

## ПОЈЕДИНИ АСПЕКТИ РУРАЛНОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ

*Дробњаковић Марија\**<sup>1</sup>

*\*Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ*

**Abstract:** Рурално планирање је дисциплина која је код нас неправедно већ дужи период запостављена у систему географских научних дисциплина. Појављује се спорадично као део истраживања која се баве развојем руралног простора, док у савременој светској литератури доживљава своју ренесансу. Познати рурални географи, *руралисти*, последњих година постављају га у шири контекст, доводећи га у везу са другим научним дисциплинама. Циљ овог рада је да прикаже тренутно поимање руралног планирања у Србији, заступљене концепте руралног планирања и да укаже у ком стадијуму развоја се у односу на друге развијеније земље тренутно налази.

**Key words:** rural, rural planning, rural development, Serbia

### Увод

На почетку дискусије о руралном планирању, неопходно је осврнути се на схватање појма рурално. У свакодневној рутини значење је утемељено, и односи се на слике сеоског предела, њива, пашњака, брда, зелене идиле, мира и сл. С друге стране, асоцира на сиромаштво, лошу инфраструктуру, тежак живот, самоћу, удаљеност, али и блискост у комуницирању, другачији начин живота, менталитет и културу (Радовановић, 2010).

Овај појам данас има своју просторну и интердисциплинарну димензију (Woods, 2009), изражену у односима и везама са другим дисциплинама које проширују његово значење. Његове дефиниције варирају у обиму и схватању. У земљама каква је Србија, не може се заобићи разлика између два дијаметрално супротна ентитета, руралног и урбаног. Обично се појам рурално посматра као резидуал урбаном, те означава оно што је ванградско. Један од основних недостатака многих приступа у његовом дефинисању огледа се у игнорисању чињенице да су рурална места и искуства много више од скупа статистичких и демографских мера и полазишта класификација, које су више једнодимензионалне (Gallent, Juntti, Kidd, & Shaw, 2008).

---

<sup>1</sup> m.drobnjakovic@gi.sanu.ac.rs

За рурално се може рећи да је релативан појам, временски посматрано. Његово се значење мењало у зависности од друштвено-економских прилика које је одређено време обележавало: од успостављене дихотомије рурално-урбано, преко урбано-руралног континуума и партнерства, па до негације руралног (Harrington, O'Donoghue, 1998; ESPON, 2006; Лукић, 2010; Тошић, 2011). Уважавајући комплексност и интердисциплинарност овог феномена, може се рећи да његова променљивост лежи управо у избору приступа истраживања.

### Планирање руралног простора

Многи аутори сматрају да је у условима депопулационог и осиромашеног села планирати развој таквог простора практично *nonsense* (Ђорђевић, 1998). Ако гледамо на рурално планирање као на инструмент за стварање квалитетних промена у руралном простору и као спону између његових различитих сектора (Кранјчевић, 2006), онда је његова улога у очувању и развоју руралног простора велика. Прво питање које бисмо морали поставити на почетку дискусије о руралном планирању јесте: *На који се простор планске активности односе?* Са тим проблемом не срећу се само планери на нашим просторима, већ и много шире. Код нас је увек актуелно питање села и сеоског окружења, док се на англосаксонском подручју јавља дилема *planning of rural area or countryside* (Gallent et al., 2008).

Рурално планирање се може сматрати реализацијом руралних политика на конкретном терену (Ђорђевић, 1998). Основна документа којима се усмерава развој руралног простора у Србији су Стратегија пољопривреде и руралног развоја, Национални програм руралног развоја, Просторни план РС и сл. Ово питање у Србији је регулисано регулативним оквирима од 1995, Законом о планирању и уређењу простора и насеља, а потом и његовим допунама и изменама 2003, 2009, 2011, 2013. године, најпре у оквиру урбанистичких и регулационих планова, а потом и у плановима општег уређења и просторним плановима ширих подручја на различитим нивоима, чији су рурална подручја и насеља саставни део.

Чињеница је да је овај сегмент планирања код нас дуго био занемарен и неоправдано запостављен у институционалном, правном, методолошком и стручном погледу. Базни предмет овог сегмента планирања није третиран са довољно пажње, интегрално и смислено, те се ова врста планирања, услед одсуства интересовања и кратковидости локалних и државних владајућих структура, потиснула, а њен даљи развој као научне дисциплине обележен је стагнацијом и дегенеративном еволуцијом.

У послератном периоду у процесу планирања нагласак се стављао на земљиште и контролу његовог коришћења, а постизање одређених циљева вршило се кроз систем рестрикција. Како наводе Gallent et al. (2008), праксу руралног планирања карактерисале су кочнице у развоју, дизајниране у циљу превенције животне средине и заштите интереса пољопривредне производње. Одсуство правца и визије у руралном планирању довели су до бројних негативних консеквенци по рурални простор. Протекле деценије обележиле су интензивни процеси урбанизације и индустријализације, те је пажња била усмерена ка проблемима које су они изазвали у градовима и њиховом усмеравању. У таквим условима, рурално планирање стиче епитет „пепељуге“ (Ђорђевић, 1998) који се многим чини оправданим. Напротив, овај период бурних структурних промена требало је паралелно да прати планирање развоја у руралним просторима, а не његово одсуство. Притисци на рурални простор постали су израженији, услед промењених економских услова и друштвених модернизацијских процеса и превеликих очекивања да буду конкурентни на тржишту, поштују начела одрживог развоја, а истовремено да развијају своју мултифункционалност (Кранјчевић, 2006). Ефекти таквог приступа видљиви су већ након 1980-их, те на руралном простору у популационом смислу имамо егзодус, у економском заосталост, у социјалном сиромаштво, у еколошком запуштеност, у структурном изолованост, у психолошком срам, а у организационом дисбаланс.

У овом раду ће даље бити приказано како се у Србији планира насељени и ненасељени део руралног простора, како се планира намена руралних простора и активности које се одвијају у руралној средини и коју лествицу руралног развоја у Србији смо достигли. Приликом приказа нивоа руралног планирања код нас пратиће се матрица од три концепта коју је предложио Бићанић (1964): планирање употребе земљишта неког подручја, планирање села и његове околине као просторне јединице и интегрално структурно планирање - концепт руралног развоја.

### *Рурално планирање са аспекта употребе земљишта*

Планирање руралних простора најпре би требало сагледати са аспекта планирања различитих активности које су његови корисници. Овај сегмент руралног планирања односи се на ненасељени део руралног простора и може се рећи да је тематско, секторско, јер разматра појединачно функције руралне средине и намену земљишта условно за њу резервисану. Донекле, овај сегмент руралног планирања могао би се поистоветити са *land-use planning*-ом, јер се у суштини планира начин коришћења руралног

простора. У тој вечитој дилеми како максимизирати позитивне ефекте развоја и како минимизирати негативне утицаје, тражи се најбољи начин коришћења земљишта на неком простору, у којем су најчешће конфронтране пољопривреда и животна средина.

Рурални простори као отворене целине или мањи насељени простори, предмет су планирања на различитим нивоима, а у зависности од тога детерминисан је ниво општости. Међутим, често се срећемо са парадоксом контроле промене намене руралних простора без ефикасних мера планирања и непримењивања постојећих законодавних норми и мера (Selman, 1988), док се притисци с друге стране множевају. Ако посматрамо рурални простор са савременог аспекта, онда полазимо од претпоставке да је мултифункционалан. Један од проблема руралних простора изражен је кроз поступак изналажења јединственог начина вредновања руралног простора за вишенаменску употребу (Ђорђевић, 1998), односно формулисања објективног, брзог, једноставног модела за вредновање активности и ресурса у руралним подручјима, применљивог на националном и локалном нивоу.

У Просторном плану Републике Србије (ППРС, 2010) рурално планирање инкорпорирано је готово у све делове плана, јер се развој руралних простора директно тиче регионалног, ширег урбаног или функционалног, привредног, социјалног и инфраструктурног развоја, а заштита и конзервација елемената животне средине и гео и културног наслеђа врши се већим делом на руралним просторима. Најближе су прописане смернице за *Одрживи рурални развој* који се директно односи на интегрално планирање развоја руралних простора Србије, реструктурирања руралних простора, обнове и уређења села, подизања конкурентности, управљања земљиштем и природним ресурсима, диверзификације руралне економије, оснаживања руралне заједнице, уз уважавање специфичности и хетерогености руралних простора Србије, који су били подлога за новоустановљену типологију руралних региона. У складу са ППРС (2010), посебан сегмент просторних планова на регионалном и локалном нивоу заузимају просторно уређење руралног простора и обнова села.

Остали сегменти просторних планова односе се на коришћење и намену земљишта. Један од корена руралног планирања препознат је у тзв. плановима класификације земљишта, у којима се приоритет даје природном коришћењу земљишта и производњи (Ђорђевић, 1997). Историјски гледано пољопривреда је главни корисник руралног простора, те се планирање просторног развоја пољопривреде издваја као један од

битнијих елемената развоја и начина коришћења руралног простора. Основни елементи на којима се базира просторни развој пољопривреде сврстани су у четири велике групе (Спасовски, Јаћимовић, 1986; Тодоровић, 2002): природни услови, социјално-власничке, организационо-техничке и производне одлике. На националном нивоу врши се рејонизација пољопривредне производње, препознају се главни проблеми и дају приоритети за њихово решавање, на основу анализа које се ослањају на вишедимензионалну сложеност веза између пољопривредних делатности и природне средине, с једне стране, и општих социо-економских услова, с друге (Николић и др., 2009). На нижим нивоима планирања додатно се уочавају предности и ограничења за развој, врши прецизнија рејонизација пољопривредне производње и дају препоруке кроз конкретна решења и пројекте у складу са потребама локалног становништва и тржишта, као и мерама заштите и унапређења пољопривредног земљишта.

*Шумарство* је поред пољопривреде, једна од доминантних делатности руралних простора, те је планирање развоја и заштита шума битан сегмент руралног планирања. До скоро се највише водило рачуна о тзв. одрживом приносу, који се углавном сводио на производњу дрвета, а потом се приступило изради интегрисаних планова газдовања, који уважавају полифункционалност шума, одрживо газдовање и партиципативан приступ, узимајући у обзир истовремено све капацитете ресурса, потребе и захтеве свих заинтересованих страна (Медаревић, Банковић & Шљукић, 2009). Одрживо планирање, коришћење и газдовање шумама и шумским земљиштем заснива се на планској шеми која подразумева унапређење стања шума, повећање шумских површина, задовољавање еколошких, економских и социјалних функција шума, генерацијску равноправност у односу на њихово вишенаменско коришћење (ППРС, 2010).

*Водопривреда* има на руралном простору вишеструк значај те представља значајан генератор руралног простора (Поповић, 2006). Због своје важности, али и негативних последица које може да изазове, Ђорђевић и др. (2013) истичу да водопривредна инфраструктура има најзахтевније и најстроже просторне захтеве за развој у односу на друге системе. У ППРС дате су смернице за интегрално уређење, коришћење и заштиту вода, у складу са очувањем животне средине, рационализацијом у водоснабдевању и смањењем потрошње и адекватном заштитом од вода и наложено да се приликом планирања развоја водопривреде мора водити рачуна о изради планова посебне намене за изворишта која су од републичког значаја, мапа ризика од поплава, планови и студије и сл.

У руралном планирању посебно место заузимају заштита *природне средине* и планирање коришћења ресурса материјалне природе. Еколошки аспект се постепено инкорпорирао у све сегменте живота, а политике руралног развоја су постале еколошки оријентисане. Основе планирања руралног простора померене су са концепта заснованог на пољопривреди на тзв. енвајроментални аспект (Maguani, Amit-Cohen, 2007). Посебно су ова два сегмента конфронтрана из разлога што је пољопривреда један од највећих загађивача на руралном простору. Међутим, у планским нормативима Србије дуго се занемаривала „еколошка димензија“ планирања, све до успостављања новог законодавног оквира (Филиповић, 2005). Пажња данашњице усмерила се ка стварању склада између еколошке и економске димензије простора, са значајним интеракцијама које доводе до промена у начину организовања, уређења и коришћења простора, увођењем еколошких критеријума и индикатора у систем планирања (Миљановић, 2006). Значај овог сегмента руралног планирања наглашава висока разнородност природних и културних добара у Србији. Спроводи се путем планова управљања заштићеним добром, просторних планова, у оквиру урбанистичких планова, основама и програмима управљања и коришћења природних ресурса (Тошић, 2011). У ППРС (2010) је садржан тзв. еколошки аспект планирања, који се бави питањима у домену побољшања квалитета живота становништва постизањем жељених услова животне средине и очувањем природне и културне баштине. Значајан сегмент планирања у вези са животном средином јесте *планирање предела*, које се показало да је важно при доношењу стратешких процена утицаја и планирања (Васиљевић, 2008). У Србији је инкорпорирано у легислативу о планирању тек 1995. године, кроз Генерални план предела. Ипак, овакви планови су рађени секторски, по методологији налик урбанистичким плановима, те се при њиховој изради није следила примарна идеја заштите (Цвејић и др., 2001). У ППРС (2010) је уведен овај сегмент планирања, где се налаже израда студија Категоризације предела, у којој се према степену њихове модификације и развојног карактера разврставају на природне и културне, а они на руралне и урбане. Овај савремени концепт заштите предела заснован је на међузависности врста, заједница и еколошких процеса, и представља „мозаик различитих предеоних елемената“, које треба разумети како би се успоставио баланс (Црнчевић и др., 2010).

У последњих неколико година *туризам* се препознаје као потенцијални инструмент за развој руралних простора (Тошић, Б., 2011). Постао је омиљен, али не и организован одговор за развој села. У пракси је устаљено мишљење да се рурално планирање своди на планирање туризма и рекреације, али ово једнодимензионално планирање опет води посматрању

руралне средине кроз само један вид мањих и привремених проблема (Ђорђевић, 1998). Значајан је сегмент руралног планирања јер се односи на скуп активности, услуга и садржаја руралног становништва. Одсуство узајамне координисаности активности груписаних око туризма, може да доведе до нежељених проблема. Просторно-функционално структурирање туристичког простора односи се на заокруживање и повезивање туристичких дестинација кроз формирање заједничких зона, дефинисање туристичких тачака и линија које их повезују (Шећеров, 2008). Рурални туризам требало би да буде једна од компоненти интегралног руралног развоја, с обзиром на то да сеоском становништву пружа алтернативне изворе прихода и запошљавања, укључује све чланове домаћинства, подиже вредност аутохтоних пољопривредних производа, позитивно утиче на одржавање еколошке равнотеже, конзервацију и превенцију етно наслеђа и повећање културне размене између урбаног и руралног становништва (Тодоровић, Штетић, 2009; Тошић, 2011).

*Рурална индустријализација* је релативно нов појам и помало робусно звучи када се доводи у везу са развојем руралног простора у Србији. Она се посматра као продужетак процеса индустријализације у поступку њеног полифункционалног и полицентричног развоја, који подразумева стварање привредних центара нижег реда на руралном простору у процесу дисперзије индустријске активности. На тај начин креирају се нове могућности и мењају правци развоја привредне структуре на руралним просторима (Miletić & Todorović, 2003). Изједначава се са појмом рурална економија, који обухвата територијално заокружен комплекс привредних делатности и других активности на руралном простору. Најчешће се везује за модел привредног раста заснованог на коришћењу потенцијала руралних подручја, насталог као последица њиховог занемаривања у процесу класичне индустријализације и агломирања привредних активности у урбаним подручјима (Поповић, 2006). Често се схвата као антипод класичној индустријализацији и посматра у контексту развоја нове индустрије, као концепт који почива на парарелизму реиндустријализације и реаграризације (Закић и др., 2010). Рурална индустријализација се може сагледати са два аспекта: као диверзификација руралне економије, са циљем стварања алтернативних видова активности и извора прихода, што често доводи до удаљавања од пољопривреде и производње хране, као основних функција руралног простора (Богданов, 2007), и као пратећи процес у мултифункционалном развоју пољопривреде и ослања се на чињеницу да је пољопривреда произвођач широког спектра производа и услуга, који учествује у обликовању окружења, социјалног и културног живота и доприноси економском расту (Gorman, Mannion,

Kinsella & Vogue, 2001). Ови процеси омогућавају стварање предуслова за даљи развој компаративних предности руралних простора.

### *Сеоска/рурална насеља и њихово просторно уређење*

Пре разматрања планирања насељеног дела руралних простора, требало би се осврнути на схватање сеоских насеља у Србији. У теорији се сусрећемо са великим проблемима приликом њиховог одређења. Село се у свом дефинисању увек пореде са градом<sup>2</sup>, али не постоје јединствени, строго одређени и општеприхваћени критеријуми за њихово диференцирање. У употреби су чак 94 дефиниције, јер су се њихове карактеристике мењале у зависности од нивоа социо-економског развоја, те се у складу са тим мењало и *значање села* тако да је увек обухватало главне антропогене карактеристике конкретне фазе у развоју људског друштва (Стаменковић & Бачевић 1992). У традиционалном одређењу села ставља се нагласак на активности становништва примарно везаних за земљу и природу, док се према савременом схватању посматрају као организационе људске агломерације са специфичним својствима, која представљају део мреже насеља неке просторне целине и чине интегралну основу и мерила за уређење и изградњу простора (Симоновић & Рибар, 1993). Многи научници, још од Цвијића (1922)<sup>3</sup> бавили су се карактеристикама сеоских насеља и детерминацијом начела њихове класификације. Обично се све дефиниције и типологије свде на најчешће коришћене индикаторе, као што су број становника, густина насељености и запослени у примарном сектору делатности, мада се неретко при темељнијим одређењима срећу комплекснији и изведени индикатори.

На основу научне и литерарне грађе може се извршити периодизација просторне организације и уређења сеоске територије. Почетком прошлог века форме насеља нису биле производ урбанистичке и архитектонске струке, већ су се формирала произвољно, према потребама сељака, али су се поштовала извесна правила која су диктирала прилагођавање природним условима. Почеци планског и организованог уређења села везују се за доношење Грађевинског закона 1932/38. године, који постаје платформа српског урбанизма уопште. Он је садржао основна правила градње и уређења сеоских насеља, која се одражавају на квалитет живота

---

<sup>2</sup> Такву аналогија утемељена је и у званичној статистици, диференцирајући насеља на градска и остала, те се појам села не препознаје.

<sup>3</sup> Којић, 1958; Симоновић & Рибар, 1993; Стаменковић & Бачевић, 1992; Стаменковић, 1999; Радовановић, 1965; Букуров, 1983 и др.



становништва, а водило се рачуна и о уређењу сеоских дворишта. Средином XX века бележе се највеће трансформације сеоских насеља, које се одражавају на начин живота, популациону структуру, урбо-морфолошке елементе, архитектуру и др. (Којић, 1977). Интензивније акције у домену урбанистичког и комуналног уређења сеоских насеља започињу након 1970-их година. С обзиром на то да се овај период поклопио са периодом интензивне индустријализације и урбанизације, није дуго трајао. Од тог периода видних промена које су обележиле даљи развој села, мало су се бавили аутори карактером њихове трансформације, већ евидентирањем и квантификацијом структурних проблема. Са овим проблемом суочавале су се многе земље, те се питање који су правци и узрочници трансформације сеоских насеља и њихових просторних обележја, намећу се као кључна у даљем изучавању руралног простора и његовој компарацији са руралним простором у другим земљама (Tan, Li, 2013).

Просторно уређење сеоских насељина је сложен процес који се односи на насељени део села, обухватајући конкретна архитектонско-урбанистичка структурна решења, и на сеоски атар са основним начелима организације руралних активности. Уређење и организација сеоске територије налазе се у домену сеоске и пољопривредне архитектуре које се баве конкретним проблемима и правилима изградње стамбених и економских објеката, и у домену руризма, дисциплине која се бави уређењем и изградњом сеоског атара (Којић, 1958). У том процесу морају се узети у разматрање потребе становништва, привредне и непривредне делатности у окружењу, као и модели изградње и уређења, али одговарајуће популационе величине како би се економски оправдале такве активности. Ипак, уређење села у Србији најчешће је стихијски процес, осим код плански формираних насеља.

Према Закону о планирању и изградњи (Сл. гласник бр.72/2009, 81/2009, 98/2013; 132/2014 и 145/2014) уређење и планирање територије сеоских насеља врши се кроз две врсте планова: просторним планом јединице локалне самоуправе, којим се дају смернице за равномеран територијални развој, и урбанистичким плановима, генералне и детаљне регулације, за поједине делове насељених места или руралних подручја значајних због регулисања неформалне градње, изградње инфраструктурних коридора, објеката енергетске и комуналне инфраструктуре и сл. Најчешће када се говори о руралном планирању мисли се управо на регулацију и уређење сеоских насеља. Регулација подручја врши се према правилима уређења и правилима грађења, која се исказују системом урбанистичких правила и показатеља, као што су намена, коефицијент изграђености, висина објеката, удаљеност од саобраћајнице и других објеката, оријентација и

сл<sup>4</sup>. Она имају извесну дискриминаторну функцију, која даље утиче на организацију и развој села (Danci, 2010). Према последњима изменама Закона, доносе се уређајне основе за сеоска насеља која немају донет или за њих није предвиђена израда планског документа, а у сврху просторног развоја села и подстицања његовог одрживог развоја, уз уважавање разлика у типу насеља и његовим главним карактеристикама (Члан 20а).

У просторним плановима на свим нивоима посебно се обрађује део који се односи на *организацију мреже насеља*, ради достизања и унапређења његовог полицентричног развоја. У циљу постизања боље интеграције руралног простора издвајају се различити хијерархијски нивои у мрежи насеља у складу са степеном опремљености објектима комуналне инфраструктуре и јавних служби, нивоом развијености, популационом величином насеља и значајем у регионалном окружењу. При планирању развоја мреже руралних насеља најчешће се примењује концепт *децентрализоване концентрације* (Грчић, 2004; Тошић, Б., 2011). Највећи значај у том процесу чине секундарни центри, центри заједнице насеља или тзв. микроразвојни нуклеуси (Тошић, Д., 1999) који својим развојним импулсима интегришу рурални простор, представљајући противтежу урбаним центрима, утичући на позитивну трансформацију насеља у окружењу.

Приликом планирања и уређења сеоских насеља посебно би требало водити рачуна о типу насеља, јер се не могу примењивати иста правила и принципи, пошто су различити услови њиховог постојања и даљег развоја или стагнације (Marić & Manić, 2004). Највећи проблем у регулацији среће се код села разбијеног типа. Насеља овог типа, иако обично на ивици демографског и економског егзистирања, најближа су природном живљењу у простору у којима су становање и рад савршено координирани и рационализовани, те као таква завређују и посебну пажњу (Малобабих & Бакић, 2004). То су насеља у којима се урбано-морфолошки елементи мешају са природним карактеристикама, те је веома тешко утврдити границу грађевинског рејона. Обично имају одређени локалитет који носи функцију центра насеља, на којем су смештене важније функције села и где се одвија јавни живот мештана. Инфраструктурна опремљеност ових села најчешће је неповољна, неретко не задовољава ни постављен минимум за уређење и обично зависе од економске моћи самих мештана и локалне заједнице. С друге стране, збијена планска и ушорена насеља захтевају

---

<sup>4</sup> Правила уређења и грађења су садржана у Правилнику о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу (Сл. гласник РС, бр.50/2011).

потпуно другачији третман. Њихове морфолошко-урбане карактеристике су регулисане, јер заузимају правилне форме или су плански формирана. Она су углавном лоцирана у низијским пределима или уз саобраћајнице и речне долине. У структури насеља јасно се издваја грађевински рејон са стамбеном функцијом и економским објектима, одвојен физички од пољопривредних површина. Таква организација насеља омогућава повољне услове за рационално планирање и уређење комуналне и саобраћајне инфраструктуре, али и за уређење зелених површина које су предвиђене за заједничко коришћење. Локалитет са централним функцијама је јасно дефинисан, који поред улоге у заједничком и јавном животу грађана, обично представља и саобраћајно, сабирно стедиште. Поред адекватније и рационалније инфраструктурне уређености одликују се бољом опремљеношћу објектима јавних служби и услуга, те су услови за живот и задовољавање основних потреба и додатних садржаја далеко повољнији. Неповољније услове за живот у насељима збијеног типа срећемо код модалитета ових насеља, која се шире стихијски, не поштујући основна правила градње и уређења, пружајући се линијски око саобраћајних токова или су густо збијена у долинама река, где густина градње и насељености нарушавају квалитет живота и ремете основне хигијенске, еколошке и грађевинске услове.

Уређење села или њихова извесна урбанизација тема је која изазива бројне дилеме. У циљу опоравка и опстанка села, неопходно је сеоске средине обогатити садржајима и непољопривредним активностима, дати му извесне урбане црте, али строго би требало водити рачуна о томе да село „не прерасте у аморфни организам који би могао да негира карактер симбиозе насеља и природног окружења“ (Marić & Manić, 2004:66). Интервенције по питању уређења села зависе од више фактора: типа и структуре насеља, лоцираних садржаја који одређују његову намену, а неретко и величину, о уклапању урбо-морфолошких елемената у окружење, усклађивање рада и становања, аутархична архитектонска правила и посебан стил градње, однос са насељима вишег ранга, саобраћајним токовима, пројектованој популационој величини, потребама и наменама површина у насељу и сл. (Којић, 1958; Симоновић, Рибар, 1993; Malobabić, Bakić, 2004).

### *Концепт интегралног руралног развоја*

Рурални развој је релативно нова парадигма, настала као одговор на притисак који је пратио модернизацију европске пољопривреде. Креиран је са намером да реконструише економску основу руралне економије и пољопривредног предузетништва, али и да допринесе очувању и оснажењу руралног простора. Сам појам руралног развоја подразумева интегрално

управљање природним ресурсима у оквиру руралне заједнице. У еволуцији овог концепта издвајају се три фазе, са кључним моментима:

1. Од оснивања ЕЕЗ до 70-их година ХХ века, када се рурални простор посматрао кроз пољопривреду и програме заштите културног наслеђа. У овом периоду, фокус је био на секторској подршци уз приступ „одозго према доле“, а аграрна политика сматрана је синонимом руралне политике (Закић, Стојановић, 2006).
2. Од 1970-80-тих година рурални развој је сагледаван у контексту регионалних и интеррегионалних политика и постепено се почиње примењивати тзв. територијални приступ у развоју руралних простора. Аграрна политика се све више оријентише ка низу питања у вези са природним, друштвеним и културним амбијентом села (Николић & Максин-Мићић, 2003).
3. Почетак 1990-их карактерише интегрални приступ и међусекторска координација. Обједињује се просторна, временска и мултисекторска димензија (Радовановић, 2010). Неки од кључних момената и докумената који су допринели развоју овог концепта су: Европска конференција о руралном развоју (Cork, 1996); Агенда 2000 – Реформа ЗПП (Берлин, 1999.) која се односи на увођење концепта 1. и 2. стуба ЗПП; Седница Већа Европе (Göteborg, 2001) са увођењем нових мера у оквиру ЗПП и руралног развоја (животна средина, сигурност прехране, одржива производња и сл.), реформисана политика пољопривреде (Luxembourg, 2003), Конференција ЕУ о руралном развоју (Salzburg, 2003) (Rural Development in the EU, 2003).

Основна начела политике руралног развоја ЕУ почивају на четири области деловања и мерама постављеним у новој регулативи руралног развоја: унапређењу конкурентности за пољопривредна газдинства и шумарство, унапређењу животне средине и предела, унапређењу квалитета живота, диверзификације руралне економије и партиципативном приступу. Четврта оса деловања базирана је на искуству са LEADER програмом (links between actions for the development of the rural), представљајући могућности за локални рурални развој, по принципу “одоздо на горе”. Овај програм је усредсређен на израду интегрисаних стратегија за развој руралних области и размену искустава између истих ових области на европском нивоу. С друге стране, диверзификација руралне економије и развијена терцијарна делатност један су од најбитнијих сегмената руралног развоја, јер утичу на његове остале компоненте и омогућавају стварање предуслова за даљи развој руралних компаративних предности. Разноврсна рурална економија доприноси решавању кључних проблема већине руралних подручја и базира се на коришћењу локалних ресурса и радне снаге (Bogdanov, 2007).

Концепт руралног развоја је поставио платформу за нове приступе развоју села. Временом почиње да има „сопствени живот“ (Murdoch, 2000:407), а село поприма нове форме и садржаје. Искуства су већ показала да сама пољопривреда не може одржавати рурални систем са повећаним и све различитим потребама руралног становништва, које тражи атрактивније, богатије, разноврсније село (Тодоровић, 2007). Рурални простор остаје примарни произвођач хране, али и подручје специфичног пејзажа са наглашеним природним, културним и историјским елементима.

Пољопривреда је активност која још увек доминантно обликује економски и социјални живот села. У развијеним земљама она се не сматра јединим чиниоцем развојем села, те конкретан рурални развој није могуће остварити само кроз пољопривреду, али је она и даље неопходан и најбитнији елемент у том конгломерату руралних активности. Кроз примену концепта руралног развоја, пољопривреда би требало да се смести у шири контекст руралног подручја са циљем очувања у еколошком смислу, његових традиционалних културних и повећања привредних вредности. Кључ за успешну економску трансформацију руралних области лежи у доступним економским, људским, културним и енвајроменталним ресурсима, који наглашавају његову мултидимензионалну природу и евентуално могу да компензују пад у пољопривредној производњи, а свеукупним интеракцијским деловањем допринесу интегралном развоју руралних простора (Agarwal et al., 2009; Murray, 2008).

Србија је дуго заостајала у домену развоја руралних простора за земљама ЕУ. Без институционалног оквира и одговарајуће стратегије која би свеобухватно третирала проблематику руралних подручја није се могло приступити адекватним акцијама и одређеним фондовима намењених за унапређење руралних области. У Србији политике везане за рурални простор и територијалне развојне неправилности нису биле довољно кохерентне (Тодоровић et al., 2010). Богданов (2007) истиче да је ова димензија маргинализована и посматрана само као пратећи део других политика и развојних програма. Такав став према руралном простору наше земље допринео је маргинализацији села, стагнирању и опадању виталности руралних подручја, на којима „постоји јасна концентрација и просторна израженост бројних проблема” (Стаменковић, 1999:185). Пољопривреда остаје примарна активност руралног простора Србије, дубоко оптерећена бројним структурним проблемима и мањкавостима. Таква заправо представља више нужност него потенцијал и профитабилну активност и предстоји јој значајнија преоријентација у контексту прилагођавања и испуњавања приступних норматива и усклађивања са

политиком руралног развоја ЕУ. Захваљујући процесу модернизације пољопривреде и примени научно-технолошког напретка у домену пољопривредне производње, бављење пољопривредом постаје професионално опредељење које се не стиче местом рођења, већ адекватном обуком (Николић, Максин-Мићић, 2003). Нажалост, оваква констатација је у тренутним условима у Србији тешко прихватљива и применљива. Одсуство адекватне политике руралног развоја негативно се одразило на квалитет живота руралног становништва. Основне карактеристике постају поред традиционалних норми, депривација, економско и културно сиромаштво, немоћ, немогућност промене њиховог става и проналажења још неке мере за живот. То се доводи у везу са изложеношћу појединих руралних простора широким социо-економским и политичким променама удруженим са дерегулацијом, реструктурирањем и рекомпозицијом (Cloke, Goodwin, Milbourne & Thomas, 1995).

Табела 1. Концепти планирања руралних простора у Србији

Концепт	Приступ	Сегменти/аспекти планирања	Значајни документи
<b>Планирање употребе земљишта</b>	Секторски	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Пољопривреда</li> <li>- Шумарство</li> <li>- Водопривреда</li> <li>- заштита и конзервација природне средине и планирање коришћења ресурса материјалне природе,</li> <li>- туризам и</li> <li>- рурална индустријализација</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Просторни план Републике Србије (2010),</li> <li>- Стратегија развоја пољопривреде и руралног развоја (2005),</li> <li>- Закон о пољопривредном земљишту (2006;2009),</li> <li>- Стратегије развоја шумарства РС (2005);</li> <li>- Национални шумарски програм (НШП),</li> <li>- Водопривредна основа РС (2002)</li> <li>- Закон о заштити природе (2009; 2010); Закон о националним парковима (1993; 2009); Закон о заштити животне средине (2004; 2009),</li> <li>- Стратегија развоја туризма РС (2006),</li> <li>- Закон о туризму (2009; 2012) и др.</li> </ul>
<b>Планирање села и околине као просторне јединице</b>	Секторски	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Просторно уређење сеоских насеобина (<i>руризам</i>)</li> <li>- Урбанистичко (план генералне и детаљне регулације) и</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Грађевински закон (1932/38),</li> <li>- Закон о грађевинском земљишту (1979),</li> <li>- Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995),</li> </ul>

		просторно планирање сеоских насеља - Организација мреже насеља	- Закон о планирању и изградњи (2003; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014), - Просторни план РС (2010)
<b>Рурални развој</b>	Интегрални	- Конкурентност пољопривреде - Заштита животне средине - Побољшање квалитета живота и диверзификација руралне економије - Партиципативан приступ	- Просторни план РС (2010), - План стратегије руралног развоја РС (2009), - Национални програм за рурални развој РС (2011), - Стратегија пољопривреде и руралног развоја РС (2014).

*Извор: Елаборација аутора*

Село и сељаштво у Србији оптерећени су бројним проблемима, који представљају кочницу развоја читаве земље, те се изискује хитност и детаљност при отклањању и решавању истих. Да би се успорили и зауставили негативни трендови потребна је нова, савремена и агресивна политика руралног развоја према којој села нису само производни простори већ и места за живот, одмор и сл. Највеће препреке за евентуални развој руралног простора и успостављања равнотеже између природе и човека, свакако су поред одсуства адекватне мотивисаности и одлучности за решавање овог питања и нерегулисан институционални оквир и недостатак фондова који би се користили у те сврхе. Кључни кораци у заокруживању и креирању адекватне и апликативне политике руралног развоја јесу дефинисање руралности према критеријумима карактеристичним за дато подручје, дефинисање типова руралних подручја, креирање специфичних политика развоја за свако од њих и успостављање индикатора за евалуацију ефеката политике руралног развоја (Богданов & Стојановић, 2006; Efstratoglou, Bogdanov & Meredith, 2007). Први кораци у том поступку спроведени су почетком 2009. године, када су анализирана тренутна ограничења и потенцијали српског села и идентификовани типови руралних подручја, те се приступ решавању проблема планирања развоја руралних подручја постепено помера са секторског ка интегралном (Табела 1). У светлу промена које носи приступање ЕУ, статус кандидата и могућност за коришћење одређених фондова за развој руралних простора и пољопривреде стављени су на разматрање новом Стратегијом пољопривреде и руралног развоја (2014) у којој је напуштена идеја о претходној класификацији руралног простора, а фокус се ставља на мере којима ће се усмеравати средства за препознате приорите развоја у овој области.

## Закључна разматрања

Узимајући у обзир тренутну ситуацију на руралном простору Србије, као и недефинисане и институционално неуквирене циљеве и нејасно постављене сценарије развоја, тешко да се може говорити о савременом облику руралног планирања код нас. Заправо, рурално планирање је дуго потискивана активност и, уважавајући тренутне просторне и социо-економске развојне проблеме, неоправдано занемарен правац планирања. Поједини аутори оправдавају његов статус констатацијама да је на селу остало мало шта да се планира. С друге стране, неkontинуираност и секторски приступ у процесу планирања развоја допринели су занемаривању руралног простора у Србији, а тиме и оставили по страни оне правце науке и праксе који би се бавили његовим развојем. Тек у светлу испуњавања предприступних норматива ЕУ и остваривања права на извесне фондове, ово питање постаје актуелна тема, те се постепено „враћа на мапу кроз ревитализацију руралне науке“ (Woods, 2009:849), мада више у економским и агроекономским круговима.

Досадашња планерска пракса и институционални оквир Србије оставили су села на маргини развоја, без одговарајућих инструмената и подстицаја који би им омогућили динамичнији економски и социјални развој, садржајније комунално опремање и квалитетнију животну средину. С обзиром на његов значај за укупан и равномеран територијални развој, неопходна је да обнова, унапређење и уређење руралних подручја на одржив и друштвено рационалан начин буду један од основних стратешких приоритета Србије (ППРС, 2010). Планирање развоја руралног простора код нас је више у домену секторског приступа. Једнодимензионално решавање проблема тешко да може дати очекиване резултате. Развој пољопривреде занемарује социо-културни аспект живота руралног становништва, насилна диверзификација руралних активности занемарује инфраструктурно опремање, ревитализација и реутилизација руралних ресурса за циљ има економски, а не и демографски развој. Одсуство интегралног приступа не може померити рурални простор са мртве тачке развоја. Нажалост, овакве аспирације осећају се и у оквиру регулатива које би требало да буду први корак на том путу. У ком правцу ће кренути развој руралног простора Србије зависи искључиво од решености и финансијске и кадровске могућности владајућих структура да се носе са овим проблемом.

### Acknowledgements

The paper is supported by Ministry of Education, Science and Technological Development, Republic of Serbia (Grant 47007).



## References

- Agarwal, S., Rahman, S. & Errington, A. (2009). Measuring the determinants of relative economic performance of rural areas. *Journal of Rural Studies* 25 (3), 309-321.
- Bičanić, R. (1964). Three concepts of rural planning. *Sociology and Space* 5-6, 3-24.
- Bogdanov, N. (2007). *Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija*. UNDP.
- Васиљевић, Н. (2008). Улога планирања предела у примени европске конвенције о пределима. *Гласник Српског географског друштва* LXXXVIII (3), 51-60.
- Woods, M. (2009). Rural geography: blurring boundaries and making connections. *Progress in Human Geography* 33 (6), 849-858.
- Gallent, N., Juntti, M., Kidd, S. & Shaw, D. (2008). *Introduction to Rural Planning*. Routledge, Taylor & Francis Group. London and New York.
- Gorman, M., Mannion, J., Kinsella, J., Bogue, P., (2001). Connecting environmental management and farm household livelihoods: the Rural Environment Protection Scheme in Ireland. *Journal of Environmental Policy and Planning* 3, 137-147.
- Danci, I. (2010). The importance of Plan in Rural Land Planning. *Journal of Settlement and Spatial Planning* 1 (2), 129-134.
- Ђорђевић, Д. (1997). Сажети преглед доминантних приступа планирању коришћења земљишта у 20. веку. *Зборник радова*, XLVII, 69-84. Географски факултет УБ.
- Ђорђевић, Д. (1998). Проблеми руралног планирања. *Зборник радова* Географског института „Јован Цвијић“ САНУ, 47-48, 239-251.
- Ђорђевић, В., Sudar, N., Hrkalo, U. & Knežević, B. (2013). Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srbije. *Vodoprivreda* 45 (1-3), 41-54.
- Efstratoglou, S., Bogdanov, N. & Meredith, D. (2007). Defining Rural Areas in Serbia and Their Typology. In: *Development of Agriculture and Rural Areas in Central and Eastern Europe* (eds. Tomić, D. & Ševarlić, M.), 553-562. Novi Sad.
- ESPON 1.1.2. (2006). *Urban-rural relations in Europe* (ed. Bengs, Ch. & Schmidt-Thome, K.). Centre for Urban and Regional Studies. Helsinki University of Technology.
- European Commission (2003). Rural Development in the European Union: Fact Sheet. Luxembourg.
- Закић, З. & Стојановић, Ж. (2006). Регионалне специфичности и одрживи развој руралне Србије. У Перспективе агробизниса Србије и европске интеграције (ур. Милановић, М.). *Економика пољопривреде* 53 (2), 129-141.
- Закић, З., Рикаловић, Г. & Стојановић, Ж. (2010). Рурални развој у фокусу нове индустријализације. *Економски видици* 15 (2), 133-144.

- Закон о планирању и изградњи*. Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013 и 98/2013; 132/2014; 145/2014).
- Којић, Б. (1958). *Сеоска архитектура и руризам. Теорија и елементи*. Грађевинска књига.
- Којић, Б. (1977). Архитектонско-урбанистички преображај села у Србији ван покрајина од 1945. до 1975. године. *Гласник Српског географског друштва*, LVII (1), 15-30.
- Lukić, A. (2010). О теоријским приступима ruralnom prostoru. *Hrvatski geografski glasnik* 72 (2), 49-75.
- Malobabić, R. & Bakić, O. (2004). Prostorno-urbanistička pravila i standardi za održivo uređenje seoskih naselja u Srbiji. У „*Održivi prostorni, urbani i ruralni razvoj Srbije*“, Zbornik radova (ur. Milašin, N., Spasić, N., Vujošević, M. & Pucar, M.), 45-55. IAUS.
- Marić, I. & Manić, B. (2004). Urbanizacija seoskih naselja u planinskim područjima. У „*Održivi prostorni, urbani i ruralni razvoj Srbije*“, Zbornik radova (ur. Milašin, N., Spasić, N., Vujošević, M. & Pucar, M.), 65-69. Institut za arhitekturu i urbanizam.
- Maruani, T., Amit-Cohen, I. (2007). Open space planning models: a review of approaches and methods. *Landscape and Urban Planning*, 81 (1–13).
- Медаревић, М., Банковић, С. & Шљукић, Б. (2009). Приступ изради стратешких планова у шумарству. У „*Регионални развој, просторно планирање и стратешко управљање*“ (ур. Марић, И., Милијић, С.). Тематски зборник 2, 277-293. ИАУС.
- Miletić, R. & Todorović, M. (2003). Ecotourism and Complementary Activities as a Possibility of Including in the Development Proces. in the *Development and Potentials of Ecotourism on Balcan Peninsula*, Geographical Institute „Jovan Cvijic“, Belgrade.
- Миљановић, Д. (2006). Нека питања интегрисања еколошке проблематике у стратегије одрживог развоја. *Гласник Српског географског друштва* LXXXVI (2), 207-223.
- Murdoch, J. (2000). Networks – a new paradigm of rural development? *Journal of Rural Studies* 16, 407-419.
- Murray, M. (2008). Planning Trough Dialogue for Rural Development: The European Citizens' Panel Initiative. *Planning, Practice & Research* 23 (2), 265-279.
- Национални програм за рурални развој Републике Србије*. Службени гласник, бр. 5/11.
- Nikolić, M. & Maksin-Mičić, M. (2003). Ograničenja ruralnog razvoja u uslovima tranzicije. *Ekonomski anali* 159, 159-171.
- Николић, М., Поповић, В. & Катић, Б. (2009). *Коришћење пољопривредног земљишта*. Студијско-аналитичке основе Стратегије просторног развоја Републике Србије. ИАУС.
- Поповић, Г. (2006). Рурална индустријализација као сегмент концепта интегралног руралног развоја у Републици Српској. *Економика пољопривреде* 53 (2), 165-179.
- Просторни план Републике Србије 2010-2014-2021. године* (2010). Сл. гласник РС, бр. 24/10.

- Радовановић, В. (2010). Интегрални рурални развој: ка складнијем регионалном развоју. *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 132, 41-53.
- Selman, P.H. (1988). Rural land use planning — Resolving the British paradox?, *Journal of Rural Studies*, Volume 4, Issue 3, 1988, Pages 277-294.
- Симоновић, Ђ. & Рибар, М. (1993). Уређење сеоских територија и насеља. Београд: ИБИ - Инжењеринг и пројектовање.
- Спасовски, М. & Јаћимовић, Б. (1986). Просторна организација пољопривреде општине Барајево. *Зборник радова ХХХИИИ*, 89-117. ПМФ УБ, Институт за географију.
- Стаменковић С., Бачевић М. (1992). *Географија насеља*. Географски факултет УБ.
- Stamenković, S. (1999). Naučna polazišta proučavanja aktuelne ruralne situacije i seoskih naselja kao mogućih centara razvoja Srbije. *Stanovništvo* 1-4, 185-194.
- Стратегија развоја пољопривреде. Службени гласник РС, бр. 78/2005.
- Tan, M. & Li, X. (2013). The changing settlements in rural areas under urban pressure in China: Patterns, driving forces and policy implications. *Landscape and Urban Planning* 120,170-177.
- Todorović, M. (2002). *Osnove tipologije i regionalizacije poljoprivrede Srbije*. SGD.
- Тодоровић, М. (2007). Рурална географија и рурално друштво у прошлости и будућности. *Зборник радова Географског института „Јован Цвијић“ САНУ* 57, 45-55.
- Todorović, M., Drobnjaković, M. & Gligić-Simeunović, A. (2010). Specifics of rural areas of Serbia from the aspects of regional development. *Economics of agriculture* 2 (1), 605-613.
- Тошић, Д. (1999). *Просторно-функцијски односи и везе у нодалној регији Ужјица*. Докторска дисертација. Географски факултет Универзитета у Београду.
- Тошић, Б. (2011). *Основе руралног планирања*. Географски факултет УБ.
- Филиповић, Д. (2005). Стратешка процена утицаја у просторном планирању – инструмент за утврђивање значаја шланских решења за заштиту животне средине и одрживи развој. *Гласник Српског географског друштва LXXXV* (2), 119-127.
- Harrington, V. & O'Donoghue, D. (1998). Rurality in England and Wales 1991: A Replication and Extension of the 1981 Rurality Indeks. *Sociologia Ruralis* 38 (2), 178-203.
- Цвејић, Ј., Видер, В. & Прокић, С. (2001). Планирање предела и заштита природе – примери из праксе. У *Зборник радова „Планска и нормативна заштита простора и животне средине“*, 33-40. Географски факултет УБ. Београд: Асоцијација просторних планера.
- Cloke, P., Goodwin, M., Milbourne, P. & Thomas, C. (1995). Deprivation, Poverty and Marginalization in Rural Lifestyles in England and Wales. *Journal of Rural Studies* 11 (4), 351-365.

Црнчевић, Т., Марић, И. & Бакић, О. (2010). Планирање и управљање пределима бањских места у Србији са посебним освртом на изабране студије случаја. *Архитектура и урбанизам*, 29, 57-65.

Шећеров В. (2008). Планирање просторног развоја туризма на примеру Просторног плана општине Суботице. *Гласник Српског географског друштва LXXXVIII* (3) стр. 73-87.