

Момчило Ђ. Вукићевић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду

КОМПЛЕМЕНТАРНИ ЕЛЕМЕНТИ ЛЕГИСЛАТИВНИХ ОКВИРА ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ (Систем еколошких стандарда vis a vis административних и мера друштвеног усмеравања животне средине)¹

Сажетак: Други, релативно равноправан, део корпуса регулаторних мера савремене политике уређења, заштите и унапређења животне средине чини разуђена мрежа административних захвата у складној комбинацији са мерама друштвеног (привредно, односно просторно–планског) усмеравања разноврсних облика искоришћавања сировинских, енергетских и осталих ресурса, односно укупне биоте од стране људског друштва везаног за рад и живот *Homo sapiens*. Наиме, појединачно и узете као сплетови акционих дејстава организоване друштвене заједнице оне су у функцији ублажавања, алт. решавања противуречности пулсирања и развоја екоса - речју, савремене еколошке кризе,

Ипак, предметни захвати представљају складну допуну еколошке легислативе: са једне стране, њима се операционализују законодавно – правна одређења правила понашања човека у животној средини (еколошки стандарди); такође, оне прецизније регулишу поступци искоришћавања природних ресурса (административне мере); коначно, њима се стављају под непосредну - готово потпуну и ефикасну - контролу разноврсни облици садејства

¹ Тематски, садржински и методолошки у питању је наставак ауторског рада који је публикован у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду (број 1-3/98., стр. 23-28.);оба предметна прилога у себи систематизују резултате његовог истраживања у 2002. години везана за научно-истраживачки пројект "Међународни оквири права Србије и Југославије" (односно потпројекта 9 – "Заштита животне средине") који финансијски подржава Министарство за науку, технологију и развој Републике Србије;

популације и биоте (планско усмеравање). Крајње упрошћено, ради се о **комплементарним елементима легислативних оквира еколошке политике** чија објективизација представља објект анализе предметног рада.

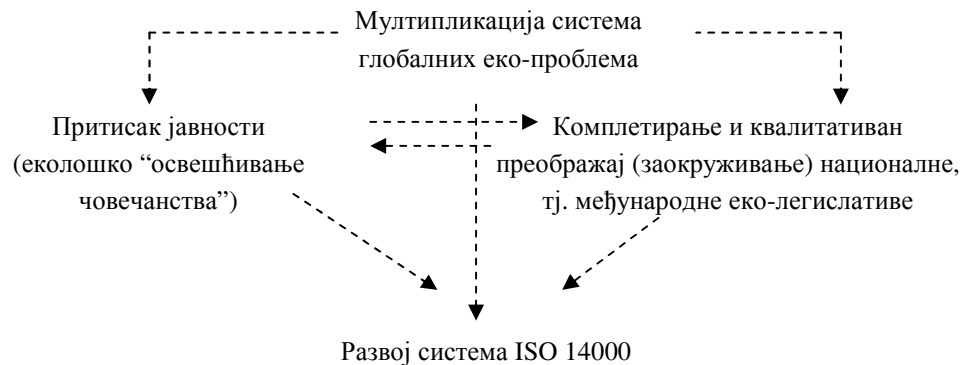
Кључне речи: еко-политичка регулатива; еко-легислатива; еколошки стандарди - ISO 14000; административно регулисање животне средине; плански третман биоте;

Систем посебних еколошких стандарда (ISO 14000)

Појмовно, најпростије казано, **систем ISO-14000** представља један од, данас познатих – развијених, упоредних и формализованих, модела управљања, тј. менаџмента (managmenta) заштитом животне средине, као и провере, тј. аудита ефикасности ове еко-активности организоване друштвене заједнице.

Историјат увођења ISO 14000 је зачет у последњој декади XX века - 1991. године Међународна организација за стандардизацију је формирала своју посебну “Саветодавну групу за стратешка питања, животне средине” (Strategic Advisory-Group on Environment – SAGE) са задатком да истражује потребе за увођење међународних стандарда за: (I) системе еколошког менаџмента; (II) системе додељивања еколошких знакова; (III) методе и поступке проверавања и оцењивања еколошких ефеката индустријских активности, процеса и производа; коначно, (IV) укључивање еколошких аспеката у стандарде за производе.

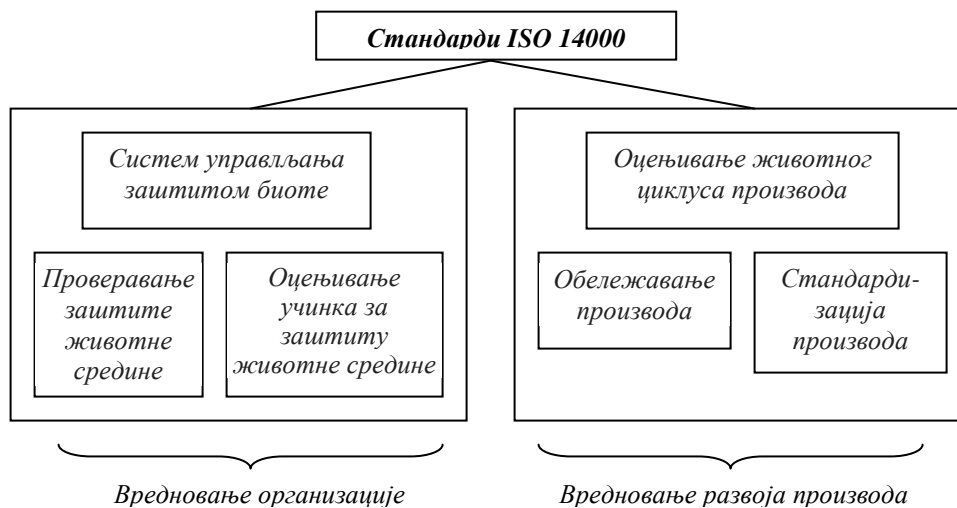
После непуне три године, један од (два) одбора Техничког комитета (ISO-TC 207), који је настао трансформацијом SAGE, презентује 1994. године - својим посебним документом - прелиминарни нацрт **нових ISO стандарда за систем еколошког менаџмента**. Захваљујући димензијама, разноврсности и “квалитету” директног утицаја (све три компоненте) “моторне снаге” развоја ISO-14000:



на прагу XXI века савремено друштво има:

- (а) *ефикасан организациони механизам иницирања, креирања и међународног усвајања еко-стандарда (ISO 14000)* који чини поменути ISO-ТС 207 са својих 6 поткомитета чију интензивну активност репрезентује
- (б) *значајан системски фундамент* (пет кључних - међународно усвојених - стандарда у вези са системом управљања заштите животне средине), као и
- (в) *његова разуђена надградња* сплет (од преко 20) “дериватних” ISO 14000 који “покривају” комплексну проблематику:
 - обележавања у складу са заштитом животне средине;
 - оцењивања учинка на заштити екоса;
 - валоризације животног циклуса производа; коначно,
 - опште усвојених “термина / дефиниција” у сфери биоте.

Систем стандарда ISO 14000 има следећу **основну (функционалну) структуру:**²



Стожер серије ISO 14000 је њен стандард из области (система) управљања заштитом животном средином – ISO 14001 који у себи садржи спецификацију еко-менаџмента, као и упутство његове примене. Његова “снага” хармоничног обједињавања укупности (већ донетих или процедурално зачетих) ISO 14000 стандарда, као и њихове интеракцијске повезаности са формализованим системом управљања и провере у области квалитета (ISO 9000) даје му значај првог исправног (и наиз-

² Ш и л о б а д, М., *ISO 14000*, Изд. Привредна комора Војводине, Нови Сад 1996., стр. 17. ;

глед малог) корака напред у функцији остварења “одрживог” развоја. Мада се ради само о “острвцу одрживости” у “океану неодрживости” савременог света, законмерност је да све “велике ствари – помаци” увек започињу “малим корацима – успесима”.

На крају, билансирајмо **данас достигнути ниво развијености система ISO 14000**.³

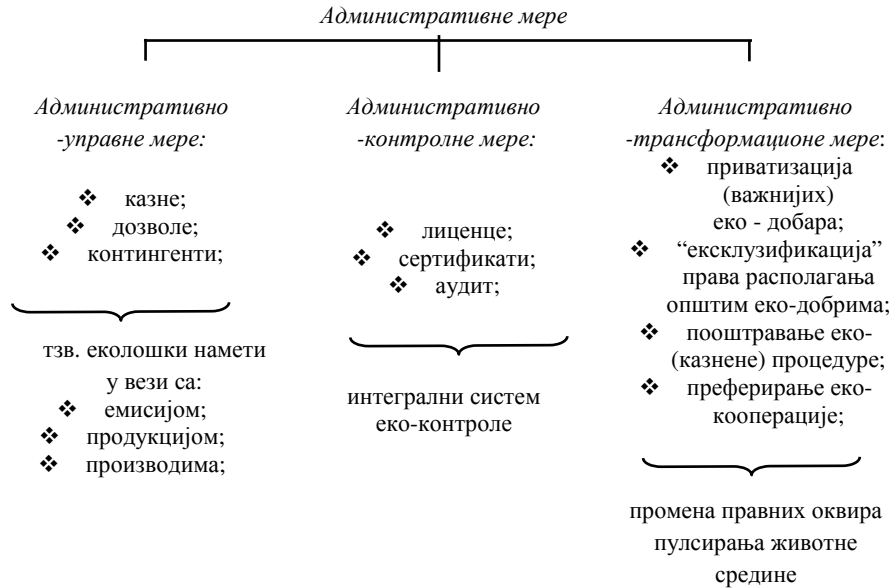
Код стандарда	Назив стандарда	Садржај (циљ) стандарда	Актуелни “статус” стандарда ⁵⁷	Надлежни поткомитет (ЦИ)
1	2	3	4	5
<i>Системи управљања заштитом животне средине</i>				
ISO 14001	“спецификација са упутством за примену”	идентификација ресурса за развој, примену, мерење и периодичне оцене напретка организације у смеру остварења принципа који су постављени као мисија организације и у облику политике о заштити биоте	међународни стандард	SC-1
ISO 14004	“опште смернице за принципе система и поступке”			
ISO 14002	“смернице (за принципе, системе и поступке) за мала и средња предузећа”		Нацрт SC-1	
<i>Проверавање заштите животне средине</i>				
ISO 14010	“општи принципи”	проверавње заштите животне средине, односно проверавање система управљања животном средином	међународни стандард	SC-2
ISO 14011	“проверавање система” (управљања заштитом животне средине)			
ISO 14012	“критеријуми за квалификовање проверача”			
ISO 14011-2	“поступци проверавања”; “проверавање усаглашености са законским регулативама”;		нацрт SC-2	
ISO 14011-3	“поступци проверавања”; “проверавање изјаве о заштити животне средине”;			
ISO 14014	“смернице за почетно преиспитивање позиције према заштити животне средине”			
ISO 14015	“оцењивање локације у односу на заштиту животне средине”			

³ Табелу израдио аутор (М. Ђ. В.) систематизујући синтетичке исказе Ш и л о б а д, М. садржане у оп. цит. раду *ISO 14000*, стр. 19 – 24. ;

Код стандарда	Назив стандарда	Садржај (циљ) стандарда	Актуелни "статус" стандарда	Надлежни поткомитет (SC)
1	2	3	4	5
<i>Обележавање у складу са заштитом животне средине</i>				
ISO 14020	"циљеви и принципи" (свих типова обележавања)	давање смерница за (3) типа означавања: жиг одобрења; потврда о усаглашености са једним захтевом; тврдња о очувању животне средине;	нацрт SC-3	SC-3
ISO 14021	"самодекларисања тврдњама о заштити животне средине" (појмови и дефиниције)		Нацрт међународног стандарда	
ISO 14022	"симболи"		нацрт SC-3	
ISO 14023	"методологије за тестирање и потврђивање"		Радни документ	
ISO 14024	"смернице, примери и критеријуми за практичне програме засноване на више критеријума (тип I): водич за поступке сертификације"		нацрт СЦ-3	
ISO 14024	"Тип III" (означавање)	нови радни предмет		
<i>Оцењивање учинка на заштити животне средине</i>				
ISO 14031	"(општи) поступак вредновања (учинка)"	подршка (основној) идеји ISO 14000: мерење, анализа, валоризација и унапређење учинка на заштити животне средине	Радни документ	SC-4
ISO 14032	"(посебни) параметри учинка специфични за одређене гране индустрије"		нови радни документ	
<i>Оцењивање животног циклуса</i>				
ISO 14040	"принцип и смернице"	алат за вредновање ефеката и утицаја (појединих производа, процеса или услуга) на очување животне средине: од (њиховог) стадијума сировине; преко (њихове) производње и употребе; до (њиховог) одлагања рециклаже;	Нацрт међународног стандарда	SC-5
ISO 14041	"анализа аспеката животног циклуса"			
ISO 14042	"процена утицаја"		нацрт SC-5	
ISO 14043	"интерпретација (утицаја)"			
<i>Појмови и дефиниције</i>				
ISO 14050	везаних за систем: управљања заштитом животне средине (ISO 14001/14004); проверавања заштите животне средине (ISO 14010/14015); обележавања у складу са заштитом животне средине (ISO 14020/14024); оцењивања учинка на заштити животне средине (ISO 14040/14043)	Нацрт међународног стандарда		SC-6

Административне мере

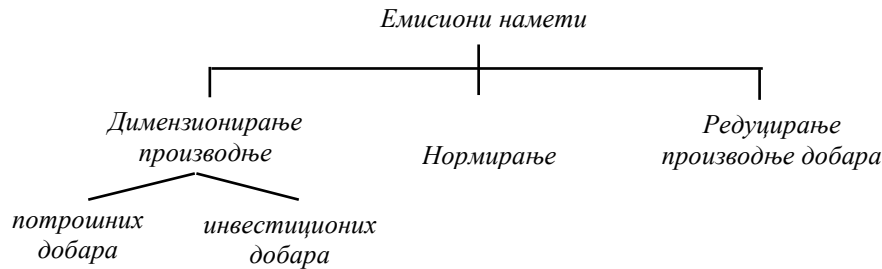
Други фундаментални сегмент еколошке политике, равноправан са палетом мера еко - легислативе, представља **корпус административних мера**. Његове савремене (значајне и стално растуће) димензије и евидентно разуђена структура:



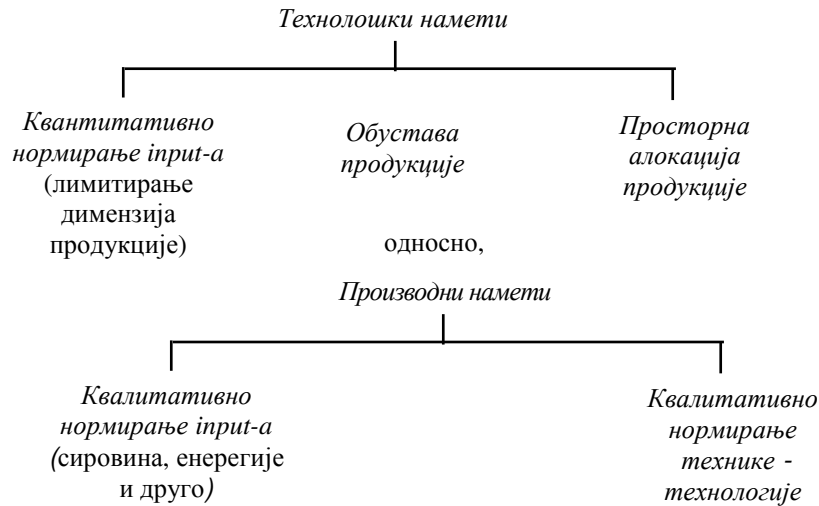
са једне стране, као и модалитети регулативног утицаја (са друге стране), позитивно одређују ефикасност примене административних мера у функцији уређења, заштите и унапређења екоса – како у националним границама, тако и у наднационалним размерама.

Функционална логика **дејства административно – управљачких мера** је њихово заснивање на поштовању, претходно опредељених, општих еко-стандарда експлоатације животне средине. Исте прописују и гарантују (по цену активирања репресивног механизма њиховог принудног уважавања) управни органи државне власти. По садржини и жељеном ефекту, постоје два модалитета административно – управне регулације:

- прво, *стандардизовање еко-перформанси*
прописивање лимита емисије појединих извора загађивања по основу, ех анте утврђеног, асимилативног капацитета биоте, реда загађивача у њој, као и њихових стандардних емисија – тацније испуштања количине опасних материја у животну средину:



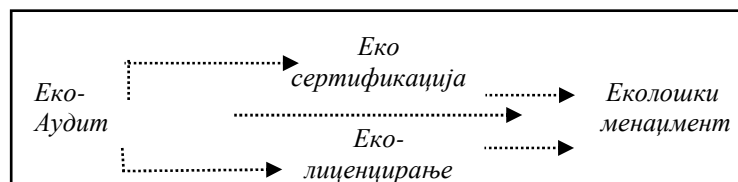
друго, стандардизовање *input-a* / *output-a* производње прописивање техничко-технолошких карактеристика еколошки опасне продукције уз евентуално обавезивање њеног носиоца за употребу најбоље расположиве, алт. најбоље постојеће, тј. применљиве технологије или обавезност осигурања еколошки безбедносних својстава производа:



Палета **еколошких намета**, који се активирају у функцији навођења привредних субјеката на поштовање наведених општих еко-стандарда производне експлоатације екоса, су различите садржине, исто као и механизма њихових дејстава:

Назив мере	Карактер мера	Сфера примене мере	Глобални ефект мера
1	2	3	4
дозволе	стимулативне мере	сфера еко-перформанси емисија + сфера (input-а и output-а) продукције	потврда – верификација прилагођености емисије, тј. производње “одрживом” стању у развоју екоса
забране	репресивне мере		најстрожија мера која може изазвати супституцију (забрањене) производње, тј. производа уз ниске трошкове
контингенти	стимулативне, алт. репресивне мере		прилагођавање (оптимализација) квантитета и квалитета емисије, тј. производње еко-издржљивости конкретног простора)
казне	репресивне мере		Mixed: морална, материјална и кривична одговорност загађивача

Сегмент административно - контролних мера:



оптимализује активан однос организоване друштвене заједнице према комплексној проблематици уређења, заштите и унапређења животне средине:

а) еколошки аудит

систем сталне провере, тј. оцене стања животне средине са становишта евентуалне угрожености (загађености, декомпозије, деградираности, алт. уништености) њених компоненти, а по основу “документације” прикупљене, претходно успешно спроведеним, еко-мониторингом;

б) еколошка сертификација

систем методолошких и практичних активности, специјалних ресорних органа власти у функцији утврђивања, провере и документационог потврђивања еколошких својстава (квалитета) продукције, односно производа која су прописана националном и наднационалном (EU/OECD) еко-легислативом, односно опредељена глобалним еко-документима (UNCEDa); крајњи ефект овог процеса (тзв. еко-сертификати) представљају службену валоризацију предметног привредног дејства, односно његовог производа, алт. услуге као “еколошки погодног”, тј. усаглашеног са друштвеним интересом за рационално искоришћавање природних ресурса, оптимално уређење, заштиту и унапређење животне средине и очување генетског фонда људске популације;

в) еколошко лиценцирање

систем функционалне операционализације оптималних еко-експлоатационих капацитета природних ресурса и њиховог максимално могућег (“подношљиво”) загађивања: најпре, њиховог утврђивања (по основу еко-мониторинга у комбинацији са еко-аудитом), а затим њихове расподеле у форми парцијалних лиценци (за сразмерно коришћење и дозирање загађивање животне средине); при томе, право експлоатације је квантитативно – квалитативно фиксирано, а право на “коллатералне штете” загађивања максимирано (најчешће уз стимулације потенцијалних загађивача на “борбу” за што мање емисионо оптерећење биоте).

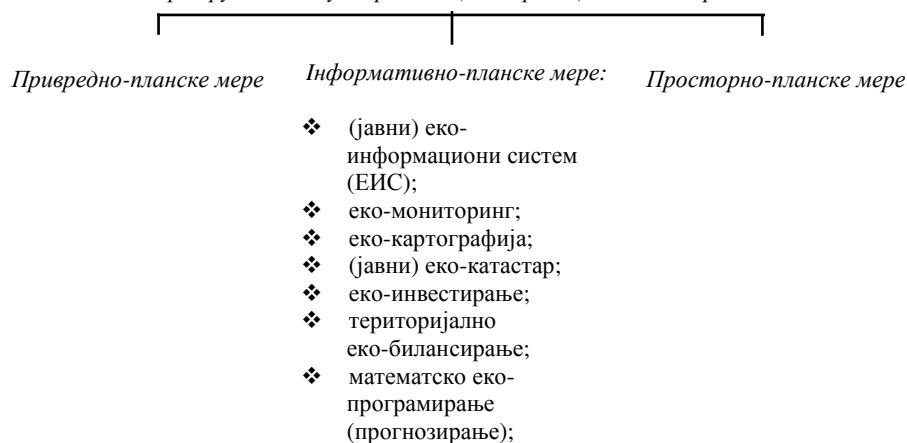
Без ширих анализа, очигледни су значај и ефикасност дејства овог сегмента административних мера. Крајње упрошћено, њиховом се комбинацијом постиже да организована друштвена заједница унутар националних граница држи “под контролом” комплексан процес уређења, заштите и унапређења животне средине са гарантованим ефектима у планетарним размерама – све сагласно максими: глобално, спознавање и одлучивање, а локално делање *Homo sapiensa* у екосу.

Складну допуну управне и контролне регулације животне средине представљају *мере* (својеврсне варијанте) *транзиционог мењања биоте*: од приватизације важнијих еко-добара, преко стављања преосталих општих добара животне средине у статус “ексклузивних” објеката еко-менаџмент права појединих субјеката, до инсистирања на (поливалентној и, по свим нивоима, “протегнутој, речју хармонизованој) еколошкој кооперацији.

Мере друштвеног усмеравања (планирања)

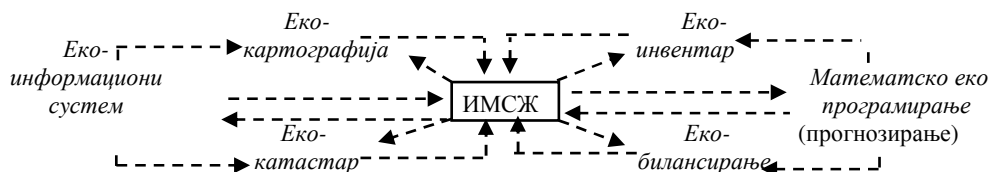
Сплет акционо-планских мера представља трећи у низу равноправних фундамената еко-политичке регулативе:

Мере друштвеног усмеравања (планирања) животне средине



Стожер акционог сегмента информационо-планских мера у функцији уређења, заштите и унапређења екоса представља **еко-мониторинг**. Појмовно, у питању је интегрални систем надзора, управљања и валоризације животне средине са становишта, објективно присутних, неповољних људских дејстава на све компоненте екоса. Битна својства интегралног мониторинга животне средине (ИМЖС) су:

- (а) *објект ИМЖС-а*
процес антропогених утицаја на биоту;
- (б) *методологија ИМЖСа*
упоредан, нивелисан (равноправан) и хармонизован третман различитих аспеката неповољних дејстава Homo sapiensa, односно њихових различитих субјеката узрочно-последично
- (в) *етапиран* на (следеће три фазе ИМЖСа):
 - анализа ефеката (са) дејства разноврсних фактора уз, евентуално, детектовање кључних, тачније “критичких” детерминанти;
 - дефинисање допуштеног нивоа, структуре и квалитета еко-оптерећења природне средине;
 - биланс оптерећења природног система и евиденција његових економско-социјалних аспеката; овакав приступ омогућава остварење
- (г) *основног задатка ИМЖСа*,
објективизација и рангирања основних аспеката дејстава различитих фактора на делове (односно целину) екоса;
- (д) *претпоставка оптимализације ИМЖСа*
су преостале информативно-планске мере еколошке политике, тј.



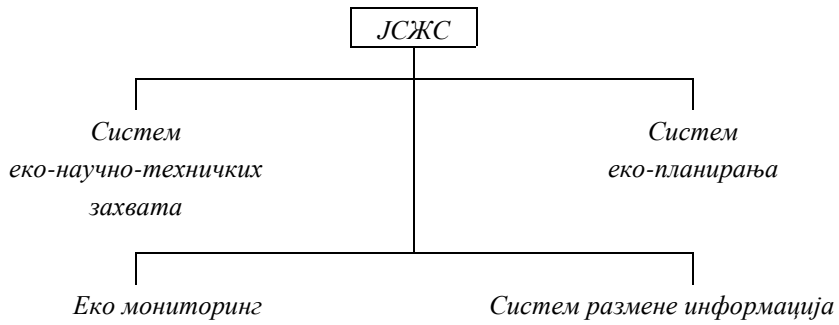
(ђ) ефикасност ИМСЖСа

директно зависи од димензија и квалитета мреже индикатора за праћење стања биоте:

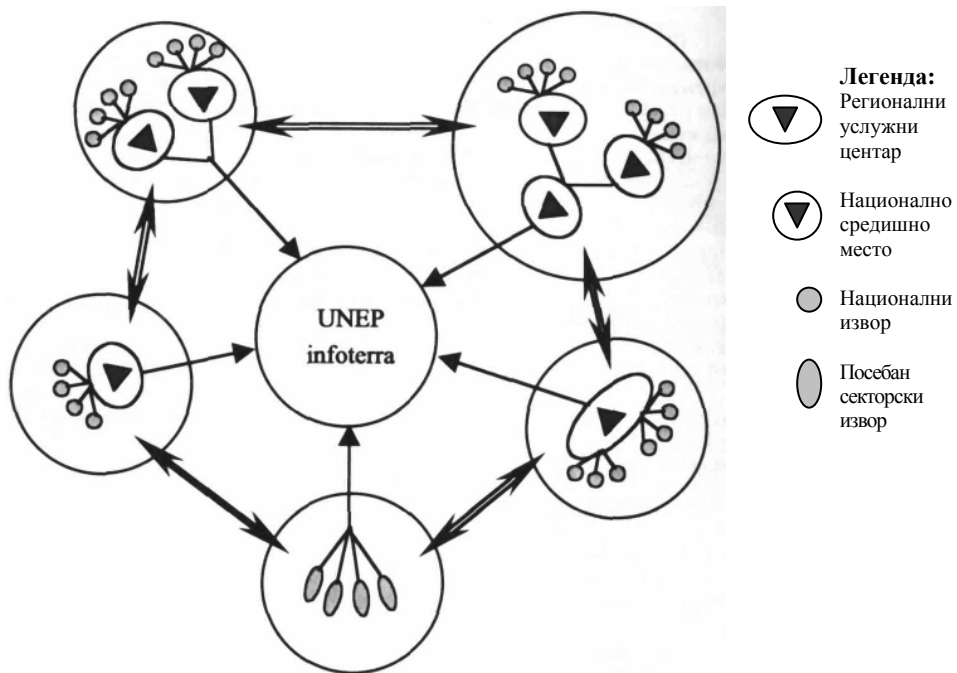


као и специјалне процедуре за процену утицаја на животну средину.

Посебну пажњу међу њима (са једне стране, због статуса “иницијалног” информативно-планског захвата, а са друге због очигледне комплексности, тј. ефикасности) има **еко-информативни систем**. Логика оваквог закључка је веома проста: (I) битна претпоставка рационалног управљања животном средином је реалан избор начина експлоатације ограничених, а исцрпљивих природних ресурса; (II) доношење овакве одлуке, којом се преферира неко од алтернативних решења, зависи - пре свега – од квалитета и релевантности знања њеног доносиоца; (III) један од примарних извора стања је јединствени информативни систем животне средине - ИСЖС чије су (IV) основне компоненте:



на крају, (V) пирамидални врх глобалног ЈСЖСа (који гарантује јединственост овог и оваквог инструментаријума, као сегмента еколошко-политичке регулативе савременог друштва) представља *UNEP INFORMTERA*:⁴ планетарна међународна еко-инфо-мрежа:



⁴ З б о р н и к *Управљања животном средином*, Изд. Савезни Секретаријат за развој, Београд 1990, стр. 65. ;

која конституише следећи сплет (функционалних компоненти, тј.):

- *националних средишта информација*
(преко 6400 пунктова у 137 земаља који обједињују око 250. 000 експерата – “на располагању” са знањима из преко 1100 еко-приоритетних подручја);
- *посебних глобалних секторских извора еко-информација*
(на пример, из области еколошке легислативе – ELIS или у вези са посебним поступком отпадним материјама – Harvel Laboratory и слично);
- *регионалних услужних центара*
(9 пунктова лоцираних, пре свега, у земљама у развоју);
- *и центара за програмску активност*
(са статусом, улогом и значајем координатора функционисања INFORMTERRе путем: пројектовања стандардних оперативних процедура; објављивања међународног регистра, као и организовања обуке специјализованих кадрова - у периоду 1977/1990. одржано 32 едукативна курса са 340 полазника); чија се обимна и успешна делатност своди на
- *поливалентну функцију:*
 - *глобалног еко-инфо-сервисера*
(1977/1990. = преко 110. 000 решених информативних упита);
 - *катализатора информација о животној средини*
(1977/1990. INFORMTERRA је концентрисала у својој банци података преко 2, 5 млн. публикација);
 - *подизања еколошке свести,*
 - *еко-културе*
 - *еко-морала, тј.*
 - *димензионирање еколошког освешћивања људи,*
(1977/1990. је реализовано 43 националних INFORMTERRA-семинара).

Садржина **преосталих информативно – планских мера** еколошке политике “одступа” од свог “матичног супракта” - првенствено у смислу њихове еколошке обојености:

- (I) *еколошко картографирање*
систематизација актуелних (топографских, алт. специјалних) података везаних за “стање животне средине”, односно њених компоненти у националним границама једне земље, тј. на простору конкретног континента или планети земљи, као и “карте уређења и за-

штите биоте у форми специјалних еко-карата које се, по правилу, обједињују у посебним еко-атласима;

- (II) *израда (еколошких) катастар*
официјелних јавних докумената која “покривају” компоненте биоте на националном нивоу:

Компонента биоте – објект катастра	Назив	Основна намена (функција)
1	2	3
атмосфера	“катастар ваздуха”	организација (оптимализација) пољопривредне производње + објективизација услова рада, живота становништва
хидросфера	“катастар (површинских, алт. подземних) вода”	организација (оптимализација) пољопривредне производње + водоснабдевање
педосфера	“катастар земљишта”	организација (оптимализација) пољопривредне производње
литосфера	“катастар сировина” + “катастар енергије”	организација (оптимализација) екстрактивне индустрије и енергетике
зоосфера	“катастар стоке” (фауне)	организација (оптимализација) сточарства, ловства и риболовне привреде
фитосфера	“катастар биља” (флоре)	организација (оптимализација) ратарства, тј. биљне производње аграра

- (III) *еко – инвентарисање*
попис, опис и опште вредновање националних фондуса фактора природне средине;
- (IV) *територијално еко – билансирање*
квантитативно – квалитативних димензија еко-компоненти у односу на достигнути ниво њихове угрожености (тј. загађености, декомпонованости, деградираности или уништења);
- (V) *математско еко - програмирање*
прогнозирање pro futuro као подлога за разуђени сплет

- (VI) *привредно-планских захвата*
“класичан сплет”:
- кратко-, средњо- и (нарочито) дугорочних планова, тј.
 - опште-, алт. спец-еколошких планских аката (“надлежних” за развојно пројектовање уређења, заштите и унапређења животне средине) на
 - националном (ређе локалном или регионалном) и наднационалном (EU/OECD или UNCED) нивоу; као и
- (VII) *просторно-планских мера*
у смислу обавезног уграђивања “еко-елемената” у све делове стандардне мреже просторно – планских аката (од регулационих урбанистичких пројеката и планова, преко детаљних урбанистичких планова – ДУПа, до развојних докумената - типа “просторних планова посебне намене”, “генералних урбанистичких планова” - ГУПа и “просторних планова”).

*Момчило Ђ. Вукићевић, Ph. D., Full Professor
Law Faculty of Novi Sad*

COMPLEMENTARY ELEMENTS OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK OF ECOLOGICAL POLICY

(The System of Ecological Standards *vis à vis* the Administrative
Measures of Social Directing of the Environment)

Abstract

One of the fundamental segments of the corps of regulatory measures of contemporary organization, protection and advancement of the environment policy is the network of **administrative steps in harmonious combination with measures of social** (economic - and spatial planning) **directing** of diverse forms of raw materials, energy, and the use of other materials, meaning the total biota of human society relating to the work and life of Homo Sapiens.

Nevertheless, both individually, as well as a part of a web of organized social community action in the function of alleviating or solving the discord of the pulsating and development of the eco-system, moreover, the contemporary ecological crisis, **the mentioned steps represent a (merely) suitable supplement to ecological legislation.**

On one hand, it is with this that the **operationalization of the complex legislative-legal goals for the rules of behavior of man within the living environment**, is carried out.

(The basic function *web of ecological standards*).

On the other hand, there is a more precise regulation of the procedures regarding the use of natural resources (The task of *the network of administrative measures*).

Finally, it is under these that various forms of **synergies of population and biota** (*Planned directing of the pulsating of living environment, bio- and noosphere*) are placed under direct, lasting and practically complete efficient control.

Simply put, the system of ecological standards and, along with it, the administrative and measures of social directing of living environment are essential, but nevertheless, merely supplementary elements of the legislative framework of ecological policy in the modern “informational-ecological society of free times” at the beginning of the third millennium.