

**70 ГОДИНА  
УРБАНИСТИЧКОГ  
ЗАВОДА БЕОГРАДА**

---

**КЊИГА IV: ЕСЕЈИ**





**70 ГОДИНА УРБАНИСТИЧКОГ  
ЗАВОДА БЕОГРАДА**

**КЊИГА IV  
ЕСЕЈИ**



---

# САДРЖАЈ

## ЗАКОНСКИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА У ПЕРИОДУ 1948-2018.

Сања Ђорђевић, дипл.инж.арх.

8

## О РЕГИОНАЛНОМ ПЛАНИРАЊУ 70-ИХ ГОДИНА У СРБИЈИ

Извод из радног материјала за књигу о регионима

Проф. др Борислав Стојков,  
дипл.инж.арх.

19

## СЕЋАЊЕ НА АКЦИЈУ: ГЕНЕРАЛНИ ПЛАН ИЗ 2003. ЗА 2021.

Проф. др Владимир Мацура,  
дипл.инж.арх.

24

## ЦЕНТРАЛНА ЗОНА БЕОГРАДА - ОД ЕТАПНОГ ПЛАНА ДО ПРОГРАМСКО ПРОСТОРНИХ СТУДИЈА

мр Миодраг Френчак, дипл.инж.арх.

33

## ПЛАНИРАЊЕ И ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ КОМЕРЦИЈАЛНИХ ДЕЛАТНОСТИ И ГРАДСКИХ ЦЕНТРА У БЕОГРАДУ ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

мр Зоран Солујић, дипл.инж.арх.

39

## ЗНАЧАЈ И МЕСТО КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У ПРОЦЕСУ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Соња Костић, историчар уметности

46

## ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАКСИ ПЛАНИРАЊА УРБАНИСТИЧКОГ ЗАВОДА БЕОГРАДА

Александра Везмар, дипл. географ

51

## УРБАНА ГЕОЛОГИЈА

мр Весна Тахов, дипл.инж.геол.

57

## ПРИКАЗ ИНФРАСТРУКТУРНИХ ПЛАНОВА - НЕКАД И САД

Зоран Мишић, дипл.инж.маш.  
Дијана Филиповић, дипл.инж.маш.

66

**КОНТИНУИТЕТ ПЛАНИРАЊА ЗЕЛЕНИХ  
ПОВРШИНА БЕОГРАДА – ИДЕЈЕ,  
ПРОБЛЕМИ, ПРИСТУПИ И РЕШЕЊА**

мр Аница Теофиловић, дипл.инж.пејз.арх.

71

**УТИЦАЈ КОНТЕКСТУАЛНОГ ОКВИРА  
НА ПОЛИТИКУ ГРАЂЕВИНСКОГ  
ЗЕМЉИШТА И УРБАНОГ РАЗВОЈА  
БЕОГРАДА**

др Славка Зековић,  
др Миодраг Вујошевић

79

**ПРОГРАМ ПЕРМАНЕНТНОГ  
ОБРАЗОВАЊА У УРБАНИСТИЧКОМ  
ЗАВОДУ БЕОГРАДА 2001-2002**

др Зоран Ђукановић дипл.инж.арх  
др Ксенија Лаловић дипл.инж.арх

89

**СТВАРАЈУЋИ КУЛТУРНО ДОБРО:  
ПЛАНОВИ УРБАНИСТИЧКОГ ЗАВОДА  
БЕОГРАДА**

др Злата Вуксановић-Мацура,  
дипл.инж.арх.  
маст. Ангелина Банковић,  
историчар уметности

96

**ТРАГОМ ДОКУМЕНАТА:  
УРБАНИСТИЧКЕ ЛАБОРАТОРИЈЕ  
МИЛУТИНА ГЛАВИЧКОГ**

Јелица Јовановић, дипл.инж.арх.

103

**MILUTIN GLAVIČKI I SPLIT**

dr.sc. Ana Šverko, povijesničar arhitekture

109

**ARHITEKTURA ZA SVA MJERILA.  
ZGRADA URBANISTIČKOG ZAVODA  
GRADA BEOGRADA BRANISLAVA JOVINA**

dr.sc. Luka Skansi, povijesničar arhitekture

114



У представљању делатности Урбанистичког завода Београда желели смо да, осим документарног приказа, осврта на планове и личних сећања, подсетимо и на мултидисциплинарност и капацитет професије да кроз стручне есеје, приказе, стручне и научне текстове додатно приближи, осветли или проблематизује важне и актуелне урбанистичке теме. Јавна реч, било да је упућена уско стручној публици, колегама у процесу планирања, управи или најширој јавности, у многоме доприноси разумевању процеса, поступака и догађаја везаних за планирање и изградњу града. Једна од инспирација и озбиљна документација на основу које смо успели да разумемо и представимо значајне периоде у развоју Завода, друштва и Београда био је *Урбанизам Београда*, цењен стручни часопис који су Урбанистички завод и његови водећи стручњаци редовно уређивали и издавали од 1968. до 1981. године.

Избор тема за ову књигу био је једноставан: замолили смо колеге које су се бавиле одређеним урбанистичким питањима или плановима да направе осврт према свом избору. Неки су документарни, неки професионални, неки се тичу ширег контекста планирања и тема које се односе на услове у бившој Југославији и Србији, а неки објашњавају специфичне активности Завода које могу бити генерално поучне за развој урбанистичке професије и унапређење институционалних капацитета. Сви текстови се односе на урбанистичку делатност у ширем смислу и спектар делатности стручњака Урбанистичког завода, правни оквир, различите аспекте и стручне импликације на простор, градове и планове и на просторима бивше Југославије. Такође, у овим текстовима се крију извори и методи савремених урбанистичких и просторних планова, неки аспекти и елементи који обично нису у првом плану

када се пише и говори о урбанизму а без којих ни делатност ни градови не би били целовити и одрживи; осветљавају се процеси настанка и објашњавају методи примењени у важним градским плановима, што такође није довољно познато ни стручној ни широј јавности. Истражују се дела и утицаји значајних личности Урбанистичког завода о којима се, упркос њиховом таленту, знању, вештинама и доприносу урбанистичкој делатности, вероватно због динамичне историје планирања Београда, није довољно знало, говорило и писало у новијој историји.

Ова књига има за циљ да настави добру традицију *Урбанизма Београда*, иницира поновно покретање урбанистичког часописа и омогући да се вредна урбанистичка искуства и нова знања трајно деле унутар заинтересоване професионалне и знатитељне опште публике. Желимо да урбанистичке теме отворимо за професионалну дебату и успоставимо простор за преиспитивање и дијалог, на корист и у прилог локалном еснафу, управи и граду у најширем смислу и тако омогућимо успостављање некада славне и цењене урбанистичке публицистике.

Мултидисциплинарност, пропустљиве границе урбанистичке делатности, све већи уплив јавног интереса и отвореност процеса за све струке, грађане и заинтересоване стране, чине нашу делатност транспарентнијом а нас, урбанисте, одговорнијим за квалитет планова и на основу њих квалитет простора градова у којима је живот здравији, бољи, занимљивији.

Верујемо да ћемо кроз овакву комуникацију успети да досегнемо, како каже Милутин Главички, бољи пут и виши циљ планирања од тек практичног.

# ЗАКОНСКИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА У ПЕРИОДУ 1948-2018

Сања Ђорђевић, дипл.инж.арх.

На развој Београда у последњих седам деценија, од како је основана институција чија је улога планирање града, утицали су, поред осталог и различити системи и процедуре планирања дефинисане Законима из области урбанистичког планирања.

## Основна уредба о генералном урбанистичком плану 1952

У периоду послератне реконструкције, у годинама када Београд већ има први послератни Генерални урбанистички план, усвојен 1950. године, Федеративна Народна Република Југославија, у чијем је саставу била Народна Република Србија, доноси Основну уредбу о генералном урбанистичком плану (Службени лист ФНРЈ, бр. 12/52), коју потписује председник Владе ФНРЈ и министар одбране, маршал Југославије Јосип Броз Тито. Уредба је имала 10 чланова. Овом уредбом дефинише се обавеза доношења генералног урбанистичког плана за градове, места и срезове.

Оснивају се урбанистички савети при Комитету за локалну привреду и комуналне послове, а чланове постављају председници влада народних република, на предлог министра комуналних послова. Дефинисано је да Урбанистички савет може да за решавање појединих питања позове културне и научне раднике који равноправно учествују у савету.

Нацрт Генералног урбанистичког плана се излагао на општи увид месец дана, а у том периоду су виши органи били дужни да дају своју сагласност, односно да се изјасне о нацрту плана.

Сама дефиниција да се генералним урбанистичким планом усмерава урбанистички развитак града, места или среза, с обзиром на перспективе које даје привредни план, имала је за последицу став у члану 4. који гласи: Уколико је генерални урбанистички план у противности са привредним планом, мора се изменити и довести са њим у склад.

Имајући у виду да је Београд већ имао Генерални урбанистички план, у периоду након доношења уредбе, урађено је неколико детаљних планова за најважније делове центра Београда. Недостатак планске документације био је евидентан, а интерес за изградњом је постојао на појединачним неизграђеним локацијама, као и на периферији.

## Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању 1961

Прошла је скоро деценија до доношења Уредбе, када је донет Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању (Службени гласник НРС бр. 47/61), који је усвојила Народна скупштина Народне Републике Србије на седници Републичког већа и Већа произвођача, а потписници су били председник Народне скупштине Јован Веселинов и председник Извршног већа Милош Минић. Закон је имао 25 чланова. Законом је била дефинисана обавеза доношења просторних и урбанистички планова.

Према дефиницији, овим плановима се усмеравао просторни развој насељеног места или подручја са посебном наменом, његова изградња, реконструкција и асанација, а у циљу стварања функционалне, економичне и естетске целине, која пружа повољне услове за живот и рад становништва.

Регионални план је био дефинисан као једина врста просторног плана и доносио се на шире подручје које има заједничке привредне, друштвене и географске области.

Урбанистички планови су имали поделу на генерални урбанистички план и детаљни урбанистички план, с тим да је у ту поделу увршћен и урбанистички програм, који је био основа за израду генералног урбанистичког плана а садржао је смернице за развој, као и документацију на основу које су утврђене смернице. За регионални план и генерални урбанистички план било је дефинисано да се доносе за дужи временски период, по правилу за раздобље од 20 година. Овим законом је утврђена надлежност за доношење планова за град Београд, односно урбанистичке планове за уже подручје града Београда доносио је Народни одбор града Београда.

Регионални план је садржао основне намене, мрежу саобраћајница и регулисање водних токова. Генерални урбанистички план је садржао мрежу саобраћајница са прикључцима на саобраћајнице у региону, границе грађевинског рејона, основну намену површина, подручја стамбених заједница и основну мрежу објеката друштвеног стандарда. Детаљни урбанистички план је садржао

услове за уређење, изградњу, реконструкцију и асанацију насељеног места и технички разрађена решења утврђена генералним урбанистичким планом.

Дат је рок општинским народним одборима да потребне планове донесу или ускладе у року који не може бити краћи од три ни дужи од десет година.

Овим законом је први пут дефинисано да се израдом планова могу бавити установе и друге организације и појединци који су за то овлашћени посебним прописима, а организација или појединац који би се неовлашћено бавили израдом планова били би кажњени новчаном казном, и сматрало се да су учинили привредни преступ.

Након доношења Устава 1963. године, којим је Народна Република Србија преименована у Социјалистичку Републику Србију, закон је био измењен и допуњен 1965. године (Службени гласник СРС бр. 14/65), у циљу усклађивања са Уставом Социјалистичке Републике Србије, а измену је потписао у име Скупштине Социјалистичке Републике Србије, председник Законодавно-правне комисије Срећко Милошевић. Осим формалних измена назива појединих органа, у садржајном смислу измењена је и допуњена дефиниција урбанистичког плана, као и садржај планских докумената, а у циљу ефикасније реализације планова дефинисано је да општинска скупштина може да за поједине уже делове насељеног места којима предстоји значајна изградња, односно реконструкција, изради урбанистички пројекат којим се ближе дефинишу услови за изградњу архитектонских и других грађевинских објеката, као и начин провере њихове друштвено-економске оправданости и целисходности.

Измењена и допуњена дефиниција урбанистичког плана сада гласи: Урбанистичким планом насељеног места, односно подручја са посебном наменом утврђују се: просторна основа и просторна решења за изградњу, реконструкцију и асанацију, урбанистички услови за извођење одговарајућих радова и коришћење земљишта, као и распоред појединих објеката, у циљу да се оствари физичка, функционална, економична и естетска целина, која пружа повољне услове за живот и рад људи. Урбанистичким планом насељеног места обухватају се изграђена и неизграђена земљишта намењена за настањивање и друга земљишта потребна комуналним и другим делатностима у савременој организацији, опремљености и уређивању насеља.

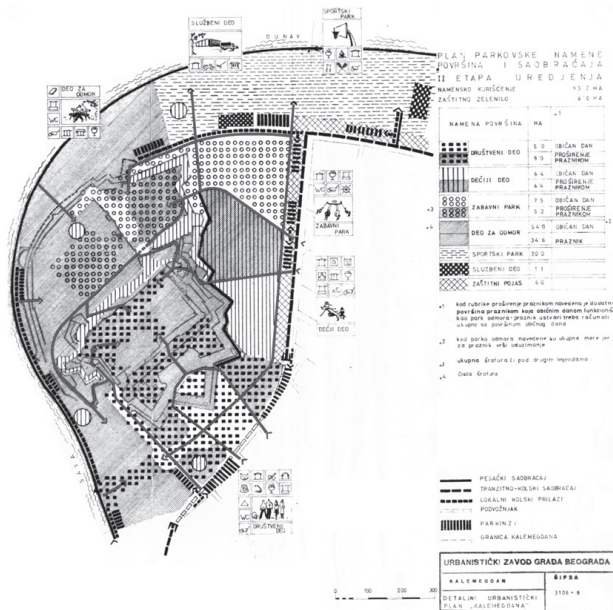
Садржај планова је допуњен са оријентационим описом и обимом радова и билансом потребних средстава, као и одредбама о начину реализације плана, временским

могућностима реализације, економско-техничким обраложењима.

Први пут су у садржају планова споменуте потребне геодетске подлоге - и то за генерални урбанистички план одговарајуће геодетске подлоге, а за детаљни урбанистички план детаљне геодетске подлоге. Усвајањем Генералног урбанистичког плана 1950. године постављена је основна концепција развоја Београда за приближно 30 година. Међутим, то макрозонирање није било довољно за давање детаљних урбанистичких услова за грађење објеката. Била је нужна израда Регулационог плана Београда, односно збира регулационих планова за подручја општина. Генерални урбанистички план поставио је основне пропорције, програм и концепцију будућег развоја, али регулациони планови за подручја општина треба да одговоре и на низ парцијалних захтева на целој територији града.

Врста плана није била законски дефинисана, а очигледно је назив био усвојен на основу наслеђених дефиниција тог појма из предратног Грађевинског закона из 1931. године. Сви ти планови општина и приградских насеља усвојени су са тим називом „регулациони“ почетком 1960-их година, иако од доношења новог Закона о урбанистичком и регионалном просторном планирању (Службени гласник НРС бр. 47/61) нису били дефинисани такви планови.

Тим регулационим плановима била је дефинисана урбанистичка регулација свих површина (намена, густина, урбанистички параметари), функционална организација по јединицама суседства – месним заједницама (МЗ) и одређене површине за „општеградске потребе и рејонске центре“ према нормативима за све јавне садржаје (школе, обданишта, домове здравља и сл). На тај начин су уведени јединствени критеријуми и урбанистички ред у спровођењу Генералног урбанистичког плана на целој територији града. У овом периоду урађени су и генерални урбанистички планови за нека приградска насеља, као што су Борча, Остружница и Кумодраж. Урађени су и први детаљни урбанистички планови за нова насеља, између осталих и Детаљни урбанистички план за Јулино брдо (1965), Детаљни урбанистички план блокова 45 и 70 (1965), Детаљни урбанистички план трансверзале од Булевара ЈНА до Улице 27. марта (1968), затим Детаљни урбанистички план гробља на Бежанијској коси (1968), Детаљни урбанистички план III рејонског центра на Новом Београду (1969), Детаљни урбанистички план прве и друге месне заједнице на Дорћолу (1970), Детаљни урбанистички план Калемегдана (1970). Решења за нова насеља најчешће су добијана на основу расписивања општејугословенских конкурса за урбанистичка решења.



Слика 1: Детаљни урбанистички план Калемегдана (Урбанистички завод града Београда, 1970) – План парковске намене површина и саобраћаја

Имајући у виду да законом није био прецизиран садржај и карактер детаљног урбанистичког плана, а да је дата могућност израде урбанистичког пројекта, ови планови најчешће нису садржали конкретне елементе за реализацију плана, већ детаљне смернице за израду наведених урбанистичких пројеката, који су се касније врло ретко радили. За неке од планова су рађене и макете као провера будућег изгледа простора.

Један од ретких таквих планова, који је и данас на снази само зато што други план никада није израђен за то подручје, а према процени урбаниста једино на такав начин чува простор од насртљивих градитеља, јесте Детаљни урбанистички план Калемегдана из 1970. године. У данашњем законском оквиру план је формално неспроводив.

### Закон о планирању и уређењу простора 1974

Доношењем новог Устава СФРЈ 1974. године, а тиме и новог Устава СРС и низа промена у законској регулативи које су се односиле и на спровођење економске децентрализације, Скупштина Социјалистичке Републике Србије донела је Закон о планирању и уређењу простора (Службени гласник СРС, бр.19/74), који се сагласно одредбама члана 299. Устава СР Србије, примењивао само на територији Републике, ван територија Аутономних покрајина. У

питању је системски урађен закон у пет главних поглавља, систематично разрађених у 52 члана, којим су дефинисане врсте и садржај планова, израда и доношење, спровођење, надзор и казнене одредбе.

Овим законом се први пут препознаје специфичност града Београда у односу на остале градове и општине у Србији и оставља могућност да се сагласно чл. 289 Устава СР Србије, садржај и поступак доношења просторних, односно урбанистичких планова за територију града Београда регулише на посебан начин, статутом или другим општим актом, али у складу са начелима овог закона.

Као и претходни закон и овај је дефинисао просторне и урбанистичке планове. Као просторни планови дефинисани су Просторни план Републике, Регионални просторни план, Просторни план општине и Просторни план подручја са посебном наменом. Урбанистички планови су, као и према претходном закону, генерални урбанистички план и детаљни урбанистички план (даља разрада по потреби урбанистичким пројектом).

У самој основној дефиницији овог закона учевају се промене у односу на ново уставно уређење, на начин да је се планирањем и уређењем простора предвиђа и остварује рационална организација простора и мрежа насеља и усмерава изградња и уређење насељених места и ширих просторних целина у складу са политиком друштвено економског развоја, а у циљу унапређења материјалне основе удруженог рада и општих услова за живот и рад људи. Први пут се законом прописују и обавезе да се у процесу планирања мора водити рачуна о очувању и унапређењу заштите животне средине, заштите од елементарних непогода и заштити која је од интереса за општеномску одбрану.

Важно је напоменути да је овим законом дефинисано да је делатност израде просторних и урбанистичких планова делатност од од посебног друштвеног интереса, па је у том смислу и финансирање израде просторних, односно урбанистичких планова, поверено надлежним друштвено-политичким заједницама. Међутим, нису искључене могућности да и друге заинтересоване организације и заједнице учествују у финансирању или кредитирању плана, али само на основу самоуправног споразума. Просторне и урбанистичке планове су могле да израђују организације удруженог рада које су регистроване за те делатности, уз одређене услове, нпр. осам радника са високом стручном спремом, а најмање два са три године искуства на таквим пословима.

У поступку израде плана орган који се стара о припреми



плана био је дужан је да у поступку израде и доношења плана обезбеди учешће грађана, односно месних заједница и заинтересованих друштвено-политичких организација, сагласно статуту општине.

Законом се први пут уводи начелна обавеза вођења просторно-планске документације, која треба да служи, не само потребама урбанистичке службе, већ и свим заинтересованим државним органима, организацијама удруженог рада и другим заједницама, нарочито у припремању њихових планова и програма. Просторно-планска документација има одређени правни значај, па се сматра и својеврсним скупом правних исправа.

Према овом закону, скупштина општине је уз учешће месних заједница, комуналних радних организација, интересних заједница, извођачких и других заинтересованих организација, била у обавези да донесе програм изградње насељених места и уређивања простора за спровођење просторног, односно урбанистичког плана.

У планирање се уводи појам „грађевинска парцела“, која мора имати излаз на јавни пут и облик који омогућава изградњу објекта у складу са планом. Међутим, оставља се могућност да геодетска служба или надлежни суд у оставинском поступку, уколико нема основа за формирање грађевинске парцеле, ипак изврше деобу, али уз констатацију да таква

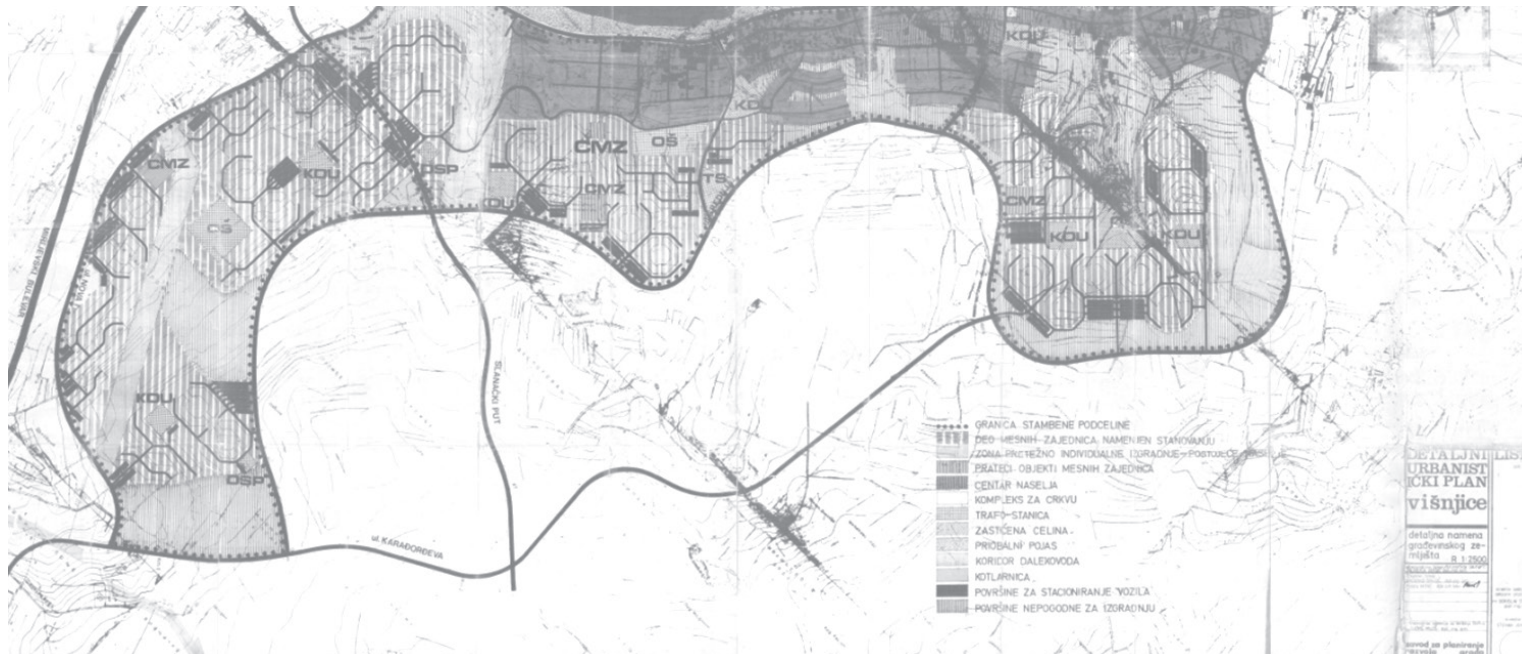
деоба нема правно дејство у погледу образовања нових грађевинских парцела и остваривања права градње, што се касније у Закону о планирању и изградњи из 2009. године поново јавља, али као појам „развргнуће сувласничке заједнице“.

За изградњу објекта, општински орган надлежан за послове урбанизма је дужан да у року од 60 дана дана од подношења захтева изда у писменом облику ближе податке о локацији и урбанистичко-техничким условима из одговарајућег планског акта. Законом је дозвољено издавање привремених локација са урбанистичко-техничким условима до реализације урбанистичког плана, под условима које пропише скупштина општине.

Завод је у то време, поред локација у ужем градском ткиву, планирао и приградска подручја, која нису била адекватно плански покривена. Први прстен насеља чинили су Борча, Батајница, Добановци, Умка, Ресник, Велики Мокри Луг, Раковица село, Вишњица, Нови Железник, Јајинци, Горњи Земун и др. Један од тих планова је и Детаљни урбанистички план за насеље Вишњица.

Рок за доношење просторних планова општина је пет година од доношења закона, а за насеља која нису имала урбанистички план рок за доношење генералног урбанистичког плана је три године.

Слика 2: Детаљни урбанистички план Вишњице (Завод за планирање развоја града Београда 1978) – Детаљна намена грађевинског земљишта





## Закон о планирању и уређењу простора 1985

Након више од десет година донет је нови Закон о планирању и уређењу простора (Службени гласник Социјалистичке Републике Србије, бр. 27/85 и исправка техничких грешака бр. 5/86) који је по садржју детаљнији и конкретнији у погледу одредби, али и опширнији, имајући у виду да има чак 95 чланова у седам поглавља.

Нова дефиниција је да се просторни и урбанистички планови заснивају на подацима о природним и створеним вредностима, достигнутом степену друштвеног и економског развоја подручја за које се план доноси, као и научним сазнањима, законитостима развоја, развојним могућностима, условима и потребама организације, уређења и коришћења простора.

Просторни и урбанистички планови се спроводе средњорочним програмима уређења простора, који су саставни део тих планова. Као врсте просторних планова дефинисани су: просторни план Социјалистичке Републике Србије, просторни план општине, просторни план градске заједнице, просторни план међуопштинске регионалне заједнице и просторни план подручја са посебном наменом. А као врсте урбанистичких планова дефинисани су: генерални урбанистички план, урбанистичка уређајна основа и детаљни урбанистички план.

Оно што је ново уведено у односу на претходни закон је урбанистичка уређајна основа, која је плански акт за изградњу и уређење простора насељеног места, за која се по одредбама овог закона не доноси генерални урбанистички план. Урбанистичка уређајна основа садржи

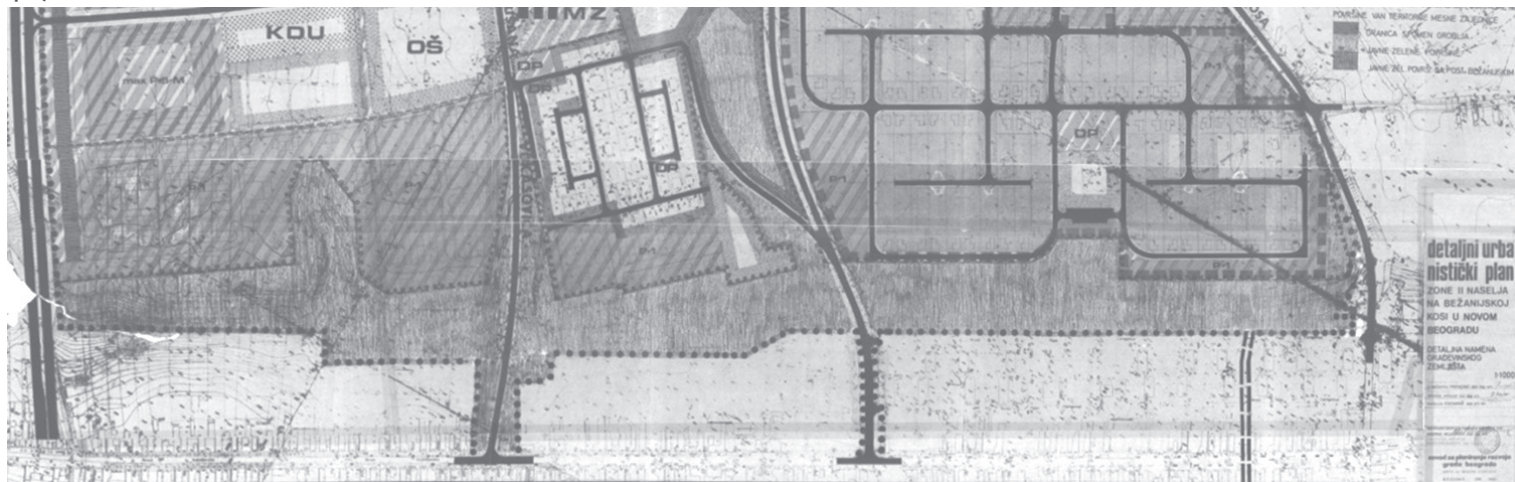
нарочито: опште услове и програм за изградњу и уређење насељеног места, границе подручја насељеног места које обухвата и границе грађевинског подручја, организацију простора и намену површина, услове за коришћење земљишта, а посебно услове за коришћење, очување и заштиту пољопривредног и шумског земљишта, основна регулациона и нивелациона решења за изградњу комуналне инфраструктуре, регулационе и грађевинске линије, мере заштите културних добара, амбијенталних вредности и објеката природе и друге услове.

Ново код дефинисања детаљног урбанистичког плана је увођење обавезног дела који чини образложење примењених економских, функционалних и других критеријума, норматива и параметара у погледу степена изграђености земљишта, рушења и реконструкције постојећих објеката, услова и нивоа комуналног опремања земљишта, укупних трошкова изградње, заштите животне средине и других карактеристика плана од којих зависи његова реалност, рационалност и друштвена оправданост.

Садржај детаљног урбанистичког плана утврђује се и разрађује тако да се из њега могу непосредно издавати услови за уређење простора ради изградње објекта. Овим законом се први пут дефинишу размере графичких прилога планова, а које су за детаљни урбанистички план дефинисане у размери 1:500, 1:1000 и изузетно 1:2500.

Уводи се појам јавне расправе. Јавна расправа се организује у организацијама удруженог рада, месним заједницама, друштвено-политичким заједницама, научним и стручним организацијама, сходно врсти плана. Предлози и примедбе се разматрају при разради предлога плана. Приликом

Слика 3: Детаљни урбанистички план зоне II насеља на Бежанијској коси (Завод за планирање развоја града Београда 1985) - Детаљна намена грађевинског земљишта



доношења плана, скупштина која доноси план је дужна да размотри извештај о предлозима и примедбама датим у јавној расправи и да пружи образложење за оне предлоге и примедбе које није прихватила.

Такође се уводи и појам стручне комисије. Орган одговоран за утврђивање нацрта и предлога плана обавезан је да прибави мишљење стручне комисије о целисходности предложених решења. Стручну комисију образује надлежни орган општине из реда одговарајућих стручњака, а комисија своје мишљење даје на основу увида у документацију плана и увида у стварно стање у простору, у року који јој се за то одреди. Без мишљења стручне комисије не може се донети план. На захтев правног лица или грађана, општински орган управе надлежан за послове урбанизма је дужан да изда обавештење о основним условима за уређење простора на локацији за коју је захтев поднет, али она нема правно дејство.

За изградњу објекта потребно је прибавити Акт о условима за уређење простора, који садржи податке о локацији, урбанистичко-техничке услове и посебне услове надлежних органа у области комуналних делатности, заштите животне средине, културних добара и других. Одлуком о припремању детаљног урбанистичког плана, скупштина општине може прописати да се на одређеном подручју не могу утврђивати услови за уређење простора до доношења тог плана, а најдуже две године. У прелазним и завршним одредбама дефинисано је да надлежни орган за доношење просторних односно урбанистичких планова у року од једне године мора да донесе одлуку да ли су важећи планови у складу са одредбама овог закона, а уколико не донесе ту одлуку, планови ће се сматрати неодговарајућим.

У фебруару 1989. године, овај закон допуњен је новим ставом у члану 22. који гласи: За подручје у коме се одређује локација за изградњу нуклеарног објекта и мере заштите животне средине због утицаја нуклеарног објекта, обавезно се доноси просторни план подручја са посебном наменом са елементима детаљног урбанистичког плана. Овај план доноси Скупштина Социјалистичке Републике Србије, по претходно прибављеном мишљењу скупштине друштвено-политичке заједнице на чијој територији се налази то подручје.

### **Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану СРС 1989**

Тек четири године од доношења претходног закона, седам месеци од ступања на снагу допуне претходног закона, септембра 1989. Скупштина Социјалистичке републике

Србије донела је нови Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану Социјалистичке Републике Србије (Службени гласник Социјалистичке Републике Србије, бр. 44/89), који овај пут има 72 члана у осам поглавља.

Новина, у односу на претходни закон, су врсте просторних планова, које се овај пут деле на: просторни план општине, просторни план града Београда, просторни план градске заједнице, просторни план подручја са посебном наменом и детаљни просторни план.

Просторни план подручја са посебном наменом доноси се за: национални парк, експлоатационо поље, извориште за снабдевање водом, подручје у коме се одређује локација нуклеарног објекта, подручје ауто-пута, непокретно културно добро од изузетног значаја. Детаљни просторни план се доноси за: пољопривредна добра, шуме и шумска земљишта, коридоре јавних путева, енергетске коридоре, радне зоне и комуналне објекте ван насељених места, фарме за узгој стоке, културна добра која уживају претходну заштиту, просторе за рекреацију, подручја за изградњу кућа за одмор и приобални појас уз реке и друге водотоке, и др. Врсте урбанистичких планова остају исте као у претходном закону.

Према овом закону, општине на територији града Београда, односно градске заједнице, нису обавезне да доносе просторни план општине. Скупштини града Београда дозвољено је да, у складу са одредбама овог закона, пропише ближи садржај, поступак и начин доношења просторних и урбанистичких планова.

Први пут је овим законом дефинисано да се просторни и урбанистички планови објављују у службеном гласилу. Графички прикази планова се израђују у одређеном броју примерака, оверава их доносиоц плана и чувају се код доносиоца плана и других субјеката одређених одлуком о припремању плана.

На посредан начин, кроз члан 30. који се бави условима за уређење простора, дефинисано је да се грађевинске парцеле формирају на основу плана парцелације који се утврђује у детаљном урбанистичком плану. На захтев правног, односно физичког лица, орган управе надлежан за урбанизам дужан је да у року од осам дана од дана пријема захтева, достави писмено обавештење о намени парцеле (у претходном закону из 1985. је то било обавештење о основним условима за уређење простора на локацији).

Акт о условима за уређење простора остаје исти као у претходном закону, с тим да се овим законом дефинише

да се он издаје најкасније у року од 15 дана од подношења захтева. За обављање стручних послова припремања документације за издавања акта, подносилац захтева плаћа стварне трошкове.

За обављање стручних послова везаних за планирање и уређење простора, овим законом је дефинисано да општине удружене у међуопштинску регионалну заједницу, односно град Београд, оснивају организацију за вршење тих послова, односно вршење ових послова поверавају предузећу које испуњава за то прописане услове. Дефинисано је да на изради планова у предузећима могу да раде радници високе стручне спреме одоварајућих струка (просторни планер, архитекта-урбаниста, саобраћајни инжењер, еколог, правник и др) који имају радно искуство на изради планова од најмање три године. За важеће планове дат је рок од једне године да се ускладе са новим законом.

Посебан део од осам чланова односио се на процедуру доношења и садржај Просторног плана Социјалистичке Републике Србије, који је као врста плана овим законом први пут уведен.

### **Закон о планирању и уређењу простора и насеља 1995**

Шест година од примене претходног закона, односно пет година од промене Устава 1990. када је Република Србија изгубила префикс Социјалистичка, а након политичког распада СФРЈ, донет је нови Закон о планирању и уређењу простора и насеља (Службени гласник РС, бр. 44/95, 16/97 и 46/98). У закон из области планирања први пут је уведен појмовник. Између осталих појмова, дефинисани су грађевинска парцела, регулациона и грађевинска линија, као и један од урбанистичких параметара – коефицијент изграђености, који је по дефиницији сличан индекс изграђености који је до тада коришћен у плановима. Индекс или степен заузетости није дефинисан у појмовнику.

Уместо дефиниције планирања, уводи се дефиниција простора: Простор се уређује на начин којим се: не ремети и не нарушава природна и створена вредност у простору или начин уређења простора утврђен планом, обезбеђује очување и оптимално коришћење необновљивих природних добара и рационално коришћење уз подстицање коришћења обновљивих извора енергије, обезбеђују посебни услови заштите животне средине, као и опште корисна својства простора која се трајно одржавају у условима планираног развоја и обезбеђује и штити други јавни интерес у простору. Дефиниција, која у следећих осам година примене овог закона сигурно није остварила свој смисао кроз израду планова.

Овим законом се уводе четири врсте просторних планова: Просторни план Републике Србије, регионални просторни план, просторни план подручја посебне намене и просторни план мреже инфраструктуре.

Такође се уводе четири нове врсте урбанистичких планова: генерални план града, односно насеља, генерални план предела, генерални план мреже инфраструктуре и регулациони план.

Према дефиницији, регулациони план доноси се за насеље за које се, према одредбама овог закона, не доноси генерални план за село.Регулациони план садржи концепцију уређења, основну намену, регулационо, техничко и нивелационо решење саобраћајница, мреже и грађевина комуналне инфраструктуре, правила уређења простора и грађења, као парцелацију за центар насеља. Регулационим планом може и да се дефинише простор за који се израђује урбанистички пројекат.

Планом се утврђују општи услови уређења урбанистичке целине и уређења облика грађевинске парцеле с тим што се, за разлику од претходног начина формирања грађевинских парцела, постојеће катастарске парцеле мењају само у случају када не задовољавају утврђене услове за формирање грађевинске парцеле. Промена просторних обележја катастарске парцеле врши се парцелацијом на основу плана парцелације, на предлог заинтересованог лица и уз сагласност власника земљишта.

Овим законом је такође ограничена висина до које може бити изграђена зграда намењена за становање на шест спратова изнад приземља.

Изради плана приступа се на основу акта о изради плана, који се јавно оглашава. Законом је дефинисан и садржај акта, којим се одређује нарочито: врста плана, циљ доношења плана, обухват плана са утврђеном границом, рок израде плана, носилац израде плана, начин избора оптималног решења, средстав за израду плана и начин излагања план на јавни увид.

У односу на претходне законе, дефинисано је да урбанистичку документацију може да израђује предузеће које има стручне резултате на пословима израде урбанистичких планова и која има најмање шест запослених са високом стручном спремом, а од којих је најмање један запослени овлашћени урбаниста. Овлашћени урбаниста може бити лице које има најмање пет година искуства са стручним резултатима на изради планова и положеним стручним испитом пред комисијом коју образује министар.

Законом је уведена процедура излагања плана на јавни увид у трајању од најмање 30 дана. Током јавног увида заинтересовано лице има право да стави писмену примедбу на план и да је образложи пред комисијом. Комисија има највише пет чланова, од тога најмање једног члана предлаже стручно удружење урбаниста основано за Републику и један представник министарства. Комисија о свом раду формира извештај који садржи податке о спроведеном јавном увиду, обављеној стручној расправи и о свим примедбама са ставом о свакој примедби.

Обавештење о основним условима за уређење простора из претходног закона мења назив у обавештење о могућностима и ограничењима уређења простора, које се даје као извод из планског документа.

Акт о условима за уређење простора замењује урбанистичка дозвола. Урбанистичка дозвола се може издати најдуже за време од пет година, без могућности продужавања. Уведен је и појам урбанистичке сагласности, која се даје на техничку документацију.

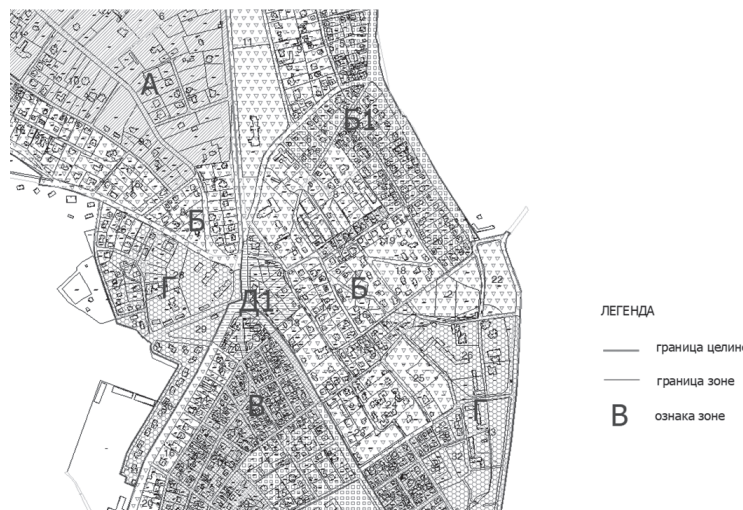
Према прелазним и завршним одредбама овог закона детаљни урбанистички планови донети до дана ступања на снагу овог закона, а који немају решену парцелацију, могу се примењивати под условом да се допуне планом парцелације.

Овим законом основан је Републички завод за просторно планирање и урбанизам као посебна организација за обављање стручних послова просторног и урбанистичког планирања. Уводи се информациони систем о уређењу простора и насеља у Републици у коме се прикупљају, обрађују и чувају подаци о намени и уређењу простора и насеља на територији Републике.

Такође, општина обезбеђује трајно обављање стручних послова урбанистичког планирања и уређења простора и насеља оснивањем посебне организације или јавног урбанистичког предузећа за обављање делатности просторног и урбанистичког планирања и пројектовања.

За осам година примене овог закона, а имајући у виду наведене врсте планова, Урбанистички завод је урадио десетак регулационих планова, од којих је у већини само промењен назив плана док су садржај и форма остали у складу са детаљним урбанистичким планом, с обзиром да су у периоду усвајања новог закона већ увелико започели процедуру њиховог доношења.

У то време већ започиње дигитализација, уводи се рад на рачунарима, као и дигиталне геодетске подлоге. Први



Слика 4: Регулациони план просторне целине Дедиње (Урбанистички завод Београда 2000) – детаљ из графичког прилога „Подела целина на зоне“

план урађен на дигиталним геодетским подлогама био је Регулациони план просторне целине Дедиње, усвојен почетком 2000. године, неколико месеци после НАТО Србије.

### Закон о планирању и изградњи 2003

Осам година од претходног закона, односно три године од промене власти после 5. октобра 2000. године, доноси се нови Закон о планирању и изградњи (Службени гласник Републике Србије, бр. 47/03) у 11 поглавља са 176 члана, који обухвата све области од планирања, преко грађевинског земљишта до изградње објеката, а област просторног планирања дефинишу чланови од 3. до 66.

Планирањем и уређењем простора, према дефиницији овог закона, обезбеђује се просторна организација насеља којом се стварају квалитетнији животни услови, очување и унапређење укупног градитељског наслеђа, традиције градитељства, допуна постојећих и стварање нових урбаних вредности, обнова и реконструкција историјских и амбијенталних целина, очување земљишта погодног за пољопривреду, природних вредности и животне средине, усклађеност изградње инфраструктуре и другог уређења јавног грађевинског земљишта.

У појмовник овог закона уводе се нове дефиниције, уместо коефицијента изграђености уводи се појам „степен или индекс изграђености“, као и нови појам „степен или индекс заузетости“.



Републички завод за просторно планирање и урбанизам, који није заживео у претходном периоду, замењује Републичка агенција за просторно планирање, која за свој рад одговара Влади Србије.

Такође, оснива се Инжењерска комора Србије. Органи Коморе су скупштина, управни одбор, надзорни одбор и председник. Уводи се полагање стручног испита и издавање лиценци. У надлежности Коморе, између осталог је и издавање лиценци за одговорног урбанисту, пројектанта и извођача радова, као и за одговорног планера.

Уводе се нове врсте планских докумената: стратегија просторног развоја Републике Србије, шеме просторног развоја, просторни план подручја посебне намене, регионални просторни план и просторни план општине. Такође се уводе и нове врсте урбанистичких планова: општи урбанистички планови и регулациони планови. Општи урбанистички планови се деле на генерални план и план општег уређења, а регулациони планови се деле на план генералне регулације и план детаљне регулације.

Законом је дефинисано да саставни делови урбанистичких планова: правила уређења, правила грађења и графички део. Први пут су у закону правила уређења и правила грађења у планском документу садржајно дефинисана и детаљно описана. Дефинисано је да се правилима уређења одређују: подела земљишта на јавно и остало, подела на целине и зоне, урбанистички услови за јавне површине и објекте, ближе одредбе о саобраћајној и комуналној инфраструктури, амбијенталне целине, локације за даљу планску разраду изградом конкурса и урбанистичког пројекта (за потребе парцелације или препарцелације или проверу идејног решења), услови заштите животне средине и ограничења.

Као обавезан део плана уведен је и средњорочни програм уређивања јавног грађевинског земљишта и извори финансирања планираних приоритетних радова на уређивању земљишта.

Такође је дефинисано да се правилима грађења, по зонама и целинама, одређују: врста и намена објекта, услови за образовање грађевинске парцеле, положај објекта у односу на регулацију и грађевинске линије, највећи дозвољени индекс заузетости и индекс изграђености, највећа дозвољена спратност и висина објекта, најамња међусобна удаљеност објекта, услови за изградњу другог објекта на парцели, за заштиту суседних објекта, услови и начин обезбеђења приступа и паркирања, услови прикључења на комуналну инфраструктуру, услови заштите животне средине и друго.

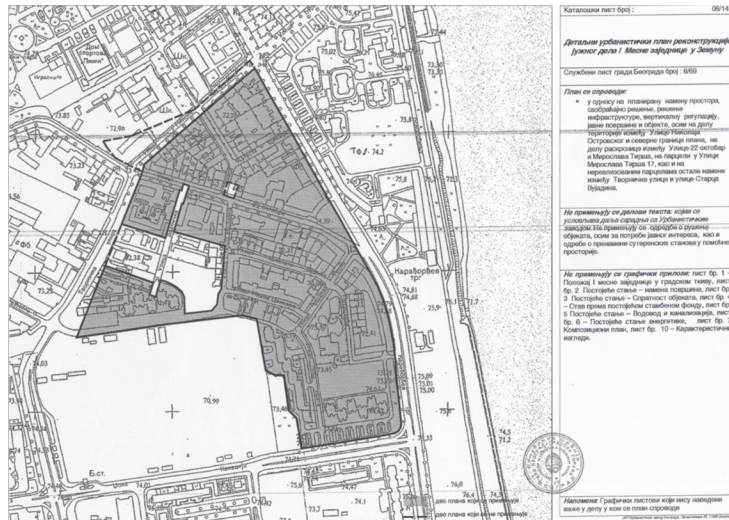
Графичким делом плана приказује се планирано решење, регулација и нивелација. Први пут се уводе врсте геодетских подлога за израду плана. Наводи се да се план израђује на ажурираном, односно овереном катастарско-топографском плану или на ажурираном, односно овереном топографском плану и ажурираном, односно овереном катастарском плану. Подлоге за израду плана могу бити аналогне или дигиталне.

Дата је могућност да се графички прикази генералног плана и плана генералне регулације могу израђивати на ортофото подлогама, што је за последицу имало да се за изграђено ткиво ужег и ширег обода града, односно за подручје насеља Карабурма и насеља Јелезовац, због недостатка ажурних геодетских подлога донесе одлука о изради плана генералне регулације, иако је законом дефинисано да се план генералне регулације доноси за насеља за која се не доноси генерални план, као и за мања насеља или села за која се не доноси план општег уређења, што ова подручја свакако то нису била.

Урбанистичку дозволу из претходног закона замењује извод из урбанистичког плана, који садржи све услове и податке неопходне за израду идејног пројекта, а нарочито регулациону и грађевинску линију и нивелационе услове. Издаје се у року од осам дана од дана подношења захтева.

За израдњу објекта на подручјима на којима није предвиђена израда урбанистичког плана издаје се акт о урбанистичким условима, у складу са просторним планом, у року од 30 дана од дана подношења захтева. Новина овог закона је и програм за израду планског документа који претходи доношењу одлуке о изради планског документа. Програм садржи врсту планског документа, границе планског подручја, динамику и финансијска средства, преглед постојеће документације и подлога од значаја за израду плана, циљеве, потенцијале, ограничења, конфликте, развојне приоритете, као и друга питања од значаја за израду планског документа. Програм је саставни део одлуке о изради плана.

Комисија за планове, у односу на претходни закон, добија нове ингеренције, односно пружа стручну помоћ за обављање послова у поступку израде и спровођења планова и даје стручно мишљење о идејним пројектима по захтеву општинске управе. Председник и чланови комисије именују се из реда угледних стручњака за област просторног планирања и урбанизма. Једна трећина чланова комисије са одговарајућом лиценцом именује се на предлог министра надлежног за послове. Мандат чланова комисије траје четири године, с тим што именовано лице не може бити именовано више од два пута.



Слика 5: Катастрошки лист који је саставни део Одлуке о одређивању урбанистичких планова који у целини или у деловима нису у супротности са Законом о планирању и изградњи (Службени лист града Београда, број 30/03, 33/03 и 24/04)

Према прелазним и завршним одредбама овог закона, урбанистички планови донети до дана ступања на снагу овог закона примењују се у деловима који нису у супротности са одредбама овог закона и планова донетих на основу овог закона. Орган надлежан за доношење урбанистичког плана био је дужан да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона донесе одлуку о одређивању таквих планова.

Град Београд је, на основу наведених одредби закона, у датом року донео Одлуку о одређивању урбанистичких планова који у целини или у деловима нису у супротности са Законом о планирању и изградњи (Службени лист града Београда, број 30/03, 33/03 и 24/04), којом су 273 детаљна урбанистичка плана остала да важе у целини и 68 у делу, уз одређена одступања у деловима који су у супротности са законом у погледу плана парцелације осталих намена, дефиниције бруто развијене грађевинске површине, приказа физичке структуре, статуса објеката и слично. Наведени планови који су остали на снази спроводили су се издавањем акта о урбанистичким условима.

С обзиром да већина тих планова у својој форми заиста није имала довољно елемената за спровођење у складу са новим законом, издавање акта о урбанистичким условима је био уступак који се једино чинио сврсисходан у том тренутку, имајући у виду чињеницу да би стриктно спроводећи закон град у једном тренутку остао без планова, јер интенције новог закона нису биле наклоњене начину планирања у до тада важећим планским документима.

## Закон о планирању и изградњи 2009

Шест година после доношења новог закона, а годину дана након формирања нове владе на челу са Мирком Цветковићем, након парламентарних избора 2008. године, донет је нови Закон о планирању и изградњи (Службени гласник Републике Србије, 72/09, 81/09, 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) у 16 поглавља са 223 члана, који такође обухвата све области од планирања, преко грађевинског земљишта до изградње објеката, а област просторног планирања дефинишу чланови од 10. до 81. До данас је, за девет година примене, измењен и допуњен пет пута и четири пута у делу стављен ван снаге одлуком Уставног суда. У овом тренутку у процедури је још једна измена овог плана. Појмовник је допуњен и у делу измењен. Дефиниције „степен или индекс изграђености“ и „степен или индекс заузетости“ замењене су појмовима „индекс изграђености“ и „индекс заузетости“, а највеће измене у односу на претходни Закон десиле су се у дефинисању врсте планова.

Уместо појмова плански документи и урбанистички планови, уводи се нови појам „документи просторног и урбанистичког планирања“, који се деле на: планске документе, документе за спровођење просторних планова и урбанистичко-техничке документе.

Плански документи су просторни и урбанистички планови. Просторни планови су: просторни план Републике Србије, регионални просторни план, просторни план јединице локалне самоуправе и просторни план подручја посебне намене. Урбанистички планови су: генерални урбанистички план, план генералне регулације и план детаљне регулације.

Претходним законом је било дефинисано да се план генералне регулације доноси за подручја за која се не доноси генерални урбанистички план, међутим овим законом је дефинисано да се план генералне регулације обавезно доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, односно за град Београд, за цело грађевинско подручје. Доношењем плана генералне регулације ставља се ван снаге генерални план Београда, а у складу са новим законом доноси се Генерални урбанистички план Београда, као стратешки развојни план, са општим елементима просторног развоја.

Документи за спровођење просторних планова су: програм имплементације просторног плана Републике Србије, програм имплементације регионалног просторног плана, програм имплементације просторног плана подручја посебне намене.



Урбанистичко-технички документи за спровођење планских докумената су: урбанистички пројекат, пројекат препарцелације и парцелације и пројекат исправке границе суседних парцела. Овим законом укинута је израда програма за израду плана који је претходио доношењу одлуке о изради плана и био њен саставни део. Такође је укинута и обавеза израде средњорочног програма уређивања јавног грађевинског земљишта и извора финансирања планираних приоритетних радова на уређивању земљишта.

Оно што је ново у процедури израде плана, 2009. је уведен концепт плана, који подлеже стручној контроли, док је изменом и допуном овог закона 2014. концепт плана замењен елаборатом за рани јавни увид, који се излаже на јавни увид 15 дана и не подлеже стручној контроли. Прмедбе пристигле током раног јавног увида разматрају се приликом стручне контроле нацрта плана.

Извод из урбанистичког плана, према претходном закону, замењује локацијска дозвола, која се издаје у року од 15 дана од дана пријема захтева.

Уводи се и информација о локацији, која се издаје се обавезно за изградњу помоћних објеката, гаража и трафо станица, у року од осам дана од дана пријема захтева.

У складу са новим Законом, Урбанистички завод је усвојио интерну стандардизацију текстуалног и графичког дела

плана, коју примењује у изради свих планова детаљне регулације.

### Резиме

На крају се може закључити да су, због одређених недостатака у законским оквирима, те аномалије превазилажене на различите начине, које су више или мање утицале на урбани развој града, на деградацију услова живота, увећавање становништва и активности, стварање нових вредности, обнављање постојећих, реконструкцију и ревитализацију историјских и културних вредности, природних добара, непланску изградњу, деградацију „слике града“ и губљења идентитета.

У будућности би требало да сви заједно радимо на дефинисању сврхе, циљева и стратегије урбаног развоја града, на разграничењу јавних (општинских) интереса и појединачних (парцијалних) интереса у урбаном развоју, стварању пожељне структуре града уз очување идентитета, на промоцији економски рационалног односа према вредностима простора уопште и урбаним потенцијалима, посебно грађевинском земљишту, саобраћајној и комуналној инфраструктури, јачајући демократски процес одлучивања у урбаном развоју, уз обезбеђење законитости и правне сигурности актерима урбаног развоја.

Слика 6: План детаљне регулације насеља Савска и Језерска тераса, општина Чукарица (Урбанистички завод Београда 2016) – детаљ из графичког прилога „Планирана намена површина“



# О РЕГИОНАЛНОМ ПЛАНИРАЊУ 70-ИХ ГОДИНА У СРБИЈИ

Извод из радног материјала за књигу о регионима  
Проф. др Борислав Стојков, дипл.инж.арх.

Седамдесетих година XX века појам региона је био тек у назнакама, донекле практикован преко области (касније округ) као продужене руке државних органа. За разлику од САД и Европе, где је регион у то време већ био изучаван али и практикован углавном у виду административних региона-дистрикта, у послератној Југославији, односно Србији, појам региона се више помињао у географији и планирању (девет географских региона) а практиковао преко срезова до 1965. и међуопштинских регионалних заједница (МОРЗ) као инструмента централизоване државне управе од 1974. до 1990. године. Ипак, вреди поменути и значајне студије регионалних географа тога доба у Југославији попут М. Вреска, А. Вељковића, Д. Перишића и других, који су се бавили или се баве питањем функционалног повезивања града са окружењем, користећи ранија сазнања немачке, француске или америчке школе регионализма, али и уносећи нека сопствена истраживања и сазнања око те материје.

По повратку из САД (*MIT-SPURS*, специјализација у области урбанистичког и регионалног планирања), радећи у тиму за Генерални урбанистички план Београда 2000, када је било речи о имплементацији овог плана 1972. године<sup>1</sup>, кроз разговоре с руководиоцем овог плана и мојим ментором, архитектом Милутином Главичким, почео сам да активирам стечено знање о динамици система, а посебно система као што су град и регион<sup>2</sup>. У наставку, *OECD* ме шаље на даљу специјализацију са темом регионалног планирања у Велику Британију (1974) и Шведску. У Великој Британији сам највише времена провео у Сталној конференцији за планирање југоисточне Енглеске (*Standing Conference for Planning South-East England*), учећи како се ради овај план великог и веома значајног региона Велике Британије, стичући знање о техникама регионалног планирања код Џона Тарнера (*John Turner*), директора Сталне конференције, и о начину организације сарадње са политиком и државним институцијама код Ричарда Бернса (*Richard Burnes*), руководиоца Плана. На универзитетима у Шефилду, Единбургу, Глазгову и Манчестеру стицао сам допунска знања о регионалном развоју и планирању, упознајући

систем регионализације Велике Британије и успут држећи предавања о Југославији и Београду, уз ослонац на знања која сам стекао на *MIT* Након тога неко време сам провео у фирми *VBB* у Шведској у којој је рађен Регионални план јужне Шведске. Ово искуство ми је било од непроцењивог значаја по повратку и раду у Урбанистичком заводу Београда.

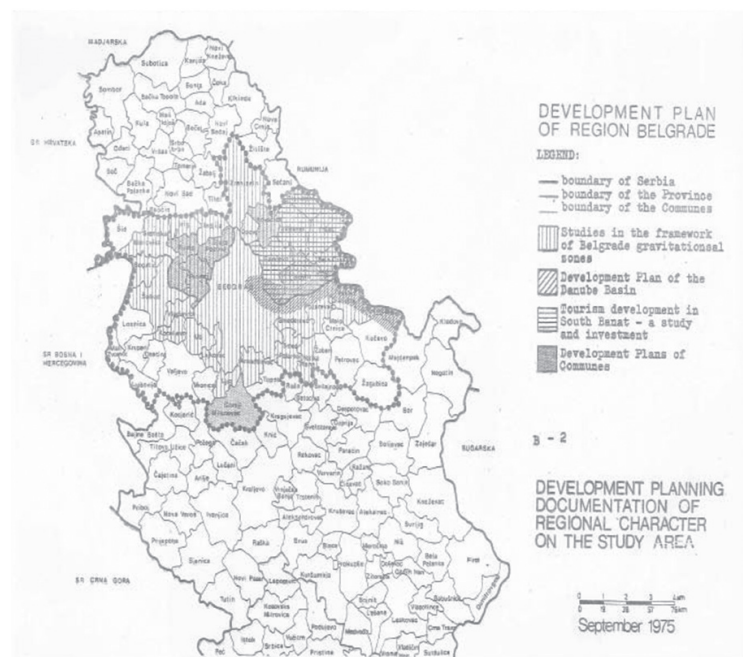
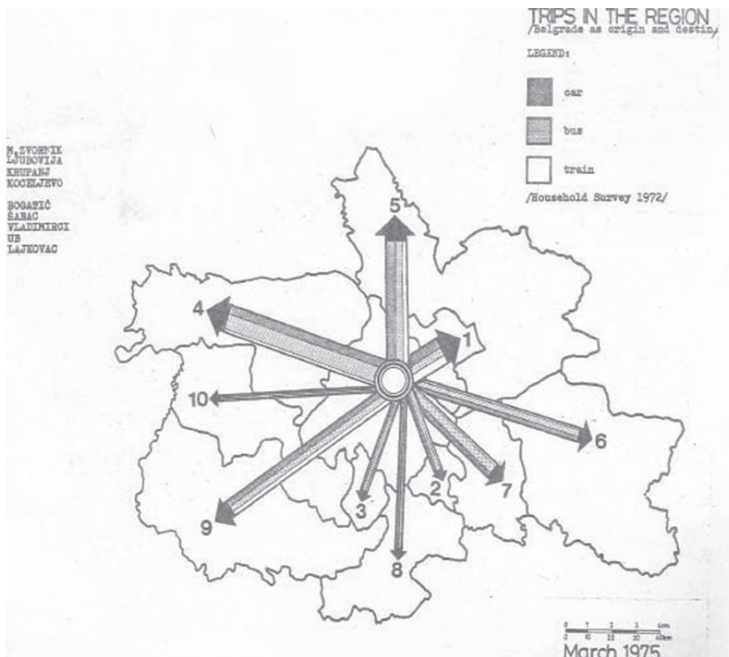
Наводећи обавезе у пост-планској фази, ГУП Београда 2000 је отворио пут ка новом великом подухвату у то време. Просторном плану Региона Београд, започетом Пројектом за израду овог плана још 1972, под покровитељством *OECD*, у сарадњи са француском консултантском фирмом *OTH-OTAM*, и под контролом међународне стручне комисије која је пратила израду Плана. План, први те врсте у Југославији, рађен је у сложеним политичким условима (доношење новог Устава 1974. године) због којих није ни завршен на начин на који је замишљен и започет.

## Просторни план Региона Београд (1974-1975)

*OECD* је поклањао посебну пажњу развоју урбанистичког и рађању просторног (регионалног) планирања у Београду, преко Урбанистичког завода Београда, односно од 1974. преко новоформираног Завода за планирање развоја града Београда. Поменуто усавршавање групе млађих планера је већ било обављено, тако да је Љ. Лукић, који је у наставку специјализирао регионално планирање у Француској (упућен на специјализацију преко *OTH-OTAM*), одређен за директора пројекта под називом Просторни план Региона Београд (ППРБ) 1974/75. Основу је представљао претходно урађен Пројекат за израду ППРБ (1972) са веома стручним методолошким и техничким поступцима и иновацијама. Моја специјализација на *MIT* у САД (1970/71) и каснија у Великој Британији (1974) и Гетеборгу у Шведској (1975) је вероватно била пресудан чинилац да будем одређен да, под вођством директора интегралног пројекта Љ. Лукића, руководим израдом Просторног плана Региона Београд. Овај позамашни пројекат имао је наиме три дела: Израда плана (Б. Стојков), сарадња са субјектима Плана и окружењем Београда (З. Васић), информације и документација (М. Богојевић), а саветник Љ. Лукића био је М. Настасовић. Међународна комисија која је пратила израду Плана и коју је финансирао *OECD*, била је састављена од најугледнијих светских експерата за регионално планирање на челу са Ерихом Вајсманом (*Erich Weissmann*), експертом Уједињених нација. Због тога је цео посао рађен двојезично, на српско-хрватском и енглеском језику.

Рад на овом Плану започет је са великим методолошким амбицијама и иновацијама, посебно уз делимичну примену





Слика 1 и 2: Испитивање функционалних веза Града Београда са окружењем / Извор: Просторни план Региона Београд – документација

теорије динамичких система о чему сам се школовао на MIT код чувеног професора Џеја Форестера (Jay Forrester). Директор пројекта Љ. Лукић, у чланку објављеном у часопису *Урбанизам Београда* навео следеће: основна карактеристика и место ППРБ заснована на самоуправном договарању је интердисциплинарност и свеобухватност друштвено-економских и просторних чинилаца, дугорочно и средњерочно ослањање на планове развоја свих носилаца планирања, и просторно обухватање у међуопштинским и међурегионалним размерама...<sup>3</sup> Тиме је Лукић нагласио политички значај и улогу политике код регионалног планирања што се касније у пракси планирања у Србији и потврдило. У стручном погледу истицао је улогу пет изабраних макро-елемената од посебног значаја за развој Региона Београд (кључни комплексни подсистеми регионалног система), динамичку интеракцију макро-елемената (критеријуми) односно критичних појава (индикатори), као и на систематско увођење кључних актера (subjekti планирања) у процес израде Плана, уз развијен и приступачан информациони систем. Овај методолошки образац је подржала експертска комисија, ја сам га разрадио и био је примењен у првој фази израде Плана.

Посао је кренуо у добрим кадровским, организационим, финансијским и техничким условима, а прва ствар на коју сам се осврнуо био је ГУП Београда 2000, који је чинио

правни основ за израду овог Плана, у коме сам нашао реченицу: При сагледавању шире гравитационе зоне Београда треба имати у виду да ова територија по садржају, могућностима за друштвени и економски развој, и техно-организационим карактеристикама представља оптималну планску просторну јединицу, тако да Регион Београда чини подручје на коме треба на јединствен начин усклађивати развој и функционисање свих елемената који превазилазе локални значај<sup>4</sup>. Први корак је било дефинисање подручја које би било предмет анализе ради дефинисања планске територије Региона Београд<sup>5</sup>. Просторни елементи гравитационе зоне Београда, рађене за потребе ГУП Београда 2000, су уз мање провере прихваћене као основ за утврђивање планских граница Региона Београд, чиме је поред града Београда обухваћено још 40 општина у окружењу са којима је у почетној фази град Београд имао функционалне везе (слике 1 и 2). Везе (критеријуми) су биле констатоване код дневних миграција и производних процеса. Границама Плана (радна верзија) били су обухваћени и делови три међуопштинске регионалне заједнице (Северо-западна Србија, Шумадија и Поморавље, Пожаревац). У следећим фазама требало је аргументовати ову претпоставку, али до тога није дошло из политичких разлога.

Следеће питање је било који су то елементи? На основу претходних анализа, Љ. Лукић је сугерисао примену

комплексног уместо тада уобичајеног секторског приступа, преко тзв. макро-елемената, а ја сам то сместа прихватио сетивши се обуке код Џ. Форестера и његове сугестије избора три до пет кључних фактора од којих зависи развој региона, и њиховог „паковања“ у динамички модел. Сложили смо се да то буду: (1) природа, (2) становништво, (3) привреда, (4) опрема – јавне службе, и (5) комуникације. Непосредна задужења у тиму имали су Н. Манојловић (1), Ј. Горецки (2), В. Вујошевич (3), А. Вељковић (4) и П. Лукић (5). Накнадно, убачен је форсирано и шести елемент, мрежа насеља, који је преузео А. Вељковић, док је опрему преузео Б. Бојовић. Осим њих посебан задатак на примени математичког модела „База“ имао је В. Бјеликов, са нарочитим акцентом на просторној организацији веза у региону, у односу на оптимални развој и распоред „базних“ радних места са условљеном локацијом. Математички модел је концептирао Болеслав Малиц (Boleslaw Malisz), познати архитекта/урбаниста из Пољске још 1966. године. Задатак макро-елемената био је да сваки од њих са свог становишта истражује утицај серије одређених активности које се одвијају у региону, формира одређену синтезну представу о подсистему у сарадњи са другим макро-елементима, истражује везе и међуутицаје појединих активности, и констатује утицај на регион у целини. Тако је сваки макро-елемент представљао становиште посматрања дешавања и појава у региону али истовремено и објекат посматрања са становишта других макро-елемената и региона у целини. Овим је, према мојој оцени, у Србији и тадашњој Југославији први пут примењен интегрални метод код просторног планирања и планирања уопште.

Дефинисање наредних корака у примени пет (односно касније шест) **макро-елемената** био је мој следећи задатак у примени утврђене методологије за прву фазу рада на Плану. Као руководилац израде Плана предложио сам следеће кораке:

1. Објашњење значења макро-елемената за препознавање и развој Региона Београд;
2. Препознавање, дефинисање и опис основних проблема – критичних појава у развоју посматраног подручја<sup>6</sup>. Опис сваке критичне појаве је требало да одговори на следећа питања: где се јавља; у ком облику се јавља; да ли је појава трајна, периодична или циклична; да ли појава стагнира, повећава се или смањује; које су екстремне манифестације појаве и где се јављају;
3. Препознавање узрока критичне појаве: природни узроци; људске активност; неадекватно планирање; наслеђени разлози; други разлози.

4. Предпоставка последица критичне појаве на економсферу, екосферу, социосферу, или на појединачне структуре (коришћење земљишта и сл), уз могућности и ограничења које појава изазива;
5. Прва процена мера и средстава да се критична појава ублажи или елиминише: мере адекватног коришћења земљишта; мера усмеравања средстава; мера активирања одређених потенцијала, или мера нормативног регулисања;
6. Даља еволуција сазнања и приступа критичним појавама у развоју Региона Београд. Ово је захтевало: аргументацију која би доказала које су појаве које могу да се сматрају регионалним и критичним; шта продубљена анализа и прецизније утврђивање критичних појава и њиховог садржаја указује; квантификацију и вредновање појава са становишта укупне развојне проблематике Региона Београд и са становишта развоја појединих функција и активности у њему; просторну карактеризацију појединих појава (на нивоу појединих општина);
7. Вредновање и алтернативно тестирање циљева развоја Региона Београд са становишта тежине (значаја) и просторне димензије одређених **критичних појава** из чега ће касније проистећи решење проблема појаве.

Да би члановима тима био јаснији појам макро-елемената, био сам дужан да то објасним, уз консултовање са Љ. Лукићем, у посебном материјалу под називом Концепција макро-елемената:

1. Макро-елементи, као једна од тематских целина Пројекта, представљају одраз тежње да се уместо секторског приступа комплексу РБ приступи комплексном приступу секторима, и представљају комплексну основу за истраживање серије активности које се одвијају у РБ, односно њихов утицај на одређена стања, тенденције и развојне могућности са различитих становишта.
2. На основу разлагања укупне средине РБ на (1) природну средину (2) друштвену средину и (3) створену средину и комуницирање као иманентно посредничку активност међу све три средине, утврђује се систем од 5 макро-елемената<sup>7</sup>, односно аспеката посматрања и истраживања РБ:
  - МЕ природа - који би испитивао одраз серије људских активности на природну средину и обрнуто;

- МЕ друштво - који би испитивао одраз основних активности на друштвену средину, односно на квалитет живота у РБ, и обрнуто;
  - МЕ привреда - који би испитивао одраз активности на привредни раст и развој РБ, и обрнуто;
  - МЕ опрема - који би испитивао одраз серије активности на створене струцтуре и обрнуто;
  - МЕ комуницирање – који би испитивао одраз свих активности на кретање људи, информација и енергије, и обрнуто.
3. Задатак свих макро-елемената је да сваки са свог становишта истражи одређени утицај серије активности које се одвијају у РБ, створи своју синтезну слику о свом подсистему (у сарадњи са другим МЕ) и истражи везе и утицаје на укупни систем РБ.
  4. Сваки МЕ истовремено представља аспект посматрања али истовремено и објект посматрања, имајући у виду дијалектички однос и узајамност утицаја појединих активности, структура или стања на плану природе, друштва и физичке структуре.

Данас бисмо ово свакако другачије формулисали, али из свега се назире будући методолошки концепт интегралног развоја (узајамни однос животне средине, друштва и економије) што је члановима тима, до тада навиклим на секторски приступ, чинило приличан проблем и захтевало додатна објашњења.

Јасно је да је као следећи корак требало дати објашњење појма **критичне појаве**. То објашњење сам дао у првом извештају, који је разматрао тим и међународна комисија. Извештај сам лично писао и овде га у већим изводима цитирам:

а. Будући да се у процесу планирања одређене појаве евидентирају у огромној маси података о стању и развоју одређеног подручја, односно система међузависних функција, основно питање је да ли субјекте планирања (данас актери, стејкхолдери – прим.Б.С.) и радни тим интересују све појаве које су регистроване или само оне које имају одрђени ниво значаја за развој региона...ППРБ интересују оне из неизмерне серије појава које...имају одлучујући утицај на развој региона...као основице усмеравања будућег развоја Региона Београд у II и III фази рада.

б. Мерила и критеријуми за утврђивање критичних појава...су двоструког и симултаног карактера. Једно су

квантитативни, објективни критеријуми које ће радни тим да одреди као меру количине и специфичне тежине неке појаве, односно њен мерљиви утицај на развој Региона. Друго су квалитативни, субјективни критеријуми који ће да одразе заједнички, групни или појединачни интерес општине(а) за стављање поједине појаве на листу критичних за Регион Београд. Ова дихотомија...значи потребу припреме стручног тима и договора са општинама о њима.

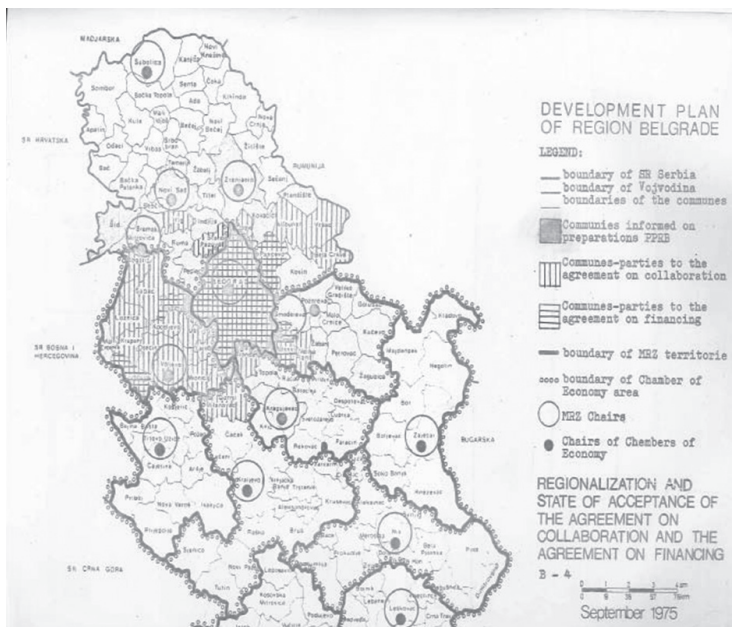
в. Да бисмо на крају I фазе имали утврђену листу критичних појава испитивању шире листе појава се приступа од почетка посла, сужавајући постепено фокус пажње и тима и заинтересованих субјеката планирања. Листа критичних појава на крају I фазе ће бити предмет константне пажње у процесу трајног планирања, заједно са критеријумима за њихово утврђивање. Ово проистиче из чињенице да су поједине појаве различитих карактеристика и перформанси током времена Ово је један од мотива трајног планирања.

г. Уколико се Регион Београд дефинише као територија одређена скупом појава које стоје у међусобној зависности, онда основне карактеристике тих појава можемо да евидентирамо на:

- **временском плану**, где се појаве јављају као трајне, периодичне, цикличне или повремене;
- **просторном плану**, где се појаве јављају као супра-регионалне, регионалне, субрегионалне или локалне;
- **плану активности**, где се појаве јављају као обухватне (интегралне – прим. Б.С.) или секторске, у смислу њихових узрока или последица.

д. Приликом утврђивања критичних појава... између осталог потребно је упознати заостреност појаве у односу на време, као и обим негативних последица, на основу чега ће се доћи до приоритета у третману. Осим тога, појаве неопходно треба да се сагледавају у оквиру целине, односно у оквиру узрока и последица у систему Региона па чак и шире (екстерналије – прим. Б.С.) ... (нпр. Миграције ка Београду, загађеност тока реке Дунав и сл). Овде је зато потребно остварити сарадњу и укрштање макро-елемената како би узроци и последице били што комплексније сагледани.

ђ. Напокон, критичне појаве треба посматрати и у другом светлу, тј. као шансу развоја Региона Београд. Наиме, иако се с једне стране јављају у негативном смислу као кочница развоја Региона, поједине критичне појаве у



Слика 3: Општине које су прихватиле споразум о сарадњи и финансирању / Извор: Просторни план Региона Београд – документација

себи често садрже скривене потенцијале који могу да се искористе за убрзање развоја у будућности. Ова могућа транспозиција треба будући процес планирања постепено да пренесе из оквира последица у оквир узрока, односно да му уместо димензије класичног детерминизма да димензију дијалектичког (динамичког – прим. Б.С.) структурализма.<sup>8</sup>

Према овом упутству свих шест координатора макро-елемената поднели су свој извештај о коме је вођена дискусија, да би на крају били обрађени у виду табела са референтним подацима и графички обрађени у виду шест карата. Примера ради, у оквиру извештаја о критичним појавама у области привреде наведене су следеће са подацима и детаљним објашњењима: (1) Неуравнотежен привредни развој Региона и постојање великог броја недовољно развијених општина, (2) Низак ниво процеса деаграризације, (3) Ниска продуктивност рада у пољопривредној производњи, (4) Дисперзија неаграрних капацитета и локација, и одсуство већих индустријских капацитета, (5) Неповољан однос обима и концентрације привредних центара као последица недостатак градова средње величине у Региону.<sup>9</sup>

У наставку I фазе рада на ППРБ, следећи веома сложен ако не и најсложенији корак било је укрштање ставова преко

комплексне матрице о критичним појавама између шест макро-елемената, и синтезно закључивање о њиховом значају и позицији за усмеравање даљег рада на изради Плана, односно развоју Региона Београд.

Нажалост, и поред уложеног труда и великог знања свих чланова тима, и поред високо оцењене оцене међународне и локалне стручне комисије, након I фазе дошло је до застоја који је био последица политичке ситуације у Србији након доношења новог Устава 1974. Наиме, стицањем већег степена аутономије АП Војводина је утицала да се План заустави због планског решења Региона Београд које је обухватало тада општину Панчево и других 14 општина из Покрајине. За разлику од Покрајине, тих 15 општина је било спремно за сарадњу (слика 3), разумевајући да је реч о стручном, планском, а не административном повезивању са Градом Београдом. Међутим, политика је била јача од свега, што је био доказ да просторно планирање има дубоке везе са политиком и то као слабија страна, те да о томе треба водити рачуна од самог почетка израде плана. То је било велико сазнање али и потврда стеченог знања из Велике Британије и Шведске о политичком значају и утицају код регионалног планирања, нарочито уколико региони поседују надлежности самоуправног деловања.

**1** У оквиру израде ГУП Београда 2000, Завод за унапређење комуналних делатности, на челу са Миодрагом Настасовићем, урадио је студију Просторни елементи гравитационих зона Београда, чиме је отпочело даље истраживање веза Београда са ширим окружењем (47 општина уведених у процес самоуправног договарања, односно каснијег међуопштинског споразумевања о заједничком просторном развоју, са Београдом као осовином).

**2** Резултат ових разговора био је материјал: Б. Стојков, М. Главички, Тезе о планирању града Београда, 1972, Урбанистички завод Београда. Овај материјал је био упућен Скупштини града те је усвојен као основ планске политике града Београда, У њему је први пут објашњен појам просторног планирања.

**3** Љубомир Лукић, Просторно планирање региона Београд, Урбанизам Београда 29, 1975.

**4** ГУП Београда 2000, стр 35.

**5** У том тренутку није било речи да ли Регион Београд има функционални или административни карактер, али је имао све карактеристике функционланог.

**6** Ово је био методолошки елемент преузет из Просторног плана региона југоисточне Енглеске.

**7** Шести макро-елемент, мрежа насеља, је на предлог А. Вељковића накнадно уведен у рад и овде није објашњен јер се није уклапао у систем.

**8** Концепција макро-елемената, стр. 5-7.

**9** Наведене критичне појаве у области привреде у свом извештају је веома стручно и педантно обрадила В. Вујошевић.



# СЕЋАЊЕ НА АКЦИЈУ: ГЕНЕРАЛНИ ПЛАН ИЗ 2003 ЗА 2021

Проф.др Владимир Мацура

## Предговор

Једно од питања које је интелектуално увек занимљиво јесте како су неке иновације успеле да стигну до неких места и да их промене. На одговорима на то питање почива, како уметност, философија или наука, тако и практичне људске делатности, као што је и урбанистичко планирање. У овом тексту бавим се трима, према мом мишљењу, важним иновацијама унетим у Генерални план Београда из 2003.<sup>10</sup> који је био припреман да досегне 2021. годину (даље ГП 2003 или ГП) и које су измениле приступ урбанизму у Србији. То су *метод израде плана*, затим, решавање проблема *урбанистичке подлоге* и треће начин спречавања *ентропије плана*. Још једна методолошка тема која је овде само дотакнута, а о којој би имало смисла детаљно писати јесте *учешће јавности* које се протезало кроз све фазе израде ГП 2003.

Слика 1



Две околности су допринеле да методолошке иновације постану реалност израде ГП 2003. На првом месту, после 2000, једна од тежњи нове продемократске власти била је да се освоје нови хоризонти уређења градова у Србији. Тражио се урбанистички приступ који би одговарао новом поретку, који је стремиио, како је то на неким местима рекао Зоран Ђинђић, „измењеним и ослобађајућим околностима“ као што су „етика одговорности уместо етике принципа“, демократизација друштва, подизање угледа земље, правна сигурности, консензус око европских интеграција, увођење слободног тржишта, стабилизација привреде, итд. Друга околност била је да је у времену од 1975. до 1990. у оквиру Центра за планирање урбаног развоја (ЦЕП), који је бескомпромисно и пажљиво водио Миша Давид, постепено обликован урбанизам другачији од праксе која је, током тих последњих деценија 20. века, у великом делу Југославије потпуно била изгубила идејну и теоријску основу и претворила се у бирократизовану активност. Не чини се да је између људи из ЦЕП и врхова антирежимских протеста друге половине деведесетих постојала јака веза, имајући у виду да је свега неколико особа било нешто више укључено у неке од опозиционих странака. Но, то није била сметња да се нова београдска управа, после 2000, заинтересује за капацитете створене у ЦЕП-у. Део људи који су потицали из те групе, после 2000. и у каснијим година, радио је у неким од водећих институција које су имале везе са урбанизмом. Марин Крешић и Тихомир Обрадовић били су у Министарству грађевина; Зоран Рубињони био је градски секретар за саобраћај; Вук Ђуровић је водио Секретаријат за урбанизам; нешто касније Ђорђе Бобић је био градски архитекта; Миодраг Ференчак и Владимир Мацура, потписник овог текста, били су у Урбанистичком заводу Београда.

Стиче се утисак да је Љубомир Анђелковић, тада потпредседник Извршног одбора Скупштине града био човек који је, почетком 2000-их, у највећој мери утицао на кадровску композицију у београдском урбанизму, уз сагласност Ненада Богдановића, тадашњег председник ИО СГБ и Радмиле Хрустановић, председнице СГБ. Да на страни политике ово троје људи, свакако и многих око њих, није било воље и активног олакшавања свакодневног урбанистичког посла у Заводу, питање је да ли би Београд добио нови ГП. Та, ентузијазмом бојена свест о потреби новог плана, у врховима београдске управе постојала је од самог почетка њеног формирања. Једно од централних питања које ми је Анђелковић поставио на интервјуу за место директора Урбанистичког завода било је да ли могу да гарантујем да ће Београд добити нови генерални план за две-три године. Наравно да сам гарантовао. Завод је, захваљујући сопственим људима и новим који су у њега дошли, креирао ГП, од фебруара 2001. до септембра 2003.

када је усвојен. Оријентација овог текста на методолошка питања, а не на приказ решења ГП 2003, јесте последица чињенице да се решење и његово образложење налазе на ЦД-овима које је Урбанистички завод публикувао у великом тиражу<sup>11</sup> као и у Службеном листу града Београда.<sup>12</sup> Ипак, неколико квантитативних напомена за најважније садржаје планиране ГП, су добродошле (слика 1). Територија ГП је нешто већа од 770 km<sup>2</sup> са перспективном популацијом од око 1.450.000 становника и око 550.000 запослених.<sup>13</sup> Земљиште за постојеће и ново становање планирано је са око 14.000 ha, у чему је било идентификовано 490 локација за нову стамбену изградњу за око 52.000 станова, односно око 150.000 становника. Унутар овог простора, резервисано је око 60 локација за социјално становање са око 250 ha. Простор намењен привреди процењен је на приближно 2.900 ha, од чега би највећи део, око 2.500 ha био у већим производним зонама, а 400 ha на локацијама у граду. Комерцијалне зоне и градски центри би заузели око 1.750 ha, од чега је за нову изградњу било око 1.050 ha. Планирано је да се пољопривредне површине са 39.000 ха смање на око 25.100 ha. Највећи део „одузетог“ пољопривредног земљишта, око 8.800 ha, планиран је за шумљавање тако да ће зелене површине града уместо 11.200 ha износити око 20.000 ha.

Како се дошло до овог плана?

### Метод израде плана: из једне у другу синтезу

Синтеза->синтеза->синтеза->итд. Низ састављен од ове једне речи био је темељни метод, сасвим неконвенционалан, установљен 2001. када је започета израда ГП. Метод је почивао на поставци да је процес израде једног урбанистичког плана састављен од *сукцесивних целовитих визија* које се рађају једна из друге и усавршавају до тренутка када градска заједница одлучи да је „ово оно чему тежимо“. Тада је план завршен. То свакако не значи да за потребе формулисања ГП нису израђиване различите анализе и студије. Наиме, у почетној фази формулисања ГП 2003 израђено је око 40 студијских елабората у којима су обрађиване различите теме. Израда појединачних анализа уобичајено је трајала два месеца, при чему је истраживачко-аналитички део рађен месец дана, док је други месец био посвећен провери и усаглашавању изведених закључака, решења и препорука.<sup>14</sup>

У Србији је и раније постојао метод близак оваквом приступу. Из међуратног периода, након Првог светског рата, остало је забележено да је израда Генералног плана за Београд из 1923–24. године почела након усвајања програма за тај план. Програм је била синтеза исказана текстуалним, а не графичким језиком.<sup>15</sup> Овај приступ је прихваћен и у другој

Југославији, што у планској регулативи за Србију срећемо од 1961. године. Тада је писало: Урбанистички план израђује се и доноси у следећим видовима и по следећем редоследу: *урбанистички програм* (нагласио ВМ), генерални урбанистички план, детаљни урбанистички план.<sup>16</sup> Урбанистички програм је садржао смернице за просторни развој насеља, по потреби „одговарајућу програмску скицу“, која је у размери 1:10.000, од 1965. постала обавезна, као и урбанистичку документацију везану за смернице. Програм је био почетна синтезна визија која је била основ за израду ГУП-а.<sup>17</sup> Овај приступ се задржао и касније,<sup>18</sup> све до Закона из 1989, када је укинута израда урбанистичког програма.<sup>19</sup> Године 2003, Законом се поново враћа и програм за израду плана који између осталог садржи и „[...] цртеж са концептом плана“<sup>20</sup> а 2014. замењује институцијом *раног јавног увида* као почетном фазом рада.<sup>21</sup>

Између „програм-периода“ постојао је поступак који се заснивао на поставци да израда плана почиње анализом, а завршава синтезом. Закон из 1995. каже да се „План израђује на основу података и анализа о стању и променама у простору [и] анализа могућности развоја [...]“<sup>22</sup> (нагласио ВМ). Закон из 1989. говори слично.<sup>23</sup> Сврха постављања анализе на стартну позицију тока израде плана имала је за циљ откривање просторних проблема и потенцијала, како би се у даљем раду испитале варијантне могућности побољшања и дошло до нацрта, затим до плана.<sup>24</sup> Из програма за измену и допуну ГП Београда из 1996. види се да је процес израде требало да почне „студијско аналитичком основом“.<sup>25</sup> Сродни „аналитички“ приступ владао је широм земље крајем 20. века. Основни проблем овог поступка био је недостатак почетне синтезне визије која би усмеравала рад. Та мањкавост је за последицу имала енормно губљење креативне снаге, јер се није знало у ком правцу треба радити, тешкоће повезивања анализираног у кохерентне планске целине, недовољно времена за планирање (пројектовање) коришћења земљишта, саобраћајница, инфраструктуре.<sup>26</sup> Био је то лош метод.

ЦЕП је крајем 1970-их разрађивао идеју увођења *синтезне планерске хипотезе* као првог корака рада на урбанистичком плану. ЦЕП-ови тимови су великим делом радили у средњим и малим градовима – Пироту, Тивту, Лазаревцу, Рожају, Краљеву, Будви, Дрвару, Титограду, Светозареву, Бору, Иванграду, итд.<sup>27</sup> Показало се, кроз многобројне контакте, да те средине знају у ком правцу желе да се развијају. Иза тог знања постојао је, временом прикупљен, озбиљан „документациони“ фондус на коме су градови градили свест о сопственом идентитету. Тај материјал је ЦЕП-у служио за обликовање почетне претпоставке праваца урбаног развоја – за стварање синтезне планерске хипотезе. Примена хипотезе била је моћно средство

партиципације. Слободан Лазиф, социјални психолог и урбаниста у ЦЕП-у, назвао је ову хипотезу *контакт планом*,<sup>28</sup> да би истакао интеракцију урбаниста и града као најважнији моменат израде плана. Увођење хипотезе у исто време је било и средство усмеравања даљег промишљања града и плана.

ЦЕП-ово искуство је коришћено у раду на ГП, у периоду 2001–2003. године. У његовом креирању развили смо четири фазе чија је сврха била „[...] стварно повезивање поступка израде Генералног плана са могућношћу увида, учешћа и утицаја квалификоване и широке јавности на план [...]“ кроз доследну примену итеративног метода у четири узастопна синтетна циклуса.<sup>29</sup> То су били: 1. Хипотеза плана (завршена маја 2001, а 19. 06. 2001. усвојила КИО), 2. Концепција плана (завршена у јуну 2001, а 11. 01. 2002. усвојио ИО), 3. Преднацрт плана (завршен јануара 2002, није усвајан), 4. Нацрт плана (1. верзија – април 2002, 2. верзија – децембар 2002, а 27. 12. 2002. усвојио ИО).

Свака од ових фаза била је изложена оцени и сугестијама Комисије за архитектуру и урбанизам ИО СГБ, касније Комисије за план (КИО), Савета за ГП, Секретаријата за урбанизам и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу града, као и општина и шире јавности.<sup>30</sup> Ова тела, институције и грађани деловали су на планска решења на различите начине. КИО је била оријентисана на ужи урбанистички аспект ГП, Савет је посматрао ГП кроз призму далеких решења и последица, Секретаријат за урбанизам је био првенствено окренут легислативном аспекту, Дирекција је била заинтересована за питања реализације, општине за уређење своје територију, а јавност углавном за појединачне потребе. Мишљења и сагласности законом овлашћених органа, организација и предузећа на извештаје из радних фаза Хипотезе, Концепције, Преднацрта и Нацрта ГП – прва верзија, саставни су део документације ГП.<sup>31</sup> Запазиће се да је ИО усвојио Нацрт ГП – II верзију децембра 2002, а да је СГБ усвојила ГП у септембру 2003. У ових 10 месеци план је припреман за усвајање: у јануару 2003. вођена је широка дебата о решењима у Нацрту ГП;<sup>32</sup> од јануара до краја марта 2003. план је стављен на јавни увид и стручну расправу;<sup>33</sup> у мају 2003. године Србија је усвојила нови Закон о планирању и изградњи<sup>34</sup> и „процедура доношења Генералног плана Београда 2021. године настављена је у складу са одредбама новог Закона“. Овај рад је трајао до 22. 9. 2003. када је СГБ донела ГП 2003 за 2021. Да би се та тачка освојила, требало је савладати разне тешкоће од којих је једна била капитална – недостатак ажурне подлоге што је била претња која је могла да доведе до тога да се рад на ГП заустави у раној фази.

## Урбанистичка подлога: MOLAND и Геокарта

Почетком 2000. Урбанистички завод није знао како Београд изгледа. Постојећа Основна државна карта (ОДК), изврских топографских одлика, потицала је најалост из периода 1960–1990. године.<sup>35</sup> Промене у простору, пре свега ширења града претежно неформалном изградњом током 1990-их, са географског становишта биле су нам непознате. Скептични су предлагали да се почетак израде ГП одложи док се не обезбеде валидне урбанистичке подлоге. Међутим, они који су имали искуства у раду са планерском хипотезом, знали су да је за почетак рада довољна поуздана географска представа града, а не топографско-катастарска.

Горан Божовић, архитекта и урбаниста, један од водећих људи раног ЦЕП, који је у то време развио сопствени биро у Швајцарској, помогао је да се превазиђе *проблем подлоге*. Божовић је повезао Урбанистички завод са европским пројектом МОЛАНД (Monitoring LAND use/cover Dynamics).<sup>36</sup> Реч је о моделу за процену, праћење и обликовање регионалног и урбаног развоја тридесетак урбаних агломерација Европе, такође и Београда, који је био створен у Јединици за управљање земљиштем (LMU) Института за окружење и одрживи развој (JPC).<sup>37</sup> У зиму 2001. LMU је располагао сателитским снимцима нашег града и почетном картом коришћења земљишта – земљишног покривача у четрдесетак класа – која је била израђена на основу тих снимака. Божовић и ја смо почетком 2001. отпутовали у Испру, на север Италије, где је било средиште JPC и добили картографски и плански материјал којим је LMU располагао.<sup>38</sup> Тиме су биле обезбеђене *прве сателитске подлоге града* (слика 2) и *први land use приказ* (слика 3) Београда око 2000, који због неких недостатака нису могле да послуже за надоградњу ОДК. Но чињеница да до те посете нисмо имали картографију која би приказивала стварну раширености Београда, сада је била превазиђена. Касније је овај контакт са MOLAND пројектом наставила колегиница Радмила Грубишић.<sup>39</sup> Материјал из LMU послужио је за израду *Хипотезе* која је дистрибуирана актерима и заинтересованима у мају 2001,<sup>40</sup> и за израду *Концепције* која је била разаслата почетком јуна 2001.<sup>41</sup> Више се од тих подлога није могло тражити.

За наредне фазе рада – Преднацрт, Нацрт ГП, Предлог ГП, била је потребна знатно детаљнија урбанистичка подлога. Тога су сви били свесни, тако да је већ у Програму израде ГП било наведено да се картографска подлога уреди у времену од половине фебруара до половине октобра 2001.<sup>42</sup> Размишљало се да ли да се искористи неки од страних извора који је располагао сателитским снимцима Београда, али управа града је донела одлуку, верујем у договору са ресорним министарством, да се подлога за





Слика 2

ГП изради у домаћој режији.<sup>43</sup> Брзо ће се показати да је тај избор био исправан јер је довео до квалитетног резултата без успоравања рада на ГП. Пред крај фебруара 2001. године, Урбанистички завод упутио је позив установама и предузећима за која се знало да располажу капацитетима потребним за израду подлоге.<sup>44</sup> Позивним писмом за израду картографске подлоге тражило се да она покрије територију ГП са околним простором, укупно око 1000 km<sup>2</sup>, да одговара захтевима при формирању ОДК, да буде форматирана према листовима ОДК, да све то заједно буде предато Заводу у року од 90 дана, у дигиталној форми, са одговарајућим софтвером за манипулацију картама. Средином маја 2001. изабрана је Геокарта,<sup>45</sup> предузеће са огромним искуством картирања и припремања подлога, на чијем челу се тада налазио Ненад Миловановић, да изради подлогу за ГП. Подлога је завршена крајем лета 2001. године.

Оригинална подлога ГП, контролисана и оверена од РГЗ,<sup>46</sup> сачињена у складу са Правилником о садржини и изради урбанистичких планова, састојала се од три повезане дигиталне базе података са топографско-катастарским обележјима: ОДК у размери 1:5.000 геореференцирана и повезана у целину подручја доступна као растерски фајл (слика 4), затим орто-фото (ОФ) подручја снимљен јуна 2001, геореференциран и повезан са ОДК (слика 5) и,



Слика 3

најзад, карта градских блокова (КБ) која је била основна матрица за приказивање планских графичких решења. На тако сложеној подлози рађен је Нацрт ГП, односно сви графички листови у размерама 1:50.000 и 1:20.000.<sup>47</sup> Додајмо, најзад, и то да је у току „[...] припреме Генералног плана паралелно извршен потпуни прелаз на савремену ГИС технологију у изради плана и припреми и коришћењу подлога [...] Прелаз је извршен успешно, у року и у оквиру предвиђених средстава“<sup>48</sup> захваљујући, поред другог, и Ненаду Радојчићу, ИТ инжењеру, који се половином лета 2001. године придружио тиму Завода. Да закључим: поступак који смо применили био је такав да су ЛМУ подлоге биле довољне за почетне фазе рада (Хипотеза и Концепција) и да су се касније фазе ослониле на Геокартине подлоге (Преднацрт и Нацрт).

### **Континуирано планирање: спречавање ентропије плана**

Кад се ГП усвоји, он се даље спроводи, али јасно је да се временом његова способност да одговори на потребе друштва смањује и да је потребно његово кориговање. Тако је ГУП Београда из 1950. допуњен и измењен 1966.<sup>49</sup> У последњим деценијама 20. века застаревање урбанистичких визија решавано је и даље изменама генералних планова. Већ 1974. срећемо став да је израда и доношење урбанистичких планова перманентна и





Слика 4

Слика 5

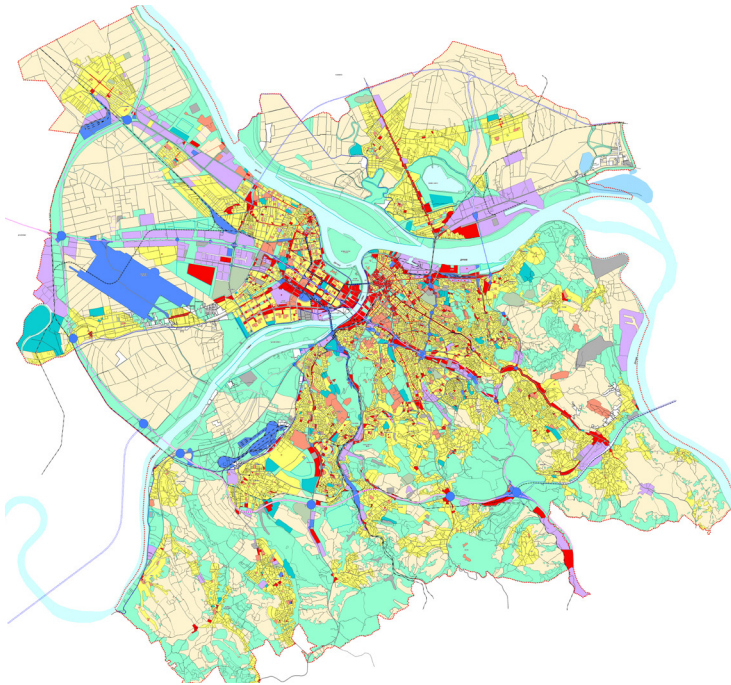
континуирана активност „[...] јер се односи у простору стално мењају, па се донесени планови морају повремено, према потребама развоја, ревидирати и новелирати.“<sup>50</sup> Ревидирање и новелирање ГУП из 1972. вршено је 1983,<sup>51</sup> 1985,<sup>52</sup> 1987,<sup>53</sup> 1997,<sup>54</sup> 1999<sup>55</sup> и 2000.<sup>56</sup> Међутим, упркос свести о неусаглашености плана и живота, и упркос пракси нужног мењања планова, Југославија и Београд тог времена нису развили континуирано планирање као систем, већ су те промене биле *изнуђен одговор* на насумичне ситуације које су долазиле из живота града.

у тој држави се спроводи према Закону о планирању и поступку обраде грађевинских дозвола <sup>58</sup> који потиче из Министарства за општине и модернизацију. Закон тражи да се ажурност Општинског плана<sup>59</sup> врши сваке четврте године након избора нове општинске власти, а по посебно дефинисаној процедури која води изменама и допунама плана.<sup>60</sup> Општински план по детаљности обраде простора одговара нашем ГП, али садржи и план активности за спровођење у наредне четири године. План активности се ревидира сваке године, често заједно са годишњом ревизијом општинског буџета.

Након 2000. sazрела је снага која је јасно тражила нови системски модел планирања. Реч је, поред осталог и о потреби да ГП Београда током година задржи свежину, актуелност, да буде заштићен од ентропије која би га, ако заштите нема, кад-тад послала на гробље планова, или у историју. Питање решавања проблема застаревања плана било је у центру интересовања људи који су водили израду ГП. Једнога дана у пролеће 2001. из Норвешке је стигла Мирјана Гвоздић, колегиница која је такође потицала из ЦЕП, која је у то време била урбаниста у Ставангеру и постала је консултанта у фази израде хипотезе ГП-у.<sup>57</sup> Разговарали смо о проблему старења планова и она је са неколико савета помогла да се крене ка решењу: „Ми, у Норвешкој, план ревидирамо сваке четврте године, са новим политичким мандатом.“ Општинско планирање

Идеја је била јасна: мењати план онда када дође нова општинска/ градска власт и ревидирати га сваке године заједно са буџетом. Изложио сам београдској управи ову идеју и недуго након тога, Љубомир Анђелковић је рекао да је приступ сталног одржавања ГП прихватљив. Одржан је састанак са Драгославом Шумарцем, ресорним министром. У министарству су се саветовали и такође закључили да је идеја прихватљива. У то време Марин Кршић је у министарству радио на новом Закону о планирању и изградњи тако да је то била погодна прилика да се та идеја унесе у њега. Нови Закон о планирању и изградњи Скупштина Србије је усвојила маја 2003.<sup>61</sup> То је био транспарентан и демократски систем, модел потпуно другачији од некадашњег „ревидирања и нивелирања

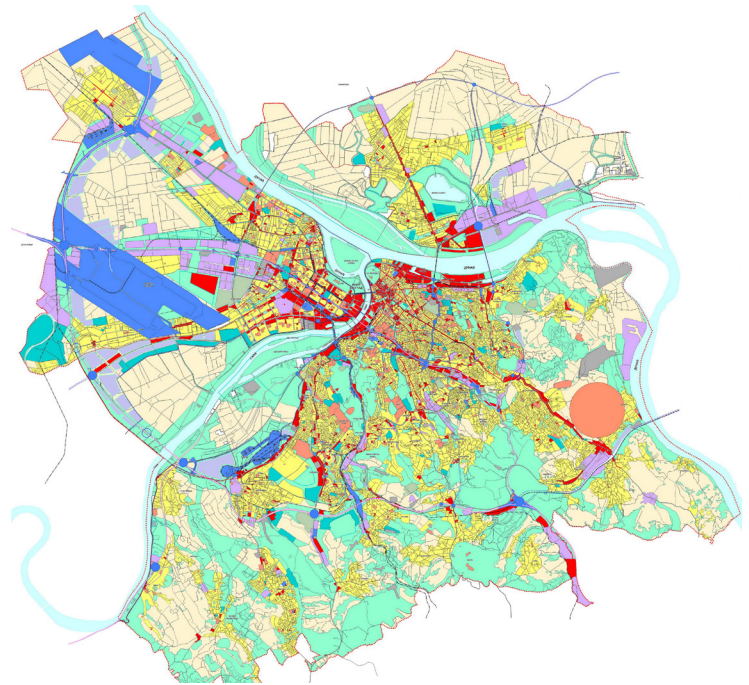




Слика 6

планова“ према „потребама друштвено-економског развоја“, а што се у бити заснивало на нескривеном, отвореном волунтаризму.

Ставка Закона из маја 2003. која се тичала континуираног планирања, одређена је чланом 55. Измене и допуне урбанистичких планова. Тај члан гласи: Проверу решења и утврђивање потребе да се приступи измени и допуни урбанистичког плана врши орган надлежан за његово доношење [...] најмање сваке четири године. Измене и допуне урбанистичког плана врше се на начин и по поступку прописаном за његово доношење.<sup>62</sup> У ГП Београда 2021, који је градска Скупштина усвојила септембра 2003, у делу 12.12. Континуирано планирање и унапређење Генералног плана пише да се „[...] надлежни орган управе [Секретаријат за урбанизам], Планска комисија и Урбанистички завод задужују да сваке године припреме извештај о спровођењу Генералног плана [...]. Истовремено они треба да пре краја године припреме предлог унапређења [...] Генералног плана новим детаљима од значаја за његово спровођење или детаљима од посебног значаја за нове градске акције или развојне пројекте и да их у форми нацрта измена и допуна Плана предају надлежном органу [...]“ ради даље процедуре усвајања.<sup>63</sup> На бази претходног правног и планског основа, измене и допуне ГП 2003 рађене су 2005<sup>64</sup> (6), 2007<sup>65</sup> (слика 6), 2009.<sup>66</sup> (слика 7) и 2014.<sup>67</sup> (слика 8).

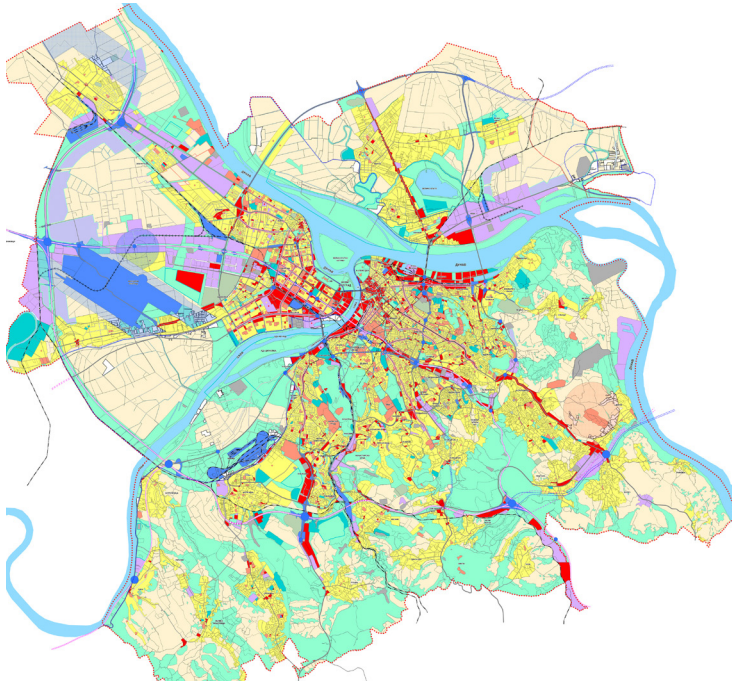


Слика 7

Оно што из свега претходног уочавамо јесте да су Србија и Београд почетком 2000-их закорачили ка систему континуираног планирања при чему је у Закону из 2006.<sup>68</sup> поновљен члан 55. из 2003. У ревизијама закона из 2009,<sup>69</sup> 2011.<sup>70</sup> и 2014.<sup>71</sup> више се не наводе измене и допуне урбанистичког плана као обавеза коју треба испуњавати сваке четврте године. Мада је Република доносећи нови Закон 2009. укинула системско решење континуираног планирања, Београд је ову позитивну праксу наставио и у наредној деценији све до 2016. године. Године 2009 донет је Закон који није говорио о потреби четворогодишње измене и допуне урбанистичких планова. Тиме је урбанистичко планирање, а са њим развој и уређивање градова у Србији, враћено за неколико деценија уназад. Генерални план Београда до 2021. престао је да важи почетком 2016. када је донет Генерални урбанистички план Београда,<sup>72</sup> који је био основа за усвајање Плана генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – град Београд (Целине I – XIX)<sup>73</sup> у популарно називан ПГР.

### Документација и тимови

Документација која се чува у архиву Урбанистичког завода и која се односи на ГП, обухвата пет књига са графичким и текстуалним елементима ГП и 34 регистратора са списима



Слика 8

који се односе на његову израду.<sup>74</sup> Књига 1. је текст ГП; књиге 2 и 3 садрже графички део ГП и овде су сви планови које је потписала Радмила Хрустановић, председнице СГБ; књига 4 је графички део ГП – документација; књига 5 садржи текстуалну документацију и пар специјалних планова заштите споменика културе и заштите природе. Из ове грађе види се да је ГП био колективни производ многих учесника са водећом професионалном улогом Урбанистичког завода Београда. У време усвајања ГП, у септембру 2003, директори сектора Завода који су били повезани са његовом израдом били су Миодраг Ференчак – сектор за генерално, просторно и урбанистичко планирање, Зоран Зотовић – сектор за саобраћај, Бошко Вујовић – сектор за техничку инфраструктуру, заменик директора Завода био је Зоран Жегарац, а директор Владимир Мацура.<sup>75</sup> Додајем и Зорицу Косовић, директорку финансијског сектора без чије логистичке подршке израда ГП не би била могућа.

Институција које су учествовале у изради ГП, а према обавези датој законом, било је 57.<sup>76</sup> Такође је било и шест органа који су за израду ГП издали посебне услове.<sup>77</sup> Осим овога учествовало је и 119 организација, установа, удружења и сл, чији је допринос изради плана био драгоцен.<sup>78</sup> Ставови и сугестије 16 општина, били су изузетно корисни.<sup>79</sup> Укупно је 182 институције и организације било укључено у израду

плана, не рачунајући општине и њихове органе. Током јавног увида и стручне расправе (јануар – март 2013) стигло је 596 дописа са преко 1000 примедби, као и 10 дописа градских општина.

Савет за ГП чинили су Радмила Хрустановић, председница СГБ, Драган Јочић, потпредседник СГБ, Ненад Богдановић, председник ИО СГБ, Љубомир Анђелковић, потпредседник ИО СГБ, Синиша Николић, директор Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, Вук Ђуровић, секретар за урбанизам, Љубисав Ђуричић, секретар за имовинско правне и грађевинске послове, Драгослав Шумарац, министар урбанизма и грађевина, Божидар Ђелић, министар финансија, Горан Питић, министар за сарадњу са иностранством, Александар Влаховић, министар за власничку трансформацију, Марија Рашета Вукосављевић, министар саобраћаја, Вукосав Арсић, генерал, војно-грађевинска управа ВЈ, академик Иван Антић, академик Никола Пантић, проф. Лука Кнежевић, Филип Давид, књижевник, проф. Димитрије Младеновић, Радојко Обрадовић, Мирко Јовановић, архитекта, проф. Александар Стјепановић, Петар Арсић, представник САС. Из овог састава била је формирана Комисија Савета у саставу: И. Антић, председник, А. Стјепановић, М. Јовановић, Д. Младеновић и П. Арсић.<sup>80</sup>

У јуну 2001, када је завршена Концепција ГП, у Комисији за архитектуру и урбанизам ИО СГБ (КИО) налазили су се Љубомир Анђелковић, председник, Милан Ракочевић, заменик председника, Татјана Јакшић Кроња, Мирко Јокановић, Антоније Антић, Драгомир Ацовић, Стеван Мићић и Ева Ваништа Лазаревић.<sup>81</sup> Касније, након усвајања новог Закона маја 2003, КИО је преименован у Комисију за планове ИО СГБ коју су чинили Љубомир Анђелковић, председник, Александар Стјепановић, заменик председника, Лука Кнежевић, Владимир А. Милић, Зоран Никезић, Ева Ваништа Лазаревић, Мирко Јовановић, Милан Ракочевић и Драгомир Ацовић.<sup>82</sup>

У периоду јануар – март 2003. током јавног увида о Нацрту плана Комисију за јавни увид и стручну расправу чини ли су Љубомир Анђелковић из ИО СГБ, председник, Радмила Костандиновић из Секретаријата за урбанизам, заменик председника, Ратка Чолић из ресорног министарства, Миодраг Ралевић из Удружења урбаниста, Биљана Крнета из Дирекције и Вук Ђуровић из Секретаријата за урбанизам.<sup>83</sup>

Из Секретаријата за урбанизам изради ГП допринели су Вук Ђуровић, секретар, те активно и стално ангажовани службеници Секретаријата, Мирјана Џелебцић и Радмила Костандиновић. „Чланови Дирекције за грађевинско

земљиште и изградњу Београда, Биљана Крнета, Слободанка Прекајски и Весна Стефановић су изнад својих основних обавеза стручним сугестијама утицали на формирање Генералног плана Београда 2021.<sup>84</sup> Допринос Синеше Николића, директора дирекције, такође је био незамењив.

У раду на ГП у свим фаза његове израде учествовало је 235 стручњака из Завода и ван њега и они су поименице наведени у интегралном списку радног тима ГП.<sup>85</sup> Од овог броја у финализацији Нацрта и Предлога ГП учествовало је 144 особе.<sup>86</sup> У Извршном тиму за синтезу ГП били су Миодраг Ференчак, одговорни урбаниста, Јованка Ђорђевић Цигановић, главни урбаниста, Вере Ристић Михаљевић, главни урбаниста, Душан Милановић, главни планер саобраћаја, Радмила Грубишић, руководилац реализације графичког дела и ГИС-а плана, Драгана Аћимовић, руководилац реализације текстуалног дела, Весна Томић, организатор реализације програма и сарадње и Зоран Жегарац, координатор сарадње сектора и општина. Главни сарадници извршног тима за синтезу били су Марија Миловановић, Емил Димитров, Ненад Радојчић и Александра Ђумић. Треба нагласити и улогу Весне Милојковић у формулацији илустрованих правила грађења. Руководилац радног тима Генералног плана Београда 2021. био је Владимир Мацура, потписник ових редова.

---

**10** Уговор за израду ГП под бр 350.5- 61.3 од 13. 04. 2001. потписали су Град Београд- градска управа, Секретаријат за урбанизам, као наручилац и ЈУП Урбанистички завод Београда као носилац израде ГП. ГП је усвојила Скупштина града Београда септембра 2003.

**11** Генерални план Београда до 2021. Урбанистички завод Београда, ЦД издање, септембар 2003.

**12** Генерални план Београда. Службени лист града Београда, 27/2003, од 15. октобра 2003.

**13** Сви подаци у овом пасусу потичу из: Нацрт Генералног плана Београда до 2021. Инфо, 1. Урбанистички завод, 2003, 5-20

**14** АУЗ К5-2 Програм рада на изради ГП 15.03.2001. Такође АУЗ Р16 Радне свеске. (НАПОМЕНЕ за акрониме: АУЗ – Архив Урбанистичког завода; К (са редним бројем или са и редним бројем и бројем документа) је број књиге ГП; Р (са редним бројем, или и са редним бројем и бројем документа означава регистратор у коме су списи везани за ГП)

**15** Вуксановић-Мацура, Злата. Сан о Граду. Београд: Орион арт, 2015, 53–56.

**16** Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању. Службени гласник НРС, бр. 47/1961, чл. 13.

**17** Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању. Службени гласник НРС, бр. 47/1961, чл. 14.

**18** То показују закони о планирању у Службени гласник НРС, бр. 14/1965, чл. 12; Службени гласник СРС, бр. 19/1974, чл. 15; Службени гласник

НРС, бр. 27/1985, чл. 40.

**19** Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану Социјалистичке Републике Србије. Службени гласник СРС, бр. 44/1989, чл. 11.

**20** Закон о планирању и изградњи. Службени гласник РС, бр. 47/2003. чл. 25, 41, 45, 46, 48.

**21** Закон о планирању и изградњи Службени гласник РС, бр. 72/2009. и 81/2009. и исправке и одлуке УС до 145/2014, чл. 45а.

**22** Закон о планирању и уређењу простора и насеља. Службени гласник РС, бр 44/1995, чл 29. У овом раду наводим више закона према: Цагић Милошевић, Весна и Међо, Верица (ур). Закони за архитектуру и урбанизма Србије од 1945. до 2012. Београд: Архитектонски факултет, Универзитет у Београду, 2014.

**23** Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану Социјалистичке Републике Србије. Службени гласник СРС, бр. 44/1989, чл. 12.

**24** Као илустрацију користим: Програм израде Генералног (урбанистичког) плана Београда. Београд: Урбанистички завод, март/април 1996.

**25** Програм израде Генералног (урбанистичког) плана Београда. Београд: Урбанистички завод, март/април 1996, стр. 7, 9 и 12.

**26** Илустрација ове ситуације је Програм израде Генералног (урбанистичког) плана Београда. Београд: Урбанистички завод, март/април 1996. Гантограм је дат на задњој страни материјала и није пагиниран.

**27** Елаборати за наведене градове делом се највећим налазе у Центру за планирање урбаног развоја, у Београду.

**28** Наводим неке од контакт планова које сам у ЦЕП радио у то време: Мацура, В., (руководилац). ГУП Будве - И фаза израде плана - Контакт план, Београд, Центар за планирање урбаног развоја, 1980. Мацура, В. и сарадници, Контакт план Ратарског имања у Краљеви (за израду ДУП-а Ратарског имања). Београд, Центар за планирање урбаног развоја, 1982.

**29** АУЗ К1, Генерални план Београда 2021 - Књига 1, Београд 2003; Генерални план Београда, 14. Документација Генералног плана, Службени лист града Београда, бр. 27/2003. од 15. октобра 2003. Такође: АУЗ К1-7.1 Хронологија активности из Образложења Генералног плана Београда 2021, Генерални план Београда 2021- Књига 5

**30** АУЗ К5-2 Програм рада на изради ГП 15.03.2001; АУЗ К5-7.1 Хронологија активности из Образложења Генералног плана Београда 2021, Генерални план Београда 2021- Књига 5

**31** АУЗ К1

**32** АУЗ К1-7.1

**33** АУЗ К1-7.1

**34** Закон о планирању изградњи. Сл гласник РС, бр. 47/2003. од 13. маја 2003.

**35** Основна државна карта, Р 1 : 5.000. Београд: Геокарта, 1984. Такође и АУЗ Р1-1: Одговор Завода примедбе Секретаријату за урбанизам у вези картографских подлога ГП, стр. 4.

**36** The MOLAND model for urban and regional growth forecast – A tool for the definition of sustainable development path. Ispra, Italy. EC – DG-Join Research Centre, Institute for Environment and Sustainability – Land Management Unit, 2004.

**37** The MOLAND model for urban and regional growth forecast – A tool for the



- definition of sustainable development path. Ispra, Italy. EC – DG-Join Research Centre, Institute for Environment and Sustainability – Land Management Unit, 2004.
- 38** Мацура, Владимир. Извештај о раду Урбанистичког завода у периоду од децембра 2000. до априла 2004. Инфо 7 – Посебно издање. Урбанистички завод, 2004, стр. 17.
- 39** Hoffman, Christian, Steinnocher, Klaus, Kasanko, Marjo, and Grubišić, Radmila. The role of GIS and Very High Resolution Image Data as Planning Support Tools – Case Study of Belgrade. Vienna: MULTIMEDIAPLAN & IEMAR, Viena Iniversity of Technology, 2002.
- 40** АУЗ Р1–9 (Архив Урбанистичког завода, Регистратор 1, омот 9)
- 41** АУЗ Р4
- 42** АУЗ Р6; Одлика о приступању изради Генерално плана Београда 2021. Службени лист града Београда, бр. 4/2001. од 15. фебруара 2001.
- 43** Одука Градског колегијума од 20. фебруара 2001. Извор: белешка са састанка.
- 44** АУЗ Р4
- 45** Одлука Градског колегијума од 15. маја 2001. Извор: белешка са састанка.
- 46** АУЗ Р1-1: Одговор Завода примедбе Секретаријату за урбанизам у вези картографских подлога ГП, 4.
- 47** АУЗ Р1-1: Одговор Завода примедбе Секретаријату за урбанизам у вези картографских подлога ГП, 3–4.
- 48** АУЗ Р1-1: Одговор Завода примедбе Секретаријату за урбанизам у вези картографских подлога ГП, 4.
- 49** Генерални урбанистички план Београда – Општи приказ – Стање 1966. Урбанизам Београда,1. Урбанистички завод: јануар 1969, 9.
- 50** Закон о планирању и уређењу простора, чл. 3. Службени гласник СРС, бр. 19/1974.
- 51** Службени лист града Београда, бр. 31/1983.
- 52** Службени лист града Београда, бр. 2/1985.
- 53** Службени лист града Београда, бр. 28/1987.
- 54** Службени лист града Београда, бр. 14/1997.
- 55** Службени лист града Београда, бр. 2/1999.
- 56** Службени лист града Београда, бр. 13/2000.
- 57** Генерални план Београда 2021. Књига 5: Основна документација. Радни тим Генералног плана – Интегрални списак по свим фазама. Београд: Урбанистички завод, 2003, стр. 7.
- 58** Lov om planlegging og byggesaksbehandling (PBL) Dato: 2008-06-27 Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- 59** PBL, Kapittel 11. Kommuneplan (§§ 11-1 - 11-18) Општински план.
- 60** PBL, IV. Kommunal planlegging (§§ 10-1 - 13-4) Општинско планирање.
- 61** Закон о Планирању и изградњи. Службени гласник РС, бр. 47/2003 од 5. 5. 2003.
- 62** Закон о Планирању и изградњи,члан 55. Службени гласник РС, бр. 47/2003.
- 63** Службени лист града Београда, бр. 27/2003. од 15. октобра 2003, стр. 1077.
- 64** Службени лист града Београда, бр. 25/ 05.
- 65** Службени лист града Београда, бр. 24/ 07.
- 66** Службени лист града Београда, бр. 63/ 09.
- 67** Службени лист града Београда, бр. 70/ 14.
- 68** Закон о Планирању и изградњи. Члан 55. Службени гласник РС, бр. 347/2006.
- 69** Закон о Планирању и изградњи. Службени гласник РС, бр. 81/2009.
- 70** Закон о Планирању и изградњи. Службени гласник РС, бр. 24/2011.
- 71** Закон о Планирању и изградњи. Службени гласник РС, бр. 145/2014.
- 72** Генерални урбанистички план Београда. Службени лист града Београда, бр. 17/2016 од 7. марта 2016.
- 73** План генералне регулације грађевинског подручја седишта локалне самоуправе – Град Београд (Целине И – XIX) усвојен на седници Скупштине града Београда 7. 3. 2016. Службени лист града Београда, бр. 20/2016 од 21. марта 2016.
- 74** АУЗ 350-2581/01
- 75** АУЗ К1
- 76** АУЗ К5-4
- 77** АУЗ К5-5
- 78** АУЗ Р4
- 79** АУЗ Р1-22
- 80** АУЗ Р1-15а
- 81** АУЗ Р1-126
- 82** АУЗ К5-7.2
- 83** АУЗ К5-7.1
- 84** АУЗ К1
- 85** АУЗ К5-8
- 86** АУЗ К1

# ЦЕНТРАЛНА ЗОНА БЕОГРАДА - ОД ЕТАПНОГ ПЛАНА ДО ПРОГРАМСКО ПРОСТОРНИХ СТУДИЈА

мр Миодраг Ференчак, дипл.инж.арх.

У свом педесетогодишњем искуству сарадње са Урбанистичким заводом, од 1967. године и мог приправничког стажа, периода Генералног плана, до пензије, издвојиле су се неке од много за истраживање занимљивих тема на којима сам у више наврата и у дужим периодима радио. Пре откривања мојих интересовања, вреди указати на следећа два занимљива, различита периода у интересовању или боље рећи карактеру задатака Завода. Период А: Седамдесетих година је проблематика нових стамбених насеља већ била урбанистички савладана у Заводу, а Град је успешно реализовао хиљаде нових станова годишње, па се и Урбанистички завод окренуо више него до тада реконструкцији и заосталом уређењу својих наслеђених језгара и систему центара који је остао неразвијен због стамбених приоритета. Период Б: Време почетне и потом убрзане декаденције система и усмеравања ка процедуралним питањима и планерским кулисама, а кад је реч о конкретним пројектима, онда редукцији претходних планова и пројеката (примери Железнички чвор, Метро, Клинички центар, центри месних заједница...). Речником овог јубилеја, нови ентузијазам после 2000. године могао би бити период „Ц“ у коме се у Завод враћају истраживања и визије као основа за стратешке урбанистичке и регулационе планове. Сва три периода имају значај за моја два интересовања, градске центре и моделе њиховог планирања и другу, поетичнију, тему идентитета Београда материјализованог у природном језгру око ушћа Саве у Дунав. Овом приликом више о пионирским пројектима и бављењу центрима у Урбанистичком заводу Београда.

## Гравитациони модел потенцијала за центре у етапном плану 1974-1975

Негде од 1969. сам почео да улазим у теоријске теме обликовања и развоја градских центара, као и у поступке нумеричког моделовања у урбанистичком планирању (посебно симулациона грана ових техника). Прво као спољни а касније као редовни сарадник ЈУГИНУС-а (Југословенски институт за урбанизам и становање). Са специјализацијом на Џонс Хопкинс универзитету са блиском темом сам до

1973. године већ прилично знао о томе, али је примена у Београду била још далеко. Мој ментор на постдипломским студијама из урбанизма у Београду, Владимир Бјеликов, је на основу мојих семинарских радова био добро упознат са конкретним изгледима за повезивање теоријских ставова са могућностима примене и, како је свет мали, предложио је својој супрузи Смиљи Каначки (а она даље руководству Завода, када је задатак конципиран од половине 1974. године) да покуша да реши један системски методолошки проблем у планирању сектора „терцијаре“ (тј. система градских центара), који је водила у Заводу, па и у врло актуелном Етапном плану (пун назив: Концепција друштвено-економског развоја и програм просторног развоја и изградње Београда у периоду од 1976. до 1985. И онда онда је афинитет према дугачким и прецизно-описним а нејасним насловима био врло изражен) тако што ће применити „гравитациони модел потенцијала тржишта на мало“, што бих, вероватно, ја могао да у Заводу са њом изведем и применим.

Био сам врло заинтересован да из теорије пређемо у стварну примену и тако је договорено да то и урадимо! Најкраће (да бисмо у овај преглед унели и минимум животног и техничког садржаја) - у чему је урбанистичка новина? У реалистичнијем програмском моделовању постојећих или планираних структура и дистрибуције њихових концентрација у простору (тада је програмски део урбанистичког плана био подједнако важан као просторни израз). Стандардни урбанистички модел новог, или обновљеног, града модерне је био заснован на децентрализованим типизованим јединицама и њиховој хијерархијској структури (са фаворизованим или оспораваним финесама у макроконцепту: сателитски, радиоконцентрични, растерски, линеарни, динаполиски, комбиновани... Та структура је полазила од броја становника (или станова) и њему приписивала све потребе у простору, а изражавала их стандардима густине на хектар и површине по становнику, сукцесивно, на више нивоа (на пример: за трговину на мало предвидети по 0,1 м<sup>2</sup> површине продајног простора на нивоу суседства, 0,12 м<sup>2</sup> на нивоу центра стамбене (месне) заједнице, 0, 08 м<sup>2</sup> на нивоу рејонског центра и 0,1 м<sup>2</sup> на нивоу главног градског центра, укупно 0,4 м<sup>2</sup> по становнику на нивоу града...). То је функционисало прихватљиво за активности под државном бригом (школство, здравство, социјално старање, управа... које имају системско вођење и структуру), али не и за тржишно вођене делатности, што је трговина већ и код нас била, а очекивало се увођење тржишта као доминантно у већину делатности. Како тада одредити где су добра места и потребне површине данас, за десет и двадесет година? То је могао да понуди метод општег гравитационог модела (коришћен у саобраћају и раније) кроз своје својство приказа

односа дистрибуције и величине различитих јединица извора (тражње, становника) и циља (понуде, трговинских јединица) у одређеном простору (граду, систему градских центара). Али, располагали смо само са теоријским познавањем концепције, општом формулом модела (низ вероватноћа, које се израчунавају једна по једна за сваку везу Зоне (стамбене, из скупа свих зона) са Центром (трговинским, из скупа свих центара), према формули која је количник привлачности (овде претпостављене почетне величине у  $m^2$ ) и отпора (овде удаљености) једног центра за једну зону, према укупној привлачности и одбојности свих центара заједно према тој зони (овде утицај конкуренције). Пошто, у општем случају, то говори и Њутнов образац гравитације, читава група модела се по томе и назива.

Али, где настаје заплет (сматрам то и наредном анегдотом)? Нисмо имали рачунарски програм за овај поступак, па смо се надали да ћемо га реализовати са заводским математичаром и програмером Миланом Шарцем, који је углавном сарађивао са групом за саобраћај, и са њим постепено савладати непознато и предстојеће, уз скице, варијанте, покушаје и грешке (са нужном импровизацијом коју видимо и као креативност), како су то архитекти и архитекти-урбанисти обучени и навикли да раде. Међутим, Шарац је био друга школа (као већина специјалистиста и инжењера, за разлику од архитеката) и рекао је, отприлике: ...програм за ваш модел? Никакав проблем! Само ми дајте тачан опис и дефиницију променљивих, дефиницију и вредности свих параметара и константи, математичке везе и односе свих варијабли, параметара и константи, начин извођења итерација, ако их има, нарочито све логичке контроле где су потребне и, најважније, евалуацију излазних резултата, како због могућих грешака током рада, тако и због оцене вредности модела и параметара уопште!... То је значило (јер нисам био у стању да потребно обезбедим у потребном времену) да одустанемо или да рачунарски модел радимо без рачунара и програма, „пешице“, операцију по операцију, па колико траје, успут упознајући стварно дејство параметара и константи на исход, проналазећи контроле и оцењивати поређењем добијене резултате. Смиља Каначки је за то одвојила своје две поуздане младе сараднице (Слободанку Бобу Вуколић Прекајски и Бранку Поповић), а мени се за помоћнесебично понудио Ђорђе (Ђока) Бобић (тада представник Дирекције из тима за метро, тридесет година касније главни архитекта Београда), па смо нас четворо отпочели најдиректнију ручну реализацију.

Рачунар (потенцијално ИБМ 360) су заменили ручни калкулатори са четири рачунске радње словеначке фирме „Дигитрон, Бује“ (по којој се и данас у нас калкулатори зову „дигитрони“) и нас четворо смо рачунали и записивали

зону по зону (280 зона), према сваком центру (70 центара; један главни, три језгра у централној зони, три секундарна центра /Батајница, Винча, Кнежевац-Кијево/, једанаест рејонских центара и 52 центра месних заједница), плус потребна сумирања, за шта нам је требало око четири недеље целодневног рада (касније је модел програмиран у обичном „спред шит“ табеларном калкулатору то обављао за мање од неколико секунди). Ипак замисао је успешно реализована - систем центара је лепо и смислено изгледао, и био је методолошки оспособљен да прати етапни раст и промене у простору и времену, што концепт „норматива“ није могао. После тога смо јасно разумели шта је то Шарац од нас тражио, и умели бисмо да то, за следећи задатак и обезбедимо. Али то је отприлике и универзални синопсис освајања већих методолошких и техничких новина уопште, па и у нашем планирању, односно у Заводу, а светски врхови овог посла нису били баш далеко.

Шта су биле поуке „ручног рада“ као проторачунарског поступка? Највећи проблем није била спорост и монотоност или цена таквог рада, него неминовност рачунске погрешке живог човека током низа калкулација. Због тога је морало све често да се контролише и да се враћа уназад ако се открије грешка. Шта сматрам највећом личном и тимском добити? Кад прођете овакав задатак са непосредним рачунањем великог броја односа, стекнете познавање и интуитивно разумевање система и делова које уопште не бисте имали да су хардвер и софтвер обрадили своје у десетак минута и испоручили вам отштампане таблице матрица 70x280 са заглављима и „укупно“. Осим жеље да прикажем анегдотске елементе овог, првог задатка у сарадњи, жеља ми је била и нешто важније: да на овом примеру илуструјем присутну и велику спремност Урбанистичког завода да, кад год је био у могућности, осим велике рутине (која му је била онда а и сада значајна предност) и проверених поступака, подржава наслућене методолошке иновације и напредовање техника и метода у урбанизму Београда (реално и Србије директно, а Југославије посредно) пружајући тако, са институционалном храброшћу, самоувереношћу и поверењем, прилику и простор за проверу новим људима, новим техникама и новим идејама.

### **Централна зона Београда, 1975- 1976**

Ову студију сматрам једном од најважнијих, иако наизглед нема пуно видљивих резултата. Из пуног назива се види и њена веза са претходним задатком, а то је: Разрада основних поставки ГУП-а Београда на територији Централне зоне ради омогућавања детаљног планирања, пројектовања, изградње и уређења појединих просторних и функционалних целина у периоду од 1976, до 1985. Студија метроа је била у пуном замаху (ван Урбанистичког

завода, у новооснованом сектору Дирекције за изградњу и реконструкцију града), а Генерални план је био на усвајању са „отвореним питањима јавног саобраћаја“. Из тима за метро су се често слале поруке о великим могућностима вишеструко повећања густина изградње и спратности у широј зони будућих метро станица, што није била и жељена стратегија Завода за језгра у центру Београда и Земунa (где се тада сматрало да су густине већ превелике, а услови за становање лоши - што је било и онда и сада тачно). Са том примисли, као једном од важних циљева (да се утврде равномерне и прихватљиве густине и детаљно обезбеде у градском акту, да се појача значај квалитета животне средине и у центру, да се појача оријентација на сређивање и унапређење наслеђених блокова у центру уместо рушења и да то све буде пропраћено методом параметарског дефинисања - ефикаснијом за употребу у контексту београдског центра него што је то контрола преко густина становника на хектар и густина радних места на хектар, тада основни показатељ интензитета изграђености) требало је, без нових студија и подлога, реализовати концепт који ће задовољити жеље и градског руководства и континуитет концепције Завода и амбиције Сектора за метро. Носилац задатка је био Владимир (Браца) Петровић, а обрађивачи програмске и просторне анализе Браца Петровић и ја (Миодраг Ференчак). Петровић је успешно усагласио расположиве резултате студије метроа са критеријумима завода, ја сам разрадио тражени нови детаљни параметарски метод дефиниције сваког блока и просторне јединице, заједно смо концепирали просторни предлог будућег система организације Централне зоне, а специјалисти су осигурали своје специјалистичке оквире (др.Радомир Мишић - екологију, Александар Вељковић - индустрију, Гаврило Михаљевић - економију) и тако је формирана једна добра концепција која се у најважнијим деловима појављује имплицитно и данас у плановима различитог нивоа.

Шта мислим да треба нарочито поменути и уочити? Пре свега, унутар централне зоне (која је била дефинисана и раније, у ГУП-у 1972) урађена је детаљна структура јединица где је новина била дефиниција три језгра у ЦЗ (Земунa, Новог Београда и Београда) као нових формалних категорија, што је омогућило и различит програмски и просторни третман за сваку од њих. Потом, Савски амфитеатар је дефинисан ка Регионални центар унутар ЦЗ, што се као одређење користи понекад и данас у недостатку боље дефиниције. Даље, уведен је Индекс изграђености (изграђена површина у зградама, према површини терена у блоку), а не број становника или запослених или њихов збир по јединици површине, као одлучујући параметар за одређивање максимума изградње, што је, колико знам, прва обавезујућа примена овог квалитетног урбанистичког

индикатора код нас. Пошто је примена униформних лимита у веома разнородним, бројним и динамичним блоковима у централној зони контрапродуктивна - суштинске осцилације вредности и битне разлике у атрактивности локација јављају се и на пар десетина метара, на пола блока, а свакако на нивоу блока и суседних улица, требало је наћи неки осетљив и погодан синтетички показатељ специфичне атрактивности карактеристичан за сваки блок (или још боље његову страну). За то смо искористили „Комуникациони потенцијал простора“, приписан блоку као најмањој јединици обраде (иза овога стоје теоријски концепти Б. Берија, К. Линча, и сопствени концепти развијани у ЈУГИНУС-у претходних година).

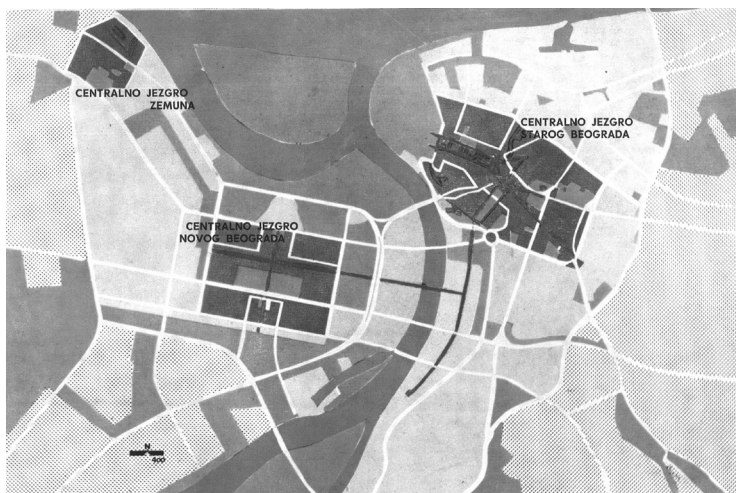
Одређено је за примену пет категорија - рангова „Комуникационог потенцијала блока“ по интензитету, од којих су зависили остали главни параметри. На тај начин, сваки блок је, без изузетка, у Централној зони добио своје детаљне лимите изграђености, пропорције пословања и становања, потребан број паркинг места, блиско детаљности са којом то данас радимо у плановима детаљне регулације. На основу којих података је све то урађено, а да не тражи месеце рада и пре самог почетка? Подлоге су онда биле главни проблем, јер су приказивале стања од пре 20ак година, нарочито за спратност зграда, која је била битна за одређивање капацитета објеката и блокова. Помогла су два извора. Јошка (Јосип) Свобода је непуне две године раније почео да припрема исту студију и направио је са сарадницима слободно, ручно прецртане и допуњене подлоге у 1:2500 са ажурираним положајем и на терену уписаном спратношћу сваке постојеће куће у језгру Земунa и старог Београда. Остао је Нови Београд и периферни делови на десној обали, што смо допунили са фотомозаика (1:10.000, буквално „мозаика“ од резаних и лепљених комада војних аерофотографија, што је била тада доступна технологија за овакав задатак) и решили и тај минимум потреба.

### **Шта је интересантно у просторној организацији?**

Поменуо бих четири ствари:

Прво, то је документ који је изричито дефинисао центар на гребену као мрежу пешачких улица и тргова (укључујући Кнез Михаилову улицу, која је тек почела да се разматра као прва вероватна пешачка улица). Данас би нам била интересантна и идеја уређења Дорћолске падине са доследном алтернативом пешачких и колских улица од Васине до Душанове (Доситејева, Змај Јовина, Вишњићева, Симица, Страхињића бана су виђене као пешачке улице) уместо велике искључиве пешачке зоне, што је реалнија замисао и данас.





Слика 1: Централна зона Београда, 1976. (црвене траке су пешачке зоне и алеје) Програмска студија пословног простора и истраживања подручја Кнез Михаилове улице, 1977- 78.

Друга промена концепта је попречна оса СИБ-Станица Нови Београд, као знак центра центра Новог Београда. Она је до тада била резервисана за попречну осу, велику издигнуту плочу – пешачки променадни ниво, низ кула са обе стране и паркинг гараже испод плоче. Осим других дилема (да ли је вероватан развој центра који секу токови саобраћаја уместо да га прате; да ли је нова празна плоча дугачка 1500 а широка око 200 метара заиста толико привлачна као простор центра града?), то је и концепт „све или ништа“, са којим је тешко напредовати у континуитету. Зато је то трансформисано у групу већ одређених блокова и њихових конзервативнијих подела на мање наменске подблокове, са пешачком осом, парковским променадама и зградама на земљи, а уведен је и очекиван природни утицај подужних кретања (нова пословна оса данашњег Булевар Зорана Ђинђића).

Треће, Савски амфитеатар је дефинисан као нови Регионални центар у Централној зони (доминантно пословање, култура, забава са становањем као секундарним садржајем). Железничка пруга и станица су и овде укинуте (према ГУП-у, пројекту железничког чвора, решењима студије метроа која је предвиђала и метро и подземни регионални метро на тим позицијама), а сама станица је била окружена великом прстенастом раскрсницом и промовисана као будући музеј, специфично, као Музеј технике. Мислим да је претежни аутор већине ових квалитетних идеја Брана (Бранислав) Јовин који их је у више прилика исказивао кроз своје анализе и скице Савске магистрале, сложеног чвора Теразијске терасе и метро траса и станица станица у овој зони (мада наменског, јединственог концепта Савског

амфитеатра није било, па је ово можда једна од првих обрада са наменом и квантификацијом). Данас бих, са накнадном памећу, волео да кажем да сам се у том задатку залагао да стара станица остане у функцији као део нове регионалне железнице, али то не би било тачно (прва померања ка задржаном коришћењу старе станице, јавиће се тек у измени ГУП-а 1985).

И четврто, од Теразија (а то значи од Калемегдана), преко Теразијске терасе, кроз средиште Савског амфитеатра, Сајмиште, пружала се, веровали или не, наглашена пешачко-бициклическа магистрала. Из тежишта Амфитеатра се одвајао крак за Нови Београд и Земун (кроз средишње зелено острво Другог булевар, данас З. Ђинђића и са отвореним питањем прелаза преко Саве - лаки мост или специјални бициклическо-пешачки трајекти). Ради се о 1976. години. Урбани бициклизам је ван Холандије и Данске био тек у повоју, а у Београду се планирало и говорило о бициклическим магистралама.

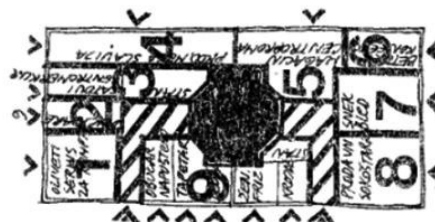
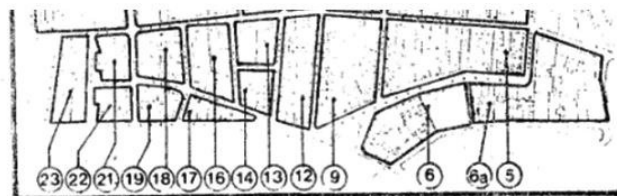
Зашто студија Централне зоне није више искоришћена? То је тема за неки други текст. Што се Урбанистичког завода тиче, он је своје професионалне задатке и ставове, као и најчешће током читавог периода од оснивања, на време уобличио и понудио (детаљније у *Урбанизам Београда*, бр. 38-39, 1977). Сама приказана студија је рађена у тиму Београд Пројекта - Центра за планирање урбаног развоја током 1997. године, на захтев, за потребе, као део и у тесној сарадњи са тимом за израду Детаљног урбанистичког плана подручја Кнез Михаилове улице, којом је руководила Александра (Саша) Бановић. Због значаја и квалитета тог детаљног плана за Београд и Завод, а тиме студије у њему, сматрам да се не сме оставити без помена и минималног приказа, иако је моја лична улога у њему била фрагментарна (руководилац истраживања је био Слободан Лазич, психолог, а руководилац програмирања Владимир Мацура, архитекта) и односила се на генералну сарадњу и детаљну обраду и реализацију поглавља 3.5. „Комуникационе вредности садржаја приземља у Кнез Михаиловој улици“. Суштину овог концепта и показатеља сам описао код претходне тачке, једино што је овде могло да буде спроведено детаљно бројање појава и статистичка обрада података, што је и дато у тексту студије. Значај читаве студије је у прецизности и садржајности мултидисциплинарне обраде тема, са практичном применом појединих метода на простор, до квантитативног или квалитативног исхода-резултата. Кад се радило о директној примени у урбанизму, и економисти и социолози и психолози код нас су у то време задржавали позиције „теоријских наука“ са важном али индиректном применом, тј. начелно, али не конкретно. У том погледу, ово је једна од наших најквалитетнијих (мени познатих) урбанистичко-програмских студија уопште, а сам

Детаљни урбанистички план Кнез Михаилове улице, чији је део ова студија је један од (мени познатих), најдуговечнијих и најутицајнијих послератних детаљних урбанистичких планова у комплексном ткиву Београда уопште (наравно, на конкретном материјалном наслеђу плана Емилијана Јосимовића, који би иначе имао право да каже да је његов план најутицајнији и најдуговечнији). Ваљало би да се Детаљни план Кнез Михаилове приреди за ново читање и у електронској форми да на употребу новим заинтересованим.

### Реконструкција центра Београда; студијски елементи - могућности; мај - новембар 1978.

Седамдесетих година се генералним градским концептима прилазило веома озбиљно, поготову ако је у питању некаква новина или искорак из утабане стазе, у сваком сегменту развоја (примери: железнички чвор, хидроћвор и водоснабдевање, саобраћај и метро, стамбена изградња...). Прелазак са урбанизма „нових градова“ на урбанизам реконструкције и уређења постојећег градског ткива је био један такав искорак, у оквиру кога су се налазили и претходно описани задаци. Мислим да су овом домену и периоду у Заводу (у Београду и даље од тога) посебно доприносили и лично у задацима и организационо (као утицајни руководиоци у секторима за генерално, односно, детаљно планирање) Милош Р. Перовић (Миша Перовић) и Борисав (Бата) Стојков. Један од њихових заједничких задатака је био припрема теоријске, методолошке и истраживачке основе за претстојећи рад на реконструкцији центра Београда који се очекивао као дугорочни процес, а организовани видљиви почетак (како бисмо данас рекли „кик оф“) је био замишљен кроз јасну студијску основу и пројектни задатак: Студијски елементи за реконструкцију центра Београда, и три дела студије, укључујући Југословенски семинар и изложбу.

Задатак је развијан крајем 1977. и током 1978. године. У оквиру другог дела *Могућности*, имао сам привилегију да будем задужен за важан методолошки део 5.Ф. „Комуникациона структура градског центра - радни методолошки елементи“. Тај део је имао 141. тезу-став, на 73 стране текста и детаљан приказ дескриптивног модела МОКОП (Модел комуникационог потенцијала), који је од Студије централне зоне до тада разрађен до могућности примене на више нивоа. Био сам врло задовољан (а и данас сам, сматрам тај једним од својих најбољих радова) резултатом и сарадњом, али нећу детаљније улазити у садржај. Као илустрацију изабраћу само једну од 141. методолошке тезе: за урбанистичку употребу прилагођену дефиницију града и градског центра која је била неопходна за даљи развој методолошког концепта (Т.31. стр.Ф.15):



# 2

V<sub>1</sub> BLOK BR. 2

Redni broj	Površina neto	Spratnost sadrжаja	Šifra sadrжаja	Broj zaposlenih	Proizv	Bruto proizvod	Kapacitet
1.	162	Po, Pr	T08	13	11.340	3.402	-
2.	80	Po, Pr	T12	7	6.360	2.000	-
3.	122	Po, Pr	T 09	5	5.856	1.708	-
4.	156	Po, Pr	T 12	13	12.792	3.900	-
5.	88	Pr	T 05	5	5.104	1.496	-
6.	108	Po, Pr	T 03	8	5.400	1.620	-

Слика 2: Приказ Програмско-просторне скице блока 2. (од 23, Васина, Чика Љубина улица)

(Слика и табеле је радио В.Мацура, руководилац задатка лично, слободоручно на паусу, а оне су се потом директно пребацивале на цинкане плоче за офсет штампу и штампале у А3 или А4 формату.)

„Град је простор концентрисаног и интегрисаног насељавања људи, друштвених група и институција, производних и пратећих активности, средстава за производњу и пратећих инфраструктура - којима је узрок и сврха концентрације и интеграције тежња за побољшањем услова међусобне повезаности и комуникативности ради успешније кооперације и поделе рада и улога у систему (њихове) репродукције“.

Семинар после друге књиге је био врло садржајан, али немам никакав материјал са њега. Поменућу једну техничку околност (истовремено и анегдоту) која је мени лично била врло поучна, али не због тога већ да потврдим озбиљност рада и приступа задацима у Заводу. Сваки аутор једног од 13 делова је добио лектора за завршетак текста. Архитекти, сматра се, не воле да пишу, али урбанисти то морају, а неки

од њих (као што сам и ја до тада био) сматрају да у томе чак нису лоши. После завршеног прегледа мог текста срео сам се са лектором који је био искрено очајан и фрустриран јер се није срео са проблематичнијим и тежим за разумевање текстом, пуним ситних и крупнијих неправилности у односу на добар српски језик. Текст је био црвен од исправки, ја сам га поново превео на сугерирани језик, било је боље и неко време сам пазио да кратим реченице и да водим рачуна о разумљивости, логици језика, речима и интерпункцији, али то није трајало заувек.

Још једном да истакнем: седамдесете године су биле године значајног теоријског и примењено теоријског циклуса у Заводу (историја Београда, саобраћај, економија и друштвене науке, статистичке методе и анализа, теорија града, центара и развоја и реконструкције, време у урбанизму кроз етапност...) што ће имати корисно дејство и у наредним деценијама, када се тај интензитет буде постепено губио.

### **Програмско просторне студије за детаљне урбанистичке планове Теразијске терасе, Славије и Булевара револуције и Просторни план подручја града Београда, 1978.**

Поменућу још само две врсте задатака (крајем седамдесетих година) са сличним типом учешћа: фрагментарне студије и примена моделских анализа на започетим Детаљним урбанистичким плановима у централној зони и на Просторном плану подручја града Београда, који је отпочет у Заводу у то време.

За три главна плана централне зоне, после плана Кнез Михаилове улице, припреме су почеле истовремено и њих је координирао Борислав Стојков (који је водио и план Славије). За Теразијску терасу, Ђорђе Бобић је истраживао одређене могућности дескриптивних анализа уз помоћ рачунара (данашња графика није била својство ондашњих рачунара), а ја сам ту извршио (са Милом Богосављевић као програмером) конкретна бројања и поновну примену Модела комуникационог потенцијала (МОКОП, поменутог у програмској студији Кнез Михаилове улице). Ниједан од ових планова није завршен из, мени непознатих, разлога. Они недостају и дан данас (иако су касније имали бројне, делимичне верзије).

За Просторни план подручја града Београда (који је водио Стеван Степа Милинковић), Мила Богосављевић и ја смо заокружили моделски алат за основну употребу у програмској фази детаљног, генералног и просторног планирања уопште. Иако су неки модели примењени и раније, у другим задацима ван Завода, (за Пословни простор - Андрићев венац, за Титоградски регион,

модели ГРАМОП, и ДИСТА), тек са обезбеђењем трећег дистрибуционог модела РАМЕ (радна места), употпуњен је пакет планерских модела за симулацију (у временским пресецима у простору региона или великог градског система) дистрибуције квантитативног развоја за све три одлучујуће урбанистичке променљиве вредности, становнике, радна места и површину у центрима (више детаља о свим поменутих моделима може се наћи у: *Комуникације* 79. Књига 2 „Моделски покушаји“, Београд Пројект, Центар за планирање урбаног развоја, Београд, 1979). Тај комплет су чинили: развој и дистрибуција становништва (ДИСТА), развој и дистрибуција радних места (РАМЕ) и развој насељских и градских центара кроз модел потенцијала тржишта на мало (ГРАМОП), чија је примена дала много одрживију, усаглашену и избалансирану величинску структуру заједница села, насеља, општина, месних и насељских центара, њиховог броја становника, броја радних места и потребних капацитета за трговину на мало. Кад се једном дефинишу ове вредности (подложне миграцијама, тржишним померањима и условима просторних погодности и утицају конкуренције других јединица), пут ка дефинисању осталих величина у програму просторног развоја (потреба за школама, здравственим и социјалним установама, управи, комуналним сервисима...) је лак и отворен и у ДУП-у и у ГУП-у и у специјалним програмима по гранама.

Гледајући само ове развојне намере и поступке Завода као и методолошко-техничке елементе који су свесно и плански припремани и проверавани кроз практичне задатке за организовану употребу у наредној фази 1980-1990 године, могли бисмо да оценимо да се радило о врхунским достигнућима у оквирима практичног рада урбанистичко-планских институција и у светским размерама (сетимо се само добро приказане вишегодишње линије рада Завода и М. Р. Перовића, од „Компјутерског атласа Београда“, преко тематске изложбе у галерији Музеја савремене уметности до изложбе у Даблину 1978).

Наредне деценије, нажалост, нису више могле да наставе или одрже те вредности и трендове.

# ПЛАНИРАЊЕ И ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ КОМЕРЦИЈАЛНИХ ДЕЛАТНОСТИ И ГРАДСКИХ ЦЕНТРА У БЕОГРАДУ ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

мр Зоран Солујић, дипл.инж.арх.

У Урбанистичком заводу Београда, током израде свих општих и бројних детаљних планских докумената, темом Комерцијалне делатности и градским центрима се после рата бави у континуитету архитекта Смиља Каначки коју је затим, почетком осамдесетих година, заменио архитекта Зоран Солујић. Повремено, у Заводу и ван њега у Београду, овој теми значајано доприносе и архитекти Миодраг Ференчак, Бранко Бојовић и Владимир Мацура.

Мада комерцијалне делатности обухватају бројне делатности, због изузетног положаја града на раскрсници путева али и због трговине као садржајне и развојне компоненте градских центара, овај преглед приказује претежно трговину на мало која од самог почетка има и имаће важну улогу у развоју Београда. Остале комерцијалне делатности (пословање, туризам, угоститељство, забава, разне услуге и занатство) карактеришу сличне развојне промене, проблеми и перспективе.

Градски центри, као концентрације комерцијалних али и разних других централних делатности које су обавезно саставни део центара, сагледавају се као струкурно најсложенији градски простори, који се такође мењају. Периодика просторног развоја комерцијалних делатности и система центара Београда може се повезати са три основне фазе урбанизације у Србији, коју прате и велике промене у друштвеној и економској сфери: рана фаза до 1950. године, експанзивна фаза до 1990. године и метрополитенска фаза која је започета и траје и даље. Преглед описује време од око 100 година, почев од Првог светског рата уопштено, а детаљније приказује последњих 70 година. За то време Београд се увећао око 20 пута, са више дестина хиљада на град од око 1.700.000 становника. У раној и метрополитенској фази издвојено је неколико карактеристичних периода.

## Рана фаза урбанизације до 1950. године

У раној фази урбанизације према укупном развоју града могу се издвојити три периода.

Први, најдужи период, је време турске владавине до стицања аутомије 1830. године (Хатишериф). То је време ниског технолошког развоја, натуралне привреде у којој доминира примарни сектор. То је период развоја насеља пре интензивне урбанизације, у коме Београд заузима мали простор изван Београдске тврђаве. Земун се у Аустроугарској држави, као гранични град између Турске и Европе, самостално развија као важан трговачки центар.

Трговина на мало и занатство тога доба у Београду, одвија се углавном на отвореним **пазариштима** без тезги на калдрми (1826. отворен је Велики пијац) и у **чаршији**.

Низови дућана, односно занатских радњи у којима се врши и продаја, на главном путу ка насељу **спонтано** формирају чаршије. Чаршије карактеришу углавном уске парцеле велике дубине, дуж уских калдрмисаних улица, често без тротоара и канализације. Веза чаршије и пазаришта била је природна и јака јер је положај дућана у близини пазаришта гарантовао већи промет робе.

Други период од 1830. године до Првог светског рата је период потпуног осамостаљења од Турака (Краљевина Србија 1878. године). У истом периоду 1918. године формира се и Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Док се технолошки развој и урбанизација у Србији јавља са закашњењем, деветнаести век у свету означава почетак индустријске револуције и нагле урбанизације, капиталистичко друштвено уређење и трансформацију руралне пољопривредне економије у индустријску, базирану на масовној производњи и обрту.

Изградњом железничке пруге, која је завршена 1884. године, Србија се повезује са Европом. Београд 1914. године, не рачунајући Земун, има око 100.000 становника. Трговина на мало и занатство у Београду у овом периоду одвија се у два основна просторна облика. Први је сада већ **мрежа чаршија** која, поред занатских радњи и продавница а касније изградњом пословних и јавних зграда, прераста у трговачко пословну улицу (чаршија на Теразијама, Фишеклијска, Савска, Абацијска..). Други облик је **пијаца** која, модернизацијом услова продаје са затвореним продавницама-локалима по ободу, поприма савремену снабдевачку функцију. Пијаца на Цветном тргу отвара се 1885. године, а три године касније отварају се Дорћолска и Палилулска пијаца.



Трећи период је време између Првог и Другог светског рата од 1920. до 1950. године. Београд престаје да буде погранични и постаје главни град државе. Тада доживљава брз развој и модернизацију све до 1939. године пред Други светски рат, када изградња нагло опада. Тако је са Земуном 1921. године Београд имао 131.900 становника, 1931. године већ 239.000 становника, а 1948. године тек 268.700 становника. Један од основних предуслова за почетак јединственог развоја Београда и Земуна је Мост краља Александра подигнут 1934. године преко кога је прешао и први трамвај за Земун 1935. године.

Развој комерцијалних делатности, а посебно трговине, поспешио је развој комуникација. Први аутомобил у Београду појавио се већ 1903, прва аутобуска линија Славија-Авала уведена је 1925, аеродром је изграђен 1927, први лифт је уграђен 1935. године, Београдски сајам завршен је 1938. године.

Као последица наглог технолошког развоја, ширења Београда и пораста броја становника, први пут се јавља сасвим нови облик трговине на мало, **робна кућа**. Прва велика београдска робна кућа је била „Та-Та“ на два спрата на углу Кнез Михаилове и Обилићевог венца, изграђена 1934. године (касније Робна кућа Београд).

У то време трговинску мрежу и капацитете чине главне чаршије старих језгара Београда и Земуна, мрежа секундарних чаршија и пијаце. Са појавом аутомобила на улицама се формира коловоз и тротоар, поред приземних кућа гради се и спрат, отварају се класичне радње што све наговештава формирање класичних **трговачких улица**.

Иако је у раној фази урбанизације (1830-1950) израђено више планова развоја релативно малог града Београда, само неки од тих планова имали су значајан одраз и на развој комерцијалних делатности па се може издвојити: планско насељавање Савамале и формирање Абацијске чаршије (данас Улице краљице Наталије) новог српског трговачко-занатског центра четрдесетих година деветнаестог века; затим План за уређење дела Београда у шанцу из 1867. године Емилијана Јосимовића у коме започиње регулација Делијске, касније Кназ Михаилове улице; Зарићев план 1878. године са регулацијом Цветног трга; План Земуна из 1930. године Ђорђа Шујице којим се дефинише регулација Главне улице. У раној фази урбанизације Београда, са аспекта просторног развоја, трговина, занатство и угоститељство имају спонтани али равномеран и уравнотежен просторни развој који прати развој релативно малог града. У овом периоду не може се говорити о систему центара у Београду већ о моноцентричном, односно бицентричном развоју (старо језгра Земуна и Београда).

## Експанзивна фаза урбанизације од 1950. До 1990. Године

Време од Другог светског рата до распада Југославије, може се означити као експанзивна фаза урбанизације Београда. Државно уређење карактерише самоуправни социјализам и једнопартијски систем.

Број становника од 1950. до 1991. године увећао се више од пет пута, са око 300.000 на око 1.550.000 становника. У периоду 1961-1971. године, град је добијао 20.000 до 25.000 нових становника годишње. Карактеристична је масовна стамбена изградња и појава такозваних спаваоница на ободу града. Овакав раст праћен је порастом броја аутомобила са све израженијим проблемом паркирања. Просторно, Београд се нагло шири прво на Нови Београд и тако спаја са Земуном, формирајући урбано ткиво са два историјска и једним новим језгром - центром Новог Београда, а затим се даље шири на шумадијски и сремски део града (не и на банатски).

Привредни развој одликује планска привреда, односно доминација политике над економском сфером, несвојински и нетржишни концепт у привреди уопште и снабдевачки концепт у трговини. Основни регулатор нетржишног амбијента, у коме влада државни монопол на земљишту, је Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (Службени лист ФНРЈ, бр. 52/1958, 3/1959, 24/1959, 24/1961 и 1/1963). До тада и даље, уместо промета земљишта – локација, функционише механизам доделе национализованог земљишта и наплате доприноса по m<sup>2</sup> изграђеног простора-зграда, уместо по m<sup>2</sup> земљишта. У привреди је доминантан секундарни сектор са великим бројем радника у индустрији (Змај, Грмеч, Икарус, ИМТ...). Комерцијалне делатности и терцијарни сектор у целини је значајан али није још примаран.

У експанзивној фази урбанизације Београда од 1950. до 1990. године, у развоју нових комерцијалних облика појављују се робне куће, трговачко пословне и пешачке улице и бројне нове пијаце. Међутим у свету, после Другог светског рата поред развоја робних кућа знатно раније долази до правог „бума“ у развоју трговинских центара великог формата.

За разлику од развоја у Европи (1852. године Бон Марше, најстарија робна кућа у Паризу) интензиван развој **робних кућа** дошао је у Београд знатно касније. Крајем 1965. године интеграцијом београдских трговинских предузећа Београд, Нама, Грмаг и Модна кућа настале су Робне куће Београд (у даљем тексту РК Београд). До 1985. године РК Београд су оствариле тако снажан раст да се у светским размерама може говорити о својеврсном феномену.

Међутим због државног монопола на земљиште и пословни простор, као и због одсуства тржишта у Београду се развија снабдевачки концепт у трговини. Државни сектор управља пословним простором трговине, било преко јавних предузећа (ЈП Пословни простор општина и града, ЈКП Београдске пијаце - нема приватних и мешовитих пијаца) или трговинском мрежом преко великих произвођача и прометника (Центропром, ПКБ, РК Београд). Тако већина универзалних робних кућа у саставу исте организације има сличан асортиман.

Поред економских проблема, основни проблем просторног развоја преко 50 локација робних кућа био је њихов положај у старим градским језгрима и најужој централној зони града где проблем паркирања није ни могао бити једноставно решен. То ће бити само један од окидача за развој великих трговинских формата у наредној фази развоја.

У развоју **трговачких улица** такође се јављају нови модалитети. Са ширењем града, поред старих, Булевар краља Александра и Пожешке улице, јављају се и нове трговачке улице односно сада већ пословно-трговачке улице: Војводе Степе, Вишњичка, Јурија Гагарина, Првомајска... На сремском делу града поред Душанове и Првомајске, у старом језгру Земуну то су Змај Јовина и Господска улица, које воде ка Земунској пијаци на Омладинском и Масарииковом тргу, и Бежанијска улица прво као занатска, а касније и трговачка улица.

Као реакција на превелики индивидуални моторни саобраћај кроз главни градски центар, али истовремено и као начин за јачање виталности главног градског центра, Београдска управа предузима прву важну активност у овој фази урбанизације. Укида се моторни саобраћај и уређују **главне пешачке улице** Кнез Михаилова (1975. године донета је одлука, а реализација је уследила 1987. године) и касније 1995. године Господска улица са Тргом победе у Земуну. Трговина на мало је тада била носилац и главни фактор у структури пешачке улице и синоним градског центра. Ова активност градске управе у експанзивној фази урбанизације Београда анимирала је бројне градске урбанисте тога времена да дају свој допринос ослобађању градског центра од моторног саобраћаја ради подстицања пешачког кретања. Увођењу пешачких зона, које се и данас у Београду проширују, прво у Урбанистичком заводу доприносе архитекти Милош Перовић (Улица сусрета 1978. године), затим Слободан Лазић и Владимир Мацура (Програмска студија пословног простора и истраживање подручја Кнез Михаилове 1978. године) и на крају пројектант Бранислав Јовин (Кнез Михаилова-пешачка улица, 1987.године). Након тога 1988. године у Заводу за планирање развоја града Београда, ради се Програм

формирања нових пешачких зона у граду да би се 1989. године урадио и Детаљни урбанистички план подручја Кнез Михаилове улице. Знатно касније, 1997. године архитекта Зоран Солујић ради магистарски рад са темом *Истраживање потенцијалних пешачких улица у Београду*.

Друга значајна активност у овој фази урбанизације такође осликава моћ тадашње градске управе. Због нараслих проблема и ширења искључиво стамбених насеља – спаваоница, од 1974. до 1981. године на локалном нивоу свакодневних потреба, Београдска управа предузима изградњу 27 центара месних заједница укупне површине око 100.000 m<sup>2</sup> од чега је око половина комерцијални простор. Овако организована и широка изградња локалних центара 1981. године, као јединствен пример развоја центара на локалном нивоу, приказана је у Анализи изграђених центара месних заједница у Београду прве и друге етапе.

Ширењем града и повећањем броја становника ширила се и мрежа пијаца која је била у функцији пре свега снабдевања прехрамбеном робом. Ускоро су отворене пијаце на Смедеревском ћерму и Бајлонијева пијаца, а нешто касније и на Душановцу, Карабурми, Сењаку и Вождовцу. Када је настало ЈКП Градске пијаце Београд, које је 1989. године наследило Градску пијачну управу, својим средствима је изградило Отворени тржни центар, Кванташку пијаци, Видиковац, Бањицу, Миријево, Тржни центар Нови Београд, Нову Карабурму, Мали Мокри Луг и друге мање пијаце.

Послератни период је време социјалистичког планирања и доминације централне власти. Почиње 1950. године, када је усвојен Генерални план Београда и траје до 1990. године, када престаје дејство последњег Програма друштвено економског и просторног развоја града Београда за период од 1986. до 1990. године. Социјалистичку планерску праксу карактерише државна контрола и систем планирања према потребама, израженим нормативно бројем јединица или површином пословног простора по становнику по врстама комерцијалних делатности. Планови се спроводе и реализују петогодишњим (етапним) програмима и годишњим програмима друштвено економског и просторног развоја града.

Локације су администативно дефинисане, земљиште није имало реалну цену, а растојање од градског центра није био важан критеријум. Одсуство тржишта некретнина и земљишне политике чинило је да су планска решења била нереална и више привлачне прокламације.

У циљу планске контроле велике експанзије и наглог раста града у том периоду, у Урбанистичком заводу (тада прво у

Урбанистичком заводу града Београда, а затим у Заводу за планирање развоја града Београда) израђен је велики број општинских и детаљних урбанистичких планова и програма развоја града: три Генерална плана Београда (1950, 1972. и 1985. године), Просторни план града Београда (1981), две студије градског центра односно централне зоне (1976. године Централна зона Београда и 1978. Студија реконструкција центра Београда), два петогодишња Програма друштвено економског и просторног развоја града Београда за период од 1981. до 1985. и за период од 1986. до 1990. године, и неколико Годишњих програма просторног развоја града Београда. Први Програм изградње и уређења специјализованих тржних центара-пијаца у Београду урађен је у Урбанистичком заводу града Београда већ 1973. године у сарадњи са тадашњим Заводом за унапређење трговине, угоститељства и туризма. Прва Студија развоја туризма Београда урађена је у Урбанистичком заводу 1980. године, такође у сарадњи са истим Заводом.

Поред тога урађена су бројна истраживања локација комерцијалних делатности (Дистрибутивни центри прехранбене робе у Београду из 1988. године, Истраживање локација за ресторани у Београду из 1986. године и друга) и три Каталога локација за комерцијалне објекте (пословање, трговина, угоститељство и услужно занатство), 1988, 1989. и 1990. године са преко 400 планираних локација у важећим детаљним урбанистичким плановима.

У свим плановима, програмима и студијама констатује се доминација главног градског центра односно моноцентричан развој са концентрацијом комерцијалних делатности (робне куће, хотели, ресторани...) у центру и дефицит на периферији града. Како би се развој уравнотежио и подигао ниво урбанитета ван централне зоне града, планира се децентрализација и систем центара у коме је типична тачкаста структура и тростепена хијерархија. Тако се у Генералном урбанистичком плану Београда (у даљем тексту ГУП) из 1950. године, поред главног градског центра, планира 18 рејонских центара и центри месних заједница, у ГУП-у из 1972. године планира се централна зона, три секундарна градска центра, 14 рејонских центара и центри месних заједница, а у ГУП-у из 1985. планира се централна зона, седам центара градских подцелина и локални центри. У просторном плану града Београда из 1981. године планира се систем центара заједница насеља за целу територију града Београда (централно место 16 општина, централна места већих и централна места средњих и мањих заједница насеља). Овакав децентрализован развој подржава се планираним саобраћајним системом са прстенастим (унутрашњи магистрални прстен и спољна магистрална тангента у

даљем тексту УМП и СМТ) и радијалним саобраћајницама и метроом.

Међутим, свеобухватан приступ економском и просторном развоју трговине налазимо тек почетком нове фазе и то само у Стратегији развоја трговине Београда 1991. године. у којој се током седме и осме деценије констатује несвојински и нетржишни концепт у привреди уопште а снабдевачки концепт у трговини посебно. Констатује се потреба стављања трговине у услове пуних тржишних односа, потреба стратегије изградње капиталних трговинских објеката – трговинских центара и активно учешће градске власти које ће усмерити и олакшати њихов развој.

### **Метрополитенска фаза урбанизације после 1990. године**

Београд је закорачио у метрополитенску фазу урбанизације крајем 20. и почетком 21. столећа. У технолошком смислу, у 21. веку у току је информатичка револуција (компјутеризација, телекомуникација, интернет, мобилна телефонија) у којој доминира информација и комуникација. Историјске прилике карактеришу велике промене које се у најкраћем могу одредити као распад Југославије, социјалистичког уређења и једнопартијског система. Уместо једне, формира се шест држава у којима се уводи капитализам и вишепартијски систем.

Просторни и демографски развој такође карактеришу велике и нагле промене. Главни град државе за око 20.000.000 становника одједном постаје главни град за око 8.000.000 становника. У Београду 1991. године било је 1.551.200, а 2002. године 1.576.100 становника. Дугорочне прогнозе наговештавају смиривање раста и стагнацију броја становника.

Привредни развој карактерише отварање према тржишту и развој терцијарног сектора на рачун секундарног сектора који је у приватизацији и трансформацији великих привредних предузећа на запуштеним локацијама (Браунфилд). Економска транзиција укључивала је велики број промена: од индустријске ка услужној економији, од планске ка тржишној економији и конкуренцији, од затворене ка отвореној економији и од економије несташице и потреба (снабдевања) ка економији велике понуде и вишкова (на пример пословног простора), од административно дефинисаних до локација које бирају инвеститори. Сектор трговине на мало је био међу првима који се комплетно трансформисао.

Град се проширио у простору. Степен моторизације и даље расте тако да у Београду почетком деведесетих има око 200, а 2000. године око 250 аутомобила на

1000 становника. Све израженији проблем у граду је велики обим кретања у условима нерешених примарних елемената саобраћајног система (УМП, СМТ и метро). Према трансформацији комерцијалних делатности, метрополитенска фаза урбанизације, може се поделити на два периода. Први период привремених објеката, уличне продаје на отвореном и прве генерације трговинских центара у последњој деценији 20. века од 1990. до 2000. године и други период модерних великих трговинских формата, трговинских центара и хипермаркета, а у последњој фази и нових савремених комерцијалних облика као што су: регионални трговински центри, индустријски паркови, трговински паркови, трговински центри животног стила, забавни паркови, пословни паркови, технолошки паркови али и веома високи пословни објекти и хотели. У првом периоду, у последњој деценији 20. века, непосредно после политичких промена, наступа фаза спонтаног, односно неконтролисаног промета који доминира на улицама и киосцима у форми **привремених објеката**. У време велике инфлације изграђен је привремени Отворени тржни центар 1991. године, а основна карактеристика тог периода је продаја на отвореном, односно на улицама (Булевар краља Александра), буваљацима, на зеленим пијацама, у великом броју привремених објеката и киосцима. Због велике инфлације 1993. године гасе се РК Београд, а за њима и остале робне куће (Атекс, Бетекс, итд). Неколико година касније наступа фаза са малим радњама и базарима, а од 1990. до 2000. године јавља се **прва генерација тржних центара** (неки су привремени) потпуно неуспела због нерешеног паркирања (Чумићево сокаче, Сремска, Миленијум, Стакленац, Земуникум, Сити пасаж..). Сви се граде у самим језгрима где није могуће решити паркирање или унутар блокова потпуно изван комуникативних токова (Чумићево сокаче, Земуникум). У последњој деценији 20. века, привременост је карактеристика изградње и код **пијаца** за шта су очигледан пример Кванташка пијаца као наговештај савремене велетржнице, на основу Истраживања локације за кванташку пијацу из 1989. године, и Отворени тржни центар на Новом Београду у блоку 43, коме претходи прво истраживање локације из 1991. године.

Други период метрополитенске фазе урбанизације, прве деценије 21. века, је период развоја западног стила експанзије **трговинских центара великих формата**. Развој масовних медија комуникације доприноси интернационализацији и укрупњавању трговине и појави великих светских ланаца са страним капиталом (Т-трговина, Е-трговина, Ф-трговина). Само за десет година, од 2001. до 2011. године, у Београду је било већ око 25 великих трговинских формата од којих је 15 површине од 5.000 до 130.000 m<sup>2</sup>.

Највећи број гради се опет у централној зони где се државно земљиште додељује по ниским ценама јер још нема реалног тржишта и приватне својине. Они сада већ чине трећину укупних капацитета у пословном простору трговине на мало града. Београд се суочава са проблемом који одавно постоји у Америци и западној Европи. За само четири године учешће пословног простора трговине на мало у општини Стари град опало је са 27 на 16% а истовремено повећало са 73 на 84% у општини Нови Београд. Са изградњом све већег броја ванградских трговинских центара значајно слаби атрактивност градског центра, посебно све мање приступачних старих градских језгара Београда и Земуна. Први пут се, према члану 45. Закона о трговини (Службени гласник РС, бр. 53/10) за трговинске формате чији укупан продајни и складишни простор прелази 2.000 m<sup>2</sup> бруто површине, тражи детаљно истраживање тржишта. Међутим већ 2012. године ова одредба се укида као препрека развоју.

У првој деценији 21. века Београд има преко 40 трговинских центара, преко 40 хотела (појављују се хотели великих светских ланаца) и преко 500 ресторана.

Мрежа пијаца у Београду достигла је број од 33 зелене пијаце у јавном сектору, али без пијаца у приватном сектору. Због нерационалног коришћења скупог земљишта великог потенцијала на четири централне локације градских пијаца (пијаца Земун, Скадарлија, Палилулска и Каленић) у старим градским језгрима, које је недоступно – ограђено, посебно у поподневним и вечерњим часовима, изражена је потреба за трансформацијом локација у вишенаменске просторе.

Концепт Плана генералне регулације мреже пијаца на простору Генералног плана Београда (Урбанистичког завода), којим је планирано три намене у оквиру пијаце: прва и основна намена зелена пијаца са покретним делом, друга подземна гаража и трећа надземни трг, је усвојен 2013. године, а затим 2015. године укидањем Плана одбачен.

У периоду од 1990. до данас, систем планирања прилагођава се прелазу од нетржишне ка тржишној привреди. Планови су све више отворени великој понуди, а све мање засновани на процени реалних потреба. Нема селективног приступа у погледу монопола и конкуренције на још увек недовољно развијеном тржишту са тенденцијом одсуства контроле у просторном развоју. Генерални планови раде се за хитно просторно прилагођавање потребама транзиције, са циљем уклањања свих планских препрека ради ефикаснијег спровођења. Како је у последњем десетогодишту дошло до нагле експанзије прве и друге генерације трговинских центара великог формата, у плановима се констатује



потреба израде стратегије изградње капиталних трговинских објеката.

У почетној фази метрополитенске урбанизације израђена су: два Генерална плана Београда (2003. и 2011 - измена), два Просторна плана административног подручја Београда (2003, 2011 - измена) и два Плана генералне регулације, мреже пијаца и мреже станица за снабдевање горивом. Такође, у сарадњи са стручњацима из Урбанистичког завода урађене су на Економском факултету и две Стратегије развоја трговине Београда (1991. и 2008. године). У Регионалном просторном плану административног подручја града Београда 2003. године, који је 2011. године усклађен са новим законом, планира се уздизање Београда на ниво високог ранга међу метрополитенским градовима централне, источне и југоисточне Европе и јачање полицентричности и децентрализације развоја града.

У Генералном плану из 2003. године, просторни елементи комерцијалних делатности препознају се само у елементима система центара који поред главног градског центра обухвата центре градских подцелина (сада први пут препознате као пословно-трговачке улице) и локалне центре, док се у Генералном плану из 2011. године исти систем центара само преузима. У оба Генерална плана и даље је наглашена: потреба равномернијег развоја, посебно контрола виталности градских центара, заштита диверзитета и броја малих трговинских јединица и модернизација прве генерације тржних центара и робних кућа. Урбанистички завод 2010. године у сарадњи са Палго центром, ради Стратегију развоја града Београда у коме дефинише савремене циљеве, концепцију и стратешке приоритете **одрживог развоја** Београда.

У Стратегији развоја трговине града Београда (2008) констатује се и даље просторна неуједначеност и јака централизација комерцијалних делатности на сремском делу града и, први пут, најављује четврто градско језгро на банатској страни града. Такође се наглашава потреба контроле изградње великих трговинских формата због опадања атрактивности главног градског центра, а у погледу земљишне политике даје се оцена на основу које се доводи у питање вођење конзистентне стратегије развоја града.

Како би се реализовали бројни трговински центри великог формата, у Урбанистичком заводу раде се бројни планови детаљне регулације и урбанистички пројекти прво за „најмекше“ локације на Новом Београду (Меркатор у блоку 31, Ушће у блоку 16, Делта сити у блоку 67..). У Савском амфитеатру – Београд на води, планира се највећи трговински центар, а затим се планови раде и по целом

граду, било да су у самом старом језгру, као у Рајићевој или су на крајњој периферији Београда као што су Земун парк, Стадион, Темпо, Метро или Регионални трговински центар Икеа.

Интересантно је да је први детаљни урбанистички план шопинг центра у Београду, на ауто-путу Београд - Загреб који није никад реализован, урађен у Урбанистичком заводу још почетком осамдесетих година.

Како је град у већини развојних пројеката почео да напредује, јавља се и потреба за израдом Студија за дефинисање туристичких зона, туристичких локација и атракција од значаја за развој туризма Београда која се ради у Урбанистичком заводу 2017. године.

Као кључне елементе идентитета Београда, који га чине јединственим и препознатљивим у свету у студији се наглашавају: положај града на ушћу Саве у Дунав (друга река по дужини у Европи, 2.860 km) на раскрсници главних путева и културних стаза још од времена римског лимеса, затим природно језгро Београда - Велико ратно острво као интегрални део и примарна визура централне зоне Београда, три историјска језгра и археолшки локалитет Винча. У овом периоду урађено је и низ студија од стратешког значаја за развој централне зоне Београда (Студија високих објеката, Студија Београдског приобаља, Студија развоја централне зоне Београда и др.)

Као припрема за изградњу савремених пословних објеката у самој централној зони у Блоку 41, а ради измештања постојећег Отвореног тржног центра, 2003. се ради друго истраживање локација за нови Отворени тржни центар и низ других истраживања и анализа (за велетржницу 1993, хотеле високих категорија у Београду 1993, за хипермаркет и „cash and carry“ Континент 1994, за кампове 1997, нове зелене пијаце 1999, мегамаркете 2003. и др).

Поред наведеног, у Урбанистичком заводу раде се и бројни конкурси и одржавају стручна саветовања везана за развој крупних пословних објеката и централних делова града (конкурс за Центар Новог Београда, конкурс за блок 16-Тржни центар Ушће, конкурси за централне градске пијаце...).

### **Савремене промене у развоју комерцијалних делатности и градских центара**

Поред великих системских промена у метрополитенској фази урбанизације Београда (економских, социјалних, просторних), технолошки напредак пресудно ће утицати на савремене токове у планирању градова, развити нове

потенцијале и донети нове развојне форме комерцијалних делатности али и бригу о виталност и живости старих градских језгара и главног градског центра. Као основне последице технолошког напретка и развоја информационе и комуникационе технологије, глобализације и пораста културе удобности, могу се издвојити:

- Знатно мања локациона осетљивост комерцијалних делатности на положај у самом градском центру. Скоро све услуге на локалном нивоу, део повремених па и ретких услуга сели се у ванградске трговинске центре, јер велики напредак у комуникационим технологијама неутралише потребу за просторном близином;

- Основни трендови у развоју комерцијалних садржаја су **укрупњавање** структуре (од малих ка трговинским јединицама великог формата и од националне ка интернационалној мрежи великих светских ланаца) и **децентрализација** активности (од продаје у градском центру ка продаји ван градског центра (out of-town centers) као и пешачки приступачне ка трговини приступачној аутомобилом);

- У структури градских центара значајно је **смањено учешће трговине**. Трговина више није главни мотив доласка и доминантна делатност у главним градским улицама (некад је учешће било и 75%) што смањује атрактивност и повећава **бригу о идентитету** градског центра;

- Велика промена у планирању, као хитна потреба и реакција на конкуренцију великим савременим центрима је идентификација **главних градских улица (HIGH streets) као примарних носилаца не само идентитета него пре свега градске економије**. Тако у организацији система центара уместо појма *центар* (секундарни, рејонски, центар градске подцелине, центар месне заједнице) сада у плановима доминира појам *улица*, односно линеране концентрације дуж које се комерцијалне и друге делатности у тржишним условима спонтано развијају. Стара градска језгра као и главни градски центар такође се у плановима доживљавају као мрежа трговачко- пословних улица. Промена свести о њиховом примарном значају у градској економији уследила је као реакција на типичан сценарио традиционалних трговачко-пословних улица данас: затварање малих трговинских и услужних јединица, доминација великих светских брендова, губитак диверзитета и идентитета са појавом клонираних улица, учешће празног у укупном пословном простору улице је око 10%;

- У току је дугорочна **структурна трансформација традиционално трговачко-пословне** у савремену мешовиту, инклузивну и дигиталну улицу, односно трансформација у

главну улицу у функцији социјалне интеграције, коришћења слободног времена и доколице, забаве, пружања свих врста услуга од основних до услуга у функцији лепоте и здравља.

- Најављују се нови **услови и потенцијали за убрзан развоју комерцијалних делатности**. У саобраћајном систему, пре свега очекује се изградња метроа, унутрашњег магистралног прстена, примарних терминала и гаража што треба да подигне приступачност градском центру. Међутим, за интензиван и брз развој потребна је промишљена стратегија и контрола у развоју градских центара и избалансиран градски систем у целини са свим градским подсистемима, пре свега са бригом о животној средини у складу са суштином одрживог развоја.

# ЗНАЧАЈ И МЕСТО КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У ПРОЦЕСУ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Соња Костић, историчар уметности

Просторно и урбанистичко планирање као делатност од посебног значаја за друштво у свом свеобухватном приступу, између осталих тема, бави се и заштитом културног наслеђа, претпостављајући нераскидиву везу прошлости и садашњости и условљеност будућег постојећим вредностима. Данас, заштита културног наслеђа на глобалном нивоу заступа холистички приступ и бави се заштитом културних подручја, обједињујући материјалне, нематеријалне, духовне и природне вредности. Однос према културном наслеђу, као и начин израде планских докумената дефинисан је Законом о планирању и изградњи, Законом о културним добрима, међународним конвенцијама, декларацијама и другим документима у области заштите културног наслеђа.

Полазећи од дефиниције културног наслеђа<sup>87</sup> да:

*а) је културно наслеђе скуп ресурса наслеђених из прошлости, које људи идентификују, независно од власништва над њима, као одраз и израз непрекидно еволуирајућих вредности, уверења, знања и традиција. Оно обухвата све видове животне средине настале интеракцијом човека и простора током времена;*

*б) се заједница повезана наслеђем састоји од појединаца који вреднују одређене аспекте културног наслеђа које желе да, у оквиру јавног деловања, одрже и пренесу на будуће генерације,<sup>88</sup> проистиче институционална и појединачна обавеза и одговорност на заштити, очувању и унапређењу наслеђених вредности.*

Београд је град изузетно сложене прошлости. Историја Београда је историја грађења и рушења, сталних промена и смена различитих народа и култура. Иако је један од најстаријих градова Европе, његово архитектонско наслеђе у структурном погледу је дисконтинуално и далеко мањег обима но што би се очекивало. Јасну и потпуну слику његовог трајања остављају археолошки материјални трагови који сежу у прошлост више од 7000 година. Нуклеус модерног

Београда представља Београдска тврђава која је као војни бастион још од античких времена до друге половине XIX века била жижна тачка живота и главно бојиште свих освајача. Уз тврђаву, доминантно материјално наслеђе града чини грађевински фонд састављен од просторних културно-историјских целина и појединачних објеката који нису старији од два века.

Политика просторног и урбанистичког планирања тежи ка компромисним решењима, између заштите и очувања културног наслеђа, свакодневних животних потреба и законитости економског развоја. Сложеност таквог тренда у планирању захтева интегралан приступ и учешће већег броја струка и специфичних знања. Сарадња са службом заштите споменика културе има кључну улогу у домену вредновања, заштите и дефинисању мера заштите непокретног културно-историјског наслеђа.

У контексту методолошки одређених поступака планирања: урбане обнове<sup>89</sup>, санације<sup>90</sup> и реконструкције<sup>91</sup>, поље креативних и практичних планерских могућности је веома широко. Закон о планирању и изградњи, даје посебан значај заштити културног наслеђа прописујући садржину планских докумената, а кад су у питању културна добра од националног значаја која имају већи просторни обухват (археолошка налазишта, знаменита места и просторне културно историјске целине) омогућава израду Просторног плана посебне намене<sup>92</sup>.

Поред мера заштите, дефинисаних у складу са одредбама Закона о културним добрима, градитељско наслеђе Београда штити се и урбанистичком заштитом која се такође стара да укупно урбанистичко и архитектонско наслеђе буде, у оној мери која одговара његовој вредности, интегрисано у савремене токове живота града као фактор његовог укупног развоја. Урбанистичка заштита простора може се дефинисати и као *планирање у контексту*, где као таква вреднује и штити створене структуре са урбанистичко-амбијенталног аспекта, стварајући планске предуслове за њихову законску заштиту.

Под механизмима урбанистичке заштите сматрају се хоризонтална и висинска регулација, чување силуета и визура али и формирање нових, примена материјала, боје и архитектонских елемената, којима се креира и препознаје простор као и физичка структура одређеног подручја.

Овакав приступ културном наслеђу, превасходно промовисан у планским документима вишег реда, представља суштинску одредницу *одрживе* планерске политике, која уз широк спектар развојних могућности има и економску исплативост.

## Упоредни развој институција планирања и заштите споменика културе

Планирање и заштита културног наслеђа упоредно посматране имају заједничку историју. Развој урбанистичких идеја и потреба да се старине штите може се паралелно испратити кроз хронологију настајања институција обновљене српске државе током 19. века и бурних државотворних промена током 20. века.

Још давне 1844. године, 22. фебруара на предлог Јована Стерије Поповића, кнез Александар Карађорђевић, доноси Уредбу о забрани рушења старих градова и њихових развалина, у сагласности са Совјетом. Ова Уредба о заштити споменика древности први је општи акт о заштити културног наслеђа у Србији и представља један од првих савремених општинских споменичкоправних аката у Европи XIX века.<sup>93</sup>

Грађевинско одељење Попечитељства внатрених дела, основано је 1862. године. Министарство грађевина са својим посебним одељењима, произашло је из Попечитељства внатрених дела, 1881. године. Старање о старинама налазило се управо у оквиру надлежности Министра грађевина.

У циљу очувања старих градова и њихових остатака, Министар грађевина Краљевине Србије, Петар Велимировић, 1890. године, на молбу Српске краљевске академије наука, а на иницијативу Министра просвете и црквених послова, наложио је окружним инжињерима и другим званичницима свога грађевинског одељења: „да се при разним грађевинама и оправкама у погледу старина, а док се не изда нарочити закон о чувању старина, учини ово: - да грађевински чиновници пазе на старине, које би се нашле да их прибирају и чувају а не разбијају и не уништавају; и - ако би требало учинити било какве оправке по старим градовима, мостовима, капијама и друге врсте грађевинама, да се свакад претходно чује о томе глас г. министра просвете“<sup>94</sup>

Идеја о стварању самосталне службе заштите споменика културе у Београду јавила се непосредно пред Други светски рат, 1939. године, када је на једној од седница Општине града, било предложено да се при културном одсеку Општине формира и одељак за испитивање прошлости Београда. После Другог светског рата, Влада Србије основала је 1947. године Завод за заштиту и научно проучавање споменика културе Народне Републике Србије са седиштем у Београду, захваљујући посебном залагању књижевника Милорада Панића – Сурепа (првог директора

Завода). Завод је преименован 1960. године у Републички завод за заштиту споменика културе – Београд. Исте године Народни одбор града Београда, оснива Завод за заштиту споменика културе града Београда.<sup>95</sup>

Блиску временску паралелу развоја институција урбанистичког и просторног планирања и заштите споменика културе пратио је и развој легислативе и регулативе што је дефинисало сарадњу у законском оквиру до данас.

## Заштита наслеђа у стратешким плановима са освртом на њихово спровођење

Планске и грађевинске активности у годинама изградње после Другог светског рата, које су већ поменуте, преваходно су се одвијале у домену масовне изградње. Град Београд је остао главни град велике државе са амбициозном намером да се на темељу социјалистичког друштвеног поретка изгради град по мери „нових“ људи и идеја, са свим функцијама главног града. Први Генерални урбанистички план Београда после Другог светског рата усвојен је 1950. године. На први поглед може се закључити да је објединио две различите теме: реконструкцију постојећег насеља (више од једне трећине стамбеног фонда Београда је порушено или оштећено у бомбардовањима Београда током Другог светског рата) и пројектовање нових делова града на потпуно слободним теренима.

У ГУП је дат изузетан осврт на прошлост и историјски развој Београда и Земуна (Миодраг Коларић, конзерватор Уметничког музеја у Београду и арх. Драгољуб Јовановић), са јасним упоредним илустровањем различитих историјских периода развоја града. Такође, арх. Милош Сомборски, пише значајан сегмент у плану о урбанистичком развоју Београда између два светска рата, што данас представља доминантни део наслеђеног споменичког фонда цивилне и јавне архитектуре. Сегменти ГУП Београда из 1950. године, управо посвећени прошлости и културно историјском и урбаном развоју Београда, сведоче о свести и уважавању контекста историјског града у процесу планирања. Реализација планских опредељења и изградња посебно нових делова града на потпуно слободним теренима, тада је почела да ствара архитектонско урбанистички фонд који се данас високо вреднује са аспекта модерне архитектуре (СИБ, Блокови 1 и 2, почетак реализације Централне зоне Новог Београда, приобаље Саве и Дунава, итд.). Незаобилазно је нагласити да су урађени ДУП-ови Калемегдана (Службени лист града Београда, бр. 6/69), I и II месне заједнице Општине Стари град (Службени лист града Београда, бр. 12/70) и други, који су као такви представљали прве планове који су имали за тему вредно



наслеђе Београда, а уз поједине измене и допуне опстали су до данас.

Позних 60-их година, после ГУП из 1950. године који је поставио велике циљеве од којих неки нису у потпуности остварени а неки тек започети, приступило се изради новог ГУП са идејом сагледавања развоја Београда до 2000. године, са двомилионском пројекцијом становништва. На првој страници новог ГУП из 1972. године, налази се лирски цитат посвећен историјском лику и карактеру Београда, Милорада Панића Сурепа, што говори о свести аутора овог планског документа да пред собом има историјски град са изузетно сложеним захтевима. Историјском развоју Београда посвећена је подједнака пажња као и другим сегментима плана. Веома су значајна два графичка приказа који су илустровали стање планирања тада: Просторно историјски развој Београда и План заштите природних и културних вредности (карте у Р-1:20000).

У разради ГУП Београда једна од најзначајнијих одредница била је оријентација ка реконструкцији и уређењу централне зоне Београда, за коју је урађен Програм под називом Централна зона Београда – основне урбанистичке и планерске поставке, 1976. године, уз учешће Завода за заштиту споменика културе града Београда. Урађена је анализа археолошког и историјског наслеђа са јасним графичким приказом заштићених споменичких вредности, евидентираних споменичких целина, појединачних архитектонских објеката и споменика са конзерваторским условима.

За ДУП за подручје Кнез Михаилове улице (1980) може се рећи да је први плански документ који је показао изузетан резултат у равноправној и континуалној сарадњи са Заводом за заштиту споменика културе града Београда. На бази дотадашњег искуства и праксе оба Завода, ова сарадња је омогућила да се први пут примени методолошки и програмски концепт који је овом планском документу дао изузетан значај, вредност и снагу. После овог плана, сви потоњи планови који су урађени за подручја са споменичким и амбијенталним значајем су добили препознатљиве концептуалне и методолошке импугне за валоризацију простора и израду конзерваторских услова.

Први Просторни план Београда урађен је 1981. године и имао је за циљ превасходно уравнотежавање развоја административног подручја Београда (16 општина) и усаглашавање потреба и интереса ширих регионалних подручја и Републике Србије у целини. За потребе овог просторног плана, остварена је сарадња са Заводом за заштиту споменика културе града Београда у виду обимног елабората, који је у потпуности дао осврт на све

аспекте заштите, како ужег подручја града исто тако и ширег и руралног подручја (Заштита културног наслеђа у просторном плану Београда, Завод за заштиту споменика културе града Београда, Београд, 1980).

Измене и допуне ГУП Београда из 1985. године су вратиле планирање у историјско градско ткиво, тако да је деведесетих година дошло до девастације постојећег фонда наслеђених вредности унутар просторно културно историјских целина и целина под претходном заштитом. Време надзиђивања, доградње и изградње унутар вредних културно историјских и амбијенталних целина, оставило је траг који својим изгледом и сам често подсећа управо на период тешких деведесетих година у Србији.

На уласку у трећи миленијум, схватање и улога културног наслеђа за друштво постала је знатно другачија него у време када је формирана свест о нужности очувања појединачних грађевина, као репрезентата прошлости, временом се мењало и схватање његовог опсега, симболичког и појмовног значења. Културно наслеђе заузело је значајно место у стратегији европских интеграција путем међународних програма сарадње. Политика и принципи у области заштите, унапређења и коришћења културног наслеђа регулисани су тематским конвенцијама, декларацијама и препорукама, првенствено UNESCO-а и Савета Европе.

Стратешка планска документација настала после 2000. године донела је заокрет у политици и планским решењима у контексту системских промена и транзиције друштва ка неолибералним постулатима. Током упоредне израде Регионалног просторног плана административног подручја Београда и Генералног плана Београда 2021, дефинисано је полазиште да је наслеђе јединствено и ненадоместиво у контексту очувања идентитета и одрживог развоја. Културно добро је заживело као економско добро, посебно у функцији развоја туризма, а превасходно као суштински елемент очувања културе, идентитета и сарадње не само на регионалном, већ и на далеко ширем подручју путем повезивања тематски јединствених вредности на европским коридорима и културним стазама.

Урбанистичка заштита објеката и целина модерне архитектуре (целине и појединачни објекти модерне и савремене архитектуре у режимима потпуне или делимичне заштите), која се саставни део документације Генералног плана Београда 2021, представљала је изузетан искорак пре свега као плански инструмент заштите простора а посебно због успостављених и јасно дефинисаних вредносних критеријума. Вредновање целина и појединачних објеката са аспекта урбанистичке заштите

простора, тада је заживело као процес који се дешава током израде планског документа у складу са актуелним трендовима, без оптерећења сагледавања са одређене временске дистанце (50 година). Створена је са намером да својим механизмима омогући: заштиту постојећих целина и појединачних објеката модерне и савремене архитектуре у режимима потпуне или делимичне заштите; стручну контролу<sup>96</sup> интервенција у домену планирања и изградње када су у питању појединачни објекти или целине модерне и савремене архитектуре у режимима потпуне или делимичне заштите; и вредновање нових објеката и целина у складу са постављеним критеријумима.

У Генералном плану Београда 2021, настао је и појам „Трајно добро Београда“, упечатљив као израз а као идеја јединствен. Објединио је природне, културне и урбанистичке вредности простора са намером да предочи став и намеру урбаниста да створе плански основ за целовиту заштиту простора. Графички приказ карте трајних добара Београда формиран је као основна карта плана, а Заштита културних добара као секторска карта.

Актуелне трендове у заштити културних добара, пре свега према врстама културних добара, легислатива није у потпуности испратила, што је представљало својеврстан изазов управо у изради стратешких планских докумената који су рађени у Урбанистичком заводу Београда. Сви законски недефинисани а у пракси препознати вредни елементи простора са аспекта заштите културних добара (визуре, културна подручја, културни пејзажи, итд.), добијали су свој плански статус у зависности од инвентивности обрађивача и врсте планских докумената (просторни планови и просторни планови посебне намене).

Планирање и изградња града у сложеним транзиционим друштвеним околностима, у контексту потврђених и претпостављених вредности, представљала је изузетан професионални изазов. Транспарентност израде и процедура доношења планских докумената допринела је активном учешћу јавности и критичком сагледавању. Насупрот јачању свести о значају очувања, заштите и унапређења културног наслеђа као основе националног и културног идентитета и профитабилности у дугорочном смислу, десио се процес експлоатације простора са мотивацијом максималне и брзе економске добити, који неминовно довео до контраефеката. Планови урађени после 2000. године и њихова реализација, попут Регулационог плана Сењака, Топчидерског брда и Дедиња (2000), Плана детаљне регулације Косанчићевог венца (2007.), Плана детаљне регулације просторно културно историјске целине Топчидер (фазна израда) и др, наставили су тренд уласка јавних и приватних интереса у културно

историјски највредније ткиво града, што се огледало у промени визуелног идентитета простора. Мало је планова који су успели да очувају културно-историјско наслеђе на начин и у оној мери која би била пожељна са аспекта модерне конзервације, попут Плана детаљне регулације Старог језгра Земуна (2003.) и Плана детаљне регулације четири блока између улица: Крунске, Курсулине, Његошеве и Кнегиње Зорке на територији општине Врачар (2004.).

У духу инвестиционих изазова урађен је последњи Генерални урбанистички план Београда (2016) са Планом генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – град Београд - целине I – XIX (2016.), као инструментом спровођења. Заштита културног наслеђа је постала интегративни део планских решења како у текстуалном, исто тако и у графичком погледу (прецизно, на нивоу катастарских честица су унете основне информације о заштити простора и објеката). Активна улога надлежних служби заштите културних добара огледала се у правилима грађења и спровођења која су дефинисана на општем и посебном нивоу у складу са типологијом и морфологијом простора.

Значајан помак у заштити културног наслеђа Београда начињен је утврђивањем културно-историјске целине Историјског језгра Београда за културно добро<sup>97</sup> (Топличин венац, Трг републике и Дорћол), чиме је у потпуности обједињен простор изразитих споменичких вредности (Београдска тврђава, Подручје кнез Михаилове улице, Подручје Доситејевог лицеја, Косанчићев венац и Скадарска улица са заштићеном околином). Са аспекта урбанистичког планирања и заштите простора, стављање у законски оквир Историјског језгра Београда, релаксира наметање могућих инвестиционих тензија управо у једној од најатрактивнијих и најосетљивијих зона града.

Дуго очекивана и једна од најзначајнијих одлука о изради планова у домену заштите културног наслеђа је Одлука о приступању изради Просторног плана посебне намене археолошког налазишта Бело Брдо (2017.). Овај план представља важан помак у реализацији заштите најзначајнијег неолитског налазишта на тлу Србије. За ово подручје први пут се ради наменски план са елементима детаљне регулације на основу опредељења дефинисаних у Просторном плану Републике Србије, Регионалном просторном плану административног подручја Београда и Генералном урбанистичком плану Београда, на бази Студије коју је урадио стручни тим Републичког завода за заштиту споменика и Музеја града Београда. Планом, чија израда је још увек у току, приоритетно се предвиђа санација клизишта и реконструкција обалоутврде, затим инфраструктурно опремање, реализација археолошког парка, изградња музејског комплекса у циљу презентације

налазишта и спровођење правила грађења у оквиру дефинисаних зона заштите.

Спровођење Генералног урбанистичког плана Београда у деловима града са старим градским ткивом и израда Просторних планова посебне намене у контактним зонама заштићених целина, потврдили су неспорну важност непосредне сарадње служби планирања и заштите културног наслеђа. У савременим друштвеним, економским и инвестиционим околностима одрживо планирање генерише симбиотички однос новог и старијег у корист очувања споменичког, амбијенталног и духовног, успостављање такве мере представља један од најтежих задатака.

Сложеност просторног и урбанистичког планирања се огледа у процесу интеграције условљености одрживог коришћења простора и жеље да се у највећој мери обезбеде животне потребе људи у оквиру просторних могућности (са аспекта коришћења јавног и осталог земљишта). У стратешким планским документима у оквиру политика, планских решења и имплементације, културно наслеђе значајниом делом представља кључ укупног развоја са фокусом на повезивању културног наслеђа, туризма и креативних индустрија. У урбанистичким плановима наслеђе има примарну улогу и штити се у складу са условљеностима и мерама заштите надлежних институција заштите споменика културе. Конфликти настају у појединим ситуацијама када интереси група или појединаца, буду постављени изнад стручних знања, а чињеница је да су природне вредности, здрава животна средина, геостратешка позиција, историја, култура, наслеђе, дух места, идентитет и модеран развој, појмови који планирањем постају реалност само уколико знање, став и стручни интегритет једне од најзначајнијих делатности у друштву буду респектабилни.

---

**87** Закон о културним добрима (Сл. гласник РС, бр. 71/94, 52/11 и 99/11), члан 2,

Културна добра су ствари и творевине материјалне и духовне културе од општег интереса.

Културна добра, у зависности од физичких, уметничких, културних и историјских својстава, јесу: споменици културе, просторне културно-историјске целине, археолошка налазишта и знаменита места - непокретна културна добра; уметничко-историјска дела, архивска грађа, филмска грађа и стара и ретка књига - покретна културна добра.

Културна добра, у зависности од свог значаја, разврставају се у категорије: културна добра, културна добра од великог значаја и културна добра од изузетног значаја.

**88** Оквирна конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво, отворена за потписивање 27. октобра 2005. године у Фару (Фаро

конвенција), сматра се реформском, јер чини прекретницу у поимању и улози културног наслеђа, предвиђајући инструменте за јачање свести о његовој вредности и значају, члан 2.

**89** Закон о планирању и изградњи, (Сл.гласник РС, бр. 72/09, 81/09, 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) 2. Појмови, члан 2, урбана обнова јесте скуп планских, градитељских и других мера којима се обнавља, уређује или реконструира изграђени део града или градског насеља;

**90** Закон о планирању и изградњи, 2. Појмови, члан 2, санација јесте извођење грађевинских и других радова на постојећем објекту којима се врши поправка уређаја, постројења и опреме, односно замена конструктивних елемената објекта, којима се не мења спољни изглед, не утиче на безбедност суседних објеката, саобраћаја и животне средине и не утиче на заштиту природног и непокретног културног добра, односно његове заштићене околине, осим рестаураторских, конзерваторских и радова на ревитализацији.

**91** Реконструкција се као поступак различито дефинише у конзервацији и планирању.

**92** Ибид., 2.4. Просторни план подручја посебне намене, члан 21, Просторни план подручја посебне намене доноси се за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију или за подручја одређена Просторним планом Републике Србије, или другим просторним планом, а нарочито за:

1) подручје са природним, културно-историјским или амбијенталним вредностима.

**93** Марасовић, Томислав: Заштита градитељског наслеђа – повијесни преглед са избором текстова и докумената, Периодизација повијесног прегледа, „Раздобље „класицистичке заштите“: приближно од средине XVIII ст. до средине XIX стољећа, Загреб-Сплит, 1983. стр.19.“

**94** Ибид., „Раздобље „романтичарске заштите“: приближно од средине XIX ст. до краја XX стољећа.“

**95** Ибид., „Раздобље „активне заштите“: послје Другога свјетског рата.“

**96** Закон о ауторским правима и струковна удружења: инжењера, урбаниста, архитеката, пејзажних архитеката, просторних планера и др.

**97** Службени гласник РС, бр. 8/2017, Одлука о утврђивању Историјског језгра Београда у Београду за просторно културно-историјску целину: „...Прекретницу у урбаној историји Београда представља Предлог регулације вароши у шанцу, Емилијана Јосимовића, урађен 1867.године. Овим планом су дате смернице за преображај Београда из оријенталне вароши у европски град. Да би то остварио Јосимовић је посебну пажњу поконио регулацији и парцелацији. Трансформација из затвореног у отворени град извршена је укидањем шанца и постављањем система путева и паркова у некадашњу спољну фортификацију. Варош је поделио у 119, приближно једнаких блокова, а улице исправио и поставио ортогонално. Тада дефинисано историјско језгро Београда није се битно променило до данас што указује на урбанистичке вредности читавог простора...“

# ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАКСИ ПЛАНИРАЊА УРБАНИСТИЧКОГ ЗАВОДА БЕОГРАДА

Александра Везмар, дипл.географ

Стручнитимови Урбанистичког завода Београда су се у седам деценија дугој пракси планирања континуирано бавили питањима заштите и унапређења животне средине кроз израду стратешких планова, планова генералне и детаљне регулације, анализа, студија, урбанистичких докумената и публикација. Кроз њихову израду Урбанистички завод је постављао нове стандарде и параметре, и у многим областима, па тако и у области заштите животне средине, био пионир и водећа планерска кућа не само у Београду.

Генералне смернице, принципи и мере заштите који треба да омогуће одрживи развој града, уз очување, заштиту и унапређење квалитета животне средине, природе и природних ресурса, постављени су Националном стратегијом, Националним програмом заштите животне средине, плановима вишег хијерархијског нивоа, као и стратегијама из свих области које имају утицаја на животну средину.

На примерима који следе, биће хронолошки приказана основна опредељења и концепти развоја у области заштите, на различитим планским нивоима која су пратила важећу законску регулативу у датом тренутку и степен научних сазнања.

## Пионирске студије и анализе из области заштите животне средине

У доприносу Урбанистичког завода домену заштите животне средине, посебно место заузима географ, магистар урбанизма Надежда Нада Чанак, која би се могла сматрати и родоначелником ове дисциплине у урбанистичком планирању. Зато желимо да се подсетимо неколико њених студија и анализа, које су у периоду када су рађене биле потпуно иновативне по теми коју су обрађивале и примењене методологије рада.

## Хидрозагађење и контролне мере у ужој зони заштите београдског изворишта водоснабдевања

Градски завод за планирање, 1989. године

Елаборат је урађен на захтев Градског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине због непрекидних тешкоћа у спровођењу важеће законске регулативе у области заштите водоизворишта. Циљ истраживања је било рангирање степена агресивности извора хидрозагађења у ужој зони заштите београдског изворишта, које је урађено на бази примене математичког модела. На основу резултата истраживања, сачињен је инвентар загађивача које је требало померити из зоне заштите изворишта у циљу његове заштите.

## Утврђивање траса за кретање теретних возила која превозе опасне, отровне и запаљиве материје

Градски завод за планирање, 1990. године

У складу са потребама града за систематским организовањем, урађено је истраживање у оквиру кога су сагледани релевантни параметри и дефинисани коридори за превоз опасних материја. Избор транспортних путева је урађен тако да буду у функцији минимизације вероватноће настанка акцидентата и њихових последица, како за каналисање постојећих траса, тако и за предлог будућих траса.

## Карта о дозвољеном нивоу буке на територији града Београда

Градски завод за планирање, 1990. године

У складу са тада важећом законском регулативом у области буке, урађена је Карта о дозвољеном нивоу буке на територији града Београда према зонама насеља и зонама одмора и рекреације ван насеља на територији града Београда. Она је требало да послужи за праћење и контролу промена намена површина на територији града приликом реализације планских докумената. Такође, карта је требало да обезбеди усмеравање и остваривање мера заштите животне средине током процеса урбанистичког планирања.

## Вредновање подобности локације „Винча“ за потребе депоновања комуналног смећа

Урбанистички завод града Београда, 1996. године

Као документациона основа за израду Регулационог плана



депоније „Винча“, извршена је анализа и вредновање квалитета локације депоније применом тзв. Југословенског модела вредновања YU.88.L2, са аспекта 44 критеријума релевантна за функцију депоније смећа са закључком.

Између осталог, критеријуми су обухватили: удаљеност депоније од гравитационо-сабирног подручја, саобраћајну приступачност, инфраструктурну повезаност и опремљеност локације, количину и састав прекривног материјала, плавност локације, морфолошке и геолошке особине локације, усклађеност локације са околним наменама, удаљеност од осетљивих намена, однос према зонама заштите водоизворишта, бунара и каптираних извора, површинским водама, доминантном ветру, издани, плодном пољопривредном земљишту и шумским ресурсима.

Добијене парцијалне оцене елементарних критеријума (директно мерених) указале су на високу усаглашеност са нормама квалитета локације из тада важећег Правилника о депонији.

### **Заштита животне средине у просторним и генералним плановима**

Почетком седамдесетих година, са почетком рада на **Генералном урбанистичком плану Београда**, почиње активан рад у служби заштите. На то указује и чињеница да је природна средина у оквиру овог плана детаљно истражена као једна од три основна садржаја сваке градске целине, а у оквиру ње природни услови београдске територије, комунална хигијена и здравље становника.

**У Генералном плану града Београда из 1972. године**, дефинисана су следећа планска решења која су имала за циљ обезбеђење здраве и пријатне животне средине:

- нове стамбене зоне су планиране на погодним теренима побрђа и поред река;
- густо насељене стамбене зоне су предвиђене за санацију, реконструкцију и промену намене;
- главне градске саобраћајнице смештене су у зелене коридоре;
- заштита ваздуха је обезбеђена увођењем даљинског грејања, дислокацијом загађивача, реализацијом зеленилом, изолацијом зона опречне намене, смањењем концентрације становања и активности, и др;
- дислокацијом изазивача буке, смањењем великих

концентрација становања, организацијом саобраћајних коридора у зеленилу се очекивао позитиван ефекат на смањење буке;

- предвиђена је ригорозна заштита подземних вода и изворишта у ширем појасу;
- измештање индустрије - потенцијалних загађивача, пре свега из централних зона града;
- повезивање система зеленила.

### **Регионални Просторни план административног подручја из 2004. године и Генерални план Београда 2021 из 2003. године**

Законску основу за управљање животном средином у тренутку израде ових планова представљао је Закон о заштити животне средине из 1991. године, који, иако је покрио све битне аспекте кроз одговарајуће подзаконске акте, није пратио снажан развој заштите животне средине у Европи у правцу одрживог развоја. Пре свега, осећао се недостатак стратешких докумената. Због тога се у овим плановима, у оквиру заштите животне средине, укључују основни елементи из домаће регулативе, али и одређени концепти из европске праксе, који се први пут појављују у нашој планерској пракси. Са стручним тимом Урбанистичког завода, на изради ових планова у делу заштите животне средине, сарађивали су др Божидар Стојановић, дипл.инж. техн. и проф. др Дејан Филиповић, дипл. пр.планер.

Концепција заштите животне средине у овим плановима се заснивала на опредељењу за одрживи развој Београда, као и на превентивној заштити животне средине која подразумева процену еколошког учинка свих планских решења, програма и активности. Поред дефинисања мера и услова заштите основних чинилаца животне средине (ваздух, вода, земљиште), први пут су, у односу на очекиване утицаје, дефинисана правила и зоне заштите, и то за следеће делатности и намене:

- **изворишта водоснабдевања**, за која је утврђена неусаглашеност између регулативе и постојећег високог ризика са становишта могућности загађења изворишта. Предложена је израда детаљне анализе утицаја постојећих објеката на извориште, са санационим програмом заштите изворишта и предлогом редефинисања постојеће законске регулативе, а у складу са законима Европске уније.
- **пољопривреду**, за коју су утврђена заштитна одстојања између стамбених објеката, ораница, обала водотока, комплекса сточних фарми.

- **саобраћај**, за који су утврђена правила и зоне заштите, као и услови планирања других намена земљишта уз појасеве саобраћајница. Зоне заштите су дефинисане на основу емисије у ваздух, повећане буке и очекиваног загађења земљишта, и у оквиру њих су дефинисане могуће намене.

- **привредне делатности**, за које су утврђена урбанистичка правила и услови заштите животне средине за одређене еколошке категорије предузећа која се заснивају, са минималним површинама круга предузећа и обавезним заштитним растојањима између потенцијалних извора опасности у оквиру самог комплекса и стамбених насеља у окружењу. Приликом формирања нових привредних објекта и зона наставља се тенденција трансформације постојећих привредних локација у централној зони и средњем прстену ка терцијарним делатностима, као и производних погона у саставу привредних зона у којима се обављају делатности са повећаним еколошким ризиком.

- **привредне локације са повећаним ризиком од хемијског удеса**, које су прво регистроване и за њих потом дефинисане превентивне мере за заштиту од хемијског удеса и загађивања животне средине у постојећим и новим постројењима и инсталацијама. Такође, обавезују се привредне локације са повећаним ризиком да ускладе своју делатност са околином.

Намене појединих зона заштите (водоизворишта, аеродрома), овим Генералним планом нису конкретизоване. Ове зоне су дефинисане као подручја предвиђена за обавезну примену посебних инструмената разраде и

спровођења, чија намена ће се утврдити тек по изради одговарајућих студија, експертиза или других посебних инструмената у складу са карактером проблема због кога су предвиђени.

### Генерални урбанистички план Београда и План генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – град Београд (целине I–XIX) из 2016. године

У периоду до доношења новог Генералног урбанистичког плана, у области заштите животне средине идентификоване су значајне промене, како у законодавству Републике Србије, тако и на плану међународних политика које се дотичу планирања. У процесу усклађивања домаће са актуелном регулативом Европске уније, 2004. године донет је сет од четири закона којима се уређује интегрални систем заштите животне средине, и то: Закон о заштити животне средине, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.

Изради Генералног урбанистичког плана Београда и Плана генералне регулације грађевинског подручја приступило се на основу одредби Закона о планирању и изградњи, а са циљем преиспитивања генералних планерских решења и њиховог усклађивања са новом законском регулативом. У области заштите животне средине, пре свега дефинисању мера и услова заштите, тим Урбанистичког завода је имао стручну подршку представника Градског завода за

Табела: Минимални услови за лоцирање привредних делатности

КАТЕГОРИЈА ПРЕДУЗЕЋА*	А	Б	В	Г	Д
Могућност емисије штетних материја у ваздух	загађивачи без значаја	загађивачи малог значаја	загађивачи средњег значаја	загађивачи великог значаја	загађивачи веома великог значаја
Ризик од хемијског удеса	Занемарљив	мали	средњи	велики	веома велики
Површина комплекса (ha)	-	0,5	до 5	до 50	>50
Заштитно одстојање од границе комплекса (m)	до 50	100	100-500	1000	>1500
Потребна урбанистичка документација за заштиту животне средине**	-	ПУ	ПУ ПО	ПУ,ПО СПУ	ПУ,ПО СПУ

\* када је присутно више ризика категорија предузећа се одређује орема највећем ризику

\*\* ПУ=процена утицаја пројеката (објекта) на животну средину. ПО=процена опасности од хемијског удеса, СПУ=стратешка процена утицаја комплекса на животну средину



Слика 1: Карта просторне диференцијације животне средине на територији ГУП-а, од загађеног центра до квалитетних делова приобаља и неизграђених подручја

јавно здравље, прим.мр.сц.др Слободана Тошовића, спец. токс., прим. др Мирослава Танасковића, спец.хигиј. и мед. екологије и мр Аљоше Танасковића, дипл.биолога.

На основу приказа стања животне средине на територији града Београда, закључено је да су приоритетни проблеми и њихови непосредни узроци следећи:

- загађен ваздух и повишени ниво буке у централним зонама града;
- деградираност земљишта због бесправне градње;
- загађеност земљишта отпадним водама и чврстим отпадом;
- загађеност водотока услед упуштања непречишћених вода из канализационе мреже; и
- ризик од удеса при коришћењу и транспорту опасних материја у централним зонама града.

Треба нагласити да су наведени проблеми били и раније идентификовани и да су претходним Генералним плановима (из 1985. и 2003. године) и Глобалним пројектом заштите животне средине Београда (1991. године) била понуђена решења и пројекти за већину наведених проблема, који нису реализовани. Поред тога, урбани развој града одвијао се изван норми и стандарда и често у супротности са одредбама Закона о планирању и изградњи, Закона о

заштити животне средине и других. Томе је допринио незадовољавајући систем управљања животном средином који није обезбедио интегрисање политика заштите животне средине у секторско планирање, неодговорно понашање надлежних органа и појединаца и одсуство демократског начина доношења одлука од значаја за животну средину.

Нова концепција заштите животне средине од загађивања заснива се на опредељењу за одрживи развој Београда. Одрживост се схвата као креативан процес успостављања равнотеже између природних ресурса и урбаних функција града у партнерском односу свих интересних група у граду. Стратегија одрживог развоја обезбеђује широк оквир за интегрисање аспеката заштите животне средине у све секторе плана, почев од намене земљишта, преко земљишне и стамбене политике, планирања унапређења саобраћаја, управљања токовима воде, енергије, отпада, итд. При изради и спровођењу плана успоставља се активна политика превентивне заштите животне средине, која подразумева процењивање еколошког учинка свих планских решења, програма и активности, што није само услов за унапређење квалитета живота, већ и значајан подстицајни фактор економског развоја. Конкретно, то значи да се концепција заштите и унапређења животне средине заснива на:

- очувању и заштити природних вредности (ваздух, вода, пољопривредно земљиште, биодиверзитет) и непокретних културних добара кроз делотворно управљање заштићеним подручјима;
- планирању на основама одрживог развоја;
- повећању коришћења обновљивих извора енергије;
- примени мера за смањење негативних ефеката климатских промена;
- превенцији и санацији за активности које могу да изазову већи еколошки ризик;
- примени санационих мера у деградираним и загађеним подручјима; и
- интегрисању заштите животне средине у секторе планирања, пројектовања и изградње.

Регионалним просторним планом административног подручја града Београда и Генералним урбанистичким планом Београда 2021 из 2003. године, дефинисани су критеријуми и мере заштите животне средине за поједине области, које су у највећем делу преузете као стечена обавеза. Највеће промене у Генералном плану и Плану генералне регулације из 2016. године у делу заштите животне средине су биле у области заштите водоизворишта, нејонизујућег зрачења и система снабдевања нафтним

дериватима, произашле како доношењем нове законске регулативе, тако и могућношћу дефинисања стандарда у планирању појединих намена.

Изради наведених планова претходило је доношење Решења о зонама санитарне заштите на административној територији града Београда за извориште подземних и површинских вода која служе за водоснабдевање града Београда 2014. године од стране Министарства здравља, на основу кога се посебно границе уже зоне заштите у појединим деловима града мењају и укидају. Решење је донето на основу Елабората о зонама санитарне заштите изворишта подземних и површинских вода водоснабдевања града Београда (Институт за водопривреду „Јарослав Черни“, 2013), у коме су детаљно приказани услови, мере и ограничења, као и смернице које се односе на намену, начин коришћења и обављања одређених делатности и активности на простору дефинисаних зона санитарне заштите изворишта Београда. У складу са тим, Генералним урбанистичким планом и Планом генералне регулације Београда дефинисане су оквирне намене у зонама водоизворишта, а које ће се потврђивати кроз израду планова детаљне регулације. С обзиром да је 2009. године донет сет закона и подзаконских аката у области Заштите од нејонизујућег зрачења, било је неопходно на нивоу ових планова вишег реда, дефинисати превентивне мере заштите, посебно што су законском регулативом дефинисане зоне повећане осетљивости од утицаја нејонизујућег зрачења (стамбене зоне, зоне у којима се особе могу задржавати и 24 сата дневно). У циљу смањења ризика од могућег утицаја електромагнетног поља далековода на здравље људи и околину, дефинисане су заштитне зоне, односно коридори далековода у оквиру којих није дозвољено планирање и изградња објеката за дужи боравак људи. Такође, постављена су и правила и услови за лоцирање базних станица мобилне телефоније.

У оквиру саобраћајних површина, највећа пажња је посвећена систему снабдевања нафтним дериватима, односно критеријумима заштите животне средине за избор нових локација за изградњу станица за снабдевање горивом. Кроз израду Плана генералне регулације мреже станица за снабдевање горивом, са Извештајем о стратешкој процени утицаја на животну средину који је усвојен 2009. године, утврђена су најмања растојања између доминантних извора загађења на станицама за снабдевање горивом у односу на стамбене и осетљиве објекте. С обзиром да у међувремену законска регулатива није детаљније дефинисала ову област, кроз израду предметних планова ова удаљења су преиспитана и дефинисана са посебним освртом на лоцирања станица у односу на предшколске и школске објекте.

## **Заштита животне средине у плановима детаљне регулације**

Питање заштите животне средине у оквиру детаљног планирања и изградње простора регулисано је Законом о планирању и изградњи и Законом о заштити животне средине. У плановима детаљне регулације, при одређивању намене површина и дефинисању мера и услова за њихову реализацију, основно начело које се примењује је *начело превенције и предострожности* - свака активност мора бити планирана и спроведена на начин да: проузрокује најмању могућу промену у животној средини; представља најмањи ризик по животну средину и здравље људи; спречи или ограничи утицај на животну средину на самом извору загађивања.

До 2004. године, аспект животне средине у плановима је дефинисан преко мера и услова заштите животне средине, кроз сарадњу са Градским заводом за јавно здравље. Крајем 2004. године, као што је већ наведено, на снагу ступа сет од четири закона који покривају област заштите животне средине, од којих су за израду урбанистичких планова посебно значајни Закон о заштити животне средине и Закон о стратешкој процени утицаја програма и планова на животну средину. Њиховим доношењем, створила се потреба за трансформацијом тада постојећег Одељења, у циљу унапређења ефикасности и квалитета процеса планирања са аспекта заштите животне средине. Од 2005. године, Одељење заштите животне средине је највише ангажовано у примени Закона о стратешкој процени утицаја планова на животну средину.

Мере и услови заштите животне средине за планове који не подлежу обавези израде стратешке процене утицаја, се дефинишу у сарадњи са Секретаријатом за заштиту животне средине, као надлежним органом за послове заштите у граду Београду.

У складу са одредбама Закона, стратешка процена утицаја се врши за одређени број планова у области просторног и урбанистичког планирања, којима се успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину. Решење о приступању изради Стратешке процене утицаја на животну средину доноси Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, а на основу Мишљења Секретаријата за заштиту животне средине, који даје и сагласност на тај документ. Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину је саставни део документационе основе планског документа. Садржај стратешке процене утицаја је дефинисан Законом, а предвиђен је и начин контактирања са заинтересованим



органима, организацијама као и грађанима, односно корисницима. Стратешком проценом се дефинишу очекивани негативни или позитивни ефекти до којих може доћи реализацијом планираних садржаја. У односу на негативне утицаје, уколико није могућа промена планских решења, дефинишу се што строжије мере заштите и мониторинга, односно праћење утицаја спроведених мера. Резултати и закључци стратешке процене су при слању плана у процедуру доступни заинтересованим органима и институцијама (Министарство заштите животне средине, Секретаријат за заштиту животне средине, ЈКП Зеленило Београд; Градски завод за јавно здравље, Завод за заштиту природе Србије, ЈКП Београдски водовод и канализација; итд.) који већ у тој првој фази могу да дају своја мишљења на планска решења и стратешку процену утицаја. Стратешка процена прати све фазе израде плана, па је доступна и јавности у току излагања плана на јавном увиду.

У протеклом периоду, у Урбанистичком заводу, стратешка процена утицаја је рађена за планове (пројекте) из области инфраструктуре, саобраћаја, туризма и рекреације, пројекте из области отпадних вода и у зонама водоизворишта. У периоду од 2006. до 2017. године, добили смо сагласност на 117 Извештаја о стратешкој процени утицаја на живону средину.

**На основу свог досадашњег искуства на изради стратешких процена, дефинисању планских решења, као и мера и услова, можемо да изнесемо неколико запажања:**

- Код дефинисања појединих намена и њиховог усаглашавања, у појединим областима животне средине, присутан је недостатак законске регулативе или она не обухвата аспект планирања, што представља велики проблем, посебно код лоцирања појединих намена које могу имати одређен негативан утицај на околину и здравље људи. Један од примера се односи на лоцирање станица за снабдевање горивом, где је План мрежа станица са дефинисаним удаљењима према осетљивим објектима, усвојен 2009. године, а Правилник са удаљењима за безбедно постављање станица тек 2017. године;

- Сарадња са надлежним институцијама је од великог значаја у добијању мониторинга, процена утицаја на животну средину на које су дали сагласност, резултата истраживања која су нама недоступна и сл;

- Такође, надлежне институције значајно доприносе у коначном дефинисању појединих планских решења - понекад смо ми као обрађивачи, без обзира на чињенице, немоћни; овде истичемо подршку Секретаријата за заштиту животне средине који нам је пружао код дефинисања

појединих планских решења и њихове одбране на Комисији за планове Скупштине града Београда (Планови у оквиру Просторно - културно историјске целине Топчидер, спортско рекреативног центра Ада Циганлија и др);

- Као позитивно искуство истичемо, у новије време, остварену сарадњу са Групом за заштиту од великог хемијског удеса при Министарству заштите животне средине, а која се односи на дефинисање намена у оним деловима града где су присутна постројења са одређеним степеном ризика од хемијског удеса. Сарадња и уважавање овог аспекта је остварена до сада на неколико планова: за планове у зони Топлане „Нови Београд“ (Блок 68, Бродоградилиште), привредну зону „Јаково“ у Сурчину и ТЕ „Никола Тесла“ А у Обреновцу;

- Код дефинисања појединих утицаја и предлога решења значајна би била и сарадња са научним институцијама које раде на одређеним пројектима чији би резултати били од користи планерима; то би нам посебно значило у изради појединих анализа и процењивању варијантних решења у области саобраћаја (процена утицаја на здравље људи, биљни свет, заштићена природна добра);

- Код микролокацијског вредновања за лоцирање појединих намена одређују се одговарајући критеријуми. У многим случајевима они нису дефинисани законском регулативом, већ се процењују на основу страних искустава и праксе. Сматрамо да би и ту резултати неких истраживања помогли за њихово боље одређивање и евалуацију у одређеном временском периоду (високи објекти, тунелске трасе са вентилационим отворима и зонама портала - утицај аерозагађења и буке и сл);

- Неопходна је добра сарадња са корисницима простора, посебно ако су у питању привредни и инфраструктурни субјекти. Неопходно је да доставе законом предвиђен мониторинг, своје планове заштите од удеса, планове и програме развоја. Тек у доброј сарадњи са њима можемо очекивати добра планска решења или бар прихватљива;

- Дешава се да, уколико је у обухвату плана доминантна једна намена, стратешка процена добије облик процене утицаја, због детаљности која се, сходно закону не може избећи;

- За потпунију анализу постојећег стања и бољу процену утицаја планираних намена, неопходно је да подаци мониторинга, које финансира Град, односно Република, буду доступни јавности, као и процене утицаја или други документи од значаја, на коју сагласност дају надлежни органи, а који нама, као обрађивачима нису увек доступни.

# УРБАНА ГЕОЛОГИЈА

мр Весна Тахов, дипл.инж.геол.

Изучавање геолошке средине за потребе просторног и урбанистичког планирања сагледава се кроз инжењерско-геолошка истраживања. Инжењерско-геолошка истраживања подразумевају интегрална проучавања састава, својства и динамике оног дела земљине коре где достиже утицај и последице човекове делатности. Ова истраживања захтевају примену комплексних метода која треба да буду усмерена на приближавање ове комплементарне делатности основној намени – савременом планирању, пројектовању и грађењу.

Из анализе досадашњих инжењерско-геолошких истраживања на подручју Београда, може се сагледати огроман значај ових истраживања за потребе просторног развоја региона Београд.

## Развој урбане геологије на подручју Београда

Београд је најважнији образовни и истраживачки центар у области инжењерско-геолошких истраживања код нас. Прва истраживања из примењене геологије обављена су још 1907. године. У периоду између два светска рата, инжењерско-геолошка истраживања нашла су примену у изучавању геолошких услова планирања и пројектовања пруге од Београда према Јадранском мору, када је анализирано око десетак варијанти. У овом периоду, инжењерско-геолошка истраживања коришћена су и приликом решавања проблема водоснабдевања града, у планирању хидроцентрала, тунела, мостова, итд. У то време услуге које су давали геолози су се састојале у области терена и изради стручних експертиза. Познате су посебне заслуге М.Т. Луковића за настајање и развој инжењерско-геолошке делатности код нас.

У послератном периоду, инжењерско-геолошка истраживања се нагло развијају. То је условљено са више фактора, међу којима су: интензивна инвестициона изградња, коју прати одговарајући систем друштвеног планирања, свестран друштвено-економски развој земље, јачање кадровске и материјалне основе и сл. Такође, у периоду развоја планске привреде, један од најважнијих

услова развоја било је обезбеђивање сопствене сировинске базе (минералне сировине, подземне воде, утицај разноврсних објеката у грађевинарству, рударству, енергетици, пољопривреди и сл).

У Београду је 1950. године донет први послератни Генерални урбанистички план за површину од 250 km<sup>2</sup>. Као геолошка подлога овом плану коришћена је Геолошка карта околине Београда размере 1:25.000, штампана у Загребу 1931. године. На основу ове карте, С. Милојевић формира Геолошку карту 1:10.000 за простор плана, уз одговарајуће текстуално тумачење.

У Београду након усвајања овог плана почињу припреме за изградњу нових градских насеља, међу којима значајно место заузима изградња Новог Београда. У том периоду изводе се обимна истраживања (истражно бушење и лабораторијска испитивања), која углавном обухватају само просторе габарита објеката. Као резултат таквих истраживања, формирају се појединачни геомеханички елаборати за ниво идејних и главних пројеката објеката.

На теренима дунавског и савског приобаља граде се први крупнији грађевински објекти: објекти Луке Београд и хале Београдског сајма, које су фундиране директно на веома стишљивом тлу. Истраживања су показала да се и на оваквим теренима могу градити овакви објекти, али је нужно да се изведу одговарајуће техничке мере ради побољшања темељног тла (замена стишљивог тла, извођење предоптерећења или побољшања и сл).

Београд почиње да се шири према Карабурми и по брежуљастим теренима шумадијске греде. Изградњу на овим теренима прати појава клизишта што урбанистима, пројектантима, градитељима доноси нове и бројне проблеме. Већ 1954. године, формира се стручна комисија са задатком да оцени стабилност терена у рејону Карабурма и дефинише могућност ширења града на овим просторима. У периоду од 1958. до 1959. године, вршена су детаљна геолошка истраживања. Нажалост, ова документација није сачувана, али закључци ових истраживања указују на постојање клизишта и чињеницу да ширење града на овим просторима морају пратити одговарајуће превентивне мере и мере санације терена.

Услед ширења града изводе се обимна геолошка истраживања. Резлтати ових истраживања остају углавном у фондovima истраживача. Тада је закључено да је неопходно све ове податке прикупљати у јединственом стручном фонду. У том циљу су надлежни органи Народног одбора града већ 1954. године задужили Институт за испитивање материјала да прикупља ову документацију.

Касније, 1957. године Народни одбор града Београда доноси посебну Одлуку о прикупљању и сређивању геотехничке документације на подручју града, која се доставља Геодетској управи Народнoг одбора града, којој је поверено прикупљање и чување геотехничке документације. Нажалост овај веома користан и лепо замишљен приступ није до краја реализован. Значајан период за развој инжењерско-геолошких истраживања припада раздобљу од 1961. до 1971. године. То је време када се са претежно буџетског система финансирања постепено прелази на систем фондова за одређене области истраживања. У области инжењерско-геолошког истраживања, преко Савезног геолошког завода који поприма улогу координатора разних геолошких истраживања на нивоу Југославије, почињу радови на разним геолошким студијама ширих простора. Ове студије су стекле одређене стручну и научну афирмацију. Приступа се експерименталном раду на изради првих инжењерско-геолошких карата. У том периоду су значајна инжењерско-геолошка истраживања дунавско-савског приобаља, ради изучавања успора Дунава у Ђердапу на теренима приобаља.

Након катастрофалног земљотреса у Скопљу 26. јула 1963. године, урбанистичко подручје је било детаљно истражено инжењерско-геолошким и сеизмолошким истраживањима, које постају прва подлога за Нови генерални урбанистички план Скопља. Ова истраживања послужила су као путоказ за детаљна истраживања других урбаних простора на територији Југославије.

Током 1964. године доноси се ПТП за грађење у трусним областима. Као и други прописи у инвестиционој изградњи и заостравају се критеријуми оцене сеизмичности. Београд се тада према важећим прописима, сврстава у просторе са основним сеизмичким интензитетом од 7<sup>о</sup> по МЦС скали. То намеће потребу да се при урбанистичком планирању, пројектовању и грађењу објеката дефинишу и сеизмички услови тла.

За подручје Београда овај период карактеришу све јаче изражене тенденције ширења града од постојећег градског језгра, првенствено на просторе Новог Београда и Земунa, а затим и према новоформираним насељима на јужним и југоисточним побрђима Београда. Све више се стамбена изградња усмерава према новим, слободним, недовољно познатим и неизученим теренима – област Карабурме, Вождовца, Бановог брда и др, и напушта се концепт тзв. „ивичне градње“. То је оцењено као нов урбанистички квалитет у развоју Београда. Овако ширење града је наметнуло потребу за детаљним истраживањима ради дефинисања услова градње, висине и оријентације објеката као и комунално опремање нових насеља.

У овом периоду почиње да се размишља и о подземним саобраћајницама – базисни тунел за водоснабдевање на потезу од Бановог брда ка центру града. Сложена проблематика планирања, пројектовања, грађења и извођења у градским условима, наметнула је потребу за новим приступом у оквиру инжењерско-геолошких истраживања и дефинисања параметара за планирану интервенцију. Ова истраживања су указала на велику сложеност која се може јавити током изградње, па се касније и одустало од његове изградње иако је градња била започета из правца Савске падине.

Током седамдесетих година, када креће децентрализација државе, материја геолошких истраживања прелази у надлежност Република и Покрајина. СР Србија 1972. године доноси први, а 1978. и други Закон о геолошким истраживањима. Овим законима стварају се обавезе да се геолошка истраживања изводе на основу Пројекта истраживања. Пројекат истраживања и елаборат о инжењерско-геолошким условима планирања и изградње имају третман техничке документације у смислу Закона о изградњи инвестиционих објеката.

Београд као велики планерски, урбанистички и грађевински полигон према Закону о геолошким истраживањима СРС, добио је могућност да проблематику геолошких истраживања ближе регулише према потребама града. Тако је Скупштина града 1975. године донела Одлуку о детаљним геолошким истраживањима терена и изградње. Овом одлуком ближе се дефинише поступак издавања одобрења за геолошка истраживања на подручју региона града Београда, вођење катастра геолошке документације и друга за град значајна питања из домена геолошких истраживања. Одлуком је Дирекција за изградњу и реконструкцију града, касније Завод за изградњу града Београда, именована као надлежна за ове послове. Такође, у оквиру Техничког инспектората регулисана су права, обавезе и надлежности геолошке инспекције, јер многи учесници у овим истраживањима нису поштовали Закон о геолошким истраживањима, што је довело до негативних последица на рационалном планирању и коришћењу простора, као и на планирање и пројектовање на нестабилним или потенцијално нестабилним деловима теренима. Није ретка појава да су због неблаговремено сагледаних или неадекватно сагледаних инжењерско-геолошких услова терена, продуживани рокови грађења, скупље је било фундаирање објеката и угрожена стабилност терена и објеката. Доноси се и Закон о инвестиционој изградњи и Закон о просторном планирању који сваки са своје стране и у свом домену поставља одговарајуће обавезе у утврђивању геолошких, инжењерско-геолошких, геомеханичких, сеизмичких и других услова за потребе

урбанистичког и просторног планирања као и изградње. Године 1976. Скупштина града доноси Одлуку о начину израде и поступцима доношења детаљних урбанистичких планова и урбанистичких пројеката. Ова одлука ближе дефинише права и обавезе свих учесника у детаљном планирању. Одлука је обавезала да сваки урбанистички документ ближе дефинише инжењерско-геолошке услове терена, посебно услове стабилности. Доношење ових прописа и техничких норматива имало је позитиван утицај на укупну организацију и квалитет разних истраживања. То се даље одразило на рационалност и свеобухватност истраживања и благовремено дефинисање услова терена за потребе планирања, пројектовања и грађења.

Скупштина града 1972. године усваја Нови генерални план Београда. Измене и допуне Генералног урбанистичког плана Београда до 2000. усваја 1985. године. Њима су ближе дефинисане битне претпоставке развоја града Београда до 2000. године, на површини од 670 km<sup>2</sup>.

Планске поставке развоја града, са тенденцијом напуштања ивичне изградње и преласком на изградњу читавих насеља на новим инжењерско-геолошки недовољно изученим просторима, наметнула је потребу за комплексним инжењерско-геолошким истраживањима тих терена која почињу да се изводе након Генералног плана Београда. Истраживања су вршена за насеља: Кнежевац-Кијево, Кумодраж 2, Браћа Јерковић 2 и 3, Бањица, Медаковић 2 и 3, Вишњица, Мирјево, Дорћол, Борча, Овча, за многе стамбене објекте на Новом Београду и у Земуну, насеље Нова Галеника, 9. и 10. Месна заједница у Земуну, у рејону Железника и Бановог брда, и многа друга. Поред тога вршена су и бројна инжењерско-геолошка истраживања за потребе већих саобраћајница на подручју града као што су: аутопут кроз Београд, београдски железнички чвор, мостови и саобраћајне петље, аутобуске станице „Север“ и „Југ“, железничке станице у систему новог београдског железничког чвора и др. Значајна инжењерско-геолошка истраживања су изведена и за потребе Студије о развоју брзог јавног градског саобраћаја, кроз детаљна истраживања могућих кооридора за метро. Овакав вид истраживања наставио се све до данас, уз примену савремених метода истраживања. Документација ових истраживања прикупљена је у Катастру геолошких истраживања, који се сада налази при Секретаријату за урбанизам и грађевинске послове. Ова документација представља богату ризницу знања о геолошкој грађи терена и значајан фонд података о геолошком потенцијалу развоја Града Београда. Коришћење овако обимног фонда документације се вршило и врши се још увек, преписивањем, анализом и интерпретацијом резултата постојећих података из геолошких, хидрогеолошких, инжењерско-геолошких

и геотехничких елабората. У наведеним елаборатима различита је интерпетација података. Непостојање јединственог критеријума у литолошком расчлањавању, несистематизованост података који су рађени за различите нивое планирања и пројектовања, као и то да су сви подаци у аналогном (штампаном) облику, у многоме отежава коришћење постојећих геолошких података, нарочито при урбанистичком планирању.

На простору општина Гроцка, Сопот, Младеновац, Лазаревац, Барајево и Обреновац знатно мање територије су обухваћене разним инжењерско-геолошким истраживањима. У овим општинама је и даље присутна концепција инжењерско-геолошких истраживања само на нивоу пројектовања, ради решавања проблема финансирања појединачних објеката, а документација нигде није прикупљена већ је расута код истраживача, инвеститора или пројектаната.

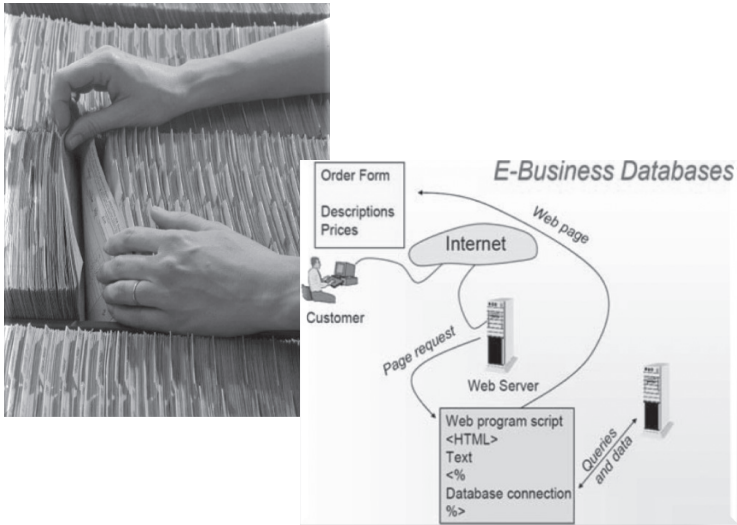
Оцена сеизмичких карактеристика терена на београдском региону није извршена сходно одредбама Закона о изградњи инвестиционих објеката 1973. године, према којој је требало за урбанистички простор Београда урадити микросеизмичку рејонизацију. У недостатку овакве сеизмичке микрорејонизације, за мање урбанистичке просторе или појединачне грађевинске рејоне вршене су посебне микрорејонизације. У периоду од 1965. до 1972. године, сеизмичка микрорејонизација заснивана је по методи С.В. Медведова. Већ у периоду од 1973. до 1976. године, осим ове методе користе се методе К. Кана као и Сидеа, а 1976. године оцена сеизмичности тла заснива се на анализи геодинамичког модела, чиме је учињен почетни корак ка савременим методама сеизмичке микрорејонизације. Током последњих деценија, дошло се до много нових знања о сеизмогеним својствима територије Србије, што је делимично изменило слику о потенцијалној опасности од земљотреса. Такође је регистрован велики број земљотреса, а неопходност израде нове карте сеизмичког хазарда потенцирана је и процесом прилагођавања европском стандарду ЕС8.

### **„Ко има информацију, има моћ“**

Развој геолошке базе података (Геолбазе) и њена инплементација у урбанистичком планирању Београда

Услов опстанка и успеха у данашње динамично време може се описати кроз једноставан исказ: „ко има информацију, има моћ“. Развојем информационог друштва и условима из законске регулативе, указала се потреба за формирањем различитих информационих основа. Како су геолошки подаци услов за професионално урбанистичко планирање,





Слика 1: База података некада и сада

а време напредних технологија условљава коришћење различитих информационих основа, јавила се потреба за формирањем геолошког дела информационог система (ИС). Сходно стратешком опредељењу Републике Србије и Града Београда и законодавном оквиру<sup>98</sup> који налаже коришћење геолошке документације, током 2007. године Град Београд (Градска управа, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, Катастар геолошке документације) иницирао је формирање геолошке информационе основе -ГеолБаза, а за носиоца израде базе одређен је Урбанистички завод Београда.

Развој информационих технологија и географских информационих система (ГИС-а) унео је значајне промене у приступу изради геолошких карата (Bonham Carter, 1997). У оквиру ГИС-а развила се тзк. Картографија из базе података. За израду дигиталних карата из базе података неопходно је развити картографски информациони систем, чије су основне компоненте:

- Дигитална архива (база) геолошких података
- Процес дигиталног картирања

У последњих десетак година, трендови развоја у геолошком картирању знатно су утицали на истраживања у геолошким организацијама. У многим геолошким институтима, традиционалне методе израде аналогних геолошких карата постепено су замењене новим дигиталним производима.

Израда дигиталних геолошких карата у оквиру опсежних пројеката/програма покренута је почетком 90-их година у већини геолошких института. Код нас је израда дигиталних

геолошких карата започета средином 90-их година (у Београду 1996. године). Прве дигиталне карте урађене су 1996. године за потребе израде геолошких подлога за ниво урбанистичког планирања за Регулациони план Дедиња. Прва дигитална геолошка карта урађена је у Урбанистичком заводу у сарадњи са тимом из Енергопројекта. У оквиру наведеног плана, дигитална геолошка карта је само дигитална копија конвенционалне инжењерско-геолошке карте.

За потребе Генералног урбанистичког плана (у даљем тексту ГУП) до 2021. године, који је усвојен 2003. године, урађен је први сет геолошких подлога као основе за израду овог планског документа, а које и нису биле само дигиталне карте, већ су у себи поседовале одређене атрибутске и нумеричке податке.

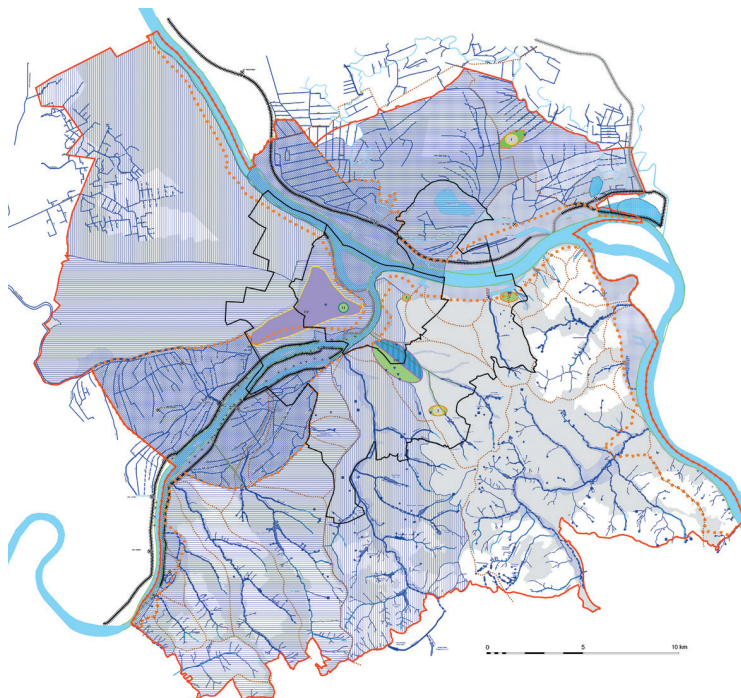
**Карта Вода и водно земљиште** – представљала је хидрогеолошке податке који се интегришу у оквиру ГУП а тичу површинских и подземних вода. На Карти воде и водних површина, приказане су водне површине у границама ГУП-а на основу појединачних критеријума. Простори града који су оцењени као вредни са аспекта очувања вода и водних потенцијала су као такви интегрисани у планско решење као воде и водне површине.

**Инжењерско-геолошке карактеристике терена** - У оквиру ГУП-а због већег степена детаљности као и већег броја података, геолошке карактеристике терена (геоморфологија, литолошка грађа, савремени геолошки процеси и појаве, сезмичке карактеристике и рејонизација) приказане су у виду:

- инжењерскогеолошке карте и
- инжењерскогеолошке рејонизације терена

Инжењерско-геолошка карта простора ГУП-а урађена је у размери планског документа, тј. у размери 1:50.000. На њој се приказују просторно литолошки комплекси по старости, геолошке границе, границе нестабилних падина и клизишта, тектонске ознаке, извори, реке, језера, канали за воду и лежишта минералних сировина. Овако скупни приказ свих геолошких карактеристика терена омогућава израду инжењерско-геолошких модела терена и рејонизацију терена према условима за коришћење и изградњу објеката.

На бази инжењерско-геолошке рејонизације, а за потребе планирања простора у оквиру Генералног урбанистичког плана извршена је категоризација терена. Према основним карактеристикама су издвојене четири категорије, односно рејона.

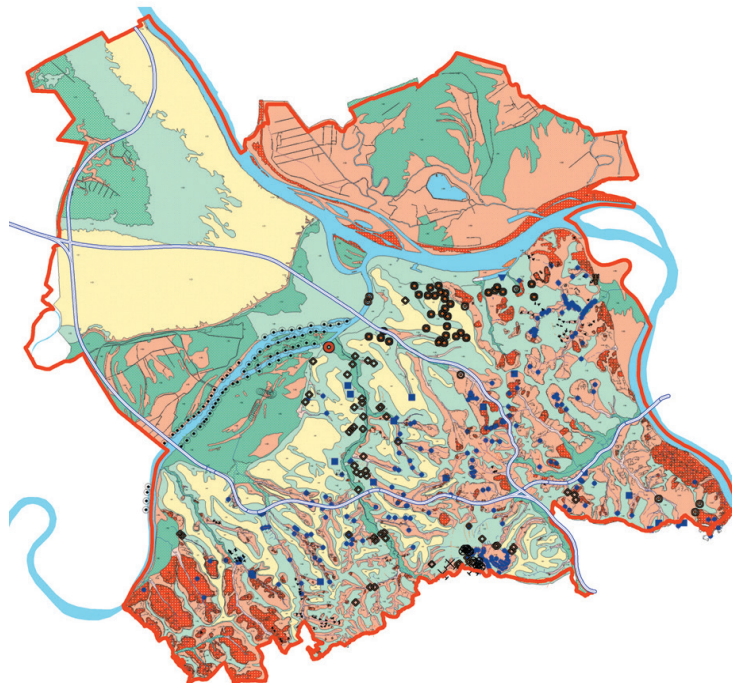


Слика 2: Дигитална карта воде и водних површина одрађена у MarInfo-програму

1. I категорија - повољни терени (приказани жутом бојом);
2. II категорија - условно повољни терени (приказани зеленом бојом);
3. III категорија - неповољни терени (приказани наранџастом бојом);
4. IV категорија- изразито неповољни терени (приказани црвеном бојом).

Као интегрална карта на којој се приказују и геолошки подаци који представљају један од видова ограничења је Карта ограничења урбаног развоја. Ограничења за урбанизацију простора у границама ГУП-а добијена су на основу појединачних критеријума. Простори града који су оцењени као неповољни или врло неповољни за изградњу, уз сеизмички степен и просторе угрожене поплавама и високим нивоом подземне воде, су интегрисани у планско решење као један од ограничења урбаног развоја града.

Замисао дугорочне концепције је, да се кроз остваривање овог ГУП осигура снажно повезивање изграђеног ткива са природном подлогом на којој је град изникао. Ова замисао је спроведена кроз неколико различитих сегмената и сектора: систем јавних зелених површина на изузетно неповољним



Слика 3: Дигитална инжењерско-геолошка карта и рејонизација терена одрађена у MarInfo-програму

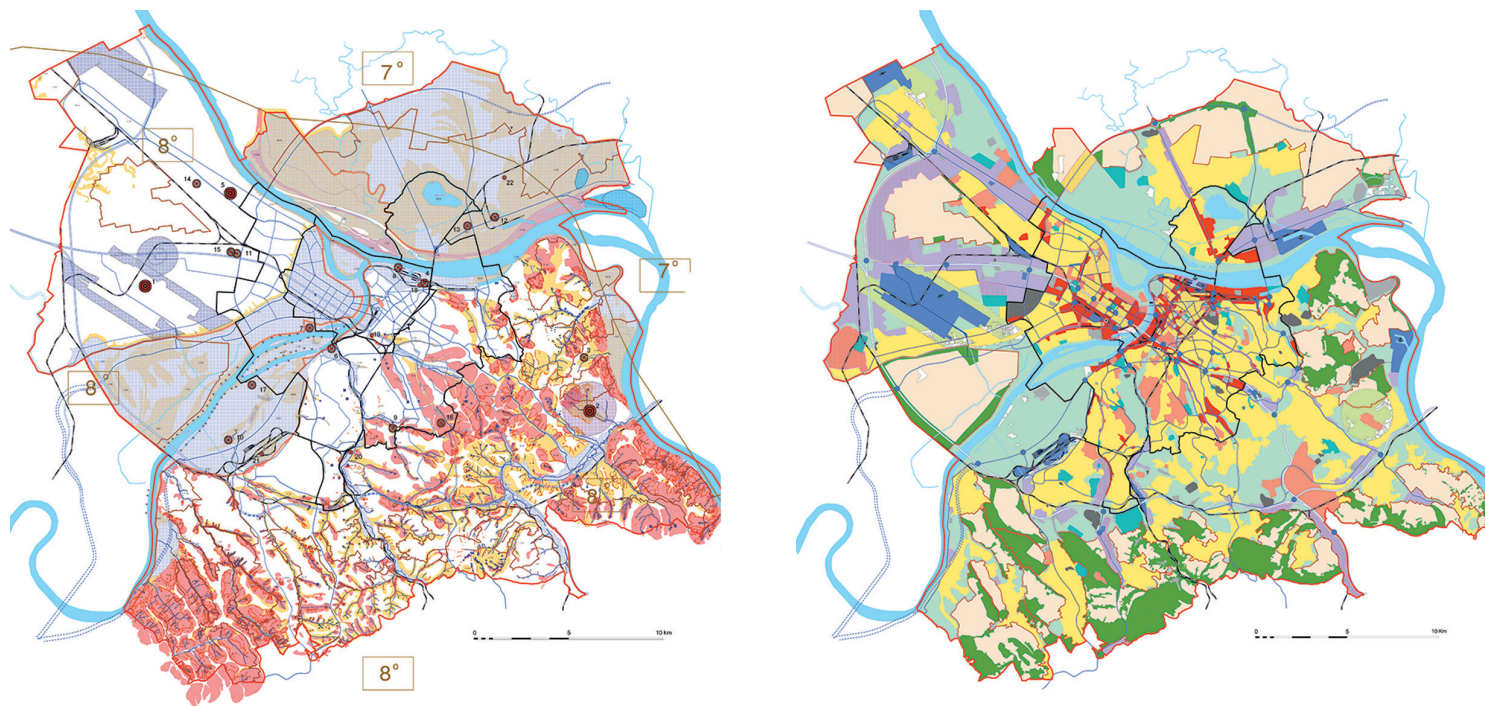
теренима, како би се избегла градња на локацијама где санација захтева велика материјална средства или не би дала довољне резултате, јака оријентација ка рекама, пре свега ка Дунаву, упутства да се користе локални водни ресурси, организовано увођење аутономних извора биоклиматске енергије, енергије Сунца, ветра, геотермалног потенцијала, уз неопходне мере штедње код домаћинстава у зонама са ниским густинама насељености, најважнији су делови реализације ове основе.

Програмска решења дата ГУП-ом уз уважавање инжењерско-геолошких услова пружају могућност квалитетнијег коришћења градских простора.

Подлоге које су коришћене за израду овог ГУП-а пружиле су основ за формирања Геолбазе.

ГеолБаза је информациони систем који комбинује географске локације природних и вештачких објеката (литолошке границе, рељеф, клизишта, реке, путеве, зграде, мостове...) и осталих података у циљу генерисања интерактивних визуелних карата и извештаја. Прецизније, она се може сматрати просторном базом података која садржи скупове података везане за конкретне просторне





Слика 4: Дигитална ограничења урбаног развоја и намена из ГУП-а одрађена у MapInfo-програму

локације. Обрађена је у специјализованом софтверу за развој просторних база података - MapInfo Professional.

Само креирање базе разматрано је са више аспеката од којих је свака имала утицај на изглед будућег ИС-а. Најбитнији аспекти при креирању ове базе су:

- прикупљање геолошких података
- организација рада
- хардверска и софтверска подршка
- структура базе података
- сигурност и заштита података
- потреба корисника за подацима
- расположивост и формат постојећих података
- потребних за подршку апликације
- поступци за ажурирање и одржавање
- величина базе података
- хардверска конфигурација
- број квалификованих корисника
- организациона структура корисника
- буџет

У оквиру припремне фазе на изради ГеолБазе, било је неопходно дефинисати методологију рада која је

обухватила израду јединствене дигиталне легенде и кључа за јединствено картирање података из фонда постојеће геолошке документације, поступка издвајања, уноса, обележавања и формирање базе података.

Најзначајнија фаза при раду у примени поменуте методологије односила се на примену јединствених литогенетских ознака (кључа) и прилагођавања података из постојеће документације. У дигиталној легенди примењена је хијерархијска структура кључа.

Велика количина података из фонда постојеће геолошке документације захтевала је дефинисање критеријума према којима ће се вршити унос. Критеријуми за одабир података који ће се уносити у базу са циљем добијања што бољих информација о геолошким карактеристикама терена (условљеностима, ограничења, итд) у процесу планирања и пројектовања су:

- постојање изворног елабората, назив елабората, извођач и година израде
- могућност просторног дефинисања истражних радова (x, y, z координата)
- подаци за картирање и реинтерпретацију података

у складу са дигиталном легендом и формираним кључем

- подаци о нивоу подземних вода
- лабораторијски подаци
- преглед геолошких карата и одабир за њихово скенирање и геореференцирање
- систематизација дигиталних геолошких подлога и реинтерпретација података ради усклађивања са усвојеном дигиталном легендом.

На основу овако дефинисаних критеријума, прикупљених података и дигиталне легенде као кључа започет је унос података. Сви прикупљени просторни (геометријски) и атрибутски подаци представљају јединствену базу података која се може сагледати и као база просторних података и као база атрибутских података. Она је интегрисани систем који има вишеструку улогу у геолошкој науци али и изван ње, јер представља скуп интерактивних карата као и систем за дистрибуцију геолошких података и информација

ГеолБаза база се састоји од четири интерактивне компоненте :

1. подсистема за унос који врши конверзију геолошких карата и других просторних података у дигитални облик (врши се тзв. дигитализација података)
2. подсистема за складиштење и претраживање података
3. подсистема за анализу
4. излазног подсистема за израду карата, табела који пружа одговоре на постављене упите

Зато ГеолБаза представља савремену гео базу података, чији је циљ архивирање геолошких података и информација у дигиталном облику. Формирање дигиталне архиве надаље обезбеђује: савремен и ефикасан ИС за обављање свих активности везаних за планирање, истраживање, одлучивање и пројектовање у области геологије и сродних области, објективно сагледавање националних минералних ресурса, сервисирање геолошких институција које на локалном или регионалном нивоу креирају и спроводе програме економског развоја, одрживог управљања, коришћења, те заштите геолошких ресурса, као и програма заштите животне средине, глобално геокомуницирање и размењивање података.

Саму структуру базе чине :

- Литотипови (сваки литолошки комплекс, литотип унутар базе добио је свој идентификациони број, дат је и назив, ознака литотипа, боја, итд. Ови

подаци су ликовани са легендом и повезани са графичким подацима)

- Хидрогеологија (сви унети подаци су добили свој идентификациони број а примарни кључ је ниво подземне воде)
- Клизиста (примарни кључ је броју и типу клизиста)
- Рејонизација (повезивање се врши преко категоризације)
- Референтивне картице (примарни кључ је идентификациони број, али су битни и секција и назива картице)
- Бушотине (примарни кључ је број, идентификациони број и врста бушотина)
- Урбанистички блокови (примарни кључ је преко идентификационог броја објекта)
- Улице (примарни кључ је идентификациони број улице)

Сви ови подаци су повезани преко просторних података („the geom“ поље).

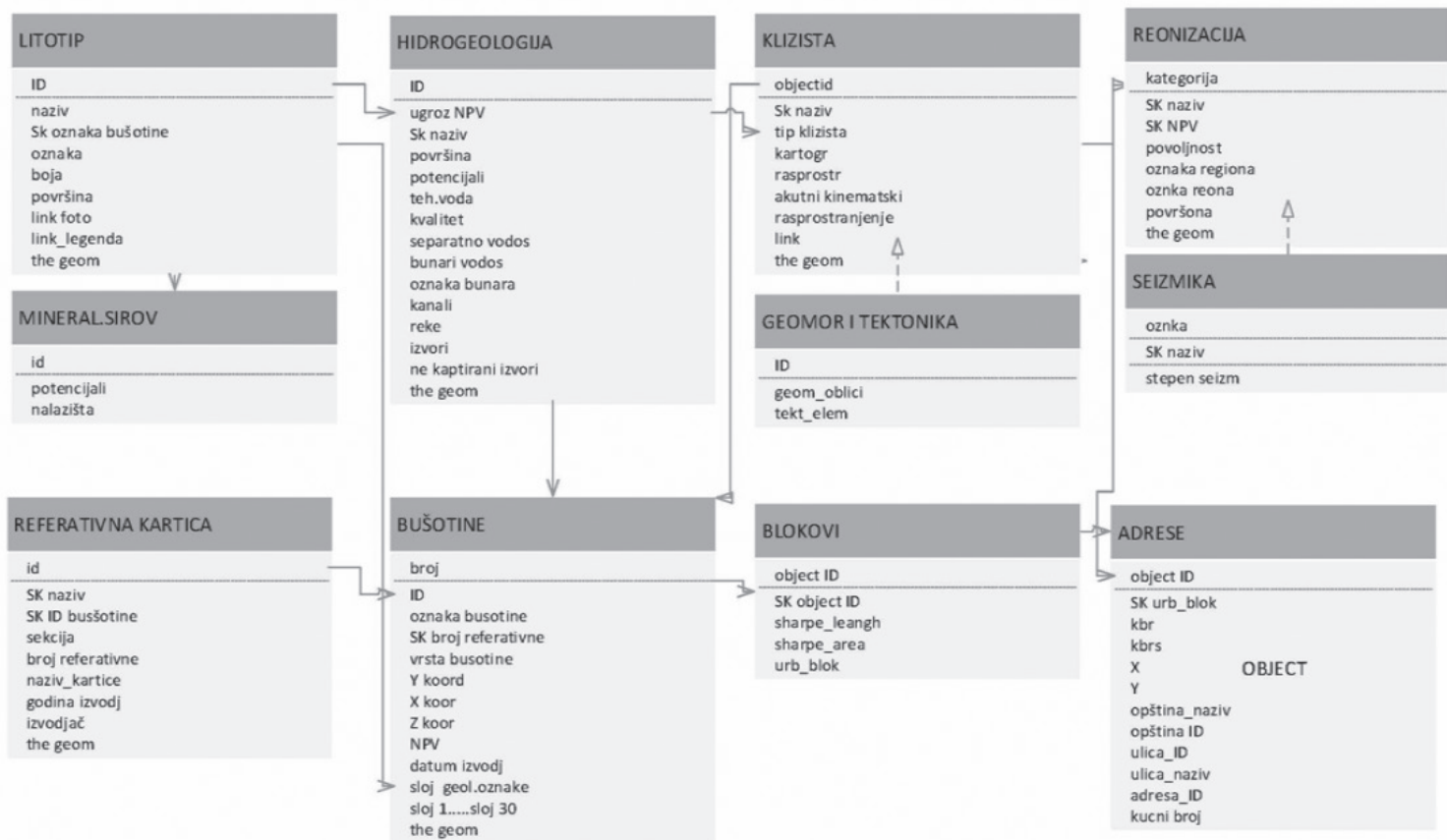
ГеолБаза припада релационој бази података која представља скуп просторних података и табела. . Заједничка поља у различитим табелама користе се за њихово повезивање. Што значи да је, помоћу заједничког идентификатора који је дефинисан за векторски садржај и атрибутске податке, остварена веза између векторског садржаја и тематских података. Ова једноставна идеја користи се због своје флексибилности и широке примене и у другим апликацијама ван Информационог система (ИС). У постојећем софтверу MapInfo Professional табеле се аутоматски придружују просторним подацима.

Практична примена и коришћење геолошких података врши се свакодневно кроз израду анализа, студија, просторне и урбанистичке планове. Одабир и коришћење података вршени су у оквиру рада методом интелигентне анализе геолошких података.

Процес интелигентне анализе података је одређивање циља саме анализе (просторни планови, планови генералне регулације, планови детаљне регулације на територији Београда, итд). Након утврђивања циља, врши се прикупљање свих доступних података релевантних за посматрани проблем, ради подвргавања процесу анализе.

У актуелној урбанистичкој пракси, велики део анализа које се спроводе односи се на коришћење постојећих геолошких податка. Сматрајући базу података примарним извором података, природно је омогућити систему за урбанистичку и геолошку анализу директан приступ овим изворима.





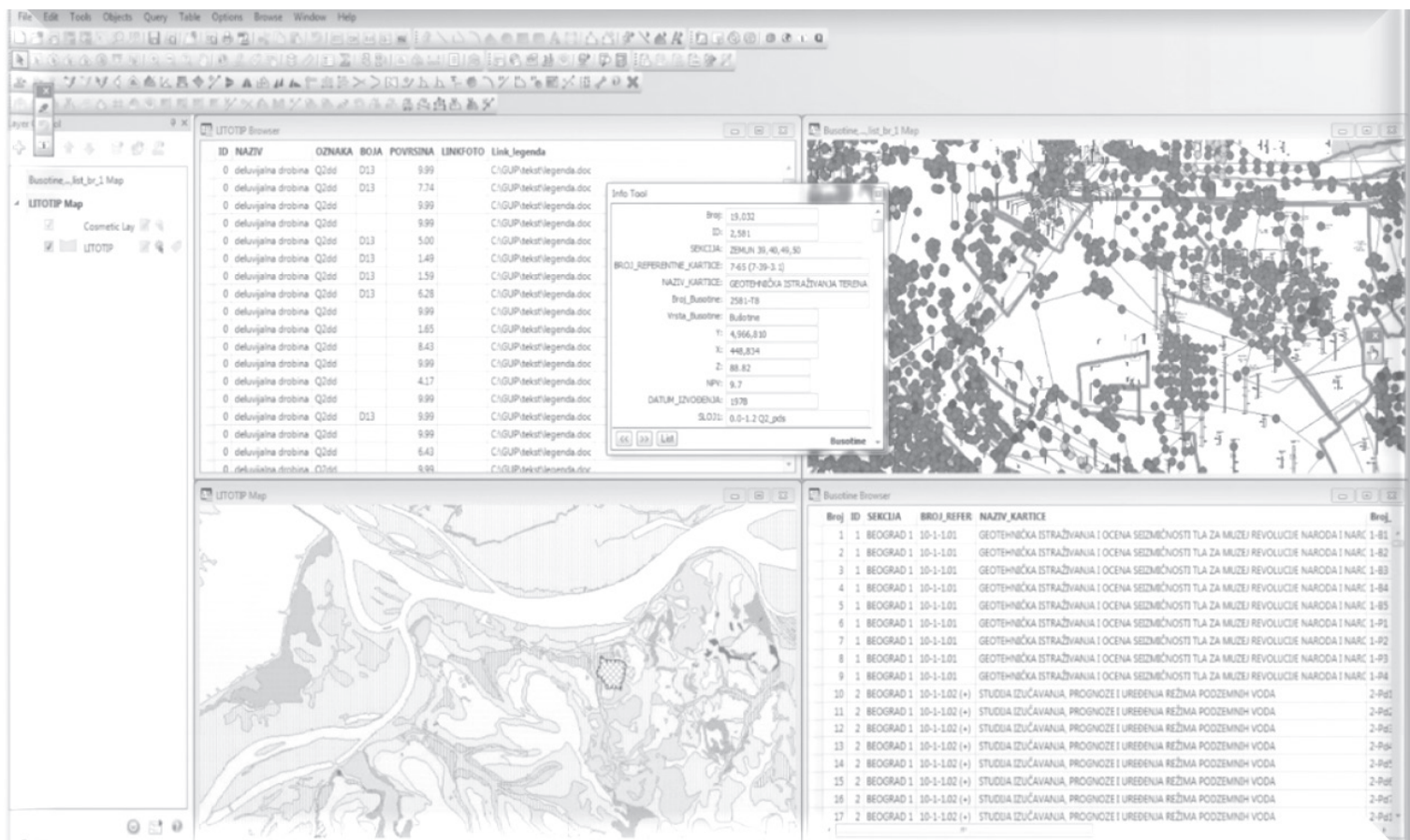
Слика 5: Структура ГеолБазе

Анализе геолошких података која се врше на основу ГеолБазе података су још у фази разраде, са великим потенцијалом за даље истраживање и обећавајућим резултатима примене у пракси. Своју досадашњу популарност може захвалити управо успешној примени у решавању неких типова проблема, првенствено у пословима планирања у ЈП Урбанистичком заводу Београда, Секретаријату за урбанизам и грађевинске послове Скупштине града Београда, Дирекцији за грађевинско земљиште и изградњу Београда, многим приватним предузећима који се баве геолошким истраживањима као и web презентацији на сајту <http://urbel.com/GranicePlanova> где се може претраживати и прегледати део података из ГеолБазе. Од података на вебу се приказују подаци о погодности за изградњу, зоне угрожене поплавама, истражни радови (бушотине, пијезометри и пенетрације) и клизишта. На тај начин је корисницима сајта омогућено да лаким прегледом жељене локације утврде могућности за урбанизацију и планирање, као и податке о степену истражености одрђеног простора.

Подаци су представљени графичким симболима и полигоном до детаљних описа и скенираних оригиналних докумената до којих се долази једноставним кликом на линк.

ГеолБаза и анализа геолошких података почива на скупу практичних и лако схватљивих техника којима је сврха издвајање корисних информација из сирових података. Њена примена се не своди на пуко иницирање процеса анализе података и чекање резултата обраде.

Анализирајући праксу планирања на територији града Београда, може се закључити да се геолошки подаци не користе само за планска решења појединих подручја, већ узимају у обзир и елементе неопходне за планирање које треба да обезбеде адекватно коришћење геолошке средине као радне средине, коришћење природног ресурса, а све у циљу очувања геодиверзитета као необновљивог природног споменика.



Слика 6: Приказ просторних и атрибутских података

Да би ГеолБаза могла да се користи, неопходно је њено даље одржавање и редовно ажурирање новим подацима што омогућава праћење промена у простору, ангажовање на изради упоредних анализа и праћење савремених научних сазнања.

**98** Конвенција о заштити светске културне и природне баштине (под појмом природне баштине подразумевају се: споменици природе, хабитати угрожених животиња и биљака, знаменита места природе или тачно одређене природне зоне које имају универзалну вредност са естетске, научне, конзерваторске тачке гледишта или природних лепота (усвојена у Паризу 1972.године, Сл СФРЈ - међународни уговори, бр.56/74), Закон о потврђивању конвенције о сарадњи на заштити и одржавању коришћења реке Дунав (Сл СЦГ- Међународни уговори, бр.4/2003), Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину(Сл. гл. РС, 135/04), Закон о заштити природе (СлСРЈ, бр.42/09), Закон о рударству и геолошким истраживањима (Сл.гл. РС, 88/11), Законом о планирању и изградњи(Сл.гл РС, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 и 121/12), Законом о заштити животне средине (Сл. гл. РС, бр. 135/04, 36/09).

# ПРИКАЗ ИНФРАСТРУКТУРНИХ ПЛАНОВА – НЕКАД И САД

Зоран Мишић, дипл.инж.маш.

Дијана Филиповић, дипл.инж.маш.

## Уводне напомене

Планирање комуналне инфраструктуре као интегралног дела сваког урбанистичког плана доживело је као и остали аспекти у урбанизму током ових 70 година значајне промене. Те промене су биле резултат промене технологија и општи технички напредак кроз време, као и настојања свих градских власти Београда кроз историју да изградњом инфраструктуре побољшају своје компаративне предности у такмичењу за привлачење нових развојних иницијатива. Како је Београд растао од некадашње пограничне вароши Кнежевине Србије, до космополитског центра велике Југославије и данас Републике Србије, као неопходност се појавила потреба за дугорочним планирањем капиталних инфраструктурних водова и објеката, да би град уопште могао да функционише.

У овој анализи Планова осврнућемо се, помоћу два примера, на то како се некад планирало а како данас, и шта су урбанисти Завода успели да доживе после усвајања појединих планова у смислу изградње истих.

## Детаљни урбанистички план магистралног гасовода града Београда (Службени лист града Београда, бр.2/75)

Своје златно доба Урбанистички завод, а и комунална инфраструктура као његов саставни део, доживљава седамдесетих година прошлог века, када је све што је планирано било одлучивано централистички на нивоу града и државе, да би по усвајању планова инфраструктуре то било убрзо и реализовано.

Примена природног гаса је у том тренутку доживљавала снажну експанзију и у току је била гасификација комплетне Европе, од земаља бившег Совјетског Савеза до држава западне и средње Европе, тако да се и тадашњој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији наметнуло овакво решење по питању енергетике.

Изградња гасоводног система у Србији као дела бивше Југославије почиње такође крајем седамдесетих година, а претходи му израда планске и пројектне документације.

Програм гасификације источног дела бивше Југославије, који је омогућио да се и Београд снабдева природним гасом, усвојен је 1973. године. Инвеститор РО Гас (данас НИС ГАС) као део предузећа НАФТАГАС - Нови Сад је до септембра 1978. године изградио део магистралног гасовода I фазе кроз САП Војводину до Батајнице.

Као један од Планова који је омогућавао изградњу гасоводне мреже Београда издвајамо ДУП магистралног гасовода града Београда (у даљем тексту: План), који је имао за циљ изградњу магистралног гасоводног прстена око Београда као наставак изградње високопритисног гасовода Србије.

У међувремену је донета Одлука о изради Плана по иницијативи предузећа НАФТАГАС - Нови Сад (преко своје Радне организације ГАС, данас НИС ГАС), на основу годишњег Програма Гасификације Србије од стране Скупштине града Београда, која је уврстила овај План у приоритете за усвајање.

Овај гасовод је створио услове за гасификацију нашег града, а као прво гасификацију топлана као топлотних извора које су до тада као основни енергент за рад својих вреловодних котлова користиле углавном мазут (течно гориво) који загађује животну средину емисијом штетних материја продуката сагоревања.

Изради Плана претходило је усвајање Генералног урбанистичког плана Београда (Службени лист града Београда, бр.17/72) и Генералног решења гасификације Београда (Службени лист града Београда, бр.3/74) које је такође урадио наш Урбанистички завод.

Концепција гасификације Београда базирала се управо на Генералном решењу гасификације Београда, урађеном за потребе ГУП-а 1972 године. По тадашњим принципима, за прикључење на гасоводну мрежу могли су рачунати само топлане и индустријски потрошачи који су трошили преко 10 милиона m<sup>2</sup> природног гаса годишње. ГУП-ом Београда су дефинисани просторни аспекти гасоводне мреже, имајући у виду и распоред потенцијалних потрошача, сигурност напајања и вођења мреже, при чему се увек тежило могућности снабдевања потрошача из две или више тачака.

Карактеристика свих планова везаних за гасификацију у то време је та да су били базирани на Генералном решењу гасификације Београда, а после усвајања сваког детаљног



урбанистичког плана уследила је израда студија Сарадња и разрада Генералног решења гасификације Београда у више фаза, у складу са динамиком изградње. Ове студије је углавном радио Урбанистички завод.

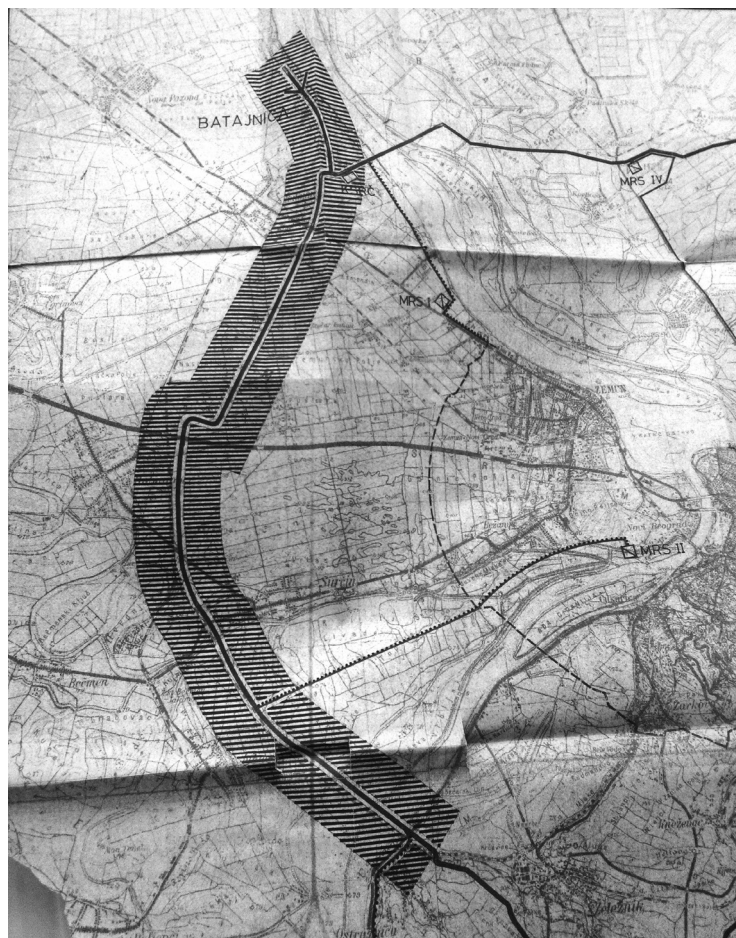
Предметни План слободно можемо сматрати историјским јер је по њему изведена кичма магистралног гасоводног система Београда, који је уједно био интегрални део високопритисног гасовода Србије. Овај цевовод и данас успешно функционише, транспортујући природни гас од Војводине до централне Србије ка главним мерно-регулационим станицама у оквиру административног подручја Београда, одакле се градским гасоводом средњег притиска гас дистрибуира ка свим већим потрошачима (све топлане у надлежности ЈКП Београдске електране, значајни индустријски потрошачи града) и мањим потрошачима (десетине хиљада појединачних кућа и зграда у општој потрошњи).

План је усвојен је на седници Скупштине града Београда 27. 12. 1974. године и објављен у Службеном листу града Београда, бр.2/75 од 22. 01. 1975. године. Дужина израде Плана са процедуром усвајања износила је око 18 месеци, што је брже него данас за овакву врсту линијских инфраструктурних Планова, где временски период од Одлуке за израду Плана до усвајања износи преко две године. Руководиоци на изради овог Плана били су: Никола Гавриловић, дипл.инж.арх. (који је преминуо током израде Плана) и Драгутин Кадовић, дипл.инж.арх.

**Овде долазимо и до првог закључка у овом приказу: процедура усвајања Плана се до данас продужила док је време израде Планова углавном остало исто.**

Гасоводна мрежа у Плану је дефинисала трасе гасовода од компресорске станице са главним разделним чвором (КСРЧ) Батајница код насеља Батајница до насеља Остружница. Гасоводна мрежа је планирана инжењерски оптимално и то са две цеви паралелне од КСРЧ Батајница до ауто-пута Е-94 (Београд-Загреб) и једном цеви од ауто-пута до насеља Остружнице.

Планиране две цеви данас представљају деоницу магистралног гасовода МГ 05/1 који наставља да се пружа прстенасто око Београда и деоницу разводног гасовода РГ 05-04 за Срем, Лозницу и Сарајево. Карактеристично је рећи да је прелаз магистралног гасовода преко реке Саве планиран у две варијанте: надземно испод мостовске конструкције железничког Остружничког моста и подводно (како је и изведен) испод реке Саве, низводно око 200m од железничког Остружничког моста. Обе варијанте су планиране и са резервном цеви на том делу трасе гасовода.



Слика 1: Генерално решење гасификације Београда-деоница Батајница-Остружница

За време израде Плана, како се радило о тада рубним подручјима Београда, траса гасовода није нападана дивљом градњом, нити је било већих проблема око давања сагласности да гасовод прође кроз углавном пољопривредно земљиште, у зони Аеродрома Београд (почетна деоница магистралног крака од предметног гасовода према топлани ТО Нови Београд), укрштајући се са ауто-путем, далеководом 110 kV, каналима за наводњавање и железничком пругом, поштујући техничка и безбедносна ограничења.

Техника планирања је била таква да се на подлогу која често није била ни топографска нити катастарска, прецизно наносе геодетске координате за сваки прелом гасоводне цеви, преломни углови, углови нагиба и дужине сваке деонице гасоводних цеви. Како у то доба социјализма није постојао проблем имовине јер је све било друштвено и



сви су били корисници парцела а не власници, велики део трасе гасовода изведен је слободно по осталом земљишту.

Ова чињеница данас нама планерима задаје велике главобоље. Наиме заштитна зона магистралног гасовода која износи по 30m рачунајући са обе стране осе гасоводне цеви као и сами гасоводи, нападнути су са легалном (за дискусију је питање како је општина Земун издавала грађевинске дозволе за ове објекте) и илегалном градњом, посебно у зони насеља Батајница и, наравно, нерешеним имовинско-правним питањем како појединих деоница гасовода тако и ових објеката.

Пред нама је нови задатак израде планског документа за измештање дела трасе магистралног гасовода МГ 05/1 на нову трасу где год је у конфликту са изграђеном супраструктуром.

Иако се није радило као данас инжењерско-геолошки елаборат, у самом Плану детаљно је описано и нацртано у графичком прилогу бр.4 „Инжењерско-геолошка карта-погодности терена“, кроз коју врсту земљишта се гасовод укопава.

Променом инвеститора на реализацији I фазе Програма гасификације јужно од Батајнице, израдом Иновираниог инвестиционог програма за деоницу Батајница-Параћин и разграничењем средстава, посебно међународних кредита, створени су предуслови да нови инвеститор РО Бутангас (данас ЈП Србијасгас) започне са радовима јужно од Батајнице

јула 1980. године. Магистрални гасовод притиска  $p=50$  бар, Батајница-Остружница-Бели Поток-Параћин пуштен је у експлоатацију 6. јула 1983. године, тако да су наши планери имали пуну професионалну сатисфакцију да виде комплетну реализацију свега што су у Плану замислили.

План детаљне регулације за изградњу гасовода од постојећег магистралног гасовода МГ-05 до подручја ППППН Београд на води са прикључком до БИП-а градске општине Сурчин, Нови Београд, Чукарица и Савски венац (Службени лист града Београда, бр.116/2016)

Повод за израду Плана је био да се за потребе реализације пројекта од националног интереса, за који је влада Републике Србије донела Уредбу о утврђивању Просторног Плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за Пројекат Београд на води (Службени гласник Републике Србије, бр.07/2015), обезбеди снабдевање планираних потрошача природним гасом.

У том смислу донета је 23. 06. 2014. године Одлука о изради предметног Плана (Службени лист града Београда, бр. 51/14), као и 26. 09. 2014. год. Одлука о Измени и допуни Одлуке о изради предметног Плана (Службени лист града Београда, бр. 69/14).

Већ из ових првих формалних правних аката (Одлука и Одлука о Измени и допуни Одлуке) видимо да је План, иако добивши све приоритете од Скупштине града Београда,

Слика 2: Траса планираног магистралног гасовода Батајница-Остружница на орто-фото снимку



каснио са почетком израде три месеца, јер се променио Инвеститор (Град Београд је препустио да то буде ЈП Србијагас).

Граница Плана је била комплексна и обухватала је површине за изградњу следећих елемената гасоводне мреже са постројењима:

- Планираног разводног (транспортног) гасовода (деоница РГ 05-02/1) притиска  $p=16\div 50$  бар-а и пречника  $\varnothing 457,2$  mm са заштитном зоном од по минимално 30 m обострано, који ће се водити од постојећег магистралног гасовода МГ05/ I до планиране главне мерно-регулационе станице (ГМРС) Бежанија 2
- Комплекса ГМРС Бежанија 2
- Саобраћајне површине: приступна саобраћајница од Улице др Ивана Рибара до комуналне стазе, комунална стаза од приступне саобраћајнице до комплекса ГМРС Бежанија 2 и планирани паркинг. За све набројане саобраћајне површине формиране су посебне грађевинске парцеле.
- Планираног челичног дистрибутивног гасовода (деоница ГМ 05-02/1) притиска  $p=6\div 16$  бар-а и пречника  $\varnothing 457,2$  mm са заштитном зоном од по минимално 3m обострано, који се трасира од планиране главне мерно-регулационе станице (ГМРС) Бежанија 2 до постојеће мерно-регулационе станице МРС ТО Нови Београд
- Комплекс постојеће главне регулационе станице (ГРС) Бежанија
- Комплекс постојеће мерно-регулационе станице (МРС) ТО Нови Београд

- Постојећег разводног гасовода притиска  $p=16\div 50$  бар-а (деоница ГМ 05-02) који се реконструише на челични дистрибутивни гасовод притиска  $p=6\div 16$  бар-а и пречника  $\varnothing 323,9$  mm са заштитном зоном од по 3 m обострано, који се води од планиране главне мерно-регулационе станице (ГМРС) Бежанија 2 до постојеће главне регулационе станице (ГРС) Бежанија
- Планираног челичног дистрибутивног гасовода притиска  $p=6\div 16$  бар-а и пречника  $\varnothing 323,9$  mm са заштитном зоном од 3 m обострано, који се трасира од планираног челичног дистрибутивног гасовода (деоница ГМ 05-02/1) притиска  $p=6\div 16$  бар-а и пречника  $\varnothing 457,2$  mm (скретање за МРС "ТО Нови Београд") до подручја ППППН Београд на води
- Комплекс планиране МРС Београдски сајам
- Планираног челичног дистрибутивног гасовода притиска  $p=6\div 16$  бар-а и пречника  $\varnothing 355,6$  mm (гасоводни прикључак од БИП-а") са заштитном зоном од по минимално 3 m обострано, који се трасира од постојећег челичног дистрибутивног гасовода притиска  $p=6\div 16$  бар-а и пречника  $\varnothing 355,6$  mm (гасовод за Клинички центар Србије) до подручја ППППН Београд на води.
- Све планиране инфраструктурне прикључке за ГМРС Бежанија 2 до прикључака на постојећу инфраструктурну мрежу.

Плански основ за израду и доношење Плана представљали су Генерални урбанистички план Београда (Службени лист града Београда, бр.11/16) и План генералне регулације

Слика 3: Траса планираног гасовода од постојећег магистралног гасовода МГ 05/1 до подручја ППППН Београд на води - прегледна ситуација на орто фото подлози





грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе - град Београд (целине I – XIX) (Службени лист града Београда, бр. 20/16 и 97/16).

Карактеристика данашњих планова везаних за гасификацију је та да се не ради израда идејног пројекта трасе пре урбанистичког Плана, већ инжењери које је ангажовало ЈП Србијагас и наши инжењери-планери током израде Плана заједно одреде трасу гасовода. Тако је било и на овом задатку где су мешовити радни тимови изашли на терен и обишли подручје на којој се планирала и пројектовала траса гасовода дуга око 20 km од Сурчинског поља до подручја Београд на води.

Руководиоци израде Плана били су: Зоран Мишић, дипл. инж.маш. и Иван Милетић, дипл.инж.маш.

Данас је због могућег настанка имовинско-правних проблема после усвајања Плана и његове имплементације, сложенија израда урбанистичких планова, па је тако било и у овом случају где су се формирале грађевинске парцеле како за гасне станице, тако и за саобраћајне површине тамо где је то било неопходно.

Предметна траса гасовода је била „тешка“, јер је подразумевала пролазак гасовода кроз пољопривредно земљиште, зелени појас, саобраћајнице, вођење испод мостовске конструкције моста на Ади Циганлији и укрштање са улицама различитог ранга и железничким колосецима код Београдског сајма.

Техника планирања је била као и код свих данашњих Планова, дигитална на три врсте подлога: топографској, катастарској и подземним водовима и инсталацијама.

Карактеристика код овог Плана је и у енергетском фактору. Наиме ЈП Србијагас је искористио прилику (када је то већ раније пропустио) да планирана гасна станица ГМРС Бежанија 2 својим укупним капацитетом природног гаса од  $Vh=260.000 \text{ m}^3/\text{h}$ , значајно обезбеди додатне количине гаса потребне за функционисање топлане ТО Нови Београд која се значајно термички проширује.

Саставни део Плана је, у складу са Законом о планирању и изградњи, био и Извештај о стратешкој процени утицаја плана на животну средину на основу Решења о приступању стратешкој процени утицаја на животну средину.

Такође, на основу наменски урађеног Елабората за потребе Плана детаљне регулације (који је постао његов саставни део) који је урадио Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ АД Београд, 2015. године, утврђено је

да траса гасовода пролази кроз алувијалну равн Саве, кроз мочварне делове алувијона Саве, као и кроз урбану - насуту зону Београда. Са инжењерско-геолошког аспекта, овакви терени спадају у условно повољне средине за потребе градње и радова и њихова својства условљавају одређена ограничења приликом урбанизације простора. Инжењерско-геолошка специфичност овог рејона односи се на изразито неравномерну дебљину и изразито хетероген састав насутог материјала дуж трасе гасовода. Може се рећи да је данас израда овакве врсте урбанистичког Плана линијске инфраструктуре сложенија, обимнија и условљенија разним факторима који нису толико утицали на изградњу пре 43 године, када се гасовод у Србији први пут планирао и изводио.

План је усвојен је на седници Скупштине града Београда 30. 11. 2016. године и објављен у Службеном листу града Београда, бр.116/2016 од 30. 11. 2016. године. Дужина израде Плана са процедуром усвајања износила је две године и пет месеци.

Данас, скоро две године после усвајања Плана, у току је израда техничке документације за поједине деонице предметног гасовода, тако да ће се наши планери још начекати да виде изведен гасовод по овој траси.

# КОНТИНУИТЕТ ПЛАНИРАЊА ЗЕЛЕНИХ ПОВРШИНА БЕОГРАДА — ИДЕЈЕ, ПРОБЛЕМИ, ПРИСТУПИ И РЕШЕЊА

мр Аница Теофиловић, дипл.инж.пејз.арх.

Планирање зелених површина Београда, започето још плановима Јанкеа, Јосимовића, Шамбона и Коваљевског, настављају стручњаци Урбанистичког завода Београда, од првог дана његовог оснивања. Истичући вишеструк значај зелених површина за становнике града, примењују различите методе и технике у решавању комплексних проблема, развијају идеје, покрећу иницијативе и промовишу свој рад кроз стручне и научне радове, часописе и др.

## Генерална планска решења

У замаху обнове и изградње ослобођеног Београда, када је могућност развоја града посматрана кроз могућности и снагу државе, започети су припремни радови за израду генералног урбанистичког плана, институционално обједињени оснивањем Урбанистичког завода Београда. Достојно упорној борби главног архитекте Николе Добровића за афирмацију савремених урбанистичких схватања која одговарају новом друштвеном уређењу и новој држави, Генералним урбанистичким планом 1950. године постављени су велики циљеви, међу којима и генерална концепција система зеленила Београда. Стеван Милинковић, дипл.инг.пејзажиста истиче да се „савремено урбанистичко планирање рачуна са зеленим површинама, различито обрађеним, као са једним од најзначајнијих елемената града.“ На постојећим вредностима као што су парк Калемегдан, Мањез, Академски и Карађорђевог парк, већи градски скверови, Топчидер и Кошутњак који су тада били на периферији, планским решењем је предвиђено повећање зелених површина у постојећем ткиву, али и формирање зеленог прстена непосредно уз територију града (Звездарска шума, Кумодраж, Манастирска шума, Макиш, Ада Циганлија, Бежанијска коса, ритске шуме). Вишедеценијским ширењем, град је „обрастао“ први планирани зелени прстен града, тако да у важећем ГУП Београда он наставља да егзистира као „унутрашњи прстен“ система зелених површина.

Кључни планерски подухвати у овој области су зелене површине стамбених блокова Новог Београда, Велико ратно острво, обале река, излетишта и др. Планирање изградње Новог Београда на принципима Атинске повеље, а у маниру корбизијевске архитектуре и урбанизма, у потпуности је подржано планирањем паркова и зелених површина непосредно око стамбених објеката. У средишту будућег Београда, затварањем дунавског рукавца, планирано је језеро окружено зеленилом на обали Новог Београда, Ратном острву, доњем граду и Калемегдану. Од ове идеје одустало се већ у ГУП 1972. године. ВРО је 2010. године заштићено као Предео изузетних одлика и део је Еколошки значајног подручја „Ушће Саве у Дунав“, због чега у новом ГУП Београда, са зеленим површинама које га окружују, представља „Језгро“ система зелених површина Београда. Речне обале су виђене као првокласно шеталиште кога ће сачињавати највећим делом парковски појас од 100–200 метара ширине. Уређење обала река у деловима никада није реализовано, али је и даље актуелна тема. Реализација планираних излетишта текла је у различитим правцима, а и савремени трендови у планирању дефинишу нове судбине формираним излетиштима. Развој града кроз повећање стамбеног и пословног простора, доносиоци одлука виде на позицији педесетолетне постојеће шуме Макишког поља. Позитиван пример је Авала, која је 2010. године заштићена као природно добро – Предео изузетних одлика и Еколошки значајно подручје од међународног значаја. Имајући у виду изузетан природни, културни и туристички значај, ово подручје је у континуитету планирано као шума, за које је израђен и 2014. године усвојен Просторни план подручја посебне намене предела изузетних одлика Авала – Космај. Имајући у виду оскудан асортиман дендрофлоре, као и велику потребу озелењавања града, веома је значајно решење да се повећа скроман асортиман расадника, а самим тим и површине под расадницима.

Планирани комплекси као што су нова ботаничка башта и нови зоолошки врт до данас нису реализовани. Формирање бловог зеленог зеленила у централним деловима града (компактан блок), није реализовано, као ни остала решења где су била потребна рушења ради реализације зеленила. Међутим, без обзира на непотпуну реализацију, концепција развоја система представља императив у изради свих наредних генералних планова Београда.

Израдом новог Генералног плана 1972. године настављена је разрада великих циљева постављених претходним ГУП, уз неминовно унапређење подстакнуто друштвено-економским променама, али и напретком науке и технике, захваљујући којим је сазнање о угрожености целокупне човекове средине добило посебан значај и тежину. Почетак рада на новом плану био је методолошки



усмерен документом који је назван „Институционална организација“. Он је садржао је пет главних области планерско-истраживачких активности, од којих је једна обрађивала природне услове, у оквиру које је једна од области истраживања била „природна средина београдске територије“. Урађено је преко десет студија, више карата и анализа које су омогућиле да се створи слика о садашњем стању природне средине и условима које она пружа за развој града. За ову област одговорни су били Стеван Милинковић, дипл.инж.пејзажиста и дипл.инж.шум, Слободан Фатић, дипл.инж.шум. и дипл.екон, Милорад Теофиловић, дипл.инж.шумарства и други, од којих су прва двојица и у тиму за синтезу.

У оквиру ГУП, а у сарадњи са Републичким заводом за заштиту природе Србије, израђен је и план предела на целом метрополитенском подручју, са циљем да се на овај начин омогући квалитетна организација градског простора. Методологија израде овог плана обухватила је следеће фазе рада: 1. Снимак постојећег стања, 2. Анализа предела са свих аспеката, 3. Дијагноза предела, 4. Валоризација предела на бази њиховог биолошког потенцијала, 5. Састављање програма за коришћење и негу предела у будућности и 6. Уклапање плана предела у ГП. У вези с овим великим задатком, треба истаћи да се овакав третман целог подручја града применио први пут у историји урбанистичког планирања Београда. Након ратификације Европске конвенције о пределу 2011. године, постоје напори стручњака Урбанистичког завода у проналажењу начина за њену примену, иако не постоји доследна легислатива. Планским решењем је предвиђено да Београд до 2000. године елиминира дефицит у јавним зеленим површинама и достигне норматив од 25 m<sup>2</sup> јавних градских зелених површина по становнику. Паркови су планирани и на подручју Торлака, Остружнице, Ресника, Калуђерице и др, а нова излетишта су Титов гај, Авала, Липовица и др. Све главне градске саобраћајнице смештене су у зелене коридоре ширине 400, 200 и 100 m. Целокупна хидрографска мреже добија зелени оквир јавног карактера (посебно шеталиште дуж десне обале Дунава од Новог Београда до Батајнице). Предвиђено је подизање ветрозаштитних зелених појаса и противерозионих шума. Уз индустријске зоне подразумева се богат фонд зеленила. Добром просторном диспозицијом омогућен је максималан контакт становника са зеленим површинама које окружују свако насеље и које се дубоко увлаче у ткиво града као зелени клинови. Тиме су створени идеални услови за организовање примарне мреже климатске инфраструктуре. Због свега наведеног овај план носи епитет „архипелаг насеља у мору зеленила“. Податак да око 3/4 површине градске територије није планирано за изгрању како би се омогућило веће упијање воде у земљиште и

знатно смањио коефицијент отицања, потврђује бригу планера о микроклими. Након деценијског развоја града кроз изразито погушћавање, данас овако важан подухват решавамо дефинисањем „минималног процента зелених површина у директном контакту са тлом“ на парцели. Шта је следеће?

Како је једна од обавеза ГУП била да обезбеди могућности за главне рекреативне активности у току радног дана, као и у току недељног одмора, урбанисти су се ослонили на студију „Принципи за организацију излетишта и недељног одмора Београђана“. Један од примењених принципа јесте да је функционисање система за рекреацију загарантовано онда кад се задовоље услови гравитације на нивоу месне заједнице, градског рејона и приградског подручја), тј. коефицијент приступачности.

Поред похвала, ГУП 1972. године није избегао критике везане за жртвовање неких пејзажно веома атрактивних простора за стамбену изградњу, као на пример простор Змајевац-Кнежевац-Кијево, који је планом из 1950. године предложен за излетиште. Такође, критички се оцењује да су у овом плану нове зелене површине уствари распоређене без плана и само као попуњавање вишка простора, „рестлова“ од оног што није било за стамбену изградњу. Ако је овакав принцип тада био и у назнакама, у планирању после 2000. године он је постао пракса.

Ипак, узевши све у обзир, овај период се сматра златним периодом пејзажне архитектуре. У Урбанистичком заводу Београда, стручњаци за планирање зелених површина су окупљени у оквиру Одељење за техничку инфраструктуру, зеленило и геодезију. Поред ојачаних градских организација које се појављују као значајни фактори у изради новог ГУП (Дирекција за градско зеленило, Завод за заштиту природе Србије, Зеленило-Београд), почетком седамдесетих година, први и последњи пут, донет је јединствени Закон о подизању и одржавању зелених површина (Сл.гласник СРС, бр. 8/72). Београд и други градови донели су своје периодичне и годишње програме оснивања и одржавања зелених површина, као и одговарајуће пратеће општинске прописе и програме уређења градског грађевинског земљишта. Доношењем Закона о заштити животне средине 1991. године, а стављањем прехтодних закона ван снаге, појам зелених површина нестао из закона. Зеленило тако постаје наша потреба, али не и обавеза изградње, заштите и одржавања. Исти тренд је задржан све до данас, иако је 2004. године, у Урбанистичком заводу, у оквиру прве фазе Пројекта Зелена регулатива Београда, припремљен Нацрт закона о заштити и унапређивању зелених површина, кога је Министарство преузело у процедуру, али, нажалост, до данас није усвојен.

Просторни план Београда на левој обали Дунава, усвојен 1973. године, урађен је за територију града који није обухваћен ГУП 1972. Насеља су испланирана са доста зелених површина. Велики део обала у природном, ненасутом стању, планиран је као предзаштитна (плавна) површина обале (тзв. форланди) покривени шумом. Највећи део ових површина је под плантажама брзорастућих топола, док ће поједини делови и у будућности сачувати своје врбаке и спонтано настале шуме. Форланди, површине око 6.000 ha, предвиђени су за масовне излете, рекреацију на води и приобаљу, риболов, (лов) – све у што аутентичнијем дунавско-панонском амбијенту.

Просторни план града Београда (1981) и Нацрт Просторног плана СР Србије били су нови основ за израду Измена и допуна ГУП Београда (1985). Основне планске поставке усмерене су на квалитативни, а не квантитативни развој, тако да су односи заснованих и новопланираних структура у функцији природних процеса, а не обрнуто.

Анализирајући постојеће стање констатовано је да је пошумљен Титов гај, али је изостало подизање планираног појаса заштитног зеленила и осталих шума. Зелене површине централних делова града су потпуно запостављене и угрожене перманентном узурпацијом и неповезанашћу, чему је најбољи показатељ константни пад стандарда градског зеленила (1950→28,5m<sup>2</sup>/ст; 1971→23,84m<sup>2</sup>/ст; 1983→19,20m<sup>2</sup>/ст). Оцењено је да је нереално очекивати да Београд до 2000. године елиминише дефицит у јавним зеленим површинама и достигне норматив од 25 m<sup>2</sup>/ст.

Задржавајући основну концепцију развоја система зеленила, Љиљана Дракић, дипл.инг.хорт. планира следеће зоне зеленила: Јавно зеленило (паркови, шеталишта и парк шуме), Заштитно зеленило, Зелене површине са објектима посебне друштвене намене и Зоне заштићене природе и заштићених споменика културе. У приградском подручју планирају се излетишта (Липовичка шума, Бојчинска шума и др.), тежећи ка формирању шетних стаза кроз руралне (воћарско-виноградарске и др) пределе и приобаље. Основне промене односе се на: промену намене одређених површина, тако што се, намене предвиђене за изградњу и уређење смањују, а повећавају се површине намењене за заштитно зеленило, пољопривредне површине и шуме (за 14.757 ha); површине намењене за „заштитно зеленило, пољопривредно земљиште и шуме“ се пренамењују у пољопривредну производњу и за индустријску сточарску производњу. Дефинисани су нормативи зелених површина по становнику и то: за нове стамбене зоне 18m<sup>2</sup>/ст, а приликом реконструкције постојећег блока мин. 7m<sup>2</sup>/ст. Област рекреације је подељена на два подручја: физичку културу и на рекреацију и зеленило. Унутрашњост блокова

у старом ткиву града намењена је искључиво игралиштима за децу предшколског узраста, одмору становника и зеленилу. Реализација зелених површина планираних овим планом је незнатна.

Урушавање државног система, тешко је оштетило и урбани систем Београда, који у том тренутку има другачију улогу и значај од оног који је имао у време СФРЈ. У периоду новог друштвеног и економског развоја после 2000. године, очекивали су се другачији и нови урбанистички одговори. Одлучено је да европску димензију у будућности Београд треба да афирмише, поред осталог, коришћењем природних и створених потенцијала за усклађен економско-еколошки развој, планирањем природно-еколошких система који Београд дефинишу као европску туристичку дестинацију, као и потенцирањем природних и културних вредности које доприносе афирмацији духа и идентитета града Београда. Свесни губитка вредних зелених простора услед неконтролисаног раста у претходном периоду, констатује се да град јесте вештачка структура, али су елементи природе због тога међу најбитнијим.

Израда плана у четири фазе организована је кроз секторске теме. У раду на теми Система зелених површина учествовали су: проф. др Јасминка Цвејић, дипл.пејз.арх., као руководица радног тима, Љиљана Дракић, дипл.инж. хорт., мр Љубдраг Шимић, дипл.инж.арх., као и дипл.инж. пејз.арх. Андреја Тутунџић и Аница Теофиловић.

Израда плана методолошки је била отежана недостатком адекватних стручних подлога и закона о зеленим површинама. Главна одлика уређења система зеленила је формирање заштитног зеленог прстена око града и његово повезивање, преко зелених продора, са зеленим површинама уже територије града.

Системом зелених површина обухваћени су различити типови и то: паркови, скверови, дрвореди, зелени коридори, шуме, гробља, посебни зелени комплекси (ботаничка башта и зоолошки врт), речна острва, мочваре, али и зелене површине које се налазе уз неки од основних градских сектора (становање, јавне службе, комерцијалне делатности, индустријске зоне. Шуме добијају статус градских и приградских шума, са приоритетном заштитном и рекреационом функцијом. Очекујући у наредном периоду мање промене ГП или измене прописа са поједностављеним процедурама за измене и промене плана - издвојени су простори, објекти и услови који не могу бити предмет таквих измена. То су простори који су дефинисани као фиксни елементи или трајне вредности града, под којим се подразумевају градитељско наслеђе, природне вредности и зелене површине, а за које се у овом плану дефинисане

препоруке и услови, с обзиром на карактер који имају. Поред заштићених и евидентираних природних добара, као фиксни елементи означени су значајни елементи система зелених површина града (паркови, скверови, заштитне шуме....). Ово је био импозантан планерски потез, управо онакав какав је оправдавао круцијална планска одређења развоја Европске престонице. Нажалост, Карта трајних добара Београда, којом су истакнуте највеће вредности града и спремност да се исте очувају, у моменту усвајања није више била део планског решења већ документациона основа, што је знатно умањило њену суштину и обавезу спровођења.

Констатујући проблематику везану за стање и реализацију планираних решења, у поглављу 4.8. Систем зелених површина, ГП Београда 2021, дефинисано је да: Реализација система зелених површина подразумева промену њиховог статуса од подређене у примарну градску инфраструктуру. Поред норматива који контролишу систем планирања неопходна је израда градске „зелене регулативе“. Овакав закључак био је полазна основа да Град Београд – Управа града - Секретаријат за заштиту животне средине, иницира 2002. године израду Пројекта Зелена регулатива Београда. Носилац израде је Урбанистички завод Београда, а резултати рада на Пројекту представљени су у посебном поглављу Монографије. Суштински, они представљају еколошку основу за одрживи развој града, а круна Пројекта је четвара фаза – ПГР система зелених површина Београда (Нацрт).

Карактер новог ГУП Београда из 2016, као стратешког плана, имплицира дефинисање генералних решења на бази стратегије и концепције урбаног развоја Београда, дефинисаних кроз РПП АП града Београда. Дугорочна концепција урбаног развоја дефинисана новим ГУП подразумева повезивање урбаног ткива са природним окружењем, планирање заштите и развоја преосталих природних зелених масива дубоко урезаних у градско језгро и неговање унутарградског зеленила. Развој система зелених површина очувањем и унапређењем постојећих и подизањем нових шума и зелених површина, повећањем заступљености, равномерном просторном дистрибуцијом и достизањем европских стандарда квалитета животне средине, циљеви су уређења и основни програмски елементи. Спровођење овог решења настављено је израдом планова генералне регулације, и то ПГР грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд, целине I-XIX (ПГР Београда) и Нацртом ПГР система зелених површина Београда (ПГР СЗП Београда).

Планска решења ПГР Београда и ПГР СЗП Београда, у знатној мери дефинисана постојећим стањем, планским

основом и стеченим планским обавезама, ослањајући се на темељне резултате три фазе Пројекта Зелена регулатива Београда на извршан начин су и унапређена. Програмска и концептуална решења система зелених површина постављена ПГР СЗП Београда, чија израда је започета две године раније, задржана су и у ПГР Београда.

ПГР СЗП Београда дефинисана је, до сада, најдетаљнија типологија зелених површина Београда. Прописана су детаљна правила уређења и грађења приликом реконструкције постојећих и подизања нових шума и различитих типова јавних зелених површина, као и правила уређења зелених површина у оквиру других јавних и останих намена. Такође, прописани су нормативи за зелене површине који ће се примењивати у даљој планској разради.

Поштујући успостављени континуитет планирања система зелених површина града, предложена планска решења у ПГР СЗП Београда дају и значајна унапређења, обезбеђујући:

- шест просторно - функционалних целина (компоненти) система зелених површина;
- успостављање зелене инфраструктуре града;
- дефинисање примарних функција планираних шума и јавних зелених површина;
- нормативе у планирању система зелених површина;
- урбанистичку заштиту еколошко и естетско функционалним просторима у урбаном ткиву;
- предлог решења и мера који могу да дају значајан допринос у очувању биодиверзитета, природе и природних процеса, унапређењу квалитета животне средине, унапређењу енергетске ефикасности објеката и ублажавању утицаја климатских промена;
- подизање екстензивних и интензивних зелених површина на крововима објеката;
- оснивање баштенских колонија, и др.

### **Детаљна планска разрада**

Идеје развоја кључних окосница система зелених површина, деценијама су разрађивене плановима детаљне разраде, а многе су и данас актуелне и чине „жариште“ планирања. Свака детаљна разрада рађала је иницијативу за уношење нових сазнања и нових хтења.

У плановима у којима су се разрађивала решења ГУП 1950. и 1972. подизање и уређење зелених површина био је императив за побољшање стандарда становника, као и естетски изглед насеља. Основни циљ и карактеристика планирања зелених површина у овом периоду јесте човек. За зелене површине рађена су веома детаљна решења,



Слика 1: Скица развојних концепција система зелених површина Београда кроз генералне урбанистичке планове (припремила Катарина Чавић-Лакић, дипл.инж.пејз.арх.)

по потреби до нивоа пројекта. Разрада зелених површина обухватала је од постојећих и планираних дврореда, уличних травњака (баштице), постојеће и планиране вегетације стамбеног блока до нивоа спецификације на дрвеће, жбуње, цвеће, травњак, игралишта за децу предшколског узраста, простор за мини одмор, јавне пешачке површине (пијацете) и др. Нормативи су били обавезан део (Медаковић, Карабурма, Раковица - 12 m<sup>2</sup>/ст, стамбени блокови 1 и 2 у Новом Београду, Шумице, Коњарник - 15 m<sup>2</sup>/ст, блок 35 у Старом језгру Земуна - 19 m<sup>2</sup>/ст, блокови 45 и 70 у Новом Београду, Бањица - 22 m<sup>2</sup>/ст, насеље Миљаковац I - 25 m<sup>2</sup>/ст, Стамбено насеље на Јулином брду - 28,5 m<sup>2</sup>/ст, итд). Велика пажња се посвећује оптималном озелењавању у складу с карактеристикама земљишта и климе.

Посебан подухват представља детаљно и изузетно квалитетно планирање зелених површина Новог Београда. Реализоване у релативно кратком року, ове зелене површине су досегле посебну еколошку, културну и урбанистичку вредност. Са урушавањем државног система крајем 1980-их година и новим трендовима транзиције, видан је атак на ове вредности Београда, који се оправдава законски дефинисаном флоскулом „рационално коришћење грађевинског земљишта“. Планским решењима најчешће се погушћава изграђеност, последично и површина под паркинзима, а све то на уштрб јавних зелених површина, које данас немају законско и нормативно утемељење.

Имајући у виду чињеницу да месна заједница представља средину у којој становништво проводи највише времена, при планирању, као и при пројектовању савремено конципиране МЗ, тежи се, поред осталих погодности, да се становништву обезбеде што пространије уређене слободне површине који би задовољиле сложене

функције: биолошке, хигијенско-заштитне, рекреативне, психофизичко-емотивне, обликовно-естетске и др. Сматрајући норматив као обавезан елемент детаљног планирања, 70-их година прошлог века, дипл.инж.хорт. Владета Ђорђевић детаљније анализира међусобне односе и повезаност слободног простора и осталих елемената просторног планирања месне заједнице, без процене самог норматива. Предмет размартања биле су само слободне површине дела МЗ намењене становању, чији је обим и значај и највећи. Закључује да, поред захтеване квадратуре слободног простора (по ГУП 1972, 21m<sup>2</sup>/ст), просторним решењем у новим насељима треба постићи и повољан однос изграђене површине и слободног простора да би се овај могао погодно и функционално уредити. Као повољна размера сматра се однос 25:75, односно да површина под објектима не заузима више од једне четвртине обрачунске нето стамбене површине (изузетно до 30%). Резултат анализе организације објеката и слободног простора у блоку различите величине и облика, чине табеле и графикони који треба да послуже планерима као оријентација с којом просечном спратношћу треба да рачунају да би за извесну одређену густину становника добили повољан однос изграђене површине и слободног простора.

Драгоцен пример планирања зелених површина је израда ДУП Калемегдана 1969. године, којим се циљно штити, оживљава и афирмише историјски највреднији сегмент града. Укупно планско подручје доминантно је третирано као градски парк – Калемегдан, са функцијама: друштвени део парка, дечји део парка, део за одмор, забавни парк, спортски парк (базени) и службени део. За сваку просторну целину се ближе уређује начин осветљења стаза, терена, зеленила и зидова тврђаве. Дендролошки план је израдио инг. Милорад Теофиловић. Овај план је и данас на снази.



Први пут се ради и пројекат обале испред блокова 45 и 70 у Новом Београду, с наглашеним пејзажним карактером, на основу урбанистичког решења уређења обале дужине око 2.300 m и ширине која варира од 100-150 m. Цео потез обале решаван је као интегрални део насеља и појаса обалоутврде. Хидротехнички елементи обалоутврде прилагођени су да поред својих утилитарних функција буду и архитектонско пејзажни елементи просторне композиције. Предвиђено је да се постојећа вегетација постепено замени богатијим асортиманом дендрофлоре, јер се постојећа састојала од свега две врсте, тополе и врбе, са многим оболелим и оштећеним стаблима.

Пројекту шеталишта на Сави (од Бранковог моста до Ушћа) додељена је Октобарска награда Београда за најбоља достигнућа у области архитектуре и урбанизма у 1967. години, а добитници награде су пројектанти у Урбанистичком заводу града Београда и то: Бранислав Јовин, дипл.инг.арх, Предраг Љубичић, дипл.инг.арх. и Стеван Милинковић, дипл.инг.пејзажиста.

Појава стихијске изградње викенд насеља, која је сваким даном све интензивније угрожавала и деградирала природне квалитете туристичко-рекреативних ресурса града, приоритетно је поставила потребу сагледавања развојних могућности и планског усмеравања уређења и изградње излетишта. Израђена је просторно-програмска документација за уређење и изградњу излетишта Липовица, као претходна анализа из које ће се сагледати могућности планирања и реализације појединих зона и објеката у оквиру територије излетишта. Поред Липовице, ради се зонирање подручја за излетиште Забран код Обреновца, излетиште у Горњем Земуну, Аду Циганлију и др. У изради учествује Владета Ђорђевић, дипл.инг.хорт.

На основу ГУП 1972. године плански се детаљно разрађују Градски парк Звездара, парк шума Титов гај, Хајд парк, Ада Циганлија, градски расадник и др.

ДУП за уређење будућег градског парка Звездара рађен је за потребе Скупштине општине Звездара, у циљу расписа конкурса за његово идејно решење уређења. У фази израде стања постојеће вегетације била је ангажована Дирекција за градско зеленило. Планирано је да се градски парк Звездара уреди као јавна зелена површина намењена највећим делом активној рекреацији, одмору и забави појединих узрасних група становништва суседних стамбених зона, у што дужем периоду времена у току године. Планирано пошумљавање и организација парк шуме Звездара није у целости реализовано, али и поједини реализовани делови временом су стихијски пренамењени у друге намене. ГП 2003. године евидентирао је затечено

стање, што је знатно утицало на нове детаљне одреднице. Поновном планском разрадом парк шуме Звездара (2012) део шуме, пренамењује се у остало земљиште – становање и цркву (на иницијативу грађана), чиме је смањена укупна површина шуме.

Посебно важан моменат у изради овог плана је да се први пут планско решење заснива на еколошкој основи – Картирању и вредновању биотопа Београда. Такође, плански је дефинисано зонирање шуме на зону пасивне рекреације, активног одмора и парковски уређен део, са дефинисаним капацитетима посетилаца. Важност планског очувања ове зелене оазе града потврдила је заштита Звездаре као природног добра у току израде плана.

Детаљним планом 1976, парк шума Титов гај виђена је као меморијални природни споменик и подручје посебног панорамског изгледа. Један од главних планских захтева представља конституисање Титовог гаја као целинског пејзажног визуелног циклуса и истовремено као целовитог био-еколошког система за побољшање животне средине Београда, чија је садржина рекреативна и симболична. Планом су дефинисане основне групе примарних активности, при чему се њихова локализација предвиђа у складу са природним карактеристикама и могућностима комплекса, које истовремено треба да услове величину и рецептивне капацитете појединих наменски одређених зона, па самим тим и укупан капацитет парк-шуме.

Планом су за одређене зоне дефинисани капацитети корисника по ha. У изради учествује Зоран Ђубић, дипл. инж.шум. Планери 2014. године, уз све апеле на вредност и значај ове шуме, не изналазе алтернативу решењу новог авалског пута, већ га, избегавајући рушење неплански изграђених објеката, планирају директно кроз Степин луг (Титов гај).

Став Скупштине града и других градских институција да се постојеће зелене површине максимално сачувају, а да се у случајевима када је неопходно изврши усклађивање зеленила са другом наменом, зелени фонд у потпуности надокнади садњом у близини или неком другом месту у граду, потврђен је израдом плана за Хајд парк.

Повод за израду ДУП за Хајд парк јесте изградња подручја путничко железничке станице (Прокоп) и реконструкција Булевара Октобарске револуције, којим је захваћено 3 ha део постојећег парка. На захтев Дирекције за градско зеленило 1977. године и Одлуке Скупштине града и других градских институција, израђује се урбанистичка и пројектна документација за подизање новог зеленила (као надокнада) и реконструкцију и уређење постојећег комплекса.

Планском развоју Аде Циганлије као рекреативног центра претходиле су две студије којима су испитане и потврђене могућности коегзистенције рекреације и изворишта на Ади. Планом СРЦ Ада Циганлије“ 1980, утврђује се детаљна намена на акваторији и територији у оквиру четири макро зоне, и њиховим подзонама.

Усвојен програм и решење дају и претпоставке коришћења спортско-рекреативног комплекса, кроз преглед сезонског оптерећења и максималног оптерећења комплекса (нпр. 6 m<sup>2</sup> плаже по купачу, број учесника по терену, капацитети стаза, дневни капацитети по зонама и др). На планирању рекреативних и зелених површина учествује Зоран Ђубић, дипл.инж.шум. према Студији Института за пејзажну архитектуру при Шумарском факултету. Због новонасталих еколошких услова (мање воде у земљишту), планирана је замена вегетације новом, одговарајућом аутохтоном вегетацијом. „Декоративнија“ обрада предвиђена је око угоститељских и купалишних објеката, објеката општег центра и др. Планирана је израда Пројекта уређења рекреативних и зелених површина као посебан прилог.

Веома значајан моменат у плану представља правило да се код израде јавних пројеката обрати пажња да се зеленило посебно заштити у смислу члана 52а допуне Одлуке о садржају, начину израде и доношења детаљних урбанистичких планова и урбанистичких пројеката (Сл. лист града Београда, бр. 12/79). Ада Циганлија, која је еколошко подручје од међународног значаја и у оквиру које је заштићено станиште гљиве, већ други пут је тема плана детаљне разраде којим се подржава њен излетнички карактер, уз бојазан прекомерног увођења садржаја који би прекорачили њене одрживе капацитете.

У циљу реализације планираних зелених површина, јавља се потреба за богатијим асортиманом и већом количином биљног расада. На основу Програмских захтева, предузеће Зеленило-Београд наручује израду ДУП градског расадника (усвојен 1979), на локацији Старе ливаде, поред ауто-пута Београд-Ниш. На основу општих и посебних условљености, дефинисане су садржајно и просторно производне површине (на отвореном и у објектима) и сервисне површине (површине за спорт, саобраћајне површине, заштитно зеленило и парковско зеленило). Расадник до данас није реализован.

Велика пажња се посвећивала и зеленилу јавних комплекса. Посебно треба истаћи приступ планирању зелених и шумских површина у плану Клиничко-болничког центра „Бежанијска коса“ (1983). Планирајући комплекс намењен здравственом центру, као основни проблем и задатак препознато је очување постојеће вегетације која је на

овом локалитету бројна и у чувању природног амбијента и формирању здраве и пријатне средине у естетском смислу. Уз обавезно снимање постојеће вегетације, предвиђено је да се Пројекат уређења слободних површина ради у оквиру посебног елабората у чији састав треба да уђу и пројекти одводњавања и хидрантске мреже.

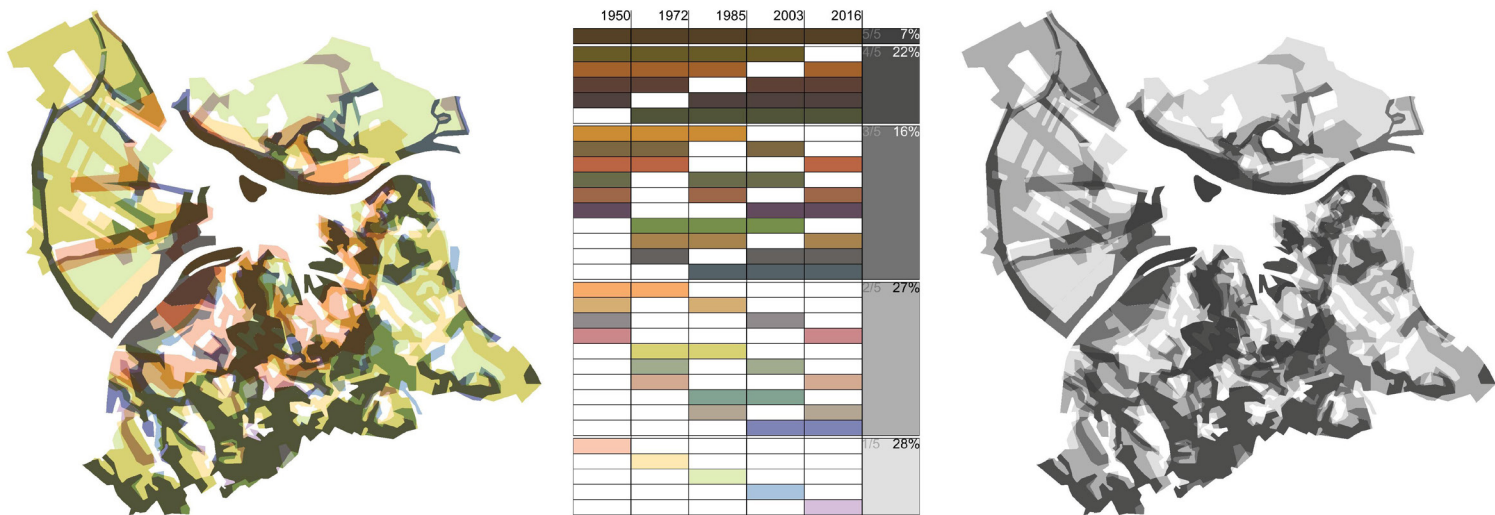
Истиче се да је за оздрављење средине неопходно користити тзв. фитоцидне врсте, као и да је познато терапијско дејство одређених врста вегетације и у психолошком смислу.

Такође, модерна терапија лечења користи се и извесним рехабилитационим вежбама у чију је сврху својевремено изграђена трим стаза са десетак пунктова у којима се одвијају одређене вежбе. Планирано је да се нови део комплекса обради парковски, као и да се паркинг простори обраде тако да омогуће максимално озелењавање. Потребне проширења болничког комплекса настале у 21. веку, осим нових квадрата под објектима (чиме се умањују постојеће зелене површине), не препознају потребу за одговарајућим повећањем зелених површина.

За период после 2000. године, треба истаћи значај великог планског подухвата за подручје Просторно културно историјске целине Топчидер. Израда плана је започета са циљем да се природне и културне историјске вредности овог подручја заштите и афирмишу, обезбеђујући планске могућности за унапређење коришћења постојећих и пажљиво увођење нових садржаја, који треба да у свему буду подређени јединственом амбијенталном окружењу. Темеље за планско решење поставили су, детаљним елаборатима, Завод за заштиту природе Србије и Завод за заштиту споменика културе града Београда. Мотивисани бржим решавањем горућих проблема саобраћаја и инфраструктуре, али и брзом економском добити, на основу претходно независно урађених пројеката, град се опредељује за парцијално планирање једног од највреднијих подручја Београда, што доводи до деградације укупног простора и одступања од првобитно постављеног циља.

Детаљна планска разрада мрежних система (саобраћај, водотокови, далеководи...) обухвата искључиво подручје у њиховој регулацији, што онемогућава планирање стратешки дефинисаних заштитних зелених појасева и зелених коридора дуж њиховог непосредног окружења.

Значајно је поменути да се од 2007. године, за потребе израде планова детаљне разраде, уводи биоколошка основа – база података о биотопима Београда и њиховој вредности, као постојећа подлога, која је један од кључних елемената преласка са физичког на еколошко планирање градова.



Слика 2: Има ли континуитета у планирању система зелених површина Београда? (припремила Катарина Чавић-Лакић, дипл.инж.пејз.арх.)

## Закључак

Сажимајући деценијско искуство и резултате рада колега који су радили у Урбанистичком заводу Београда, може се закључити следеће:

Од првог дана оснивања Завода, плански се води брига о зеленим површинама и шумама града и то на завидном нивоу у односу на европске градове. Систем зелених површина планира се као климатска инфраструктура града, али и део карактера београдског предела. Имајући човека и квалитет његовог живота у централном визусу, дефинишу се нормативи за зелене површине, према којима се исте и реализују. Захваљујући оваквом планском приступу и реализацији, наследили смо богатство несагледивих размера.

Урушавање државног система већ крајем 80-их година прошлог века, оштетило је и урбани систем Београда, а самим тим и златни период пејзажне архитектуре.

Свесни губитка вредних зелених простора услед неконтролисаних изградњи, у периоду нових друштвених и економских околности после 2000. године, одлучено је да европску димензију Београд треба да афирмише, поред осталог, развојем природно-еколошких система и усклађеним економско-еколошким развојем. Са циљем

називаним „Београд у дослуху са природом“, планира се систем зелених површина. Планска одређења да се очувају и унапреде постојеће и подижу нове зелене површине и шуме, не представљају интерес доминантно приватним инвестицијама, тако да изостаје реализација планских решења већ скоро три деценије. Првобитно препозната „трајна добра Београда“, временом постају „ограничења урбаног развоја“.

У том контексту, уз све похвале на истрајној борби на пољу планирања, поставља се питање да ли континуитет планирања система зелених површина суштински постоји. У континуитету се оптимистички приступа развоју ситетема, у континуитету се чувају постојеће и планирају нове зелене површине и шуме, дефинишу нормативи и др. Али ако се имају у виду све већи глобални еколошки проблеми који директно утичу на квалитет живота у граду, генерално гледано планира се све мање нових зелених површина, пренамењују се постојеће зелене површине у друге намене које сада представљају „виши јавни интерес“, планирају се минимални нормативи, а често и изостају... Да ли је то континуитет?

У ишчекивању свести да су добробити од зелених површина вишеструки и дугорочно исплативи, као и инструмената који ће то подржати, остајемо да плански истрајавамо у „континуитету“.

# УТИЦАЈ КОНТЕКСТУАЛНОГ ОКВИРА НА ПОЛИТИКУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И УРБАНОГ РАЗВОЈА БЕОГРАДА

др Славка Зековић, др Миодраг Вујошевић  
Институт за архитектуру и урбанизам Србије, ИАУС

**Апстракт:** Рад омогућава систематизован преглед досадашње политике грађевинског земљишта и урбаног развоја у Србији, пре свега у погледу утицаја кључних контекстуалних фактора (историјских, институционалних, правних, итд). Различити развојни контексти условили су промене регулативе о грађевинском земљишту и њен утицај на урбани развој у Србији након Другог светског рата до 1990-их, као и у постсоцијалистичкој ери. Анализа политике грађевинског земљишта у постсоцијалистичком периоду обухвата: кључне елементе законодавства; власнички статус и власничка права у области грађевинског земљишта; конверзију власништва; опште инструменте политике; кључна питања управљања урбаним земљиштем у Србији. Метод истраживања укључује системску процену концептуалног оквира владајуће правне доктрине; квалитативну анализу садашњег контекста; институционалну и компаративну анализу; итд. Иако је социјалистички концепт државе благостања био трансформисан у неолиберални концепт у кратком периоду, евидентно је кашњење реформи у политици грађевинског земљишта у Србији. Рад презентује оригиналне налазе о утицају садашњег система и праксе на политику урбаног земљишта у Србији, а такође се фокусира на урбани развој Београда. Закључне препоруке сугеришу иновирање политике управљања грађевинским земљем и урбаним развојем у постсоцијалистичком периоду.

## 1. УВОД

Градско (грађевинско) земљиште је један од најважнијих извора богатства и друштвеног престижа у многим друштвима (поред имовине, земљишне ренте/прихода, потрошачких добара, друштвено-културних вредности, социјалног статуса, моћи, итд - види Вебер, 2014), као и значајна економска и друштвена предност. Грађевинско

земљиште је важан део физичког територијалног капитала у урбаном развоју. Истраживање политике грађевинског земљишта (ПГЗ) постало је кључна тачка за разумевање социо-економских, политичких и других процеса урбаног развоја, планирања и управљања. Грађевинско земљиште, као јавно добро, је предмет државне интервенције и контроле преко система урбанистичког и просторног планирања, фискалне политике, систем регистара непокретности, тржишта земљишта и др. Државна интервенција укључује експропријацију, као и могућност бесплатног изузимања и „отимања” јавног градског земљишта.

ПГЗ је значајан део економске политике државе, спровођења просторних и урбанистичких планова, као и укупног развоја градова и њиховог бољег управљања. ПГЗ има улогу у одрживој и резилјентној урбаној политици; побољшању економске и урбане конкурентности; максимизацији ефеката коришћења земљишта; расту ефикасности и вредности грађевинског земљишта; утицају на привредни амбијент; подршци расту активне; обезбеђењу сигурности инвестиција; смањењу комуналних трошкова; ограничењу бесправне и неформалне изградње; подршци урбане обнове и ревитализацији браунфилда; стварању бољих фискалних ефеката у градском буџету; превенцији корупције, спекулација и могућности „отимања” јавног градског земљишта. Историјска контекстуализација и актуелни процеси трансформације су изазвали бројне промене ПГЗ у Србији. Према *UN-HABITAT* (2015), недостатак ПГЗ и јасних прописа може довести до некоординисаног раста града и повећања неформалних насеља, док прекомерно регулисање условљава промене коришћења земљишта у ексклузивним стамбеним, комерцијалним или индустријским подручјима.

Циљ рада је пружање систематизованог прегледа правних оквира ПГЗ и њеног утицаја на урбани развој, посебно у периоду постсоцијалистичке транзиције у Србији. Главна полазишта у анализи су: 1) кашњење реформи ПГЗ у Србији иако је бивши социјалистички концепт државе трансформисан у неолиберални концепт у кратком периоду; 2) слаба ефикасност ПГЗ у правном, социјалном, економском домену, урбаном планирању и управљању; 3) социјална контекстуализација ПГЗ, урбаног развоја и управљања.

Анализа обухвата: 1) теоријску основу о ПГЗ и њен утицај на политику урбаног развоја; 2) контекстуални (и институционални) оквир за главне трансформације ПГЗ и урбанистичког планирања у Србији у социјалистичком и постсоцијалистичком периоду; 3) динамику развоја ПГЗ у Србији са кратким коментаром подручја Београда; 4) неке препоруке за иновацију ПГЗ и урбаног развоја у Србији.



## 2. ТЕОРИЈСКА ОСНОВА ПОЛИТИКЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И УРБАНОГ РАЗВОЈА

Питања урбаног развоја су осетљива на дисконтинуитет концептуалних оквира, приступа и методологије, поготово у постсоцијалистичком периоду. Урбана теорија је под утицајима великих структурних криза, глобалне економске и финансијске кризе, различитих контекстуалних фактора и промена институционалног оквира. Урбана теорија се суочава са комплексним проблемима, као што је социјална контекстуализација планирања и управљања развојем града, инвестирање и регулаторни оквир. Од 1970-их до 1980-их година, под притиском глобализације, градови су започели структурну и економску трансформацију према „постфордистичком“ обрасцу развоја сектора услуга. Глобална политика и националне политике и идеологија обликују урбану теорију развоја глобалних градова (Brenner 1998, Sassen 2008, Scott & Storper 2015).

Лефевр (Lefebvre, 1970) и Кастелс (Castells, 1972) подржали су концепт града усмерен на тржишта земљишта као „машине урбаног раста“ за алокацију економских приоритета, за олакшавање одлучивања у урбаном развоју и управљању од значаја за генерисање и акумулирање богатства, као и концепт „права грађана на град“. Бренер (Brenner, 1999) и Кокреин (Cochrane, 2006) указују на потребу реконцептуализације градских политика и управљања. Харви (2005) указује на нову политичку економију простора и на прелазак са менаџерског управљања на предузетничко управљање, посебно на примеру великих развојних пројеката. Концепт „урбаног предузетништва“ усмерава се од националног ка градском нивоу (Brenner, 2004) и омогућава урбано управљање на више нивоа одлучивања. Сале (Salet, 2001) назначавала да су кључни трендови у планирању они који су проузроковани снажним институционалним променама, као што су: глобализација нове економије; либерализација економских тржишта; и нова диференцијација у међународним односима. Тај тренд је захватио бивше „државе благостања“, уз промене ка јачању наднационалних оквира. Националне власти имају снажан утицај на урбани развој, у политичкој арени и њеним обрасцима „са више учесника“ и „играма на више нивоа“.

Под овим околностима, приметни су сложени изазови за ПГЗ и координацију политике урбаног развоја. Сале и Де Врије (Salet & de Vries, 2013) тврде да је иновативни потенцијал за контекстуализују правних норми у процесу урбаног управљања синоним за „контекст“. Урбано управљање је облик управљања локалним земљиштем са више нивоа одлучивања и са различитим димензијама правних надлежности. Регулаторна теорија је заснована на

правној теорији и укључује различите концепте (нпр. јавни и приватни интерес; интересне групе и институционалну теорију - упореди са Болдвин и Кејв (Baldwin & Cave, 1999)). Од кључног значаја је и институционална теорија која наглашава утицај друштвених структура и организационих правила на систем регулације. Под утицајем различитих контекстуалних фактора, као што су глобални економски дискурс и политички притисак, постојећа права губе снагу и нестају, јер су замењена решењима које намеће нови урбани поредак. Учвршћивањем датог урбаног поретка нови правни поредак постаје снажнији, и успоставља јавни интерес у простору (на другачији начин), снажнију улогу државе и слабљење моћи локалне самоуправе у урбаном развоју. Урбани поредак има правну основу која произилази из динамизма, контекстуалних захтева и урбаних феномена друштва (Крстић, 1968; Пајовић, 2005). У урбаном подручју постоје супротни интереси у складу са променама економског и друштвеног контекста. Урбани поредак произилази из ограничења: повећава границе приватне својине и задире у приватно власништво непокретности (Гамс (Gams, 1979)), међутим, уз отворено питање стварне ефективне заштите јавне својине, јавних добара и јавних интереса од глобалних инвеститорских притисака.

Политика грађевинског земљишта има кључну улогу за трансформације урбаног развоја, посебно у постсоцијалистичком друштву. Земљишна политика је део инструмената националне политике, која укључује циљеве економског развоја, социјалне правде и равноправности, политичку стабилност (Енемарк (Enemark, 2005)), као и безбедност својинских права и права закупа, коришћења и управљања земљиштем и приступа земљишту. Политика грађевинског земљишта укључује разне принципе, правила, методе, инструменте и мере у урбаном развоју и управљању. Најважнији делови односе се на регулацију својинских права, трансфер земљишта, трансакције, вредност и начин коришћења земљишта, тржишта земљишта, изградњу, превенције земљишних шпекулација, „отимања/грабљења“ јавног грађевинског земљишта, итд.

Литература о улози ПГЗ у планирању урбаних трансформација заснована је на правним теоријама (нпр. на класичној теорији природног права, правног позитивизма, правног реализма, легализма - Лилић, 2002), теорији имовине (теорији присвајања, власништва, права - Хан (Hann, 2007)) и тако даље. Теорија „polyrational“ земљишне политике (Дејви (Davy, 2014)) указује да је веза планирања на више нивоа и политике грађевинског земљишта заснована на повезаности начина коришћења земљишта и власништва на земљишту. У томе су сагласни у Хартман и Нидам (Hartman & Needham (2012)) тврдећи да су приступи планирању утемељени у својинским правима над

земљиштем. Беговић (1995) и Кнап (Кнаар, 1998) закључују да су тржишта земљишта несавршена и подложна интервенцијама власти. Вредност земљишта и коришћење земљишта одређени су интеракцијом тржишног механизма понуде и потражње (Харви и Џоуси (Harvey & Jowsey, 2004)).

Стал (Stahl, 2013) наглашава да су вредности имовине одређене комплексном мрежом снага које су изван контроле локалних власти, указујући на глобални слом непокретности. Разни фактори изван локалне контроле доприносе таквом стању, посебно макроекономска кретања и тржишта непокретности. Локалне праксе урбанистичког зонирања имају веома ограничену одбрану од утицаја ове моћне и често деструктивне снаге на ПГЗ. Креатори политике су одавно „романтизовали“ урбано зонирање за стабилизацију вредности имовине, игноришући стварне контекстуалне утицаје, што може довести до управљачког система са разорним утицајима на локално коришћење грађевинског земљишта. Банцаф и остали (Banzhaf et al. 2017) наводе да је коришћење земљишта увек под притиском због утицаја различитих фактора. Трансформативни процес се сматра веома динамичним и нелинеарним, уз разне последице. Такође, приоритети у коришћењу земљишта зависе од утицаја кругова моћи, односа међу актерима и управљачких интереса (Ван ден Дул (Van den Dool et al, 2015)). Ван ден Дул показује да је добро градско управљање представљено као балансирајући акт, као интеракција између власти, бизниса и цивилног друштва, у коме је основним вредностима потребно благовремено посветити пажњу. Стил и остали (Steel et al, 2016) сматрају да глобално „отимање земљишта“ укључује, такође, и грађевинско земљиште, и да је потребна релевантна концептуализација начина за земљишну модификацију и спречавање спекулација. У том смислу, Зумерс и остали (Zoomers et al, 2017) предлажу нову инклузивну агенду о урбанизацији која разматра појаву „отимања“ градског грађевинског земљишта. Јавне расправе о „отимању градског земљишта“ су веома ретке и уобичајено се односе на земљишну администрацију, легализацију својинских права, накнаде, инклузивност и јавну партиципацију. Ова питања урбаног земљишта су идентификована као „нове авеније за истраживање“, посебно се фокусирајући на градске инвестиције (пословне објекте, садржаје јавног простора, и јавне службе) које често утичу на појаву централизације и спекулативног урбанизма (Стил и остали, 2016). Они указују на водећу улогу градских власти у управљању земљиштем „само у блиској сарадњи са другим националним и транснационалним актерима... под утицајем транснационалних корпорација, глобалних финансија и међународних посредника, као што су консултанти, инвеститори у непокретности, и архитекти“. Инвестиције у непокретности, процес централизације и

урбане спекулације преко земљишних парцела отварају питање о улози ПГЗ у урбаном развоју. Трансфер градских земљишних парцела не може бити схваћен без тржишта грађевинског земљишта, утицаја јавних политика, локалних и глобалних економских захтева. Стил и други (2016) су тврдили да „отимање“ градског земљишта тежи да буде веома фрагментисано и мање видљиво, све са циљем мултифункционалне обнове и комерцијалне или ненамерне централизације. „Отимање“ земљишта може бити у основи урбане трансформације, тј. промена коришћења земљишта на нивоу разних величина парцела. Управљање земљиштем може да допринесе повећању спекулација у трансформацији градова. Сложеност урбаног контекста је под утицајем многобројних актера, њихове мобилности, способности и интереса. Контроверзе између утицаја глобалних економских инвестиција и интензивирања централизације и појаве спекулативне праксе у урбанизму (под пројектним притиском) указују и на промену улоге демократске партиципације у локалном развоју. Развој великих градова је под утицајем интереса међународних компанија, глобалног финансирања и међународних институција преко промовисања градског брендинга. Голдман (Goldman, 2011) сматра да је спекулативни урбанизам у земљама у развоју повезан са знатним учешћем градских власти преко конкурентних и спекулативних стратегија градског земљишта, истовременим привлачењем приватних инвестиција и великих пројеката.

## 2.1. Методолошки приступ

Анализа законодавства Србије о грађевинском земљишту и урбанистичком планирању комбинује процене/бенчмаркинг, анализу доминантне правне доктрине и институционалну анализу, у оквиру два различита контекста (социјалистичком и постсоцијалистичком). Овај приступ укључује бенчмаркинг главних компоненти ПГЗ и њену повезаност са политиком урбаног развоја. То резултира предлогом препорука за усклађивање и иновирање политика у постсоцијалистичком периоду. Бенчмаркинг контекстуалних оквира обухвата регулативу о ПГЗ и њену рефлексивност на урбани развој. Такође, примењен је контекстуално погодан метод који повезује различите приступе и анализе. То укључује и кратак преглед историјских промена правног оквира ПГЗ и урбанистичког планирања у Србији после Другог светског рата, као и интегрисану емпиријску анализу урбаног развоја и ПГЗ у Србији, укључујући Београд. Важну улогу у истраживању има теорија дискурса као приступ који анализира различите друштвене и институционалне контексте, концепте и механизме.

Главни циљ рада је да пружи увид у историјски контекст

развоја грађевинског земљишта и његових односа са урбаним развојем у Србији, што је предмет наредних поглавља.

### **3. СОЦИЈАЛИСТИЧКИ КОНТЕКСТУАЛНИ ОКВИР ПОЛИТИКЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ (1946-1990)**

У складу са два главна европска правна концепта, постсоцијалистичке земље, укључујући и Србију, креирале су нови оквир за регулисање мноштва различитих интереса у развоју грађевинског земљишта. Услед различитих интереса и контекстуалних промена, постоји снажна међузависност између ПГЗ и урбаног подручја. Постоји раскорак између правних и стварних имовинских права и урбаног развоја, нарочито у недовољно институционализованом постсоцијалистичком систему.

Развој грађевинског земљишта је одређен оквирима и утицајима два различита историјска и развојна контекста (Мулер и други, 2015; Зековић & Маричић, 2016; Зековић и други, 2016), уз доминацију различитих политичких и социоекономских система. Сходно томе, први контекст обухвата период после Другог светског рата до 1990. године. Овај период је карактеристичан због аутентичног развоја социјалистичког система и институционалног оквира државе, кроз две фазе: 1) фаза централно-административног система и послератне обнове на основу комунистичке парадигме (1946-1950) и 2) фаза аутентичног система социјалистичког самоуправљања (1950-1990), са етапом удруженог рада, договорне економије и самоуправних споразума (1974-1990). Други контекст обухвата фазу распада Југославије и колапс социјалистичког система (1990-2000), паралелно са постсоцијалистичком транзицијом друштва и економије унутар капиталистичког система неолибералног дискурса. У Табели 1. и 2. приказано је сажето поређење политике грађевинског земљишта, урбанистичког и просторног планирања у Србији и локалног управљања, уз „панорамски“ осврт на пример Београда.

#### **3.1.1. Фаза административно-социјалистичког система и послератне обнове (1946-1950 године)**

Након Другог светског рата и успостављања новог административно-социјалистичког система ФНРЈ, прекинут је правни континуитет Краљевине Југославије, уз девастирање ранијег поретка, укључујући и земљишно-књижне законе из 1930/1931. Године 1947. донета је Уредба о упису права власништва на непокретностима у државној својини, Основне уредбе о пројектовању и грађењу (1948), Основна уредба о генералном урбанистичком плану

(1949) у складу са комунистичком парадигмом (Табела 1). Социјалистички систем ФНРЈ утемељен је на државној својини, уз снажну контролу комунистичке партије, по узору на СССР. После одбијања Резолуције Информбироа (1948) настављена је централизација административно-социјалистичког система и етатизација у послератној обнови земље.

Држава је донела законе према којима је спроведено преношење имовине из приватне и других облика својине у државну својину (Закон о аграрној реформи, конфискацији, национализацији, експропријацији, и др). Доминација државне својине имплицирала је недовољну бригу о усклађивању система катастра и земљишних књига и непотпуну евиденцију земљишта. Земљишна књига била је у надлежности суда и представља правну евиденцију непокретности која је заснована на катастру земљишта као фактичкој евиденцији у општинама у којима су установљене, тј. у 25% територије Србије.

#### **3.2.2. Фаза аутентичног социјалистичког система самоуправљања (1950-1990. године)**

Законима из 1950/1951. године ФНРЈ иницира развој аутентичног социјалистичког самоуправног система. Уставни закон (1951/53) је припремљен у складу са принципима дебиروقратизације, демократизације и децентрализације. Систем је конституисан после бројних реформи, а његов ослонац је чинила „егзотична“ друштвена својина као јединствен својински облик у свету. Социјалистичко самоуправљање било је јединствени модел за доношење одлука у друштву, у привреди, предузећима, политичком систему на свим нивоима. Операционализација система захтевала је сталну законодавну изградњу, све до његовог колапса 1990. године. Уставом ФНРЈ из 1963. године уведено је самоуправљање у свим „друштвено-политичким заједницама“. Реформама из периода од 1964. до 1967. године и из 1969. године предузете су мере смањења улоге државе у економији, олакшана су страна улагања и услови за развој „тржишног“ социјализма. Петогодишње централно државно планирање је замењено флексибилним и децентрализованим урбанистичким планирањем, које је издвојено од претходних политика.

Модел самоуправљања промовисао је децентрализацију и ојачао „ботом-ап“ приступ (одоздо-навише) у одлучивању, планирању и управљању. Према Бокман (2011) и Кири (2010) самоуправљање је имало више елемената неокласичне економије него елемената централизованог државног планирања. Симие и Хале (2007) наводе да је југословенски експеримент у самоуправљању посебно интересантан ради покушаја конфронтације проблема моћи и бирократије.

Табела 1. Локално управљање, политика грађевинског земљишта и урбанистичко планирање у Србији и Београду (социјалистички контекст)

Vrsta lokalnog upravljanja	Ključna regulativa u politici грађевинског земљишта	Ključna regulativa i урбанистички планови
<b>Centralno - administrativni</b>	<b>социјалистички систем</b>	<b>(1946-1950)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снажна етатизација локалних власти</li> <li>• Део града под управом државног савета (градски рејони), градови и окрузи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уредба о упису права власништва на непокретностима у државној својини (1947)</li> <li>• Закон о конфискации, национализацији, експропријацији</li> <li>• Доминација државног власништва</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Послератна обнова</li> <li>• Основне уредбе о пројектовању и грађевину (1948)</li> <li>• Основна уредба о генералном урбанистичком плану (1949)</li> <li>• GUP Београда (1948), N. Dobrović (Novi Beograd)</li> <li>• GUP Београда (1950), M. Somborski</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снажна етатизација локалних власти</li> <li>• Део града под управом државног савета (градски рејони), градови и окрузи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уредба о упису права власништва на непокретностима у државној својини (1947)</li> <li>• Закон о конфискации, национализацији, експропријацији</li> <li>• Доминација државног власништва</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Послератна обнова</li> <li>• Основне уредбе о пројектовању и грађевину (1948)</li> <li>• Основна уредба о генералном урбанистичком плану (1949)</li> <li>• GUP Београда (1948), N. Dobrović (N. Bgd)</li> <li>• GUP Београда (1950), M. Somborski</li> </ul>
<b>Социјалистички систем</b>	<b>самоуправљања</b>	<b>(1950-1990)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устав СФРЈ (1963) увео самоуправљање у све „друштвено-политичке заједнице“ и радничко самоуправљање</li> <li>• Децентрализација у доношењу одлука</li> <li>• Од 1952-1955 - сеоске општине, вароши, градови у саставу и изван срезова, градске општине без икаквих посебних права и градске општине са посебним правима</li> <li>• Од 1955-1963 - општине и градови са самоуправама</li> <li>• Од 1945-1967 - среско управљање преко народних одбора;</li> <li>• Pokrajinska самоуправа</li> <li>• Од 1963-1990 - општине и градови</li> <li>• Устав СФРЈ (1974) је увео концепт удруженог рада, договорне економије, самоуправних споразума и друштвених договора, децентрализацију у доношењу одлука</li> <li>• Од 1974. управљање и сарадња преко међуопштинских регионалних заједница</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Савезна уредба о катастру земљишта (1953)</li> <li>• Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта у ФНРЈ (1958)</li> <li>• Грађевинско земљиште пренето у државну својину, а потом у друштвено власништво</li> <li>• Закон о промету земљишта и зграда (1965)</li> <li>• Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера СФРЈ (1968)</li> <li>• Закон о грађевинском земљишту РС (1969, 1971-1975, 1986)</li> <li>• Катастар непокретности уведен у Србији (1983)</li> <li>• Државно власништво на грађевинском земљишту</li> <li>• Право коришћења грађевинског земљишта</li> <li>• Нема промета градског грађевинског земљишта</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приступ „одоздо навише“ у урбанистичком планирању</li> <li>• Унај национализације земљишта на организацију градова</li> <li>• Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању РС (1961)</li> <li>• Примењен Корбијезов концепт урбаног развоја у складу са Атинском повељом (1933), што је компатбилно социјалистичком систему и урбанистичком планирању</li> <li>• Архитекти одговорни за „површно разумевање савременог урбанистичког планирања“ (Корбије, 1955)</li> <li>• GUP Београда (1972), A. Đorđević i M. Glavički</li> <li>• Све кључне развојне одлуке donosila је држава или политичке nomenklature</li> <li>• Donošenje одлука је transferisano на локални nivo</li> <li>• Уставни закон (1974) uvodi друштвено планирање</li> <li>• Све republike СФРЈ usvojile просторне planove (osim RS)</li> <li>• Izgrađeni kapaciteti i metodologija просторног планирања; започети planovi</li> <li>• Закон о планирању и уређењу простора (1974, 1985 i 1989)</li> <li>• Друштвена stambena изградња</li> <li>• GUP Београда (1984), K. Kostić</li> <li>• Одлука о привременој urban. i грађевинској dozvoli (1985)</li> </ul>

Табела 1: Локално управљање, политика грађевинског земљишта и урбанистичко планирање у Србији и Београду (социјалистички контекст)

Године 1953. донет је савезни закон о катастру земљишта, док је 1958. године ФНРЈ донела Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта којим је национализовано све изграђено и неизграђено грађевинско земљиште у градовима и насељима градског карактера. Грађевинско земљиште је пренето у државну својину, чиме је држава преузела пуну контролу. Од доношења Закона о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера (1968) ово земљиште је постало друштвена својина. Власници грађевинског земљишта постали су његови корисници, уз право коришћења које је могло бити само наслеђено. С обзиром да грађевинско земљиште није могло бити у промету, то је стопирало легални трансфер и развој тржишта некретнина у градовима. Интензивирани су друштвено усмерени изградња (колективних) станова. Национализација грађевинског земљишта утицала је на организацију градова,

и на интензивирање бесправне изградње у субурбијама.

Од 1957. године регионални развој се сматрао делом интегрисане политике просторног развоја. Године 1961. у Србији је усвојен први Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању, уз утврђивање основне правне терминологије и правне природе ових планова. Амандмани тог закона су усвојени 1965, као и Закон о премојеру и катастру и измене Закона о промету земљишта и зградама (1965), који забрањује располагање друштвеним грађевинским земљиштем.

Промене у надлежностима федерације и република условиле су доношење републичких закона о премојеру и катастру земљишта 1967, 1971, и 1976. У периоду од 1961. до 1974. године донет је скуп закона о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера.

У периоду самоуправног социјализма и самоуправне радничке социјалистичке привреде постојао је посебан период доминације концепта удруженог рада, договорне економије, самоуправних споразума и друштвених договора који су уведени Уставом СФРЈ из 1974. године. Уставом се uvodi друштвено планирање за друштвено-политичке заједнице које су у обавези да утврђују политику, смернице и мере за реализацију тих планова. Крајем 80-их година 20. века нестаје друштвено планирање, а уређење простора усмерава се на општине. Све снажнији друштвено-економски систем планирања и пракса, у складу са концептом удруженог рада и договорне економије, такође су допринели да урбанистичко и просторно планирање постепено губи значај. Закони о планирању и уређењу простора донети 1974, 1985. и 1989. године uvode слабљење државе у урбаном поретку, уз хипертрофију државних функција у друштвено-политичким заједницама. Тада су били изграђени основни капацитети и методологија просторног планирања, и започети бројни просторни планови.

Према законима о грађевинском земљишту (1975, 1979, 1983. и 1986. године) ово земљиште се даје на коришћење друштвеним предузећима јавним надметањем. Уводе се накнаде за коришћење и уређивање грађевинског земљишта, као и могућност да инвеститор финансира изградњу секундарне инфраструктуре на земљишту. Уставом се утврђује да се могу експроприсати непокретности на којима постоји право својине уз правичну накнаду. Ради обједињавања катастра земљишта и земљишних књига у Србији се 1983. године uvodi катастар непокретности као јединствена, фактичка и правна евиденција непокретности према катастарској парцели.



У социјалистичком систему, тзв. „друштвена усмерена станоградња” је први пут омогућена захваљујући скоро неисцрпним количинама углавном пољопривредног земљишта у урбаним периферијама; онда због релативно ниских трошкова њиховог претварања у разне урбане намене и због доминантног друштвеног власништва на грађевинском земљишту. Стамбену политику у периоду од 1970. до 1990. године карактерисале су доминантне социјалистичке вредности и постулати прописани законима на нивоу југословенских република. У том периоду у Југославији примењивао се Корбизијеов концепт урбаног развоја у складу са Атинском повељом (1933), што је било у складу са социјалистичким системом и урбанистичким планирањем, нарочито примена социјалистичког принципа правде, хуманости и равноправности, али, такође, и тржишно оријентисани принципи (Гулин-Зрнић, 2009). Ово је иницирало изградњу Новог Београда, односно префабрикованих система изградње вишепородичних стамбених блокова, добро опремљених услужним и другим садржајима.

#### **4. ПОСТ-СОЦИЈАЛИСТИЧКИ КОНТЕКСТУАЛНИ ОКВИР ПОЛИТИКЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ (од 1990. до данас)**

##### **4.1. Фаза распада СФРЈ и слома социјалистичког система (од 1990. до 2000. године)**

Крајем 80-их година 20. века међународне институције (Светска банка, ЕБРД, ЈуропЕјд) наметнуле су транзицијски програм у земљама Југоисточне Европе (укључујући и Србију) заснован на императивима неолиберализма: либерализација, приватизација, комерцијализација и минимизирање улоге држава у различитим сферама. Након 1989. године европске социјалистичке земље увеле су тржишне реформе у складу са тзв. „шок терапијом”, након чега је жртвован економски раст и касније транзиторни пад у скоро свим макроекономским показатељима (БДП, запошљавању, животном стандарду, итд.). Транзициони јаз су међународне финансијске институције и други заговорници новог поретка нашироко објаснили као последицу грешака уведених макроекономских политика, неспремности за тржишне реформе, недостатка неких неопходних реформских корака, итд. На крају 90-их, шок терапија је напуштена у корист приступа постепених промена. Овај модел се заложиио за постепене реформе, значај институционалног и правног оквира и минимум социјалних трошкова реформи (Стиглиц, 1999).

Крах Југославије 1990-их последица је сложеног сплета међународних околности и унутрашњих нагомиланих

разлика, које су кулминирале политичким и оружаним сукобима (уз НАТО бомбардовање 1999). Распаду државе је допринео изостанак реформи економије и друштва, као и неспособност политичких елита да трансформишу систем. Колапс СФРЈ након оружаних сукоба и рата 1990-их условио је настанак нових држава, међу њима и СР Југославије, тј. Државне заједнице Србије и Црне Горе (Табела 2). Нови Устав Србије донет је 1990. године, а Устав СФРЈ 1992. Србија је изложена деструкцији економског система, унутрашњем цепању, међународној изолацији и ратним разарањима, без јасне стратешке политике.

Године 1995. Србија је донела пакет грађевинских закона: о грађевинском земљишту, о изградњи објеката, о планирању и уређењу простора и Закон о просторном плану Србије (1996), тј. први Просторни план Републике Србије. Ови закони чине део амбијента за привлачење страних инвеститора. У том периоду знатан број аутора је критиковао планирање и урбану политику у Србији (Мирић и остали, 1995; Петровић, 2001; Вујошевић, Недовић-Будић, 2006; Зековић, 2008; Петовар, 2010.). Према Закону о грађевинском земљишту (1995) грађевинско земљиште могло је бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (у приватној и државној својини), уз право коришћења или дугорочног закупа.

##### **3.3.2. Фаза после 2000. године до данас**

Након демократских промена 2000. године, наступио је постсоцијалистички развојни контекст, у коме се нови институционални оквир креира на неолибералном капиталистичком систему. Од 2003. године законодавство о грађевинском земљишту припаја се просторно-урбанистичком законодавству, тј. извршено је механичко обједињавање правних материја просторног и урбанистичког планирања, грађевинског земљишта и изградње објеката у један закон (Закон о планирању и изградњи са 25 подзаконских аката). Сprovedена је измена система располагања земљишта од стране општина и градова – дозвољена је приватна својина на осталом грађевинском земљишту, мимо тада важећег Устава из 1990. године (Табела 2). Устав из 2006. је тек три године касније омогућио да грађевинско земљиште може бити и у приватној својини. Закон је омогућио продају и пренос права коришћења неизграђеног земљишта. Уведено је право дугорочног закупа државног земљишта на 99 година уместо трајног права коришћења земљишта.

Нови закон о планирању и изградњи донет је 2009, са изменама и допунама (од 2010. до 2015. године). Нови Просторни план Републике Србије донет је 2010. године. Такође, до 2016. године усвојени су сви регионални

Tabela 2. Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji, i Beogradu (postsocijalistički kontekst)

Period	Vrsta lokalnog upravljanja	Ključna regulativa u politici građevinskog zemljišta	Ključna regulativa i urbanistički planovi
Slom SFRJ i socijalističkog sistema (1990–2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raspad SFRJ nakon sukoba 1990-ih doveo do formiranja novih država</li> <li>• Ustav Srbije (1990)</li> <li>• Opštine, gradovi i Grad Beograd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o građevinskom zemljištu (1990-1994)</li> <li>• Zakon o katastru i upisu prava na nepokretnosti (1992)</li> <li>• Zakon o građevinskom zemljištu (1995): građevinsko zemljište može biti javno, privatno ili državno, sa pravom korišćenja ili dugoročnim zakupom</li> <li>• Zakon o eksproprijaciji (1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o planiranju i uređenju prostora (1995-1998)</li> <li>• Zakon o izgradnji objekata (1995, 1996)</li> <li>• Zakon o prostornom planu Republike Srbije (1996)</li> <li>• Izmene GUP Beograda (1999): reguliše nadzivanje zgrada</li> <li>• Započet „investitorski urbanizam“ u srpskim gradovima</li> <li>• Kiosci zauzeli javni prostor gradova</li> </ul>
Slom SFRJ i socijalističkog sistema (1990–2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raspad SFRJ nakon sukoba 1990-ih doveo do formiranja novih država</li> <li>• Ustav Srbije (1990)</li> <li>• Opštine, gradovi i Grad Beograd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o građevinskom zemljištu (1990-1994)</li> <li>• Zakon o katastru i upisu prava na nepokretnosti (1992)</li> <li>• Zakon o građevinskom zemljištu (1995): građevinsko zemljište može biti javno, privatno ili državno, sa pravom korišćenja ili dugoročnim zakupom</li> <li>• Zakon o eksproprijaciji (1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o planiranju i uređenju prostora (1995-1998)</li> <li>• Zakon o izgradnji objekata (1995, 1996)</li> <li>• Zakon o prostornom planu Republike Srbije (1996)</li> <li>• Izmene GUP Beograda (1999): reguliše nadzivanje zgrada</li> <li>• Započet „investitorski urbanizam“ u srpskim gradovima</li> <li>• Kiosci zauzeli javni prostor gradova</li> </ul>
Od 2000. do danas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novi institucionalni okvir zasnovan na kapitalističkom sistemu neoliberalnog diskursa</li> <li>• Opštine, gradovi, i Grad Beograd</li> <li>• Od 2006 do 2014 - gradske opštine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o eksproprijaciji (2001, 2009, 2013)</li> <li>• Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI) dozvoljava privatnu svojину na građevinskom zemljištu</li> <li>• Radikalne promene sistema prometa zemljišta preko opština i gradova</li> <li>• Prodaja i transfer prava korišćenja neizgrađenog zemljišta</li> <li>• ZPI (2009) reguliše konverziju prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo vlasništva, bez naknade i sa naknadom</li> <li>• Uvođenje prava zakupa državnog zemljišta na 99 god.</li> <li>• Građevinsko zemljište u svim oblicima vlasništva, i na tržištu</li> <li>• Uvođenje urbane komasacije građevinskog zemljišta Zakonom o planiranju i izgradnji (2011)</li> <li>• Uredba o uslovima i postupku otuđenja ili davanja u zakup građevinskog zemljišta u javnoj svojini RS po ceni manjoj od tržišne ili bez naknade (2011, 2012, 2015)</li> <li>• Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011)</li> <li>• Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građ. zemljištu uz naknadu (2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o izgradnji objekata (2001)</li> <li>• Izmene GUP Beograda (2002), K.Kostić</li> <li>• Zakon o planiranju i izgradnji (2003, 2006), uz <i>ex-post</i> javni uvid</li> <li>• Odluka o privremenim pravilima i uslovima za građevinsku dozvolu i upotrebu dozvolu objekata izgrađenih ili rekonstruisanih bez građevinske dozvole do 13.05.2003.</li> <li>• Generalni plan Beograda (2003) V. Macura, Izmene i dopune (2005, 2006, 2007)</li> <li>• Zakon o planiranju i izgradnji (2009, 2010, 2011, 2012, 2013)</li> <li>• Generalni plan Beograda 2021. (2009, 2014)</li> <li>• Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2014), uvođenje ranog javnog uvida</li> <li>• GUP Beograda (2016)</li> <li>• „Investitorski urbanizam“</li> <li>• Bespravna izgradnja</li> </ul>

Tabela 2: Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji i Beogradu (postsocijalistički kontekst)

просторни planovi i većina njihovih programa имплементације. Према Закону о планирању и изградњи, грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине, у промету је, као и грађевинско земљиште, у јавној својини. Значајну улогу у доношењу честих измена и допуна закона има настојање државе да створи урбанистичко и друго законодавство које ће инвеститорима омогућити субвенционисање у домену грађевинског земљишта, брз и ефикасан приступ јефтиним и атрактивним локацијама, као и брзо добијање грађевинске дозволе. Регулација грађевинског земљишта претрпела је највеће измене, а пракса је показала да је у том сегменту било и највише потешкоћа. Законом који није суи генерис за приватизацију грађевинског земљишта, посебно пре реституције (Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, 2011), регулише се конверзија права коришћења национализованог изграђеног земљишта у право својине, без накнаде и

са накнадом (Недовић-Будић, 2012). Физичким лицима и правним лицима чији је оснивач држава, покрајина и општина, омогућава се конверзија права коришћења градског грађевинског земљишта у право јавне својине, без накнаде. Лицима која имају право закупа на осталом грађевинском земљишту у државној својини омогућава се да остану закупци. Предвиђа се да на грађевинском земљишту у државној својини, на коме су носиоци права коришћења привредна друштва која су у овај статус доспели приватизацијом предузећа или у процесу стечаја, право коришћења може да се конвертује у право својине уз надокнаду тржишне вредности тог земљишта, умањену за трошак његовог прибављања, при чему Влада Србије прописује утврђивање надокнаде по основу конверзије. Проблеми у примени закона указују да за кодификацију три правне материје још нису били створени потребни услови. Одредбе закона о конверзији грађевинског земљишта уз плаћање надокнаде, оспорене су одлуком Уставног суда и стављене ван снаге (2013). Право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, покрајина и јединица локалне самоуправе. Увођењем катастра непокретности (законима из 1992. и 2009. године) престају да важе земљишне књиге и други системи јавне евиденције непокретности.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (2011), уведена је урбана комасација, као и рани јавни увид планова. Доношењем Закона о допунама закона о планирању и изградњи (2014. и 2015. године) искључене су спорне одредбе о конверзији права коришћења грађевинског земљишта у право власништва, уз надокнаду, и за ову област предвиђено је доношење посебног закона. Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду донет је 2015. године. Сво грађевинско земљиште у јавној својини може бити предмет поступка конверзије, осим ако није одређено за јавну употребу или ако је предмет захтева за реституцију. Закон предвиђа конверзију закупа јавног земљишта у право својине.

Доношење одлуке о отуђивању или закупу јавног грађевинског земљишта (о продаји или бесплатном додељивању у закуп или власништво неком инвеститору) за сваку грађевинску парцелу на подручју градова је у надлежности општине уз сагласност Владе (Дирекције за јавну имовину). Уредба којом се регулише бесплатно отуђење јавног грађевинског земљишта и/или његово бесплатно давање у закуп је пример „планског“ децизионизма у ПГЗ (уз отварање могућности за „отимање“ јавног грађевинског земљишта и деконтекстуализацију земљишног/урбаног капитала). Тако је остварено неколико страних директних инвестиција и великих пројеката у градовима Србије.

## Основне карактеристике постојеће ПГЗ у Србији

Тржиште грађевинског земљишта у Србији је недовољно развијено, недостаје део регулаторних механизма и институција, и одговарајући модели финансирања (Зековић 2008). Пример незавршених реформи у Србији указује на изазове ПГЗ у пост-социјалистичкој транзицији, посебно у домену финансирања и управљања.

Систем и пракса ПГЗ и урбанистичког планирања се веома споро усклађују са изазовима кључних контекстуалних фактора као што су: транзициони процеси, глобална економска и финансијска криза, раст неизвесности и ризика, политика привлачења директних страних инвестиција. То је допринело ширењу „балона некретнина“, раста стамбених подручја и интензивном урбаном ширењу, што се огледа кроз масовну бесправну изградњу у Србији (укупно 2,05 милиона незаконито изграђених објеката, од чега је њих 266.655 у Београду, уз процене РГЗ да је реч чак о пет милиона бесправно изграђених објеката, 2018). Карактеристике ПГЗ и кашњење реформе управљања градским земљиштем (*periculum in mora*) указују на комплексност преобликовања институционалног оквира у условима економских и других неизвесности транзиције.

Постојећи оквир ПГЗ не укључује потребне регулаторне промене, примену нових тржишних, финансијских и планских инструмената, захватање увећане вредности грађевинског земљишта, иако је добро управљање земљиштем од виталног значаја за развој градова и унапређење урбанистичког планирања.

Управљање грађевинским земљиштем одвија се у одсуству стварног и стратификованог тржишта земљишта, тржишних институција и механизма, уз релативно компликоване административне процедуре. У постсоцијалистичком периоду није знатније промењен начин финансирања и инструменти грађевинског земљишта. Према подацима Светске банке (2004), цене грађевинског земљишта у Србији биле су екстремно високе (чак до 1.000 пута веће у поређењу са ценом пољопривредног земљишта). Због значајног смањења инвестиција, посебно након настанка глобалне кризе, смањени су локални јавни буџетски приходи по основу накнада/доприноса за земљиште. Ово смањење прихода, уз потребе финансирања нове капиталне инфраструктуре и уређење грађевинског земљишта, допринело је порасту кредитне задужености локалних самоуправа (од 2007. године). Недостатак опорезивања или захватања увећане вредности грађевинског земљишта (као последице друштвених улагања) је један од изазова кризе локалних јавних финансија.

Са становишта комуналног опремања грађевинског земљишта у градовима Србије, може се проценити да постоје различити изазови за превазилажење неефикасности постојећих решења, као што су: утицај глобалне кризе и колапса тржишта некретнина; кашњење у реформи локалних јавних комуналних предузећа; слаба усклађеност са политикама и инструментима грађевинског земљишта; висока очекивања од европских фондова у погледу финансирања урбане инфраструктуре; неизвесност у програмирању инструмената ПГЗ због непредвидиве динамике реализације инвестиција.

Држава је главни евалуатор у одређивању „тржишне“ цене накнаде за конверзију права коришћења земљишта у право власништва над земљиштем. Од 2009. године до маја 2013. године, Влада је преко Министарства финансија и Пореске управе, односно вештака, утврђивала „тржишну вредност земљишта“ и умањење његове цене, доношењем неколико уредби. У поступку конверзије права коришћења грађевинског земљишта у власништво (уз плаћање накнаде), тржишна цена грађевинског земљишта одређује се Законом о конверзији (2015), подзаконским актом Владе и на основу општег акта јединице локалне самоуправе (према урбанистичким зонама). Закон о планирању и изградњи предвиђа да општинске комисије одређују приближну вредност непокретности. Евидентно је одсуство примене транспарентних и ефикасних приступа и метода тржишне процене вредности грађевинског земљишта и процене непокретности. Од маја 2013. године примењује се масовна процена вредности непокретности. Другим речима, недостаје транспарентност и стабилност на тржишту некретнина и тржишту грађевинског земљишта, уз недостатак установљених приступа, правних и економских принципа, критеријумима, метода, институција и инструмената за вредновање имовине у складу са поузданим тржишним и планским подацима о непокретностима (Зековић & Маричић, 2016).

Град Београд обухвата 3.224 km<sup>2</sup> од чега је површина грађевинског земљишта 111.260,72 ha или 1.112,6 km<sup>2</sup> у 2013. (РГЗ). На подручју Града Београда има 266.655 незаконито изграђених објеката (2017)

Главни циљ ГУП Београда (2016) је трансформација система урбанистичког планирања у складу са тржишно-заснованим друштвено-економским, политичким, институционалним и организационим променама. Стратешки циљ управљања земљиштем је успостављање новог модела управљања, заснованог на тржишним принципима и на корекцији тржишне несавршености, уз подршку јавног интереса. Предвиђена је урбана обнова, паралелно са повећавањем изграђеног грађевинског земљишта за око 50 процената.

## 5. ЗАКЉУЧНЕ ОЦЕНЕ И ПРЕПОРУКЕ

Постојећи систем и пракса управљања градским земљиштем у Србији нису усклађени са главним токовима транзиционих реформи у постсоцијалистичком периоду. Знатан број основних, концептуалних проблема још није решен. Њихова предвидива институционализација ће утицати на реализацију одрживог урбаног развоја и политику грађевинског земљишта. Закључује се да правни оквир стимулише неефикасно и непродуктивно коришћење земљишних ресурса у Србији и Београду. Краткорочни изгледи за будућност указују на потребу за алтернативним, прилагођеним или комплементарним приступом у односу на постојећу „командну и контролну” регулацију градског земљишта (Зековић, 2015). У будућности се може очекивати следеће: 1) даљи развој прописа о урбанистичком и просторном планирању, и њихова координација са инструментима грађевинског земљишта и управљањем грађевинским земљиштем; 2) усклађивање развоја инструмената политике грађевинског земљишта са реформом локалних ЈКП и процесом приватизације дела ових предузећа; 3) успостављање нових фискалних и паракфискалних инструмената; 4) формирање информационог система о јавном грађевинском земљишту; 5) усклађивање управљања грађевинским земљиштем са урбанистичким резонингом; 6) увођење нових принципа приступа и метода евалуације грађевинског земљишта, као и захватање увећане вредности грађевинског земљишта; 8) легализација масовне незаконите изградње у Србији/Београду); 9) прилагођавање урбанистичке праксе Интернационалним смерницама о урбанистичком и територијалном планирању (UN-НАВИТАТ, 2015) које подржавају повећање јавне свести и мобилизацију јавног мњења за спречавање нелегалног и спекулативног развоја и изградње града; 10) усаглашавање инструмената урбанистичког и просторног планирања, политике грађевинског земљишта и инструмената осталих јавних политика. ПГЗ подразумева увођење регулаторних механизма, нових институција, нових начина финансирања земљишта, примену тржишно-заснованих алата на основама принципа друштвене солидарности, социјалне и просторне правде, одрживости, ради унапређења урбаних политика у условима разних изазова.

## ЛИТЕРАТУРА

Baldwin, R., Cave M. (1999) *Understanding regulation: Theory, strategy and practice*, New York: Oxford University Press.  
Banzhaf, E., Kabisch, S., Knapp, S., Rink, D., Wolff, M. (2017) *Integrated research on land-use changes in the face of urban transformations - an analytic framework for further studies*, *Land use policy*, 60, 403-407.  
Begović B. (1995) *Ekonomika urbanističkog planiranja*, Beograd: CES-

MECON.

Bockman, J. (2011) *Neoclassical economies and Yugoslav socialism. In Markets in the name of socialism*, Stanford: Stanford University Press, 76-104.  
Brenner, N. (1998) *Global Cities Formation, and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe*, *Review of international political economy*, 5(1), 1-37.  
Brenner, N. (1999) *Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union*, *Urban studies*, 36, 431-451.  
Brenner, N. (2004) *New State Spaces: Urban governance and rescaling of statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.  
Castells, M. (1972). *La Question urbaine*. Paris: Maspéro.  
Cochrane, A. (2006) *Understanding urban policy: a critical introduction*, Oxford: Blackwell.  
Craig P. (2006) *EU Administrative law*, London: Oxford University Press.  
Davy, B. (2014) *Polyrational property: rules for the many uses of land*, *Int. journal of the commons*, 8(2), 472-492.  
Enemark, S. (2005) *Supporting capacity development for sustainable land administration infrastructures*, *The Eighth United Nations regional cartographic conference for the Americas (UNRCCA)*, New York: UN Headquarters.  
Gams, A. (1979) *Uvod u građansko pravo*, Beograd: Naučna knjiga.  
Van Gerven, W. (2008) *About rules and principles, codification and legislation, harmonisation and convergence, and education in the area of Contract Law*. In: Arnulf, A. et al. (eds.) *Continuity and change in EU law*, London: Oxford University Press, 400-414.  
Goldman, M. (2015) *Speculative urbanism and the making of the next world city*, *International journal of urban and regional research*, 35(3), 555-581.  
Gulin-Zrnić, V. (2009) *Novi Zagreb: Proizvodnja grada u drugoj polovici 20. stoljeća*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, 57-58.  
Hann, C. (2007) *A new double movement? Anthropological perspectives on property in the age of neoliberalism*, *Socio-economic review*, 5(2), 287-318.  
Hartmann, T., Needham, B. (eds.) (2012) *Planning by law and property rights reconsidered*, Farnham: Ashgate.  
Harvey, D. (2005) *A brief history of neoliberalism*, New York: Oxford University Press.  
Harvey, D. (2012) *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*, London: Verso.  
Harvey, J., Jowsey, E. (2004) *Urban land economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.  
Kirn, G. (2010) *From the primacy of partisan politics to the post-Fordist tendency in Yugoslav self-management socialism*, in Kirn G. (Ed.) *Post-Fordism and its discontents*, LULU, 76-80.  
Krstić, B. (1968) *Zbirka propisa iz oblasti urbanizma i prostornog uređenja*, Beograd: Službeni list.  
Knaap, G. (1998) *The determinants of residential property values: implications for metropolitan planning*, *Journal of planning literature*, 12(3), 267-282.  
Lilić, S. (ed.) (2002) *Pravne teme*, Beograd: Magna Agenda.  
Lefebvre, H. (1970) *La Révolution Urbaine*. Paris: Gallimard.  
Milosavljević, B. (2015) *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804-2014*, Beograd: SKGO.  
Mirić, S., Vujović K., Janić M. (1995) *Komentar Zakona o građevinskom zemljištu*, Beograd: Nomos.  
Müller, H., Wehrmann, B., Čolić, R., Fürst, A., Begović, B., Jochheim-Wirtz, C., Božić, B., Ferenčak, M., Zeković, S. (2015) *Strengthening of local land management in Serbia. Module 1: Urban land management* (Ed. H.Müller),



Belgrade: GIZ, AMBERO, Republic of Serbia Ministry of construction, transport and infrastructure, 12–14.

Nedović-Budić, Z., Zeković, S., Vujošević, M. (2012) Land privatization and management in Serbia–policy in limbo, *Journal of architecture and planning research*, 29(4), 306–317.

Pajović, D. (2005) Pregled urbanističkog zakonodavstva, Novi Sad: Udruženje urbanista Srbije.

Petovar, K. (2010) Grad bez građana – tako se gradi(lo) u Beogradu i Srbiji, Republika, 484-485.

Petrović, M. (2001) Postsocialist housing policy transformation in Yugoslavia and Belgrade, *European Journal of Housing Policy*, 1(2), 211-231.

Salet, W. (2001) Metropolitan governance and spatial planning, London-New York: Spon Press.

Salet, W., de Vries J. (2013) The innovative potential of contextualising legal norms in processes of urban governance: The case of sustainable area development. CONTEXT Report 1. AISSR programme group Urban planning, Amsterdam.

Simmie, J.M., Hale, D.J. (2007) Urban self-management in Yugoslavia, *Regional studies*, 12(6), 701-712.

Stahl, K. (2013) Reliance in land use law, *Brigham young university law review*, 4, 949-1020.

Scott, A., Storper, M. (2015) Nature of cities: the scope and limits of urban theory, *International journal of urban and regional research* 39(1), 1-15.

Steel, G., van Noorloos, F., Klaufus, C. (2016) The urban land debate in the global South: New avenues for research, *Geoforum, Elsevier*.

Stiglitz, J.E. (1999) Whither reform? Ten years of the transition. Annual World Bank Conference on Development and Economics, Washington, D.C.: World Bank.

Van den Dool, L., Hendriks, F., Gianoli, A., Schaap, L. (2015) The quest for good urban governance- theoretical reflections and international practices, Springer.

Vujosević, M., Nedovic-Budic, Z. (2006) Planning and societal context – the case of Belgrade. In S. Tsenkova and Z. Nedovic-Budic (Eds.), *Urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*, Heidelberg: Springer, 275-293.

Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2012) Post-socialist transition in Serbia and its unsustainable path, *European planning studies*, 20(10), 1707-1727.

Zeković, S. (2008) Evaluation of the current urban land system in Serbia, *Spatium*, 17, 55–60.

Zeković, S., Vujošević, M., Maričić, T. (2015) Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: the case of Belgrade, *Habitat International*, 48, 65–78.

Zeković, S., Maričić, T., Cvetinović, M. (2016) Transformation of housing policy in a post-socialist city: the example of Belgrade. In J. Sidoli, M. Vols, and M. Kiehl (eds.) *Regulating the city: contemporary urban housing law*. Den Haag: Eleven publishing, 47–74.

Zeković, S., Maričić, T. (2016) A historical prolegomenon of the legal framework and urban land policy in Serbia as a basis for urban development, *Spatium*, 36, 67–74.

Zoomers, A., van Noorloos, F., Otsuki, K., Steel, G., Westen, G. (2017) The rush for land in an urbanizing world: from land grabbing toward developing safe, resilient and sustainable cities, *World Development*, 92, 242-252.

Weber, M. (2014) *Grad*, Novi Sad: Mediteran publishing.

## Анекс: Листа закона и подзаконских аката

Закон о аграрној реформи и колонизацији (1945) Службени гласник Србије, бр.39/45.

Уредба о упису права власништва на непокретностима у државној својини (1947) Службени лист ФНРЈ, бр.64/47.

Основна уредба о пројектовању и грађењу (1948) Службени лист ФНРЈ, бр.46/48, 48/48.

Основна уредба о генералном урбанистичком плану (1949) Службени лист ФНРЈ, бр.68/1949.

Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (1958) Службени лист ФНРЈ, 52/58.

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера Службени лист СФРЈ, 5/1968.

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера (1968) Службени гласник СРС, бр.31/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73, 39/74.

Закон о грађевинском земљишту, Сл.гласник СРС, 32/75, 20/79, 16/83,27/1986, Зи 23/90, 53/93, 67/93, 48/94, 44/95.

Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању, Службени гласник Народне Републике Србије, 47/61, 30/65.

Закон о престанку важења Уредбе о генералном урбанистичком плану (1964), Службени лист ФНРЈ, бр.31/64.

Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану СР Србије (1974), Службени гласник СРС, бр.19/74, 27/85.

Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1989) Службени гласник СРС, бр.44/89.

Закон о планирању и уређењу простора (1995) Службени гласник СРС, бр.44/95, 23/96, 16/97, 46/98.

Закон о просторном плану Републике Србије (1996, 2010) Службени гласник СРС, бр.13/1996, 88/2010.

Закон о изградњи објеката (1995, 2001) Службени гласник РС, бр.44/95, 24/96, 43/2001.

Закон о планирању и изградњи (2003) Службени гласник РС, бр.47/2003, 34/2006.

Закон о планирању и изградњи (2009) Службени гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014.

Закон о премери и катастру и упису права на непокретностима(1992, 2009) Службени гласник РС, бр.87/1992, 72/2009.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (2011) Службени гласник РС, бр.72/2011.

Закон о претварању права коришћења у право својине на грађев. земљишту уз накнаду, Сл.гласник РС, 64/2015.

Генерални урбанистички план Београда (2016) Службени лист града Београда, бр.11/2016.

Одлука о одређивању зона на територији Града Београда (2015) Службени лист града Београда, бр. 81/2015.

UN-HABITAT (2015a) <http://unxahabitat.org/land>.

UN-HABITAT (2015b) <https://unxahabitat.org/books/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/>

# ПРОГРАМ ПЕРМАНЕНТНОГ ОБРАЗОВАЊА У УРБАНИСТИЧКОМ ЗАВОДУ БЕОГРАДА 2001-2002

др Зоран Ђукановић дипл.инж.арх, ванредни професор  
Архитектонског факултета Универзитета у Београду

др Ксенија Лаловић дипл.инж.арх, ванредни професор  
Архитектонског факултета Универзитета у Београду

## Апстракт

У контексту изласка из вишегодишње изолације од светских развојних токова и сложених друштвених трансформација у периоду после 2000. године, Србија се опредељује за иницијацију процеса интеграције у Европску заједницу. Вођен изјавом Маркуса Делакора<sup>100</sup> из немачког Института за европску политику: „Ако Србија жели да се интегрише у ЕУ неопходно је да значајно повећа своје интерне капацитете, а тај процес је могуће почети едукацијом...“, тадашњи директор Урбанистичког завода Београда, проф. др Владимир Маџура дипл.инж. арх, професор на Грађевинском факултету Универзитета у Београду, иницира Програм перманентног образовања за све запослене Урбанистичког завода Београда. Полазећи од става да у времену сталних и брзих промена једном усвојена знања брзо постају застарела и убрзо након тога и реално неупотребљива, у Урбанистичком заводу Београда, почетком 2001. године, почео је са радом Програм перманентног образовања. Обзиром да процеси интеграција изискују способност кадрова да са једне стране разумеју и прате европска устројства, а са друге, сходно домаћим условима, развијају своје модалитете рада, Програм перманентног образовања у Урбанистичком заводу Београда организован је из потребе да се унапреди теоријско-сазнајни, стручно-практични и организационо-технички ниво запослених у Заводу. Циљ овог Програма био је подизање продуктивности рада и квалитета решења у односу на актуелни правац друштвеног развоја и тежње за укључењем у светске друштвене токове, као и подизање прецизности и поузданости планова са занатског и техничког становишта, блиско европским стандардима. Сходно томе, у оквиру Програма перманентног образовања Урбанистичког завода Београда, са посебном пажњом

развијана је интензивна међународна сарадња, у складу са стратешким интересима. Успостављање интерактивне међународне сарадње експерата делом је засновано на већ започетим пословима, а делом на отварању нових пословних позиција. Оне су реализоване кроз разноврстан и разуђен програм рада који је подразумевао организацију: радионица; предавања; курсева унапређења знања; стручних путовања у иностранство; изложби; издавања стручних публикација; сарадње са иностраним ресорним институцијама и службама, факултетима и међународним студентским асоцијацијама и друго. У ове активности били су укључени бројни ресорни експерти и институције из земље и иностранства.

Садржај презентирани у овом поглављу представља извесну реминисценцију на овај пионирски и и даље веома актуелан подухват, сада са дистанцом од скоро две деценије. Основ предствалају радови објављени и презентирани по завршетку Програма перманентног образовања, на националним стручно-научним скуповима одржаним у Крагујевцу и Аранђеловцу 2002. године<sup>101</sup>

## Увод

*“Перманентно се образовати, значи одржати се у времену.”*

*Проф. Др Драгомир Филиповић*

Значај правовремених информација и адекватних знања и вештина као средстава за бољи рад предузећа, нарочито у јавном сектору свакодневно расте, како у време деморктаизације и либерализације српског друштва са почетка овог века, тако и данас. Нови друштвени услови изискују увек изнова нове начине рада, а тај импут друштвеног окружења код нас, од 2000-их година до данас, је екстремно инваријантан у сваком погледу. Већина савремених пословних процеса захтева разноврсна знања и вештине. Више није тако очигледно која је то експертска област ингерентна за решавање неког одређеног проблема, као што су проблеми урбаног развоја. Савремени пословни системи морају да функционишу у контексту на који утичу многи фактори. Највећи стратешки изазов са којим се сусреће једно савремено предузеће јесте да у мору информација открије, усвоји и имплементира такво знање које му на најадекватнији начин омогућава сагледавање будућих захтева и задатака, а у светлу што ефикаснијег и ефективнијег упошљавања пословних ресурса и са циљем што квалитетније реализације радних процеса. Када је у питању планерска агенција са више деценијском традицијом обављана ове комплексне професије и то на позији водеће не само у Београду, већ и на националном нивоу, као што је Урбанистички завод, овај задатак предствала посебан изазов.

## Мотиви за покретање Програма перманентног образовања

Бројна истраживања посвећена су феномену експетског знања. Експертно знање „јавља се у уским, специјализованим областима и експерти се издвајају по способности да у различитим ситуацијама брзо препознају обрасце на које одговарају примереним поступцима“<sup>102</sup>. Експерти користе хеуристику да би сузили простор могућих решења проблема, уз способност експликације метода решавања, они „перманентно сакупљају своја знања, не само из уџбеника и приручника, већ и кроз своја радна искуства: радећи посао стално изнова уз променљив успех“<sup>103</sup>. Међутим, у контексту сталних и брзих промена, једном усвојена знања брзо постају застарела и убрзо након тога неупотребљива у пракси. У покушају да процене периода корисности експерата из области техничких наука, нека ранија истраживања показују да инжењерска знања, уколико се не обнављају и не ажурирају, већ после петнаест година постају неупотребљива. Друге анализе су још ригидније и показују да је употребљивост знања из области грађевинарства и неких других техничких дисциплина већ после десет година равна нули. Из тог разлога, „да би се одржао технолошки прогрес, мора се жртвовати све већи број инжењера, или се мора наћи начин да се њихове вредности продуже“<sup>104</sup>. Посматрано из данашње перспективе, ова истраживања вршена пре скоро шест деценија, дакле у прединформатичкој ери, у овом тренутку само још више поцртавају потребу за перманентним образовањем. Може се само претпоставити колико је у међувремену скраћен период застаревања знања, баш као што је то било у тренутку покретања овог Програма. Дакле, данас чак и више него некад потребно је перманентно ажурирање и иновирање знања, као континуан процес који се остварује у току читавог радног, односно, животног века инжењера урбанисте.

У случају Србије проблем застаревања знања, али и потреба за систематичнијим и перманентнијим ажурирањем знања посебно је наглашена коренитим и сложеним друшвеним трансформацијама кроз које пролази у последње три деценије. Ова потреба посебно је била наглашена почев од деведесетих година прошлог века, у току вишегодишње изолације од европских, односно светских развојних токова, и поново са поновним укључењем почетком 2000. године. Са једне стране, процеси глобализације и вртоглавог технолошко-информатичког напретка утицали су на стварање новог глобалног друштвеног амбијента, у коме се и Србија нужно налазила, без обзира на међународне санкције изолације. Када је у питању планирање и управљање урбаним феноменима, пред урбанистичку струку стављен је задатак укључења у светске друштвене

токове у погледу примене савремених метода и техника рада. Друштвено-економске промене у земљи које развојни курс нашег друштва преусмеравају ка западним либерално-капиталистичким моделима, иделошки супротним од онога који смо имали у доба социјализма, чинило се да враћају урбанистичку професију на сам почетак. Отпочео је процес темељног преиспитивања и професионалне трансформације, почевши од коренитих промена концепта планирања у законском и регулативном оквиру на свим нивоима, а потом и дубоке промене професионалних компетнција, знања и вештина. Процес европских интеграција у који је Србија ушла изискивао је способност свих кадрова који раде у јавном сектору да, са једне стране разумеју и прате европска и светска устројства, а са друге да сходно локалним условима развијају и институционализују нове модалитете рада примерене тренутку. Један од начина који најдиректније помаже оставрењу овог стратешког циља, препознат је у институционализовању перманентног образовања кадрова у свим друштвеним областима, па и управљања и планирања просторним и урбанистичким развојем.

## Концепт Програма перманентног образовања

Спровођење подизања капацитета знања и вештина морао се остварити ефикасно и ефективно. Општи тренд депланификације који је захватио све градове у Србији током деведестих година прошлог века и последична професионална криза урбанистичке струке, иницирала је одлучну консолидацију. Најзначајнији и најзаступљенији вид ажурирања знања представља свакако самообразовање. Међутим, овакав вид „дообуке“ је у нашим условима стабилне социјалистичке професионалне позиције атрофирао и транзиционим условима имао сасвим неизван резултат. У том смислу, јавила се потреба за организованим видом спровођења едукативних позиција освеживања знања за новонастале друштвене услове. Један од најважнијих механизма за превазилажење проблема застаревања знања, који је у светској пракси показао добре резултате, је максимално активно ангажовање радних организација у процесу ажурирања знања својих запослених. На тај начин, образовни процес постаје стални саставни део редовних радних активности, стварајући услове за остварење „перманентности“ професионалних сазнајних процеса који се тако могу лакше усмеравати у оним правцима који су и за радну организацију али и за радника најактуелнији и најнеопходнији. На тај начин долази до „самореализације“ радника и до максимално ефективног радног процеса, односно, до задовољења и личних (појединачних) и пословних (општих, колективних) интереса. Предузеће остварује своје интересе кроз: осавремењавање и иновирање радних процеса; повећање брзине и ефикасности

радних процеса; поузданост и предвидљивост ефеката радног процеса; повећање квалитета финалног производа и услуга; повећање мотивисаности радника за обављање радних задатака. Са друге стране, радник остварује своје интересе кроз: самореализацију; напредовање у служби; повећање сигурности у реализацији радних задатака; лакшу комуникацију са пословним окружењем; повећану мотивисаност за обављање радних задатака<sup>105</sup>.

Полазећи од ових премиса, дакле, схватајући нужност увођења перманентног образовања у пословни систем, у циљу подизања ефикасности и ефективности рада, са потребом да се унапреди теоријско-сазнајни, стручно-практични и организационо-технички ниво компетенција запослених у предузећу, Урбанистички завод Београда је почетком 2001. године институцијализовао ову активност у оквиру унутрашње структуре предузећа формирањем посебног Програма перманентног образовања. У документацији овог програма дефинисано је да овај Програм има стратешке задатке да: 1) перманентно прати рад пословног система и 2) открива оне проблеме и недостатаке који се могу решити или ублажити едукацијом запослених, те 3) ажурно дејствује у правцу отклањања ових недостатака а у циљу побољшања пословног система у целини, 4) перманентно прати иновирање ресорних експертских области у ресорном окружењу, 5) открива и преноси нова знања, 6) обнавља и ажурира „пасивизирана“ знања запослених, 7) прати и анализира и вреднује резултате примене ажурираних и нових знања у радним процесима, 8) оствари флексибилност едукативних процеса у складу са променљивим потребама пословног система и у том смислу 9) брзо, ажурно, интердисциплинарно сервисира како пословни систем у целини тако и његове системске делове понаособ.

### Садржај Програма перманентног образовања

Сет пословних позиција у надлежности Програма перманентног образовања дефинисан је као радно-образовна пракса кроз коју и предузеће и запослени остварују своје интересе. У организационом смислу, у унутрашњој структури предузећа, Програм перманентног образовања постављен је на ниво сектора. У том периоду имао је свега два запослена: директора програма и још једног радника у рангу водећег планера. Оба запослена у програму, као и добар део управљачког кадра Завода, имали су вишегодишње наставно искуство стечено кроз универзитетску праксу, што се показало као кључно како у концептуализацији и припреми будућих програма рада, тако и у реализацији програмских активности. Садржај Програма перманентног образовања развијан је на основу анализе и систематизације тада актуелних узрока

застаревања знања у области урбанизма, који су у датом тренутку препознати као различити, веома комплексни и међурелацијски повезани:

Општи глобални узроци	Локални узроци
темељне промене методологија рада изазване измењеним глобалним друштвено економским условима	промена друштвено политичког и економског система у земљи
значајно заостајање у општем концепту урбанистичког и просторног планирања у односу на окружење	националне политичке и стратешке позиције, регионализиација, регионална интеграција и сарадња
ЕУ законодавство које имплицира коришћење превазиђених техника, метода и модела планирања и управљања урбаним ресурсима, и сл...	промене законске регулативе
дуготрајна, десетогодишња искљученост из међународног експертског окружења	брзе и темељне промене методологија рада изазване наглим технолошким напретком (информатички алати и технологије, сателитско снимање територија, и сл...)
утицаји глобализације на наш друштвени систем	захтеви за „транспарентност“ процеса рада

У складу са дефинисаним стратешким циљевима и сагледаним узроцима застаревљања знања, рад Програма перманентног образовања концепиран је тако да кроз веома широк и разноврстан спектар активности допринесе освежавању знања свих запослених. План рада Програма перманентног образовања Урбанистичког завода Београда подражумевао је рзличите модалитете преношења знања са широким спектром едукативних тема. Тежиште је пре свега стављено на едукативне позиције које унапређују знања и вештине из оних области које се најчешће користе у свакодневној професионалној пракси, као што су законодавство, урбани дизајн, интерсекторска



комуникација, експертски алати у планирању, презентације планова на стручним комисијама, обука рада на рачунарима и сл. Истовремено, настојало се да се постепено уведу и нова знања, методологије и технике рада које до сада нису систематски коришћене у Заводу, или су коришћене према превазиђеним моделима, као што је ИСО стандардизација пословних процедура, пословни менаџмент, методологије економске процене ефеката имплементације урбанистичких и просторних планова, итд.

Посебно фокусирана циљна група Програма перманентног образовања био је млађи стручни кадар Завода. У спровођењу овако планираног програма примењено је више метода и техника преношења знања.

- **Предавања** - приоритетно планирана у тематским, месечним циклусима који би се бавили оним темама које се у времену опште транзиције кроз коју је друштво пролази намећу као најактуелније и најреферентније за систем урбанистичког и просторног планирања. Такође, организована су и предавања у оквиру перманентног циклуса „Слободна катедра“ на којима су се обрађивале теме везане за тренутно актуелне догађаје у Заводу, као што су гостовања експерата из иностранства, презентације специфичних резултата рада или путовања појединих чланова колектива. Од планираног обима од око 80 наставних часова, за све запослене у Заводу организовано је око 70 веома посећених предавања са скоро исто толико предавача-експерата из Завода али и других институција из земље и из иностранства. Ова предавања су била отворена за јавност и изазвала су изванредан одјек у стручној и широј јавности.
- **Радионице и лабораторије** - биле су организоване тако да покрију теме које се тичу унапређења оних практичних знања која се најконкретније могу користити у радним процесима у предузећу, као што су законодавство у планирању, урбани дизајн, интерсекторска комуникација, примена практичних специјалистичких алата у планирању, увођење приправника у пословни систем завода, методе и технике презентације планова итд. Истовремено, овај вид рада био је у функцији успостављања и унапређења међународне сарадње Завода и иностраних ресорних институција (УНОПС, Урбанистичке службе Тоскане - Италија, CITY TO CITY пројект, LEONARDO пројект, MURSUS пројекат, UTN и сл...). Од планираног обима од 11 радионица (од чега пет лабораторија) са око 150 сати (око 200 наставних часова) за све запослене у Заводу, организовано је десет изузетно успешних радионица са иностраним експертима учесницима

и суорганизаторима. Лабораторије су представљале посебан вид едукативног процеса и организоване су у циљу освежавања конкретних практичних знања из оних експертних области које се користе у планирању, а нису свакодневна пракса свих запослених у Заводу. Предвиђено је да рад сваке појединачне лабораторије буде спроведен у току једне радне недеље, кроз четири наставна часа са предавањем и практичним вежбама. Лабораторије су биле пропраћене штампаним практикумима из предметне области. Поред изузетне користи у образовном погледу, један од не мање важних резултата овог вида едукације су остварени веома корисни контакти са представницима бројних иностраних ресорних институција и фирми са којима су договорани даљи модалитети сарадње и услови за њихову конкретизацију.

- **Стручна усавршавања у земљи** - запослени Урбанистичког завода су упућивани на саветовања, конгресе, стручне скупове, посете ресорним институцијама. Циљна група били су запослени којима је тема путовања од значаја за квалитетно обављање тренутног радног задатка у пословном систему завода, посебно уколико таква активност запосленог доноси директан беневит заводу (увођење напредних техника и технологија у радни процес, материјални приход или уштеду, повећање струковног угледа Завода, промоцију резултата рада Завода...). Такође, организована су и масовнија путовања за већи број запослених (стручне екскурзије) у циљу успостављања ширих стручних контаката са ресорним кућама и институцијама у земљи, али и из разлога дубље социјализације радног колектива. Планирани обим од шест до осам путовања са мањим бројем запослених и три до четири стручне екскурзије за све запослене углавном је реализован и битно је допринео унапређењу тимског рада, међусобне комуникације и размене знања и искустава.
- **Стручна усавршавања у иностранству** - у складу са стратешким интересима Завода, а према индивидуалним капацитетима од значаја за овакав вид активности (специфичност положаја и улоге запосленог у пословном систему Завода, специфичност радних задатака запосленог, посебна експертна знања и вештине радника, знање адекватног страног језика ...), запослени из Завода су упућивани на стручна усавршавања у иностране ресорне институције и фирме као и на бројне међународне и домаће стручне скупове и екскурзије. Такође, организована су и масовнија путовања за већи број запослених (стручне екскурзије) у циљу успостављања ширих стручних

контаката посебно са ингерентним иностраним ресорним кућама и институцијама, али и са циљем дубље социјализације људи унутар радног колектива. Планирани обим од око 10 путовања са мањим бројем запослених и три стручне екскурзије за све запослене реализован је.

- **Последипломске студије** - посебна пажња била је усмерена на раднике Завода који су започели последипломске студије, а којих у том тренутку било двадесетак. Похађање магистарских студија и дошколовање у земљи, приоритетно везано за Универзитет у Београду, омогућено је свим радницима Завода који су изразили жељу за овакву врсту едукације а да је то при том у складу са њиховим основним пословним задацима.
- **Курсеви унапређења знања** - организовани су из оних тематских области које су се у досадашњој пракси показале као посебно значајне или као релативно проблематичне у пословном систему Завода, али и из оних области чија се шира примена очекује у непосредној будућности (увођење ИСО стандарда, пословни менаџмент, економска процена ефеката имплементације урбанистичких и просторних планова, обука рада на рачунарима, курсеви страних језика, курсеви посебних знања и вештина од значаја за пословни систем, дактило техника...). У њих су били укључени сви запослени у складу са актуелношћу проблематике курса у односу на конкретне радне задатке које запослени обавља. Од планираног обима од око 15 курсева, према посебним наставним плановима предвиђених курсева сви су реализовани за све запослене у Заводу према потребама запослених и њиховог радног места. Најпре су организовани курсеви унапређења знања и вештина из основних области које су важне за повећање ефикасности рада запослених, као што је коришћење основних информатичких пакета и курсеви страних језика. Потом, у функцији ажурирања знања о савременим информатичким алатима у планерској пракси, организовано је више презентација и обука новијих специјалистичких софверских пакета, од којих су неки први пут стављени у функцију у пословног система Завода (ACAD, MapINFO, Project Manager, PTVISUM, ARC+ итд.) а које је похадјало више од трећине запослених.
- **Јавне изложбе радова** - ова позиција подразумевала је разноврсне активности Програма перманентног образовања - од организовања међународних изложби у репрезентативним изложбеним просторима града, преко организације и реализације изложби мањег

обима и значаја у просторијама Завода, све до реализације изложбених презентација резултата рада Завода на значајним струковним манифестацијама у земљи и иностранству. У просторијама Завода организоване су две изложбе, од којих је једна била међународног карактера, под називом „Архитектура и урбанизам Беча”. Осим тога, Завод је усталио праксу успешних професионалних наступа у оквиру Урбанистичког салона урбанизма у Нишу на којем је добио веома запажена стручна признања.

- **Публикације** - за потребе подршке процесу перманентног образовања запослених у Заводу, урађен је низ практикума који су покривали оне радне позиције које су стратешки важне за радни процес у Заводу, али и оне елементе тог процеса који не спадају у стандардна рутинска знања урбаниста планера, а користе се у планерској пракси. Такође, предвиђено је (опционално) да се циклуси предавања, посебно они који се завршавају округлим столом накнадно пропрате кратком садржајном публикацијом. Комплетан низ публикација произведених у току рада Програма перманентног образовања систематизован је у обимну публикацију *Урбанистички завод за почетнике*.
- **Анкете** - за потребе систематске организације и праћења резултата и ефеката рада Програма перманентног образовања спровођене су систематичне анкете свих запослених у Заводу (опште и посебне анкете). Имале су за циљ формирање релевантне базе података за све запослене у Заводу. На основу анализе ових података калибрисана је радна стратегија Програма перманентног образовања у односу на пословни систем Завода у целини. Спроведене су и опсежне анкете запослених у Заводу са питањима која су се тицала ефеката Програма перманентног образовања. Показало се да су активности везане за овај Програм изазвале веома повољне реакције код запослених, што се дало уочити и у конкретним резултатима у функционисању пословног система.
- **Сарадња са академијом** - традиционална пракса Завода је била да на разне начине сарађује са ресорним факултетима, студентским институцијама и асоцијацијама из земље и иностранства, у циљу давања конкретне експертске помоћи у њиховим едукативним програмима. У складу са могућностима пословног система, уз организацију и координацију Програма за перманентно образовање, и у наредном периоду, планиран је наставак ових активности Завода, што је и реализовано доприносећи промоцији резултата свога рада у ширем окружењу.

## Међународна сарадња у оквиру Програма перманентног образовања

У оквиру Програма перманентног образовања Урбанистичког завода Београда са посебном пажњом развијана је интензивна међународна сарадња. Мотиви су били утемељени у актуелним процесима интеграције Србије у европске токове, као и у регионално признатој позицији града Београда као извора компетитивне и иновативне праксе. Сходно општим друштвеним стратешким интересима, за овакво деловање Програм перманентног образовања добија огромну помоћ и разумевање тадашње градске управе. Као институција која је својом делатношћу директно укључена у важне друштвено-економске процесе усмеравања и управљања просторним и урбаним развојем Београда као престонице Србије, и са израженим високом степеном одговорности у односу на своју улогу водеће планерске агенције која сервисира јавни сектор, Урбанистички завод Београда имао је за циљ да максимално квалитетно обавља своје задатке сходно тренутним условима, али и да створи потенцијал и услове за брзо реструктурирање свог пословног система у контексту нових друштвених околности (институционалних и законских оквира који се очекују), као и да својим експертним деловањем утиче на њихово формирање. У том смислу, сматрало се неопходним остваривање интензивне међународне сарадње, посебно на нивоу европског региона. Успостављање интензивне међународне сарадње имала је три основна циља: упознавање са иностраним концептима, методама и техникама урбаног планирања и управљања; преношење искустава колегама из иностранства о нашем дисциплинарном деловању; интерактивна размена знања, мишљења и ставова о могућим начинима решавања актуелних проблема из домена урбанизма. Резултат овакве врсте сарадње огледала се у унапређењу пословног система Завода на бази нових, светски утемељених сазнања, али примерено домаћем окружењу, до активног укључења у глобални дисциплинарни амбијент.

Успостављање интерактивне међународне сарадње експерата у оквиру Програма перманентног образовања, делом је засновано на већ започетим пословима, а делом на отварању нових пословних позиција. Оне су реализоване не само кроз разноврстан програм рада који је претходно приказан већ, што је у општем погледу још важније, и кроз укључење у бројне конкретне међународне пројекте, као што су: *CITY TO CITY*, Београд - Фиренца; *MOLAND* пројект; *UTH* пројект; *LEONARDO* пројект; *MURSUS* пројект; *BRIDGE - Lfeline Danube* пројект. Све ове пројекте подржале су и најважније међународне организације (Европска заједница, Уједињене нације...), али и домаће градске и републичке организације и институције. У свим овим активностима

укључени су бројни експерти и ресорне институције из бројних земаља, ако што су Италија, Аустрија, Немачка, Француска, САД, БИХ, Швајцарска, Израел, итд, заједно са нашим експертима из Урбанистичког завода и осталих ресорних и струковних институција из градског али и ширег окружења. Теме које су обрађиване кроз ове пословне позиције Програма перманентног образовања биле су разноврсне и кретале су се у широком дијапазону од урбанистичког законодавства, преко изучавања различитих концепата и методологија у урбанистичком и просторном планирању, стандардизације рада у пословним системима планерских институција, едукације професионалаца у ресорним дисциплинама до изучавања конкретних процедура, техника и алата у планирању. Тиме је остварен коначан циљ овог дела Програма, а то је потпуно и компетентно укључење Завода у регионалну европску мрежу планерских институција кроз остварење пословних резултата који су потпуно релевантни и компетитивни у тим оквирима.

## Искуство и допринос Програма перманентног образовања за развој Урбанистичког завода Београда

Програм перманентног образовања укључио је све запослене Урбанистичког завода Београда, без обзира на њихов ранг, позицију, или старосну доб. Иако су у почетку његове реализације, постојали очекивани отпори запослених, убрзо су пронађени различити позитивни стимулациони инструменти, који су допринели високој мотивисаности запослених не само да прате предвиђене програме, већ и да активно учествују у предлагању тема и организацији поједних активности. Ефекти ових активности Програма перманентног образовања веома брзо су показали задовољавајуће резултате у редовним пословним рутинама. Порасла је мотивисаност радника за обављање радних активности, повећана је брзина рада у неким од пословних рутина, повећана је интерна радна комуникативност запослених, унапређен је квалитет одређених пословних позиција, повећана је радна компетентност и коначно повећан је углед Завода у пословном окружењу али и јавности. „Способност освајања и искоришћавања знања је кључна за успех. Побеђују она предузећа која остварују најбоље услове за унапређење знања. Друштво и бизнис - сектор базирају се на знању као најважнијој инвестицији“.<sup>106</sup>

Материјални трошкови утрошени за организацију и спровођење Програма перманентног образовања су били више него скромни, и представљали су само мали део укупних трошкова предузећа. Најкрупније финансијске позиције биле су везане за путовања запослених у иностранство, а организацију радионица са иностраним учесницима покривали су готово у целини суорганизатори.

Бројни предавачи за своја предавања нису тражили никакву материјалну надокнаду. Очекивало се ће оваква пракса врло брзо бити замењена комерцијалнијим аранжманима, који ће убудуће значајније оптерећивати буџет Завода. Међутим, оваква пракса настављена је кроз запослене Завода и после престанка рада Програма перманентног образовања.

Свака од наведених позиција Програма перманентног образовања и даље се спроводи и организује у Урбанистичком заводу Београда, али сада изнутра, на иницијативу самих запослених. Уводе се нове теме и нови изазови, а квалитет кадра може се мерити и бројем високо образованог кадра са бројним наступима и објављеним научним и стручним радовима. Тесна сарадња Урбанистичког завода са академијом омогућава нам да и сами, сада из позиције изван, сведочимо о томе са посебним задовољством.

---

**99** Аутори овог текста у време реализације Програма перманентног образовања Урбанистичког завода Београда 2001-2003 имали су следећа звања: Зоран Ђукановић дипл.инж.арх.; Директор Програма перманентног образовања Урбанистичког завода Београда; Асистент на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, Ксенија Лаловић дипл.инж.арх.; Програм перманентног образовања Урбанистичког завода Београда; Асистент на Архитектонском факултету Универзитета у Београду.

**100** Реформатор, гласило запослених у државној управи Србије, 12, 2001, Београд

**101** "Програм перманентног образовања у Урбанистичком Заводу Београда", проф. Др Владимир Мацура, Зоран Ђукановић, Ксенија Лаловић, Сузана Бранковић, Светлана Димитријевић, Процедура, регулација и менаџмент у грађевинарству, симпозијум у Аранђеловцу, збирка радова, Градски завод за експертизацију у Београду, Београд 2002, стр. 219-225, рад објављен у целини; Перманентно образовање у урбанистичким службама и институцијама и процесима регионалних интеграција - искуство Урбанистичког завода Београда, проф. Др Владимир Мацура, Зоран Ђукановић, Ксенија Лаловић, Регионализација Србије и Црне Горе - Пут у интеграцију европског процеса, стручно - научни скуп, радионица радова, Удружење урбаниста Србије, Београд, 2002, стр. 311-318, рад објављен у целини.

**102** Brachman R.J., 1983, What are expert systems?, in Building expert systems, ed. Hayes - Roth & al., Addison - Wesley

**103** Feigenbaum E.A., McCorduc P., 1983, THE FIFTH GENERATION: Artificial Intelligence and Japan's Computer Challenge to The World, in Building expert systems, ed. Hayes - Roth & al., Addison - Wesley

**104** James Killian odn. Stevan Zelikoff - према Д. Филиповић; Перманентно образовање, суштина и консеквенце; Београд; Култура; 1998, стр.237-238

**105** Програм перманентног образовања у Урбанистичком Заводу Београда, проф. Др Владимир Мацура, Зоран Ђукановић, Ксенија Лаловић, Сузана Бранковић, Светлана Димитријевић, Процедура, регулација и менаџмент у грађевинарству, симпозијум у Аранђеловцу, збирка радова, Градски завод за експертизацију у Београду, Београд 2002, стр. 219-225, рад објављен у целини.

**106** Министарство за будућност; Влада Републике Србије; Агенција за унапређење државне управе; Београд, фебруар 2002.



# СТВАРАЈУЋИ КУЛТУРНО ДОБРО: ПЛАНОВИ УРБАНИСТИЧКОГ ЗАВОДА БЕОГРАДА

др Злата Вуксановић-Мацура, дипл.инж.арх.  
Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ, Београд

маст. Ангелина Банковић, историчар уметности  
Музеј града Београда, Београд

## Увод

Урбанистички завод Београда у 2018. години, када настаје овај текст, обележава седам деценија постојања. Једна од његових најважнијих и најпрепознатљивијих активности јесте израда урбанистичких планова Београда. Те планове су карактерисали различити нивои детаљности, просторни обухвати, теме и садржаји, мотиви због којих су иницирани, године настанка, време израде и трајања, законски оквир у коме су креирани и процедуре према којима су усвајани, квалитет решења, као и утицај који су оставили на развој планираног простора. Израђивали су их бројни тимови, знаменити урбанисти и звезде српског и југословенског урбанизма, али и људи чиновничког менталитета. Некада су били цртани руком у разним техникама (туш, летрасет, летратон, боја) на различитим папирима (паус, транспарент, озалид, хамер, астралон), а често су их пратиле просторне представе у виду модела габарита, детаљних макета или перспектива. Новији планови, осим аналогног имају и дигитални формат и настају уз помоћ различитих компјутерских програма. У периоду од 70 година у Заводу је настало преко 1.000 урбанистичких планова.<sup>107</sup> Број који изазива дивљење, поштовање и пажњу. Истовремено, то је број који провоцира питања: Где су ти планови данас? Какав је њихов статус? Да ли постоје?

Данас, као и претходних година, у домаћој средини, присутна је пракса да се урбанистички планови сматрају важним само док су „на снази“, док не буду замењени неким новим. Након тога, као „неважећи“, „превазиђени“ или „застарели“ остају изван интереса и без бриге институција које су их израдиле или усвојиле, али и изван фокуса установа које су задужене за чување и бригу о документима насталим радом државних и управних органа и организација. Проучавајући историју урбаног планирања Београда и градова у Србији,

што је подразумевало и трагање за разноврсним плановима, цртежима, скицама, макетама, конкурсним радовима, текстуалним образложењима, објашњењима, одлукама, уговорима, писмима – суочавали смо се са бројним тешкоћама у проналажењу изворне грађе, јер је сачувана у фрагментима, често затурена, чак уништена или бачена као стара хартија.<sup>108</sup> Слично је искуство и других истраживача. О једном скорашњем говори архитекта Владимир Кулић. У нашој преписци поводом приказивања Генералног плана Београда из 1950. године на његовој коауторској изложби у Музеју модерне уметности (МоМА) у Њујорку, он констатује: „радећи на изложби, и мени је постало јасно како се не води рачуна о урбанистичком наслеђу.“<sup>109</sup>

Овај текст, надовезујући се на раније иницијативе и залагања његових писца,<sup>110</sup> представља својеврстан апел запосленима у градској управи и институцијама, локалним властима, урбанистима, архитектама, историчарима уметности, академској и научној заједници, као и запосленима у установама културе, да своју пажњу усмере и ка важности и неопходности чувања урбанистичких планова као културног добра које сведочи о многоструким аспектима развоја, планирања и постојања наших градова, а овде говоримо о Београду, те да предузму благовремене акције и мере за њихову институционалну заштиту, како би били сачувани за будуће генерације.

## Кратак историјат урбанистичких планова Београда

Почетак савременог урбанистичког планирања у Београду је повезан са догађајима из прве половине 19. века, прецизније 1841–1842. године. Тада су кнез Милош Обреновић, а затим и његов син и наследник, кнез Михаило, ангажовали инжењере да израде планове са уцртаним регулацијама за подручја која су се налазила изван вароши у шанцу у којој је у то време још била Отоманска управа.<sup>111</sup>

По одласку турског становништва и војног гарнизона из београдске вароши и тврђаве, те и са постепеним стицањем независности земље, настајали су и урбанистички планови који су били основа за трансформацију градског ткива у духу и форми европских градова. Међу првима је био план из 1867. године насловљен Стари Београд (део у шанцу) како сада постоји и како би био регулисан,<sup>112</sup> инжењера Емилијана Јосимовића, који ће често у литератури бити називан и „првим српским урбанистом“. Наредни је био План вароши Београда из 1891. године који потписује инжењер Јован Смедеревац.<sup>113</sup>

Следећи предлог, насловљен Пројекат за улепшавање вароши Београд, стигао је 1913–1914. године од Албана Шамбона, белгијског архитекте француског порекла,

који је у Србију дошао највероватније на позив краља Петра I Карађорђевића.<sup>114</sup> Мада се често помиње као први генерални план Београда, треба подсетити да га Београдска општина никада није усвојила. По завршетку Првог светског рата, уследио је Генерални план из 1923–1924. године, престонице новоформиране Краљевине СХС/Југославије, чији је водећи аутор био Ђорђе Павлович Ковалеvски, инжењер и урбаниста руског порекла.<sup>115</sup> У периоду између два светска рата настао је и Нацрт Генералног регулационог плана из 1939, чију израду су водили Ковалеvски и општински архитекта Даница Томић-Милосављевић.<sup>116</sup>

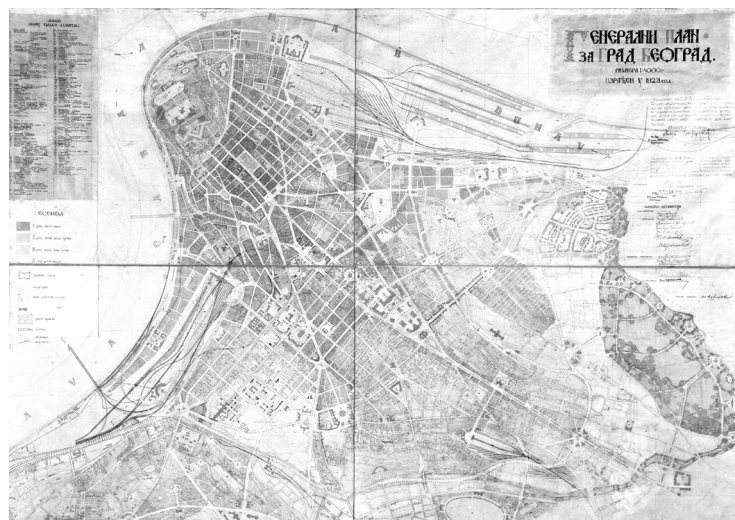
Током овог времена настао је и знатан број регулационих планова, који су обухватили шире или мање делове града, као и парцелационих планова који су углавном регулисали већа појединачна имања.<sup>117</sup> Израда генералних, регулационих и парцелационих планова од краја 19. века је прешла из надлежности државних на општинске службе. Тако је и израда планова постала део редовних активности служби у оквиру Општине града Београда. Прво је то био општински Одсек за катастар, затим Одсек за регулациони план унутар Катастарског одељења, да би 1940. године био формиран и засебан Урбанистички одсек који, на изванредан начин, представљао зачетак самосталне урбанистичке службе унутар београдске администрације и самоуправе.

Од претходно наведених планова у Урбанистичком заводу се налази изузетан примерак једног листа, у боји, Генералног плана Београда из 1923–1924. године.<sup>118</sup> На плану се налазе потписи његових аутора, чланова Комисије и Бироа за израду Генералног плана, као и печати и потписи двојице надлежних министара, из Министарства грађевина и Министарства унутрашњих дела. Не зна се како је и када овај документ доспео у Завод. На иницијативу једног од аутора овог текста, Завод је 2010. године извршио стручну конзервацију плана, урадио га, ставио под заштитно стакло и изложио у холу своје зграде.<sup>119</sup>

Поред тога, вредно је поменути да се, из овог периода развоја урбанизма Београда, у Урбанистичком заводу налази и оригиналан примерак Генералног регулационог плана Града Земуна, који је 1929. године израдио Ђорђе Шуица.

### Планирање града у Урбанистичком заводу

По завршетку Другог светског рата, са изменом друштвеног и политичког система, дошло је и до значајних промена у приступу планирању градова и третману урбанистичке струке. Оне су свакако биле део глобалних дешавања у Европи и свету, проистеклих из потребе за обновом



Слика 1: Генерални план Београда израђен 1923, одобрен 1924. године, налази се у Урбанистичком заводу Београда. Снимак из 2010. године, пре конзервације (власништво: Урбанистички завод Београда, фото: Александра Милосављевић)

ратом разорених градова. Једна од новина у домаћој средини, било је и формирање засебних установа чија је основна делатност била брига о урбанистичком развоју и планирању града, поједностављено речено, израда урбанистичких планова. Крајем 1945. године је формиран Урбанистички институт Народне Републике Србије у коме је радио већи број урбаниста и стручњака из сродних области.<sup>120</sup> Три године касније, крајем 1948, при Извршном одбору Народног Одбора Београда, образована је Управа за пројектовање, а у оквиру ње и Урбанистички завод. Тих првих година по оснивању, глава преокупација Завода била је израда новог генералног плана. Већ 1950. године је усвојен Генерални урбанистички план Београда, који је у многим својим елементима представљао модеран и атрактиван урбанистички документ.<sup>121</sup> Кључна личност и водећи архитекта овог плана био је Милош Сомброски.

Израда генералних урбанистичких планова града је, током свих година деловања Урбанистичког завода, остала једна од његових кључних и најпрепознатљивијих активности. Међу ове планове спада и мало познати Генерални план Београда – Општи приказ стања из 1966. године, чијом израдом је руководио Александар Ђорђевић.<sup>122</sup> Следећи је био Генерални урбанистички план Београда из 1972. године, руководилаца и аутора Александра Ђорђевића и Милутина Главичког.<sup>123</sup> За њим су уследиле Измене и допуне Генералног урбанистичког плана Београда до 2002. године Константина Костића, из 1985. године.<sup>124</sup> У новом, 21. веку, први је, 2003. године, био Генерални план Београда до 2021. године, руководилаца и аутора Владимира



Слика 2: Генерални план Београда из 1950, на изложби *Toward a Concrete Utopia: Architecture in Yugoslavia, 1948–1980*, у Музеју модерне уметности у Њујорку (власништво: Урбанистички завод Београда, фото љубазношћу Владимира Кулића)



Слика 3: Регулациони план Општине Звездара из 1961. године (власништво и фото: Урбанистички завод Београда)

Мацуре и Миодрага Ференчака.<sup>125</sup> Најновији у низу је План генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд (Целине I–XIX), популарно називан Пе-Ге-еР, усвојен 2016. године,<sup>126</sup> за који су његови руководиоци и аутори, Сања Ђорђевић и Весна Радовановић, добили Награду града Београда. Сви ови планови налазе се у Урбанистичком заводу.

Још од времена формирања, преовлађујућа активност Завода била је израда планова који су имали статус „нижег реда“ од генералног. У зависности од закона који је био на снази када су ови планови припремани и усвајани, мењали су се и њихови називи. Именовани су као детаљни урбанистички план, регулациони план, урбанистички пројекат, план детаљне регулације и сл, мада су њихови суштина и садржај углавном остајали истоветни. Обухватили су поједина градска насеља, просторне целине или блокове. Такви су рецимо, Регулациони план за подручје општине Нови Београд, који је израђен 1960–1962. године,<sup>127</sup> или Регулациони план Општине Звездара из 1961. године.<sup>128</sup> Многи планови стављени су ван снаге 2003. године, одлуком о преиспитивању планова, а што је било у вези са усвајањем Генералног плана до 2021. Са усвајањем Плана генералне регулације 2016. године престало је да важи око 150 планова.<sup>129</sup> У архиви Урбанистичког завода, чувају се сви тренутно важећи планови које је ово предузеће израдило, као и део оних који су стављени ван снаге.

Израда макета често је била саставни део стваралачког процеса за многе планове настале у Урбанистичком заводу. Међу најпознатије свакако спада макета урбанистичког решења Новог Београда из 1960-их, овековечена на серији фотографија на којима је посматра Јосип Броз Тито, председник тадашње државе. Помоћу габаритног модела било је проверено и презентовано и решење Детаљног урбанистичког плана насеља Кнежевац–Кијево, који је обухватио терен површине од око 224 ха.<sup>130</sup> Није познато колико је таквих и сличних макета урађено у Урбанистичком заводу. Оно што је, према нашем сазнању, најжалост чињеница, то је да ниједна од њих није сачувана.

Потребно је истаћи да урбанистички план у начелу чине три основне целине: графички прилози, текстуални опис или образложење, као и пратећи материјал. Од чега ће се састојати урбанистички план, зависи од законског оквира и времена у коме је настао. У сваком случају, његову важну компоненту представљају различите радне фазе кроз које се пролазило током израде, као што су конкурсни радови који су му претходили, варијантна решења, концепције и сл. Посебан сегмент чине подлоге на којима је неки план израђен, а оне се могу кретати од катастарско-топографских планова до авио-снимака. Један такав, редак примерак авио-снимка Београда из 1960-их налази се каширан на зиду једне од канцеларија у Урбанистичком заводу. Такав материјал такође има изузетну вредност.



Репродукције неких од поменутих историјских урбанистичких планова, архитекта Драгомир Манојловић је приредио и публиковао у оквиру календара Урбанистичког завода Београда за 2007. годину. Поједини ранији урбанистички планови, које је израдио Завод, фотографисани су 2002. године, чиме је делимично извршено и њихово евидентирање. Стручна и општа јавност имала је прилику да види репродукције неких од њих на изложби *70 година планирања Београда* коју је Завод приредио на Савском шеталишту, поводом обележавања свог јубилеја.<sup>131</sup>

Чињеница је да се од овде представљених девет најзначајнијих београдских генералних планова, шест налази у Урбанистичком заводу. При томе су евидентирани на различите начине, смештени су на различитим местима, са различитим нивоом безбедносних мера и у различитим, углавном неконтролисаним микроклиматским условима, што говори о нестандардизованом поступању са овом грађом. С друге стране, сви урбанистички планови, као и друга документа настала радом Урбанистичког завода, према Закону о културним добрима уживају статус претходне заштите као културна добра настала радом органа управе.<sup>132</sup> Наиме, Закон, поред културног добра, препознаје и културно добро које ужива претходну заштиту, што обухвата све оне творевине за које се претпоставља да би могле да имају посебан значај за културу или историју, али које се још увек не налазе у установама заштите.<sup>133</sup> Због тога је важно да урбанистички планови Београда,

који испуњавају одређене захтеве и критеријуме, буду препознати као културно добро и стављени у оквире заштите, како би, с једне стране, били адекватно сачувани, а с друге, постали доступни широком кругу оних који се баве, проучавају или занимају за историју планирања и, уопште, за урбани развоја Београда.

### Урбанистички план као културно добро и прописи

Закон о културним добрима као културно добро препознаје творевину материјалне или духовне културе од општег интереса. У складу са тим, као и према својим својствима, урбанистички план спада у покретно културно добро које се може класификовати као уметничко-историјско дело или као архивска грађа.<sup>134</sup> Право да одређени предмет или документ прогласе за културно добро имају само надлежне установе заштите, основане од стране државе са циљем да заштите и користе културно добро.<sup>135</sup> Имајући у виду да урбанистички планови настали радом Урбанистичког завода Београда представљају покретна културна добра, установе које су за њих надлежне јесу музеј или архив.<sup>136</sup>

Поред надлежности која је условљена врстом културног добра, односно тиме да ли је оно покретно или непокретно, надлежност се одређује и у односу на територију, па су тако за предмете настале радом Урбанистичког завода Београда надлежни или Музеј града Београда или Историјски архив Београда.<sup>137</sup> Да ли је то музеј или архив, зависи од тога да ли се планови посматрају као уметничко-

Слика 4: Макета решења Детаљног урбанистичког плана насеља Кнежевац – Кијево (Урбанизам Београда 24, прилог 5)

Макета:  
Ivan JOCEV, arh. tehničar

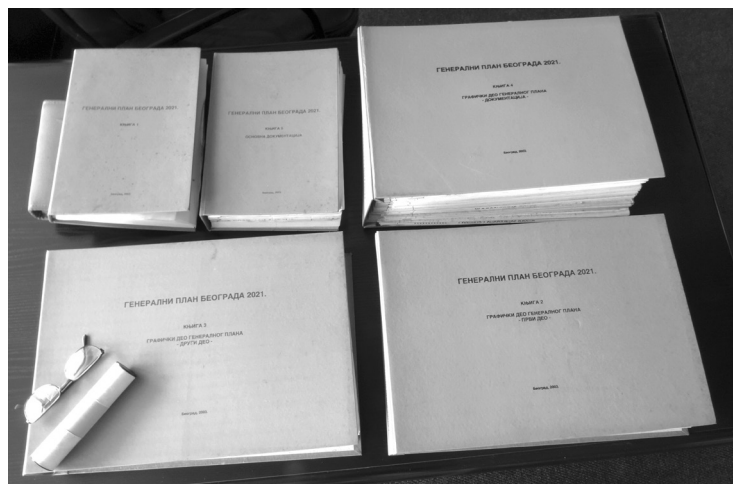




историјска или као архивска грађа. Како архивска грађа обухвата сав документарни материјал од значаја за науку и културу који је настао радом неке државне установе или организације, а уметничко-историјско дело чини предмет, или група предмета, који има посебан значај за упознавање историјског, културног или техничког развојка,<sup>138</sup> може се рећи да јединствени документни попут генералних, регулационих или детаљних планова града представљају уметничко-историјско дело које би требало бити у надлежности музејске установе.

Треба нагласити да Закон о културним добрима препознаје власништво над културним добрима, као и онима која уживају претходну заштиту, а које није искључиво институционално. Иако је најбоље да се такви предмети налазе у установи заштите, где могу бити обрађени, заштићени и представљени на најбољи начин, те у складу са законском регулативном и природом функционисања установе заштите, доступни јавности, они се могу налазити и у власништву физичког или другог правног лица. Закон таквим лицима прописује одређене мере према којима морају поступати када су у питању добра која им припадају, наглашавајући могућност да им иста могу бити одузета у случају непоштовања ових мера.<sup>139</sup> Првенствено, она треба да буду дата на увид установи заштите која ће утврдити да ли треба да имају статус културног добра или не. Такође, да би урбанистички и други планови стекли статус културног добра важно је да испуне одређене критеријуме, као што су историјска, научно-истраживачка или естетска вредност, те време настанка, начин израде и обим сачуваних примерака.<sup>140</sup>

Даљи поступак утврђивања неког предмета за културно добро дефинисан је одредбама Закона.<sup>141</sup> Како је поменуто, тај поступак спроводи надлежна установа заштите, чије стручне службе, или посебно стручно тело које установа формира, процењују да ли предмет има потребне особине. Након тога, установа израђује елаборат у коме се, између осталог, налазе и анализа карактеристика и значаја предмета, предлог за његову категоризацију као културног добра и мере његове заштите. Овај елаборат представља предуслов да се донесе акт, односно решење о утврђивању културног добра који треба да садржи јасно утврђену групу података: опис и време настанка, врсту, место где се налази, мере заштите, име сопственика, као и правни основ према коме држи културно добро.<sup>142</sup> Постоје случајеви када неки од наведених података није могуће утврдити, али то урбанистичком плану, као уосталом ни било ком другом предмету, не одузима културни значај. Решење о проглашењу објављује се у службеном листу, а културно добро се уписује у одговарајући регистар. Проглашењем за културно добро, предмет по правилу остаје у власништву



Слика 5: Генерални план Београда до 2021, усвојен 2003. године (власништво: Урбанистички завод Београда, фото: Владимир Мацура)

ранијег сопственика, али уз обавезу да га чува и третира у складу са његовим статусом и претходно поменутиим законским одредбама.

Установе, предузећа и друге организације могу обављати послове чувања и излагања културних добра која су настала као производ њиховог рада, али у том случају морају у склопу своје установе имати формиран музеј у саставу или музејску збирку. У случају формирања музеја у саставу, за њега мора бити надлежан један или више радника који испуњавају услове прописане законом за запослене у музејима, а који се првенствено односе на адекватно образовање и положен стручни испит. Ако установа изабере да формира музејску збирку, мора се побринути да она буде обрађена и заштићена у складу са Законом о културним добрима, а свако њено излагање мора да одобри територијално надлежна установа заштите.<sup>143</sup>

Прихватање урбанистичких планова као културног добра је од велике важности за град на који се односи, у нашем случају на Београд, јер представља један од кључних аспеката проучавања његовог развоја и очувања идентитета, а у ширем смислу, доприноси очувању заједничког, националног наслеђа. Иако Закон о културним добрима на први поглед може да делује строго, те да се чини да државним установама и другим организацијама намеће низ додатних обавеза, треба подсетити на значај који за сваки народ има његова историја, а која нам је позната само у оној мери у којој је сачувана архивска или историјско-уметничка грађа. Такође, повезивањем и умрежавањем различитих установа, у овом конкретном случају Урбанистичког завода

Београда и надлежног музеја, тј. Музеја града Београда и архива, тј. Историјског архива Београда, омогућило би се једноставније испуњавање одредаба Закона о културним добрима, а мултидисциплинарни приступ евидентирању и обради историјских урбанистичких планова свакако би допринео њиховом квалитетнијем очувању и презентовању.

## Уместо закључка

У великој, свечаној сали у приземљу зграде Урбанистичког завода, у Палмотићевој улици број 30, стоје изложени и у великом формату урамљени графички листови старих генералних планова Београда, израђени 1923–1924, 1950, 1972. и 1985. године. Све су то изузетно значајни планови, који су сукцесивно мењали једни друге и који данас чине историјска документа. Међутим, међу изложеним плановима не налази се и последњи у низу, Генерални план Београда до 2021, који је израђен 2003, а стављен ван снаге 2016. године. Такво поступање према савременим творевинама, одражава често присутан став који постоји и у другим институцијама, а то је да се значајним и вредним чувања сматра само оно што је настало у некој даљој прошлости. С друге стране, у овој конкретной ситуацији, као и у другима, потребно је имати у виду *концепт савременог сакупљања* културно-историјске грађе, који претпоставља да је најлакше прикупити материјал у тренутку у коме је настајао,<sup>144</sup> што је у случају урбанистичких планова одмах по престанку њиховог важења.

## Литература

Београд: генерални урбанистички план 1950. Београд: Извршни одбор Н. О. Београда, 1951.

Злата Вуксановић Мацура, Сан о граду: међународни конкурс за урбанистичко уређење Београда 1921–1922 (Београд: Орионарт, 2015). Вуксановић-Мацура, Злата. Генерални план Београда 1923: компарација планираног и оствареног. Докторска дисертација. Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, 2014.

Вуксановић-Мацура, Злата и Ангелина Банковић. „Урбанистички планови градова у Србији: питање статуса културног добра“. У Летња школа урбанизма, ур. Јевтић Александра и Борко Драшковић (Београд: Удружење урбаниста Србије, 2018): 81–90.

Генерални план Београда до 2021 „Службени лист града Београда“, бр. 27/2003.

Генерални урбанистички план Београда: Београд 2000. Београд: Урбанистички завод града Београда, 1972. „Генерални урбанистички план Београда - Општи приказ - Стање 1966“. Урбанизам Београда 1 (1969): 8–9.

Александар Ђорђевић, „Насеље Кнежевац-Кијево“, Урбанизам Београда 24, прилог 5 (1969): непагинирано.

Јосимовић, Емилијан. Објаснење предлога за регулисање онога дела вароши Београда, што лежи у шанцу. Београд, 1867.

Живковић, Јасмина. „Заштита архивске грађе управне провенијенције у пракси Историјског архива Пожаревац“, у Зборник радова са саветовања Зрењанин, 19–20. септембар 2011. ур. Љубица Будаћ (Нови Сад: Друштво архивских радника Војводине, 2012), 279.

Манојловић, Драгомир. Од пограничног града до европске метрополе, Календар 2007. Београд: Урбанистички завод Београда, 2006.

Мацура, Владимир. Урбано планирање у Србији 19. и 20. века. Београд: Београд пројект и Центар за планирање урбаног развоја, 1983. Midant, Jean-Paul. La fantastique architecture d'Alban Chambon. Bruxelles: Archives d'Architecture Moderne, 2009.

Милатовић, Милка. „Албан Шамбон: Генерални урбанистички план Београда“. ГБ XXVII (1980): 221–235.

Нацрт измена и допуна Генералног урбанистичког плана Београда. Делегатски лист, 11. октобар 1984.

Недић, Светлана. „Урбанистичко уређење Београда од 1886 до 1914“. ГБ XXIII (1976): 175–217.

Owain, Rhys. Contemporary Collecting: Theory and Practice. Boston: MuseumsEtc, 2011.

Регуациони план општине Звездара. Предлог. Београд: Урбанистички завод НО Београд, 1961.

„Регулациони план за подручје општине Нови Београд, који је израђен у Урбанистичком заводу града Београда у периоду 1960–1962. а усвојио га Народни одбор града Београда 1962.“, Урбанизам Београда 1 (1969): 15.

Сомборски, Милош. „Проблем урбанистичког планирања Београда“. У Београд – Генерални урбанистички план 1950. Београд: ИОНО Београда, 1951, 5–10.

Сомборски, Милош. „Развој Београда између два рата“. У Београд – Генерални урбанистички план 1950. Београд: ИОНО Београда, 1951, 40–51.

Stierli Martino and Vladimir Kulić, Toward a Concrete Utopia: Architecture in Yugoslavia, 1948–1980, downloaded <https://www.moma.org/calendar/exhibitions/3931>

Шкаламера, Жељко. „Планови Београда из прве половине XIX века“. Урбанизам Београда 26 (1974): 9–12.

---

**107** Према подацима добијеним из Урбанистичког завода, од 1961. до 2018. године у Заводу је израђено 916 урбанистичких планова, што обухвата генералне и регулационе планове, те крупније урбанистичке пројекте. Број планова израђених у периоду од оснивања 1948. године до 1960, није познат.

**108** Видети, на пример: Злата Вуксановић Мацура, Сан о граду: међународни конкурс за урбанистичко уређење Београда 1921–1922 (Београд: Орионарт, 2015).

**109** Печ је о изложби „Toward a Concrete Utopia: Architecture in Yugoslavia, 1948–1980“, аутора Мартина Стирлија (Martino Stierli), Владимира Кулића и Ен Кејтс (Anna Kats), организованој од 15. јула до 13. јануара 2019. године. Видети: <https://www.moma.org/calendar/exhibitions/3931>. (Имејл преписка од 3.8.2018. између В. Кулића и З. Вуксановић-Мацуре)

- 110** Вуксановић-Мацура, Злата и Ангелина Банковић. „Урбанистички планови градова у Србији: питање статуса културног добра“. У Летња школа урбанизма, ур. Јевтић Александра и Борко Драшковић (Београд: Удружење урбаниста Србије, 2018): 81–90.
- 111** Жељко Шкаламера, „Планови Београда из прве половине XIX бека“, Урбанизам Београда 26 (1974): 9–12; Владимир Мацура, Урбано планирање у Србији 19. и 20. века (Београд: Београд пројект и Цетар за планирање урбаног развоја, 1983), 46–47.
- 112** Јосимовић је план објавио као саставни део своје публикације: Емилијан Јосимовић, Објаснење предлога за регулисање онога дела вароши Београда, што лежи у шанцу (Београд, 1867).
- 113** Једини примерак плана, копија на плавом озалиду, чува се у Народној библиотеци Србије. План вароши Београда, Р 1:5.000, 1891, израдио Јован Смедеревац (НБС, Кр II 808); Више о плану видети у: Светлана Недић, „Урбанистичко уређење Београда од 1886 до 1914“, ГГБ XXIII (1976): 175–217.
- 114** Оригинални цртежи Шамбоновог урбанистичког решења нису сачувани, већ само поједини сегменти који се чувају у Архиву модерне архитектуре у Бриселу. Видети у: Jean-Paul Midant, La fantastique architecture d'Alban Chambon (Bruxelles: Archives d'Architecture Moderne, 2009). Милатовић, Милка. „Албан Шамбон: Генерални урбанистички план Београда“. ГГБ XXVII (1980): 221–235.
- 115** Више о плану видети у: Злата Вуксановић-Мацура, Генерални план Београда 1923: компарација планираног и оствареног (докторска дисертација, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, 2014).
- 116** Мада је често помињан у литератури, то је слабо проучен документ, а оригинална документација о њему је сачувана у фрагментима. Његова најчешће коришћена репродукција налази се у: Сомборски, Милош. „Развој Београда између два рата“. У Београд – Генерални урбанистички план 1950 (Београд: ИОНО Београда, 1951), 49. Један примерак радне верзије плана налази се у Историјском архиву Београда, видети: Вуксановић-Мацура, Генерални план Београда 1923, 54–55.
- 117** Вуксановић-Мацура, Генерални план Београда 1923, 51, 184–199.
- 118** Оригинални графички прилог плана, у боји, налази се у Урбанистичком заводу Београда, док се једна копија на плавом озалиду чува у Музеју града Београда (Ур\_16672).
- 119** Конзервацију плана организовали су секторски директори Зорица Косовић и Миломир Митровић.
- 120** Милош Сомборски, „Проблем урбанистичког планирања Београда“. У Београд – Генерални урбанистички план 1950. (Београд: ИОНО Београда, 1951), 5–10.
- 121** Београд: генерални урбанистички план 1950 (Београд: Извршни одбор Н. О. Београда, 1951).
- 122** „Генерални урбанистички план Београда - Општи приказ - Стање 1966“, Урбанизам Београда 1 (1969): 8–9.
- 123** Генерални урбанистички план Београда: Београд 2000 (Београд: Урбанистички завод града Београда, 1972).
- 124** Нацрт измена и допуна Генералног урбанистичког плана Београда, Делегатски лист, 11. октобар 1984.
- 125** Генерални план Београда до 2021 „Службени лист града Београда“, бр. 27/2003.
- 126** План генералне регулације грађевинског подручја седишта локалне самоуправе – Град Београд (Целине I–XIX) усвојен је на седници Скупштине града Београда 7.3.2016. „Службени лист града Београда“, бр. 20/2016 од 21. марта 2016. Такође доступан на: <http://www.beoland.com/planovi/pgr-beograda/>.
- 127** Регулациони план за подручје општине Нови Београд, који је израђен у Урбанистичком заводу града Београда у периоду 1960–1962. а усвојио га Народни одбор града Београда 1962, Урбанизам Београда 1 (1969): 15.
- 128** Регулациони план општине Звездара. Предлог (Београд: Урбанистички завод НО Београд, 1961).
- 129** Међу плановима који су стављени ван снаге налазе се и они које није израдио Урбанистички завод.
- 130** Александар Ђорђевић, „Насеље Кнежевац-Кијево“, Урбанизам Београда 24, прилог 5 (1969): непагинирано.
- 131** Изложбу је припремио ауторски тим Урбанистичког завода, а одржана је од 30. августа до 20. септембра 2018. године.
- 132** То се односи на целокупну грађу насталу радом државних, управних органа и организација, која због свог историјског значаја за народ и државу, треба да представља приоритет у заштити писаног културног наслеђа. Видети: Јасмина Живковић, „Заштита архивске грађе управне провенијенције у пракси Историјског архива Пожаревац“, у Зборник радова са саветовања Зрењанин, 19–20. септембар 2011. ур. Љубица Будаћ (Нови Сад: Друштво архивских радника Војводине, 2012), 279.
- 133** Члан 4. Закона о културним добрима, „Службени гласник РС“, бр. 71/94 и 52/2011.
- 134** Чланови 2, 23. и 24. Закона о културним добрима.
- 135** Члан 9. Закона о културним добрима.
- 136** Чланови 74, 76. и 78. Закона о културним добрима.
- 137** Члан 98. Закона о културним добрима.
- 138** Чланови 23. и 24. Закона о културним добрима.
- 139** Чланови 30–36. Закона о културним добрима..
- 140** Вуксановић-Мацура, Злата и Ангелина Банковић. „Урбанистички планови градова у Србији: питање статуса културног добра“. У Летња школа урбанизма, ур. Јевтић Александра и Борко Драшковић (Београд: Удружење урбаниста Србије, 2018): 81–90.
- 141** Чланови 49–52. Закона о културним добрима.
- 142** Чланови 50, 52. и 53. Закона о културним добрима. Према члану 52, у поступку утврђивања покретних добара примењују се и одредбе Закона о општем управном поступку.
- 143** Чланови 66–68, 97. и 98. Закона о културним добрима.
- 144** О концепту савременог сакупљања видети: Rhys Owain, Contemporary Collecting: Theory and Practice (Boston: MuseumsEtc, 2011).

# ТРАГОМ ДОКУМЕНАТА: УРБАНИСТИЧКЕ ЛАБОРАТОРИЈЕ МИЛУТИНА ГЛАВИЧКОГ

Јелица Јовановић, дипл.инж.арх.  
Технички универзитет у Бечу

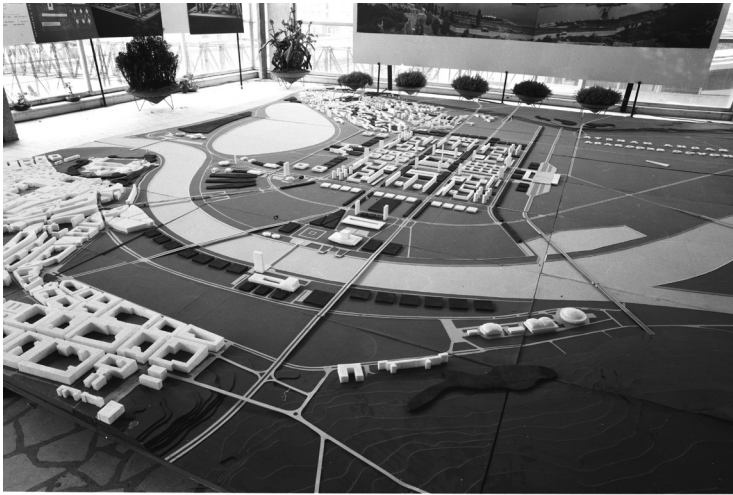
Приликом истраживања у библиотеци Урбанистичког завода Београда током 2017. године, а за потребе обележавања 70 година рада Завода, на светлост дана су изашла два неугледна свежња фасцикли и докумената. Оно што је ове свежњеве разликовало од осталих на полицама јесу иницијали на корицама докумената: GL, а понегде и читав потпис, писаним словима: *Главички*. Међу фасциклама се налазио и документ који је тумачио шта се налази у тим скромним пакетима - списак од 145 наслова ДОКУМЕНТАЦИЈЕ О НОВОМ БЕОГРАДУ коју је Главички предао приликом одласка из Завода за планирање развоја града, Центру за припрему и документацију - октобра 1982. године. Са овог списка од 145 наслова, у библиотеци је пронађено неких двадесетак, махом детаљних планова урбаних блокова и рејона на Новом Београду. Документација која је остала иза главног урбанисте Новог Београда говори доста о његовом животном делу, али то није једина урбанистичка целина којом се Милутин Главички бавио: познато је да је радио на плановима различитог ранга за низ градова у Србији (ГУП<sup>145</sup> Приштине, ГУП Сокобање и ДУП<sup>146</sup> насеља Царине, ГУП Лазаревца, ГУП Суботице, разни планови Чачка и низ других); затим на пост-земљотресним акцијама обнове Скопља и Копаноника и као рецезент за планове за Бар и Улцињ након земљотреса на црногорском приморју 1979. године. Сарађивао је на изради ГУП-ова за Сплит, Загреб, Марибор и Сарајево током 1970-их; руководио израдом ГУП-а Београда 2000; сарађивао на плановима за Централне зоне Београда и уопште планирању центара у Београду. Поред тога, био је ангажован као хонорарни предавач на четири факултета<sup>147</sup> у Србији, стално је ишао на студијске боравке и усавршавања, био активан у друштвено-политичком животу, писао текстове за стручне скупове и публикације али и за дневне новине... *Документација о Новом Београду* нам пружа увид у методологију и свестрани приступ урбанизму и планирању

градова који је Милутин Главички увек примењивао у свом раду, о чему сведоче бројни документи и текстови који су остали после њега, али и сведочанства колега и сарадника. На другој страни, како би се стекао бољи увид у остале пројекте у којима је Главички учествовао, консултована је документација која се налази у Личном фонду Милутина Главичког у Историјском архиву Београда, где се чува најкомплетнија грађа о животу и раду овог заборављеног урбанисте. Због обима грађе, чија је научно-истраживачка обрада у току, у овом раду биће приказани само неки од пројеката у којима Главички учествовао. Међутим, пројекти су одабрани тако да се кроз приказ кључних момената у каријери Милутина Главичког, који је један од наших најважнијих урбаниста, прикаже и развој институционалног оквира у оквиру којег је он деловао и који је свом снагом градио до краја свог живота.

## Пројекат за будућност: човек надвијен над Новим Београдом

Милутин Главички долази у Урбанистички завод града Београда у септембру 1958. године, непосредно пре Архитектонско-урбанистичког конкурса за идејно решење стамбеног комплекса на Новом Београду. На овом конкурс у Милутин Главички је учествовао у тиму заједно са колегама Јосипом Свободом, Душаном Миленковићем, Гаврилом Дракулићем и Јованом Лукићем, који је добио једну од две равноправне друге награде<sup>148</sup>. Након конкурса Милутин Главички улази у „супер-групу“ која се формира од чланова ова два тима (Митић, Ленарчич, Главички и Миленковић) и коју предводи Урош Мартиновић, а која на основу конкурсних решења израђује урбанистички план Централне зоне Новог Београда, и у оквиру њега Блока 21 као полазног урбанистичког модула ове целине. Од тог тренутка професионална каријера Милутина Главичког је неодојива од Новог Београда и - ма који други пројекат да ради - он га ради паралелно са неким од блокова Новог Београда. Већ 1960. године он постаје руководилац сектора Нови Београд у оквиру Урбанистичког завода града Београда, што је позиција на којој се задржава пет година - довољно да се изради, усвоји и стави „у погон“ кључни Регулациони план за подручје општине Нови Београд, према којем је расписан низ конкурса за архитектонско-урбанистичке планове блокова Новог Београда. Касније, Главички постаје помоћних директора Завода и руководилац Сектора за урбанистичко пројектовање (1965-1968) односно планирање (1968-1973), а затим и руководилац Сектора за опште планирање (1973-1974), односно саветник Завода за планирање развоја града Београда (до 1982. године). Док је на овим позицијама, он и ради на плановима вишег ранга, али не напушта Нови Београд: до 1975. године он са својим тимом у својству одговорног урбанисте обрађује и





Слика 1: Модуларна макета Новог Београда и Савског амфитеатра у згради Завода за изградњу Београда на Старом Сајмишту (Спасићев павиљон), фото документација Урбанистичког завода

потписује<sup>149</sup> ДУП-ове блокова 3, 4, 8, 9а, 9б, 11б, 11ц, 30, 33, 37, 38, 45 и 70, затим Месних заједница Блок 22, 23, 28, 29, планове Трећег рејонског центра, ДУП-ове за јавне објекте, паркове и кеј, урбанистичке пројекте за Ауто-пут кроз Београд, а 1978. и за блок 19а.

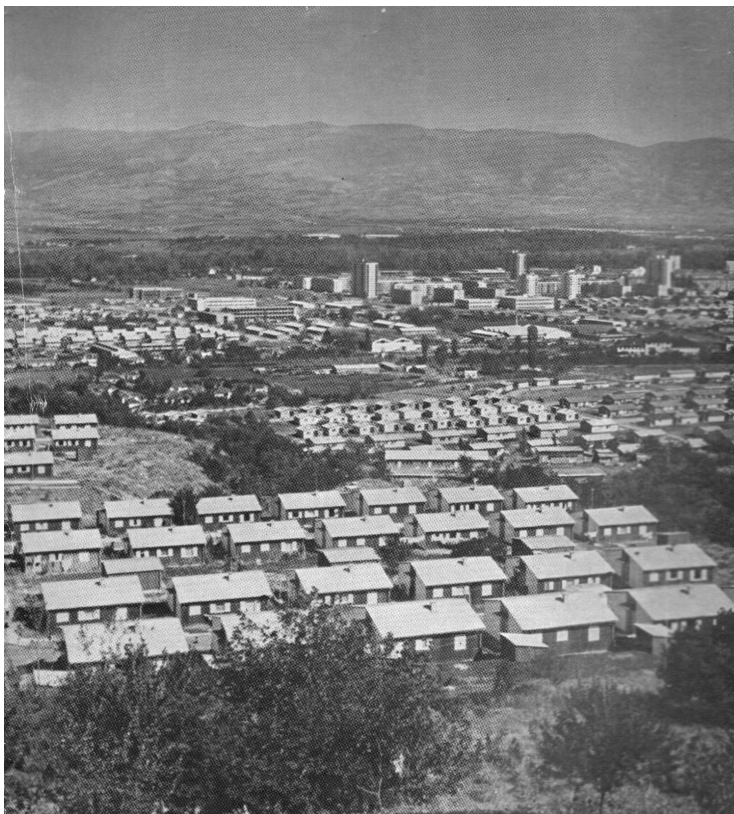
Главички је до у детаље познавао и сам карактер физичке продукције простора - у складу са тадашњим тенденцијама, грађено је већином у полупрефабрикованим и префабрикованим системима, што је пракса која је од средине 1950-их део званичне државне стратегије за грађевинарство, а која је највидљивија на Новом Београду. Од самог почетка свог рада на Новом Београду, Главички га посматра као велику лабораторију урбанизма и стамбене архитектуре велике размере. Становање заузима значајно место у његовој биографији: стручни испит полаже 1959. године за звање млађег инжењера архитектонског смера стамбених зграда, а прво запослење му је било у грађевинском предузећу *Јабланица* у Ваљеву (1956-1958) као помоћник шефа градње, а затим као самостални пројектант. У свом даљем раду, када Нови Београд постаје „град становања“<sup>150</sup> он посебну пажњу посвећује стамбеним садржајима, који му сада служе за „градоградњу“: месним заједницама, стамбеним градским рејонима и самим стамбеним објектима. Пошто је сам начин изградње захтевао одређени плански оквир, који би се могло косити са конкурсном политиком, обавезни део конкурсног задатка је постајала напомена о систему изградње, те се развио *габаритни урбанизам* као метод планирања<sup>151</sup>. Главички стално прати дешавања у сфери становања, те учествује у стручним скуповима на којима

презентује искуства (Новог) Београда. Већ децембра 1963. презентује рад *Неке карактеристике пројектованих стамбених заједница у Новом Београду у периоду 1960-1963*<sup>152</sup>, а каснији радови у овој области указују и на његову планерску филозофију, као и на пут којим се струка креће у промишљању модерних градова: Нова стамбена насеља у постојећим градовима уместо нових градова - неке карактеристике југословенског искуства<sup>153</sup>; Урбанистичко планирање и стамбена изградња<sup>154</sup>; Урбанистичке карактеристике стамбене изградње у СССР<sup>155</sup>. Између осталог, Главички је био и стални члан Међународног савеза урбаниста и регистрован као **експерт Уједињених нација за планирање, урбанизам и становање**.

Током 1980-их, у одређеном тренутку постаје јасно да се због кризе у држави мења и однос према планирању и урбанизму, па последично и становању. У тексту *Нови Београд као предмет истраживања*<sup>156</sup> поводом 35 година Новог Београда, он у мало речи даје прецизни опис онога што ће град изгубити уколико се крене неким другачијим путем планирања. Нови Београд је описао као 35 година организованог и праћеног урбаног градилишта. Чак и по одласку из Завода, он наставља да се бави овом темом, кроз учешће у организовању Међународног конкурса за унапређење урбане структуре Новог Београда и каснији консултантски рад. У једном од последњих докумената које је написао он саставља списак питања за консултанте Радне групе за анализу конкурса за Нови Београд (28.2.1987) где на крају руком додаје: Пољаци би могли да провере решење Булевар Лењина као атрактивне градске улице са обостраним садржајем. Словаци би могли да провере решење дијагоналне историјске осовине. Дакле у две реченице, Главички, из свог богатог искуства и познавања локације, са пуним правом указује на то да су планерске, пројектантске и дизајнерске окоснице првонаграђених решења уједно и њихове слабе тачке. До реализације знамо да није дошло - због промена и кризе у друштву и распада државе, али и зато што је почео да се растаче висококвалификовани стручни кадар.

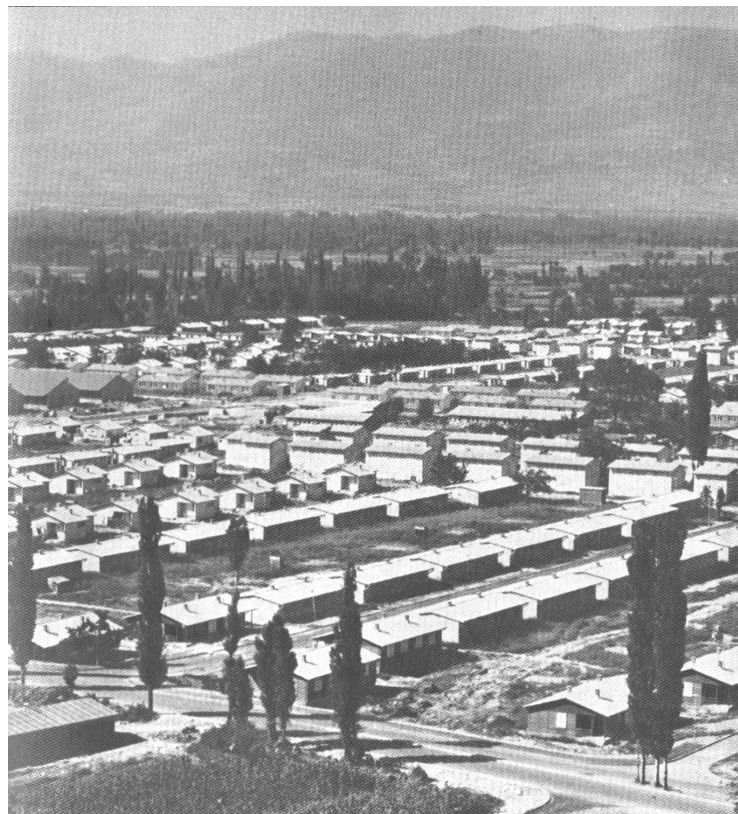
### **Интегрално планирање за све наше градове: солидарност урбаниста и градски ГУП-ови**

Са позиција на којима се налазио, Милутин Главички је имао прилике да руководи изградом далеко већих и сложенијих планских захвата у Београду, попут система центара, ГУП-а Београда до 2000. године, те полагао прелази са размере урбанистичког на размеру просторног планирања. Кроз друштвене и административне реформе, кроз које је земља пролазила током периода од 1950-их до 1970-их, урбанистичко и просторно планирање посматрано је као интегрални део општег друштвеног планирања.



Слика 2: Панорама дела насеља Козле у Скопљу, Хроника солидарности, насловница

Искусном стручњаку попут Главичког, који је свој занат „испекао“ кроз небројене конкурсе и „лагану шетњу“ кроз различите размере - од појединачних објеката, преко урбанистичких пројеката за тргове, затим урбаних блокова и целина, па све до обнове и изградње (нових) градова, овај реформски процес је ишао на руку. Штавише, кроз стално јачање институција, кроз бројне задатке који су им били поверени, читава ова генерација урбаниста има огромно самопоуздање и вешто барата свим алатима струке. Исто тако, добро познаје и умрежена је са извршним властима и привредом, те врло јасно може да види будућност на основу тих увида и да планира простор у складу са тим. Током 1970-их долази до озбиљне сарадње урбанистичких завода у целој Југославији, где свако има да понуди нешто из свог локалног искуства градовима у другим републикама и регионима - Главички тада почиње да интензивно сарађује са заводима у Загребу, Сплиту, Марибору и Сарајеву. Међутим, први озбиљни тест ове сарадње, која заправо спорадично постоји од самог оснивања мреже Завода у послератној Југославији, јесте била обнова Скопља разореног земљотресом 26. јула 1963. године.



Слика 3: Панорама дела насеља Драчево у Скопљу, Хроника солидарности, с. 110

У свом дневнику 26.07.1963. Милутин Главички бележи: „Данас сам сазнао за катастрофални земљотрес у Скопљу“<sup>157</sup>. У том тренутку Главички се налази на годишњем одмору у Сплиту. Већ 31.7.1963. он бележи да је од Јошке (Јосип Свобода, прим. аутора) сазнао да је формиран градски штаб за помоћ Скопљу и да ће и Урбанистички завод Београда добити одговарајуће задатке. Свобода одлази за Скопље и доноси подлоге за насеље Козле за 5.000 становника, које је београдски Завод преузео на себе, па прве скице настају већ у првој недељи августа 1963. године. Истовремено, грађевинска оператива Србије преузима на себе задатак изградње стамбеног насеља Драчево, у којем је требало сместити 10.000 становника са нормативом од 10 m<sup>2</sup> по становнику, до краја 1963. године. На бројним састанцима, који су се низали један за другим током 8. и 9. августа у Урбанистичком заводу и Привредној комори Србије, је договорено да ће се насеље радити од монтажних приземних кућа, „са евентуалним додатком зграда П+2 спрата система Жежел“. Комора и Завод су координисали учешће предузећа из Србије: у планирање су одмах укључени Београдски водовод, Дистрибуција, Дирекција



за путеве и ПИМ (нечитко) због радова на амелиорацији земљишта подложног бујицама. Задатак Републике Србије у том тренутку је санирање објеката у општини Кисела Вода и изградња приградских насеља Козле (5.000 ст. са могућностима за повећање на 7.500) и Драчево (10.000 ст. са могућностима за повећање на 12.000). На нивоу републике се ради организација и координација, а онда се шаљу представници оперативе у Скопље у складу са претходно договореним и испланираним задацима<sup>158</sup>. Предложена је „изградња низова зграда које имају амортизацију од 20-80 година“ и за то су задужени ГП Рад (140 једнособних и 275 самачких станова од дрвета), Трудбеник (200 станова, односно 100 кућа од бетона, двособних), Институт ИМС (850 двособних станова у зградама П+2) и Комграп (све пратеће објекте од Дурисола) - односно, укупно 50.000м<sup>2</sup> стамбеног простора и 3.360м<sup>2</sup> пратећих објеката, чију изградњу координира ИНПРОС. Већ 10. августа пројектанти ових насеља су се запутили до Лесковца (где су формирали базу за рад), одакле су тимови даље упућивани ка Скопљу, како би се упознали са ситуацијом. Планове је требало завршити за око 2 недеље. Насеља Драчево и Козле су предата на употребу 27. децембра 1963. године.

Овај пројекат, како међународне<sup>159</sup> тако и југословенске солидарности, је консолидовао институције, те је и у случају катастрофа које су се касније дешавале (Бањалука, Подгора, Црна Гора, серија поплава током 1970-их), већ постојао спреман модел деловања непосредно после катастрофе, као и модел обнове.

Главички је учествовао и као један од чланова тима београдског Завода (предвођен директором Александром Ђорђевићем), који је био један од четири југословенска тима, у позваном међународном конкурс за урбанистичко решење централног дела Скопља. Касније, почетком 1980-их, након разорног земљотреса на Копаонику, управо Главички руководи Програмом за изградњу и обнову Копаоника, који је основа за његово оживљавање и развој. Након земљотреса на црногорском приморју, Главички ради на рецензијама планова за Бар и Улцињ, што је резултат његовог огромног, дугогодишњег искуства у струци и већ бројних рецензија које је радио. Анализирајући неке од ових докумената, јасно је да нема произвољности у његовом раду, већ све своје идеје и предлоге темељи у одговарајућим прописима и нормативима, које познаје до детаља. У Личном фонду се, обимом сачуване пратеће документације, истиче рецензија коју је Главички урадио за ГУП Сарајева током јануара 1978. године. Одмах пада у очи чињенца да је овај план урађен практично непосредно пред Зимске олимпијске игре 1984. године, те да су неки важни пројекти већ били у фази реализације, а неке је тек требало извести. Такође, ова рецензија се дешава

након усвајања ГУП-а Београда до 2000. године, те и сама осликава ставове и полазишта које је Главички са својим тимом већ усвојио као датост у Београду, а то је широка (делегатска) партиципација различитих сегмената и сектора друштва - који су у његовој методологији активни субјекти планирања.

У својој рецензији Главички истиче позитивне стране плана, али се опширно и детаљно задржава на оним тачкама и сегментима у вези са којима има, према његовим речима, „дозу скепсе“. Пре свега, реч је о роковима реализације и о усклађености са законима и прописима, за чију измену Главички већ у том тренутку зна, па износи резерву у погледу ступања на снагу које може да уследи и тек 1981. године, док се испоштују све потребне процедуре. Затим, Главички износи и своје недоумице у погледу израде Просторног плана регије, који треба да се одвија паралелно са израдом урбанистичког плана Сарајева, јер није убеђен да кадровски капацитети институција могу да испуне тако амбициозна очекивања, те да нису донесене одлуке о носиоцу послова, нити је формирана одговарајућа Интересна заједница - дакле, ГУП претпоставља израду и доношење неке документације, која је у том тренутку чисто хипотетичка. Даље, он наглашава да „активности субјеката планирања (друштвено-политичка заједница и њени органи, радне организације, месне заједнице, СИЗ-ови) и других учесника у процесу планирања (друштвено-политичке организације, друштвено-стручне организације и удружења грађана, друштвена и културна јавност уопште)“ нису добро „методолошки сагледане и лоциране“ те је - планом предвиђен - „пројекат конвергенција“ којих има три, потпуно нејасно како ће се то реализовати, те ко, са ким и због чега „конвергира“. Затим даје и низ појединачних опаски, које указују на низ термилошки, методолошки, те законски нејасних аспеката плана, а посебан сегмент представља његова резерва у погледу изградње великих подухвата „у нашим условима технологије, технике и организације“ (према његовом искуству, ови пројекти трају 10-15 година). Читав текст рецензије ипак одише добронамерним тоном и у први план избија неспорна стручност и огромно знање о свим сегментима реализације једног плана, од најмање до највеће размере, од идеје, до операционализације, изградње и касније употребе.

### **Завршна разматрања: човек (испред) свог времена**

Главички припада генерацији архитеката и урбаниста којима ми данас често завидимо, учитавамо и спочитавамо да су радили оно о чему данашње генерације могу само да сањају. Међутим, када се погледа његов животни пут, потпуно је јасно да је реч о јединственој личности, која је снажни аутор, ангажовани и инволвирани протагониста

свих пројеката у којима је учествовао на било који начин. То су далековиди планови, студије и пројекти, свеобухватног и развојног карактера, дубоко утемељени у реалним потребама друштва. Главички прати дешавања и „источно“ и „западно“ и „северно“ и „јужно“: он похађа курс Планирања нових стамбених насеља у региону Париза (април-јул 1966); у Великој Британији одлази на семинар УН Развојно планирање - нови градови у земљама у развоју (април-јул 1976) као стипендиста програма Техничке помоћи ОЕЦД; у СССР-у одлази у студијске посете пројектантским и производним организацијама за индустријску производњу станова, те обилази градилишта (у склопу припреме за пројектовање и изградњу Блока 28, као члан тима ИНПРОС-а, од 15. маја до 9. јуна 1967); у оквиру пројекта ОЕЦД Управљање градовима он борави у планерским организацијама у Паризу, Лондону, Стокхолму, Лунду, Бону и Хановеру (као члан студијске групе СКГОЈ, 6-19. новембра 1977) Полице у (његовом) Урбанистичком заводу су пуне литературе са свих меридијана и на најразличитијим језицима - али он планира и пројектује за нас, овде. Главички антиципира и надолazeће трендове и промене у струци, те одлази на обуке из основа програмирања и израде датотека још 1972. године - нешто без чега данас не може да се замисли свакодневни рад у професији. Често се о урбанистима прича као о људима који су загледи у будућност. Та будућност не мора нужно да буде нити јасна, нити видљива свима осталима, али они на основу свег материјала који им пролази кроз руке и испред очију могу врло прецизно да ту будућност предоче и поставе базу за промене. Милутин Главички је један од тих наших аутора и стучњака у чијим структурама од пре 50, 40, 30 година ми и данас живимо и користимо. Иако многе њихове идеје и планови нису до краја реализовани, иако то што јесте реализовано ми слабо одржавамо - њихове урбане и регионалне структуре и даље функционишу по њиховим добро испланираним концептима.

## Литература

„ДОКУМЕНТАЦИЈА О НОВОМ БЕОГРАДУ коју је предао арх. М. Главички приликом одласка из Завода за планирање развоја града, Центру за припрему и документацију - октобра 1982. године“, Урбанистички завод Београда.

Лични фонд Милутина Главичког, Историјски архив Београда (скраћено: ИАБ).

Архитектура урбанизам, бр: 2, 32, ванредни број Будућност Новог Београда. Београд: Орган Савеза друштва архитеката и Савеза друштава урбаниста Југославије, 1960, 1965, 1987.

Благојевић, Љ. (2007), Нови Београд, оспорени модернизам. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Завод за заштиту споменика културе града Београда, 2007.

Група аутора: Милутин Главички архитекта - урбаниста. Београд: Урбанистички савез Србије и Градски секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине, 1990.

Малеш, Ч. (ур.) (1965): Хроника солидарности. Београд: Новинско-издавачка установа Београдска недеља.

Симпозијум Будућност Новог Београда. Београд: Друштво архитеката Београда, 1986.

Стојановић Б., Мартиновић У. (1978): Београд 1945-1975 - Урбанизам Архитектура. Београд: НИРО Техничка књига.

Тридесетпет година изградње Новог Београда. Изградња 11-12/83. Београд: Савез грађевинских инжењера и техничара СР Србије, Савез друштава архитеката Србије, Савет за грађевинарство Републичке привредне коморе СР Србије, 1983.

Мрдлуљаш, М., Кулић В. (ур), (2012). Unfinished Modernisations Between Utopia and Pragmatism. Загреб: Удружење хрватских архитеката.

---

**145** Генерални урбанистички план.

**146** Детаљни урбанистички план.

**147** Архитектонски факултет, хонорарни асистент у настави на Катедри за урбанизам (1962-1965) и повремени гостујући предавач на разним предметима и семинарима; Факултет организационих наука у Београду, гостујући предавач по уговору на предмету Основи самоуправног планирања 1979-1981; Економски факултет Универзитета „Светозар Марковић“ у Крагујевцу, гостујући професор на предмету Институционална организованост на специјалистичком курсу Просторно планирање у систему планирања развоја, школске 1979/80. године; Група за просторно планирање Одсека географских наука на Природно-математичком факултету у Београду, организација праксе за студенте 3. и 4. године у Заводу за планирање, 1980-1982.

**148** Другу је добио тим у саставу Леонид Ленарчич, Милосав Митић, Иван Петровић и Михаило Чанак.

**149** Аутори урбанистичких решења су победници на конкурсима који су расписивани током година, али документацију са параметрима би припремао Урбанистички завод, а након одабира победничког решења, Завод би израђивао Детаљни урбанистички план у сарадњи са (прво) награђенима на конкурс. То је конкурсна пракса (по правилима и препорукама Међународне уније архитеката УИА) која је као принцип постављена већ са Централном зоном Новог Београда и Блоком 21.

**150** Благојевић

**151** „Габаритни урбанизам“ подразумева метод планирања којим се, кроз детаљне урбанистичке планове, задају параметри архитектуре, који практично дефинишу габарит објекта. Један од најчувенијих примера оваквог урбанизма су блокови 61-64, за које је Јосип Свобода израдио ДУП, а онда је расписан конкурс на којем су победили Миленија Марушић, Дарко Марушић и Милан Миодраговић, који су своју архитектуру „уклапали“ у претходно задате габарите.

**152** Реферат на Саветовању Урбанистичког савеза Србије „Искусва у програмирању и пројектовању стамбених заједница“ 16.12.1963.

**153** Саопштење у оквиру курса на Лондонском универзитету „Развојно планирање - нови градови у земљама развоју“, Лондон, јул 1976.



**154** Излагање на Саветовању у Скупштини СР Србије 02.03.1979., публиковано у оквиру издања „Теме дана, станови - актуелна питања о стамбеној изградњи и становању“, Републички секретаријат за информације.

**155** Консултативни састанак у Југословенском грађевинском центру на тему „Нова достигнућа у пројектовању и грађењу монтажних стамбених зграда у СССР“ 26.10.1967. Јако је значајно напоменути да Главички у овом тренутку ради на ДУП-у Блока 28 на Новом Београду, за који је тражена техничка помоћ Уједињених нација и сарадња експерата из СССР-а, који су радили на крупно-панелим системима. У овом случају је одабран систем Југомонт који је радила по лиценци ГП Хидроградња из Чачка, а који је требало технички унапредити.

**156** Изградња 11-12/83, стр. 5-11.

**157** ЛФ Милутина Главичког, ИАБ, Документа из делатности, дневници рада, ф. 16//19. Главички је рођен у Тетову 25.11.1930. године, а у Тетову и Скопљу завршава основну школу. Његова мајка, Рахела Галевска Главички, је била пореклом из породица Галевски и Читкушевих из Скопља, тако да Главички тесно повезан са Македонијом и вероватно у том тренутку има на уму и своју фамилију која је могла бити угрожена.

**158** Од оперативе су предложени следећи заступници: из Београда и Смедерева се предлажу заступници ИНПРОС-а, из Војводине ГП Неимар из Новог Сада, из Краљева (+ Т. Ужице, Ваљево, Крагујевац) заступник је ГП Каблар, из Ниша (+ Лесковац, Светозарево, Зајечар) заступник је ГП Грађевинар, и додатно предузећа Монтинвест, Партизански пут, Планум, Мостоградња.

**159** Пројекат Уједињених нација за обнову Скопља је служио као пилот-пројекат и модел за касније реаговање у ситуацијама природних катастрофа. Видети: Tolic, I. Japan looks West: The Reconstruction of Skopje in the Light of Global Ambitions and Local Needs, Unfinished Modernisations Between Utopia and Pragmatism, p.219-231 i Tolic, I. (2011) Dopo il terremoto. La politica della ricostruzione negli anni della Guerra Fredda a Skopje, Diabasis.

# MILUTIN GLAVIČKI I SPLIT

dr.sc. Ana Šverko  
Institut za povijest umjetnosti  
Centar Cvito Fisković Split  
asverko@ipu.hr

Generalni urbanistički plan (GUP) Splita iz 1978. godine nije do sada bio tema zasebnog obuhvatnog znanstvenog istraživanja, pa je tako i uloga arhitekta Milutina Glavičkog (1930. – 1987.) u izradi tog plana ostala neistražena.<sup>1</sup> Arhitekt Glavički, jedan od autora Regulacionog plana Novog Beograda iz 1962., bio je pomoćnik direktora Urbanističkog zavoda Beograda od 1965. do 1973., i uz ondašnjeg direktora Zavoda, arhitekta Aleksandra Đorđevića, jedan od rukovoditelja izrade GUP-a Beograda donesenog 1972.<sup>2</sup> Nekoliko dokumenata iz Ličnog fonda Milutina Glavičkog u Istorijskom arhivu Beograda koji ga pak povezuju s GUP-om Splita potaknulo me da njihovim tragom krenem istraživati veze Glavičkog s Urbanističkim zavodom Dalmacije (URBS) u ostavštini te splitske institucije.<sup>3</sup> Uslijedio je tako proces međusobnog nadopunjavanja arhivske građe iz beogradskih i splitskih izvora, iz kojih je proizašao ovaj esej. Ishodište istraživanja jest podatak da je 1971. godine bila ustanovljena Stručna komisija koja je usmjeravala i pratila rad na izradi GUP-a Splita, a jedan od trinaest članova te komisije bio je Milutin Glavički.<sup>4</sup> U tekstu se navode i povezuju pronađeni dokumenti vezani uz njegove aktivnosti na tu temu. No cilj ovog eseja nije samo uvod u istraživanje veza između jednog od najznačajnijih posleratnih urbanista i planera, i splitskog urbanizma 1970-ih godina. Nadam se da će ovaj esej poslužiti i kao uvod u komparativno istraživanje metodologije izrade urbanističkih planova na području ondašnje Jugoslavije, s naglaskom na temama kontinuiranog planiranja, regionalnog grada, prostorne povezanosti putem primarno javnog prometa i alternativnih prometnih rješenja, i napokon, kvalitete svakodnevnog življenja u interakciji s mjestom, koje su danas itekako aktualne, a koje su evidentno zaokupljale Glavičkog. Zato će u ovom kratkom izboru iz njegova djelovanja naglasak biti upravo na tim temama.

Prvi spomen Milutina Glavičkog koji ga povezuje sa izradom splitskog GUP-a nalazim u Biltenu URBS-a br. 3, u kojemu su

sabrane kratke vijesti o djelovanju Zavoda u periodu od srpnja do prosinca 1970. godine.<sup>5</sup> Bilten je pokrenut u prosincu 1969. godine od strane Radničkog savjeta URBS-a, a u devet brojeva kroz osam godina izlaženja u njemu su donošene „sve važnije aktuelnosti iz oblasti urbanizma, a posebno one koje su neposredno značajne za područje dalmatinske regije, grad Split i naš Urbanistički zavod”, kako stoji u uvodnom tekstu prvog broja.<sup>6</sup> Skupština općine Split je na sjednici 16. 11. 1967. godine donijela odluku o izradi GUP-a Splita, a pripreme za njegovu izradu uključivale su i upoznavanje iskustava iz rada na GUP-u Beograda.<sup>7</sup> Naime, odluku o reviziji GUP-a Beograda iz 1950. godine donijela je gradska skupština nešto manje od godinu dana ranije, 30. 12. 1966.<sup>8</sup> Ta je odluka rezultirala kontinuiranim višegodišnjim radom te u konačnici izradom GUP-a Beograda, koji je usvojen 23. 3. 1972.<sup>9</sup> U spomenutom Biltenu br. 3 navodi se kako se izlaganje dotadašnjih rezultata suradnje Urbanističkog zavoda Beograda i američkih stručnjaka na izradi GUP-a Beograda (koje je posredstvom SKGJ organizirano u srpnju 1970. godine za predstavnike najvećih urbanističkih zavoda Jugoslavije) pokazalo veoma korisnim za rad na GUP-u Splita, što je bio povod daljnjim kontaktima između beogradskog i splitskog Zavoda. Radi toga je već 19. 10. iste godine organiziran sastanak u užem krugu splitskih kolega s Milutinom Glavičkim i njegovim suradnicima na temu organizacije, metodologije rada i suradnje te osnovne koncepcije i financiranja izrade GUP-a Beograda, a slijedećeg dana priključili su im se i svi planeri iz Urbanističkog zavoda Dalmacije angažirani na izradi splitskog GUP-a, koji su od beogradskih kolega, uz informiranje o fazama i metodologiji izrade generalnog plana, bili naročito zainteresirani za iskustva u vezi pristupa prometnim problemima.<sup>10</sup> Uz konzultacije s američkim stručnjacima, beogradski je Zavod razvijao metodologiju i modele u suradnji s Jugoslavensko-američkim projektom u Ljubljani, s kojim je i splitski Zavod uspostavio kontakt.<sup>11</sup>

Stručnjaci iz Beograda suočeni sa sličnim pitanjima i dilemama, predstavili su im praktičnu primjenu radnih metoda i modela, iz čega je proizašla odluka da se suradnja URBS-a s beogradskim kolegama u tom smislu proširi i nastavi.<sup>12</sup> I zaista, 18. 2. 1971. Skupština općine (SO) Split šalje dopis Milutinu Glavičkom sa zamolbom da bude član stručne komisije koja bi usmjeravala i pratila rad na izradi GUP-a Splita, čiji je nositelj bio Urbanistički zavod Dalmacije. Poziv mu je uputio Savjetnik za urbanizam SO Split Silvio Dvornik, a u dopisu je navedeno da je u prilogu dostavljen prijedlog metodologije i plan izrade generalnog plana.<sup>13</sup> Te dokumente za sada ne nalazimo u beogradskom arhivu, ali zato u arhivu URBS-a nalazimo radni dokument iz veljače 1971. koji sadrži upravo prikaz metodologije, organizacije i dotadašnjeg rada na planu. Prikaz sadrži slijedeća poglavlja: I. Uvod, II. Metodologija izrade GUP-a, III. Sadržaj plana (1. Prostorni plan, 2. Saobraćajni plan), IV. Obrada i prezentacija, V. Razmatranje i odobravanje, VI. Stručna komisija,

VII. Radna grupa, VIII. Dosadašnji rad na GUP-u Splita.<sup>14</sup> U istom uvezu nalaze se Dodaci: 1. Metodologija izrade faze I. i II., za koju u sadržaju eksplicitno stoji da predstavlja materijal za sastanak Komisije.<sup>15</sup> Metodologija je sadržavala slijedeće točke: 1. Pristupna razmatranja; 2. Analiza; 3. Preliminarne društvene ekonomske studije; 4. Preliminarna istraživanja prostora i pojedinih funkcija grada; 5. Osnovne konstatacije za urbanizaciju prostora; 6. Varijante organizacije urbanog prostora; 7. Vrednovanje varijanti; 8. Javni uvid; 9. Prihvatanje optimalne koncepcije. Naredni dodatak je: Potreba za provođenjem ankete domaćinstava o načinu putovanja (mišljenje prof. Alana Proudlovea), te osnovni podaci o nosiocu izrade GUP-a Splita.<sup>16</sup> U istom svesku se u nastavku nalazi i prijedlog sadržaja knjige I. Generalnog urbanističkog plana Splita. Predviđeno je da knjiga I. sadrži dokumentaciju za izradu GUP-a prikupljenu u toku rada na planu 1965-70. godine, tj. osnovne podatke za područje gradske aglomeracije – Split, Trogir i Omiš koji predstavljaju material za izradu Prostorne koncepcije razvoja šireg područja grada, odnosno za rad na generalnim planovima Splita, Omiša i Trogira.<sup>17</sup>

Glavički pismom od 25. 2. 1971. prihvaća poziv, premda se ispričava zbog nemogućnosti prisustvovanja prvom zakazanom sastanku za 3. 3. jer je imao obavezu sudjelovanja na sjednici Savjeta za urbanizam Skupštine grada Beograda u vezi rješenja beogradskog željezničkog čvora (koje su se održavale redovito srijedom).<sup>18</sup> Bilten 4-5 (siječanj-lipanj 1971. godine) donosi obavijest da je osnovana Stručna komisija za GUP Splita te da je među trinaestoricom članova i Glavički, kao i da su već održana dva sastanka.<sup>19</sup> Komisiji je bila prezentirana dokumentacija koja je potom i publicirana kao 1. knjiga GUP-a Splita.<sup>20</sup> Osim toga, Komisija je prihvatila metodologiju s napomenom o potrebi i mogućnosti istovremene izrade srednjoročnog plana u okviru GUP-a. Također je zaključeno da se GUP treba temeljiti na dugoročnom planu društveno-ekonomskog razvoja grada. No premda je odlukom o donošenju GUP-a Splita bilo predviđeno da se izmjene plana vrše donošenjem srednjoročnih prostornih planova, čime bi se ostvario princip kontinuiranog planiranja, srednjoročni se planovi nisu radili, pa su tako izgrađeni neki dijelovi grada temeljem planskih dokumenata koji nisu bili usklađeni s GUP-om, što je dijelom dovelo do izmjena i dopuna, a zatim i do revizije samih polaznih osnova i metoda izrade plana.<sup>21</sup> U to doba vrijedi istaknuti sudjelovanje djelatnika URBS-a na kongresu Međunarodne federacije za urbanizam i stanovanje (International Federation for Housing and Planning) u Beogradu 6. – 12. 6. 1971., tek kao izdvojenu ilustraciju istraživačkih ambicija, razmjene iskustava i žive stručne djelatnosti splitskih planera i projekatana koju pratimo na stranicama niza „Biltena”.<sup>22</sup> Kongres je okupio više stotina međunarodnih urbanista koji su raspravljali o suživotu novog i starog u gradovima. Jedan od oblika stručnog usavršavanja u URBS-u su bila i javna stručna predavanja, pa je povodom proslave 25 godišnjice postojanja

i rada Zavoda održana serija predavanja o raznim aktualnim temama prostornog uređenja. U drugoj seriji, održanoj od početka listopada do konca 1972., predavanje je održao i Glavički, pod naslovom „Od plana do planiranja (Generalni urbanistički plan Beograda)”.<sup>23</sup> Predavanja su u istom ciklusu održali i prof. David Johnson sa Syracuse University u New Yorku („Čovjekova sredina i urbanizam u SAD”)<sup>24</sup>, dipl. oec. Rajko Rajić, direktor Jugoslavenskog instituta za urbanizam i stanovanje iz Beograda („Istraživačka djelatnost u urbanizaciji Jugoslavije”), dipl. ing. arh. Branislav Krstić, savjetnik za urbanizam u Saveznoj skupštini Beograd („Suvremeni koncept urbanizma i prostornog uređenja”), prof. Branimir Gušić iz Zagreba („Zaštita čovjekove sredine”), prof. Branimir Gabričević s Filozofskog fakulteta u Zadru („Razmatranja o urbanizmu grčkih naseobina na istočnoj obali Jadrana”), te mr. Vladimir Mušić te Marjan Bužan, oba dipl. ing. arh. iz Urbanističkog zavoda Slovenije u Ljubljani („Razgovor o Splitu”).<sup>25</sup>

U časopisu Urbanizam Beograda 4, koji je priređen kao prilog Urbanističkog zavoda Beograda za XV. savjetovanje urbanista Jugoslavije 16. i 17. 10. 1969. u Mostaru, nalazimo esej Glavičkog pod sličnim naslovom: „Od plana ka planiranju”, pa možemo stoga pobliže pretpostaviti i koncept predavanja koje je održao u Splitu. Motiviran revizijom GUP-a Beograda iz 1950. godine, pored pokretanja novih pitanja, on u tom eseju oživljava i ona temeljna: što je to urbanistički plan, za koga i kako se provodi. Pitanje koje ističe u tekstu jest generalno primjenjivo na izradu svakog urbanističkog plana: „Da li je planiranje radni postupak da bi se izradio plan ili je pak plan sredstvo kojim se u određenom trenutku predstavlja određeni zaključak do kojega se došlo tijekom planiranja?”<sup>26</sup> Ubrzane promjene stvari i ljudi koje donosi vrijeme potiču ga na razmišljanje o prilagodbi planerske metodologije ritmu promjena: „opšta slika razvoja naših naselja sve više mora da se prati filmom, a sve manje može albumom fotografija”; „rađeni da pomognu razvoj, (planovi) bivaju uništavani samim tim razvojem”.<sup>27</sup> Promet je, radi intenzivnog utjecaja na transformacije krajolika i na kulturu življenja pritom najočitiiji svjedok posljedica ubrzanog razvoja. Raspravljajući o odnosu između plana i planiranja, on ističe da planiranje ne bi trebalo biti dovršeno kada je dovršen plan: „planiranje nije samo radni postupak da bi se izradio plan, već je ono stalna aktivnost društva dok je plan sredstvo kojim se u određenom trenutku predstavlja i ozakonjuje određeni zaključak do koga se došlo tokom planiranja.”<sup>28</sup> Glavički je urbanističko planiranje shvaćao kao kontinuirani proces koji bi se samo s vremena na vrijeme trebao ozakoniti u vidu plana, što bi značilo da se fokus s „personifikacije budućnosti” u vidu neke određene godine koja se postavlja kao cilj realizacije plana prebacuje na metodologiju neprekidnog planiranja. No Glavički završava esej otvaranjem nove teme, koja sadrži onaj nezaobilazni preduvjet uspješnosti svakog plana, konstatirajući: „Kontinuiranom planiranju potrebni su i kontinuirani planeri.”<sup>29</sup> Jer, kao ključno ostaje pitanje tko će

se gradovima u konačnici baviti. Ma kako god sofisticiranom metodologijom se služili, presudno je tko tu metodologiju primjenjuje i koliko plemenito i temeljito to radi.<sup>30</sup>

Daljnijim pregledom dokumentacije iz Ličnog fonda Milutina Glavičkog nalazimo uz dopis Glavičkom datiran 29. 1. 1974. ugovor o djelu s datumom 23. 10. 1973., za njegovo sudjelovanje u radu Stručne komisije za praćenje rada na izradi GUP-a Splita na sastanku održanom 23. i 24. 10. 1973. godine.<sup>31</sup> Neposredno nakon sastanka, 25.10. 73., Glavički piše promemoriju, očigledno osvrst na rad Komisije, pri čemu upozorava na tri ključna aspekta za planiranje Splita: regionalni pristup, kvalitetu življenja i transport. Prijepis promemorije donosim u cijelosti:

*Kada mi je predloženo da budem član stručne komisije za generalni urbanistički plan Splita to je za mene predstavljalo posebnu čast i zadovoljstvo. Iako nisam splićanin, Split mi je drag iz više razloga – kao turista sam se uvek prijatno osećao u njemu bilo da sam se penjao na Marjan, šetao obalom ili zavirivao u uske ulice unutar Dioklecijanove palate. Kao arhitekta sam se zainteresirao za Split zbog njegovih arhitektonskih spomenika i specifičnog gradskog ambijenta i pejzaža. Split mi je drag i kao grad naprednih ljudi čija je borba za slobodu i progres poznata i pre rata, i za vreme revolucije, i u današnje vreme izgradnje socijalizma.*

*Radom u stručnoj komisiji mnogo bolje sam upoznao Split i njegove najbliže susjede, Trogir i Omiš, stekao nove poznanike i prijatelje i obogatio svoja iskustva kao urbanist-planer. Ono što bi hteo posebno da istaknem je činjenica da je rad na GUP-u Splita, Trogira i Omiša, predstavljao prvi primjer u Jugoslaviji (bar prema mom ličnom uvidu) planiranja razvoja jednog jedinstvenog grada na teritoriju više opština. Smatram da je taj primer za svaku pohvalu i za isticanje drugima koji imaju sličan međusobni položaj (npr. Smederevo, Čuprija i Paraćin). Zasluga za to pripada svakako skupštinama triju opština i kolegama iz Urbanističkog zavoda Dalmacije.*

*Sada kada se privodi kraju razmatranje koncepcije razvoja Splita, Trogira i Omiša, i kada započinje posljednja faza planiranja istoga GUP-a, mogu da ukažem na poseban značaj tri pitanja, odnosno tri pristupa u sagledavanju plana ovog trograda u budućnosti.*

*Prvo što treba istaći je regionalni pristup odnosno sagledavanje uticaja širih prostora na razvoj Splita, Trogira i Omiša, i uloge budućeg grada u okviru Dalmacije, Hrvatske, Jugoslavije i ovog dela Europe. Ovaj pristup nije dovoljan samo kada se radi o turizmu, već i u oblasti privrede, naročito industrije.*

*Drugo pitanje se odnosi na unapređenje čovekove prirodne sredine – namerno izbegavam termin zaštita jer je problem širi od zaštite prirodnih i kulturnih vrednosti već se radi o problemu razvoja kojim se stalno poboljšava, unapređuje kvalitet sredine u kojoj ljudi žive ili*

*treba da žive u budućnosti. Danas je već postalo jasno da se do bolje budućnosti ne dolazi samo putem povećanja dohotka već i putem povećanja kvaliteta sredine. Ova dva puta se ponekad nezgodno ukrštaju i sukobljavaju, ali značaj planiranja i političkog odlučivanja se sastoji baš u tome da se obezbedi sretanje po oba ova puta.*

*Treće pitanje je saobraćaj od čijeg dobrog rešenja zavisi i dobar život u budućem gradu od Marine do Vrulja. U okviru saobraćaja posebnu pažnju zaslužuje javni saobraćaj čijom efikasnošću se može sprečiti nepotrebno korišćenje ličnih vozila i zagušenje odnosno zagađenje ambijenta koje ova vozila prouzrokuju. Pored autobusa i brze gradske željeznice u daljoj budućnosti treba iskoristiti do maksimuma sve mogućnosti koje pruža more za masovan i brz prevoz između stambenih i radnih zona koje su nanizane duž obale.<sup>32</sup>*

Urbanitet Splita je i danas primarno zakočen problemima transporta, a naročito neiskorištenim potencijalom morskog prometa, kao i potencijalom interakcije „trograda” Trogira, Splita i Omiša, odnosno izostankom kontinuiranog iskustva urbanog prostora uspostavljanjem slojevite, primarno zelene javne komunikacije među njima na prigradskom, a zatim i na gradskom nivou. Jednako tako, nusproizvodi urbanizacije i dalje nepovoljno utječu na kvalitetu svakodnevnog življenja u javnom prostoru. Na tu je temu bio upućen apel Urbanističkog saveza jugoslavenskoj javnosti, donesen na osnovu zaključaka Savjetovanja urbanista Jugoslavije u Budvi (22. i 23. 10. 1971.).<sup>33</sup> Upravo kod pitanja kvalitete življenja koje postavlja Glavički, i kojim su se urbanisti obraćali javnosti, dolazimo do izravnog odnosa čovjeka i mjesta: osobnog doživljaja i angažmana stanovnika koji stvaraju i održavaju život grada – na svakodnevnoj razini. Dolazimo do odnosa koji u dobro planiranom prostoru poziva na sudjelovanje u njegovu čuvanju i održavanju. Stvaranje pak uvjeta za kvalitetu toga odnosa, koji se formiraju od nivoa širokoga urbanog konteksta do nivoa pojedinačne urbane situacije, jest ona suštinska i najbitnija zadaća planiranja i projektiranja.<sup>34</sup>

Šest godina nakon donošenja GUP-a Splita, u svibnju 1984. godine, raspisane su “Polazne osnove i metoda izrade za reviziju plana” od strane Urbanističkog zavoda Dalmacije.<sup>35</sup> Jedno od poglavlja odnosi se upravo na „Dileme otvorene za vrijeme izrade i donošenja GUP-a Splita i poslije toga, kao polazna osnova revizije”.<sup>36</sup> Poglavlje je nastalo na temelju primjedbi i prijedloga datih tijekom javnog uvida, koje je razmatrala Stručna komisija za praćenje rada na svim fazama GUP-a, u čijem je radu sudjelovao Glavički. Neke primjedbe, koje je komisija sugerirala za preispitivanje u daljnjoj razradi urbanističke dokumentacije iz razloga što su bile vrijedne pažnje, no ne i posve usklađene s postavljenim konceptom i politikom razvoja grada, pokazale su se do 1984. godine kao jedni od bitnih faktora za reviziju.<sup>37</sup> Čitamo li razloge za reviziju tragom zapisa Glavičkog, vidimo da problematiziraju regionalni pristup, kvaliteta življenja, (javni) transport, kao i pitanja metodologije izrade plana,



odnosno gipkosti plana i kontinuiranog planiranja. To su ona ista pitanja koja je on postavljao u svojim tekstovima, a za koja mi još uvijek tragamo za adekvatnim odgovorima. Suočenje s velikom količinom vrijednih studija i dokumenata kakvo otkriva istraživanje arhiva urbanističkih zavoda na području ondašnje Jugoslavije, pokazuje da nam sistematizacija i analiza tog materijala može pomoći da prepoznamo probleme današnjih gradova, uočimo pogledom unazad gdje se, i zašto, formiralo istinski kvalitetno mjesto, a gdje se prostor izgubio u rascjepu između teorije i prakse. Osim toga, da bismo bili u stanju uspostaviti budući kontinuitet planiranja, potrebno je stalnim istraživanjem uspostavljati i kontinuitet s prošlošću prostora, ali i održavati kontinuitet promišljanja prostora, i tako razvijati osjećaj za njegovu beskraju evoluciju. Zahtjevi za promjenama urbanog krajolika se stalno nanovo rađaju, i upozoravaju nas da treba njegovati logiku, spoznajne metode i procese koji su, zato jer ovise o protoku vremena, unaprijed osuđeni na nedovršenost, odnosno zahtijevaju kontinuitet planiranja, kojeg je Glavički isticao kao smisao svakog urbanističkog djelovanja. Jer, da parafraziram umjetnicu Yoko Ono, urbanizam je glagol, a ne imenica.<sup>38</sup>

- 1** Glavni izvor za istraživanje splitskog GUP-a iz 1978. godine je arhiva Urbanističkog zavoda Dalmacije Split (URBS) pohranjena u Državnom arhivu u Splitu (DAS). Vidi: Dragutin Matošić, Pregled arhiva i dokumentacije Urbanističkog zavoda Dalmacije – Split (URBS) 1947 – 2008, Split, 2012.
- 2** Za osnovne podatke o Glavičkom vidi: Magazin Info 41, Beograd, 2018., str. 19-23. Dostupno na: [http://urbel.com/en\\_GB/news/956/?script=lat](http://urbel.com/en_GB/news/956/?script=lat) (1. 9. 2018). U časopisu Urbanizam Beograda 19, Beograd, 1972., str. 32, nalazi se cjelokupan popis članova tima za GUP Beograda. Dostupno na: [http://urbel.com/uploads/Urbanizam\\_Beograda/UB19.pdf](http://urbel.com/uploads/Urbanizam_Beograda/UB19.pdf) (1. 9. 2018).
- 3** Dokumente iz Istorijskog arhiva Beograda (IAB) poslala mi je kolegica Jelica Jovanović, koja me ujedno i zaintrigirala za ovu temu, na čemu joj zahvaljujem.
- 4** IAB, Lični fond Milutina Glavičkog, III dok iz delatnosti f 11.
- 5** DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.12.: Bilten br. 3, Split, 1970., str. 34.
- 6** DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.12.: Bilten br. 1, Split, 1969., bez paginacije.
- 7** Na temelju te odluke sklopljen je ugovor br. 40/66 između Skupštine općine Split i Urbanističkog zavoda Dalmacije, vidi DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.3.1.143.: GUP Splita, 1. knjiga – dokumentacija, uvodna napomena. No Urbanistički zavod Dalmacije (tada Urbanistički biro) je već koncem 1965. pristupio pripremanju za izradu GUP-a, vidi: DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.3.1.144: GUP Splita, Prikaz metodologije, str. 29.
- 8** Urbanizam Beograda 19, Beograd 1972., Ekspoze Mihaila Švabića, predsjednika Savjeta za urbanizam, str. 4.
- 9** Ibid., str. 1.
- 10** Iz Splita su bili prisutni direktor Urbanističkog zavoda Splita Dragutin Matošić, dipl. ing arh.; Silvio Dvornik, dipl. inž. građ., savjetnik za urbanizam, građevinarstvo i komunalne poslove Skupštine općine Split i Dragutin Sumić, dipl. oec., zamjenik direktora Poduzeća za izgradnju Splita; vidi: DAS, Arhiv URBS-a, Bilten 3, str. 34.
- 11** Jugoslavensko-američki projekt ustanovljen je 1966. godine u cilju istraživanja i osposobljavanja na području regionalnog i urbanističkog planiranja. Iz bibliografije izdvajam: John W. Dyckman & Jack C. Fisher, The American-Yugoslav Project, Journal of the American Institute of Planners, 1968, 34:6, 385-388. U srpnju 1970. godine, na poziv Jugoslavensko-američkog projekta u Ljubljani, grupa američkih kolega posjetila je splitski Zavod i upoznali su se s radom na GUP-u i Regionalnom prostornom planu Splita, vidi: DAS, Arhiv URBS-a, Bilten 3, str. 39.
- 12** DAS, Arhiv URBS-a, Bilten 3, str. 34-35.
- 13** IAB, Lični fond Milutina Glavičkog, III dok iz delatnosti f 11.
- 14** DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.3.1.144. U poglavlju V. Razmatranje i odobravanje, str. 14, navodi se kako se od Stručne komisije se očekivalo stručno mišljenje naročito u slijedećim fazama: na početku, prihvaćanjem metode i organizacije; pri diskusiji o prostornoj koncepciji razvoja grada; pri diskusiji o program i preliminarnom GUP-u.
- 15** Ibid., Sadržaj, str. 22.
- 16** DAS, Arhiv URBS-a, 2.3.1. 144, str. 21-31.
- 17** DAS, Arhiv URBS-a, 2.3.1. 144, bez paginacije. Vidi i časopis URBS 6, Urbanistički planovi i realizacije, Split, 1956-66.
- 18** Sastanak je zakazan u prostorijama na adresi Iza Vestibula 4, gdje su bile smještene prostorije Zavoda, vidi: IAB, Lični fond Milutina Glavičkog, III dok iz delatnosti f 11.
- 19** DAS, Arhiv URBS-a, Bilten 4-5, str. 66-68. Članovi Stručne komisije

uz Glavičkog su bili dipl. ing. građ. Jakša Miličić, predsjednik Skupštine općine Split (predsjednik Komisije), dipl. ing. građ. Silvio Dvornik, savjetnik za urbanizam, građevinarstvo i komunalne poslove Skupštine općine Split (zamjenik predsjednika Komisije), dr. Ivo Petrić, dipl. oec., direktor Instituta za pomorsku, turističku i obalnu privredu Split, dipl. ing. arh. Josip Vojnović i dipl. oec., Dragutin Sumić, kao predstavnici Poduzeća za izgradnju Splita, doc. Ante Marinović-Uzelac, dipl. ing arh. iz Zavoda za urbanizam Arhitektonskog fakulteta u Zagrebu, dipl. ing. arh. Miloš Savić, direktor Urbanističkog zavoda Novi Sad, mr. Vladimir Mušič, dipl. ing. arh., direktor Američko-jugoslavenskog projekta u Ljubljani, dipl. ing. arh. Josip Uhlik, nosilac izrade GUP-a Zagreba, dr. Cvito Fisković, direktor Regionalnog zavoda za zaštitu spomenika kulture Split, dipl. ing. agr. Špiro Gizdić, direktor komunalnog poduzeća „Parkovi i nasadi” Split te dipl. ing. arh. Vladimir Jaman, predsjednik Savjeta za prostorno planiranje i urbanizam pri Komandi VPO-Split.

**20** DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.3.1.143.

**21** DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.3.1.413.

**22** DAS, Arhiv URBS-a, Bilten br. 4-5, str. 61-62.

**23** O cjelokupnom programu proslave 25. godišnjice Urbanističkog zavoda Dalmacije vidi: DAS, Arhiv URBS-a, Bilten br. 8, str. 4-9.

**24** David Alan Johnson, profesor emeritus sa University of Tennessee, Knoxville, diplomirao je arhitekturu te magistrirao urbanističko planiranje na američkom Yale University, New Haven, a 1974. doktorirao regionalno planiranje na Cornell University, Ithaca, NY. Godine 1972. bio je profesor i direktor dodiplomskog programa planiranja na The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs na Syracuse University u New Yorku. Među njegovim radovima izdvajam studiju “Cultural Preservation as an Environmental Protection Problem: An Analysis of Current Policies in Three Yugoslav Cities, Ljubljana, Sarajevo, and Split.” Ljubljana: Urbanistički Institut Slovenija, iz 1973. godine. Dostupno na: <http://web.utk.edu/~djohnutk/> (1. 9. 2018); <https://independent.academia.edu/DavidJohnson137/CurriculumVitae> (1. 9. 2018).

**25** DAS, Arhiv URBS-a, Bilten br. 8, str. 8-9.

**26** Urbanizam Beograda 4, Beograd, 1969., str. 79.

**27** Ibid., str. 80.

**28** Ibid.

**29** Ibid.

**30** Ovo pitanje me i samu motiviralo na pisanje knjige o urbanističkom projektiranju (Grad (ni)je kuća. O dijalogu između novog i starog Splita / Urbanistička predigra, Zagreb, 2016.), primarno namjenjene studentima arhitekture, u nadi da će čitanje poglavlja koja obiluju citatima iz bogate relevantne literature doprinijeti njihovu otkrivanju ljepote i značenja razmišljanja o gradu i brige za njega, te da će im pomoći da krenu u vlastita istraživanja i da stasaju u novu generaciju odgovornih graditelja grada.

**31** IAB, Lični fond Milutina Glavičkog, III dok. iz delatnosti f 11.

**32** IAB, Lični fond Milutina Glavičkog, III dok. iz delatnosti f 10/23. U potpisu promemorije stoji: 25. 10. 1973. / arh. Milutin Glavički / Beograd, Svetozara Markovića 7.

**33** DAS, Arhiv URBS-a, Bilten br. 6, str. 50-53.

**34** Ana Šverko, Grad (ni)je kuća, Zagreb, 2016., str. 207.

**35** DAS, Arhiv URBS-a, sign. 2.3.1.413.

**36** Ibid., str. 60-65.

**37** Ibid., str. 60.

**38** Yoko Ono: “I thought art was a verb, rather than a noun.”

# ARHITEKTURA ZA SVA MJERILA. ZGRADA URBANISTIČKOG ZAVODA GRADA BEOGRADA BRANISLAVA JOVINA

dr.sc. Luka Skansi  
povijesničar arhitekture  
Sveučilište u Rijeci - Filozofski Fakultet

„Moj stav u arhitekturi je osnova i presek, a ne izgled”.<sup>1</sup> S ovim se je riječima Branislav Jovin jasno distancirao od pokušaja svrstavanja njegovog arhitektonskog opusa u stilsku kategoriju beogradskog brutalizma.<sup>2</sup> Ne iz razloga što se u njegovoj arhitekturi ne nalaze teme – tih je uistinu podosta – s kojima je Reyner Banham definirao tendencije engleske i evropske arhitekture pedesetih i šezdesetih godina kao neobrutalističke (*New Brutalist*).<sup>3</sup> Već zato što beogradski arhitekt vidi opasnost u svakom obliku kategoriziranja sa strane povijesti umjetnosti i arhitekture, pa tako i ovog, jer ono automatski reducira čitanje bilo kojeg slojevitog kreativnog i profesionalnog rada, kao što je Jovinov, unutar stilskih i tematskih omologacija.<sup>4</sup> Etiketiranje i omologacija o kojima je riječ, pogodile su generalno jugoslavensku arhitekturu u zadnjim godinama, u svim njezinim različitim tipološkim i tematskim manifestacijama, i s tim će se procesom trebati još dugo suočavati.<sup>5</sup>

Generaciju arhitekata u koju spada Jovin mogli bi nazvati kao „politematska”, i u tom smislu predstavlja možda jednu od zadnjih koja se je suočavala istovremeno sa različitim temama urbanističkog i arhitektonskog projektiranja. *Zgrada Urbanističkog zavoda Beograda i Zavoda za Izgradnju Beograda (1967-1971*,<sup>6</sup> od sada Urbanistički zavod) je tipičan, i u isto vrijeme paradigmatičan i kvalitetan primjer arhitekture te generacije koja je stvarala u Jugoslaviji između pedesetih i sedamdesetih godina, koje su rezultirale iz jednog slojevitog razmišljanja i istraživanja na različitim mjerilima, od gradskog projekta do detaljiranja zgrade, od tektonske figuracije do unutrašnjeg uređenja. Takvu senzibilnost je talijanski arhitekt i kritičar Ernesto Nathan Rogers nazivao projektiranje realnosti „od žlice do grada” (*dal cucchio alla città*).<sup>7</sup> I Jovin, kao mnogi vrhunski arhitekti te generacije od Edvarda Ravnikara do Zdenka Kolacija i Nikole Dobrovića, razmišljao je o arhitekturi kao o sintezi svih tih različitih komponenata, faza projekta, od urbanističkih situacija do zadovoljavanja potreba prostora za

rad, od istraživanja na temi građevinskih praksi do oblikovanja materije i boje unutrašnjih ambijenata. Unutar te sinteze svaka pojedina komponenta imala je isti projektantski dignitet i izrađivala se je detaljno. Postignuta je arhitektura koja, daleko od većine današnjih praksi, nije počinjala (i nije se završavala) sa imperativom prevladavajuće jezične definicije artefakta. Svakako arhitektura ove generacije – kao što je i primjer zgrade Urbanističkog zavoda – rezulturala je uvijek u vrlo jasnu konačnu figuru, što bi danas nazvali u „jasni imidž”, no taj predstavlja sintezu različitih prostornih i tektonskih principa, a nije produkt jedne jednostavne aspiracije do forme. U tom smislu, Jovinov osvrt na „osnovu i presek” ne smijemo shvatiti samo kao nekakvo pribjegavanje prema standardnim grafičkim podlogama, na kojem se bazira rad svakog arhitekta, već kao upotreba alata koji omogućavaju realizirati i uprizoriti dvije ključne komponente u arhitektonskom projektiranju: prostor i funkciju. Oba aspekta, koje ne smijemo nikad čitati samo kroz njihov čisto funkcionalistički predznak, kroz usko zadovoljavanje potreba, imaju kod Jovina, kao i kod drugih veliki arhitekata njegove generacije (i ne samo na teritoriju bivše Jugoslavije) mnogo kompleksnije ishode i postupke. Ishodi koji postaju vrlo evidentni u trenutku kad se uputimo u detaljniju analizu objekta.

Spuštajući se polako niz Palmotićeve ulicu prema bulevaru Despota Stefana (nekadašnja ulica 29. Novembra), na čijem raskršću se nalazi zgrada Urbanističkog zavoda, doživimo prvi prostorni „šok”. Tradicionalni razvoj gradskog bloka iz 19. stoljeća, koji karakterizira ovaj dio grada, negiran je odmakom zgrade od cestnih gabarita.<sup>8</sup> Šok se u biti uprizorava na dva različita mjerila. Sa jedne strane na arhitektonskom, baš uz Palmotićeve: zgrada, na nivou prizemlja je permeabilna i otvara urbani prostor prema Botaničkoj bašti, koji se nalazi iza nje i koji je svakako vizualno najkvalitetniji element u ovom djelu grada. Samo nekoliko metara nakon postojećih zgrada koji prate urbani blok uz Palmotićeve, nalazimo most, uzdignut sa nekoliko stepenica, koji nas uputi prema pješačkom platou u podnožju zgrade Urbanističkog zavoda: govorimo o blago nagnutom platou, koji se razvija kao monumentalno stepenište koji vodi k ulazu u zgradu sa ulice 29. Novembra. Na cijelom tom području, na nivou pješačkog prelaza, prikazuje nam se gusta vegetacija botaničke bašte u pozadini, koja sa svojom prisutnošću obogaćuje i karakterizira cijeli ovaj urbani prostor. Sa druge strane, „šok” se odvija na urbanističkom mjerilu, uz ulicu 29. Novembra: zgrada izlazi pravokutno na ulicu, stvarajući jednu markantnu prisutnost. Uz bulevar zaključuje botaničku baštu, a istovremeno definira polukružno raskršće koji se stvara priljevom različitih ulica sa sjevera.

Na pješačkom nivou Jovin upotrebljava još jedan vrlo specifičan prostorski efekt: zgrada ne samo da je podignuta na vertikalnim nosačima (o kojima će biti riječ u nastojećoj analizi), lebdeći i oslobađajući prizemlje, već je i njezin bazament ispražnjen.

Automobilski prilaz i parkirališta nisu ukopani, zatvoreni unutar nekog betonskog podesta, nego postaju „praznina”, ispražnjena supstrukcija. Parkiralište, arhitektonski uvijek sekundarni i monofunkcionalni ambijent postaje u trenutku arhitektonska tema, vizualni nastavak urbanog prostora, iz kojeg zgrada izranja.

Nešto slično nalazimo u Jovinom projektu za zgradu Narodnog odbora - Skupštine općine Novi Beograd (projektirano 1961. godine), pogotovo u objektu višenamjenske sale gdje je, definitivno u manjem mjerilu i sa drugačijim ciljevima, stvorena lagana depresija u terenu, iz koje izranjaju tribine. Govorimo o izrazito zanimljivim prostorskim i tektonskim efektima, koji su posebno uspješni u primjeru zgrade Urbanističkog zavoda: sa aspekta prostora, mekano oblikovanje terena obogaćuje vizualnu relaciju između različitih nivoja i ambijenata na pješачkom prostoru; sa aspekta tektonike, vertikale uranjaju niže u teren, i s tim se zgrada isteže, naglašavajući tako njezinu vertikalnu dimenziju. U stvari, na isključivo vizualnom nivou, jednostavno se povećava njezina dimenzija, njena monumentalnost.

Ovaj iskop supstrukcije je tema koja je prisutna – mada ne baš često – kod arhitekture prvih poslijeratnih desetljeća. Bez ikakve ambicije da bi se tražile direktne asocijacije Jovine zgrade sa nekim drugim remek djelovima tog perioda, već samo sa ciljem da se dokaže rafiniranost ove arhitektonske geste, iskop supstrukcije nalazimo u Le Corbusierovom Carpenter Center-u u Cambridgeu (Boston, 1962.), kao i u Breuerovom Muzeju Whitney u New Yorku (1966.). Puno bliže nalazimo primjere kao što su Trg Revolucije u Ljubljani Edvarda Ravnikara, Muzej Revolucije u Sarajevu Borisa Magaša i Eda Šmidhena (ako gledamo zgradu sa unutrašnjeg dvorišta i parka) ili kod mnogih trgovskih i administrativnih centara po bivšoj Jugoslaviji, gdje se omogućava prilaz prirodne svjetlosti u prizemnim nivoima. Za razliku od ovih primjera, Jovin ispražnjava supstrukciju više s ciljem dostizanja prije spomenutih arhitektonskih efekata, a manje iz razloga funkcionalnog oživljavanja podrumskih prostora.

Dvanaest impozantnih vertikalnih stupova nose volumen glavne zgrade. Njihov oblik samo je naizgled elementaran i „brutalan“, i tek je djelomično rezultat jedne direktne transfiguracije konstrukcijskih uloga nosivih elemenata. O tome nam govori serija detalja s kojima se izrađuju stupovi, što potvrđuje važnost koju je projektant dao ovim arhitektonskim elementima, odnosno njihovom tektonskom tretmanu. Kao prvo, stupovi izranjaju iz temelja i, kako se približavaju krovu, progresivno uranjaju u masu zgrade: u podrumskoj i prizemnoj etaži oni su slobodni, na prvom nivou udaljeni su nešto više od metra i pol od objekta, od drugog do petog se ga dotiču, dok se na zadnjem katu polako utapaju unutar voluminoznog betonskog vijenca. Dimenzija stupova se dakle polako dematerijalizira od masivnih pravokutnih lamela u prizemlju sve do visine vijenca



Слика 1: Зграда Урбанистичког завода Београда ЈУП и Завода за изградњу Београда, Каталог Завода за изградњу Београда

koji, progresivno se šireći zaključuje objekt i pretvara stupove najprije u tanke pilastre a zatim ih delikatno ispraća do njihovog nestanka.<sup>9</sup>

Tema dematerijalizacije stupova je predmet daljnjeg oblikovanja: vertikale su u biti razdijeljene na dva tijela ili, bolje reći, sastavljene su iz dva elementa. Ako gledamo njihov tlocrt, govorimo o dvijema lamelama, koje su spojene prema unutrašnjosti zgrade, oblikujući tako jedno nepravilno slovo H, dimenzije 2 x 0,90 m. Prema vanjskim dijelovima trupa lamele se lagano stanjuju, što je jedva vidljivo gledajući konstrukciju iz unutrašnjosti zgrade; izvana je taj detalj jasno vidljiv i igra vrlo važnu ulogu u tektonskom oblikovanju stupova. Podijela stupa na dvije lamele i njihovo stanjivanje omogućavaju na cijeloj visini vertikala prisutnost jedne središnje sjene, i pretvara potencijalnu tešku betonsku nosivu masu u tanje vertikale, koje su ritmirane osvijetljenim i neosvijetljenim površinama.

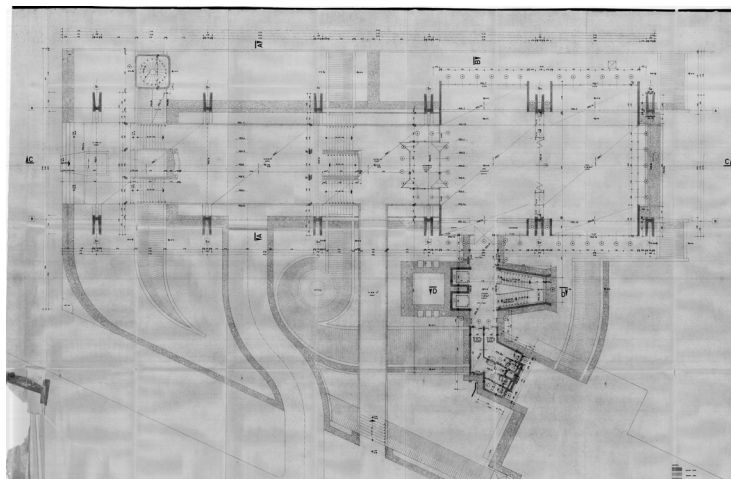
Razvoj vertikala prekinut je samo sa serijom horizontalnih sjenila od drugog do petog kata, čiji nam detalji dodatno otkrivaju namjere, odnosno gramatiku projektanta. Mada projektant tvrdi drugačije,<sup>10</sup> osjećaj je da su sjenila prvenstveno dekorativna. Ta uloga evidentna je ne samo iz objektivnih podataka – sjenila imaju samo relativnu važnost kod zaštite unutrašnjih prostora zgrade od sunca – već i iz tektonskih i formalnih razloga.



Zanimljivo je usporediti njihovu dimenziju (visina 1,40 m) sa dubinom nosivih lamela (1,50 m od unutrašnjeg segmenta), kao i njihovo pozicioniranje koje, osim logične prisutnosti u međuprostorima stupova, nastavljaju se unutar njih, između lamela, tamo gdje uopće ne zadovoljavaju nikakvu potrebu, sem formalnu. U tom smislu, gledajući zgradu izvana, jasno je da su sjenila postavljena u jednoj neoplasticističnoj formalnoj igri sa nosivim elementima, sa jasnom vizualnom referencom na Le Corbusierove *brise soleil*.

Kad se približimo zgradi uočimo još jedan detalj koji karakterizira stupove, a to je prisutnost preciznih fuga, koji dijele pojedine konstitutivne elemente vertikala. Ti segmenti nisu lako primjetljivi izvana, već ih uočimo u trenutku kada se postavimo na ulazni plato. Tek tu shvatimo da, sa tektonskog aspekta, stupovi nisu prikazani kao linearne, kontinuirane vertikale na koje se naslanjaju grede, već da su oni sastavljeni iz dviju konstrukcijskih figura: sa jedne strane iz već spomenutih vertikalnih lamela sa H tlocrtom, a sa druge iz velikih monolitnih greda, dužine 14,75 m, koje se na svojim krajevima naslanjaju na lamele poprimajući njihov oblik. Ma koliko bili ti elementi konstrukcijski spojeni, detalj fuge ostavljen je sa preciznom tektonskom porukom, odnosno pravom didaktičkom funkcijom podučavanja o fazama izgradnje, o procesu sastavljanja zgrade iz „gotovih“ konstitutivnih elemenata. Iste oplatae – za lamele, za monolitne grede – se ponovno iskorištavaju, kat za katom, u raznim fazama gradilišta, što i postane tektonska tema zgrade Urbanističkog zavoda. O važnosti ovog procesa govori i sam Jovin: „Ja sam tako sa tesarima radio plan oplatae i plan betoniranja. Betoniranje ne može da se prekine bilo gde, već postoje tačno određena mesta sa nekim trouglastim lajsnama dokle mora da se dođe prilikom izlivanja. Naravno, oplata mora da se radi na pero i žljeb, tako da dobro dihtuje i da se sačuva kompletna struktura betona. Ivice ne mogu da budu oštre, već se uvek stavlja na uglove lajsna, itd. Tih detalja je bilo dosta i nisam ih nigde video, nego sam ih izmišljao. Na kraju su se pokazali kao vrlo uspešni.“<sup>11</sup>

Konstrukciju kompletira armirano betonska ploča koja, ojačana mrežom rebara, položena je na prije spomenute monolitne grede. Sistem šest paralelnih greda – koji se podvajaju, baš kao i lamele, i postaju dvanaest – nose dakle cijelu spratnu konstrukciju na svim nivoima. Svi katovi, kompletno oslobođeni nosivih elementa, postaju inkarnacija slobodnog tlocrta: čak i stepenište sa liftovima, požarne stepenice i ostali servisni prostori „izbačeni“ su iz zgrade i postavljeni su u dva susjedna aneksa. Oba primaju odmah – pogotovo objekt stepeništa i liftova – važnu figurativnu i plastičku funkciju. U ideološkom duhu šezdesetih, radni prostor tako postaje *plan libre*, fleksibilni ambijent, otvoren za taksonomiju kombinacija unutrašnjih prostora. U trenutku kada pridemo unutrašnjim prostorijama doživimo novi »šok«. Dok prostorna organizacija katova,



Слика 2: Основа приземља, главни пројекат, документација Завода за изградњу Београда

slobodan tlocrt, ugodni odnosi sa botaničkim vrtom i pogledom na Beograd predstavljaju svakako prijatni, logični ali ipak u neku ruku i očekivani rezultat Jovinovog projektnog procesa, ono što posebno pogađa je drastična promjena u materijalnosti zgrade, i u tom smislu u doživljaju prostora. Od betonske mase i eteričnog prostora kojeg smo doživili u urbanom ambijentu i u prizemlju, kad stupimo u radne prostore osjetimo promjenu, gdje dominiraju prozornost velikih staklenih površina i toplina sveprisutne stolarije. Unutrašnje uređenje je pravi arhitektonski podvig, neke vrste arhitekture u arhitekturi. Dizajn interijera nije dakle koncipiran kao „dekoracija“ ambijenta, kao postav serije kvalitetnih izoliranih artefakata koji oživljavaju i obogaćuju već postojeći arhitektonski prostor. Naprotiv, interijer predstavlja jedan moćni arhitektonski aparat koji „okupira“ slobodni tlocrt i sa jedne strane definira funkciju – serija drvenih pregradnih zidova fiksirani su na tanke željezne nosače, koji omogućavaju podjelu na manje ili veće prostore – a sa druge kreira jedan topli i kvalitetni ambijent za rad. Ugrađeni ormari, stolovi, police, stropne ploče omogućavaju nam da u unutrašnjosti nemamo nikakav vizualni kontakt do betona, kao što slobodna fasada omogućava široke staklene površine, što sveukupno čine ove radne prostore izrazito kvalitetnim i svijetlim.

Uloga detalja kod ove arhitekture je od centralne važnosti. Dovoljno je pomisliti kako bi ona izgledala, kad bi se svi njezini elementi dimenzionirali striktno prema njihovoj konstrukcijskoj funkciji, bez upotrebe prije opisanih formalnih i tektonskih odluka na temi stanjivanja i dematerijalizacije stupova. Tektonski senzibilitet je taj koji čini Jovina posebnog, kao i sve velike arhitekture njegove generacije. Baš taj senzibilitet mu omogućava da se „brutalističke“ tendencije iskrenog prikazivanja konstrukcije, materijala, onoga „šta nosi“ i onoga „šta je nošeno“ premoste, stave u drugi plan u trenutku kad se te teme pretvore



Слика 3: Макета, источна фасада, фото документација Урбанистичког завода

u jednu elegantnu i kompleksnu gramatiku skladanja elemenata. Gramatika, koja upotrebljava svakako nove riječi (beton), ali još uvijek unutar jedne klasične konstrukcije rečenica.

Prozračnost, otvorenost prema botaničkoj bašti i urbana uloga zgrade predstavljaju, uz tektonsku kompoziciju i ulogu unutrašnjeg uređenja, glavne teme ovog malog dragulja jugoslavenske poslijeratne arhitekture. U kojem su „osnova i presek“ - „stavovi“, a ne mediji, preko kojih se izražavaju jednostavna prostorska i funkcionalna rješenja na realne, konkretne probleme. Jer baš u tim zadanim, realnim i uvijek drugačijim problemima cijela ova generacija tražila je mogućnost za izražavanje svoje vlastite „poezije“.

**1** Razgovor o brutalizmu: intervju sa arhitektom Branislavom Jovinom, razgovor vodio Đorđe Alfrević, „Arhitektura i urbanizam“, 42, 2016, str. 71.

**2** Ana Graovac, Predrag Jovanović, Novi brutalizam zgrade Urbanističkog zavoda Beograda, „Info. Urbanistički zavod Beograda“, 41, str. 10-17; Đorđe Alfrević, Sanja Simonović Alfrević, „Facta Universitatis. Series: Architecture and Civil Engineering“, Vol. 15, No 3, 2017, str. 317-331.

**3** Reyner Banham, The New Brutalism, „Architectural Review“, 708, decembar 1955, str. 355-358; Reyner Banham, The New Brutalism: Ethic or Aesthetic?, The Architectural Press, London 1966.

**4** Podsjetimo se i riječi Branislava Jovina na temu brutalizma: „Pravo da kažem, ja sam za tu reč brutalizam čuo tek posle 2000. god., kada se o tome razgovaralo na neki drugi način. Prvo, meni ta reč brutalizam nekako ne prija, jer označava nešto što je surovo, neobrađeno i grubo.“ Razgovor o brutalizmu, op. cit., str. 67.

**5** Da se shvati priroda tog procesa omologacije, dovoljno je pročitati brojne reakcije na izložbu *Toward a Concrete Utopia*. The Architecture in Yugoslavia 1948-1980, kao i u mnoštvo heterogenih interpretacija spomeničke arhitekture Jugoslavije. Jedan od prvih koji je upozorio na deviantno čitanje jugoslavenske arhitekture je Vladimir Kulić u svojem lucidnom članku *Orientalizing Socialism:*



Слика 4: Макета, западна фасада, фото документација Урбанистичког завода

Architecture, Media, and the Representations of Eastern Europe, unutar diskusije „On the meaning of ‘Europe’ for Architectural History“, „Architectural Histories. The open acces journal of the EAHN“. <http://doi.org/10.5334/ah.273>.

**6** Urbanistički uslovi datiraju u maj 1967. godine, dok je projektna dokumentacija izrađena od 1968. godine napred. Podaci su preuzeti iz Minimalnog dokumentacionog dosjea 2003., koji je sastavila Nacionalna radna grupa Srbije, Docomomo Srbija (autor izvještaja Jelica Jovanović, decembar 2016. godine, dopuna mart 2018.) i arhivske građe. Autor se zahvaljuje Jelici Jovanović za pomoć kod prikupljanja materijala. Konzultirani su i članci: M. Đ., Zgrada Urbanističkog zavoda grada Beograda, „Arhitektura i urbanizam“, 66, 1970, str. 12; Đorđe Đorđević, Zgrada Urbanističkog zavoda grada Beograda, *Izgradnja*, 12, 1978, 139-142.

**7** Rogersov slogan upotrebljen je u različitim kontekstima i publikacijama. Cfr. E. N. Rogers, *Esperienza dell'architettura*, Skira, Milano 1997.

**8** Pozicioniranje zgrade i njezin prostorski tretman već je specifičan sa Urbanističkim uslovima, maj 1967., Arhiv Urbanističkog zavoda grada Beograda.

**9** Ako pogledamo fotografije makete, možemo primjetiti kako je vijenac izrađen nešto drugačije od originalnog projekta. Danas u međuprostorima između nosivih elemenata brojimo tri prozora, koji su uokvireni sa betonskim okvirom, dok na maketi jasno primjećujemo kontinuirani prozor (tipični Le Corbusierov fenetre en longueur), sa tanjim okvirom. Ova solucija davala je nešto drugačiji tektonski efekt vijencu, jednu redukciju – striktno na vizualnom nivou – njegove težine.

**10** „Pošto je kuća orijentisana – priča Jovin – u pravcu sever-jug, mogli su da se pojave brisoleji sa obe strane, jer je sa obe strane bila izložena svetlu. Brisoleji su bili funkcionalni dodatak koji ima smisao sa duplim stubom. Sa južne strane se javljaju istureni brisoleji, dok ih sa severne strane nema, što pokazuje da mi je primarno stanovište bila čista funkcija i ništa drugo, jer je krajem šezdesetih godina poseban problem bilo hlađenje kuća.“ Razgovor o brutalizmu, op.cit., str. 71.

**11** Razgovor o brutalizmu, op.cit., str. 69.



## Монографија

70 година Урбанистичког  
завода Београда

УРБАНИСТИЧКИ  
ЗАВОД БЕОГРАДА

**70**  
1948  
2018

Г О Д И Н А  
П Л А Н И Р А Њ А

Књига 4  
ЕСЕЈИ О УРБАНИСТИЧКИМ  
ТЕМАМА, ПЛАНОВИМА И  
ЛИЧНОСТИМА

Уредници  
др Жаклина Глигоријевић,  
Ана Граовац

Издавач  
Урбанистички завод Београда  
Булевар деспота Стефана 56  
Београд

За издавача  
Директор  
мр Весна Тахов

Дизајн  
Андреа Ђорђевић

Лектура  
Ксенија Продановић

Прелом  
Радош Вуковић

## Штампа

Свен доо  
Ниш

Тираж  
400

ISBN:  
978-86-83273-08-9 (ЗБИРКА),  
978-86-83273-12-6

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

711.4(497.11)“1948/2018”(049.3)

СЕДАМДЕСЕТ година Урбанистичког  
70 година Урбанистичког завода Београда. Књ. 4, Есеји / [уредници  
Жаклина Глигоријевић, Ана Граовац]. - Београд : Урбанистички завод  
Београда, 2018 (Ниш : Свен). - 230 стр. : илустр. ; 23 x 23 cm

Радови на срп. и хрв. језику. - Текст ћир. и лат. - Тираж 400.

ISBN 978-86-83273-12-6  
ISBN 978-86-83273-08-9 (низ)

а) Урбанистички завод Београда - 1948-2018 б) Урбанистичко  
планирање - Београд - 1948-2018 с) Београд - Урбанистички планови -  
1948-2018  
COBISS.SR-ID 269756428





