, S. (2012b). *Renesansa lokalne vlasti: uporedni modeli*. Beograd: FPN Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa.
87. Ђукановић, Д. (2003а). Комитет региона Европске уније. *Европско законодавство*, 6, 78–80.
88. Ђукановић, Д. (2003б). Савет Европе: оквири локалне и регионалне самоуправе. *Међународна политика*, 1111, 44–49.
89. Ђукановић, Д. (2004). Европа региона. *Европско законодавство*, 7, 80–81.
90. Ђукановић, Д. (2007). *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.
91. Đulabić, V. (2008). Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse. U E. Pusić (ur.), *Hrvatska država – Stanje i perspektive, Zbornik radova* (str. 308). Zagreb: HAZU.
92. Evropski pokret u Srbiji i Vlada RS - Kancelarija za pridruživanje EU (2006). *OECD - Sigma radovi* 23, 26, 27, 31, 35. Beograd.
93. ESPON (2007). *ESPON Project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Final report.
94. European Commission (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
95. European Commission (1999a). *ESDP, European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Luxemburg: Office for Official Publication of for the European Communities.
96. European Commission (1999b). *The EU Compendium on Spatial Planning Systems and Policies – Germany*. Luxemburg: Office for Official Publication of for the European Communities.
97. European Commission (2008). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion – Turning Territorial Diversity into Strength*, COM(2008) 616 final, Brussels.

98. European Commission (2010). *Communication from the Commission, Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM(2010) 2020, Brussels.
99. European Commission (2014). *Issues paper for discussion in the forum "CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe"*, Brussels 17-18 February 2014.
100. Живановић, З., Тошић, Б., Ђорђевић, Ј. (2010). Типови региона у Србији и њихова територијална неусклађеност. *Гласник Српског географског друштва*, 90(2), 151-161.
101. Завод за статистику НР Србије (1955). *Административно-територијалне промене у НР Србији од 1834-1954 године*, Прикази 13. Београд.
102. *Закон о Влади*, "Сл. гласник РС", бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-одлука УС, 72/12, 7/14-одлука УС и 44/14.
103. *Закон о Граду Загребу*, "Narodne novine", бр. 62/01, 125/08, 36/09 и 119/14.
104. *Закон о државним службеницима*, "Сл. гласник РС", бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 и 99/14.
105. *Закон о државној управи*, "Сл. гласник РС", бр. 20/92.
106. *Закон о државној управи*, "Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.
107. *Закон о државној управи*, "Сл. гласник СРС", бр. 9/80, 18/80, 7/82, 46/84, 6/85 и 24/85.
108. *Закон о експропријацији*, "Сл. гласник Републике Српске", бр. 112/06, 37/07 и 110/08.
109. *Закон о експропријацији*, "Сл. гласник РС", бр. 53/95, 23/01 и 20/09.
110. *Закон о експропријацији Федерације БиХ*, "Sl. novine Federacije BiH", бр. 70/07.
111. *Закон о извлаштенју*, "Narodne novine", бр. 9/94, 35/94, 112/00, 114/01 и 79/06.
112. *Закон о изменама и допунама Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи*, "Narodne novine", бр. 129/05.
113. *Закон о изради регионалних просторних планова у САП Косово*, "Сл. лист САП Косово", бр. 13/74.
114. *Закон о инспекцијском надзору*, "Сл. гласник РС", бр. 36/15.
115. *Закон о јавним агенцијама*, "Сл. гласник РС", бр. 18/05 и 81/05.
116. *Закон о јавним предузећима*, "Сл. гласник СРС", бр. 6/90.
117. *Закон о јавним службама*, "Сл. гласник СРС", бр. 42/91.
118. *Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи*, "Narodne novine", бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 и 137/15.



119. *Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 129/07 и 82/14 – др. закон.
120. *Закон о министарствима*, "Сл. гласник РС", бр. 27/02 и 80/02.
121. *Закон о министарствима*, "Сл. гласник РС", бр. 35/03.
122. *Закон о министарствима*, "Сл. гласник РС", бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15 - др. закон.
123. *Закон о министарствима*, "Сл. гласник РС", бр. 65/08.
124. *Закон о министарствима*, "Сл. гласник РС", бр. 7/91, 8/91, 44/91, 76/91, 20/92, 87/92, 67/93, 23/96, 5/97, 47/99, 38/2000, 4/2001.
125. *Закон о Народној скупштини*, "Сл. гласник РС", бр. 9/10.
126. *Закон о општем управном поступку*, "Народне новине", бр. 47/09.
127. *Закон о општем управном поступку*, "Сл. лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/2001 и "Сл. гласник РС", бр. 30/2010.
128. *Закон о планирању и изградњи*, "Сл. гласник РС", бр. 47/03, 34/06.
129. *Закон о планирању и изградњи*, "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14.
130. *Закон о планирању и уређењу простора и насеља*, "Сл. гласник РС", бр. 44/95, 23/96, 16/97 и 46/98.
131. *Закон о планирању и уређењу простора и Просторном плану Социјалистичке Републике Србије*, "Сл. гласник СРС", бр. 44/89.
132. *Закон о планирању и уређењу простора*, "Сл. гласник СРС", бр. 19/74.
133. *Закон о планирању и уређењу простора*, "Сл. гласник СРС", бр. 27/85, 5/86 и 6/89.
134. *Закон о планирању и уређењу простора*, "Сл. лист САПВ", бр. 1/76, 2/80, 13/81, 26/83, пречишћен текст 5/84.
135. *Закон о подручјима žупанија, градова и општина у Republici Hrvatskoj*, "Народне новине", бр. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 и 45/13.
136. *Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи*, "Sl. glasnik RS – Међународни уговори", бр. 70/2007.
137. *Закон о предузећима*, "Сл. лист СФРЈ", бр. 77/88, 40/89, 46/90 и 61/91.
138. *Закон о просторном планирању*, "Сл. лист САП Косово", бр. 31/71.
139. *Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године*, "Сл. гласник РС", бр. 88/2010.
140. *Закон о Просторном плану Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 13/1996.

141. *Zakon o prostornom uređenju*, "Narodne novine", br. 30/94, 68/98, 61/2000, 32/2002 i 100/2004.
142. *Zakon o prostornom uređenju*, "Narodne novine", br. 153 /13.
143. *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, "Narodne novine", br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12.
144. *Zakon o regionalnom razvoju*, "Сл. гласник РС", бр. 51/09 и 30/10.
145. *Zakon o савезним органима управе*, "Сл. лист СФРЈ", бр. 11/65.
146. *Zakon o територијалној организацији Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 129/07.
147. *Zakon o урбанистичком и регионалном просторном планирању*, "Сл. гласник НРС", бр. 47/61 и "Сл. гласник СРС", бр. 14/65, пречишћен текст 30/65.
148. *Zakon o уређењу простора и изградњи објеката*, "Сл. лист Црне Горе", бр. 51/08.
149. *Zakon o утврђивању надлежности АП Војводине*, "Сл. гласник РС", бр. 99/2009.
150. Ивановић, С., Радосављевић, З., Рајић, Е., Филиповић, Д., Дрегер, Ш., Тилман, Г., Милер, Х., Чолић, Р. (2015). *Водич за спровођење поступка стратешке процене утицаја на животну средину у урбанистичком планирању*. Београд: GIZ/AMBERO-ICON.
151. *Извештај Комисије за контролу усклађености генералног урбанистичког плана, плана генералне регулације седишта јединице локалне самоуправе и урбанистичког плана који се израђује у обухвату ППППН унутар граница проглашеног заштићеног подручја бр. 350-01-00063/2014-13 од 12.02.2015. године* (инт. бр. 3/2015), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.
152. *Извештај Комисије за контролу усклађености генералног урбанистичког плана, плана генералне регулације седишта јединице локалне самоуправе и урбанистичког плана који се израђује у обухвату ППППН унутар граница проглашеног заштићеног подручја бр. 350-01-00107/2014-09 од 30.03.2015. године* (инт. бр. 4/2015), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.
153. *Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије и стању просторног развоја за 2012. годину*. Република Србија - Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања и РАПП, Београд, 2013.

154. *Izveštaj o ostvarivanju Prostornog plana Republike Srbije u stanju prostornog razvoja za 2013. godinu.* Republika Srbija - Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture и РАПП, Београд, 2014.
155. *Izveštaj o radu Stručne komisije koju je obrazovao Republički komitet za urbanizam, stambene i komunalne delatnosti za davanje mišljenja na prostorne i generalne urbanističke planove u 1986. godini.* Republički sekretarijat za urbanizam, stambene i komunalne delatnosti SR Srbije, Beograd, 1987.
156. *Izvešće o stanju u prostoru Republike Hrvatske 2008. - 2012.,* Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja – Zavod za prostorno planiranje, Zagreb, 2012.
157. *Измена и допуна ППР "Тутин" - Нацрт плана,* ЈП "Дирекција за урбанизам Крагујевац", Крагујевац, 2014.
158. Inženjerska komora Srbije -Matična sekcija planera (2007). *Pregled izabranih prostornih planova evropskih zemalja.* Prevodi, Knj. 3, Beograd.
159. Innes, E. J., Booher D. E. (2000). *Collaborative Dialogue as a Policy Making Strategy.* Institute of Urban and Regional Development. Berkeley: University of California Press.
160. Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities.* New York: Vintage Books
161. Jessop, B. (2000). Governance Failure. U G. Stoker (ur.), *The New Politics of British Local Governance* (str. 11-32). Palgrave Macmillan.
162. Jovanović S. (1990). *O Državi - Osnovi jedne pravne teorije* (Sabrana dela, Knj. 8). Beograd: BIGZ.
163. Јосифидис, К., Прекајац, З. (2001). Глобализација и национална економија - угрожена сувереност или коегзистенција. У В. Вукотић (руководилац), *Глобализација и транзиција.* Београд: Институт друштвених наука, Центар за економска истраживања.
164. Kavran, D. (2003). *Javna uprava: reforma, trening, efikasnost.* Beograd: Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije
165. Kahle, D. (2006). Građevinski propisi za grad Zagreb u razdoblju od 1919. do 1931. godine i Građevinski zakon iz 1931. godine. *Prostor, 14*(1), 116-129.
166. Kandeва, Е. (ur.). (2002). *Jačanje lokalne vlasti.* Beograd: Magna agenda.
167. Карић, В. (1887). *Србија - опис земље, народа и државе.* Београд.
168. Kelzen, H. (1951). *Opšta teorija prava i države.* Beograd: Prosveta.
169. Келзен, Х. (2007). *Чиста теорија права: увод у проблематику правне науке,* Библиотека: Преводи, књ. 12. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду - Центар за публикације.

170. Kettl, D. F., Milward, H. B. (1996). *The State of Public Management*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
171. Кеџмановић, Н. (2010). *Политика, држава и моћ* (друго допуњено издање). Београд: Факултет политичких наука Београд и Чигоја штампа.
172. Кнежевина Србија (1866). *Закон о томе која су места у Србији окружне вароши, варошице, а која села, од 16. јуна 1866. године*.
173. Knieling, J., Othengrafen, F. (2005). *Approaches and Attributes of the Planning Culture in Germany*, Introduction for the project of start up CULTPAN, Wageningen (NL), 2005, April 15/16<sup>th</sup>.
174. Knieling, J., Othengrafen, F. (ur.). (2009). *Planning cultures in Europe: decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Ashgate Publishing, Ltd.
175. Kovačević, B. (2001). Претпоставке за регионализацију. У *Ogledi o regionalizaciji – Zbornik radova* (str. 9-14). Subotica: Centar - Agencija lokalne demokratije i Otvoreni Univerzitet.
176. *Кодекс понашања државних службеника*, "Сл. гласник РС", бр. 29/2008.
177. Којић, В. (1970). *Varošice u Srbiji XIX veka*. Београд: Издавачки центар студената (ICS).
178. Којић, В. (1976). *Stari balkanski gradovi, varoši i varošice*. Београд: ICS.
179. Којић, Б. (1979). *Друштвени услови развика архитектонске струке у Београду 1920-1940. године*. Београд: САНУ.
180. Комисија за урбанизам и просторно уређење Савезне скупштине СФРЈ (1971). *Основе политике урбанизма и просторног уређења*. Београд.
181. Комшић, Ј. (2007). *Principi evropskog regionalizma*. Novi Sad: Asocijacija multietničkih gradova Evrope
182. Корпић, И. (2009). Извод из рецензије за књигу: Krtalić, V. *Planiranje korištenja zemljišta*. Zagreb: Novi informator.
183. Краљевина Србија (1885). *Допуна закона о местима, од 21. априла 1885. године*.
184. Krstić, B. (ur.). (1968). *Zbirka propisa (saveznih i republičkih) iz oblasti urbanizma i prostornog uređenja*. Београд: Službeni list SFRJ.
185. Krstić, B. (ur.). (1969). *Zbirka stranih zakona o urbanizmu i prostornom uređenju*. Београд: Službeni list SFRJ.
186. Krstić, B. (1982). *Čovjek i prostor*. Sarajevo: Svjetlost.
187. Krstić, B. (2006). *Zakonodavstvo arhitektonske baštine*. Београд: Republički zavod za zaštitu spomenika kulture.

188. Krstić, B., Pajović, D. (1987). *Zakonodavstvo urbanizma, arhitekture, baštine, čovjekove sredine, prostornog uređenja*. Beograd: Naučna knjiga.
189. Lazarević-Bajec, N. (1992). Uvod u teoriju planiranja. U *Istraživanje prostora, Edicija Urbanologija, sveska 1*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
190. Lazarević-Bajec, N. (ur.). (1995). *Urbano planiranje i politika. Edicija Urbanologija, sveska 4*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
191. Лазаревић-Бајец, Н. (2004). Повезивање концепта стратешког планирања са локалним просторним планирањем. У Б. Стојков (ур.), *Планирање развоја локалне заједнице* (стр. 19-45). Београд: Институт за просторно планирање Географског факултета Универзитета у Београду и АППС.
192. Lane, J. E. (2012). *Državno upravljanje - Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Beograd: JP Službeni glasnik i Megatrend univerzitet.
193. Larsson, G. (2006). *Spatial planning systems in Western Europe: An overview*. Amsterdam: IOS Press.
194. *Leipzig Charter on Sustainable European Cities* (Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007).
195. Лилић, С. (2002). Управна реформа и посткомунистичка трансформација управе. У С. Лилић (ур.), *Правне теме*, Београд: Магна Агенда.
196. Lilić, S. (2007). Poslovi državne uprave u zakonodavstvu i novom Ustavu Srbije. U S. Taboroši (ur.), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU* (str. 40-49). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
197. Lilić, S. (2008). Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji. U *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije*, knjiga 3 (str. 26-36). Beograd: Pravni fakultet.
198. Lilić, S. (2009). *Upravno pravo i Upravno procesno pravo, treće izdanje*. Beograd: Pravni fakultet.
199. Lilić, S. (2016). *ZUP i javni interes*. Institut za javnu politiku [online]. [http://www.publicpolicyinstitute.eu/iz-instituta/autorski-tekstovi/zup-i-javni-interes\\_36/](http://www.publicpolicyinstitute.eu/iz-instituta/autorski-tekstovi/zup-i-javni-interes_36/) (приступљено 10.01.2016.).
200. Lipovac, N. (2011). Postupak izrade i donošenja prostorno planskih dokumenata – Hrvatsko iskustvo. U *Procesi legalizacije i usvajanja i realizacija urbanističkih i prostornih planova (Zbornik radova)*, Međunarodni naučno-stručni skup Letnja škola urbanizma (str. 35-48). Kladovo: UUS.

201. Лончар, З. (2005). *Закон о државној управи, Предговор*, Београд: ЈП Службени гласник.
202. Lloyd, G. (2006). *Planning and the public interest in the modern world?*. The Third Sir Patrick Geddes Commemorative Lecture 2006. Edinburgh: Royal Society of Edinburgh.
203. Lowndes, V. (2009). New Institutionalism and Urban Politics. U J. Davies, D. Imbroscio (ur.), *Theories of Urban Politics* (str. 91-106). New York: Sage Publications Ltd.
204. Лукић, Р. (1973). *Увод у право*. Београд: Научна књига.
205. Лукић, Р., Кошутећ, Б. (1975). *Увод у право*. Београд: Научна књига.
206. Lukić, R., Košutić, B. (2007). *Uvod u pravo*, 25. izdanje. Beograd: Službeni glasnik.
207. Luhmann, N. (1992). *Legitimacija kroz proceduru*. Zagreb: Naprijed.
208. Luhmann, N. (1998). *Teorija sistema – Svrhovitost i racionalnost*, Biblioteka "EPISTEME" 6. Beograd: Plato.
209. *Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development* (2003), Resolutions (1-5) adopted by the Ministers responsible for Regional Planning at the 13<sup>th</sup> Session of CEMAT, 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> September 2003, Ljubljana.
210. Љушић, Р. и др. (2005). *Владе Србије: 1805-2005*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
211. Maksimović, B. (1962). *Urbanizam u Srbiji (drugo dopunjeno izdanje)*. Beograd: Građevinska knjiga.
212. Максин-Мићић, М. (2000). *Заштита и резервисање простора: нормативност и пракса*. Београд: Универзитет у Београду - Географски факултет.
213. Максин, М., Танкосић, Н. (2012). Проблеми и недоумице у изради и имплементацији просторног плана општине. *Архитектура и урбанизам*, 36, 3-12.
214. Maksin, M., Tošić, D., Krunic, N., (2014). Perspektive regionalnog prostornog planiranja u Srbiji. U *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 2, Posebna izdanja. br. 74*. Beograd: IAUS.
215. Maksić, M. (2012). Mogući pravci redefiniiranja institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih politika u Srbiji u skladu s europskim iskustvima. *Sociologija i prostor*, 50(1 (192)), 27-43.
216. Маринковић, Р. (1998). *Локална самоуправа*. Београд: Институт за политичке студије.

217. Marinović-Uzelac, A. (1989). *Teorija namjene površina u urbanizmu*. Zagreb: Tehnička knjiga.
218. Marinović-Uzelac, A. (2001). *Prostorno planiranje*. Zagreb: Dom i svijet.
219. Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. U A. Cafruny, G. Rosenthal (ur.), *The State of the European Community*, Vol. 2 (str. 391-410). Boulder: Lynne Rienner.
220. Маруна, М. (2008). Концептуална основа за изградњу развојног планског процеса. *Info M*, 7(26), 8-16.
221. Macura, V. (1983). *Urbano planiranje u Srbiji 19. i 20. veka*. Beograd: Beograd projekt - Centar za planiranje urbanog razvoja.
222. Merlin, P. (2013). *L'urbanisme*. Editions PUF « Que sais-je? ». Paris.
223. Milovanović, D. (2008). Uklanjanje i pojednostavljivanje propisa kao deo regulatorne reforme. U *Pravni život - časopis za pravnu teoriju i praksu*, br. 10, tom II. Beograd: Udruženje pravnika Srbije.
224. Milovanović, D., Nenadić, N., Todorić, V. (2012). *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*. Beograd: GIZ, Projekat za pravnu reformu u Srbiji i Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije.
225. Милосављевић, Б. (2009). *Систем локалне самоуправе у Србији*. Београд: Стална конференција градова и општина.
226. Milosavljević, B. (2012). Reforma lokalne samouprave u Srbiji. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(3), 749-768.
227. Милосављевић, Б. (2015). *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства (1804 -2014)*. Београд: Стална конференција градова и општина.
228. Miljković-Katić, B. (2002). *Struktura gradskog stanovništva Srbije sredinom XIX veka*. Beograd: Istorijski institut i JP "Službeni glasnik".
229. Министарство урбанизма и грађевина РС (2003). *Обавезна инструкција Министра урбанизма и грађевина о примени ЗПИ у области урбанистичког планирања*, бр. 011-00-000264/2003-01 од 22.07.2003. године.
230. Министарство државне управе и локалне самоуправе РС (2014). *Децентрализација и примена принципа супсидијарности у Европи и Србији (водич)*.
231. Министарство државне управе и локалне самоуправе РС (2015). *Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?* (позициони документ).

232. Министарство животне средине и просторног планирања РС и Републичка агенција за просторно планирање (2009). *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2012*.
233. Митровић, Љ. (2002). *Глобализација и Балкан*. Ниш: Центар за балканске студије.
234. Митровић, М. (ур.). (1953). *Градови и насеља у Србији - развој, урбанистички планови и изградња 1946-1951*. Београд: Урбанистички завод НРС и Научна књига.
235. Момчиловић, Д., Кортус, Ј. (1953). Данашњи проблеми урбанизма у Србији – задаци урбанизма и путеви његовог развоја. У М. Митровић (ур.), *Градови и насеља у Србији*. Београд: Урбанистички завод Републике Србије.
236. NALAS (2011). *Izazovi regularizacije neformalnih naselja u Jugoistočnoj Evropi-pregled relevantnih zakona i prakse iz oblasti urbanističkog planiranja i legalizacije*, Skopje: NALAS.
237. Nenadić, B. (2009). Ustavni sud Republike Srbije. U svetlu Ustava iz 2006. godine. *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 11, 127-150.
238. *Одлука о изради ПДР за просторно-културно-историјску целину Топчидер*, "Сл. лист града Београда", бр. 57/09 и 9/12.
239. *Одлука о изради Плана генералне регулације за туристички центар "Голема река" са туристичким пунктом "Мирница", туристички пункт "Козарница" и сектор алпског скијалишта "Голема река"*, "Сл. лист општине Књажевац", бр. 10/11.
240. *Одлука о изради Плана генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе - град Београд*, "Сл. лист града Београда", бр. 57/09 и 37/11.
241. OECD (2001). *Towards a new role of spatial planning. Territorial Development*. Paris: OECD.
242. OECD/SIGMA (1997). *Assessing the impact of proposed laws and regulations*. Sigma Paper No. 13. Paris: OECD.
243. OECD/SIGMA (2007). *Organizing the Central State Administration – Policies and Instruments*. Sigma Paper No. 43. Paris: OECD.
244. Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.
245. Olsen, M., Peters, G. (1996). *Lessons From Experiences*. Oslo: Scandinavian University Press.



246. *Остваривање Просторног плана Републике Србије*, Група аутора (2009), приредио: М. Вујошевић. Београд: ИАУС.
247. *Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu*, "Sl. list FNRJ", br. 78/49.
248. Павловић, М., Шабић, Д., Вујадиновић, С. (2010). Улога и значај проучавања локалне средине и њеног места у територијалној и идентитетској организацији географског простора. У В. Шећеров, Б. Лукић, З. Радосављевић, М. Марић (ур.), *Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља* (стр. 33-42). Београд: АППС и Универзитет у Београду Географски факултет.
249. Рајванчић, М. (2009). *Komentar Ustava Republike Srbije*. Београд: Фондација Konrad Adenauer.
250. Рајовић, Д. (1982). Urbanističko zakonodavstvo i procesi odlučivanja u urbanom razvoju. У *Gradovi i procesi odlučivanja (tribina)* (стр. 58-76). Београд: Centar za marksizam Univerziteta u Beogradu i Marksistički centar Organizacije SK u Beogradu.
251. Рајовић, Д. i dr. (1993). *Ka urbanističkom zakonu*. Београд: UUS.
252. Пајовић, Д. (1995). Поступак израде и доношења просторног и урбанистичког плана. У Б. Стојков (ур.), *Правно регулисање простора и насеља у Србији*. Београд: УУС.
253. Пајовић, Д. (1998). Правни извори уређења простора и регулације насеља. У Б. Стојков (ур.), *Примена прописа у урбанистичком планирању* (помоћни материјал за полагање испита за овлашћеног урбанисту). Београд: УУС.
254. Пајовић, Д. (2005). Урбанистичка правна норма и урбанистички правни акт. У *Инвестиције на Западном Балкану*, ЛШУ (стр. 181-192). Велика Плана - Покајница: УУС.
255. Пајовић, Д. (2006). *Урбанистички закони јужнословенских земаља*. Нови Сад: ЈП "Урбанизам", Завод за урбанизам Нови Сад.
256. Пајовић, Д. (2010). Стручна контрола и мониторинг стања у простору, историјско-правна и компаративна анализа. У *Мониторинг и конверзија* (Летња школа урбанизма - зборник радова), (стр. 103-114). Тара: Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод.
257. Pegan, S. (1996). Pristup izradi urbanističkog plana. *Prostor: znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam*, 4(1 (11)), 95-108.
258. Pegan, S. (2015). Znanost u funkciji planiranja prostornog razvoja. У *30 godina Zavoda za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije (1985-2015)*. Rijeka: Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije.

259. Pejnović, D. (2004). Depopulacija županija i disparitet u regionalnom razvoju Hrvatske. *Društvena istraživanja*, 13(4-5 (72-73)), 701-726.
260. Perišić, D. (1985). *O prostornom planiranju*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
261. Perko-Šeparović, I. (2002). Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao*, 39(4), 31-43.
262. Peters, G. (1994). New Vision of Government and the Public Service. U P. W. Ingraham, B. S. Romzek (ur.), *New Paradigms for Government – Issues for the Changing Public Services* (str. 295-321). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
263. Petovar, K. (2014). *Okvir urbanog razvoja glavnog grada Srbije – Beograd na vodi: Princip proizvoljnosti i neautonomna profesija*. KontraPRESS, GRADovanje, 27.10.2014. godine [online]. Доступно на: <http://www.kontrapress.com/clanak.php?rub=GRADovanje&url=Beograd-na-vodi-Princip-proizvoljnosti-i-neautonomna-profesija> (5. 11. 2014.).
264. Petovar, K., Vujošević, M. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor*, 46(1 (179)), 23-51.
265. Petrović, M. (2012). Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem u Srbiji. *Sociologija*, 54(1), 88-104.
266. Pinol, J.-L. (2003). *Histoire de l'Europe urbaine, Vol II*. Paris: Le Seuil.
267. *План генералне регулације туристичког пункта "Козарница" на Старој планини*, ИАУС, Београд, 2015.
268. Pollit, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.
269. Popović, S., Miladinović, S. (1985). *Upravno pravo, Opšti deo*. Beograd: Savremena administracija.
270. *Пословник Народне скупштине, "Сл. гласник РС"*, бр. 52/10 и 13/11.
271. *Правилник о критеријумима за издвајање типова станишта, о типовима станишта, осетљивим, угроженим, ретким и за заштиту приоритетним типовима станишта и о мерама за њихово очување, "Сл. гласник РС"*, бр. 35/10.
272. *Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената, "Сл. гласник РС"*, бр. 31/10, 69/10 и 16/11.
273. *Правилник о садржини, поступку и начину израде докумената просторног и урбанистичког планирања, "Сл. гласник РС"*, бр. 64/2015.
274. *Програм имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, "Сл. гласник РС"*, бр. 102/11.

275. Prokopijević, M. (2011). U susret donošenju nove Strategije regulatorne reforme u Republici Srbiji. U *Izazovi evropskih integracija*, br. 18. Beograd: JP Službeni glasnik.
276. Просторни план подручја Парка природе и Туристичке регије Стара планина, "Сл. гласник РС", бр. 115/08.
277. Просторни план Републике Србије (1996). Београд: Службени гласник.
278. Pusić, E. (1989). *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
279. Pusić, E. (1995). *Upravna znanost (izbor radova)*. Zagreb: Naprijed.
280. Pusić, E. (1997). *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga.
281. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*, XII izmenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga.
282. Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
283. Pušić, Lj. (1997). Urbana politika - deo društvenih promena. *Sociološki pregled*, 31(3), 323-336.
284. Radosavljević, Z. (2004). Kolaž znanog ili Nojeva (v)arka. U Z. Radosavljević, V. Šećerov, M. Pejić (ur.), *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja - stručna pitanja* (str. 37-69). Beograd: APPS i Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
285. Radosavljević, Z. (ur.). (2009). *14. CEMAT - Mostovi širom Evrope, Lisabon, Portugal, 26-27. oktobar 2006*. Biblioteka: Prevodi, knjiga 1. Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije.
286. Радосављевић, З. (2010). *Могућности унапређења институционалног организовања просторног планирања на националном нивоу у Србији* (Магистарски рад). Универзитет у Београду – Географски факултет, Београд.
287. Radosavljević, Z., Čolić, R., Momčilović, D. (2014). O potrebi unapređenja i osavremenjavanja pravnog regulisanja planiranja prostora i naselja u Srbiji - primer inicijative za izradu Pravilnika o standardizaciji kategorija namena zemljišta i planskih oznaka u planskim dokumentima. U B. Lukić, Z. Radosavljević, A. Đorđević, M. Marić (ur.), *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja - upravljanje zemljištem* (str. 31-42). Beograd: APPS i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.
288. Радосављевић, З., Шкољевић, О. (2011). Институт експропријације као оруђе за реализацију планских докумената. У *Процеси легализације и усвајање и*

*реализација урбанистичких и просторних планова* (Међународни научно-стручни скуп Летња школа урбанизма - зборник радова), (стр. 71-81). Кладово: УУС, АФ Универзитета у Београду и РГЗ.

289. Радосављевић, З., Ђорђевић, С. Д., Шећеров, В. (2015). Рана искуства раног јавног увида у урбанистичком планирању у Србији. У *Плански основи/урбане политике/Измене и допуне Закона о планирању и изградњи и Закона о државном премеру и катастру* (Међународни научно-стручни скуп 11. Летња школа урбанизма - зборник радова), (стр. 45-56). Крагујевац: УУС и РГЗ
290. Radovanović, B. (2006). *Zaštita arhitektonske arhivske građe u Srbiji*. U *Tehnični in vsebinski problemi klasičnega in elektonskega arhiviranja. Zbornik referatov z dopolnilega izabrežavanja*, Maribor 5/2006, št. 1, str. 248-257.
291. Radović, R. (1982). *Urbanistička dokumentacija i razvoj gradova*. U *Gradovi i proces odlučivanja*, Beograd.
292. Radulović, B., Marušić, A., Vukotić, Đ. (2010). *Analiza efekata propisa – Priručnik*. Beograd.
293. Републички секретаријат за информације СРС (1978). *Урбанизам - актуелна питања планирања и уређивања простора*. Библиотека: Теме дана, књ. 58. Београд.
294. Републички секретаријат за урбанизам и стамбено комуналне делатности СР Србије и ЗУКД (1980). *Проблеми изградње, уређења и развоја градова и насеља градског карактера - анализа анкете скупштина општина*. Београд.
295. Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности СРС (1978). *Извештај о раду Стручне комисије IV Скупштине СР Србије за оцену и давање мишљења на предлоге просторних односно урбанистичких планова при Републичком секретаријату за урбанизам, стамбене и комуналне делатности*. Београд.
296. Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности СРС (1987). *Извештај о раду Стручне комисије коју је образовао Републички комитет за урбанизам, стамбене и комуналне делатности за давање мишљења на просторне и генералне урбанистичке планове у 1986. години*. Београд.
297. Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности СРС и Завод за урбанизам и комуналне делатности Србије (1977). *Planiranje i uređenje prostora: metodološki pristup primeni Zakona o planiranju i uređenju prostora*. Beograd.

298. *Решење о образовању Стручне комисије за давање мишљења на предлоге просторних односно урбанистичких планова при Републичком секретаријату за урбанизам, стамбене и комуналне делатности и о именовану чланова*, "Сл. гласник СРС", бр. 28/1974.
299. *Решење о образовању Стручне комисије за давање мишљења на просторне и генералне урбанистичке планове*, "Сл. гласник СРС", бр. 49/85.
300. Rišar, Ž.-F. (2008). *Тачно и подне. Двдесет глобалних проблема, двдесет година да буду решени*. Београд: Клио.
301. Roter Blagojević M. (2014). *Настанак првих здравствених комплекса*. *Acta hist. med. stom. pharm. med. vet.* 33(1), 74–92.
302. Royal Haskoning (2006). *Spatial planning in the context of nature-oriented flood damage prevention: Spatial planning system of Germany*. NOFDP project, Interreg IIIB NWE.
303. Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury Press.
304. Sager, T. (2005). *Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State? European Journal of Spatial Development*, 1650, 9544.
305. Salet, W., Thornley, A., Kreukels, A. (ur.). (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning, Comparative Case Studies of European City-Regions*. London and New York: Spon Press.
306. Sanyal, B. (2005). *Hybrid Planning Cultures: The Search for the Global Cultural Commons*. U B. Sanyal (ur.), *Comparative Planning Cultures* (str. 3-25). New York and London: Routledge.
307. Sanyal, B. (ur.). (2005). *Comparative Planning Cultures*. New York and London: Routledge.
308. Свирчевих, М. (2011). *Локална управа и развој модерне српске државе: од кнежинске до општинске самоуправе*. Београд: Балканолошки институт САНУ.
309. Spasić, N. (1988). *Planiranje razvoja, obnavljanje i uređivanje prostora u velikim lignitskim basenima*. Београд: IAUS, Posebno izdanje. Наведено према: М. Максин-Мићич, С. Митровић (2002). *О компензацијама на подручјима с природним ресурсима и вредностима*. U Група аутора, *Prilog unapređenju teorije i prakse planiranja i implementacije* (str. 43). Београд: IAUS.
310. Stamenković, S. (2004). *Људска насеља као полaziште просторне организације локалне самоуправе у Србији*. U Z. Radosavljević, V. Šećerov, M. Pejić (ur.), *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja - stručna pitanja* (str. 171-178). Београд: APPS i Географски факултет Универзитета у Београду.

311. *Статистички годишњак Србије 48*. Републички завод за статистику, Београд, 2015.
312. *Статут АП Војводине*, "Сл. лист АП Војводине", бр. 20/14.
313. *Статут Републичке агенције за просторно планирање*, "Сл. гласник РС", бр. 14/2007.
314. Степић, М. (2002). Политичко-географски аспекти регионализације Србије. *Гласник Српског географског друштва*, 82(1), 17-30.
315. Степић, М. (2011). Регионализација без дезинтеграције. *Нова српска политичка мисао*. Доступно на: <http://www.nspm.rs/politicki-zivot/regionalizacija-bez-dezintegracije.html>.
316. Stephens, R., Winkstrom, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*. New York: Oxford University Press.
317. Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents*. Norton: New York.
318. Stjepanović, N., Lilić, S. (1991). *Управно право, Општи део*. Београд: Завод за удџбенике и наставна средства.
319. Стојановић, Д. (2012). *Калдрма и асфалт: урбанизација и европеизација Београда 1890-1914*. Београд: Удружење за друштвену историју.
320. Stojančević, V. (1981). *Srpska nacionalna revolucija i obnova države od kraja XVIII veka do 1839*. Istorija srpskog naroda, V-1. Београд. Наведено према: Roter Blagojević M. (2014). Nastanak prvih zdravstvenih kompleksa. *Acta hist. med. stom. pharm. med. vet.* 33(1), 74–92.
321. Стојков, Б. (1999а). *Извештај о раду УУС за период 1995-1999. година*. Београд: Удружење урбаниста Србије.
322. Stojkov, B. (1999b). *Metode prostornog planiranja*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду,
323. Стојков, Б. (2010, 15. децембар). Разлике у развијености: један према седам. *Политика*.
324. Стојков, Б. (ур.). (1996). *Урбанизам Европе* (приредио и превео: Миодраг Јањић). Београд: УУС.
325. Stojkov, B. (2012). The Spatial Planning Systems in Serbia and Austria – A comparison. У *Просторно планирање у Србији – актуелне теме*. Београд: Републичка агенција за просторно планирање.
326. Stojkov, B. (2015, 3. mart). Sahrana žive profesije. *Dnevni list "Danas"*.
327. Стојков Б. и др. (2015). *Могућности унапређења јавног увида код припреме и доношења просторних и урбанистичких планова*. Београд: Палго центар.

328. Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
329. *Стратегија просторног развоја Републике Србије - Регионални развој, аналитичко-документациона основа* (2009). Београд: Републички завод за развој.
330. *Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske – nacrt prijedloga*. Vlada Republike Hrvatske, 2015.
331. *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, "Сл. гласник РС", бр. 9/14, 42/14-исправка.
332. Subotić, D. (2010). Novi javni menadžment u političkom sistemu Srbije. *Politička revija*, 9(1), 91-114.
333. Суботић, С., Шећеров, В. (2002). Европски трендови у планирању одрживог развоја, просторног планирања и политици животне средине. У Група аутора, *Прилог унапређењу теорије и праксе планирања и имплементације* (стр. 51-65). Београд: ИАУС.
334. Schon, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.
335. TA (2007). *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25<sup>th</sup> May 2007.
336. TA (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19<sup>th</sup> May 2011, Gödöllő, Hungary.
337. Томић, З. (2009). *Опште управно право* (пето, скраћено и осавремењено издање). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП "Службени гласник".
338. Тошковић, Д. (1996). *Uvod u prostorno i urbanističko planiranje*. Beograd: Grosknjiga.
339. Трбовић, А. С., Ђукановић, Д., Кнежевић Б. (2010). *Јавна управа и европске интеграције Србије*. Београд: Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум (ФЕФА).
340. Трбовић, А. С., Црнобрња, М. (ур.). (2009). *Ефекти интеграције Србије у Европску унију*. Београд: ФЕФА.
341. Трифуновић, В. (1996). *Архитектура о Крагујевцу*. Крагујевац: Дирекција за урбанизам и изградњу.

342. Трифуновић, В. (2004). *Урбанизам Крагујевца, књ. Прва: период од 1878. до 1974. године*. Крагујевац: Дирекција за урбанизам и изградњу.
343. Trkulja S., Tošić, B., Živanović, Z. (2012). Serbian Spatial Planning among Styles of Spatial Planning in Europe. *European Planning Studies*, 20(10), 1729-1746.
344. Tyler, T., Degoeu, P., Smith, H. (1996). Understanding why the justice of group procedures matters: A test of the psychological dynamics of the group-value model. *Journal of Personality and Social Psychology*, 70(5), 913-930.
345. UNECE (2008). *Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance, with Special Reference to Countries in Transition*. New York and Geneva: UNITED NATIONS PUBLICATION.
346. UN-HABITAT, UN-HABITAT III, *What is the New Urban Agenda?* <http://citiscope.org/habitatIII/explainer/2015/06/what-new-urban-agenda#sthash.sdhyw5y7.dpuf> (приступљено 30.10.2015.).
347. *Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица*, "Сл. гласник РС", бр. 109/09 и 46/10.
348. *Уредба о Генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 15/01, 16/01, 32/01, 64/01, 29/02, 54/02, 91/03, 95/03, 117/03, 130/03 и 132/03.
349. *Уредба о еколошкој мрежи*, "Сл. гласник РС", бр. 102/10.
350. *Уредба о ликвидацији државних предузећа*, "Сл. лист ФНРЈ", бр. 57/51.
351. *Уредба о начину вршења послова министарстава и посебних аорганизација ван њиховог седишта*, "Службени гласник РС", број 3/92.
352. *Уредба о утврђивању Регионалног просторног плана за подручје Подунавског и Браничевског управног округа*, "Сл. гласник РС", бр. 8/15.
353. Урошев, Н., Иконовић, В., Живковић, Д. (2009). Знакови и симболи као различити нивои представљања појава у геопростору. *Гласник Српског географског друштва*, 89(3), 59-70.
354. USAID (2012). *Analiza efikasnosti izdavanja građevinskih dozvola u Republici Srbiji*, USAID Projekat za bolje uslove poslovanja. Beograd.
355. *Устав Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 98/06.
356. *Ustav Republike Hrvatske*, "Narodne novine", br. 85/10-prečišćen tekst i 5/14-Odluka US.
357. Faludi, A. (1973). *Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
358. Faludi, A. (1982). Three paradigms of Planning Theory. U P. Healey, G. McDougall, M. Thomas (ur.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s* (str. 81-101). Oxford: Pergamon Press.



359. Faludi, A. (1987). *A Decision-centred View of Environmental Planning*. Urban and Regional Planning Series, Vol. 38. Oxford: Pergamon Press.
360. Faludi, A. (1989). Conformance vs. performance: Implications for evaluations. *Impact Assessment Bulletin*, 7(2-3), 135-151.
361. Fevr, L. (2004). *Borba za istoriju*. Beograd: SKZ.
362. Federal Office for Building and Regional Planning (2000). *Urban Development and Urban Policy in Germany*. Bonn.
363. Фелдић, Д. (2015). *Стару мост петровачки*. Петровац на Млави: Културно-просветни центар, Народна библиотека "Ђура Јакшић" и Завичајни музеј.
364. Filipović, D., Radosavljević, Z., Čolić, R., Muller, H., Rajić, E., Ivanović, S. (2015). Могућности унапређења спровођења поступка стратегије процене утицаја на животну средину у урбанистичком планирању у Србији. У D. Filipović, V. Šećerov, Z. Radosavljević (ur.), *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine* (str. 219-227). Beograd-Palić: APPS i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.
365. Flin, N. (2012). *Upravljanje u javnom sektoru*. Beograd: Megatrend univerzitet.
366. Forester, J. (ur.). (1985). *Critical theory and public life*. Cambridge: The MIT Press.
367. Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
368. Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. London: The MIT Press.
369. Friedmann, J. (1971). The Future of Comprehensive Urban Planning: A Critique. *Public Administration Review*, 31(3), 315-326.
370. Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New York: Princeton University Press.
371. Friedmann, J. (2003). Why do Planning Theory? *Planning Theory*, 2(1), 7-10.
372. Friedmann, J. (2004). *Globalization and the Emerging Culture of Planning*, (revised version of a paper originally prepared for UN-HABITAT). University of British Columbia.
373. Hajer, M., Wagenaar, H. (ur.). (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
374. Healey, P. (1997a). An Institutional Approach to Spatial Planning. У P. Healey, A. Khakee, A., Motte, B. Needham (ur.), *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe* (str. 21-39). London: Routledge.

375. Healey, P. (1997b). *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Society*. London: Macmillan Press.
376. Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity Through Collaborative Approaches in Planning. *Environment and Planning A*, 30(9), 1531-1546.
377. Healey, P. (2003). *Network Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning*. ACSP/AESOP Congress, Leuven.
378. Healey, P. (2007). The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning. U N. Verma (ur.), *Institutions and Planning* (61-87). Oxford: Elsevier.
379. Healey, P., De Magalhaes, C., Madanipour, A., Pendlebury, J. (2003). Place, Identity and Local Politics: Analysing Partnership Initiatives. U M. Hajer, H. Wagenaar (ur.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
380. Healey, P., McDougall, G., Thomas, M. J. (1982). Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent Dialogue. U P. Healey, G. McDougall, M. J. Thomas (ur.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s* (str. 5-22). Oxford: Pergamon Press.
381. Held, D. (1999). Introduction. U D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton (ur.), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
382. Henry, N. (1998). *Public Administration and Public Affairs*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
383. Hiks, S. (2007). *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Sl. glasnik.
384. Hillier, J., Healey, P. (ur.). (2008). *Contemporary Movements in Planning Theory: Critical Essays in Planning Theory, Vol. 3*. Aldershot: Ashgate.
385. Hobsbawm E. (1989). *Doba revolucija*. Zagreb
386. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2015. <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=25488#top> (приступљено 21.12.2015.).
387. Huxley, M., Yiftachel, O. (2000). New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of planning education and research*, 19(4), 333-342.
388. Carnegie Europe (2013). *The Changing Role of Cities in EU Cohesion Policies*, 28<sup>th</sup> May 2013. Brussels: Carnegie Europe [online]. Доступно на: <http://carnegieeurope.eu/2013/05/28/changing-role-of-cities-in-eu-cohesionpolicy/g2vf>.

389. Cars, G., Healey, P., Madanipour, A., De Magalhaes, C. (ur.). (2002). *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot: Ashgate.
390. CDU (2000). *Gouvernance, dossier documentaire*. Editions de la DGUHC. Paris: Ministère de l'équipement, des transports et du logement.
391. CEMAT (2006). *Glossary of key expression used in spatial development policies in Europe*. 14<sup>th</sup> European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT), Bridges over Europe (Lisbon, Portugal, 26-27. october 2006.).
392. Centar za pravnu kompetenciju (CLC) (2013). *Upravljanje zemljištem u Srbiji - Pravilnik o planskim oznakama i pravilnik o namenama za planove namene prostora lokalnih samouprava u Srbiji*, Finalni izveštaj. Beograd.
393. Council of Europe (2007). *Local authority competence in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Situation in 2007*. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1377639&direct=true> (приступљено 11.01.2016.).
394. Чолић, Р. (2010). Управљање урбаним развојем и улога партиципације. У В. Шећеров, Б. Лукић, З. Радосављевић, М. Марић (ур.), *Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља* (стр. 453-462). Београд: АППС и Универзитет у Београду Географски факултет.
395. Čolić, R. (2015). Integrated Urban Development Strategy as an Instrument for Supporting Urban Governance. *Serbian Architectural Journal*, 7, 317-342.
396. Шећеров, В. (2007). *Могућности унапређења стратешког планирања градова и њихових региона у Републици Србији* (Докторска дисертација). Географски факултет Универзитета у Београду, Београд.
397. Шећеров, В., Филиповић, Д. (2015). *Просторно и урбанистичко планирање и јавни интерес*, 4. српски конгрес географа. Копаоник-Београд: Универзитет у Београду – Географски факултет и Српско географско друштво.
398. Šećerov, V., Filipović, D., Radosavljević, Z. (2009). Uloga i značaj prostornih planova u sistemu strateških dokumenata u Republici Srbiji. U D. Filipović, V. Šećerov, B. Lukić (ur.), *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine* (str. 341-350). Beograd: APPS i Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
399. Šoe, F. (1978). *Urbanizam utopija i stvarnost*. Beograd: Građevinska knjiga.
400. Weikart, L. A. (2001). The Giuliani administration and the new public management in New York City. *Urban Affairs Review*, 36(3), 359-381.
401. Wolfgang, W. (1986). Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy. U F. X. Kaufmann et all (ur.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (str. 596-624). Berlin-New York: Walter de Gruyter.

## **АНЕКСИ**

## **ИСКУСТВА ИЗ ДОМАЋЕ ПРАКСЕ<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Хоризонтална и вертикалан координација у просторном планирању (уз поглавље 4.)

## **ИСКУСТВА ИЗ ДОМАЋЕ ПРАКСЕ 1**

### ***Недовољна међуинституционална координација и припреми и спровођењу Програма имплементације ППРС<sup>2</sup>***

*Стратешки приоритети ППРС су дефинисани за период до 2015. године. Од укупно 292 стратешка приоритета из ППРС, у Програму имплементације ППРС за период од 2011-2015. године је издвојено 125 приоритета за које су дефинисана финансијска средства, динамика њихове реализације и одговорне институције, односно надлежност за реализацију. Према наводима у ППРС (2010), у питању су стратешки развојни приоритети различитих сектора који представљају кључне иницијаторе развоја и неопходне факторе унапређења услова живота и рада друштва, државе и грађана РС (услов постизања основних и оперативних циљева просторног развоја Републике Србије). Одатле, степен и квалитет реализације ових пројеката утиче директно на остварење пројектованог нивоа економског раста и развој Србије, неопходног за успостављање принципа модерне државе у Републици и усвајање савремених стандарда и модела управљања расположивим ресурсима. Из наведеног се закључује како је ово тема број један за просторни и свеукупни развој Србије и, уједно, испитни полигон за оцену примене начела хоризонталне координације.*

*Трећи по реду годишњи Извештај о остваривању ППРС и стању просторног развоја<sup>3</sup> сачињен 2014. године показује континуални напредак у прикупљању података за припрему извештаја (у 2011. години је прикупљено података 7/125, у 2012. стање је знатно боље и износи 101/125, а у 2013. тај однос је 107/125), али указује и на чињеницу да тек нешто више од половине стратешких пројеката (њих 74 од укупно 125) "бележи напредак у реализацији", док остали тренутно стагнирају или, пак, за њих нису достављени подаци (из чега се може закључити да се не спроводе).*

---

<sup>2</sup> Ради бољег разумевања, појам имплементације треба тумачити у изворном смислу као опремање плана инструментима, према латинској речи *implementum* са значењем алатка за реализацију појединих планских решења. Усвајањем Закона о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 88/10) правно је оснажена одредба члана 58. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09–исправка, 64/10-УС и 24/11) о обавези израде Програма имплементације Просторног плана Републике Србије (у даљем тексту: Програм). Истим законом дефинисана је обавеза израде Програма у року од једне године од дана ступања на снагу плана. Овај члан, заједно са чланом 59. истог закона, је обавезао обрађивача Програма и на сврху и садржај овог документа. Програм је, сагласно наводима у тексту Програма ("Сл. гласник РС", бр. 102/11) "... урађен поштујући све остале одредбе из закона а у активној сарадњи са свим актерима (надлежни органи, организације и институције) од којих зависи остварење планских решења односно стратешких приоритета и пројеката који би морали да буду у целини или делимично остварени у периоду до 2015. године. На овај начин се по први пут у Републици Србији отвара пут ка одговорном приступу остварењу најзначајнијег стратешко-развојног документа какав је Просторни план Републике Србије (у даљем тексту: ППРС), односно ка трајном праћењу и оцењивању извршења стратешких приоритета и пројеката, усвојених ППРС-ом, у после-планској фази."

<sup>3</sup> Извештај о остваривању ППРС и стању просторног развоја 2013, РАПП, Београд, 2014.

### Статус стратешких пројеката ППРС у периоду 2011-2013.

Статус стратешког пројекта У периоду 2011-2013	Реализација стратешких пројеката	
Постоји напредак у реализацији	74	59%
Активности на реализацији тренутно стагнирају	30	24%
Нема напретка или подаци нису достављени	21	17%

(Извор: Извештај о остваривању ППРС и стању просторног развоја 2013, РАПП, Београд, 2014.)

Имајући у виду да од реализације стратешких државних пројеката зависи и реализација бројних других пројеката на регионалном и локалном нивоу, онда је сасвим сигурна и значајна каузалност по вертикали, што казује да су планске одлуке и њихова провера предмет непрестаног усклађивања са потребама, тренутним и очекиваним условима и променама, и да се, очито потребна ревизија планских приоритета (одлука), не може вршити без координације како међу секторима, тако и међу различитим нивоима вертикалне јурисдикције (нижи нивои су принуђени да усклађују своје приоритете и динамику њихове реализације са државним пројектима јер су део ширег, државног/регионалног система у оквиру кога се развијају и функционишу).

Сам апел за "континуалном координацијом и синергијом активности међу кључним развојним субјектима на Републичком нивоу" (међуинституционална координација) у Извештају о остваривању ППРС и стању просторног развоја 2012 (РАПП, 2013)<sup>4</sup>, очито да без конкретних других предлога и мера не може да допринесе унапређењу стања.

### ИСКУСТВА ИЗ ДОМАЋЕ ПРАКСЕ 2

#### Анкетни упитници као замена за сарадњу и координацију при изради Програма имплементације РПП

Посебан проблем у случају РПП је што имплементациони механизми/мере нису садржани у самом планском документу већ се спровођење ове врсте планског документа врши путем посебних програма имплементације који се доносе након усвајања регионалног плана.<sup>5</sup> Начин и поступак израде Програма имплементације прописани су у

<sup>4</sup> Извештај о остваривању ППРС и стању просторног развоја 2012, РАПП, Београд, 2013.

<sup>5</sup> Имплементација у планским документима се спроводи на два начина:

- **директно** – планови у којима се кроз дефинисање намене земљишта, урбанистичку регулацију и зонирање утиче непосредно на распоред објеката, појава и активности у простору;
- **индиректно** – планови и други документи стратешког карактера у којима се имплементација спроводи кроз усклађивање секторских планских политика, идентификацију конфликта и интереса, њихово праћење и усклађивање.

Директна имплементација се спроводи кроз урбанистичке планове, као и просторне планове јединица локалне самоуправе (општине и градови) и просторне планове подручја посебне намене.

Правилнику о садржини, поступку и начину израде докумената просторног и урбанистичког планирања<sup>6</sup>. Осим штуре констатације да се у току израде Програма у седиштима округа организују јавне презентације, Закон и Правилник не садрже друге одредбе које упућују на обавезност координације и консултовања, односно да локални ниво заиста и учествује у припреми имплементационог инструментаријума, чиме се у старту улази у поље неизвесне реализације. Ослањање на праксу, која је у претходном периоду била шаролика и неуједначена, није довољно - на пр. у припреми Програма имплементације једног од првих усвојених РПП, израђивач је јединицама локалне самоуправе са планског подручја доставио упитнике на које 9 од укупно 12 ЈЛС није одговорило, а сличан резултат је био и када су у питању актери имплементације идентификовани на државном нивоу – од 35 актера одговорило их је свега 15! Носилац израде и израђивач Програма имплементације су и поред таквог исхода своје ангажовање сматрали довољним и Програм имплементације упутили у поступак стручне контроле, не устручавајући се да у исти упишу и ставове попут следећег: "Одговорност за реализацију наведених активности и пројеката сноси орган или организација на републичком, регионалном или локалном нивоу управљања, која прати реализацију стратешког приоритета по фазама (уколико их има), и о томе припрема годишњи извештај који ће се уграђивати у Годишњи извештај о остваривању РПП." Питање постављено током стручне контроле од стране представника министарства надлежног за послове урбанизма о томе да ли је (само) прописивање овакве обавезе Програмом имплементације (ПИ) довољно да се обезбеди да органи и организације са различитих нивоа управљања прате спровођење и о томе припремају извештаје иако се у припрему ПИ нису претходно ни укључили потпуно је било оправдано. Дописивање са ЈЛС путем слања и попуњавања упитника не може се оквалификовати као сарадња и координација, нити може да их замени.

### **ИСКУСТВА ИЗ ДОМАЋЕ ПРАКСЕ 3**

#### **Координација у смеру "одоздо-на горе" у поступку израде и доношења Регионалног просторног плана за подручје Подунавског и Браничевског управног округа<sup>7</sup>**

Координација у смеру "одоздо-на горе" у планском поступку није на посебан начин разрађена кроз решења ЗПИ, али се практикује од стране појединих обрађивача планских докумената, односно, део је тзв. **методолошког обрасца** који се може приказати на следећи начин:

Приликом израде РПП примењен је интегрални метод где су равноправно и међузависно посматране три основне димензије просторног развоја: физичко-еколошка,

---

Индијектна имплементација се спроводи кроз ППРС и регионалне просторне планове, као и преко низа секторских стратегија. За индијектну имплементацију просторних планова је осмишљен документ који се у складу са Законом о планирању и изградњи назива Програм имплементације.

<sup>6</sup> "Сл. гласник РС", бр. 64/2015

<sup>7</sup> РПП је донет 2015. године посебном Уредбом о утврђивању Регионалног просторног плана за подручје Подунавског и Браничевског управног округа ("Сл. гласник РС", бр. 8/15)



економска и социјално-културна и то у реалном и планираном контексту развоја округа и уз претпостављени институционално-управни оквир. Међузависност је постављена тако да помаже остварењу појединих секторских пројеката: одрживост (животна средина, природна добра, села и градска насеља, коришћење земљишта), идентитет (природни ресурси, становништво и мрежа насеља, културна баштина), приступачност (саобраћај, техничка инфраструктура, јавне службе) и конкурентност (економија, пољопривреда, индустрија, туризам), али и **хоризонталној и вертикалној координацији** код планирања и програмирања активности на територији округа, појединачних општина и ширем регионалном окружењу.

Просторни план је урађен на основу реалног сагледавања потенцијала и слабости постојећег стања и могућности и ограничења будућег развоја.

Методолошки образац који је примењен у изради Просторног плана је организован тако да су уважени следећи постулати:

- детаљно упознавање потенцијала и ограничења округа као целине, али и свих појединачних насеља и њихових атара;
- пажљиво вредновање свих капацитета и просторних ресурса и вредности;
- интегрални третман економске, социјалне и физичко-еколошке димензије развоја и њихов међуутицај на просторни и укупни развој округа;
- сагледавање трансграничних међузависности са окружењем и пре свега са суседном Румунијом;
- активно учешће и сарадња грађана, општинских/градских органа управе, јавних предузећа, ресорних министарстава, републичких агенција и других организација

Као доказ да је овакав образац и примењен, у оквиру аналитичко-документационе основе, осим законом прописаних, као што су акти који документују процес, услови и ставови надлежних институција - јавних и комуналних предузећа и сл, приложени су и:

- анкете са ставовима о проблемима и развојним могућностима;
- посебно припремљени "упитници намењени привредним организацијама", и
- ставови и подаци надлежних општинских и републичких институција.

Такође, план је узео у обзир **решења из важећих просторно - планских основа (докумената)** – како из ППРС, тако и из већег броја планова подручја посебне намене<sup>8</sup>, у њега су **инкорпорирани смернице и опредељења већег броја националних стратешких докумената са просторним утицајима<sup>9</sup>**, као и **документи локалног нивоа**,

---

<sup>8</sup> Просторни план подручја Националног парка "Ђердап" ("Службени гласник РС", број 34/89); Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Националног парка "Ђердап" ("Службени гласник РС", број 43/13); Уредба о утврђивању Просторног плана подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75, деоница Београд - Ниш ("Службени гласник РС", бр. 69/03 и 121/14); Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Костолачког угљеног басена ("Службени гласник РС", број 1/13); Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене међународног пловног пута Е80 - Дунав (Паневропски коридор VII); Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Система продуктовода кроз Републику Србију (Сомбор - Нови Сад - Панчево - Београд - Смедерево - Јагодина - Ниш), ("Службени гласник РС", број 19/11).

<sup>9</sup> Национална стратегија одрживог развоја ("Службени гласник РС", број 57/08); - Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године ("Службени гласник РС", број 4/08); - Стратегија развоја туризма

*представљени кроз просторне планове општина/градова са подручја Просторног плана;, стратегије локалног развоја и остале локалне секторске документе.*

---

Републике Србије ("Службени гласник РС", број 91/06); - Стратегија развоја електронских комуникација у Републици Србији од 2010. до 2020. године ("Службени гласник РС", број 68/10); - Стратегија за прелазак са аналогног на дигитално емитовање радио и телевизијског програма у Републици Србији ("Службени гласник РС", бр. 52/09, 18/12 и 26/13); - Стратегија развоја шумарства Републике Србије ("Службени гласник РС", број 59/06); - Одлука о утврђивању Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године ("Службени гласник РС", број 44/05); - Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године ("Службени гласник РС", број 29/10); - Уредба о утврђивању водопривредне основе Републике Србије ("Службени гласник РС", број 11/02); - Програм развоја шумарства на територији Републике Србије за период 2011. до 2020. година - Нацрт (2011), Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде - Управа за шуме; - Социо-економска анализа Браничевско-Подунавског региона, Municipal Support Programme North East Serbia - MSP-NE SRBIJA (Програм подршке општинама северо-источне Србије), 2009; - Мастер план туристичке дестинације "Стиг - Кучајске планине - Бељаница", Научно-истраживачки центар Економског факултета, Београд, 2007, и сл,

**ИСТРАЖИВАЊЕ –  
ИНТЕРВЈУ И АНКЕТА**

## Акценти из интервјуа и анкетних упитника

Како би се скренула пажња на спорна питања која се као таква јављају у пракси а нису означена у теорији, односно за добијање вредносних судова, ставова и мишљења у вези са институтом одобрења плана у Србији, реализовано је и посебно истраживање коришћењем технике тзв. *полу-структурисаног интервјуа*, које је допуњено попуњавањем *анкетног упитника* са осам постављених (отворених) питања.<sup>1</sup> Интервјуи<sup>2</sup> су реализовани у 2015. и почетком 2016. године, а анкета је обављена у периоду од 10. до 16. марта 2016. године. Интервјуисано је, односно анкетирано, укупно 43 професионалца у области просторног и урбанистичког планирања запослених у локалној самоуправи (носиоци израде планских докумената), ресорном министарству, укључујући и делегиране представнике других ресора (вршиоци контроле усклађености) и јавним урбанистичким и другим предузећима из ове области (обрађивачи планских докумената - одговорни планери/урбанисти), за које је сматрано да поседују професионално искуство и знање којим могу да допринесу истраживању. Сви подаци који су прикупљени међусобно су упоређени у циљу достизања што је могуће већег степена сигурности при доношењу аналитичких закључака, а упоређивањем података добијена је вишедимензионална верификација.<sup>3</sup> Поједини, нарочито занимљиви, су у виду својеврсних *акцената* инкорпорирани у одговарајуће делове текста дисертације, а у овом прилогу приказана су и друга различита виђења доприноса института одобрења плана, посматрана, пре свега, кроз улогу и значај државне Комисије за контролу усклађености и њеног рада:

**Шири видци** - чланови Комисије су обично експерти који боље познају планске основе ширег подручја (нивоа) и користе боље познавање приоритета Владе и конкретних сектора, те својим знањем доприносе да плански оквири буду усклађени.

**Решавање спорних питања** - Питања која не могу да буду решена током израде плана из различитих разлога (недостатак релевантих информација, података, истраживања везаних за закључивање, сукоби на локалном нивоу, непостојање консензуса и сл, немогућност да се обаве консултације са другим имаоцима јавних овлашћења који дају услове, мишљења и сл.) разматрају се на седници комисије и тражи се решење. Комисија има могућност да својим ауторитетом сазове и представнике других

---

<sup>1</sup> Планирано је спровођење 30 интервјуа али је, због немогућности реализације у наведеном обиму спроведено укупно 17 интервјуа, док су остали одговори/ставови прикупљени на основу анкетног упитника у писаној форми (укупно 26). Обе примењене технике истраживања – и интервју и анкета - припадају техникама вербалне комуникације – конкретно, вербалној усменој и писменој комуникацији.

<sup>2</sup> У питању су индивидуални интервјуи

<sup>3</sup> Методом анализе садржаја и методом наративне анализе исказа, подаци прикупљени анкетом и интервјуом су најпре груписани, а потом анализирани и систематизовани у посебне целине.

ресора и да од њих затражи да се укључе у решавање проблема из њихове надлежности, да омогући комуникацију и сл, што обрађивачи и локални ниво често не успевају. Ако питања не могу да буду решена на овом нивоу, онда се она преносе на виши ниво – захтева се да се размотре у међуминистарском контакту или се решавају на седници Владе и сл.

**Међусобна размена информација** - Читав поступак се користи и као канал за преношење информација са државног нивоа које би требало да се спроведу на нижем нивоу управе (усмеравање процеса спровођења националне политике на локалном нивоу), јача се заједништво и сл. Размена је двосмерна – и држава се упознаје са проблемима локалног нивоа, али исто тако и са могућностима њиховог решавања, као и са примерима добре праксе који се касније преносе и примењују у другим сличним случајевима.

**Чувар процеса** - Одобрење плана се јавља као гарант да ће плански процес одржати довољан квалитет, а такође кроз рад и закључке комисије наглашава се где је управљање планским процесом могло да буде боље и квалитетније, што омогућава локалним заједницама да на то обрате више пажње у будућем деловању. Контролом поступка чува се и законитост, демократичност и сл...

**Праћење спровођења националне политике просторног/урбаног развоја у ЈЛС<sup>4</sup>** - Кроз поступак контроле законитости, министарство се ближе упознаје са проблемима у спровођењу утврђене политике на локалном нивоу, има могућност да реагује, да одређене механизме коригује и да спровођење јавне политике усмерава. Циљ је и побољшање кохерентности јавне политике.

**Спречавање коруптивних радњи** - У одређеним случајевима, кроз контролу усклађености се покаже да је циљ планских радњи и стицање различитих материјалних и других користи оних који имају моћ, те се кроз поступак такве намере ограничавају и санкционишу – не(из)давањем сагласности на такве планске документе.

**Правна сигурност** - Када су у питању различита партнерства путем којих се плански документ реализује, улога одобрења плана се огледа у томе што актери укључени у реализацију планских решења сматрају да се провером од стране државе и сагласношћу/одобрењем плана добија и одређена подршка за реализацију и, искуство казује, "лакше" улазе у инвестирање

---

<sup>4</sup> Појам **јавна политика** је сложен и не постоји у свим језицима. Јавна политика је приступ решавању неког проблема или побољшању неке ситуације. Она је често уграђена у закон или пропис, или чак у већи број закона и прописа, мада то није правило. На пример, влада може да објави и да је њен главни циљ у спољној политици приступање НАТО или да развија јавну политику помоћи малим и средњим предузећима кроз спој пореских и инвестиционих мера и сл. (OECD, 2007).

**Превенција јавног интереса** - Значајне друштвене промене које су се у Србији догодиле у претходној деценији довеле су до пораста случајева угрожавања јавног интереса. Локалне заједнице, из различитих разлога, нису увек у могућности да се изборе са различитим покушајима угрожавања јавних површина, садржаја и објеката, те се тзв. виши управни ниво кроз поступак давања сагласности појављује као инстанца која то може да предупреди. Примера промене намене површина/земљишта из веома често нејасних и доказа непоткрепљених разлога је у условима плурализма интереса и фрагментације актера који те интересе имају, све више. Таквим притисцима локалне заједнице нису у стању увек да се одупру и процес спроводе, очекујући да ће он на инстанци одобрења плана да буде обустављен.

**Заштита интереса грађана** - Интереси и права грађана веома често могу да буду планским активностима локалних заједница угрожени на непримерен начин, те је инстанца одобрења плана један од могућих начина да се њихови ставови посебно/додатно размотре, а што доприноси остваривању владавине права и поверења у институције државе. Веома често, инерција, својствена административној управи, и резервисаност управе, отежавају грађанско учешће, те се решења траже на другој страни, од више инстанце - министарства, надлежног органа АП.

**Владавина права** - Чести су и примери недовољне доследности у деловању органа управе и у вези са тим једнакости у опхођењу на које се указује од стране становника одређених локалних заједница, а нарочито везано за рад локалних органа и КзП ЈЛС током јавног увида и у поступку одлучивања по примедбама из јавног увида. Неповерење у органе локалној самоуправи резултује указивањем на конкретне случајеве министарству, које, пре него оконча поступак контроле усклађености и давања сагласности, има могућност да за добијање конкретних чињеница затражи од носиоца израде плана релевантне информације и о томе упозна заинтересоване грађане. То доприноси остваривању владавине права и јача поверење грађана у институције државе.

**Подршка планерима** - Без обзира на искуство и знање, стручњак и локална управа углавном не могу да имају увид у целину догађања везаних за шире подручје. Укључивањем надлежних државних институција кроз рад Комисије унапређују се квалитет планирања просторног/урбаног развоја локалног нивоа и доприноси имплементацији.

**Равнотежа интереса** - Одговори (а и искуство) казују да стручњаци веома често нису аутономни у односу на политичко-економске структуре, те да су без других инструмената контроле изложени притиску инвеститора и сл. да донесу одлуке које нису увек у складу са правилима струке и интересима заједнице. Ангажовање државе је

подршка стручњацима у доношењу професионалних одлука, што омогућава неопходну равнотежу интереса у процесу урбанизације.

**Изградња и јачање капацитета локалног нивоа** - Кроз поступак одобрења плана, рад на седници за контролу усклађености, се указује на примере добре праксе, на квалитетна решења, потребне корекције на локалном нивоу и сл. Искуство казује да носиоци израде плана и обрађивачи плана поступају увек са већим нивоом пажње када су у питању плански документи који подлежу обавези прибављања сагласности него када се процес води искључиво у локалу. Стога, чак и да до контроле усклађености и не дође, постоји могућност да је квалитет читавог планског поступка виши и да су решења примерена формалним захтевима.

**Индикатор (показатељ) остварене хоризонталне и вертикалне координације у планском поступку.** Провером прибављања услова, упознавањем са учешћем ималаца јавних овалашћења у поступку израде плана сл, затим информисањем о успостављеној сарадњом са суседним подручјима, сарадњом са вишим управним нивоима (давање услова надлежног министарства и сл), може се закључивати о реализованој хоризонталној и вертикалној сарадњи, па и о квалитету те сарадње. Ова два начела су изворна начела у поступку интеграције, што је један од основних постулата у планирању.

**Место дијалога** – Већина испитаника је као позитивно запажање истакла тзв. дијалог, који није само обичан разговор између стручњака/управа, већ нас све заједно и одгаја. У том смислу локалне заједнице сматрају и да би **већа посвећености** обављању овог посла од стране државе била знатно корисанија за све. Оцењују се и да се поступак веома често обавља сасвим формално, а да су њихова очекивања знатно већа.

**Шанса за "ре-координацију"** - Из разлога уочених/констатованих недостатака у претходно оствареној хоризонталној и вертикалној координацији, поступак одобрења плана види се као могућност за "поправке" учињених пропуста, односно својеврсна шанса за "ре-координацију"<sup>5</sup>. Наиме, у даљи поступак се неће ићи пре него се консензусом утврди како је могуће и најприхватљивије превазићи одређене недостатке - кроз поновне контакте, сарадњу и сл, или то није потребно за окончање планских одлука.

---

<sup>5</sup> Неологизам – савремени језик не познаје овај појам, али је предложен како би се појаснила могућност утицаја на недовољно усклађене развојне мере у планском документу кроз поступак одобрења плана .

### **Посебна питања:**

**Управљање простором** - Усредсређеност на правну и планску усклађеност не може да постане замена за бригу о стварној садржини планског деловања, те се повремено чини да држава прекорачује своја овлашћења, односно залази у надлежност локалних заједница. Несумњиво је да таквих излета има, али се веома често догађа и да су они оправдани. Пажња на правним и формалним аспектима и коментарисање техничких и стилских питања, а не на суштини планског деловања на одређеном простору и анализу ефеката таквог деловања, је лоша, јер грешке у простору доводе до често несагледивих последица. Наравно да контрола није и не треба да буде свемогућа, те се пажња треба усмерити на раније фазе поступка у којима напоре треба усмерити на побољшање координације. Очекивања да се поступком контроле реше сва нерешена питања из претходних фаза планског процеса су нереална.

**Нереална очекивања** - Из одговора појединих локалних самоуправа и обрађивача планова веома често се закључује да су њихова очекивања од поступка одобрења плана поприлично нереална, односно да се овим поступком могу исправити сви недостаци којима је "колевка" на локалном нивоу – пре свега се мисли на арбитражање у решавању проблема везаних за различите интересе који су локалног карактера, или су пак део обавеза између обрађивача и носиоца израде планских докумената – па чак и око измиривања потраживања око планског документа (наплата) и сл!. Посредно, овакви ставови указују на недовољно присуство правне државе у различитим деловима система, а који пак имају утицај и на ову област и који слабе систем у целини.

\*\*\*

Кроз поступак контроле планских докумената и давање сагласности доприноси се правној сигурности (свих) актера у процесу; унапређује се ниво демократичности и поспешује сазнајни процес промена; обезбеђује се легитимитет и боље усклађивање одлука; повећава се ниво друштвене прихваћености планова; елиминишу се потенцијални конфликти у простору и унапређује се квалитет планирања/планских докумената; јача и поверење (локалног) становништва у доношење одлука, односно, постижу се значајнији ефекти планирања и извесније спровођење планова.



## АНКЕТНИ УПИТНИК

1. По Вашем мишљењу, која је сврха и циљ поступка контроле усклађености и давања сагласности на планске документе локалног ниво од стране државе, односно АП?<sup>6</sup>

*Образложите укратко (до 500 карактера)*

2. Сматрате ли да је у данашње време институт одобрења плана/контроле усклађености анахрон или је и даље потребан и неопходан? Због чега?

*Образложите укратко (до 500 карактера)*

3. По Вашем мишљењу, какав је постојећи законски оквир контроле усклађености планских докумената и где видите могуће проблеме?

*Образложите укратко (до 500 карактера)*

4. Које су могућности за побољшање легислативног оквира?

*Образложите укратко (до 500 карактера)*

5. Како оцењујете постојеће планске оквире вишег нивоа (ППРС, РПП, ППППН) са којима се врши усклађивање локалних планских оквира и где видите могуће проблеме?

*Образложите укратко (до 500 карактера)*

6. По Вашем мишљењу, каква је координација и комуникација између државе/АП и локалне самоуправе у домену реализације овог законског решења? Где видите проблеме?

*Образложите укратко (до 500 карактера)*

7. Које је Ваше виђење могућности за побољшање/унапређење актуелне праксе?

*Образложите укратко (до 500 карактера)*

8. Наведите оно што нисте питани, а мислите да је важно (до 500 карактера)

---

<sup>6</sup> Подсећања ради, сагласно важећем законском решењу, контрола појединих планских докумената локалног нивоа је *двостепена* – врши се од стране КзП ЈЛС, али исто тако и од стране надлежног државног органа (министарство), односно надлежног органа АП, који на те планске документе даје сагласност.

## **Списак институција/организација са чијим представницима су реализовани интервјуи и анкетно истраживање**

### Републички органи:

1. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за просторно планирање и урбанизам - Одељење за планирање просторног и урбаног развоја
2. Завод за заштиту природе Србије
3. Републички завод за заштиту споменика културе - Београд
4. ЈП Путеви Србије

### Покрајински органи:

1. АП Војводина - Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине

### Локални органи управе:

1. Град Београд - Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове
2. Град Ниш - Управа за планирање и изградњу
3. Град Крагујевац - Градска управа за просторно планирање, урбанизам, изградњу и заштиту животне средине
4. Град Врање - Секретаријат за урбанизам и имовинско-правне послове
5. Град Ужице - Градска управа за урбанизам, изградњу и имовинско-правне послове
6. Град Нови Сад - Градска управа за урбанизам и стамбене послове
7. Град Суботица - Секретаријат за грађевинарство
8. Град Шабац - Одељење за урбанизам
9. Општина Књажевац - Одељење за урбанизам, комунално-стамбене и имовинско-правне послове
10. Општина Кладово - Одељење за урбанизам, грађевинарство и послове управног надзора
11. Општина Рашка - Одсек за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и заштиту животне средине општине Рашка

### Јавна и друга урбанистичка предузећа и организације:

1. ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад
2. Урбанистички завод Београда, ЈУП, Београд
3. ЈП Дирекција за изградњу, урбанизам и грађевинско земљиште, Смедерево
4. ЈП Паланка стан, Смедеревска Паланка
5. ЈП Дирекција за урбанизам, Крагујевац
6. ЈП Завод за урбанизам, Ниш
7. ЈП Урбанизам, Завод за урбанизам Нови Сад
8. ЈП Градац, Чачак
9. ЈП Дирекција за изградњу града Пожареваца, Пожаревац
10. ЈП Дирекција за урбанизам и изградњу Лесковац
11. ЈП Дирекција за изградњу - Ужице
12. ЈУП План Шабац
13. Центар за планирање урбаног развоја - ЦЕП, Београд
14. Југословенски институт за урбанизам и становање - Југинус, Београд,
15. АРХИПЛАН д.о.о. за планирање, пројектовање и консалтинг, Аранђеловац

### Научне установе – факултети, институти:

1. Универзитет у Београду – Географски факултет
2. Универзитет у Београду – Архитектонски факултет
3. Институт за архитектуру и урбанизам Србије - ИАУС, Београд

## **БИОГРАФИЈА АУТОРА**

Зоран Радосављевић се родио 16. јуна 1966. године у Петровцу на Млави, где је завршио основну и средњу школу. Дипломирао је и магистрирао на Географском факултету Универзитета у Београду, смер Просторно планирање. Специјалистичке студије из области инжењерства заштите животне средине похађао је на Техничком факултету Универзитета у Новом Саду.

Дуже од две деценије запослен је у државној управи у министарствима ресорним за просторно планирање и урбанизам.

Један је од оснивача Асоцијације просторних планера Србије, а у два мандата (2000-2004, 2004-2008) био је члан Председништва Асоцијације и председник Комисије за законодавство. За председника Асоцијације просторних планера Србије изабран је 2014. године. Члан је Удружења урбаниста Србије и Председништва Друштва урбаниста Београда. Био је члан Савета Салона урбанизма.

Поседује лиценцу одговорног планера и одговорног урбанисте Инжењерске коморе Србије. Судски је вештак за област Архитектура – ужа специјалност: Урбанизам и просторно планирање, при Министарству правде. Члан је Комисије за стандардизацију географских имена Републике Србије.

Обављао је функцију председника Управног одбора Републичке агенције за просторно планирање (2006-2009). Представник Републике Србије у Комитету високих функционера Европске конференције министара надлежних за просторно/регионално планирање (CSO-CEMAT) при Савету Европе био је у периоду од 2005. до 2012. године.

Објавио је самостално или у коауторству већи број стручних и научних радова из области просторног, урбанистичког и енвајронменталног планирања. Учествовао је у изради просторних и урбанистичких планова. Био је члан Синтезног тима за израду Стратегије просторног развоја Републике Србије (2009).

Јавно је похваљиван и награђиван за професионално ангажовање.

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани мр Зоран Ј. Радосављевић

број уписа \_\_\_\_\_

**Изјављујем**

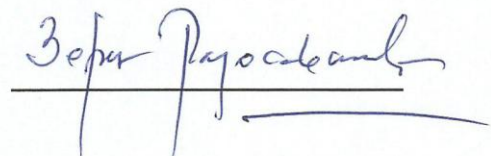
да је докторска дисертација под насловом

**Институт одобрења плана у Србији: примена и перспектива развоја**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

**Потпис докторанда**

У Београду, 16.05.2016. године

  
\_\_\_\_\_

Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Зоран Радосављевић

Број уписа \_\_\_\_\_

Студијски програм ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Наслов рада ИНСТИТУТ ОДОБРЕЊА ПЛАНА У СРБИЈИ:  
ПРИМЕНА И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВОЈА

Ментор проф. др Велимир Шећеров

Потписани: мр Зоран Ј. Радосављевић

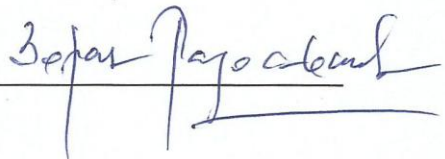
изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис докторанда**

У Београду, 16.05.2016. године

  
\_\_\_\_\_

Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**Институт одобрења плана у Србији: примена и перспектива развоја**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

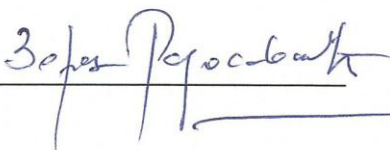
Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 16.05.2016. године



Zoran Petrović

1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.