

Др Јелена ШОГОРОВ ВУЧКОВИЋ, LL.M. (Münster)
доцент Факултета за европске правно-политичке студије у Новом Саду

ПОЈАМ, СТРУКТУРА И СВРХА ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Резиме

Посматрајући право животне средине као део објективног права, ауторка се залаже да се оно схвати у ширем смислу, као једна права која за предмет реулисанја има не само природну већ и социо-културну човекову средину. Право животне средине се дефинише као скуп правних норми којима се животна средина, у целини или у њеном делу, штити, негује и развија. При одређивању сврхе ове једне права ауторка констатира да је данас владајући антропоцентрични (хомоцентрични) модел, по коме се животна средина схвати само као човекова животна средина, али указује и на схватања која овај модел превазилазе, изражајући да се животна средина штити и као вредност по себи, а не само као животна средина вредна за човека. Надаље, ауторка сматра да је право животне средине по структури ипак да има јасно изражен општи и посебан део, са јавноправним, приватноправним и кривичноправним карактеристикама. На крају рада истиче се да је назив право животне средине погоднији од других назива за ову једну права.

Кључне речи: *животна средина, право животне средине, појам структуре и сврха, метод и назив.*

I Уводне напомене

Ако тзв. хуману цивилизацију схватимо као процес непрекидног овладавања човека природом,¹ јасно је да је он морао водити мењању и природе и човека. Мењањем природе човек је непрестано себе развијао, увећавао своја знања, унапређивао своје способности и моћи. Због способности стварања, а нарочито кроз процес производње добара, човек се постепено издизао из осталог живог света, обезбеђујући себи место на врху пирамиде живота.

Ипак, овакав развој хумане цивилизације имао је и своју цену. Њеним развојем непрекидно се мењала и природа. Човек је у том процесу природу непрекидно прилагођавао својим потребама, не марећи много за негативне последице који такав процес доноси.

Хомоцентрични (антропоцентрични) начин искоришћавања природе у основи производи две групе проблема.

Прва група се тиче негативног утицаја овог искоришћавања на природу уопште, на њене универзалне ресурсе, као што су земљиште, вода, ваздух, али и тишина и живи свет. Негативни утицаји се углавном јављају у виду измене структуре и квалитета тих ресурса. То се чини кроз разне штетне емисије као и кроз нарушавање природне равнотеже. Пошто се ради о глобалним ресурсима, еколошке мере се свде на смањивање и контролу емисија штетних материја и избегавање мењања структуре тих ресурса.

Друга група проблема се тиче конкретних покретних ствари које човек после искоришћавања природних супстанци одбацује. То је проблем отпада. Коришћење материја из природе је одувек за последицу имало и одбацивање остатака неискоришћених материја, одбацивање свега оног што човеку није било потребно или није било целисходно за коришћење. У том смислу проблем отпада постоји одвајкада. Ипак, док је коришћење материја из природе имало мале размере (предисторијска друштва, историјска друштва с натуралном привредом) ни проблем третмана одбачених материја после њиховог коришћења није сматран нарочито важним. Међутим, индустријски начин производње и савремени начин живота је све изменио из темеља. Човекове интервенције у природи, посебно коришћење разних материја из природе, достигле су такве размере се природно окружење битно мења за живота само једне људске генерације. Како се убрзавао процес коришћења материја из природе, тако се увећавао и проблем третмана одбачених материја после искоришћавања.

1 В. Стеван Шогоров, „Облици избегавања и збрињавања отпада као предмет правног регулесања“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, бр. 3/2011, Том I, стр. 43 и сл.

Слични проблеми се јављају и због утицаја човекових активности на климу, земљиште, воду, ваздух, биљни и животињски свет, тишину и друге елементе животне средине. Како су негативне последице ових утицаја непрекидно расле, јавила се потреба да се ова област правно уређи, с циљем да се човекова околина заштити, негује и даље унапређује. Правно уређивање заштите човекове околине је, најпре, почело да се јавља фрагментарно и спорадично, да би данас израсло у самосталну и конзистентну грану права, засновану на националним, регионалним и универзалним међународним изворима права. Будући да је млада и динамична грана права која се и даље убрзано развија, природно је што су схватања о њеном карактеру доста неуједначена, због чега има смисла разматрати њену природу преко елемената који је одређују као што су појам, предмет, сврха, структура, метод, као и сам назив.

II Појам

Право животне средине (често означавамо и као *право заштите животне средине*, односно *еколошко право*) је грана права у правном систему и као такво део је објективног права једне земље. Може се на уопштен начин рећи да оно садржи норме којима се правно уређују односи у животној средини. Али за прецизније одређивање нужно је претходно одговорити бар на два питања и то:

- о *чијој* животној средини је реч и
- *шта* је животна средина?

Прво питање, о *чијој* животној средини је реч, може деловати на први поглед збуњујуће, будући да се у антропоцентричном погледу на свет, какав је до сада и у сфери права животне средине био преовлађујући, унапред претпоставља да се ради о *човековој* животној средини, свеједно да ли се схвата у ужем смислу (као човекова природна средина) или у ширем смислу (као човекова природна и социо-културна средина). Али, данас се све чешће појављују и схватања по којима се животна средина мора разумети сама по себи и за себе, а не као човекова животна средина („животна средина за човека“). То значи да се животна средина мора штитити и развијати због ње саме, а не само због човека, што значи да се има посматрати из „перспективе“ укупног живог и неживог света, а не само из перспективе људске врсте. До сада се у теорији, али и у законодавству, животна средина углавном схватала антропоцентрично, као човекова животна средина.

Али, шта је животна средина, чак и ако се схвата антропоцентрично? У одговору на ово питање до сада су се испојила два гледишта. По

једном, екстензивнијем, под животном средином треба разумети укупност свега што човека окружује, што значи не само његово природно окружање већ и и његово социјално, културно и политичко окружење.² Овакво одређивање појма животне средине је несумњиво целовито и свеобухватно, али је због недовољне одређености и јасних контура, релативно тешко за правно регулисање. Због тога се у праву животне средине појам „животна средина“ доста дуго схватао у ужем смислу, тј. као човеково *природно окружење*. У природно окружење спадају све околности дате од природе као што су земља, вода, ваздух, биљке, животиње, клима и други природни елементи. Ипак, у новије време се и у праву животне средине појам животне средине све чешће разуме и у свом ширем, екстензивнијем значењу.³ Данас је овакав став преовлађујући, како у литератури, тако и у нормативној пракси.

У праву Републике Србије животна средина се такође најчешће схвата у свом ширем значењу. У том смислу карактеристично је законско дефинисање животне средине као „скупа природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот“.⁴ У ширем смислу се право животне средине схвата и у праву ЕУ, будући да се под животном средином најчешће подразумева и животна средина створена од самог човека.⁵

За разлику од животне средине, само право животне средине се скоро нигде законски не дефинише. То важи како за национална права тако и за право ЕУ. Отуда се овакве дефиниције могу наћи само у правној литератури. С обзиром на предмет регулисања, право животне средине, у антропоцентричном моделу посматрања, би се најједноставније могло дефинисати као скуп правних норми којима се уређује однос човека према животној средини. Ипак, с обзиром на чињеницу да нису све активности човека према животној средини прихватљиви и пожељни, неопходно је додатно одредити карактер тих активности. Пожељне активности би морале бити само оне којима се штити или на други начин афирмише животна средина. Због тога су у литератури веома честе дефиниције које управо наглашавају заштитни карактер ове гране права. Карактеристичне су у том смислу дефиниције које право животне средине одређују као скуп правних норми које служе заштити животне средине.⁶

2 Reiner Schmidt, Wolfgang Kahl, *Umweltrecht*, 8. Auflage, München, 2010, стр. 9.

3 *Ibidem*.

4 В. Закон о заштити животне средине Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009 и 43/2011 – одлука УС; у даљем тексту: ЗЗЖС), чл. 3.

5 Ulrich Meyerholt, *Umweltrecht*, 2. Auflage, Oldenburg, 2007, стр. 26.

6 V. Gerhard Schnedl, *Umweltrecht im Überblick*, 2. Auflage, Wien, 2014, стр. 29.

Тако посматрано, право животне средине би се могло прецизније одредити као *скуп њравних норми којима се животиџа средина, у целини или у њеном делу, шћићи, нејује и развија*.

Право животне средине је нова грана права, која је настала и постепено се уобличавала у 20. веку. У том тренутку све класичне гране права, па и неке нове, већ су увелико биле прецизно дефинисане, како по предмету и методу уређивања одређених (парцијалних) друштвених односа, тако и по критеријумима разграничења према другим гранама права. Право животне средине, међутим, за предмет има животну средину у тоталитету, због чега долази у контакт практично са свим другим гранама права. За ово право се обично каже да је типичан пример скупа норми који попречно пресеца скоро све гране права. Оваквих норми, иначе кохерентних по карактеру и сврси, има практично у свим областима јавног и приватног права. Чак и неке норме које на први поглед нису типичне норме права животне средине, као напр. бројне норме привредног управног права, такође улазе у корпус права животне средине, мада своје место и даље имају и у привредном управном праву. Правне норме о заштити од емисија такође јасно сведоче о томе.⁷ Због тога се за право животне средине може рећи да попречно пресеца јавно право, приватно право и кривично право у њиховом међудејству.⁸

III Предмет

Предмет права животне средине је сама животна средина. По данас преовлађујућем схватању под животном средином треба разумети човекову животну средину и то не само природну човекову средину већ и његову социо-културну (друштвену, културну, политичку) средину.

Разложено, животна средина се може поделити на природну животну средину и на културну (од човека створену, „вештачку“) животну средину.

Када се поближе осмотре оба дела животне средине, могуће је јасно идентификовати добра која човек у њима жели заштитити. Та добра се могу назвати и заштитним добрима права животне средине.

Од заштитних добара права животне средине најважнији су

– људи, животиње, биљке и њихови животни простори;

7 Упор. U. Meyholt, *нав. дело*, стр. 27.

8 Thomas Pfeiffer, Umweltrecht, доступно на адреси: https://www.google.rs/search?q=Umweltrecht+Pfeiffer&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=3-rQVNz2CsL_ywPm94KwCQ, преузето 02.02.2015. године, стр. 2.

- медији животне средине као што су земља, вода, ваздух (укључујући атмосферу) клима и сл.;
- материјална и културна добра које је човек створио.

При томе, човек и материјална и културна добра која је створио не представљају директно, већ само индиректно добро права животне средине и то онда када су угрожени због лошег стања у којем се налазе медији животне средине.⁹

Исто тако животиње су заштитно добро животне средине само уколико се ради о заштити појединих животињских врста, односно њихових животних простора (станишта). Другим речима заштитни објект су животињске врсте, а не животиње као такве (држање животиња, транспорт животиња и сл.).¹⁰

IV Сврха

За сваку грану права је значајна идентификација њене сврхе. У случају нејасних, двосмислених и контрадикторних норми од великог је значаја њихово тумачење према циљу, односно сврси конкретне гране права.

У националним правним системима се срећемо са различито израженим циљевима права животне средине. Доста често су ти циљеви постављени крајње уопштено, нејасно, на нивоу општих програмских прокламација. Тако се сврха види у одржању „добробити друштва“, „обезбеђењу основе живота људи“¹¹ и сл. Насупрот томе, у неким законима који регулишу специфичне области права животне средине, могу се наћи и конкретни циљеви који се правним нормама желе постићи.

Ипак, када се сагледају сви аспекти, сва хетерогеност и сложеност права животне средине, тешко је побећи од уопштеног дефинисања његове сврхе.

Чувена је у том смислу формулација сврхе коју је немачка влада дала у свом Програму животне средине из 1971. године. Према том програму право животне средине има за циљ да:

- људима осигура такву животну средину која ће им омогућити здрав живот и живот достојан човека;
- заштити добра животне средине, као што су биљни и животињски свет, од штетних утицаја људи;

9 V. G. Schnedl, *нав. дело*, стр. 29.

10 *Ibidem*.

11 В. напр. за немачко право пар. 6 I Вр. 3 WHG; пар. 10 IV KrW-/AbfG као и пар. 1 I BnatSchG.

- одстрани већ настале штете због нарушавања животне средине што је могуће потпуније.¹²

Позната је и лапидарно одређена сврха у Нацрту Законика о животној средини Немачке од 4.12.2008. године према којем право животне средине служи:

- заштити човека и животне средине;
- заштити људи и животне средине из одговорности за будуће генерације.¹³

Одређивање сврхе права животне средине директно зависи од жељеног исходишта примене норми ове гране права. У правној теорији су се с тим у вези искристалисала два става.

Према првом, сврха права животне средине је да штити, негује и унапређује човекову животну средину. Овако схваћена сврха одређује право животне средине као антропоцентрично (хомоцентрично) право, независно од тога да ли се оно схвата у ужем смислу (тј. као право човекове природне средине) или напротив у ширем смислу (као право човекове природне и социо-културне средине).

Према другом ставу, сврха права животне средине се мора одредити шире. Животна средина се мора штитити и унапређивати због ње саме, а не само због човека, не само као човекова животна средина. Овакво схватање полази од принципа да је животна средина вредност сама за себе, те да је не би требало сводити на животну средину вредну за човека. Насупрот антропоцентричном схватању, ово схватање полази од еколошких одн. биоцентричних вредности животне средине као таквих.¹⁴

У позитивном упоредном праву, као и у европском и међународном праву сврха права животне средине се углавном схвата антропоцентрично, тј. као заштита, неговање и унапређивање (развој) *човекове* животне средине.

V Структура

По својој структури право животне средине као грана права и као научна дисциплина има јасно оформљен општи део (опште норме) и посебан део (посебне норме у појединим областима животне средине). Овакву дихотомну структуру право животне средине има у сваком правном систему.

12 Цит. према: R. Schmidt, W. Kahl, *нав. дело*, стр. 10.

13 *Ibidem*.

14 Упор. Klaus Messerschmit, *Europäisches Umweltrecht*, München 2011, стр. 10.

Дихотомна подела права животне средине се може исказати и као подела на:

- интегрално право животне средине и
- медијално право животне средине.

У интегрално право животне средине би спадале све правне норме (независно од тога да ли су јавноправног, приватноправног или кривичноправног карактера) којима се заједнички, на општи начин, уређују све области („медији“) животне средине. Насупрот томе, медијално право би обухватало све правне норме, без обзира на њихову правну природу, којима се уређују односи у одређеним областима, „медијима“ као што су земља, вода, ваздух итд.¹⁵

Посебно је питање карактера и места планских аката у праву животне средине. Мада се и планови најчешће доносе неким правним актом, због чега се понекад говори и о тзв. праву планирања, они сами по себи не садрже норме које би се лако могле разврстати у неку од класичних грана права. Јасно разграничење права животне средине према праву планирања једва да је могуће, пре би се могло рећи да је право планирања (у делу који се односи на животну средину) заправо планска компонента права животне средине. Ово је тако пре свега због чињенице да право животне средине није само право заштите, већ и право одржања, а затим и унапређења и развоја животне средине.

Није, међутим, оваква структура права животне средине карактеристична само за национална права. Напротив, она је једнако присутна и на регионалном и универзалном нивоу. Због тога поменутој дихотомној подели, карактеристичној за свако национално право животне средине, додајемо у овом раду и скупове правних норми које су настале на међународном и европском нивоу. С обзиром на њихове изворе, карактер и подручје примене, ове скупове норми означавамо као *међународно право животне средине* и *европско право животне средине*. Понекад се уз ове скупове норми помиње и међународно приватно (колизионо) право животне средине, које чине норме о сукобу закона и јурисдикција у области права животне средине.

Структура права животне средине се може посматрати и према карактеру норми које садржи. Тако посматрано, право животне средине се може посматрати и као:

- јавно (управно) право животне средине;
- приватно право животне средине;
- кривично право животне средине.

15 В. Т. Pfeiffer, *нав. дело*, стр. 2.

Оваквој структури се онда могу придодати и међународно јавно право животне средине, европско право животне средине и међународно приватно право животне средине.¹⁶

Посматрано медијално, према карактеру вредности које се штите, посебни део права животне средине се структурално може исказати и на следећи начин:

1. право заштите природе (укључујући заштиту природног миљеа и биодиверзифицитета)
2. право заштите од имисија (заштита чистоће ваздуха и заштита од буке)
3. право заштите вода
4. право заштите земљишта
5. право заштите од отпада
6. право заштите од штетних зрачења (посебно радиоактивног зрачења)
7. право заштите од опасних хемијских материја
8. право заштите од генетски модификованих организама
9. право заштите од штетних производа.

Мада уобичајена,¹⁷ оваква структура посебног дела права животне средине може да трпи одређене корекције. Тако би се, напр. са доста разлога сегмент права заштите од штетних зрачења могао подвести под право заштите од имисија. Исто то важи и за сегмент права заштите од опасних хемијских материја.

VI Метод

С обзиром на своју сложену структуру, право животне средине има и сложени метод регулисања. При уређивању односа у животној средини оно се у великој мери служи јавноправним методом, пре свега посебним управноправним методом. При уређивању односа у животној средини који су по своме карактеру приватноправни, право животне средине користи приватноправни метод регулисања. То се посебно јасно види при уређивању односа у вези са накнадом штете, али у бројним другим областима. Коначно, многе радње у области животне средине представљају кажњива кривична дела, због чега се уређују кривичноправним методом.

16 *Ibidem.*

17 В. напр. К. Messerschmidt, *нав. дело*, стр. 12.

VII Назив

Право животне средине се у упоредном праву може срести под различитим називима. Разноликост означавања ове гране права је јасно видљива и у научној и стручној литератури, како у свету тако и код нас.¹⁸

Најчешће коришћени називи за ову грану права и наставно-научну дисциплину су *право животне средине*, *право заштите животне средине* и *еколошко право*.

Како различити називи могу имплицирати и различит садржај, па и предмет регулисања, потребно је утврдити који назив (термин) би за ову грану права био најприкладнији.

При одређивању прикладног назива мора се поћи од две неспорне чињенице и то:

- да је данас преовлађујуће антропоцентрично схватање животне средине;
- да модерно поимање животне средине подразумева да њу чини не само природна средина (природно окружење) већ и социо-културна средина коју је човек створио.

Термин „право заштите животне средине“ није сасвим прикладно јер предмет права животне средине није ограничен само на заштиту, већ и на негу и развој животне средине. Отуда је овај назив преузак у односу на стварни предмет права животне средине, мада је тачно да највећи број правних норми из области права животне средине има заштитни карактер.

Назив „еколошко право“ је због своје компактности и краткоће несумњиво погодан за практично коришћење. Међутим, овај назив упућује на то да је предмет ове гране права само природна животна средина али не и социо-културна животна средина. Овакав назив је одговарао ранијем ужем одређењу предмета права животне средине. Како је данас преовлађујуће шире схватање предмета ове гране права (поред природне средине и социо-културна средина) то и назив „еколошко право“ асоцира на ужи предмет регулисања од стварног.

Из наведених разлога може се закључити да је назив „право животне средине“ најприкладнији јер омогућује да предмет регулисања ове гране права буде не само природна већ и социо-културна средина, као и да се њене норме не ограниче само на заштиту те средине.

18 В. напр. Золтан Виг, Тамара Гајинов, *Стање и перспективе еколошког правне регулације у Србији*, Нови Сад, 2011, стр. 21 и сл.

Jelena ŠOGOROV VUČKOVIĆ, PhD, LL.M. (Münster)
Assistant Professor at the Faculty of European Legal and Political Studies
in Novi Sad

TERM, STRUCTURE AND PURPOSE OF ENVIRONMENTAL LAW

Summary

Observing the Environmental Law as a part of objective law, author pleads for understanding it in wider sense, as a branch of law which has the subject not only in natural but also in socio-cultural man environment. Environmental Law is defined as a congregation of legal norms by which environment, as a whole or in parts, is preserved, taken care of and developed. By determining the purpose of this branch of law, author establishes that the prevailing model nowadays is anthropocentric (homocentric), upon which the environment is comprehended as only human environment, but also points out the aspects that are overcoming this model, requesting that the environment should be protected as a value by itself, not only important for humans. Furthermore, author considers that the structure of Environmental Law has clearly expressed basic and specific part, with public law, private law and criminal law characteristics. In the end, author emphasizes that the term Environmental Law is more suitable than the other terms for this branch of law.

Key words: *environment, environmental law, term, structure and purpose, method and title.*