

Др Душан Николић,*
Редовни професор Правног факултета
Универзитет у Новом Саду

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1982061N

UDK: 502.131.1
Раd примљен: 11.12.2018.
Раd прихваћен: 30.12.2018.

ПРАВЦИ РАЗВОЈА ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Апстракт: Човеков однос према природи као и према окружењу створеном људским радом је тек у последњих неколико деценија почео да постаје предмет посебне правне регулативе и посебних правних студија. Та проблематика је изучавана спорадично и фрагментарно, у оквиру традиционалних грана права. Седамдесетих година XX века почело се говорити о интегралној правној заштити. Тиме је отворен пут ка постепеном стварању нове, интегративне и синтетичке гране права, која је током протеклих неколико деценија добијала различите називе и различиту садржину. У новије време је најраспрострањенији назив Право животне средине. Она, у основи, обухвата две групе питања. Прва се односе на права и обавезе које човек има или може имати у вези са заштићеним добрима у свом окружењу, а друга на правну заштиту тих добара.

У овом раду су сумарно приказани предисторија права животне средине, правци у којима је оно развијано у протеклих пола века, основна обележја на садашњем нивоу развоја, као и пројекције развоја у ближој и даљој будућности.

Упоредноправна истраживања су показала да су важну улогу у настајању нове гране имали судови и то не само у англоамеричком, већ и у европском континенталном праву. Кроз њихову праксу су модификовани неки од постојећих правних института и постепено стварани нови, који су били усмерени на заштиту човекове животне средине. Органи законодавне власти су били мање инвентивни и недовољно ефикасни. Законска регулатива је неразвијена и касни за

* dnikolic@pf.uns.ac.rs

** У раду су изложени резултати истраживања вршених у оквиру научноистраживачког пројекта број 179079 *Биомедицина, заштита животне средине и право*, чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду, а који, у оквиру продуженог истраживачког циклуса, финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Србије. Поједини сегменти су засновани на истраживањима вршеним у оквиру научноистраживачког и развојног пројекта *Унапређење правног образовања у области права животне средине у Србији*, који је реализован у сарадњи са Универзитетом Колумбија у Њујорку.

променама у окружењу. Са сличним проблемима се суочава и савремена правна наука. Још увек постоје бројне недоумице и контрадикције, почев од термилошких и појмовних, до оних суштинских, које се односе на правну природу и функцију права животне средине. Очигледно је да постоји наглашена потреба за усаглашавањем правне терминологије, најпре на националном нивоу, а потом и на међународном плану. Такође, потребно је усагласити термине којима се служе правници са онима које користе припадници других професија. То је посебно важно због тога што ће се у наредном периоду све више развијати тзв. напредне (мултидисциплинарне и интердисциплинарне) студије, које треба да допринесу повезивању знања из различитих области науке и ефикаснијем деловању у сфери заштите животне средине и одрживог развоја. Правна наука и правна пракса се не могу развијати самостално и изоловано. Потребно им је одредити одговарајуће место у ширим контекстима који се успостављају ради (ре)интеграције уситњене науке и интегралног деловања у овој области. Право треба да допринесе томе да се промене токови у друштву који угрожавају заштићена добра у човековом окружењу, али притом и само мора доживети снажну трансформацију. У раду су наведени правци у којима се те промене одвијају.

Кључне речи: *животна средина; право; право животне средине; напредне студије.*

1. Увод

Протекло је готово пола века од како је започето детаљније бављење проблематиком правне заштите животне средине и одрживог развоја. У међувремену је настала нова, интегративна грана права, која на научном плану повезује знања из различитих правних дисциплина, а на регулативном, бројне институте, од којих је већина преузета из традиционалних грана. Њено обликовање још увек траје, уз мноштво недоречености, недоумица и проблема теоријске и практичне природе.

На страницама које следе изложени су предисторија, досадашњи правци развоја, садашње карактеристике права животне средине, као и пројекција његовог развоја у ближој и даљој будућности.

Чланак представља синтезу истраживања вршених у оквиру више комплементарних научноистраживачких и развојних пројеката и заснован је на већем броју радова који су објављивани током претходних година. (Николић, 2009; 2013: 61-80; 2018: 52-70; 2014: 85-101; 2015: 131-146).

2. Предисторија права животе средине: ка новој грани права

Човеков однос према природи, као и према окружењу које је створено људским радом, тек је у последњих неколико деценија почео да постаје предмет посебне правне регулативе и посебних правних студија. На то је утицао читав низ различитих околности. Док су људи на нижем нивоу друштвеног развоја живели у хармонији са природом и у складу са законима природе, већа потреба за правним правилима није ни постојала. Касније, када су се околности промениле, недостајала је свест о томе шта се догађа и шта би требало чинити. У тој епохи спорадично су настајала правна правила која су дотицала проблематику заштите човековог окружења, али само фрагментарно и посредно, кроз регулисање односа међу људима у вези са стварима и својином која је постојала на њима. Тако су нпр. стари Римљани установили посебну тужбу (*actio aquae pluviae arcendae*), која се могла користити уколико је власник суседног земљишта створио опасност од наступања штете тако што је изменио природни ток воде, ако је увећао брзину и снагу водотока сужавањем корита и сл. Одговорност је везивана само за поступке чије су се последице осећале на суседним непокретностима. Власник није одговарао за ширење (емитовање) штетних утицаја са своје непокретности у околину. Он је био одговоран само ако су ти утицаји допрли до суседне непокретности. Таква правила су била потпуно у складу са индивидуалистички конципираним римским правом.

Временом су људи постали свесни свог утицаја на природно окружење и на могуће последице својих поступака, али је недостајала политичка воља да се нешто битније промени. У периоду либералног капитализма, припадници владајућих слојева су сматрали да ствари треба да иду својим током (*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*) и да органи државне власти не треба да спутавају техникотехнолошки и привредни развој. Друштво је живело у складу са законима тржишта, следећи тежњу за што већим профитом. Приватни (појединачни и групни) интереси су често били изнад јавних (општих, друштвених). Услед тога је у високоиндустријализованим срединама дошло до екстремног загађења животне средине. Органи законодавне власти нису на то реаговали на адекватан начин, али су зато судови у појединим земљама почели да доносе одлуке које су наговестиле у ком правцу ће се развијати будућа правна регулатива. У креативности је предњачило француско правосуђе. Једну од кључних, тзв. историјских одлука у вези са заштитом животне средине, донео је Апелациони суд у Лиону 1856. године, поводом случаја Бадуа против Ондреа (*Badoit v. André*). Огист Бадуа, власник фабрике за експлоатацију минералне воде у Сан Галмиеру (*Saint-Galmier*), поднео је

тужбу против свог суседа и конкурента Ондреа, који је на свом поседу поставио црпну пумпу и масовним испумпавањем воде смањио за две трећине доток до тужиоачеве непокретности. У судском поступку је утврђено да тужени није користио ресурс за задовољење својих потреба, већ да је воду испуштао у оближњу реку. Суд је изнео став да је право својине ограничено у том смислу да власник мора да дозволи суседима да уживају своја права, односно да несметано користе своје ствари. Такође је утврдио да је тужени предузео наведене радње само да би исцрпео суседов извор и, што је у овом контексту посебно важно, да је тиме угрозио и само природно добро од посебног значаја. Суд је обавезао туженог да тужиоцу надокнади штету и да престане са испумпавањем воде на описани начин.¹ Тиме је дат додатни импулс развоју Теорије о злоупотреби права (*Théorie de l'abus de droit*), која је, како се најчешће наводи у литератури, заснована на одлуци у вези са случајем Дор против Келера (*Doerr v. Keller*), коју је годину дана раније донео Апелациони суд у Колмару.² Судови су деловали корективно (*correctrix legis*) уколико се субјективно право вршило у намери да се другоме нашкоди и ако није постојала лична корист за власника од таквог поступања. Тиме је несумњиво учињен значајан напредак у правцу морализације права и ка успостављању другачијих односа према окружењу. Међутим, понекад је било тешко доказати да се ради о злоупотреби. Зато је у пракси до изражаја дошао другачији приступ проблематици односа према окружењу, који је такође развијан још од средине XIX века. Касациони суд је донео низ одлука којима је постепено развијао идеју о томе да власник мора користити непокретност тако да не оптерећује своје суседе преко разумне мере. На тој основи изграђена је теорија о прекомерном узнемиравању суседства (*Théorie des troubles anormaux du voisinage*), која је у значајној мери ограничила право својине.³ На интернет страници Касационог суда Француске налази се податак да је њено обликовање започето 1844. године.⁴ Одлучујући о спору између грађана и фабрике која је стварала неподношљиву буку, Суд је исказао намеру да изнађе правичну равнотежу између потребе да се грађанима пружи одговарајућа заштита и да се у исто време индустрији омогући да унапреди свој рад и пословање.⁵ Већ наредне године, Касациони суд

1 Cour d'appel de Lyon, 18. априла 1856, D.P. 1856.2.199.

2 Cour d'appel de Colmar, 2. маја 1855, D.P., 1856, 2, 9.

3 Теорија о прекомерном узнемиравању суседства је у потпуности прихваћена у пракси судова у Белгији, Луксембургу и Монаку, а имала је утицаја и на развој права у Холандији. Вид. (Willisch, 1987: 182).

4 Cour de cassation, 27 novembre 1844.

5 Вид.: François Guy Trébulle, *Les techniques contentieuses au service de l'environnement - Le contentieux civil*. Доступно на: <https://www.courdecassation.fr/venements/23/colloques>

је донео одлуку у којој је речено да је вршење права својине ограничено природном и законском обавезом да се не чини штета на туђој имовини.⁶ Одлуком од 4. фебруара 1971. године установљен је принцип објективне одговорности, односно одговорности без обзира на кривицу (*responsabilité sans faute*) за прекомерно узнемиравање суседа.⁷ Тиме је учињен значајан напредак у односу на теорију о злоупотреби права, јер тужилац више није морао доказивати да је тужени имао намеру да му нашкоди. У одлуци од 19. новембра 1986. године формулисано је начело да нико не може да проузрокује другом прекомерно сметање.⁸ Године 2010. расправљано је о превенцији ризика од наступања штете и о принципу превентивног ограничавања права својине (*prévention du risque de dommage*).⁹ Очигледно је да су француски судови у периоду дугом готово два века постепено градили и развијали институте грађанског права који су могли послужити као релативно ефикасно средство за заштиту животне средине. (Николић, 2014: 85-101). Међутим, протекло је и пропуштено много година, док људска друштва нису под притиском нарастајућих проблема почела да се мисаоно и делатно продубљеније и системски баве питањима заштите природних добара, а у том контексту и обликовањем одговарајућих правних правила.

Као што је већ речено, плански развој правне регулативе, научних истраживања и правног образовања у области заштите животне средине, започет је тек у другој половини XX века. Занимљиво је да су значајнији искораци на научном и образовном пољу направљени у англоамеричком правном подручју, које је карактеристично по казуизму, а не на простору континенталне Европе, познатом подубоким филозофским промишљањима, високом нивоу апстрактности, систематици и системизацији. Они који се баве упоредним правом знају да се то може објаснити чињеницом да у англоамеричком свету доминира тзв. *предметна систематика*. Наиме, правна правила су груписана по предмету правног регулисања. По истом моделу је конципирана већина научних и наставних дисциплина (нпр. право интелектуалне својине, право информација, спортско право, право

activites_formation_4/2005_2033/intervention_m_trebulle_8133.html (12. 11. 2014).

6 Вид.: Cour de cassation. Req. 20 févr. 1849 : DP 1849.1.148. Prema: François Guy Trébulle, *op. cit.*

7 Вид.: Cour de cassation, troisième chambre civile, arrêt du 4 février 1971.

8 Вид.: Cour de cassation, troisième chambre civile, arrêt du 19 novembre 1986.

9 Вид.: Cour de cassation, troisième chambre civile, arrêt du 3 mars 2010, pourvoi n° 08-19.108, Bull. 2010, III, n° 53. Вид.: https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2011_4212/troisieme_partie_etude_risque_4213/livre_3_risque_prevenu_4266/anticipation_risque_4269/principe_precaution_22866.html (12. 11. 2014).

вирутелне стварности и др.). У континенталној Европи вековима постоји дискрепанција између начина на који се групишу норме и онога што је обухваћено појединим наставним предметима. Регулатива је углавном систематизована према предмету, а наставне дисциплине према тзв. методу правног регулисања, односно према диференцијалним начелима (Николић, 2017: 107-144) на којима се заснивају поједине гране и фамилије грана права.

На Старом континенту је проблематика правне заштите животне средине дуго изучавана спорадично и фрагментарно, у оквиру традиционалних грана права и њима посвећених научних и наставних дисциплина. Регулатива је такође била неразвијена и несистематизована. Тек седамдесетих година XX века почело се говорити о интегралној правној заштити. Тиме је трасиран пут за развој нове, интегративне, синтетичке гране права која је током протеклих неколико деценија добијала различите називе и различиту садржину.

3. Терминолошко, појмовно и садржинско усаглашавање

У почетку је у упоредном праву коришћен назив *право заштите животне средине (environmental protection law)* (Bocken, 1996.). Он је у основи одговарао до тада досегнутом нивоу развоја правне мисли и правне регулативе. Пажња правника је била сконцентрисана на проблематику заштите појединих добара у човековом окружењу. Међутим, временом је сазрела свест о томе да треба на адекватан начин уредити и питања која се тичу режима њиховог коришћења, односно употребе. Назив који се односио само на правну заштиту тада је постао сувише узак.

Временом је шире прихваћен нови назив – *еколошко право* (у Сједињеним Америчким Државама: *Ecology law*; у Русији: *екологическое право*). Он је и данас заступљен у правној литератури некадашњих чланица југословенске федерације. Већина правника под њим подразумева грану права која обухвата правила о употреби и заштити добара у човековом окружењу. Међутим, биолози и други научници који се баве природним наукама, сматрају да су назив и садржина само делимично подударни. (Вујић, 2005: 21). Наиме, екологија обухвата знатно ужу материју. Предмет изучавања и заштите су само биолошке врсте и њихова станишта, а не и вредности створене људским радом. Зато је правна наука почела да трага за новим називима и новим појмовима.

Од пре петнаестак година у широј употреби је назив *право животне средине* (у земљама англоамеричког правног подручја: *environmental law*; у Француској и Швајцарској: *droit de l' environnement*; у Немачкој: *umwel-*

trecht; у Италији: *diritto ambientale*; у Хрватској: *pravo okoliša*; у Словенији: *pravo okolja*).

У нормативном смислу, *право животне средине* је скуп начела и правних правила којима је регулисан човеков однос према природи, као и према окружењу које је створено људским радом. Реч је о посебном сегменту правног система са јасно одређеним предметом правног регулисања. Право животне средине у основи регулише две групе питања. Прва се односи на права и обавезе које човек има или може имати у односу на заштићена добра у свом окружењу. Друга се тиче правне заштите. Она постаје актуелна када неко поступи супротно обавези и тиме угрози или повреди заштићена добра.

Теоретичари већ дуже време без већег успеха покушавају да на адекватан начин одреде правну природу права животне средине. Највише забуне уноси то што се у њему налазе елементи више традиционалних грана из различитих правних области. Право животне средине садржи правила из домена уставног, управног, грађанског, привредног, кривичног, међународног јавног, међународног приватног права, грађанског процесног, кривичног процесног права и сл. Оно се због тога не може у целини уклопити ни у једну од (дихотомних) правних области. Право животне средине је истовремено и јавно и приватно (Pozzo, 1996: 9-15), материјално и процесно. Све то указује на чињеницу да нову грану права не треба посматрати у оквиру старог концепта и кроз призму традиционалне систематике. Поједини аутори су покушавали да оправдају настанак ове гране права тако што су тражили оно што је чини различитом у односу на сваку традиционалну грану понаособ. Међутим, решење се налази у ширем идејном контексту. Право животне средине је нова *синтетичка грана права* која има један нови квалитет и препознатљивост у оквиру правног система, управо због тога што обједињује сва начела и правна правила која се односе на исту проблематику. Оно је засновано на већ помињаној *предметној систематици* која добија све већи значај у савременом свету услед регионалних и глобалних интеграционих процеса и фузије англоамеричког и европског континенталног права. Право животне средине је *интегративна грана права* јер повезује различите гране и различите правне области. Уз све то, оно је самосвојно (*sui generis*) јер почива на нарочитој комбинацији разнородних правних начела. (Николић, 2009).

У правној терминологији је све ствар конвенције. Међутим, у овом тренутку ње нема. Правници се још увек нису усагласили међусобно, чак ни на националном нивоу. Упечатљив пример представљају поједини

тематски зборници радова посвећени човековом односу према окружењу, у којима аутори (ко-аутори) користе различите називе за исте категорије.¹⁰ У упоредном праву је конфузија сразмерно већа. Терминолошко и појмовно усаглашавање је један од приоритетних задатака савремене правне науке. Притом треба имати у виду чињеницу да правници понекад придају одређеним појмовима и називима значење које се разликује од онога које је прихваћено у другим научним областима и у широј јавности. Услед тога настају проблеми у комуникацији, како унутар правне струке и науке, тако и на ширем плану. Очигледно је да је при одређивању назива и појмова који се користе у праву потребно успоставити сарадњу са стручњацима из других научних области и подстицати мултидисциплинарност и интердисциплинарност.

4. Развој напредних студија: мултидисциплинарност и интердисциплинарност

Већ спомињани проблем фрагментације се може ублажити и већим делом превазићи, развијањем мултидисциплинарних и интердисциплинарних студија које повезују знања из више различитих традиционалних правних дисциплина, или омогућују попуњавање празнина које постоје међу њима (интерна мултидисциплинарност и интердисциплинарност). Међутим, као што је већ речено, потребно је остварити синтезу знања на ширем плану, повезивањем правних дисциплина са дисциплинама које припадају другим научним областима (екстерна мултидисциплинарност и интердисциплинарност). Тај задатак је неупоредиво сложенији од претходно наведеног. Светска наука је последњих деценија издељена на мноштво врло уских дисциплина у оквиру којих је створена енормна маса недовољно повезаних и несистематизованих података. Фрагментизовање науке је утицало на то да и образовање буде уско профилисано. Насупрот томе, брзе структурне промене друштва изискују од појединаца или колективитета да се брзо прилагођавају променама у окружењу, за шта су потребна шира знања. Неоспорно је да су глобалне информационе мреже допринеле томе да се створе услови за својеврсну демократизацију образовања, али је такође чињеница да нису утврђени критеријуми за вредносну селекцију и проверу расположивих информација.

10 Тако су нпр. аутори прилога у зборнику *Право и животна средина* (ед. Драгољуб Кавран – Гордана Петковић), објављеном у Београду 1997. године, користили различите називе за нову грану права: (Кавран, Петковић, 1997: 17:41); (Поповић, 1997: 59-80); (Јолџић, 1997: 81-125); (Вукићевић, 1997: 223-240); (Томић, 1997: 276-288).

Пред човечанством је нова велика синтеза знања. Овога пута је у питању процес који превазилази оквири појединих друштава. Реч је о глобалној синтези која представља одговор на изазове са којима се суочавају готово све развијене друштвене заједнице. У литератури се већ дуже време указује на чињеницу да у постојећим околностима недостају специјалисти за интердисциплинарност и универзалност који би били способни да, попут старих енциклопедиста, интегришу уситњену науку и реформишу традиционални концепт образовања. Зато је на појединим научним и високошколским институцијама посебна пажња посвећена реинтеграцији науке и обједињавању знања. Реч је о тзв. напредним студијама (*advanced studies*) које подстичу интердисциплинарни и мултидисциплинарни приступ у научним истраживањима и високом образовању. Таква развојна оријентација ће бити од кључног значаја за укључивање у савремене токове и један од главних предуслова за развој и стабилност многих институција и друштава којима оне припадају. (Николић, 2015: 131-146). Кад је у питању проблематика заштите животне средине и одрживог развоја напредне студије имају посебан значај. Она ће у значајној мери утицати на егзистенцију садашњих и будућих генерација, на квалитет њиховог живота и на опстанак многих других биолошких врста на Плавој планети.

5. Контекстуализација: правна наука и наука о систему планете Земље

Последњих година је дошло до значајних промена у погледу самог приступа проблематици заштите животне средине и одрживог развоја. Деценијама је сваки аспект разматран одвојено, понаособ. У новијим документима *Уједињених нација*, сачињеним у оквиру *Програма за животну средину и одрживи развој (United Nations Environment Programme – UNEP)*, заступљен је системски приступ. У студији *GEO5 Global Environment Outlook – Environment for the future we want*¹¹, објављеној 2012. године, поводом *UN RIO+20* конференције о одрживом развоју, говори се о *систему планете Земље (The Earth System)*, који представља егзистенцијалну основу свих људских друштава. Речено је да он делује као јединствена целина, коју чине физичке, хемијске, биолошке и људске компоненте. Међутим, констатовано је и да су човекове активности нарушиле склад земљиног система и способност саморегулације. О томе сведочи глобални раст температуре, као и раст нивоа мора и океана, под утицајем прекомерног емитовања карбондиоксида и метана у атмосферу, које изазива ефекат *стаклене баште*. Човек је, уз то, одговоран

11 *Global Environment Outlook – Environment for the future we want*, Nairobi, 2012.

за масовно крчење шума, за урбанизацију, претварање шумског земљишта у пољопривредне површине и за одузимање природних станишта другим биолошким врстама. Такве активности су допринеле драстичном смањењу биодиверзитета. Услед прекомерне употребе хемијских средстава у пољопривредној производњи, земљиште постаје мање плодно, а негде и потпуно неупотребљиво. Истовремено, шире се пустињски предели у којима нема услова за нормалан живот. (Николић, 2009: 16-23). Цена хране на светском тржишту перманентно расте. Савремена потрошачка друштва несразмерно и непотребно исцрпљују драгоцене ресурсе, не водећи довољно рачуна о међугенерациској солидарности, односно о томе да их треба чувати и за наредне генерације. (Николић, 2012: 781-788). Трагови људске деструкције су толико изражени да поједини аутори говоре о новој, антропогеној геолошкој епохи.¹²

Описани трендови су дуго посматрани изоловано и у територијалном смислу, као локални или регионални проблеми. Тек је у другој половини XX века уочено да се заправо ради о узајамно повезаним процесима који производе значајне последице на глобалном плану. Временом је сазрела свест о томе да читавој проблематици треба приступити на системски начин и да планету Земљу треба посматрати као сложен, динамички систем, на који се могу применити основне поставке *Опште теорије система*, а посебно оне које се односе на управљање системским целинама у кризним ситуацијама¹³.

Значајан напредак у том правцу представља и то што се на појединим универзитетима развија нова научна (и наставна) област под називом *Earth System Science*¹⁴.

Системски проблем изискује системски приступ. Као што су различити процеси у човековом окружењу међусобно повезани, тако би и одговор на њих морао да буде целовит, свеобухватан и заснован на сарадњи стручњака различитих профила. Међутим, стварност је другачија. Као што је већ речено, савремена наука је уситњена и недовољно развијена. У многим сегментима недостаје интегративни приступ. Још увек нема довољно мултидисциплинарних и интердисциплинарних пројеката који

12 *Global Environment Outlook – Environment for the future we want*, стр. XVIII

13 *Општа теорија система (General system theory)* заснована је педесетих година XX века у радовима Лудвига фон Берталанфија (*Ludwig von Bertalanffy*). За свега неколико деценија прерасла је у фундаменталну дисциплину чији се принципи примењују у многим научним областима.

14 В. на пример: *Earth System Science and Climate Change Group*, Wageningen University and Research Centre. <http://www.wageningenur.nl/en/Expertise-Services/Chair-groups/Environmental-Sciences/Earth-System-Science-Group.htm>

омогућују целовито сагледавање проблема. Осим тога, истраживања су, махом, ограничена на анализу постојећег стања. Евидентно је да у многим научним областима недостаје прогностичка компонента. То представља озбиљан проблем, јер у епохи брзих промена, постоји све израженија потреба за брзим доношењем одлука. Отуда би требало да савремена наука иде у сусрет догађајима. То посебно важи за тзв. *нормативне дисциплине*, чија знања треба да послуже као оријентир онима који креирају јавну политику и доносе одлуке од стратешког значаја.

Право знатно заостаје за променама у друштву. Оно у многим секторима не одражава чак ни постојеће стање, мада би по логици ствари требало да (до извесне мере) иде испред времена у ком живимо. Наиме, за разлику од обичајних правила која су настајала спонтано и дуготрајно, државна регулатива се доноси и важи *pro futuro*. (Allen, 1964: 1). Она представља инструментаријум за усмеравање релевантних процеса у друштву. Да би могли да се остваре одговарајући ефекти, морају постојати и одговарајући инструменти. Другачије речено, креатори јавних политика и они који те политике спроводе, морају имати на располагању алат који одговара стандардима савременог друштва. Међутим, традиционални правни институти нису у потпуности усклађени са практичним потребама. Уз то, многа правно релевантна питања уопште нису регулисана важећим прописима.

О стању правне регулативе у појединим секторима сликовито говори податак да се у Републици Србији, у домену суседских односа и даље примењују правна правила из *Грађанског законика за Кнежевину Србију* из 1844. године, који је формално престао да важи још 1946. године, на основу *Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. и за време непријатељске окупације*¹⁵. *Питање је у којој мери таква правна регулатива може да одговори на изазове времена у ком живимо?*

Очигледно је да питања правне заштите човековог окружења треба сместити у много шири контекст и повезати са другим научним областима. Тиме ће се отворити нови угао посматрања целокупне проблематике, проширити сазнајни хоризонти и актуелизовати многа питања, а међу њима и она која се тичу објеката и субјеката правне заштите.

6. Одређивање објеката правне заштите и субјеката права

Протекло је готово пола века од како је започето обликовање права животне средине. Међутим, још увек није јасно шта је објект правне заштите (шта штитимо) и ко је субјект правне заштите (у чијем интересу то чинимо).

15 Закон је објављен у *Службеном листу ФНРЈ* број 86/1946.

Нова грана права је у почетку била заснована на тзв. *антропоцентричном* приступу (концепту) чију окосницу чини став да сваки појединац има право да живи у здравој животној средини. Та концепција је убрзо наишла на критику јер се показало да заштита окружења зависи од појединаца. *Штета се наноси човеку* и он одлучује о томе да ли ће тражити предузимање одређених мера или изрицање санкција. Савремено право животне средине је засновано на битно другачијем тзв. *екоцентричном* приступу. Забрањени су поступци којима се наноси *штета самом окружењу*. Сматра се да државни органи у таквим случајевима треба да делују независно од тога да ли су појединци или удружења поднели захтев за пружање заштите. У том контексту се поставља питање ко је субјект права? Поједини теоретичари сматрају да је то сама животна средина. Међутим, на садашњем нивоу развоја правне мисли, правне свести, правне науке и (нарочито) правне регулативе, такво становиште је тешко бранити. Наиме, субјект права може бити само онај ко има правни субјективитет. (Николић, 2010: 254). У савременом свету се то својство (за сада) признаје само људским бићима.

У правној теорији се већ дуже време воде расправе о томе да ли је право искључиво људски (антропогени) феномен и да ли и неке друге биолошке врсте могу имати правни субјективитет.

Стари Римљани су сматрали да постоји једно универзално природно право (*ius naturale*), „којим је природа поучила сва жива бића, јер то право није својствено само људском роду, него је заједничко свим живим бићима...”¹⁶ И неки наши савременици сматрају да право у рудиментарном облику постоји у заједницама других биолошких врста. (Николић, 1995). Ипак, у савременој науци и даље преовлађује мишљење да је оно искључиво људски феномен.¹⁷ У прилог том ставу наводи се да се људи, за разлику од свих других друштвених бића која следе једино своје инстинкте, приликом задовољавања већине потреба руководе културним обрасцима понашања. Као *разумно биће*, човек свесно потискује инстинктивне обрасце и заједно са осталим припадницима своје врсте установљава посебна друштвена правила. Но, да ли правилима која стварају људи може бити признат правни субјективитет животној средини, а тиме и правна способност (способност да буде носилац права и обавеза)? По шире прихваћеном мишљењу, животну средину чине природна добра и добра створена људским радом (зграде, путеви, улице, тргови итд.). До сада није било предлога да се грађе-

16 D. 1.1.1.3. *Ulpianus libro primo Institutionum.*

17 „Нека друга бића не долазе у обзир, јер је право искључиво друштвена манифестација“ (Вуковић, 1959: 240).

винским објектима призна субјективитет.¹⁸ Међутим, у новије време има све више залагања да се и животињама признају одређена права. То значи да оне не би представљале само објекте правних односа, као до сада, већ да би могле имати и неку врсту правног субјективитета. (Водинелић, 2012: 325, 327, 411–416.) Тој проблематици је у упоредном праву посвећена посебна научна и наставна дисциплина (*Право животиња; Animal Law*).¹⁹ Због свега тога су прихватљива једино становишта оних аутора који говоре о извесном померању, идејном кретању, од животне средине као објекта правне заштите ка субјекту правне заштите, уз напомену да се то односи само на поједине чиниоце човековог окружења. (Цветић, 2013: 117-129). До другачијег приступа ће можда доћи када право у већој мери буде прилагођено актуелним трендовима у другим научним областима.

7. Прилагођавање правне регулативе променама у животној средини

Организација уједињених нација је 2004. године, у оквиру *Развојног програма (United Nations Development Programme – UNDP)*, уз подршку Швајцарске, Канаде и Холандије, сачинила оквирни документ о политици прилагођавања на климатске промене, који представља својеврсни приручник за утврђивање развојне стратегије, јавних политика и одговарајућих мера у тој области (*Adaptation Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures (Lim, Spanger-Siegfried: 2004)*). Он треба да омогући државама чланицама (пре свега онима у развоју) да лакше одреде националне приоритете и да сачине свеобухватне и кохерентне стратешке документе (*National Adaptation Strategies*).

Оквири стратешког планирања у тој области дефинисани су и на нивоу Европске уније. Европска комисија је 2007. године донела тзв. *Зелени папир* под називом *Прилагођавање на климатске промене у Европи – опције за деловање ЕУ (Green Paper „Adapting to climate change in Europe – options for EU Action“)*, а 2009. и *Бели папир* под називом *Прилагођавање на климатске промене: ка европском оквиру за деловање (White Paper „Adapting to climate change: Towards a European framework for Action“)*. Године 2012. усвојена је *Европска платформа за прилагођавање на климатске промене (European Climate Adaptation Platform)*. Тај документ је послужио као подлога за израду

¹⁸ У перспективи би се могле очекивати и такве иницијативе у вези са тзв. *паметним зградама* у којима ће све значајнију улогу имати уређаји са вештачком интелигенцијом.

¹⁹ Настава у тој области се изводи на око 120 универзитета у Сједињеним Америчким Државама. Интересовање за ту научну и наставну дисциплину постоји и на европским универзитетима.

главног стратешког документа. *Стратегија прилагођавања Европске уније (European Union Adaptation Strategy)* усвојена је априла 2013. године. Тиме је учињен значајан напредак, јер се ЕУ, по мишљењу појединих аналитичара, у претходне две деценије готово искључиво бавила питањима од значаја за смањење климатских промена²⁰, не уважавајући довољно потребу за прилагођавањем.

У документима Европске комисије се наводи да „прилагођавање подразумева очекивање негативних ефеката климатских промена и одговарајуће деловање у циљу превенције или умањења штете које они могу проузроковати, или коришћење прилика које могу наступити. Доказано је да добро испланирано, рано прилагођавање касније штеди новац и животе“²¹.

Циљ стратешког планирања у овој области је да се на основу краткорочних, средњорочних и дугорочних пројекција сагледају потенцијални ризици и да се утврде мере које ће допринети томе да европски простор буде мање осетљив на климатске промене. О значају стратегије прилагођавања сведоче подаци о актуелним и могућим збивањима у региону. Температура је у континенталној Европи у претходној деценији (2002–2011) била просечно виша за 1.3°C у односу на преиндустријски период. То значи да је у региону забележен бржи раст у односу на глобално загревање. Све чешће долази до екстремних природних догађаја, о чему сведоче учестали топлотни таласи, шумски пожари и суше у јужној и централној Европи. На северу пак расте ризик од великих поплава и ерозије тла. Процена је да ће бити све више катастрофалних догађаја који ће за последицу имати значајне економске губитке, разарања, здравствене проблеме и смрт већег броја лица²².

До сада је двадесетак држава чланица Европске уније утврдило *националну стратегију прилагођавања на климатске промене*. (Carina H. Keskitalo, 2010). У Републици Србији су започете припреме за израду таквог документа.

Европска платформа прилагођавања на климатске промене упућује на потребу да се организовано ради на развоју одговарајућих *транснационалних стратегија*.

20 В.: *Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies* (група аутора), Global Environmental Change 20/2010, стр. 440 и др.

21 <http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/>

22 В.: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, тачка 2.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0216:FIN:EN:HTML, 14. 12. 2013.](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0216:FIN:EN:HTML,14.12.2013)

Стратешко планирање у овој области на свим нивоима подразумева и одговарајућу правну регулативу којом се, на директан или индиректан начин, обезбеђује спровођење јавних политика у вези са климатским променама.

Стратегије прилагођавања на климатске промене ће додатно утицати на развој права на националном нивоу, али ће имати утицаја и на развој наднационалног права које обликују институције Европске уније.

У националним оквирима ће бити донети нови прописи за спровођење јавних политика у тој области. То значи да ће бити уведена нова правила и да ће настати и нови правни институти. У сваком случају, у појединим сегментима ће се изменити постојећи правни режим. Треба очекивати наглашенији државни интервенционизам у области својинских односа, уговорног права и сл. Традиционални правни институти ће, у извесној мери, бити редефинисани, а аутономија субјеката сужена у јавном интересу. То се посебно односи на начин остваривања појединих врста грађанских субјективних права. Уз то, треба очекивати и извесне промене у правцу хуманизације и морализације грађанскоправних односа. Посебан нагласак ће бити на јачању узајамности и солидарности при остваривању грађанских субјективних права и испуњавању обавеза у кризним ситуацијама.

8. Јачање улоге грађанскоправних института у оквиру права животне средине

Проблематика заштите животне средине је деценијама била најнепосредније везана за јавно право (управно и уставно). Међутим, околности су се последњих година битно измениле. Новија истраживања показују да приватно, а тиме и грађанско право има све значајнију улогу у тој области. (Vandenbergh, 2013: 129). Тај тренд се једним делом може приписати и чињеници да су неки грађанскоправни институти у међувремену усклађени са практичним потребама у домену заштите животне средине и одрживог развоја.

Захваљујући визионарству професора Михаила Константиновића, у Србији деценијама постоји могућност да се у оквиру грађанског права ефикасно штите интереси друштвене заједнице у вези са животном средином и одрживим развојем. *Законом о облигационим односима* из 1978. године, прописано је да свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произилази узнемиравање или опасност од штете, ако се такве последице не могу спречити одговарајућим

мерама. Осим тога, одређено је да ће суд, на захтев заинтересованог лица, наредити да се предузму одговарајуће мере за спречавање настанка штете или узнемиравања, или да се отлони извор опасности, на трошак држаоца извора опасности, ако он то сам не учини. Најзад, прописано је и да се, ако штета настане у обављању општекорисне делатности, за коју је добијена дозвола надлежног органа, може захтевати само накнада оне штете која прелази нормалне границе, али да се и тада може тражити предузимање оправданих мера за спречавање наступања даљих штетних последица или за њихово смањење²³. На основу формулације законске норме се може закључити да је заправо реч о тзв. популарној тужби (*actio popularis*) којом се може тражити изрицање одређених грађанскоправних санкција (Николић, 1995) и мера ради заштите јавних интереса. Такво нормативно решење је у складу са актуелним тенденцијама о којима је било речи у претходним одељцима. Међутим, оно само по себи није довољно. Потребно је да дође и до одређених промена у тумачењу и примени законских норми. Наиме, у пракси се релативно ретко користе могућности које у домену заштите животне средине пружају одредбе *Закона о облигационим односима*.

Литература/References

Allen, C.A. (1964). *Law in the Making*, Oxford.

Bocken, H. (1996). *The Codification of Environmental Law*, одржане у Генту 1995, Kluwer Law International, The Hague – London – Boston.

Vandenbergh, M.P. (2013). *Private Environmental Governance*, 1.

Водинелић, В.В. (2012). *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд.

Вујић, А. (2005). *Заштита животне средине*, Нови Сад.

Вукићевић, М. (1997). *Услови за хармонизацију права животне средине ЕУ са правом животне средине СРЈ*, Право и животна средина, Београд, стр. 223–240.

Вуковић, М. (1959). *Опћи део грађанског права*, књига I, Школска књига, Загреб.

Global Environment Outlook – Environment for the future we want, Nairobi, 2012.

Јолџић, В. (1997). *О елементима неопходним за успостављање еколошког права као самосталне дисциплине правне науке*, Право и животна средина, Београд, стр. 81–125.

23 В.: члан 156 *Закона о облигационим односима*.

Кавран Д, Петковић, Г. (1997). *Место и улога права животне средине у правном систему Савезне Републике Југославије*, Право и животна средина, Београд, стр. 17–41.

Keskitalo, H.C. (2010). *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change*, Springer, Dordrecht – Heidelberg – New York, 2010.

Lim, B. Spanger-Siegfried, E. (2004). *Adaptation Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures*, Cambridge University Press.

Николић, Д. (1995). *Грађанскоправна санкција (генеза, еволуција и савремени појам)*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад.

Николић, Д. (2009). *Основе права животне средине*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад.

Николић, Д. (2013). *Климатске промене и грађанско право – Елементи за стратегију прилагођавања*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4, 61–80.

Николић, Д. (2014). *Апсолутност својине у француском праву*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4, 85–101.

Николић, Д. (2015). *Подела наука и њихова међусобна условљеност*, у: *Стратешки правци развоја Србије у XXI веку: Наука – стање, стратегија, перспективе*, Српска академија наука и уметности, Београд, 2015, 131–146.

Николић, Д. (2017). *Увод у систем грађанског права*, XIV измењено и допуњено издање, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад.

Nikolić, D. (2018). *Climate change and property rights changes*, поглавље у књизи: *Property rights and climate change – Land use under changing environmental conditions* (ed. Fennie van Straalen etc.), Routledge Complex Real Property Rights Series, London – New York, 2018.

Pozzo, V. (1996). *Danno ambientale ed imputazione della responsabilita*, Milano.

Поповић, С. (1997). *Основне карактеристике еколошког права*, Право и животна средина, Београд, стр. 59–80;

Томић, Н. *Веза и односи између управног и еколошког права*, Право и животна средина, Београд, стр. 276–288.

Willisch, J. (1987). *State Responsibility for Technological Damage in International Law*, Ducker & Humbolt, Berlin.

Dušan Nikolić, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law. University of Novi Sad

DIRECTIONS IN THE DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL LAW

Summary

A relationship of a human being towards nature and its surroundings created by human labour has become a subject of separate legal regulation and separate legal studies only in the past few decades. Previously, this topic was investigated only sporadically and fragmentarily, within the traditional branches of law. The concept of integral legal protection started being conceived in the 1970s. It opened up a way towards a new, integrative and synthetic branch of law, which has changed its name and content over past few decades. In recent times, this new branch has been most commonly called Environmental law. It, basically, encompasses two groups of questions: those pertaining to the rights and duties which a human being may have in relation to the protected goods in his environment, and those pertaining to the legal protection of these assets. This article briefly discusses the prehistory of Environmental law, directions of its development over the past half a century, its features at the current level of development, as well as the projections of its future development in the near and a more distant future.

Comparative studies reveal that court practice has had a key role in the emergence of this new branch of law, not only those in the Anglo-American legal system but also those in the European-continental law. Through their practice, the courts have modified some existing legal institutes and concurrently created some new institutes, aimed at the protection of human environment. Legislative authorities have been less inventive and insufficiently efficient in that respect. Statutory regulation is underdeveloped, frequently lagging behind social changes. The contemporary legal science encounters similar problems, particularly in terms of numerous terminological, conceptual and substantive contradictions and inconsistencies on the legal nature and functions of environmental law. Obviously, there is a stressed need for harmonizing legal terminology, both at the national and the international level. Moreover, the terminology used by legal professionals has to be attuned with the terminology used by other professions. This is especially important given the fact that the future will be marked by the development of the so-called advanced (interdisciplinary and multidisciplinary) studies which should enable bringing together of knowledge of different scientific fields and more efficient reaction in the field of environmental protection and sustainable development. Legal doctrine and legal practice cannot be developed in isolation, independently from other branches of science. It is essential to determine their positions within wider contexts established

for the purpose of (re)integrating the existing fragmented sciences and enabling joint action in this field. Law should contribute to instituting changes in the societal flows which jeopardize protected goods in the human environment, whereas it concurrently has to undergo a vigorous transformation itself. The article provides an overview of directions in which these changes ensue.

Keywords: *environment, law, Environmental law, interdisciplinary and multidisciplinary studies.*