

УДК 502.1(497.11)

DOI: 10.5937/polrev75-43192

Прегледни рад

*Наташа Мидић\**

*Факултет политичких наука, Београд*

## **ЕВОЛУЦИЈА ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ НА ПРИМЕРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

С циљем да се извуку поуке из досадашњег развоја еколошке политике у Републици Србији, у раду ће се историјским, функционалним и методом теоријске анализе учити пропусти, али и први помаци у еволуцији ове гране политичких наука. Анализа обухвата период од осамдесетих година 20. века и првих корака у развоју еколошке политике у Србији као тадашњој републици Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, преко институционалног развоја унутар Савезне Републике Југославије и касније Србије и Црне Горе, па све до савремених напредака у Републици Србији. Сагледавањем историјске ретроспективе, овај рад пружа одговор на питање да ли је Република Србија на правом путу када се говори о развоју еколошке политике. Имајући у виду да је Србија кандидат за чланство у Европској унији од 2014. године, посебна пажња у анализи посвећена је периоду од тада до данас не би ли се уочио утицај Европске уније на развој еколошке политике у Србији. Такав утицај је и те како приметан, с обзиром на то да је домаће законодавство у великој мери усаглашено са законодавством Европске уније. Ипак, оно што недостаје јесте имплементација постојећих закона и инспекцијски и судски надзор над применом тих закона.

---

\* natasa.midic@gmail.com

**Кључне речи:** еколошка политика, Република Србија, развој еколошке политике, заштита животне средине, институционални оквир, Европска унија, Поглавље 27

## УВОД

Пролазећи кроз смене политичких режима и актера и вишебројне промене имена саме државе, Република Србија је деценијама имала важније бриге од еколошке политике. Тачније, деценијама је сматрано да питања заштите животне средине нису довољно важна у нестабилним временима, те да је бављење еколошком политиком луксуз развијених држава. Данас су последице занемаривања једног тако важног питања и те како видљиве у Србији.

Еколошка политика свакако је засебна грана политике и то једна од млађих самосталних научних дисциплина. Иако не постоји јединствена дефиниција еколошке политике, може се рећи да она представља „свесну и организовану друштвену усмеравајућу делатност којом се посредством државе и друштвених, посебно политичких организација, усмерава однос друштва према природи ради заштите и унапређивања животне средине” (Марковић 2005, 341). Дарко Надић (Nadić 2012, 72) додаје да се еколошка политика „може посматрати као једна врста историјског компромиса између економије и политике.” Овај аутор такав закључак објашњава чињеницом да је политика у једном тренутку морала да призна да је животна средина неопходан услов за економски раст, док је економија морала да призна да је животна средина неопходан услов за социјални мир. Јасно је да је до оваквог компромиса из којег ће проистећи настанак еколошке политике као самосталне дисциплине у развијеним земљама дошло знатно раније него у Србији. Иако се о развијању различитих механизма за заштиту животне средине у Србији може говорити од осамдесетих година прошлог века, чињеница је да се озбиљнији рад у области еколошке политике примећује тек у последњој деценији, мада је јасно да је пред Србијом и даље дуг пут до решавања свих проблема из ове области.

Како бисмо били у могућности да пронађемо решења за актуелне еколошке проблеме у Србији, неопходно је видети одакле смо почели, кроз шта смо пролазили и увидети грешке које смо, као држава, на том путу правили, како их у будућности не бисмо понављали и како бисмо сигурнијим и спретнијим корацима

напредовали у развоју еколошке политике која је, како се одавно показало, једна од најважнијих јавних политика сваке државе и друштва.

## НАСТАЈАЊЕ ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ У СФРЈ

О првим прописима у СФРЈ који су се на неки начин, директно или индиректно, дотицали животне средине можемо говорити већ током шездесетих година 20. века – Основни закон о водама (1963), Основни закон о ловству (1965), Основни закон о заштити ваздуха од загађивања (1965), Основни закон о рударству (1966) и Закон о водама (1967). Доношење ових прописа било је веома важно за развој еколошког права у Србији, али они ипак не представљају озбиљнији напредак у свеукупном развоју еколошке политике какву данас познајемо, посебно ако у обзир узмемо чињеницу да су неки од њих остали само *мртво слово на папиру*.

Уставом се, као највишим правним актом једне државе, по први пут у СФРЈ гарантује право на здраву животну средину 1974. године. У овом акту, наводи се: „Човек има право на здраву животну средину. Друштвена заједница обезбеђује услове за остваривање овог права” (Устав СФРЈ 1974, чл. 192, ст. 1–2). У наредном члану истиче се: „Свако ко искоришћава земљиште, воду или друга природна добра дужан је да то чини на начин којим се обезбеђују услови за рад и живот човека у здравој средини. Свако је дужан да чува природу и њена добра, природне знаменитости и реткости и споменике културе” (чл. 193, ст. 1–2). Овај чин увођења животне средине у законску регулативу кроз највиши правни акт може бити означен као први корак институционализације еколошких питања и сам зачетак еколошке политике на овим просторима. Свакако, то је био први корак који ће Србију и тадашњу СФРЈ навести на пут ка развоју еколошке политике.

Увођење здраве животне средине као неповредивог права сваког грађанина СФРЈ у Устав резултирало је и доношењем одређених федералних закона који су ближе уређивали област заштите животне средине (Закон о шумама из 1974. године), али то је у неку руку био мач с две оштрице. Доношење бројних закона од којих су неки били на федералном, а други на нивоу република и аутономних покрајина довело је до велике међусобне неусаглашености тих закона, те је и њихова примена у пракси била упитна.

О неком озбиљнијем улагању у развој еколошке политике у Србији као једној од република бивше СФРЈ можемо говорити тек крајем осамдесетих година међутим, како Надић (Nadić 2012, 73) примећује: „екологија и еколошки проблеми су у социјалистичком самоуправљању схватани као један од важних друштвених проблема, али та важност је била исказана само кроз политичку декларативну мисао владајуће структуре и кроз научну мисао.” Дакле, јасно је да су у пракси ствари другачије функционисале јер је акценат ипак стављан на индустријски развој и напредак земље у том смеру, а не толико на стварну бригу о животној средини.

С обзиром на то да на развој и успешно спровођење еколошке политике у једној држави, осим саме државе, утичу и грађани, важно је споменути да су деведесете године биле године настанка еколошких покрета у Србији. Један од првих таквих невладиних покрета био је *Еколошки покрет Новог Сада*, основан 21. априла 1990. године (Lilić i Drenovak-Ivanović 2014, 115). Овај покрет, иако првобитно настао са жељом да окупи стручњаке из области екологије и изнедри потенцијална решења за постојеће проблеме, врло брзо је прерастао у политички покрет који је учествовао на изборима, па чак и успео да уђе у новосадски парламент са незанемарљивим бројем одборничких места. Након тога, настале су бројне невладине организације из области екологије.

Први озбиљнији корак ка креирању и спровођењу еколошке политике на нивоу Србије био је оснивање Секретаријата за заштиту животне средине 1989. године, што се може посматрати као увод у будућу институционализацију еколошке политике у Србији (Тодоровић 2016, 187). У годинама пред распад СФРЈ, али и након распада, бивше републике преузеле су бројне праксе и законе које је донела ова држава и наставиле са самосталним уређењем области заштите животне средине. Тако је Србија 1990. године у свој Устав унела гарантовано право човека на здраву животну средину, али и дужност сваког грађанина да у складу са законом штити и унапређује животну средину (Устав РС 1990, чл. 31, ст. 1).

Ипак, можда најважнији почетни политички ангажман у заштити животне средине у Србији дешава се на самој ивици распада СФРЈ када је 1991. године по први пут животна средина укључена у састав Владе, мада не као засебно министарство, већ у оквиру Министарства здравља и заштите животне средине (видети Мега Владе 1991). Исте године донет је и први Закон о заштити животне средине који је унутар себе објединио до тада бројне посебне законе

из ове области. Доношење таквог закона представљало је идеју да се област заштите животне средине уреди на један системски начин, свакако задржавајући постојање и многих других појединачних закона којима се ближе уређују специфични делови животне средине (закони о водама, закони о шумама).

## ЕКОЛОШКА ПОЛИТИКА СРБИЈЕ У СРЈ И СЦГ

У време постојања Савезне Републике Југославије и Државне заједнице Србије и Црне Горе мора се признати да је питање заштите животне средине било у великој мери занемарено. Ипак, неке измене на пољу еколошке политике дешавале су се и у то време, пре свега у погледу правне регулативе.

Приметно је да је у тим годинама заштита животне средине увек проналазила своје место у Влади, али је повремено губила сопствено министарство, те је била припојена неким другим министарствима. Већ 1993. године, Србија добија засебно министарство за бригу о еколошким питањима – Министарство заштите животне средине. У наредној Влади министарство мења свој назив у Министарство за заштиту човекове средине, да би одмах потом назив био враћен у првобитан облик, те је Министарство заштите животне средине под тим називом и као самостално министарство опстајало све до 2001. године. Од 2001. године, па све до распада Државне заједнице Србије и Црне Горе није постојало министарство заштите животне средине, али је животна средина била укључена у рад Владе најчешће у оквиру неких других министарстава – Министарство здравља и заштите животне околине, Министарство заштите природних богатстава и животне средине и Министарство науке и заштите животне средине.

Почетком 21. века, 2001. године, постало је јасно да је дотадашњи Закон о заштити животне средине „политички и концептуално превазиђен” (Nadić 2012, 75). Тада је израђен Нацрт закона о заштити животне средине који је усвојен тек 2004. године и који је, уз бројне измене и допуне, и данас на снази. Последњу измену претрпео је 2018. године, а према овом Закону, субјекти система заштите животне средине су: Република Србија, аутономна покрајина, општина/град, предузећа која у обављању привредне и друге делатности користе природне вредности, угрожавају или загађују животну средину, научне и стручне организације и грађани

и њихова удружења (ЗЗЖС 2018, чл. 4, ст. 1). Јасно је, дакле, да држава није и не треба да буде једина одговорна за обезбеђивање здраве животне средине јер је то свакако питање које се тиче свих нас и на које сви ми својим понашањем утичемо. Због тога одговорно опхођење према животној средини мора бити питање којим ће се бавити како држава и локалне самоуправе, тако и сваки грађанин појединачно.

## РАЗВОЈ ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Како Надић и Репак (Nadić i Repak 2011, 111) запажају: „Република Србија се у области заштите животне средине определила за политику чији су основни принципи засновани на начелу одрживог развоја који одговара садашњим потребама без довођења у питање задовољења потреба будућих генерација, као и за начело интегрисаности секторских политика с политиком заштите животне средине.”

Уставом гарантовано право човека на здраву животну средину потврђено је и у важећем Уставу Републике Србије усвојеном 2006, а измењеном и допуњеном 2021. године. У њему се јасно истиче да „свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину” (Устав РС 2021, чл. 74, ст. 1–3). Истицање права на здраву животну средину у највишем правном акту једне државе даје правну основу за креирање легислативе којом ће се ово право човека и регулисати. Такође, представља основу институционалног оквира еколошке политике.

Даљи развој еколошке политике у Републици Србији, сада као независној и самосталној држави, пратио је наставак укључивања заштите животне средине у рад Владе и њених министарстава. Тако је 2007. године животна средина добила министарство без придруженог сектора, али је то Министарство за заштиту животне средине опстало свега годину дана. Наредне године животној средини прикључено је просторно планирање, а 2011. године и рударство, те је Министарство животне средине и просторног планирања тада преименовано у Министарство животне средине, рударства

и просторног планирања. Године 2012. основано је Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, а од 2014. до 2017. године животна средина је припојена пољопривреди, те су еколошка питања решавана у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине. Министарство заштите животне средине, без придружених ресора, поново је успостављено 2017. године и од тада постоји и ради у таквој форми.

Из претходног кратког прегледа начина на који је животна средина увођена и годинама опстајала у Влади јасно се види да је неретко она делила министарство са неким другим ресором. Неоспорно је да за успешно спровођење еколошке политике није довољно само имати засебно министарство које ће се тиме бавити јер су еколошка питања таква да на њих утичу и разни други ресори (попут пољопривреде, урбанизма, енергетике). Такође, различити ресори морају бити на располагању и омогућити квалитетну међусобну сарадњу у заједничким напорима да се заштити животна средина (министарства унутрашњих и спољних послова, здравства и одбране). Ипак, иако је сарадња између свих наведених министарстава неопходна како би се обезбедила здрава животна средина, квалитетније спровођење еколошке политике омогућено је онда када животна средина има сопствено министарство, као кључног актера за креирање и остваривање циљева и стратегија еколошке политике на републичком нивоу.

Важну улогу у креирању и спровођењу еколошке политике у Србији има и Агенција за заштиту животне средине, која је „основана марта 2003. године као унутрашња јединица надлежног министарства за животну средину” (Тодоровић 2016, 190). „Агенција за заштиту животне средине је одговорна за управљање мониторингом који представља део јединственог информационог система” (Nadić i Rerak 2011, 115). Осим мониторинга, у надлежности Агенције је и развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине; управљање Националном лабораторијом; прикупљање и обједињавање података о животној средини; развој поступака за обраду података о животној средини и њихову процену; вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине и сарадња са Европском агенцијом за животну средину и Европском мрежом за информације и посматрање (Агенција за заштиту животне средине [АЗЖС] н.д.).

Што се тиче аутономних покрајина, треба поменути да на територији АП Војводине еколошку политику спроводи Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине на основу Програма заштите животне средине АПВ за период 2016–2025. године. Овај Програм израђен је на основу важећег Закона о заштити животне средине, а основни циљ израде Програма јесте „дефинисање приоритета, праваца развоја и политике управљања животном средином на територији АП Војводине, у периоду од десет година” (Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине [ПСУЗЖС], н.д.). Осим правне регулативе, Покрајински секретаријат сарађује и са еколошким удружењима са територије АП Војводине, те и на тај начин настоји да побољша еколошку политику ове српске покрајине. На локалном нивоу, локалне самоуправе ослањају се на рад секретаријата, управа и већа којима се координира спровођење еколошке политике на нивоу одређене општине.

Све док постоји усаглашеност у примени закона на републичком, покрајинском и локалном нивоу, до тада можемо говорити о иоле успешној еколошкој политици у Србији. Нагласак је свакако на *примени* закона јер није довољно то што закони постоје, ако се у пракси не примењују или ако се примењују спорадично. Такође, бројне стратегије и акциони планови за побољшање квалитета животне средине неће дати очекиване резултате уколико нису испоштована два основна критеријума: да су направљени на основу реалних чињеница и стварног стања животне средине и да се континуирано прати напредак у остваривању циљева зацртаних таквим стратегијама и акционим плановима. Добар пример не тако добре праксе уочавају Арежина и Склабински (Arezina and Sklabinski 2019, 161–164) анализирајући Стратегију управљања отпадом усвојену за период 2010–2019. године. Оне закључују да је највећа мана ове Стратегије то што је усвојена годину дана након доношења Закона о управљању отпадом, што указује на то да се тај Закон спроводио без јасних циљева. Такође, напомињу да је читав Стратегија написана са претпоставком да систем управљања отпадом у Србији већ увелико постоји, што није случај, те се ни стратегије не могу тако креирати јер не полазе од реалних чињеница. На крају, у овом истраживању закључује се да поменута Стратегија заправо представља само текст о тренутном стању управљања отпадом у Републици Србији, а не и стратешки документ с јасно разрађеним плановима и активностима који би довели до циља.



Нажалост, приказани пример није усамљен случај, те пре свега треба радити на томе да стратегије полазе од стварног стања животне средине, да се не постављају превисоки и тешко оствариви циљеви и да се акционим планом прецизно одреде начини којима ће се циљеви стратегије остварити и којима ће се прецизно мерити успешност остваривања тих циљева. Оно што се у Србији често дешава јесте да када прође период за који је одређена стратегија креирана, само се напишу нове године са истим циљевима који највероватније поново неће бити остварени. То је погрешан пут и не представља добро вођење еколошке политике, те га је потребно променити.

Осим државе и њених органа, утицај на еколошку политику имају свакако и невладине организације и грађани, због чега је учешће јавности у креирању еколошке политике од изузетног значаја. У Србији, међутим, сведочимо недовољном укључивању јавности у процес креирања еколошке политике, али и недостатку дијалога. Пример неуспелог укључивања јавности представљају недавна дешавања у Новом Саду. Средином 2022. године, активисти различитих удружења за заштиту животне средине, али и других невладиних организација више пута су прекидали седницу Комисије за планове на којој је представљен Генерални урбанистички план (ГУП) Новог Сада, који свакако има велик утицај на животну средину. Атмосфера са седнице, која је уживо праћена и од стране бројних медија у Србији, више је личила на протест, него на дијалог. Активисти су користили мегафон, звиждаљке, ударали о столове и надвикивали се међусобно, а чланови Комисије су их углавном игнорисали. Да таква атмосфера не доноси ништа добро, показује и то што су скоро сви приговори грађана и активиста одбијени, а ГУП усвојен у скоро неизмењеном облику. Чињеница је да је данас у Србији, иако закон предвиђа другачије, учешће јавности у креирању еколошке политике занемарљиво, а да би се то променило, једнако свој приступ морају да промене и представници државних органа, али и активисти и грађани, како би се дијалогом долазило до најбољих решења у будућности.

### **Утицај Европске уније на развој еколошке политике у Србији**

Према Новом стратешком програму Европске уније за раздобље 2019–2024 (Европско вјеће n.d.), јасно је да здрава животна средина остаје

један од примарних циљева Европске уније. У овом програму истакнуто је да је један од приоритетних задатака Европске уније да побољша животну средину у својим градовима и руралним подручјима и повећа квалитет ваздуха и вода, те да промовише одрживу пољопривреду као начин да се обезбеди здрава и безбедна храна.

Еколошка политика Европске уније, а самим тим и њених чланица, има три најважнија циља који се могу категорисати као еколошки, економски и социјални циљеви. Еколошки циљеви еколошке политике су јасни, она треба да минимизира негативне утицаје на животну средину. Испуњавање економских циљева треба да омогући да се индустријски и технолошки развој човечанства настави тако да у шта мањој мери штети животној средини. Јасно је да је немогуће потпуно се окренути *зеленом* начину живота, тачније да није могуће очекивати да ће људи, који су сада већ навикли на одређени начин живота, желети да свој живот драстично промене и да се одрекну луксуза који су нам индустрија и технологија омогућиле. Због тога треба пронаћи баланс како помирити вечно супротстављене политике – еколошку и економску. На крају, али не и мање важан циљ свакако је социјалне природе. Еколошка политика мора наћи начин како да обезбеди социјални мир јер у ситуацијама у којима је животна средина битно нарушена и у којима постоји недостатак природних ресурса, тај мир је и те како угрожен.

Република Србија званично је добила статус кандидата за чланство у Европској унији 2014. године откад активно ради на усаглашавању националног законодавства са законодавством Уније. Међутим, и пре званичног статуса кандидата, Србија је морала да почне са усаглашавањем с правним тековинама Европске уније. Тако је још 2011. године усвојена Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине која представља „надоградњу Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Националног програма заштите животне средине и Националне стратегије одрживог развоја” (Тодоровић 2016, 198). Ова стратегија је осмишљена као инструмент креирања еколошке политике која ће у потпуности бити усаглашена с еколошком политиком Европске уније.

Како би се еколошка политика Србије могла усагласити с еколошком политиком Европске уније, поред законодавног усаглашавања, потребно је имати и друге услове, као што су довољно снажна административна структура, финансијски капацитети и судски надзор примене постојећих закона. Данас, скоро 10 година

након што је Србија добила статус кандидата за чланство у Европској унији, можемо рећи да законодавство јесте у великој мери усаглашено, али је мониторинг примене тих закона оно што најчешће изостаје.

Ако је судити по Белој књизи, коју од 2003. године саставља група експерата из различитих области пратећи степен усклађености домаћег законодавства са законодавством Европске уније, у области заштите животне средине у Србији постоји потреба за повећањем административних и финансијских капацитета Министарства заштите животне средине, али је приметно и повећање буџетских средстава намењених за унапређење заштите животне средине (Foreign Investors Council [FIC] 2022, 183). Један од круцијалних пропуста који се уочава у еколошкој политици Републике Србије односи се на недостатак стратегије за заштиту ваздуха, иако је прекомерно загађење ваздуха у Србији постало горући проблем. (FIC 2022, 184). Такође, на основу Националне стратегије управљања отпадом из 2009. године, предвиђена је изградња 24 регионална центра за управљање отпадом, а још увек смо веома далеко од тога (FIC 2022, 185).

У Извештају Европске комисије о Србији за 2022. годину од наше земље очекује се да у наредном периоду уложи веће напоре у имплементацију законодавства из области заштите животне средине, посебно у погледу процене утицаја на животну средину, управљања отпадом, квалитета ваздуха и воде и прекограничне сарадње, а очекује се и ефикаснији рад надлежне инспекције (European Commission [EC] 2022, 115). Оно што се Србији веома замера јесте недовољно укључивање јавности у процесе креирања еколошког законодавства, као и недовољна транспарентност када су у питању инвестиције које имају утицај на животну средину (EC 2022, 123). Још једна замерка односи се на рад Агенције за заштиту животне средине. Како се напомиње у Извештају, ова Агенција редовно објављује годишње извештаје о стању животне средине, али са закашњењем од годину дана (EC 2022, 123). Да би такви извештаји били корисни и употребљиви, јавност с њима мора бити упозната благовремено. Што се тиче усклађености законодавства у области квалитета ваздуха и управљања отпадом, Европска комисија процењује да је степен усклађености у обе области висок, али да је и у једном, и у другом сектору потпуна имплементација оно што недостаје (EC 2022, 123–124). Недовољна усклађеност уочена је у области квалитета вода, те се препоручује да се законодавство у већој мери усклади, а посебно

да се обрати пажња на неусаглашеност са европским стандардима о квалитету воде (ЕС 2022, 124). Што се тиче индустријског загађења и управљања ризицима, усклађивање с већином правних тековина Европске уније још увек је у раној фази. Истиче се да је српска термоелектрана Костолац Б највећи европски загађивач сумпордиоксидом, те да је инспекцијски надзор и спровођење закона у овој области нешто што забрињава Европску унију (ЕС 2022, 124). Србија је напредовала у одређеној мери у области климатских промена, али је имплементација у веома раној фази. Након усвајања Закона о климатским променама у марту 2021. године, Србија је до сада усвојила два од 12 подзаконских аката неопходних за спровођење закона у овој области (ЕС 2022, 125).

Као што се види из претходне анализе, Србија јесте на добром путу ка потпуном усклађивању еколошког законодавства са законодавством Европске уније. Међутим, оно што забрињава јесте стварна имплементација постојећих закона и инспекцијски и судски напор да се ти закони заиста спроводе у пракси. Узимајући у обзир недостатак стручног кадра у области еколошких питања и финансијска ограничења којима је изложена Република Србија, реално је очекивати да ће бити потребно још времена како бисмо могли да у потпуности ускладимо своју еколошку политику с еколошком политиком Европске уније. Осим тога, укључивање јавности у процес креирања и спровођења еколошке политике Србије представља још један камен спотицања. Веома је важно стално истицати да држава није једина одговорна за спровођење еколошке политике, те је због тога укључивање грађана и шире јавности од изузетног значаја.

Често се може прочитати како свест људи у нашој држави и државама у региону није на довољно високом нивоу да би се бавили еколошким питањима. Таква тврдња није тачна, а и да јесте, укључивање грађана у креирање и спровођење еколошке политике омогућило би и повећање њихове свести о актуелним еколошким проблемима и, поврх свега, смањило би постојећу незаинтересованост. Та незаинтересованост грађана често потиче од осећаја немогућности да било шта промене, те би њихово укључивање у спровођење еколошке политике имало двоструки утицај – еколошка политика би се засигурно боље спроводила у пракси и грађани би имали осећај да нешто заиста могу да промене, те би били више заинтересовани за учествовање у еколошкој политици.

Истраживање нивоа свести грађана о еколошким питањима у државама Европске уније и државама које нису чланице Европске уније објављено 2022. године показује да не постоје велике разлике у степену нивоа свести грађана о еколошким проблемима у ове две групе држава. Наиме, у обе групе уочен је низак ниво еколошких ставова, еколошке свести и процене самоефикасности (Voza, Milošević, and Vuković 2022, 186). Истраживање је обухватило следеће државе чланице Европске уније: Пољску, Чешку, Мађарску и Словачку, као и државе које нису чланице: Србију, Албанију и Северну Македонију. Истакнуто је да је истраживање окренуто ка оним државама чланицама Европске уније које се налазе у транзицији, те је вероватно због тога резултат такав да не показује неке значајније разлике у ставовима њихових грађана и грађана наведених земаља које нису чланице Уније. Овакво истраживање јасно показује да чланство у Европској унији не решава магично све постојеће проблеме, већ да ми као држава морамо да се позабавимо укључивањем наших грађана у еколошка питања. То можемо урадити бољим системом образовања који ће се у великој мери фокусирати на еколошка питања, бољом имплементацијом постојећих закона уз обезбеђивање инспекцијског и судског надзора, али и охрабривањем својих грађана да учествују у креирању и спровођењу еколошке политике. Без учешћа грађана и невладиних организација нема говора о спровођењу еколошке политике у пракси.

### ***Поглавље 27 – очекивања и реалност***

Унутар Кластера 4, Србија је отворила и Поглавље 27 у децембру 2021. године. Ово Поглавље односи се на животну средину и климатске промене, те важи за једно од, финансијски гледано, најкомплекснијих поглавља за реализацију. Анализом остварених циљева током 2022. године закључићемо да ли смо на правом путу ка затварању тог Поглавља и којом брзином се Република Србија креће на том путу.

Поглавље 27 обухвата еколошка питања кроз области као што су квалитет ваздуха и воде, управљање отпадом, заштита природе, контрола индустријског загађења, хемикалије, бука, хоризонтално законодавство и климатске промене. Све ове области су, и појединачно гледано, изузетно комплексне и представљају веома велик финансијски терет за једну државу која тек треба да

усклади своју еколошку политику с еколошком политиком Европске уније, те није реално очекивати да је могуће да било која држава са статусом кандидата за приступање Европској унији може да самостално изнесе овако високе трошкове. Стога је помоћ чланица Европске уније неопходна и веома важна.

Један од најзначајнијих партнера Србије у остваривању еколошких циљева јесте Краљевина Шведска. Ова држава годинама уназад финансијски помаже Србији у том погледу, а та сарадња се наставља и након отварања Поглавља 27. Неке од области у којима је остварен напредак уз помоћ Шведске су управљање хемикалијама, отпадне воде и управљање био отпадом и другим врстама отпада. За 2023. годину предвиђена је сарадња у области индустријског загађења, квалитета вода и ваздуха, управљања отпадом, управљања земљиштем, подршке биодиверзитету, обука у јавном сектору и подршке невладиним организацијама за заштиту животне средине (Преговарачка група 27 [ПГ27], н.д.).

Чињеница је да је велики хендикеп за реализацију циљева постављених отварањем Поглавља 27, али и нешто пре тога, била пандемија корона вируса. Услед таквих околности, примарни фокус државе усмерен је на заштиту здравља, а не животне средине, те би се могло рећи да би напредак Србије у овој области вероватно био већи да су околности биле другачије. Такође, у таквим условима било је скоро немогуће организовати јавне расправе по питању нових закона, те је и учешће јавности било занемарљиво.

Током 2022. године усвојена је Уредба о врстама активности и гасовима са ефектом стаклене баште, као и Акциони план Програма управљања отпадом за период од 2022. до 2024. године. Почетком 2022. године спроведена је јавна расправа о Нацрту закона о процени утицаја на животну средину и Нацрту о стратешкој процени утицаја на животну средину, међутим ниједан од ова два нацрта није прерастао у законе до данас (FIC 2022, 183). У јуну 2022. године Министарство заштите животне средине уложило је значајна средства у чишћење око 700 дивљих депонија у 34 локалне самоуправе (FIC 2022, 184). Међутим, захваљујући слабој примени казних законских одредби, у Србији данас постоји око 3.500 дивљих депонија, а и поједине очишћене депоније поново су у фази настајања. У септембру 2022. године почела је израда Стратегије за заштиту животне средине, али с обзиром на то да је ова Стратегија још увек у фази настајања, остаје нам да видимо какви ће бити њени домети. Такође, током

2022. године усвојен је и Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022–2031. године. Ако у обзир узмемо да је овај Програм наследио Стратегију управљања отпадом за период 2010–2019. године, која је раније у раду окарактерисана као не баш добар стратешки документ, видећемо колики ће напредак направити овај Програм у односу на досадашњу ситуацију.

Известан напредак у еколошкој политици Србије може да се види, али рекло би се да Србија не корача довољно брзо ка затварању Поглавља 27, те да ће тај пут бити веома дуг и исцрпљујућ. Србији недостају неки од основних елемената у обезбеђивању здраве животне средине, попут рециклажних центара у довољним капацитетима и постројења за термичку обраду опасног, али и комуналног отпада. Постоје назнаке да би спалионица отпада могла бити отворена у Винчи, али када ће се то десити, још увек је тешко рећи. У свим областима еколошке политике Србија мора још много тога да уради како би се у потпуности усагласила са законодавством и еколошким стандардима Европске уније.

## ЗАКЉУЧАК

У закључним разматрањима треба истаћи да је, након сагледавања историјске ретроспективе, уочен један парадокс. Иако смо далеко одмакли од самих зачетака еколошке политике у бившој СФРЈ у погледу законске регулативе, истовремено као да се нисмо померили с места када се погледа начин размишљања. И данас, као и тада, еколошка политика је својеврстан вербални инструмент за подизање сопствене популарности који једнако користе политичке опције на власти и оне из опозиције. Ипак, стварно бављење еколошком политиком и њено спровођење у пракси неретко изостају.

СТИЦАЊЕ СТАТУСА КАНДИДАТА ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПској унији Србији је донело велике промене у еколошко-правној норми. Обавеза да усагласимо своје законодавство са законодавством Европске уније на пољу еколошке политике подстакло нас је да усвојимо нове и изменимо постојеће прописе. Ипак, изостанак имплементације тих закона и подзаконских аката доводи до стварања осећаја да се усклађивање поменутих политика врши само зарад испуњавања захтева Европске уније и да за доносиоце одлука у Републици Србији нема другу вредност.

Оно што је свакако уочено као мањкавост у еколошкој политици Србије, и у овој анализи, али и од стране Европске уније, јесте недовољна транспарентност и учешће јавности. То је озбиљан хендикеп јер невладине организације и грађани Републике Србије морају бити укључени у процес креирања и спровођења еколошке политике. У супротном, и даље ћемо се суочавати с проблемима као што су протести невладиних организација и група грађана, незаинтересовани грађани и неадекватна имплементација закона.

Отварање Поглавља 27 представља први корак ка озбиљнијем бављењу еколошком политиком у Србији. Уз финансијску помоћ коју Србија добија од стране чланица Европске уније, креатори еколошке политике морају дати све од себе да предстојеће измене буду стварне, а не фиктивне и да на стратегије, програме и акционе планове не гледају као на *мртво слово на папиру*, већ да та документа схвате као једини прави пут ка обезбеђивању здраве животне средине и подизању свеукупног квалитета живота свих грађана Републике Србије.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Агенција за заштиту животне средине [АЗЖС]. н.д. „О нама.“ *Агенција за заштиту животне средине*. Последњи приступ 18. јануар 2023. године. <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=100&id=4&akcija=showAll>.
- Закон о заштити животне средине [ЗЗЖС], „Службени гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон і 95/2018 - др. закон.
- Марковић, Данило Ж. 2005. *Социјална екологија*, V прерађено и допуњено издање. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине [ПСУЗЖС]. н.д. „Програм заштите животне средине Аутономне покрајине Војводине за период 2016-2025. године.” *Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине*. Последњи приступ 18. јануар 2023. године. <https://www.ekourbapv.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/PROGRAM-ZASTITE-ZIVOTNE-SREDINE-APV-ZA-PERIOD-2016-2025.pdf>.



- Преговарачка група 27 [ПГ27]. н.д. „Србија и Шведска за Поглавље 27.” *Преговарачка група 27*. Последњи приступ 19. јануар 2023. године. <https://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/wp-content/uploads/2022/12/Srbija-i-Svedska-za-Poglavlje-27.pdf>.
- Тодоровић, Јелена Б. 2016. „Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији.” Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 1/90.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 98/2006 и 115/2021.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, „Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”, год. XXX, бр. 9.
- Arezina, Vera, and Mirjana Sklabinski. 2019. “Content Analysis: Waste Management Strategy in the Republic of Serbia for the Period 2010-2019.” In *IAI Academic Conference Proceedings*, ed. Hristina Rucева Tasev, 159–166. Rome: International Academic Institute.
- European Commission [EC]. 2022. “Commission Staff Working Document: Serbia 2022 Report.” *European Commission*. Последњи приступ 19. јануар 2023. године. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>.
- Europsko vijeće. н.д. „Нови стратешки програм за раздобље 2019–2024.” *Europsko vijeće*. Последњи приступ 19. јануар 2023. године. <https://www.consilium.europa.eu/media/39929/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hr.pdf>
- Foreign Investors Council [FIC]. 2022. “White Book 2022.” *Foreign Investors Council*. Последњи приступ 19. јануар 2023. године. <https://fic.org.rs/wp-content/uploads/2022/11/White-Book-2022.pdf>.
- Lilić, Stevan, i Mirjana Drenovak-Ivanović. 2014. *Ekološko pravo*, II ažurirano izdanje. Beograd: Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Mera Vlade – Ocena iz vladanja. 1991. „Ekspoze Dragutina Zelenovića.” *Internet Archive*. Последњи приступ 17. јануар 2023. године. <https://web.archive.org/web/20160304111446/http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/04/Dragutin-Zelenovi%C4%87.pdf>.

- Nadić, Darko. 2012. „Značaj jačanja demokratskog i političkog kapaciteta u ekološkoj politici Srbije.” *Sociologija* 54 (1): 71–86. doi: 10.2298/SOC1201071N.
- Nadić, Darko i Dragana Repak. 2011. „Ekološka politika Srbije.” U *Javne politike Srbije*, ur. Milan Podunavac, 107–133. Beograd: Fondacija Heinrich Böll.
- Voza Danijela, Isidora Milošević, and Milovan Vuković. 2022. “Comparative Analysis of Environmental Attitudes of Youth from EU Member and Candidate States: Case Study Central and Eastern Europe.” *Teme* 46 (1): 175–193. doi: 10.22190/TEME201116010V.

**Nataša Midić\***

*Faculty of Political Sciences, Belgrade*

## **THE EVOLUTION OF ECOLOGICAL POLICY WITH THE REPUBLIC OF SERBIA AS AN EXAMPLE**

### **Resume**

With the goal of drawing out lessons from the past development of environmental policy in the Republic of Serbia, this paper will use a historically, functional, and theoretical analysis method to identify shortcomings, as well as the starting advances in the evolution of this branch of political science in our country. The analysis covers the period from the 80s of the 20th century and the first steps in the development of environmental policy in Serbia as the former republic of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, through institutional development within the Federal Republic of Yugoslavia and later Serbia and Montenegro, all the way to modern developments in the Republic of Serbia. By looking at the historical retrospective, this paper provides an answer to the question of whether the Republic of Serbia is on the right path when it comes to the development of environmental policy. Bearing in mind that Serbia has been a candidate for membership in the European Union since 2014, special attention during the analysis is devoted to the period from then until the present in order to notice the influence of the European Union on the development of environmental policy in Serbia. Such influence is definitely noticeable, given that domestic legislation is largely harmonized with the legislation of the European Union. However, what is missing is the implementation of existing laws and inspection and judicial supervision over the application of those laws. Apart from the shortcomings in the implementation of those laws, it was also noticed that there is a problem with involving the public

---

\* natasa.midic@gmail.com

in the creation and implementation of the environmental policy. Given the fact that the Constitution itself foresees that, in addition to the state, citizens are also responsible for a healthy environment, they must be included in the processes related to environmental protection. Insufficient transparency in connection with projects that have an impact on the environment leads to dissatisfaction among citizens and non-governmental organizations, and this dissatisfaction later often turns into protests. Instead, a dialogue must be the only way of mutual cooperation between state authorities and non-governmental organizations and citizens. When environmental protection laws are fully implemented, and citizens are involved in the creation and implementation of environmental policy, then we can talk about the right path for the evolution of the environmental policy in Serbia. Until then, the impression remains that the harmonization of domestic legislation with the legislation of the European Union is only an attempt to flatter the Union and that in practice it has no other outcome.

**Keywords:** environmental policy, Republic of Serbia, development of environmental policy, environmental protection, institutional framework, European Union, Chapter 27

---

\* Овај рад је примљен 25. јануара 2023. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 6. фебруара 2023. године.