

Драгољуб Тодић,*

Научни саветник

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1777001T

UDK: 349.6(497.11)

Рад примљен: 21.10.2017.

Рад прихваћен: 15.12.2017.

САВРЕМЕНО ЗАКОНОДАВСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ: ОД „ИНТЕГРАЛНОГ СИСТЕМА” КА ХИПЕРПРОДУКЦИЈИ ПРОПИСА¹

Апстракт: У раду се, најпре, указује на општи контекст расправе, нека методолошка ограничења и претпоставке анализе. Анализира се развој законодавства Републике Србије (РС) у области животне средине у последње две и по деценије, тј. од доношења првог закона о заштити животне средине (1991). Другу фазу у развоју законодавства у области животне средине карактеришу околности повезане са европским интеграцијама РС и доношење новог закона о заштити животне средине (2004). Поред указивања на карактеристике два основна закона, у раду се сагледавају околности у којима су усвојени и примењивани ови закони, укључујући и стање чланства у међународним уговорима. Даје се приказ основних одредаба првог и другог закона (циљеви, начела, мере и инструменти, финансирање, приступ информацијама и учешће јавности). Разматра се став да су разлике између два закона условљене околностима за време њиховог доношења и примене. Ипак, оба закона су формално заснована на намери да регулишу „систем” заштите животне средине, иако се са овако дефинисаним предметом регулисања, нарочито у случају закона из 2004. године, поставља неколико питања. Усклађивање унутрашњих прописа са прописима ЕУ довело је, између осталог, и до хиперпродукције прописа и отварања различитих питања у вези са њиховим спровођењем.

* dtodic@ymail.com

1 Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2017. године.

Кључне речи: животна средина, закон о заштити животне средине, историјски развој законодавства, санкције међународне заједнице, међународни уговори у области животне средине, Република Србија, ЕУ интеграције, усаглашавање законодавства.

1. Савремено право животне средине – општи контекст расправе и неке методолошке назнаке

Расправе о савременом праву животне средине нужно су оптерећене утицајима чинилаца из ширег друштвеног контекста и ванправним аспектима. У литератури (страној и домаћој) већи део радова је посвећен анализама различитих конкретних прописа (међународних и националних) са различитим нивоима критичких опсервација на решења које прописи садрже. Доминирају расправе у којима се описују начини регулисања односа од значаја за неко конкретно питање које се, најчешће, тиче глобалних циљева савремене политике и права животне средине (климатске промене, отпад, управљање водама, биодиверзитет, хемикалије, итд.). Изгледа да би се могло рећи да расправе о системским прописима (оквирног, општег, „кровног“ значаја) нису предмет превеликог интересовања, што би могло да се тумачи и на различите начине.

Теоријске елаборације правних, етичких и/или других филозофских дилема у вези са смислом или дометима права животне средине суочене су са различитим отвореним питањима и изазовима. Ово се често повезује (понекад на контроверзне начине) са расправом о људским правима и могућностима примене правних механизма у области људских права. Однос са другим гранама права, онда када аутори стоје на становишту да је могуће говорити о праву животне средине као посебној грани права, расправља се или у контексту других питања или као самостална тема. Границе, карактер и домете права животне средине² вредело би посматрати на начин који ће уважавати динамику процеса који репродукују потребу за регулисањем односа између човека и окружења. Не би требало игнорисати аналогију са односима између међународног права животне средине и међународног права. Полази се од става да међународно право животне средине није посебна грана права већ примена (на специфична питања и околности) већ утемељених правила и принципа „општег међународног права“. Међународно право животне средине се види као

² Дакле, не „еколошког права“, како се код нас то понекад поистовећује чак и у литератури уџбеничког карактера. Вероватно ни разлози језичког опортунитета, који у случају српског језика нису безначајни, не би могли оправдати коришћење ове формулације на безрезерван начин, како се то понекад чини. Али, детаљнија елаборација ових питања излази из оквира овог рада.

део међународног права (Redgwell, 2001: 687). Појам „међународно право животне средине” се користи као најједноставнији начин да се означи целина норми међународног права која је од значаја за област животне средине, на сличан начин како се користе појмови „право мора”, „право људских права”, „међународно економско право”, итд (Birnie, Boyle, 2002: 1). У том смислу, став да „правни односи поводом заштите животне средине нису засебни, аутентични’..., већ да представљају посебне облике правних односа (грађанскоправног, кривичноправног, управноправног односа) у оквиру, традиционалних’ грана правног система” није без основа (Прица, 2014: 305). И питање одговорности за штете у животној средини у литератури се разматра, нарочито, са становишта узрока и последица конкретних догађаја који су имали за последицу значајне штете. Ризици у животној средини често се повезују са резултатима научно-технолошког развоја.³ Извесна, могло би се рећи, блага доминација наслова посвећених заштити природе, биљних врста, животиња, итд. може да има упориште у традиционалном поимању значаја природе и човековог односа према окружењу (Sand, 2001).

Учешће јавности у поступцима који се спроводе у вези са животном средином у литератури се обично ставља у контекст ширих демократизацијских процеса и функционисање правног, политичког итд. система појединих држава у целини (Etemire, 2016). Питање могућности и доемета правде у вези са применом различитих инструмената у области животне средине проширује се и на расправе о расним и класним разликама подржаним примерима из области животне средине (Melosi, 2000). Изгледа да би се могло говорити и о интензивном преливању техника, инструмената и вредносних елемената из међународног права животне средине у унутрашње правне системе. Расправља се о „транснационалном праву животне средине”, као и потреби јаснијег артикулисања интереса у вези са неким специфичним универзалним проблемима у области животне средине (Sand, 2012). Институционални аспекти и управљање заштитом животне средине предмет су значајног дела радова и то како са становишта глобалног нивоа, тако и регионалних и националних система. У делу литературе који се односи на ЕУ, значајан део стручне пажње (судећи по броју наслова), посвећен је питањима карактера и последица процеса проширења ЕУ из 2004. године. За државе које се налазе у некој фази процеса придруживања са овом организацијом, као што су РС и друге државе региона, значај савремене политике и права животне средине ЕУ не би требало посебно ни доказивати. Споразуми о стабилизацији и

³ У овом контексту у делу литературе се расправља о доеметима принципа предострожности. Од литературе на српском језику видети, нпр. Надић, 2008.

придруживању (ССП), које су закључиле државе региона са ЕУ, прописују јасну обавезу усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ.⁴

За потребе овог рада, почетком савремене фазе развоја законодавства у области животне средине у РС аутор узима доношење првог Закона о заштити животне средине (1991), а не годину закључивања ССП или неку другу годину повезану са ЕУ интеграцијама.⁵ Наравно, елементи законодавства у области животне средине у РС могу се тражити знатно раније у историји (Vukasović, Todić, 2012: 44–46). Сагледавају се решења која су садржана у Закону из 1991. године и тринаест година касније донетом Закону о заштити животне средине (2004) у погледу циљева, начела, мера и инструмената, финансирања у сектору заштите животне средине, приступа информацијама и учешћа јавности у доношењу одлука, итд. Дакле, у овој анализи се сагледавају решења која су садржана у два основна закона.⁶

4 Чл. 72. ССП, *Сл. гласник РС – међународни уговори*, 83/2008. Сличне одредбе садржане су и у споразумима које су закључиле друге државе. Видети чл. 72 ССП, који је закључила Црна Гора (*Сл. лист ЦГ*, 7/2007), чл. 70 ССП, који је закључила БиХ (*Сл. гласник БиХ – Међународни уговори*, 10/08), чл. 69 ССП, који је закључила Хрватска (*Народне новине*, 14/2001).

5 Аутору се Закон из 1991. године (његов садржај и начин регулисања појединих питања), без обзира на значајне разлике у односу на онај из 2004. године, чини довољно савременим, посебно имајући у виду околности у којима је донет. Осим тога, ради се о два закона о заштити животне средине које има смисла поредити, с обзиром на међународне и унутрашње околности у којима су донесени и примењивани.

6 Ради се о законима који се у колоквијалном говору обично називају „кровни“ закони, тј. оквирни, односно основни закони. Иначе, „*Ecolex*“ база прописа у области животне средине садржи укупно 1.366 одредница које се односе на „закон о заштити животне средине,“ али је под овом одредницом обухваћен и један број прописа неких држава који регулишу нека специфична питања (одговорност, образовање у области животне средине, здравствени аспекти, инспекција у области животне средине, процену утицаја, дозволе, порези у области животне средине, итд). Оквирне законе о заштити животне средине има значајан број држава, нпр. Канада (2013), Молдавија (1993), Иран (1974), Летонија (2008), Кина (2014), Аустралија (2016), Нови Зеланд (2011), Украјина (2003), Руска Федерација (1995, 2012), Кувајт (2014), САД (1990), итд. Од држава у окружењу оквирне законе у области животне средине имају Хрватска (2013), Црна Гора (2016), Република Српска (БиХ) (2007, 2012), Федерација БиХ (2009), Словенија (2004), Бугарска (2011), Албанија (1993), Мађарска (2015), Румунија (1995), Македонија (2005). https://www.ecolex.org/result/?q=Environmental+protection+law&xsubjects=Environment+gen.&xdate_min=&xdate_max=&leg_type_of_document=Legislation (8. 10. 2017).

2. Друштвене околности у време доношења и примене два закона о заштити животне средине

а) Седам месеци пре завођења санкција међународне заједнице⁷ донет је први Закон о заштити животне средине.⁸ Није потпуно јасно до које мере је доношење првог закона резултат свести о потреби другачијег односа према проблемима животне средине у РС, тј. последица укупних промена у разумевању потреба решавања појединих питања у области животне средине на међународном нивоу и новог тзв. глобализацијског приступа овим питањима.⁹ Међутим, када се расправља о чиниоцима који су утицали на припрему и доношење Закона, требало би имати у виду, превасходно, карактеристике унутрашњих околности и специфичности друштвеног, политичког и економског развоја од значаја за доношење и примену прописа.¹⁰ Општи друштвени контекст који карактерише период припреме и усвајања закона може се означити као процес кризе и распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). Драматичан пад животног стандарда изазван околностима ратних сукоба на простору бивше Југославије, међународном изолацијом због санкција међународне заједнице и маргинализација активности у области животне средине имали су за последицу, између осталог, и деградацију животне средине. НАТО бомбардовање (1999. године) имало је за последицу, између осталог, и огромна разарања инфраструктурних објеката, индустријских постројења и заштићених природних подручја. На тај начин је и стање животне средине, као околност од непосредног значаја за примену прописа, радикално измењено.

Са каснијим изменама и допунама¹¹ Закон је био на снази све до доношења новог закона крајем 2004. године, када је престао да важи, осим одредаба којима се уређивала заштита ваздуха, заштита природних добара и заштита

7 Савет безбедности УН (1992). Међународна изолација земље имала је огроман утицај на остваривање сарадње у области животне средине и статус РС у међународним уговорима у области животне средине, без обзира што се ради о материји која би, по већини критеријума, требало да садржи универзалне вредносне елементе и, која би као таква, требало да излази из оквира класичног поимања „политике.“ За шире видети: Тодић, 1996; Тодић, 1998; Тодић, 2002.

8 *Сл. гласник РС*, 66/91.

9 То питање се у овом раду не разматра на посебан начин. Ипак, требало би подсетити да се ради о периоду непосредних припрема за одржавање Рио конференције о животној средини и развоју (1992), као једном од неколико највећих догађаја у историји међународне политике и права животне средине.

10 Детаљнија елаборација ових околности превазилази оквире рада.

11 *Сл. гласник РС*, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95.

од буке.¹² Овим законом се „уређивао систем заштите и унапређивања животне средине”, прописивале се мере заштите, поступак стављања под заштиту и управљање заштићеним природним добрима, мере и поступци заштите од штетних утицаја делатности на животну средину, финансирање заштите и унапређивања животне средине и организација вршења послова заштите и унапређивања животне средине.¹³

б) За разлику од периода у којем је донет први закон, у периоду доношења другог закона положај РС је имао јасније дефинисане елементе како у односу на међународну заједницу, тако и на унутрашњем плану. На међународном плану су дефинисани нови циљеви (Тодић, Dimitrijević, 2014), и процес придруживања са ЕУ је постао основна одредница спољне политике. На унутрашњем плану РС од 2006. године самостална, што подразумева и другачији начин регулисања питања надлежности за обављање послова у области животне средине. У овом периоду је регулисан и статус РС у кључним међународним уговорима у области животне средине (Тодић, 2015).

3. Ка концепту „интегралног система заштите животне средине”

а) Између првог (1991) и другог закона (2004) постоје извесне сличности, али и значајне разлике. У погледу предмета уређивања сличности између првог и другог закона се огледају, између осталог, и у чињеници да оба, када говоре о животној средини, спомињу „систем”, с тим што други закон описује тај систем као „интегралан”. Истовремено, у другом закону се говори само о „систему заштите“ и изоставља се „унапређивање” (мисли се на животну средину). Ипак, суштинска разлика између првог и другог закона у овом делу је везана за даљу елаборацију предмета уређивања. У случају другог закона она иде у правцу дефинисања шта треба да се „обезбеди“ кроз „интегрални систем заштите животне средине.” То је: „остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.”¹⁴

12 У детаљнијој анализи прописа РС у области животне средине требало би имати у виду да је од 1998. године на територији РС био важећи и (тада савезни) Закон о основама заштите животне средине (*Сл. лист СРЈ*, 24/98, 24/99 и 44/99). За текстове ових закона као Закона о животној средини (Црна Гора) видети: Тодић, Вукасовић, 2002: 532–602.

13 Чл. 1.

14 Чл. 1 Закона о заштити животне средине. У случају Закона из 1991. године у наставку дефинисања предмета уређивања набрајају се питања којима се Закон бави

Дакле, закон из 2004. године на директан начин покушава да везује у систем заштите животне средине (који се назива „интегралан“) тако што у наставку одредбе говори о циљевима, односно ономе што тај „систем“ треба да „обезбеди“. То су „остваривање права човека на живот у здравој животној средини“ и „уравнотежен однос привредног развоја и животне средине“. У оквиру овако дефинисаног концепта постоји неколико питања на која би већ на први поглед требало да се укаже.¹⁵ Најпре, питање значења појмова „интегралан“ и „систем заштите животне средине“. Вероватно би значење појма „интегралан“ имало смисла везивати за прво начело заштите животне средине (начело интегралности), чије значење се одређује као обавеза органа државне управе и локалне самоуправе (државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе) да „обезбеде интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике.“¹⁶ То треба да се оствари спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, подстицајним и другим мерама заштите животне средине.¹⁷ Субјекти система треба да се постарају да заштита и унапређење животне средине буду интегрисани у „све секторске политике.“

(мере заштите и поступак стављања под заштиту и управљање природним добрима, мере и поступци заштите животне средине, финансирање заштите, итд.).

15 Иначе, требало би имати у виду да су циљеви националне политике у области животне средине детаљније регулисани тек касније, стратешким документима који су усвојени у периоду након доношења Закона. Национални програм заштите животне средине усвојен је 2010. године (*Сл. гласник РС*, 12/2010), као посебан документ и њиме су, између осталог, дефинисани циљеви (краткорични, средњерочни и дугорочни). Увојено је неколико стратешких докумената у области животне средине (управљање отпадом, биодиверзитет) и неколико других области од значаја за област животне средине (просторно планирање, енергетика, пољопривреда, итд.).

16 Runhaar „интеграцију“ везује за укључивање циљева одрживог развоја у секторске политике и планове (Runhaar, 2015, 1).

17 Чл. 9, т. 1 Закона о заштити животне средине. Runhaar говори о неколико инструмената за „интеграцију“ циљева у области животне средине у политику (регулаторни инструменти, економски инструменти, комуникационо-информативно-аналитички, организациони) (Runhaar, 2015, 1–9). Иначе, у ужем смислу би се под овим могао подразумевати и читав спектар инструмената тзв. хоризонталног карактера, где осим процене утицаја на животну средину и стратешке процене утицаја на животну средину, системски карактер има и тзв. интегрисано спречавање и контрола загађења, као и неки инструменти у области контроле и спречавања акцидентата. Али, у зависности од приступа, интегративну улогу могу имати и инструменти који се примењују у неким секторским политикама, као што је просторно планирање, енергетика, пољопривреда, итд.

Питање дефинисања значења другог појма заслужује, такође, пажњу. Према одредбама члана 2 истог закона систем заштите животне средине чине „мере, услови и инструменти за: 1) одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића; 2) спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине.” Иако би то могло да значи да нема места дилемама (закон дефинише шта се подразумева под појмом „систем заштите животне средине”), овде има места за питање шта је у позадини чињенице да су српски законодавци везани за „систем.”¹⁸ Ово посебно због тога што ни један сличан закон чији је текст аутору био на располагању (Словенија, Хрватска, Бугарска, Македонија, Кина, итд.), не садржи одредбе којима се на овакав начин дефинише предмет уређивања, и/или циљеви. Обично се, са различитим нивоом општости, само набрајају питања која закон регулише.¹⁹

У делу који се односи на дефинисање садржаја онога што „систем” треба да обезбеди, када се говори о правима човека, расправа се значајно проширује. Закон експлицитно упућује на још неколико елемената система повезаних са „правима.” Најпре, то је учињено када се говори о „начелу информисања и учешћа јавности” и „начелу заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу.” Право на учешће у одлучивању²⁰ се детаљније

18 Овим се не жели сугерисати закључак да у вези са активностима у животnoj средини системски приступ није без основа, ако је то интенција законодавца. Системска теорија у праву има различите димензије, али би њена примена на специфична питања попут животне средине захтевала извесна методолшка разјашњења и претходни договор о значењу појединих елемената. С друге стране, сагледавање животне средине као система упућује на фундаменталистичке елементе из биолошких наука у којима се „екосистем” (биоценоза и биотоп) узима као полазиште и оквир расправе, с једне стране, и технолошки системи као исходиште технолошког напретка и/или регреса цивилизације и детерминанта стања животне средине. У литератури се расправља, нпр. и о „интегритету система који подржавају живот на Земљи” (Kim, Bosselmann, 2015). Када се расправља о „системима” животне (и радне) средине, најчешће се и једним делом упућује на системе квалитета, ИСО стандарде, итд., где постоји солидна литература. Али, овај аспект заштите животне средине представља један део целине која се обично разматра на маргинама права животне средине и то на специфичан начин повезан са неким другим аспектима од значаја за стање животне средине међу којима доминира питање улоге различитих привредних субјеката. Остаје више отворених и практичних питања везаних за могућности доследне примене системског концепта и његових крајњих резултата.

19 Најједноставнијим би се могла сматрати одредба члана 1 Закона о животnoj средини Црне Горе, у којој се каже да се законом „уређују... принципи заштите животне средине и одрживог развоја, инструменти и мјере заштите животне средине и друга питања од значаја за животну средину” (Сл. лист ЦГ, 52/16).

20 Чл. 81 Закона о заштити животне средине.

регулише тако што се набрајају области у којима „јавност и заинтересована јавност” имају право да учествују, или се прописује да ће Влада прописати одговарајући поступак.²¹ На ово се надовезује и „право на правду”²², којим је прописано да „заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка, има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом.” Право на накнаду штете за штету нанету животној средини је, као посебно право, прописано чланом 107 Закона, иако су на ово примењиви и бројни други прописи. Закон говори и о праву (обвезника) на повраћај већ плаћене накнаде за загађивање животне средине, односно ослобађање или смањење плаћања накнаде, ако средства користи за спровођење мера за прилагођавање прописаним граничним вредностима или спроводи друге мере којима доприноси смањењу загађивања животне средине испод прописаног нивоа.²³

У погледу другог дела циљева које је Закон поставио пред субјекте система и који се односи на „уравнотежени однос привредног развоја и животне средине”, најпре би требало указати на начело одрживог развоја.²⁴ Ово због тога што се „уравнотежен однос привредног развоја и животне средине” више нигде у Закону не спомиње. У дефиницији начела одрживог развоја се говори о „усклађености интереса заштите животне средине и интереса економског развоја,” као нечему што се „остварује... доношењем и спровођењем одлука“ које то треба да „обезбеде”. Осим тога, у дефиницији принципа одрживог развоја се говори и о „принципима економичности и разумности”²⁵ у складу са којима се користе природне и створене вредности РС. А циљ свега тога је „да се сачува и унапреди квалитет животне средине за садашње и будуће генерације,” чиме смо, поједностављено говорећи, најближи разумевању основних елемената појма одрживог развоја у праву. На „одрживо управљање природним вредностима и заштиту животне средине” упућује и став 2 члана 2.

б) Сличности и разлике између првог и другог закона о заштити животне средине могу се сагледавати и у неким другим елементима. За разлику

21 Међутим, када набраја области у којима „јавност и заинтересована јавност” имају право да учествују у поступку доношења одлука, оставља се утисак да Закон не прати у целини критеријуме који проистичу из Архуске конвенције (*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 38/09).

22 Из чл. 81а Закона о заштити животне средине.

23 Чл. 86 Закона о заштити животне средине.

24 Чл. 9, т. 4 Закона о заштити животне средине.

25 Питање квантификације ових категорија представља предмет различитих расправа и спорења.

од првог закона, закон усвојен 2004. године (као и други увојени закони) садрже експлицитне одредбе о начелима заштите животне средине. Истовремено, начела заштите животне средине формулисана су и у неколико других прописа и стратешких докумената и постоји висок ниво преплитања појединих начела, али и неке разлике.²⁶

в) У делу новог закона који се односи на пројектоване економске инструменте, такође су уведене новине. Новина законских решења из 2004. године састоји се, између осталог, и у томе што Закон о заштити животне средине даје законску основу принципима „загађивач плаћа” и „корисник плаћа”. Закон разликује следеће економске инструменте у области животне средине: накнаде за загађење (накнаде за емисију, накнаде за (индустријски) отпад, итд.), накнаде за коришћење природних ресурса, шеме за рефундирање депозита, субвенције, пореске подстицајне мере изузећа од плаћања накнада, новчане казне за неиспуњавање еколошких стандарда. Уведене су накнаде за загађење за емисије SO₂, NO₂, прашине и честица, супстанце које оштећују озонски омотач, производњу и одлагање индустријског опасног и неопасног отпада, коришћење моторних возила. Закон о заштити животне средине, такође, прописује посебну накнаду за трговину дивљом флором и фауном. Тзв. инвестициони порез, уведен претходним Законом о заштити животне средине 1991. године, укинут је 2004. године. Закон о заштити животне средине предвиђа и могућност подстицајних мера које су осмишљене ради промовисања еколошких циљева. Фонд за заштиту животне средине основан је у мају 2005. године и његов рад је био регулисан посебним прописима. Међутим, Фонд је на (недоследно образложен начин) укинут 2012. године, да би изменама Закона о заштити животне средине из 2016. године био основан Зелени фонд Републике Србије.²⁷

г) И мере заштите животне средине су законом из 2004. године регулисане детаљније. Мере и услови заштите животне средине регулисани су одредбама посебног дела Закона,²⁸ али би о врстама и карактеру мера требало просуђивати и на основу садржаја других одредаба Закона. Приступ информацијама је законом из 2004. године знатно детаљније и јасније регулисан (Јањатовић, Тодић, 2010). Изменама из 2016. године ово питање је још прецизније регулисано. Закон из 2004. године уводи и детаљније регулише питање учешћа јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине.

26 Питање тумачења садржаја и смисла појединих начела и њихове релевантности за норме које садржи закон и други прописи заслужује знатно детаљнију анализу.

27 Чл. 90–90 г.

28 III део, чл. 33–68.

3.1. Разрада елемената система интегралног управљања

Поред претходних напомена, усвајање другог закона о заштити животне средине (2004) треба посматрати и у светлу чињенице да су заједно са Законом о заштити животне средине усвојена још три закона системске природе (Петковић, 2006). Дакле, нови законски оквир за заштиту животне средине усвојен је децембру 2004. године када су, поред Закона о заштити животне средине, усвојена још три системска закона: Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаној превенцији и контроли загађивања животне средине.²⁹ За ова четири закона се сматрало да су усклађени са релевантним изворима права ЕУ, али су касније анализе показале да то није потпуно тачно и да су, у неким деловима, биле потребне извесне измене и допуне. Према Националном плану усаглашавања прописа предвиђено је да се усаглашавање прописа заврши до краја 2018. године. (Канцеларија за европске интеграције, 2014).

Међутим, за разумевање укупних активности на плану „системског” уређивања појединих питања из области животне средине требало би имати у виду и друге законе у области животне средине који су донети касније. Пет година након усвајања Закона о заштити животне средине донето је неколико нових закона: Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о заштити ваздуха, Закон о хемикалијама, Закон о биоцидним производима, Закон о заштити од буке у животној средини, Закон о заштити природе, Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљих ресурса, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности.³⁰ У зависности од примењене методологије и критеријума, број подзаконских прописа донетих на основу свих закона у области животне средине, или од значаја за област животне средине могао би да износи неколико стотина.³¹

У наредној фази усаглашавања (2015, 2016. године) усвојене су измене и допуне неколико закона (Закона о заштити животне средине, Закона о управљању отпадом, Закона о хемикалијама, Закона о биоцидним производима, Закона о водама). Нови закон о заштити и одрживом

²⁹ Сви објављени у *Сл.гл. РС*, 135/04.

³⁰ *Сл. гласник РС*, 36/09.

³¹ У бази података правно информационог система РС (<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs>) закључно са 30. августом 2017. године било је у области животне средине (укључујући заштиту земљишта, управљање водама, заштиту ваздуха, рибарство, заштиту природе, националне паркове и заштићена подручја и управљање отпадом) укупно 34 закона, 502 подзаконска акта и пет стратешких докумената.

коришћењу рибљег фонда донет је 2014. године, а Закон о националним парковима 2015. године.

Као што је већ напоменуто, посебан елемент система интегралног управљања представљају тзв. секторске политике и прописи које би, према замисли законодавца, требало увезати у „систем” заснован на Закону о заштити животне средине. За одређивање граница до којих би то увезивање требало да иде вероватно би најподесније било тумачити значење појма „животна средина.” Међутим, ако би то узели за основу („скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот”)³², онда се суочавамо са неком врстом бескраја. Увезивање елемената у „систем”, кроз коришћење инструмената које закон прописује, отвара више нових дилема (координација, праћење примене, мерење учинка и резултата, итд.), што заслужује посебну анализу. Елементе ширег оквира за разраду елемената „система” требало би тражити и у стратешким документима. Управо, једна од нових околности, у односу са период важења првог закона, односи се на појаву великог броја стратешких докумената у области животне средине и различитим областима од значаја за област животне средине. Међу стотињак стратешких докумената који су усвојени у периоду од доношења новог Закона о заштити животне средине један део њих се непосредно односи на област заштите животне средине.³³ Међутим, у вези са овим отварају се нова питања (карактер стратешких докумената, њихова реална заснованост и примењивост, међусобни односи и усаглашеност, итд.).

4. Закључак

Законодавство РС може се ставити у контекст савремене фазе развоја права животне средине. У развоју законодавства РС у области животне средине доношење два закона (1991. и 2004) представљају две фазе у развоју са одређеним сличностима, али и значајним разликама. Оба закона говоре о „систему”, као предмету свог уређивања, али уз извесне разлике. Могло би се рећи да овакве формулације садрже извесне елементе претенциозности и недоречености. Околности доношења и примене два закона значајно се разликују. Први закон о заштити животне средине у РС донет је 1991. године, али је његова примена остала у сенци кризе која је током последње деценије XX века захватила подручја бивше Југославије. Остваривање пројектованих циљева у области животне средине било је

32 Чл. 3, т. 1.

33 На сајту Владе РС (<http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>, 18. 9. 2017) изложено је 106 стратешких докумената који су разврстани у седам група.

маргинализовано. Доношење другог закона (2004) значило је увођење другачијег (у односу на претходни) концепта и формално приближавање захтевима из прописа ЕУ. Промењене околности пресудно су утицале на начин уређивања и садржај норми у области животне средине. Усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ формулисано је (у ССП) као једна од обавеза РС. У овом периоду је дошло до значајних промена у остваривању међународне сарадње, односно дошло је до нормализације статуса РС у већини кључних међународних уговора у области животне средине. Нови закон (2004) говори о „интегралном систему заштите животне средине” у чијем средишту су два елемента: људска права и одрживи развој. Међутим, није потпуно јасно до које мере би се могло говорити о доследном и функционално заокруженом систему. Питање постојања и карактера веза између „система” које закон успоставља и људских права, односно „система” и уравнотеженог развоја требало би посебно и знатно детаљније испитивати.

Концепцијски посматрано, учињен је покушај да се створи правни оквир за системско повезивање различитих питања од значаја за остваривање циљева политике у области животне средине. Донет је значајан број других закона у области животне средине. Поједина питања знатно су детаљније регулисана посебним законима и огромним бројем подзаконских прописа. Елементи од значаја за циљеве одрживог развоја јасније су наглашени кроз покушај успостављања формалних веза између Закона о заштити животне средине и других закона у области животне средине. Истовремено, на нов начин је отворено неколико других питања. Међу њима је и питање односа између појединих закона, питање преплитања норми два или више прописа, однос са прописима у другим областима од значаја за област животне средине, управљање системом, хоризонтална и вертикална координација, поштовање прописа, итд. Питање реалних капацитета за примену прописа који се усвајају ради усаглашавања са прописима ЕУ може се сматрати кључним за постојање и одржавање раскорака између нормативног и стварног, без обзира на формално дефинисане циљеве који се односе на изградњу „интегралног система заштите животне средине.”

Литература

- Birnie P., Boyle, A.E. (2002). *International Law and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Vukasović, V., Todić, D. (2012). *Environmental Law in Serbia*. The Netherlands: Kluwer Law International.

Etemire, U. (2016). Insights on the UNEP Bali Guidelines and the Development of Environmental Democratic Rights. *Journal of Environmental Law*. 28 (3). 393–413.

Јањатовић, Т., Тодић, Д. (2010). Право на информисање у области животне средине. *Правни живот*. 9. 363–374.

Канцеларија за европске интеграције. (2014). *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014–2018*. Београд, 756–851, 435–454, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/praa/praa_2014_2018.pdf (5. 9. 2017).

Kim, R. E., Bosselmann, K. (2015). Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a *Grundnorm* of International Law. *Rev Euro Comp & Int Env Law*. 24 (2). 194–208.

Melosi, M. (2000). Environmental Justice, Political Agenda Setting, and the Myths of History. *Journal of Policy History*. 12 (1). 43–71.

Надић, Д. (2008). Принцип предострожности као базични принцип еколошке политике. *Годишњак факултета политичких наука*. 2 (2). 159–170.

Петковић, Г. (2005). Ново законодавство у области управљања заштитом животне средине. *Правни живот*. 54 (9). 551–572.

Петрушић, Н. (2003). Заштита од имисија у грађанском судском поступку. *Правни живот*. 52 (12). 255–274.

Прица, М. (2014). О појму и правном карактеру одрживог развоја: да ли постоји еколошко право. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 67. 291–317.

Redgwell, C. (2014). International Environmental Law, in Evans, D.M, (Ed). *International Law*. Fourth Edition, Oxford University Press.

Runhar, H. (2016). Tools for integrating environmental objectives into policy and practice: What works where. *Environmental Impact Assessment Reivew*. 53. 1–9.

Савет безбедности УН. (1992). Резолуција Савета безбедности УН бр. 757. SC (1992), Security Council, S/RES/757 (1992). 30 May 1992.

Sand, P. (2012). The Evolution of Transnational Environmental Law: Four Cases in Historical Perspective. *Transnational Environmental Law*. 1 (1), 183–198.

Sand, P.H. (2001). A Century of Green Lessons: The Contribution of Nature Conservation Regimes to Global Governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 1 (1). 33–72.

Тодић, Д. (2015). Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија. *Европско законодавство*. 51. 34–53.

Todić, D., Dimitrijević, D. (2014). Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 14 (2). 163–179.

Тодић, Д., Вукасовић, В. (2002). *Еколошка криза у свету и одговор међународне заједнице*. Београд: Савезни секретаријат за рад, здравство и социјално старање, Институт за међународну политику и привреду.

Тодић, Д. (2002). Међународноправно регулисање заштите животне средине и СР Југославија. У Д. Тодић и В. Вукасовић, *Еколошка криза и одговор међународне заједнице* (стр. 54–73). Београд: Савезни секретаријат за рад, здравство и социјално старање, Институт за међународну политику и привреду.

Тодић, Д. (1998). Међународни уговори у области животне средине и статус СР Југославије. *Међународни проблеми*. 2. 313–336.

Тодић, Д. (1996). Међународна сарадња СР Југославије у области животне средине. *Међународна политика*. XLVII. 1049. 34–37.

https://www.ecolex.org/result/?q=Environmental+protection+law&xsubjects=Environment+gen.&xdate_min=&xdate_max=&leg_type_of_document=Legislation (8. 10. 2017).

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs> (31. 8. 2017)

<http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html> (18. 9. 2017)

Dragoljub Todić, LL.D.

Principal Research Fellow,

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

**CONTEMPORARY ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF THE
REPUBLIC OF SERBIA: FROM THE "INTEGRAL SYSTEM"
TO THE HYPERPRODUCTION OF REGULATIONS**

Summary

The adoption of two legislative acts (in 1991 and 2004) represents two phases in the development of the contemporary environmental legislation of the Republic of Serbia. Both laws have certain similarities, but also significant differences. The circumstances in which these laws were passed are completely different. The subject of regulation of both laws is 'the environmental protection system', but with some differences. Such formulations contain certain elements of pretentiousness and indecision. The implementation of the first legislative act on environmental protection (1991) was overshadowed by the crisis that affected the territory of the former Yugoslavia during the last decade of the 20th century. Thus, the realization of the projected environmental goals was marginalized. The adoption of the second environment protection act (2004) meant the introduction of different concepts (as compared to the previous one) and a formal approximation to the requirements of EU regulations. The changed circumstances have decisively influenced the manner of regulation and the content of the norms in the field of environment. The new Environment Protection Act (2004) regulates the 'integrated environmental protection system', which focuses on two elements: human rights and sustainable development. However, it is not entirely clear to what extent it would be possible to speak of a consistent and functionally completed system. The existence and character of the relationship between the 'system' and human rights, i.e. between the 'system' and the balanced development should be examined separately and in more detail. In the meantime, a number of other laws in the field of environment have been adopted. Some issues are regulated in more detail by special laws and a huge number of by-laws. At the same time, several new issues are open and some old problems have gained new significance, among them are the following issues: relations between laws, interlacing the norms of two or more regulations, relations with regulations in other areas of importance for the environment, system management, horizontal and vertical coordination, the competence of relevant subjects, the role and quality of public participation, compliance with regulations, etc.

Key words: *environment, environmental protection law, historical development of legislation, sanctions of international community, international environmental treaties, Republic of Serbia, EU integration, harmonization of legislation.*