
УРБАНО УРЕЂЕЊЕ И СИСТЕМСКИ КАПАЦИТЕТИ ГРАДА БЕОГРАДА

УДК 711.4+352.07(497.11 Beograd)

Оригинални научни рад

Андријана З. Јовановић*

Сажетак

Урбане студије савремених градова-метропола, обухватају све феномене које утичу на квалитет живота грађана великог града. Ове феномене можемо посматрати мултидисциплинарно, односно са различитих аспеката, као на пример, социјалног, економског, урбанистичког, политичког, правног...¹ Савремене урбане студије увек значајну пажњу посвећују административно-организационом, функционалном и институционалном систему великог града и његовом окружењу, јер су ови системи основ урбаног развоја у којем се акценат ставља на квалитет услуга оних који у њему живе.

Зато и урбано уређење града Београда јесте уско повезано са његовим административно-организационом, функционалним и институционалним системом, који ће у наставку бити детаљно објашњени, првенствено кроз однос града Београда и државе, али и Града и градских општина. Посебно треба поменути да је постојећи административно-организациони систем града Београда веома сложен, те да Београд обухвата веома широко подручје са великим бројем насеља, која се разликују по карактеру, функцијама, величини, броју становника и економској снази. Савремени урбани развој захтева и постојање адекватних функционалних,

* Аутор је студент докторских студија на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.

1 Снежана Ђорђевић, *Савремене урбане студије – Предузетнички, креативни, демократски градови*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 65-206.

али и институционалних предуслова за то. У овом раду, најпре ће се указати на карактеристике урбаног развоја града Београда и изазове у периодима пре транзиције 1990-2000. године, а затим и током периода закаснеле транзиције, од 2000. године до данас.

Кључне речи: урбани развој, град Београд, административни систем, функционални систем, институционални систем, урбано планирање.

Изазови урбаном развоју у претранзиционом и транзиционом периоду

Урбани развој Београда условљен је локалним и ширим политичким и економским околностима у земљи последњих деценија, укључујући и трансформацију државе. Крај осамдесетих година 20. века био је крај једног дугог, успешног периода за београдску, српску и југословенску економију. Тада су национални доходак, друштвени производ, запосленост и спољно-трговинска размена остваривали континуирани раст, а животни стандард био у порасту, приближавајући се нивоу развијених европских држава, посебно ако се узме у обзир укупан квалитет живота, мерен задовољавањем личних/материјалних и заједничких потреба.²

Још тада је предложена нова, тржишно оријентисана економска политика, која је требало да створи привлачан амбијент за домаће и стране инвестиције, али је убрзо напуштена са настајањем политичке нестабилности у бившој Југославији деведесетих година, када се прогрес претворио у стагнацију, а затим и у кризу. Након распада Југославије, грађанског рата, економских и културних санкција, животни стандард се за већину становника спустио на ниво сиромаштва и преживљавања. Рат у Србији 1999. године резултирао је великом материјалном и финансијском штетом и додатно ојачао друштвене разлике у земљи. Србија и Београд напредују кроз политичку, економску и друштвену транзицију, званично од 2000. године. Међутим и после више од деценије опоравка, бруто друштвени производ и животни стандард још нису достигли резултате са краја осамдесетих година прошлог века, већ износе око 70% тог нивоа.³

2 *Организација и финансирање града Београда*, Јавно урбанистичко предузеће Урбанистички завод Београда, Београд, 2008, стр. 7.

3 Исто, стр. 8.

Током деведесетих година, у такозваном претранзиционом периоду, један од негативних процеса у Србији, а нарочито у Београду била је бесправна градња. Тај исти феномен је добро познат у неразвијеним и земљама у развоју и тесно је повезан са економском нестабилношћу, сиромаштвом и одсуством одговарајуће регулативе, али и њене доследне примене.⁴ У Београду, интензивна бесправна градња делимично је повезана са великим бројем избеглица и других досељеника из бивше Југославије, а такође и из осиромашених крајева Србије, који су у потрази за послом решили да се населе у Београду или у његовој околини. Држава и градске власти нису успеле ни у периоду транзиције након 2000. године, да зауставе овај процес. Постоје најмање два разлога за то: бесправна градња је била а и данас је део „незваничне“ социјалне политике у коме српско друштво, па и град Београд егзистира, а други је што су различити инструменти јавних политика у области урбанизма (генерални, просторни, регулациони и други планови), као и градско грађевинско земљиште били озбиљан извор различитих појавних облика корупције.⁵

Неефикасни трансфер надлежности између нивоа власти (држава-град-општине) резултирао је губљењем контроле над процесима и појавама. Пребацавање одговорности између различитих нивоа власти допринело је анархији у процесу изградње и контроле. Превазилажење таквог стања, још од краја 80-их година 20. века тражило се у добро познатом појму „легализација“. Како током последње деценије 20. века општине и Београд нису убирали порез на имовину и нису били у ситуацији да утичу на његову пореску стопу, локалне власти нису ни биле мотивисане да изврше притисак на нелегалне градитеље да се владају у складу са законом.⁶ Када је уследила, легализација се сматрала важним делом државног социјалног програма и „хумани“ и ефикаснији начин решавања проблема нелегалне градње, науштрб будућег урбаног развоја.⁷ Друго, мање популарно решење била је стриктна примена законских одредби, наплаћивањем казни за изградњу без дозволе или рушење нелегално подигнутих објеката. Власт је

4 Бранко Вујовић, *Београд у прошлости и садашњости*, Драганић, Београд, 1994.

5 *Организација и финансирање града Београда*, Јавно урбанистичко предузеће Урбанистички завод Београда, Београд, 2008, стр. 8.

6 Бранко Вујовић, *Београд у прошлости и садашњости*, Драганић, Београд, 1994.

7 *Организација и финансирање града Београда*, Јавно урбанистичко предузеће Урбанистички завод Београда, Београд, 2008, стр. 9.

с времена на време „претила и употребљавала силу“, рушећи не-легалне објекте најчешће људи из угрожених социјалних група.⁸

Чињеница да бесправна градња није ни до данас заустављена представља добар разлог за креаторе стратегија и политика да покушају да нађу решење кроз нове финансијске механизме, реформе политике, или друга законска, политичка или тржишна решења. У том смислу, проблем који је важно споменути односи се на поделу надлежности између различитих нивоа власти за изградњу и одржавање одређених јавних инфраструктурних и других мрежа и пружање услуга. Објекти као што су ауто-путеви, неки инфраструктурни системи и природни ресурси су у надлежности Републике Србије, мада се користе и понекад и одржавају од стране локалних власти. Предузећа за управљање водама у надлежности Републике, „Сава“ и „Дунав“, баве се главним рекама које протичу кроз Србију и њиховим припадајућим земљиштем, речним обалама, што је један од главних земљишних ресурса главног града.⁹ На овакав начин, Град није имао прилику да уређује речне обале и да остварује материјалне и друге нематеријалне користи таквим пројектима, иако су оне практично у градском центру.¹⁰

Искуство показује да су главни градови Европе, који су трансформисали и урбанизовали своје обале, то чинили кроз партнерство са јавним и приватним партнерима и организацијама, укључујући и државу, тако да су такви преговарачки процеси и пројекти апсолутно неопходни и у Београду.¹¹

Један од могућих разлога нехармоничних односа централне управе и главног града је законски оквир, који још није прилагођен потребама Београда и његовог функционално зависног подручја. Закон о главном граду је усвојен 2007. године, а Закон о планирању и изградњи у својим изменама није у довољној мери

8 Исто., стр. 10.

9 Исто., стр. 11.

10 Исто.

11 Нпр. као добар пример јавно-приватног партнерства, треба поменути случај шпанског града Билбаа, у коме је образован конзорцијум Bilbao Ria, кога су чинили приватни и јавни акционари, а који је основан да организује и води радове на уређењу обала реке Нервион у Билбау, једном од најинтересантнијих савремених приобаља европских градова. Затим, град Антверпен, Лука Антверпен и приватни партнери заинтересовани за партиципацију заједно су трансформисале приобаље другог лучког града у западној Европи, доступно на: <http://www.bilbaoria2000.org/ria2000/ing/bilbaoRia/bilbaoRia.aspx?primeraVez=0>

пратио трендове и промене у европском простору, који признају главне градове као специфичне ентитете у поређењу са другим градовима.¹² Закон није дао могућност нити права локалним управама, па ни главном граду, да своју територију прецизно регулише на специфичан начин и доноси посебне прописе, у складу са његовом сложеном структуром и специфичним потребама. Процедуре планирања и изградње су у Београду најдуже, најскупље и најкомпликованије у поређењу са другим општинама у Србији. Зато је потребно даље радити на унапређивању постојећих, доношењу нових и укидању застарелих и нејасних процедура односно увођењу оних које су специфичне и као такве неопходне само у Граду Београду.

Још један нерегулисани аспект повезан са јавним сектором у Србији је катастар земљишта.¹³ Управљање катастром је крајем осамдесетих пребачено из локалне у државну надлежност, иако је у Европи обично повезано са локалним властима. На нивоу Републике Србије се доноси већина значајних одлука од важности за локалне управе, концентрисан је највећи износ средстава, убира се највећи део пореза и накнада, и на том нивоу се контролишу и воде земљишне књиге.¹⁴ Имајући на уму да је Београд најзанимљивији за улагања и развојне пројекте, одсуство података о земљишту и власништву, као и дуга процедура да би се такви папири прибавили за територију Града, изазива оправдану несигурност и нестрпљење код инвеститора. Било би корисно и потребно да се у Републици и посебно главном граду усвоји још један целовит низ прописа и утврде надлежности, који би се

12 Закон о планирању и изградњи *Службени гласник Републике Србије*, бр. 47/2003, 34/2006, 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука Уставног суда, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука Уставног суда и 50/2013 - одлука Уставног суда, 98/2013 - одлука Уставног суда, 132/2014 и 145/2014.

13 Катастар је евиденција о земљишту која садржи податке о положају, облику и површини земљишних парцела о начину коришћења и плодности и о катастарском приходу и кориснику. Катастар је јавна књига и свако може добити увид у податке катастра у службеним просторијама надлежног геодетског органа. Катастар земљишта се израђује на основу геодетског премера. Премер омогућава да се утврди тачно простирањем величина и облик земљишта и да се одреди његов положај у односу на друга земљишта.

14 Земљишне књиге су јавни регистри у којима се уписују непокретне ствари и стварна права на непокретностима, као и нека облигациона права на овим стварима (нпр. уговорно право и право прекупа). Непокретности имају положај који се не мења, па је олакшана евиденција. У земљишну књигу уписују се две врсте непокретности: земљишта и зграде. Земљишне књиге су јавне књиге и подаци који се у њих уписују доступни су свима.

односили на партнерство јавног и приватног сектора.¹⁵ Напредак у том правцу можемо препознати кроз активност Републичког геодетског завода која се огледа кроз убрзавање процедуре уписа објеката у катастар непокретности кроз пет корака.¹⁶ Овај документ је бесплатан, а од урбанисте га по службеној дужности тражи катастар. Изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру предвиђено је смањење броја неуписаних и дивљих објеката у земљи, побољшање рада катастарских служби и положаја и примања запослених у Републичком геодетском заводу, који обављају изузетно важан посао за државу.¹⁷ Међутим, једна од већих заблуда овог Закона односи се на поступак легализације, јер евидентирањем бесправно изграђених објеката и уписом у катастар стиче се право својине, док се легализација односи на увођење објекта у легалне токове. На тај начин овим Законом се омогућава да објекти који постоје и који су саграђени без грађевинске, односно употребне дозволе могу бити уписани. Треба напоменути да то још увек није легализација објекта, већ евидентирање власништва.¹⁸

Крајем деведестих година и након политичких промена 2000. године, појавила се група нових, образованих инвеститора, која је била вољна да преговара са надлежним властима, желећи да допринесе користима и добробити и јавног сектора, а не само сопственим. У јавном сектору још увек нема ни знања, ни искуства да би успешно водили преговоре и остварили кооперацију са приватним сектором, на задовољство обе стране. Најбољи примери такве праксе су у САД-у и у Европи и могу послужити као основ за нове прописе и стратегије на нивоу локалне самоуправе, а нарочито у Београду, како би се искористила воља и потреба да заједнички улажу са локалним управама и да кроз своје развојне пројекте понуде и извесне јавне добити за Град.¹⁹

15 *Организација и финансирање града Београда*, Јавно урбанистичко предузеће Урбанистички завод Београда, Београд, 2008, стр. 11.

16 Неопходни кораци: утврдити која је служба за катастар непокретности надлежна за упис; утврдити правни статус непокретности у катастру; припремити документацију; платити таксе и накнаде; саставити захтев за упис; и предати захтев за упис са пратећом документацијом у надлежну службу Републичког геодетског завода.

17 Закон о државном премеру и катастру, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/09 и 18/10, чл. 10.

18 Исто.

19 *Организација и финансирање града Београда*, Јавно урбанистичко предузеће Урбанистички завод Београда, Београд, 2008, стр. 12.

Административно-организациони систем града Београда

Као што је наглашено на почетку, урбани развој великог града у значајној мери зависи од административно-организационог система у коме велики град егзистира у државном окружењу, односно означава територијалну организацију, административну организацију и статистичку организацију у коме града Београд егзистира у оквирима Републике Србије.

У правном систему Републике Србије, град Београд је најпре, посебна јединица локалне самоуправе. Уставом и Законом о територијалној организацији Републике Србије утврђена је територијална организација Републике, коју чине општине, градови и град Београд, као територијалне јединице и две аутономне покрајине (АП Војводина и АП Косово и Метохија), као облик територијалне аутономије.²⁰ У Србији је наведеним Законом образовано 150 општина и 23 града, а град Београд је Уставом утврђен и као главни град Републике Србије.²¹ У систему територијалне организације у Републици Србији, општина је основна територијална јединица, у којој се остварује локална самоуправа и, по правилу, има преко 10.000 становника. Град је територијална јединица која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и, по правилу, има више од 100.000 становника. Територија града може бити подељена на градске општине, што се утврђује статутом града, у складу са законом.²²

Положај града Београда, према Уставу и Закону о локалној самоуправи, уређује се посебним законом.²³ Закон о главном граду усвојен је децембра 2007. године.²⁴ Њиме се по први пут

20 Устав Републике Србије *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 182-193; и Закон о територијалној организацији Републике Србије *Службени гласник Републике Србије* бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012, чл. 2.

21 Устав Републике Србије *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 9; и Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/07, чл. 16.

22 Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012, чл. 11, 18 и 21.

23 Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 189. ст. 5; и Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/07. чл. 26.

24 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/07.

уређује статус и положај Београда као главног града и посебне територијалне јединице, односно јединице локалне самоуправе, с тим да се на сва питања која њиме нису уређена, примењују одредбе системског закона, Закона о локалној самоуправи. Законом о главном граду је утврђено да Београд има надлежности које имају и све друге општине и градови, утврђене Уставом и законом.

Град Београд као посебну територијалну јединицу, чине насељена места, односно подручја катастарских општина које улазе у састав Града. Према Закону о главном граду, ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности Града, у оквиру законом утврђене територије града, Статутом града се образују градске општине.²⁵ Статутом града образовано је 17 градских општина: Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин и Чукарица.²⁶

Важно је истаћи да градске општине нису препознате као територијалне јединице. Ово решење је лоше, јер у пракси, то значи да у граду Београду, у градским општинама живи и по више од 150.000 грађана, што је на нивоу највећих градова у Републици Србији. Међутим, без статуса јединице локалне самоуправе, градске општине града Београда немају никакве изворне надлежности које проситичу из закона, већ могу обављати само пренете надлежности и послове града Београда, које им град Београд „предаје“ односно „делегира“ преко Статута града Београда. Тако се у Београду градске општине претварају углавном у истурена „одељења“ односно шалтере Града, без праве и реалне „власти“. Такво решење директно утиче и на урбани развој који и на макро и на микро плану углавном зависи од града Београда.

Поред тога што је град Београд као облик територијалне организације посебна јединица локалне самоуправе, град Београд, је и предмет тзв. административне поделе у Републици Србији.²⁷ Заправо, Београд је и подручни центар органа државне управа ван седишта тих органа, односно представља и један од 29 управних округа, као подручних центара државне власти. Према Уредби о управним окрузима из 2006. године, а у складу са

25 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, чл. 6.

26 Статут Града Београда „Службени лист града Београда“, бр. 39/2008, 6/2010 и 43/2013, чл. 19.

27 Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука- Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 132.

Законом о државној управи, државна управа преноси на округе извесне послове из своје надлежности, као што су решавање у управним стварима, одлучивање по жалби у другом степену и друго.²⁸

Најзад, Београд (и шире подручје) у контексту регионалног развоја, према Закону о регионалном развоју можемо посматрати и као један од пет статистичких региона (уз регион Војводине, Шумадије и Западне Србије, Јужне и Источне Србије, и Регион Косова и Метохије). У овом смислу, Београдски регион се посматра као статистичка функционална територијална целина, која се састоји од једне или више области, успостављена за потребе планирања и спровођења политике регионалног развоја, у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица на нивоу 2, (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics, NUTS*), али није административна територијална јединица и нема правни субјективитет.²⁹

Ипак, и статистички региони итекако имају утицај на урбани развој и инструменте урбане политике (попут на пример регионалних просторних планова), тако да ни овај аспект организационо-административног система никако не треба заборавити при проучавању урбаног развоја великог града Београда.

У вези са статистичким јединицама, треба поменути, што је веома значајно са становишта планирања и уређења простора као основе урбаног развоја у граду Београду и Закон о планирању и изградњи.³⁰ Просторне јединице дефинисане су тим законом, у складу са поменутом европском поделом и стандардима као што је случај и са статистичким регионима.

Током израде Регионалног просторног плана града 2004. године, подручје Београда је дефинисано као функционални центар, са јаким урбаним центром у урбаном подручју – Београд (10 београдских централних општина) и мањим урбаним или руралним насељима на ширем градском подручју. То подручје се у овом планском документу третира као административна територија Београда (17 градских и приградских општина).

28 Уредба о управним окрузима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 15/2006.

29 Закон о регионалном развоју, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/2009, 30/2010.

30 Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука Уставног суда, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука Уставног суда и 50/2013 - одлука Уставног суда, 98/2013 - одлука Уставног суда, 132/2014 и 145/2014.

Због своје велике атрактивности, административна територија Београда привлачи и друга подручја изван административних граница Београда. Из тог разлога, Регионални просторни план административне територије Београда истражио је и утицај суседних општина, оних које имају директне функционалне везе са градом Београдом.³¹ Ова територија је у Регионалном просторном плану административног подручја града Београда третирана као Метрополитан Београд.³²

Јак утицај се такође осећа и изван метрополитанског подручја, што изискује даља истраживања која би требало извршити за територију функционалног макрорегиона Београда (у складу са Просторним планом Републике Србије), са циљем да се нагласе неки стратешки правци територијалног развоја, где се активности и функције преплићу или концентришу.³³ Ово шире подручје би једног дана могло и формално постати регион Београда, као нови облик територијалне организације.

Један закључак могао би бити да је постојећа организационо-административна структура Града сложена на доста широком подручју, са бројним градским општинама и насељима која се разликују по карактеру, функцијама, величини, броју становника и економској снази. Могуће је да би извесна побољшања административне и функционалне организације водила ефикаснијем функционисању града, којим би се лакше руководило и управљало. Постоји више могућности за побољшавање процеса управљања, и то кроз административну реорганизацију у правцу успостављања званичног београдског региона, метрополитанског подручја и Града Београда, који се данас састоји од десет градских и седам, условно речено, приградских општина. На тај би се начин могле успоставити три функционалне, друштвене и просторне целине, којима би се на другачији начин ефикасније могло управљати.³⁴

31 Општине Рума, Пећинци, Стара Пазова, Панчево, Уб, Смедерево и Смедеревска Паланка.

32 Видети: Регионални просторни план административног подручја града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 57/2009 и 38/2011.

33 Закон о просторном плану Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 13/1996.

34 Слободан Вучетић, „Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући правци промена“, *Београд – демократска метропола*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Универзитет у Београду Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2009.

Функционални систем града Београда и његов утицај на урбани развој

Да би град Београд могао имати утицај на урбани развој, неопходно је да као и у другим областима поседује одређене надлежности односно да му је законом поверено вршење одређених послова. Од тога много зависи да ли је и у којој мери град Београд „самосталан“ у планирању, усмеравању и вођењу властитог урбаног развоја. Са друге стране, и централне власти се такође питају. Када је у питању град Београд, не треба заборавити да је он и главни град Републике Србије. Зато је питање надлежности града Београда „срце“ функционалног система, и основ урбаног развоја. Са друге стране, оно је битно и са становишта суштинске децентрализације система, као и питање супсидијаритета.³⁵ Ако полазимо од концепта да урбани развој јесте далеко шири појам од појма „урбанистички развој“, односно ако овај појам посматрамо као основ квалитета живота људи у једној великој метрополи/заједници, онда различите услуге којима се изражава квалитет живота (саобраћај, инфраструктура, заштита животне средине, уређење паркова, урбанизам и изградња) морају и требају што више да буду „спуштене“ односно приближене грађанима. Али и сваки град као метрополитенски центар, мора да буде децентрализован, односно да и сам „спушта“ своје надлежности на ниже нивое, као што су градске општине, месне заједнице, четврти, квартави, јер само у оваквом облику децентрализације може бити унапређен и убрзан сам урбани развој.

У том смислу, најпре треба поновити да град Београд јесте јединица локалне самоуправе, те да има идентичне изворне надлежности као и свака друга општина у Србији.³⁶ Међутим, градовима, а нарочито граду Београду, законом могу бити поверене и друге надлежности Републике Србије. Пошто је о граду Београду донет посебан закон, овим законом утврђене су и друге надлежности које град Београд обавља као изворне послове, а

35 Принцип супсидијаритета подразумева да би све послове требало обављати на нивоу који је најближи грађанима, осим ако ће се они ефикасније или делотворније обављати на неком вишем нивоу. Имајући то у виду, веома је мали број послова који се не могу децентрализовати (на пример, у сфери одбране или спољних послова).

36 Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 189. ст. 5; Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/07. чл. 20 и чл. 24.

које не обављају друге јединице локалне самоуправе (општине и градови). Један део надлежности општине, као и надлежности које проистичу из Закона о главном граду и других закона односе се на један део послова који су у функцији урбаног развоја. Уставом и законом тако утврђене надлежности, ближе су разрађене Статутом града Београда.³⁷

На овом месту биће наведене само неке надлежности које припадају искључиво граду Београду, а које произилазе из Закона о главном граду. Тако на пример, Град доноси програм развоја Града и појединих делатности, буџет, регионални просторни план, урбанистичке планове, по претходно прибављеном мишљењу односне градске општине и програм уређивања грађевинског земљишта и уређује обављање комуналних делатности. Затим, Град се стара о одржавању и безбедности стамбених зграда, даје у закуп грађевинско земљиште и издаје грађевинске дозволе за изградњу објеката преко 800 метара квадратних бруто грађевинске површине, као и инфраструктурних објеката и уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља. Такође, град Београд се стара и о заштити животне средине, одржавању, заштити, коришћењу и управљању локалним и некатегорисаним путевима и улицама, као и о улицама у насељу, уређује линијски водени саобраћај на територији Града, одређује приобална и речна подручја за изградњу хидроенергетских постројења и друго.³⁸

Важно је истаћи и новину коју је донео Устав и ново законодавство. Наиме, први пут после 1990. године утврђено је право јединица локалне самоуправе, па и Београда, на самостално управљање општинском, односно имовином града, што је од огромног значаја за даљи урбани развој.³⁹

Свака од претходно наведених надлежности има и свој утицај на шире посматрани концепт урбаног развоја, али се, поново враћајући се на принцип децентрализације и супсидијаритета поставља питање, да ли су оне довољне са становишта двомилионске метрополе - града Београда. С друге стране забрињава суштинска централизација града Београда према градским општина-

37 Статут града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 43/2013, чл. 25-27.

38 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007. чл. 8.

39 Закон о средствима у својини Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/1995, 3/1996, 54/1996 и 32/1997. Јединице локалне самоуправе и јавне службе „изгубиле“ су своју имовину, тј. сва њихова средства пренета су у државну својину.

ма, с обзиром да искључиво од Града зависи које ће, као поверене послове обављати градске општине. Статут града Београда у том смислу таксативно набраја послове које Град преноси на градске општине, и над којим Град врши непосредну контролу.⁴⁰ Чини се међутим, да на овај начин Град не уважава довољно потребе градских општина, па посредно, ни самих грађана.

Кључни „квалитет“ убрзаног урбаног развоја ипак треба тражити у урбанистичким пословима, које обавља Град Београд (па и друге јединице локалне самоуправе). У области урбанистичког планирања Град Београд и јединице локалне самоуправе у оквиру својих надлежности и општих послова доносе просторни план јединице локалне самоуправе за своје подручје као плански документ у складу са Просторним планом Републике Србије и обезбеђују његово спровођење. Затим, доносе урбанистички план јединице локалне самоуправе као плански документ и обезбеђују његово спровођење. Такође, Град Београд доноси и друге планове и програме (план генералне регулације када је то утврђено просторним планом јединице локалне самоуправе, план детаљне регулације и друго) у складу са законом. Ови најопштији послови затим се даље разрађују на послове припреме, предлагања и усвајања поменутих планова, обезбеђивање средстава за израду планских докумената у буџету јединица локалне самоуправе или из других извора (на захтев јединице локалне самоуправе министарство може да су/финансира израду појединих планских докумената), обезбеђује стручну контролу нацрта планских докумената, припремање, евидентирање и чување планских докумената односно просторних и урбанистичких планова, разматрање иницијатива за израду планских докумената и друго.⁴¹

Опште утврђене надлежности Града Београда (али и других јединица локалне самоуправе) даље се „распоређују“ на органе града Београда, Скупштину града, градоначелника, Градско веће и Градску управу.⁴² Ово је важно са становишта следећег система који је од значаја за урбани развој, институционалног система града Београда.

40 Статут града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 43/2013, чл. 74 и чл. 77.

41 Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука Уставног суда, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука Уставног суда и 50/2013 - одлука Уставног суда, 98/2013 - одлука Уставног суда, 132/2014 и 145/2014.

42 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, чл. 9.

Институционални систем града Београда и његов утицај на урбани развој

Институционални систем великог града такође мора да буде такав, да обезбеђује перспективу урбаног развоја. Као и на централном нивоу, и на локалном нивоу, односно у граду Београду можемо разликовати политичке институције, као што су Скупштина града Београда, градоначелник и Градско веће и као посебна организациона подструктура - Градска управа, али и друге институције локалног јавног сектора оличене у различитим облицима организација, јавних предузећа и других субјеката чији је оснивач Град Београд. У овом делу, акценат ће бити на оне институције градског система које су образоване у највећој мери у функцији урбаног развоја. У том смислу, политичке институције биће само поменуте, док ће акценат бити стављен на ову другу, и мање уочљиву групу субјеката.

Органи града су: скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа. Представнички и легислативни орган је скупштина града. Извршни органи су градоначелник и градско веће, док управне и друге стручне послове врши градска управа.⁴³ Скупштина града Београда је највиши орган који врши основне функције локалне власти утврђене законом и Статутом града, има 110 одборника, који се непосредно бирају на локалним изборима, на период од четири године. Њене најважније надлежности односе се на доношење Статута града Београда и пословника скупштине, затим утврђивање буџета и завршног рачуна Града, али и доношење програма развоја Града. Скупштина такође доноси урбанистичке планове и уређује коришћење грађевинског земљишта и друго.⁴⁴

Градоначелника, према Закону о главном граду, бира скупштина града, на предлог председника скупштине града, из реда одборника, већином гласова од укупног броја одборника. Најважније надлежности градоначелника су да представља и заступа Град, извршава одлуке скупштине града, усмерава и усклађује рад градске управе и друго.⁴⁵

43 Исто.

44 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/2007, чл. 24-25; Статут града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 43/2013, чл. 30-44.

45 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/2007, чл. 24-25.

Градско веће града Београда чине градоначелник, заменик градоначелника и 13 чланова Већа, који се бирају на предлог градоначелника. Градско веће предлаже Статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина, врши надзор над радом градске управе, стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, решава у управном поступку и друго.⁴⁶ Чланови градског већа не могу истовремено бити и одборници скупштине града.

Градска управа града Београда се образује као јединствени орган за вршење управних послова у оквиру права и дужности Града и одређених стручних послова за потребе Скупштине града, градоначелника и Градског већа.⁴⁷ Управом руководи начелник, кога поставља градско веће, на основу јавног огласа и то на 5 година. Градска управа припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина, градоначелник и градско веће. У оквиру Градске управе, градоначелник може да постави највише пет помоћника за одређене области (здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и друго). Градски архитекта, у области урбанизма и градски менаџер, за послове економског развоја постављају се као два од пет помоћника и то су функције које и данас постоје у складу са Статутом Града Београда. Важећим Статутом, у складу са законским решењима, градска управа је образована као јединствена служба, са унутрашњим организационим јединицама за вршење управних и стручних послова (секретаријати, управе, дирекције, завод, службе и агенције), и њена организација подразумева 16 секретаријата, према делокругу рада, али и 3 посебне организације (Агенција за инвестиције и становање, Канцеларија за младе и сарадњу са удружењима и Комунална полиција), као и службе образоване за вршење стручних и административних послова (за скупштинске послове и прописе, информисање, опште послове, комуникације и координацију односа са грађанима, начелника управе и кабинети председника Скупштине града и градоначелника).⁴⁸

Посебно значајан у области урбаног планирања, а у ширем смислу и урбаног развоја, је Секретаријат за урбанизам и

46 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/2007 и 39/2008, чл. 23-24.

47 Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, чл. 32-43.

48 Сајт Града Београда: <http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/1900-gradska-uprava/>, посећено: 17. јун 2016.

грађевинске послове који врши послове који се односе на припрему, доношење, евидентирање и чување планских докумената и урбанистичких планова; припремање програма имплементације регионалног просторног плана; издавање информације о локацији; издавање локацијске дозволе; спровођење поступка контроле и потврђивања урбанистичког пројекта; спровођење поступка контроле и потврђивања пројекта парцелације; спровођење поступка контроле и потврђивања пројекта препарцелације и издавање услова за исправку граница суседних парцела као и друге послове.⁴⁹ Секретаријат обавља и поверене послове, на пример који се односе на издавање грађевинске дозволе за изградњу и реконструкцију објеката, односно делова објеката, преко 800 метара квадратних бруто развијене грађевинске површине, објеката инфраструктуре, саобраћајница и бензинских станица; употребних дозвола; издавање грађевинске дозволе за припремне радове и друго.⁵⁰ Такође, у поверене послове спада и издавање привремене грађевинске дозволе; евидентирање пријаве почетка грађења објекта; чување техничке документације; издавање одобрења за извођење детаљних геолошких истраживања за потребе планирања, пројектовања, градње и санације терена; и други послови државне управе које Република повери граду.⁵¹

У оквиру организационе структуре Секретаријата посебно важан је Сектор за урбанистичко планирање, кога чине два одељења, и то: одељење за стратешко планирање и одељење за урбанистичке планове. Послови који се обављају у оквиру сектора подразумевају покретање и обраду иницијатива за израду просторних планова и урбанистичких планова; припремање одлука о изради планских докумената и урбанистичких планова које доноси Скупштина града; учешће у процесу уговарања израде планских докумената и урбанистичких планова које доноси Скупштина града, као и спровођење процедуре јавног увида, давање стручних мишљења и објашњења у току јавног увида и припремање извештаја о примедбама у јавном увиду; и програм имплементације регионалног просторног плана. Такође, у оквиру Секретаријата значајан је и Сектор за спровођење планова и уређење јавних површина, који обавља послове издавања информација о локацији; издавања услова за формирање грађевинске парцеле у посебним случајевима и друго. На крају, треба поме-

49 Сајт Града Београда: <http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2032-sekretarijat-za-urbanizam-i-gradjevinске-poslove/>, посећено: 17. јун 2016.

50 Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 47/2003, чл. 2.

51 Исто.

нути и Сектор за издавање локацијских услова и грађевинске послове за објекте јавне намене и велике инвестиције у поступку обједињене процедуре који обавља послове издавања одобрења за изградњу у складу са Законом. Град је оснивач одређеног броја јавних предузећа и других јавних служби у области урбаног планирања. Јавна предузећа чији је оснивач Град Београд у овој области су ЈП Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда и ЈП Урбанистички завод Београда.⁵² Сами називи ових јавних предузећа су веома спорни јер носе називе онога, што се по правилу сматра органима општинске/градске управе.

Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда основана је, као јавно предузеће, одлуком Скупштине града Београда 1. јануара 1995. године, али као организација са посебним задацима од интереса за град и уређење грађевинског земљишта постоји од 1956. године, када је формирана Дирекција за изградњу Новог Београда, затим преко Дирекције за изградњу и реконструкцију града 1965. године, до данашње Дирекције.⁵³ Делатност Дирекције обухвата управљање, уређивање, опремање и унапређење градског грађевинског земљишта и објеката од значаја за Београд. Дирекција припрема програме уређивања градског грађевинског земљишта и изградње магистрала и других објеката комуналне инфраструктуре, као и студије, анализе, експертисе и конкурсе за потребе решавања специфичних просторних, инфраструктурних и других проблема уређења Града. Широки спектар послова које Дирекција обавља захтева стручне професионалце и ефикасну модерну организацију пословања. Запослени у Дирекцији су организовани у 8 специјализованих сектора, и то: сектор за програм и припрему, сектор за грађевинско земљиште, сектор за припрему локације, сектор за имовину и правне послове, сектор за изградњу, надзор и високоградњу, сектор за финансије, сектор за јавне набавке и опште послове и јединицу за имплементацију пројеката.⁵⁴ Треба међутим поменути, да се послови који се одnose на градско грађевинско земљиште Дирекција обавља само за 10 централних општина, док преосталих седам о којима је већ било речи, са ширег подручја града уређују ове послове свака на својој територији. Оне такође могу уговором поверити Дирекцији и уређивање своје територије. Град Београд преко овог

52 Сајт ЈП Дирекција за градско грађевинско земљиште и изградњу Београда: <http://www.beoland.com> и сајт ЈП Урбанистички завод Београда: <http://www.urbel.com>, посећено: 18. јун 2016.

53 Сајт Града Београда: <http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2197-direkcija-za-gradjevinisko-zemljiste-i-izgradnju-beograda-jp/> посећено: 18. јун 2016.

54 Исто.

јавног предузећа даје у закуп неизграђено грађевинско земљиште које је у власништву односно надлежности Града.⁵⁵ Утврђивање власништва над земљиштем је део транзиционих процеса који још трају у Србији. Стога град Београд има право да делове неизграђеног градског земљишта које није у приватном поседу, у складу са прописима даје у дугорочни закуп односно коришћење (на 99 година). Статут града Београда одређује да Град има своју имовину којом самостално управљају и располажу органи Града, у складу са законом, статутом и другим општим актима Града.⁵⁶

Поред Дирекције, Град је оснивач и Урбанистичког завода који своју делатност остварује кроз организационе јединице, и то кроз: (1) Сектор за стратешко планирање и развој, који учествује у изради планова, студија и пројеката од стратешког значаја за град, као и у реализацији и припреми израде просторних, генералних планова, планова генералне регулације и планова генералне регулације мрежа јавних садржаја у Београду.⁵⁷ У том својству припрема посебне студије, анализе и прикупља податке о простору и ради на одржавању базе података за урбанистички информациони систем града и базе података о важећим плановима на територији града у аналогној и дигиталној форми. Уједно, Сектор сарађује како на припреми планова детаљне регулације у Заводу, тако и при вршењу координација на припреми планова који се раде у другим предузећима; (2) Сектор за регулационо планирање који се бави израдом планова детаљне и генералне регулације, израдом урбанистичких пројеката и пројеката препарцелације и парцелације, анализа и мишљења. Такође, Сектор даје стручну помоћ и обавља консалтинг за потребе града и трећих лица. Поред поменутих, постоји (3) Сектор за саобраћај и (4) Сектор за комуналну инфраструктуру који прате и анализирају развој транспортног система и мрежа као и капацитета комуналне инфраструктуре у функцији просторног развоја града Београда, и (5) Сектор за финансијске, правне и опште послове.⁵⁸

55 Исто.

56 Статут града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 43/2013, чл. 25.

57 Сајт Града Београда: <http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2201-urbanisticki-zavod-beograda-jup/>, посећено: 20. јун 2016.

58 Сајт Града Београда: <http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2201-urbanisticki-zavod-beograda-jup/>, посећено: 20. јун 2016.

Учешће грађана у процесу урбаног планирања

Урбани развој великог града, који треба да унапреди квалитет живота и живљења не може се ни замислити без учешћа грађана, нарочито у процесу урбаног планирања. Ипак, оно је у овој области знатно сужено у односу на класичне облике учешћа грађана као што су референдум, народна иницијатива и слични. Чини се да садашњи законски оквир у Републици Србији у области урбаног планирања практично оставља грађане ван овог процеса, или њихово учешће знатно ограничава и сужава.

Сходно законским прописима грађани са пребивалиштем на територији Града непосредно учествују у остваривању локалне самоуправе путем грађанске иницијативе, расправљањем и одлучивањем на збору грађана и референдумом.⁵⁹ Међутим, у области урбаног планирања партиципација грађана остварује се кроз обавезано излагање планског документа и право грађана на јавни увид, који се врши након извршене стручне контроле.⁶⁰ Стручна контрола обухвата проверу усклађености планског документа са планским документима ширег подручја, одлуком о изради, законом, стандардима и нормативима, као и провере оправданости планског решења, и врше је за различите врсте планова у области урбане политике различити органи. Тако на пример, стручну контролу Просторног плана Републике Србије, програма имплементације Просторног плана Републике Србије, регионалног просторног плана и програма имплементације регионалног просторног плана, врши министарство надлежно за послове просторног планирања. Стручну контролу планских докумената јединица локалне самоуправе врши комисија за планове.⁶¹ Међутим, оно што недостаје је учешће грађана у самом припремању планских докумената. Постојећа законска решења их практично у овом процесу занемарију, тачније, уопште их и не препознају. Грађанин се укључује тек у фази излагања поменутих планова. Како би се обезбедило учешће грађана, законом је предвиђено да се излагање планског документа на јавни увид оглашава у днев-

59 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007.

60 Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука Уставног суда, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука Уставног суда и 50/2013 - одлука Уставног суда, 98/2013 - одлука Уставног суда, 132/2014 и 145/2014., чл. 50.

61 Исто, чл. 49.

ном и локалном листу и траје 30 дана од дана оглашавања.⁶² О излагању планског документа на јавни увид стара се Републичка агенција за просторно планирање, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове просторног и урбанистичког планирања. О извршеном јавном увиду планског документа, надлежни орган, односно комисија за планове сачињава извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби. Извештај се доставља носиоцу израде планског документа, које је дужно да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по одлукама из извештаја. У случају да након јавног увида нацрта планског документа надлежни орган, односно комисија за планове утврди да усвојене примедбе суштински мењају плански документ, доноси одлуку којом се носиоцу израде налаже да изради нови нацрт или концепт планског документа, у року који не може бити дужи од 60 дана од дана доношења одлуке.⁶³

Ово нису и једина законска решења. Просторни и урбанистички планови су детаљно интегрисани у систем заштите животне средине, који такође утврђује могућност да грађани односно јавност, има право да у складу са законом, учествује у поступку доношења одлука о стратешкој процени утицаја планова и програма (па и просторних и урбанистичких планова) на животну средину; утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представљају ризик по животну средину и здравље људи (што укључује и урбанистичке и инфраструктурне пројекте) и одобравању рада нових, односно постојећих постројења (што такође подразумева одређена планска документа која се односе на урбани развој).⁶⁴

Учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја обезбеђује се у оквиру излагања просторног и урбанистичког плана, односно другог плана или програма на јавни увид. Учешће јавности у одлучивању о процени утицаја пројеката на животну средину спроводи се у оквиру јавне презентације пројекта и јавне расправе.⁶⁵ Заинтересована јавност се преко јавног огласа обавештава о поступку доношења одлука и учествује у поступку достављањем мишљења, коментара и сугестија надлежном органу и благовремено се обавештава о донетој одлуци. Пре упућивања

62 Исто, чл. 50.

63 Исто, чл. 51.

64 Закон о заштити животне средине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон и 72/2009 - др. закон, чл. 35.

65 Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004 и 85/2010, чл. 19.

захтева за добијање сагласности на извештај о стратешкој процени, орган надлежан за припрему плана и програма обавезно обезбеђује учешће јавности у разматрању извештаја о стратешкој процени. Орган надлежан за припрему плана и програма обавештава јавност о начину и роковима увида у садржину извештаја и достављање мишљења, као и времену и месту одржавања јавне расправе. Јавни увид и јавна расправа организује се по правилу, у оквиру излагања плана и програма на јавни увид и одржавања јавне расправе у складу са законом којим се уређује поступак доношења плана и програма. Ако законом којим се уређује поступак доношења плана и програма није предвиђен јавни увид и јавна расправа о плану и програму, орган надлежан за припрему плана и програма одлуком о доношењу плана и програма или посебном одлуком одређује јавни увид и одржавање јавне расправе.⁶⁶

Евидентно је да је учешће грађана/јавности у области урбаног планирања сведено на минимум. Било каква даља полемика у овом правцу је безпредметна, осим оне која има за циљ да јасно, потпуно и релевантно обезбеди учешће грађана у свим фазама израде планских докумената која су у вези са урбаним развојем, што неминовно захтева и промену постојећих законских решења.

Оно што недостаје код грађана Београда, а што би могло да буде од утицаја на урбану политику и урбани развој у будућности јесу тзв. нови урбани покрети. Настанак и развој нових урбаних покрета у свету, а нарочито у великим градовима, показује да они данас значајно могу да утичу на урбани развој, односно поједине његове сегменте, па између осталог и на процес урбаног планирања, али такви покрети, у Београду, на жалост још увек не постоје.⁶⁷

Литература

Вујовић, Бранко, *Београд у прошлости и садашњости*, Драганић, Београд, 1994.

Вучетић, Слободан, «Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући

66 Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004 и 85/2010, чл. 21.

67 Снежана Ђорђевић, *Савремене урбане студије - Предузетнички, креативни, демократски градови*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 144-153.

правци промена», у Вукашин Павловић, Славиша Орловић *Београд – демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2009.

Ђорђевић, Снежана, *Савремене урбане студије - Предузетнички, креативни, демократски градови*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012.

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 47/2003, 34/2006, 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука Уставног суда, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука Уставног суда и 50/2013 - одлука Уставног суда, 98/2013 - одлука Уставног суда, 132/2014 и 145/2014.

Закон о државном премеру и катастру, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/09 и 18/10.

Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/07.

Закон о главном граду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/07.

Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012.

Закон о јавним приходима и расходима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 54/1999 и 22/2001.

Закон о заштити животне средине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон и 72/2009 - др. закон.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004 и 85/2010.

Закон о регионалном развоју, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/2009, 30/2010.

Закон о просторном плану Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 13/1996.

Закон о средствима у својини Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/1995, 3/1996, 54/1996 и 32/1997.

Миленковић, Дејан, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Организација и финансирање града Београда, Јавно урбанистичко предузеће Урбанистички завод Београда, Београд, 2008.

Регионални просторни план административног подручја града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 57/2009 и 38/2011.

Статут Града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 43/2013.

Стратегија развоја града Београда – Циљеви, концепција и стратешки приоритети одрживог развоја, Урбанистички завод Београда и ПАЈЛ-ГО центар, март 2011.

Уредба о управним окрузима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 15/2006.

Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

<http://www.bilbao.ria2000.org/ria2000/ing/bilbaoRia/bilbaoRia.aspx?primeraVez=0>

<http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/1900-gradska-uprava>

<http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2032-sekretarijat-za-urbanizam-i-gradjevinske-poslove>

<http://www.beoland.com>

<http://www.urbel.com>

<http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2193-ostala-preduzeca-i-organizacije>

<http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2197-direkcija-za-gradjevinsko-zemljiste-i-izgradnju-beograda-jp>

<http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2201-urbanisticki-zavod-beograda-jup>

Andrijana Jovanovic

URBAN PLANNING AND SYSTEM CAPACITY OF CITY OF BELGRADE

Resume

Urban studies of modern city-metropolis include all phenomena having an impact on the quality of life in a big city. These phenomena can be observed multidisciplinary and from different aspects - like social, economic, urban, political, legal, etc. Contemporary urban studies still give significant attention to administrative and organizational, functional and institutional systems of big cities, and to the environment in which it exists, because these systems are the basics of urban development in which the emphasis is on the quality of service to those who live in it. Therefore, the urban renovation of the city of Belgrade is closely

related to its administrative and organizational, functional and institutional systems, which will be further explained in detail, primarily through the relationship between the city of Belgrade and the central government, as well as the city of Belgrade and its city municipalities. It should be noted that the existing administrative-organizational system of the city of Belgrade is very complex, and Belgrade encompasses a very wide area with a large number of settlements, which vary according to the nature, functions, size, population and economic strength. Modern urban development requires the existence of adequate and functional or institutional preconditions for this. From that it much depends whether and to what the city of Belgrade will be “independent” in the planning, the directions and management of its own urban development. On the other hand, the central government is also in charge of. Regarding city of Belgrade, it should not forget that it is also the capital of the Republic of Serbia. In Belgrade on both city and municipal level, we can distinguish political institutions, such as the Belgrade City Assembly, the Mayor and the City Council as a separate organizational substructures - City Administration, and other institutions of the local public sector in various forms, public companies and other entities whose founder is the city of Belgrade. Urban development of a big city should improve the quality of life, and this process cannot be performed without a participation of its citizens, especially in the urban planning process. However, the citizens’ participation in this area is significantly tapered compared to traditional forms of citizen participation such as the referendum, people’s initiative, etc. It seems that the current legal framework in the Republic of Serbia in the field of urban planning leaves citizens out of the process, or tends to limit and taper their participation significantly. The emergence and development of new urban movements in the world, especially in big cities, show they may significantly affect urban development or some of its segments, as well as process of urban planning. But unfortunately, such movements still do not exist in Belgrade.

Keywords: urban development, the city of Belgrade, the administrative system, functional system, institucionalni system, urban planning.
