

# НОВИ ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ VIS-A-VIS ИЗАЗОВА И ПРОБЛЕМА УРБАНОГ РАЗВОЈА

Припремљено за скуп: Просторни план и његова имплементација  
у светлу постојећег и нацрта Новог Закона о планирању

Професор др Милица Бајић Брковић  
Архитектонски факултет, Универзитет у Београду

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА

- Недовољно контролисани и усмеравани процеси урбанизације
- Субурбанизација градова у Србији
- Концентрација становника у градовима и недовољна искоришћеност искоришћеност постојеће мреже насеља
- Развојна стагнација градова у контексту регионалне стагнације или назадовања постојеће мреже насеља
- Угроженост еколошког природног и урбаног окружења
- Угроженост природних и културних вредности
- Угроженост зона и подручја у којима се не може градити
- Радне зоне у фази трансформације

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

- Одсуство заштитних мера или реализације мера заштите
- Нехигијенска градска подручја
- Неусклађеност између саобраћајне мреже и намена простора, односно његове изграђености
- Пренамена пољопривредног земљишта за изградњу и изградња на постојећем пољопривредном земљишту
- Губљење зелених и отворених простора унутар градског ткива и угроженост јавних простора
- Непознавање или невољност прихватања филозофије одрживости
- Ad hoc замене грађевинског фонда, одсуство стандарда, јасне улоге планирања, поштовања планских решења, феномен „инвеститорског урбанизма“

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## **ВИЗИЈА**

ПРИВРЕДНО И ИНФРАСТРУКТУРНО РАЗВИЈЕНА И ИНТЕГРИСАНА У ЕВРОПСКИ ПРОСТОР, СА ТЕРИТОРИЈАЛНО УСКЛАЂЕНИМ ДЕМОГРАФСКИМ, РУРАЛНИМ И УРБАНИМ РАЗВОЈЕМ, КВАЛИТЕТНОМ ЖИВОТНОМ СРЕДИНОМ И ПРЕПОЗНАТЉИВОМ ПРИРОДНОМ И КУЛТУРНОМ БАШТИНОМ (РЗР, Е. Јакопин)

са

НИЗОМ ЦИЉЕВА КОЈИ ГРАДОВЕ ПОСМАТРАЈУ КАО РЕСУРС И КАПИТАЛ  
И КОЈИ ГРАДОВЕ СТАВЉАЈУ У ЖИЖУ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ОДГОВОРИ НА ПРОБЛЕМЕ И ИЗАЗОВЕ

**1. Одрживи развој који се остварује кроз интеграцију и унапређивање економског, еколошког, социјалног и просторно- физичког развоја**

То значи обезбеђивање таквог просторног развоја градова и насеља који ће заједно са заштитом и унапређењем животне средине, одрживим начином коришћења ресурса, заштитом градитељског наслеђа и очувањем других природних и створених вредности, омогућити задовољавање потреба садашњих као и будућих генерација

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ОДГОВОРИ НА ПРОБЛЕМЕ И ИЗАЗОВЕ

2. Планирање и подстицање стварања полицентричног развоја кроз квалитативне и функционалне веза између градова и насеља
3. Препознавање сопствених компаративних развојних предности и њихове везе са просторним развојем и изградњом градова
4. Заустављање нерационалног ширења градова и насеља, и установљавање уравнотеженог и квалитативног односа између два простора: изграђеног или оног који може бити предмет градње, и неизграђеног, односно оног који не може бити предмет изградње, или може бити под одређеним условима

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ОДГОВОРИ НА ПРОБЛЕМЕ И ИЗАЗОВЕ

5. Развој који омогућава смањивање односно рационално ангажовање природних и створених ресурса, и успостављање равнотеже између улазних и излазних вредности приликом одлучивања о просторном развоју и изградњи градова и насеља
6. Рехабилитација девастираних и напуштених подручја, и поновно ангажовање простора некадашњих а сада напуштених индустријских или производних комплекса ("brown-fields") у сарадњи свих заинтересованих актера: јавног, приватног сектора као и цивилног друштва
7. Заштита јавног интереса, јавних добара и јавног простора

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ОДГОВОРИ НА ПРОБЛЕМЕ И ИЗАЗОВЕ

8. Опремљеност територије техничком инфраструктуром која омогућава лакшу доступност радним местима и јавним службама
9. Очување и унапређење еколошког квалитета урбаног и изванурбаног окружења. Подстицање „зеленог урбанизма“ и „зелене архитектуре“
9. Очување, заштита и креирање нових отворених односно јавних простора у градовима и насељима
10. Очување, заштита и нова употреба културних заштићених и амбијенталних вредности

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## **МОДАЛИТЕТИ ЗА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ ОДГОВОРА НА ПРОБЛЕМЕ**

1. Стратегија просторног развоја на националном нивоу која интегрише и стратегију урбаног развоја
2. Стратегије просторног развоја на регионалном/локалном нивоу са одговарајућим решењима за развој градова и насеља
3. Секторске стратегије развоја
4. Планирање
5. Регулатива
6. Политике
7. Дефинисање одговорности и партнерског односа и сарадње између актера који креирају простор

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

**КАКВЕ И КОЈЕ КАПАЦИТЕТЕ ЗА РЕАГОВАЊЕ  
НА ПРОБЛЕМЕ УРБАНОГ РАЗВОЈА И УПРАВЉАЊЕ  
ОДГОВОРИМА ИМА НАЦРТ ЗАКОНА  
О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА, ГРАЂЕВИНСКОМ  
ЗЕМЉИШТУ И ИЗГРАДЊИ?**

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## У ОЦЕНИ КАПАЦИТЕТА:

1. Циљ доношења закона vis-à-vis онога што је предмет регулисања
2. Модалитети које Закон предвиђа за регулисање предметне материје
3. Инструменти које Закон предвиђа односно ангажује vis-à-vis онога што је предмет регулисања
4. Дефинисање веза између носиоца одговорности за поједине нивое бављења простором, као и веза између различитих нивоа планирања и врста планова

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ЦИЉ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА VIS-À-VIS ПРЕДМЕТА РЕГУЛИСАЊА

### Чл. 3

Основни циљ овог закона је да обезбеди стручно, рационално, естетско, одрживо и уређено **КОРИШЋЕЊЕ** земљишта, објеката, инфраструктуре и услуга

Требало би:

Основни циљ Закона је да,

1. Уреди **ОДНОСЕ** између различитих корисника простора
2. Обезбеди **ОДРЖИВО КОРИШЋЕЊЕ РЕСУРСА**, природних и створених, и
3. Обезбеди **ОДРЖИВО И УРЕЂЕНО КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА**, објеката, инфраструктуре и услуга, и заштити природна и створена добра

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## **МОДАЛИТЕТИ КОЈЕ ЗАКОН ПРЕДВИЂА ЗА РЕГУЛИСАЊЕ ПРЕДМЕТНЕ МАТЕРИЈЕ**

ПРОСТОРНИ ПЛАН РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ је дефинисан као документ који “има стратешко-развојну и општу развојну функцију” (чл. 16), и садржи (*inter alia*) “начела и циљеве просторног развоја на основу природних, геолошких, привредних, друштвених, културних и еколошких услова” и “организацију просторног развоја са смерницама и приоритетима за остваривање циљева просторног развоја”. (чл. 17).

**ППРС својим садржајем не гарантује став о његовој стратешкој природи и не дефинише модалитете којим се стратешки документи спроводе**

**Градове, односно урбани развој експлиците не помиње, нити их ставља у ред оних који чине капитал територије и њен развојни ресурс**

**Питање инструмената оставља отворено**

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## МОДАЛИТЕТИ КОЈЕ ЗАКОН ПРЕДВИЂА ЗА РЕГУЛИСАЊЕ ПРЕДМЕТНЕ МАТЕРИЈЕ

РЕГИОНАЛНИ ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ “уз уважавање специфичних потреба које произилазе из регионалних посебности, разрађује циљеве просторног уређења и одређује рационално коришћење простора, у складу са суседним регионима и општинама” (чл. 23) и садржи низ одредница које се тичу просторне организације градова, као и програм мера за спровођење основа просторног развоја региона .

Регионални ниво је место које је Закон предвидео за разматрање проблематике и доношење решења који се тичу урбаног развоја, али:

- (1) Рестриктивно разматра градове и насеља, тј. само мрежу централних насеља регионалног значаја, и**
- (2) Индиректно третира већину релевантних урбаних питања кроз њихово разматрање на нивоу региона**
- (3) Имплементација РПП се спроводи кроз даљу хијерархију планова, док се остали модалитети за спровођење не предвиђају**

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## МОДАЛИТЕТИ КОЈЕ ЗАКОН ПРЕДВИЂА ЗА РЕГУЛИСАЊЕ ПРЕДМЕТНЕ МАТЕРИЈЕ

УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН НАСЕЉА-ПРОСТОРНИ ПЛАН ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ се доноси за територију општине, односно града и одређује смернице за развој делатности и намену површина, као и услове за одрживи и равномерни развој на подручју општине, односно града

УПН односно ППЈЛС,

- (1) Немају стратешки карактер па се стратегијом просторног развоја и не баве, већ уређивањем и изградњом
- (1) Не базирају на принципима интегралног планирања и у складу са принципима одрживог развоја интегрисаног простора, већ су по карактеру и садржини строго физички

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## МОДАЛИТЕТИ КОЈЕ ЗАКОН ПРЕДВИЂА ЗА РЕГУЛИСАЊЕ ПРЕДМЕТНЕ МАТЕРИЈЕ

УПН односно ППЈЛС,

- (1) Има капацитет да дефинише решења за низ питања и проблема урбаног развоја напред дефинисаних, и то превасходно оних који се разрешавају кроз физичка решења и препознају кроз физички мерљиве величине (усклађивање намена у простору или дефинисање решења за заштиту јавних простора)**
- (2) Не баве се инструментима за спровођење плана изузев оних који се препознају као традиционални просторни, тј. физички инструменти (правила градње, напр.)**

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ВЕЗА ИЗМЕЂУ РАЗЛИЧИТИХ НИВОА ПЛАНИРАЊА И ВРСТА ПЛАНОВА КОЈИ СЕ ПРОСТОРОМ БАВЕ

Веза између планова се остварује хоризонтално и вертикално.

У случају када планови вишега реда не разматрају проблематику урбаног развоја и у одсуству стратегије урбаног развоја су препуштена локалном нивоу.

**Предности:** проблем се решава тамо где се појављује, ангажман локалних актера, итд.

**Мањкавости:** гро проблема који се манифестује на локалном нивоу су резултат одсуства системских решења, одсуства одговарајућих институција и регулативе, или политика на државном нивоу.

Манифестације на локалном нивоу су предмет куративе а не превентиве или пак планирања развоја

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ОЦЕНА КАПАЦИТЕТА НАЦРТА ЗАКОНА СА СТАНОВИШТА ПРОБЛЕМАТИКЕ УРБАНОГ РАЗВОЈА

1. Ограничени капацитет захваљујући суженом избору модалитета и превасходно ослањање на традиционални инструмент-планове
2. Проблематика урбаног развоја је у хијерархији планова постављена ниско и разматра се детаљно тек на локалном нивоу
3. Локално разматрање урбаних питања је посвећено превасходно питањима уређења простора и изградње, док стратешка компонента изостаје
4. Однос између планских нивоа, као и садржај планова не одражавају филозофију одрживости које је основно начело на које се овај закон позива

# ИЗАЗОВИ УРБАНОГ РАЗВОЈА VIS-A-VIS НОВОГА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ

---

## ПРЕДЛОЗИ

- 1. Проширити избор модалитета и укључити: стратегију на државном нивоу, регионалне и секторске стратегије, а за успешну имплементацију дефинисати улоге различитих политика, регулативе и то нарочито оних које омогућавају међусекторско повезивање. Уврстити и остале инструменте за имплементацију-акционе планове, и сл.**
- 2. Проблематику урбаног развоја ставити у ред приоритетних развојних питања која се разматра и дефинише на највишем државном нивоу**
- 3. Филозофију одрживости операционализовати у складу са капацитетима и потенцијалима Србије и на таквој основи дефинисати оперативне принципе и садржај планова**
- 4. Успоставити принцип кооперативности и сарадње између различитих планских нивоа, као и између актера који креирају простор**