

# Zaštita životne sredine, lokalna samouprava i lokalna Agenda 21\*

Prof. dr Stevan Lilić

Kao i sva druga živa bića, čovek je od početka svog postojanja pa do današnjeg dana vezan tesnim uzajamnim vezama sa celokupnom neživom i živom prirodom koja ga okružuje. Upravo ta interakcija čovek–životno okruženje, tj. životna sredina predstavlja osnov čitavog savremenog prava zaštite životne sredine.

Evolucija čoveka kao svesnog bića manifestovala se u prvom redu u traženju puteva i načina kojima bi se uskladio sa prirodom koja ga okružuje, kako bi obezbedio preduslove neophodne za sopstveni opstanak. Sa svakim novim pronalaskom (počev od oruđa za obradu zemlje i točka, pa sve do savremene kompjuterske tehnologije) čovek ostvaruje sve veći deo večite želje da uskladi prirodu i svoje potrebe.

I dok je savremeni urbani, privredni, ekonomski i tehnološki razvoj čoveku pružio velike koristi, industrijsko zagađenje vazduha i vode, nekontrolisana seča šuma i njihovo pretvaranje u poljoprivredno zemljište, uništenje ozonskog omotača i globalno zagrevanje planete praćeno klimatskim promenama, nagomilavanje raznog otpada, uključujući i radioaktivni, kao i nestanak pojedinih biljnih i životinjskih vrsta, samo su neke od negativnih posledica čovekovih aktivnosti, koje, međutim, *ozbiljno ugrožavaju njegov sopstveni opstanak*. Zato pravo zaštite životne sredine, u današnjim uslovima, ima ogroman značaj u sprečavanju i otklanjanju tih protivrečnosti.

Pravo zaštite životne sredine danas treba posmatrati kao jedinstvenu nadnacionalnu (međunarodnu), nacionalnu i lokalnu celinu. Zaštita životne sredine ne poznaje granice. Zato je za uspeh normativnog okvira neophodno normativno uređenje i akcija kako na univerzalnom, nacionalnom, regionalnom, tako i na lokalnom planu. Taj se proces danas posmatra dvostrano: sa vrha prema dnu (od međunarodnih propisa, uslova i zahteva), ali i od dna prema vrhu – od pravne regulative i akcionih planova jedinica lokalne samouprave do nacionalnog i nadnacionalnog pravnog okvira. (Uporedi: Slobodan Milutinović, priređivač, *Kako inicirati lokalnu agendu 21 u mojoj opštini*, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, Beograd, 2003. str. 3.)

Kao posledica preteranog industrijskog i urbanog razvoja krajem XX veka nastaje pojam "održivi razvoj", koji je, kao jedan od osnovnih globalnih principa zaštite životne sredine utvrđen *Rio Deklaracijom UN o životnoj*

*sredini i održivom razvoju*, usvojenoj na Konferenciji Ujedinjenih nacija u Rio de Žaneiru 1992. godine. Pod njim se podrazumeva da se struktura i dinamika ljudskih delatnosti mora prilagoditi strukturi i dinamici životne sredine, tako da se *zadovoljavanjem potreba sadašnjih generacija ljudi ne ugrožava pravo i mogućnost budućih generacija na povoljne uslove života*. (Uporedi: *Deklaracija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i održivom razvoju*, Rio de Žaneiro, jun 1992.)

Zagovarajući koncept održivog razvoja, na Konferenciji u Rio de Žaneiru usvojena je i *Agenda 21*, globalni akcioni plan održivog razvoja za 21. vek. Potpisnice *Agende 21* su 173 zemlje, uključujući i našu.

*Agenda 21* ima ogroman značaj i za lokalnu samoupravu, jer je njom, između ostalog, utvrđena uloga lokalne zajednice u iniciranju procesa održivog razvoja na lokalnom nivou, pri čemu je naglašeno: «...svaka lokalna vlast treba da uđe u dijalog sa svojim građanima, lokalnim organizacijama i privatnim preduzećima i da usvoji lokalnu Agendu 21. Kroz konsultacije i postizanje konsenzusa lokalna vlast bi učila od građana i lokalnih građanskih, društvenih, poslovnih i industrijskih organizacija i sakupljala informacije potrebne za formulisane najboljih strategija». (Uporedi: *Agenda 21*, usvojena na Konferenciji Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine i održivom razvoju, Rio de Žaneiro, 2002, član 28 «*Aktivnosti lokalnih vlasti na podršci Agendi 21*».)

Decentralizacija sistema, do koje je došlo najpre u razvijenim zapadnim zemljama, a zatim i u zemljama u tranziciji, odrazila se i na povećanje lokalne kontrole problema životne sredine. S druge strane, građani lokalne samouprave svakako najbolje razumeju lokalne teme, probleme i potrebe i njihovo učešće u formiranju strategija zaštite životne sredine je od ključnog značaja. U skladu sa članom 28 *Agende 21*, lokalne vlasti treba da naprave programe, politike, podzakonske akte i propise kroz koje će usvojiti koncept *Agende 21*.

Nakon demokratskih promena u Srbiji, za uspešno implementiranje *Lokalne Agende 21* bilo je neophodno promeniti nacionalni zakonodavni okvir u oblasti zaštite životne sredine. To je učinjeno najpre donošenjem *Zakona o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine, a zatim i novim *Zakonom o zaštiti životne sredine* iz 2004. godine, čime je lokalna samouprava dobila i zakonske

---

\* U saradnji sa mr Dejanom Milenkovićem.

mogućnosti u aktivnoj implementaciji Agende 21 – *Akcionog programa održivog razvoja životne sredine na lokalnom nivou* za 21. vek.

*Zakon o lokalnoj samoupravi* predviđa da je u okviru izvornih nadležnosti opština i gradova, između ostalog, i: staranje o zaštiti životne sredine i donošenje programa korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programa zaštite životne sredine, odnosno lokalnih akcionih i sanacionih planova u skladu sa strateškim dokumentima, interesima i specifičnostima lokalne samouprave, kao i utvrđivanje posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine. Takođe, opština, odnosno grad obavlja kao poverene poslove pojedine poslove inspekcijskog nadzora, između ostalih, i u oblasti zaštite pojedinih prirodnih vrednosti, recimo, u okviru vodoprivrede i šumarstva. Statutom opštine može se za vršenje poslova opštine predvideti korišćenje usluga opštinskog menadžera. Menadžer u okviru svojih poslova, između ostalog, predlaže projekte kojima se... «obezbeđuje zaštita životne sredine». (Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, «Službeni glasnik Republike Srbije», br. 9/02, čl. 4, 18,20, 54, 56, 78, 98 i dr.)

*Zakon o zaštiti životne sredine* predviđa da je lokalna samouprava jedan od osnovnih subjekata zaštite životne sredine u smislu da jedinica lokalne samouprave donosi planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima u skladu sa strateškim dokumentima – *Strategijom prostornog razvoja i Nacionalnom strategijom održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara*. U okviru svojih prava i dužnosti, lokalna samouprava određuje vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja na životnu sredinu; donosi planove zaštite od udesa; proglašava

stanje ugroženosti životne sredine na svom području; donosi program monitoringa na svojoj teritoriji, koji mora biti u skladu sa programom Vlade Srbije; donosi program zaštite životne sredine na svojoj teritoriji, odnosno lokalne akcione i sanacione planove u skladu sa Nacionalnim programom i planovima i svojim interesima i specifičnostima, dok nadležni organ jedinice lokalne samouprave jedanput u dve godine podnosi skupštini jedinice lokalne samouprave izveštaj o stanju životne sredine na svojoj teritoriji; obaveštava javnost, odnosno građane opštine, odnosno grada o stanju životne sredine na teritoriji lokalne samouprave i dr. (Uporedi: *Zakon o zaštiti životne sredine*, «Službeni glasnik Republike Srbije», broj 135/04, čl. 12, 13, 14, 34, 35, 60, 61, 62, 68, 69, 70, 76, 77, 78, 79, 87 i dr.)

Nova uloga lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine, sadržana u sadašnjem zakonodavnom okviru, prihvata stav da je: ...«lokalna vlast najbliža žarištima problema životne sredine i građanima i zajedno sa institucijama vlasti na svim nivoima odgovorna je za dobrobit ljudi i prirode...» (uporedi: *Povelja evropskih gradova i opština o održivosti*, Evropska konferencija o održivim gradovima i opštinama, 27. maj 1994. godine, Olborg, Danska, *1.1 Uloga evropskih gradova i opština*), u čemu je i suštinsko značenje *Agende 21*.

Izmenom zakonodavnog okvira u Srbiji obezbeđena je mogućnost uspešnog implementiranja *Lokalne agende 21* – akcionog programa lokalnog održivog razvoja u 21. veku u gradovima i opštinama Srbije.

#### O AUTORU

Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Gostujući profesor: Pravni fakultet, Podgorica; Univerzitet u Pittsburgu; CEU (Budimpešta); Pravni fakultet Bolonja. Bavi se upravnim i ustavnim pravom, javnom upravom, pravnom informatikom i pravom zaštite životne sredine. Objavio veliki broj naučnih, stručnih i drugih radova i učestvovao na brojnim međunarodnim stručnim skupovima. Narodni poslanik (2001–2003).

E-mail: [slilic@eunet.yu](mailto:slilic@eunet.yu)

