

Дејан М. Бошковић
Криминалистичко-полицијска академија

Жељко Никач
Криминалистичко-полицијска академија

КАПАЦИТЕТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРЕВЕНТИВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Сажетак

Локална самоуправа мора бити оспособљена за превентивну заштиту животне средине, јер се угрожавање животне средине управо и дешава на њеној територији, без обзира да ли последице наступају у локалним, националним или глобалним размерама. Предмет рада обухвата сагледавање и разматрање надлежности локалне самоуправе у превентивној заштити животне средине и у анализи њене оспособљености за спровођење у пракси законских превентивних норми у овој области. Циљ овог рада јесте анализа капацитета локалне самоуправе за спровођење законских одредби у превентивној заштити животне средине и оцена потребе јачања капацитета локалне самоуправе.

Да би се дошло до релевантних сазнања, методолошки приступ је усмерен у два правца. Први, који се заснива на анализи најбитнијих законских прописа који одређују надлежност јединица локалне самоуправе у превентивној заштити животне средине. Други правац се односи на истраживање капацитета јединица

* Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији. Пројекат финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2015–2019). Руководилац пројекта је проф. др Дане Субошић.

локалне самоуправе да преко својих органа¹⁾ ефикасно спроводе законске превентивне норме о заштити животне средине. Овај приступ се заснива на анализи, компарацији и оцени одговарајућих делова текста у појединим стратешким документима и у годишњим извештајима о стању животне средине, као и у коришћењу других релевантних извора.

Кључне речи: локална самоуправа, капацитет, животна средина, угрожавање, надлежност, превентивна заштита, еколошки закони

1. ОСВРТ НА ОБЛИКЕ УГРОЖАВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ЗНАЧАЈ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА ЗА ПОШТОВАЊЕ ЕКОЛОШКИХ ПРОПИСА

Заштити животне средине треба посветити посебну пажњу, како у националним, тако и у глобалним оквирима, а у њој треба да учествују сви надлежни субјекти, међу којима значајно место заузимају јединице локалне самоуправе. Угрожавање животне средине може да има тешке последице по живот и здравље људи и опстанак многих биљних и животињских врста. У склопу угрожавања животне средине треба имати у виду ризике од природних катастрофа, коришћења прљавих технологија и техничко-технолошких акцидената, као и разне изворе јонизујућег зрачења, прекомерну буку и безбедно одлагање радиоактивног и другог опасног отпада. Томе још иду у прилог и присутне климатске промене, укључујући и уништавање озонског омотача, ефекат стаклене баште и киселих киша као и производња нуклеарне енергије.²⁾ У контексту разматрања могућих последица не могу се, у склопу „савремене миграције коју карактеришу глобални размери, бројност и диференцијација избегличке популације“³⁾ запоставити ни еколошке миграције. До еколошких миграција долази услед многих негативних дејстава и промена у области животне средине и према

1) Органи јединица локалне самоуправе су: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа, односно скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа, као и формирана одговарајућа тела по основу појединих еколошких закона.

2) Опширније о дејству климатских промена видети: Hartmut Grasl, *Климатске промене*, превод, Лагуна, Београд, 2011. стр. 49-87. Питању климатских промена Србија је посветила одговарајућу пажњу у свом Националном програму заштите животне средине, стр. 28-29.

3) Stephen Castler, Mark J. Miller, *The age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New, York, 1993. стр. 55.

неким проценама „еколошке миграције могле би постати један од највећих глобалних демографских изазова XXI века.“⁴⁾

За потребе овог рада одговора дефиниција појма животне средине садржана у Закону о заштити животне средине, која гласи: Животна средина јесте скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот.⁵⁾ Када се разматрају могућности, не само локалне самоуправе, него и других субјеката у заштити животне средине, и анализира њихова ефикасност, мора се узети у обзир и чињеница да су у досадашњој пракси углавном економски и политички интереси имали приоритет у односу поштовање еколошких прописа и стандарда,⁶⁾ а веома је битно да се успостави уравнотеженост између економског развоја и заштите животне средине. У прилог томе иде и схватање по којем се еколошка безбедност може посматрати кроз угрожавање животне средине појавама природног, људског и техничко-технолошког порекла, као и кроз угрожавање безбедности људи, држава, међународне заједнице и планете појавама деградација животне средине. Стога се еколошка безбедност не може посматрати независно од развоја економског система земље, јер многе неправилности економског система угрожавају животну средину, али и угрожена животна средина доводи до слабљења економских ресурса.⁷⁾

Уређење јединица локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежност, организацију, надзор, заштиту, као и друга питања од значаја за остваривање права и дужности локалне самоуправе прописани су законом,⁸⁾ који одређују општине, градове и град Београд као јединице локалне самоуправе. Локална самоуправа се заснива на ужим територијалним целинама и она је основна ћелија власти која директно утиче на развој демократије и функционисање правне државе. Међутим, у оним локалним самоуправама где није присутна владавина права не може се говорити о задовољавајућем степену демократије, па самим тим ни о поштовању еколошких прописа и стандарда. Владавина права је

4) *The problem of environmental refugees*, Doc. 11084, Parliamentary Assembly, Strasbourg, 23.oktobar 2006.

5) Службени гласник Р. Србије, бр. 135/2004, 36/2009, 79/2009-др. закон, чл. 3. ст.1. тч.1.

6) Мићо Бошковић, Дејан Бошковић, *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2010, стр. 8.

7) Божидар М. Бановић, Саша В. Милајковић, „Улога и значај енергетске, економске и еколошке политике безбедности у међународним интеграцијама“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.3/2012. стр. 206-207.

8) Закон о локалној самоуправи, службени гласник Р. Србије, бр. 129/2007.

гаранција да се неће запостављати еколошке норме, односно „начело владавине права је најбоља брана против арбитрарности политичке власти и то је истовремено и најсигурнији ослонац политичким институцијама да не подлегну чудима моћника, хировима политичких промена и сталним бурама политичких борби,⁹⁾ то јест „само демократска владавина може постићи релативно висок степен политичке једнакости“.¹⁰⁾ Непоштовању еколошких норми и стандарда свакако доприноси и недовољна развијеност демократских капацитета политичких институција, јер „људи који се не руководе општим него личним и групним интересима, као и они којима недостаје интелектуално поштовање, аутономија или храброст, не могу конструктивно да допринесу јавној расправи и унапређењу постојећих друштвених услова“.¹¹⁾

Сходно предњем, оспособљеност и спремност, односно капацитети локалне заједнице за превентивно деловање у заштити животне средине у корелацији су са демократским процесом и ангажовањем грађана у свим фазама одлучивања и непосредне делатности у домену заштите животне средине.

2. АНАЛИЗА ЕКОЛОШКИХ ЗАКОНА О НАДЛЕЖНОСТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРЕВЕНТИВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Пре него што се анализира превентивна надлежност јединица локалне самоуправе на основу појединих еколошких закона, потребно је указати на чињеницу да Устав Републике Србије¹²⁾ садржи одговарајуће одредбе које се односе на заштиту животне средине, тако што прописује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању и прописује да је свако одговоран за заштиту животне средине. Закон о локалној самоуправи одређује општину као основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа, која је дужна да се стара о животној средини и с аспекта њене превентивне заштите у обавези је да донесе програме заштите живот-

9) Вукашин Павловић, *Квалитет политичких институција*, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2010. стр. 23.

10) Миша Стојадиновић, Јелена Тодоровић, „Изазови развоја демократских капацитета политичких институција у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012. стр. 70.

11) Службени гласник бр. 98/2006.

12) Службени гласник бр. 98/2006.

не средине и локалне акционе планове. Циљ израде локалног еколошког акционог плана је дефинисање програмског и стратешког документа који треба да остварује локално становништво уз подршку локалне самоуправе, где до изражаја, поред осталог, треба да дође идентификација најважнијих природних ресурса локалне самоуправе и јачање капацитета локалне самоуправе у управљању животном средином.¹³⁾

У претходном периоду донето је низ стратешких закона који одговарајућим одредбама проширују надлежност локалне самоуправе и предвиђају начин финансирања заштите и унапређења животне средине. То су, пре свега: Закон о заштити животне средине, Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, док је у 2009. години донето и низ других закона из области заштите животне средине.¹⁴⁾

Закон о заштити животне средине уређује интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој и здраву животну средину и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине. Ова основна одредба је веома битна јер се њом гарантује право човеку на здраву животну средину и обезбеђује уравнотеженост између привредног развоја и животне средине, што значи да ће се уз привредне интересе поштовати еколошки прописи и стандарди. Са становишта превентивног деловања јединица локалне самоуправе карактеристична је одредба према којој систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти, поред осталог, и за спречавање, контролу и смањивање свих облика загађивања животне средине. Такође, начела заштите животне средине садрже и начело превенције и предострожности, где начело превенције, поред осталог, подразумева и активност на спречавању или ограничењу утицаја на животну средину на самом извору загађивања. У реализацији превентивних мера учествују и јединице локалне самоуправе¹⁵⁾ и то кроз обезбеђење континуитета у контроли и праћењу стања

13) Александра Љуштина, *Еколошка безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012. стр. 169

14) То су закони који се односе на заштиту ваздуха, природе, заштиту од буке, од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, као и закони о хемикалијама, о биоцидним производима, о управљању отпадом, о амбалажи и амбалажном отпаду (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/2009), као и Закон о Архуској конвенцији (Службени гласник Р. Србије, бр. 38/2009).

15) Закон предвиђа следеће правентивне мере: планирање и изградња, просторно и урбанистичко планирање, стратешка процена утицаја на животну средину, процена утицаја

животне средине, у вођењу локалног регистра извора загађења животне средине и кроз инспекцијски надзор, с тим да мониторинг треба да буде саставни део јединственог информационог система животне средине који води Агенција за заштиту животне средине. Финансијска средства су један од кључних елемената у склопу способности локалне самоуправе да, преко својих органа, ефикасно делује на плану превентивне заштите животне средине. Тим пре што се недостатак финансијских средстава често наводи као разлог недовољног капацитета локалне самоуправе, па је закон и прописао начин обезбеђења тих средстава.

Закон о процени утицаја на животну средину¹⁶⁾ садржи само неколико одредби које се односе на превентивну надлежност локалне самоуправе у заштити животне средине. Те одредбе су битне, јер процена утицаја на животну средину је значајна превентивна мера, тим пре што се тражи и мишљење јавности о штетности одређених пројеката по животну средину с циљем спречавања, отклањања или смањења штетних последица које могу настати у процесу извођења пројекта. Орган локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине надлежан је за пројекте за које одобрење издаје орган локалне самоуправе и као такав је овлашћен за утврђивање услова и издавање дозвола, одобрења и сагласности за изградњу објеката као и за друге делатности предвиђене законом. Такође, надлежном органу локалне самоуправе поверени су и послови инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона за пројекте из његове надлежности а у вези са вођењем поступка процене утицаја на животну средину.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину¹⁷⁾ такође има превентивни карактер, јер уређује услове, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину. Оваква стратешка процена се изводи ради обезбеђења заштите животне средине и унапређења одрживог развоја и то интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма.¹⁸⁾ Јединице ло-

пројекта на животну средину, интегрисано спречавање и контрола загађивања и процена опасности од удеса.

16) Службени гласник Р. Србије бр. 135/2004 и 36/2009.

17) Службени гласник Р. Србије бр. 135/2004 и 88/2010

18) Стратешка процена утицаја одређених планова и програма на животну средину подразумева припрему извештаја о стању животне средине, спровођење поступка консултација, уважавање извештаја и резултата консултација у поступку одлучивања и доношења или усвајања одређених планова и програма, као и пружање информација и података о донетој одлуци.

калне самоуправе надлежне се за спровођење поступка стратешке процене утицаја на животну средину, планова и програма који оне доносе, а поверени су им и послови који се односе на припрему плана и програма као и други послови у вези са стратешким проценама. Такође, јединице локалне самоуправе врше оцену извештаја о стратешкој процени утицаја на животну средину сходно прописаним критеријумима и дају сагласност на такве извештаје, што свакако доприноси спречавању и деградацији животне средине.

Анализом наведених одредаба Закона о процени утицаја на животну средину и Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину може се констатовати да у надлежност јединица локалне самоуправе спадају значајни послови с аспекта могућности њиховог деловања на превентивној заштити животне средине. Овим законима проширује се надлежност локалних самоуправа у заштити животне средине, стварају су шире и реалније могућности за њихову активност, с тим да практична реализација еколошких норми ипак зависи од капацитета јединица локалне самоуправе да у тим оквирима превентивно делује на плану заштите животне средине.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине¹⁹⁾ уређује услове и поступак издавања интегрисане дозволе²⁰⁾ за постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, као и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине. Надлежан орган локалне самоуправе издаје дозволу за постројења и активности за која дозволу или одобрење за изградњу и почетак рада, односно извођење или обављање активности, издаје други надлежни орган јединице локалне самоуправе и поверено му је вршење инспекцијског надзора над таквим постројењима и активностима. Јединице локалне самоуправе су овлашћене да благовремено превентивно делују и то пре почетка изградње постројења или предузимање неке активности којом се угрожава животна средина, као и у ситуацији постојећих постројења која су дужна да у одређеном року прибаве интегрисану

19) Службени гласник Р. Србије, бр. 135/2004.

20) Интегрисана дозвола јесте одлука надлежног органа донета у форми решења којом се одобрава пуштање у рад постројења или његовог дела, односно обављање активности чији саставни део чини документација са утврђеним условима којима се гарантује да такво постројење и активност одговарају захтевима предвиђеним овим законом.

дозволу,²¹⁾ којом делатношћу могу значајно допринети спречавању угрожавања животне средине.

Закон о заштити природе²²⁾, чији је циљ, поред осталог, одрживо коришћење и управљање природним ресурсима и добрима и благовремено спречавање људских активности и делатности које могу довести до негативних последица по природу, међу субјектима заштите природе одређује и јединице локалне самоуправе и прописује мере заштите које имају превасходно превентиван карактер.

С аспекта превентивне делатности локалне самоуправе у заштити животне средине, битно је указати на значај Агенде 21 који документ је, у оквиру концепта одрживог развоја, усвојен на Конференцији у Рио де Жанеиру 1992 године и представља глобални акциони план одрживог развоја за XXI век, с обзиром да одређује улогу локалне самоуправе у процесу одрживог развоја.²³⁾

Остали еколошки закони такође садрже одговарајуће одредбе које одређују превентивну делатност локалне самоуправе у заштити животне средине, али због ограниченог простора те одредбе неће бити разматране. Нормативно регулисање превентивне заштите животне средине веома је битно с аспекта делатности локалне самоуправе у њеној заштити, јер „заштита животне средине не познаје границе и за успех нормативног оквира неопходно је нормативно уређење и акција како на универзалном, националном, регионалном, тако и на локалном плану.“²⁴⁾

На основу претходног, може се констатовати да постоје уставно-правни и законски оквир за превентивну делатност локалне самоуправе у систему заштите животне средине, с тим да је веома битно да се не занемари улога локалне самоуправе у поступку доношења еколошких закона, јер на то упућују и одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи.²⁵⁾

21) Уредба о утврђивању програма динамике подношења захтева за издавање интегрисане дозволе (Службени гласник Р. Србије, бр. 108/2008.), прописује да се интегрисана дозвола издаје за рад нових постројења и да ниједно ново постројење не може почети са радом без интегрисане дозволе, док су постојећа постројења у обавези да прибаве интегрисану дозволу до 2015 године, с тим да се дозвола изузетно може односити и на престанак активности.

22) Службени гласник Р. Србије, бр. 36/2009.

23) http://waste-environment.vin.bg.ac.rs/docu/agenda_21.pdf, доступан април 2011.

24) Стеван Лилић, *Еколошко право*, Правни факултет, Београд, 2010. стр. 306.

25) Закон о локалној самоуправи је прописао да органи и службе јединице локалне самоуправе учествују самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе.

3. САГЛЕДАВАЊЕ КАПАЦИТЕТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРЕВЕНТИВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Превентивна делатност подразумева предузимање одговарајућих радњи и мера од стране надлежних субјеката у циљу елиминисања и отклањања свих оних услова и околности који доприносе и погодују угрожавању животне средине.

Присутни су многобројни ризици угрожавања животне средине који су израженији у оним ситуацијама када се не поштују техничке и технолошке норме, прописи и стандарди. Под ризиком се подразумева „свака могућност у конкретном систему која са одређеном вероватноћом може да изазове неочекивану промену квалитета, односно промену или губитак система“, с тим да последица ризика може бити позитивна или негативна.²⁶⁾ Према томе, превентивне мере предузете од стране јединица локалне самоуправе доприносе спречавању разних делатности којима се загађује или деградира животна средина, па их је стога потребно предузимати стално, систематски и континуирано уз процену ризика у свакој конкретној ситуацији угрожавања животне средине.

Управо, процена ризика представља специфичан вид превенције који је усмерен на отклањање узрока и услова који погодују угрожавању животне средине. Њихова благовремена процена је веома битна, јер „уколико је повећана изложеност једним ризицима, то може значајно да утиче на повећање утицаја и других ризика, због њихове међузависности.“²⁷⁾ Бројни аутори указују да је проблем заштите животне средине могуће решити само ако се примењује принцип превенције, што значи да се покуша да до проблема не дође, с тим да се овом проблему мора приступити са више страна истовремено.²⁸⁾

Ново законодавство у области животне средине, квантитативно и квалитативно превазилази претходно законодавство, с тим да је проширило надлежност локалне самоуправе и омогућило њено веће ангажовање на превентивној заштити животне средине.

26) Зоран Кековић и др. *Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања*, центар за анализу ризика и управљање ризицима, Београд, 2011. стр. 25.

27) Joel Bessis, *Risk management in banking*, John Willey&Sons, New Jersey, LTD, 2004. стр. 40.

28) Gerald Kroneder, заменик секретара за заштиту животне средине града Беча, http://www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane/gerald_kroneder_prevencija_je_jedini_nacin_za_zastitu_zivotne_sredine.45.html?news_id=206104#sthash.XgebsVXC.dpuf, доступно април, 2012.

Поред тога, значајна карактеристика новог еколошког законодавства јесте његово усаглашавање са законодавством Европске уније, другим међународним документима и стандардима у овој области.

Од организационе, кадровске, материјалне и финансијске оспособљености јединица локалне самоуправе, односно од њених капацитета зависи и успешност у спровођењу претходно наведених превентивних законских одредби. Уколико капацитети јединица локалне самоуправе нису довољни, онда је то свакако битан фактор који онемогућава да се превентивне еколошке норме спроведу у стварност и спрече многи облици угрожавања животне средине.

Увидом у садржаје одређених стратешких докумената констатује се да локална самоуправа дуго није била спремна да прихвати повећан обим послова у заштити животне средине, јер су најчешће превазилазили њене кадровске, стручне и финансијске способности. До оваквог закључка се долази анализом одређених одредби Националног програма заштите животне средине где се констатује да капацитети институција нису довољни да одговоре широј реформи политике, односно законодавства у области заштите животне средине, и да је евидентно да капацитети на локалном нивоу нису довољно развијени ни за спровођење четири закона из децембра 2004. године, а нови закони из области животне средине усвојени у мају 2009. године захтевају јачање капацитета локалне самоуправе. Такође, указује се на неопходност јачања капацитета за спровођење поверених надлежности на локалном нивоу из области животне средине, уз констатацију да на општинском нивоу ради око 400 запослених на пословима заштите животне средине, углавном са недовољном обуком и неадекватном опремом за потпуно извршење својих обавеза и за пружање било каквог осигурања ефикасног спровођења.²⁹⁾ На неспремност јединица локалне самоуправе да ефикасно спроводе у пракси еколошке норме указују и поједине одредбе Националног програма за интеграцију у Европску унију којима се констатује да на локалном нивоу тренутно не постоји довољан број службеника за вршење послова заштите животне средине, па је неопходно јачање и изградња институционалних и административних капацитета кроз запошљавање и обуку кадрова на пословима инспекције, мониторинга и у осталим стручним пословима у области заштите животне средине.³⁰⁾ Од осталих

29) Национални програм заштите животне средине, стр. 43. и 133. Службени гласник Р. Србије, бр. 12/2010. Овај програм је донела Влада Републике Србије 23.3. 2010 године и представља значајан стратешки документ из области заштите животне средине.

30) Национални програм за интеграцију у Европску унију, стр.672. Овај програм је донела Влада Србије октобра месеца 2008 год., http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI_2008.pdf доступан април 2013 год.

значајних докумената у којима се говори о способности јединица локалне самоуправе у области заштите животне средине треба указати и на поједине одредбе Националне стратегије одрживог развоја у којој се, поред наведених, потенцира потреба даљег јачања капацитета и осталих субјеката од значаја за заштиту животне средине.³¹⁾ Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2009-2017. године садржи одредбе које се односе на потребу предузимања одговарајућих мера усмерених на јачање способности локалне самоуправе. Такође и у Националној стратегији за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију констатује се да је препознато да локалне самоуправе имају велики број надлежности у питањима животне средине које су њима додељене у складу са националним прописима. Сходно томе радне групе ће, у случајевима где су ресурси неадекватни, препоручити да локалној самоуправи треба обезбедити средства или да се та одговорност преусмери на национални ниво.³²⁾ Ово указује на могућност да одређене локалне самоуправе не располажу довољним капацитетом да могу у потпуности да изврше задатке из своје надлежности у области заштите животне средине, што обухвата и њихову превентивну делатност.

У овим документима углавном се говори о непостојању капацитета локалне самоуправе за спровођење еколошких закона, с тим да се посебно не говори о спровођењу појединих законских одредби, па ни одредби које имају превентиван карактер, али се анализом садржаја може констатовати да се дата оцена у овим документима у погледу капацитета односи и на превентивну делатност локалне самоуправе у заштити животне средине.

Годишње извештаје о стању животне средине у Србији пише Агенција за заштиту животне средине и они углавном садрже преглед стања свих медијума животне средине са освртом на појаве које делују на животну средину, указујући на одређене пропусте и задатке које треба реализовати, од којих се неки односе и на јединице локалне самоуправе. У овим извештајима се не анализира активност појединих еколошких органа, па самим тим ни јединица локалне самоуправе, осим што се указује на делатност Агенције, али се посредним путем, тј. анализом њиховог садржаја може делимично оценити капацитет јединица локалне самоуправе у превентивној заштити животне средине.

31) Национална стратегија одрживог развоја, стр.74. Службени гласник Р. Србије бр. 57/2008.

32) Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>, стр. 36. доступно април 2013.

Анализом делова садржаја Извештаја о стању животне средине у Републици Србији за 2009 годину³³⁾ који могу указати на капацитет локалне самоуправе у спровођењу одређених еколошких норми, долази се до констатације да се у локалној заједници као проблем испољава увођење интегралног система управљања отпадом, што јасно указује да све локалне самоуправе немају довољан капацитет за обављање ових послова. Тај проблем је посебно присутан у одлагању отпада, јер постоје локалне заједнице које не воде рачуна о комуналном отпаду и не воде евиденцију о његовом саставу, присутна је и појава заједничког одлагања комуналног и опасног отпада, из чега се може закључити да постоји недостатак стручних кадрова у локалној заједници. Континуирано праћење (мониторинг) стања и промене биолошке разноврсности на локалном нивоу није могуће без одговарајућег капацитета локалне заједнице.

У односу на извештај из претходне године, у Извештају о стању животне средине у Републици Србији за 2010 годину³⁴⁾ констатује се да је повећан број локалних самоуправа где се започело са евиденцијом састава комуналног отпада. Међутим, то су и даље грубе процене, што јасно указује да локалне самоуправе још увек не располажу са одговарајућим бројем стручних кадрова за те послове, што потврђује и чињеница да и даље постоје локалне самоуправе које не воде рачуна о комуналном отпаду. Констатује се да је потребно јачање капацитета у локалним самоуправама и њихово укључивање у имплементацији управљања амбалажом и амбалажним отпадом, с тим да локалне самоуправе морају одговорно превентивно деловати у смањењу и спречавању загађивања животне средине.

У Извештају о стању животне средине у Републици Србији за 2011 годину³⁵⁾ у односу на претходна два извештаја, наводи се и даље благо побољшање у прикупљању комуналног отпада и амбалажног отпада. Такође, и даље постоји један број локалних самоуправа који не воде рачуна о комуналном отпаду, што се може довести у везу са недостатком стручних кадрова и финансијских средстава.

33) Република Србија, Министарство животне средине-Агенција за заштиту животне средине, *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2009 годину*, Београд, 2010, стр. 52, 53 и 143.

34) Република Србија, Министарство животне средине, рударства и просторног планирања-Агенција за заштиту животне средине, *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2010 годину*, Београд, 2011, стр. 92, 96 и 158.

35) Република Србија, Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине-Агенција за заштиту животне средине, *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2011 годину*, Београд, 2012, стр. 100-101.

Наведени садржаји из годишњих извештаја о стању животне средине, иако се не односе директно на капацитет локалне самоуправе, ипак указују да локалне самоуправе немају довољан капацитет за спровођење одређених законских прописа у превентивној заштити животне средине. Уз то, као највећи проблем појављује се прикупљање и депоновање комуналног отпада услед недостатка стручних кадрова.

Према једном истраживању као највећи проблеми у спровођењу прописа и политике у области животне средине у локалној заједници су недостатак средстава (85%), број запослених на пословима заштите животне средине (42%), недовољна техничка опремљеност (46%), постојећи правни оквир (21%), недостатак подршке јавности (21%) и недостатак сарадње са цивилним сектором (6%).³⁶⁾ Аутор истраживања, Драгољуб Тодић, износи податак да нешто више од 10% јединица локалне самоуправе скоро уопште немају капацитета, како кадровских и техничких, тако ни финансијских, док њих 80% имају само одређене, али недовољне капацитете, а преосталих 10% има капацитете за спровођење политике заштите животне средине и одговарајућих прописа. Резултати овог истраживања омогућавају закључивање не само о недовољном капацитету локалних самоуправа за спровођење прописа из области животне средине, већ и у којим сегментима је недостатак капацитета најизраженији.

Резултате истраживања потврђују и наводи других аутора да су у спровођењу прописа у области заштите животне средине и надзору над њиховим спровођењем присутни многи проблеми на локалном нивоу и то у виду основне техничке опремљености и недостатка запослених који имају одговарајуће квалификације, што је посебно карактеристично за мале локалне самоуправе.³⁷⁾

Локална самоуправа мора располагати са таквим капацитетом који ће јој омогућити спровођење превентивних норми из њене надлежности из области заштите животне средине и остваривање сарадње са другим релевантним субјектима. Управо, стратешка делатност полиције у локалној заједници омогућава партнерство између локалне самоуправе и полиције у спречавању свих криминалних и других штетних појава. У прилог партнерства полиције

36) Драгољуб Тодић, *Унапређење капацитета јединица локалне самоуправе, организација цивилног друштва и привредних субјеката за спровођење европских стандарда у области животне средине*, Истраживачки форум, Београд, 2012. стр. 12.

37) Владимир Атељевић, Зоран Сретић, Синиша Митровић, Првослав Плавшић, *Изазови европских интеграција у области заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, ПАЛГО центар, Београд, 2011. стр. 68.

и јединица локалне самоуправе иде и мишљење према којем „полиција мора тежити да побољша своје методе и технике прибављања информација, како би стекла што је могуће потпунију слику о ситуацији која влада у животној средини, на основу чега развија и усмерава стратегију свог деловања.“³⁸⁾

ЛИТЕРАТУРА

- Атељевић, Владимир, Сретић, Зоран, Митровић, Сениша, Плавшић, Првослав: *Изазови европских интеграција у области заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, ПАЛГО центар, Београд, 2011.
- Бановић, Божидар, Милајковић, Саша: „Улога и значај енергетске, економске и еколошке политике безбедности у међународним интеграцијама“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012.
- Baxter, Brian: *A Theory Ecological Justice*, Routledge, London-New York, 2005.
- Bessis, Joel: *Risk management in banking*, John Wiley&Sons, New Jersey, LTD, 2004.
- Bošković, Dejan, „Prevention of Endangerment of the Environment in Trade and Transportation of Explosive Materials“, *Archibald Reiss Days – International Scientific Conference, Thematic Conference Proceedings of International Significance, Vol. II*, (Editor-in-Chief Associate Professor Goran Milosevic, PhD), Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2011.
- Бошковић, Мићо, Бошковић, Дејан: *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2010.
- Grasl, Hartmut: *Климатске промене*, превод, Лагуна, Београд, 2011.
- Kroneder, Gerald: *zamenik sekretara za zaštitu životne sredine grada Beča* http://www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane/gerald_kroneder_prevenција_je_jedini_nacin_za_zastitu_zivotne_sredine.45.html?news_id=206104#sthash.XgebsVXC.dpuf, доступно мај, 2012.
- Кековић, Зоран и др. *Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања*, Центар за анализу ризика и управљање ризицима, Београд, 2011. стр. 25.
- Лилић, Стеван: *Еколошко право*, Правни факултет, Београд, 2010.
- Љуштина, Александра: *Еколошка безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
- Милутиновић, Слободан: *Локална агенда 21: Увод у планирање одрживог развоја*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2004.
- Национални програм заштите животне средине*, Службени гласник Р. Србије, бр. 12/2010.

38) Alfred Stumper, „Die rolle Polizel bei der Bewaltigung Ekologisher Probleme“, *Die Polizel*, Wisbaden, br. 12/85, str. 368.

Национални програм за интеграцију у Европску унију, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI_2008.pdf, доступан април 2013.

Национална стратегија одрживог развоја, Службени гласник Р. Србије бр. 57/2008.

Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>, доступно март 2013.

Павловић, Вукашин: *Квалитет политичких институција*, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2010.

Пешић, Јелена: „Развој критичког мишљења као предуслов јачања демократских капацитета друштва“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012.

Стојадиновић, Миша, Тодоровић, Јелена: „Изаови развоја демократских капацитета политичких институција у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012.

Stumper, Alfred: „Die rolle Polizel bei der Bewaltigung Ekologisher Probleme“, *Die Polizel*, Wisbaden, br. 12/85, str.

Тодић, Драгољуб: Унапређење капацитета јединица локалне самоуправе, организација цивилног друштва и привредних субјеката за спровођење европских стандарда у области животне средине, Истраживачки форум, Београд, 2012.

Trojanowicz, Robin, Bucqueroux, B.: *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati: Anderson Publishing, 1998.

The problem of environmental refuges, Doc. 11084, Parliamentary Assembly, Strasbourg, 23. oktobar 2006.

Castler, Stephen, Miller, J. Mark: *The age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New, York, 1993.

http://waste-environment.vin.bg.ac.rs/docu/agenda_21.pdf, доступан април 2011.

<http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>.

Dejan M. Boskovic, Zeljko Nikac

THE CAPACITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT TO PREVENTIVE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

Resume

After careful consideration and comparison of the previously mentioned issues, we can reach a conclusion that the new environmental legislation is not followed by adequate measures to capacitate local self-government units, which also implies below capacity of local self-government units to effectively enforce legal norms in the field of preventive environmental protection. However, since the scope of en-

vironmental threats is not the same in each local self-government, there are also some differences in the capacity and ability of local self-government units to act preventively in the field of environmental protection. The basic issues facing local self-government units, that make efficient preventive activities in the field of environmental protection quite impossible, include inadequate organization, lack of expert personnel, poor technical support and lack of financial resources. Over the last few years, some local self-governments have been making efforts to tackle the problem of collection and storage of waste, especially communal waste and packaging waste, while in some other local self-governments an inadequate attention has been paid to this problem, which has resulted in environmental pollution. The main reasons for such a practice in some local self-governments are lack of personnel or financial resources, but also unconcern of those responsible to solve these problems.

In order to make local self-government units more efficient while enforcing legal norms in the field of prevention, it is necessary to strengthen their capacities in all previously considered segments. Only then they will be able to fully enforce legal norms, to create appropriate environmental protection agencies and to fully cooperate with the police and other actors at the local level. The scope of environmental threats in some local self-government units requires more qualified staff, with professional knowledge and special skills, which implies better education and professional development of all employees working in this sector. Therefore, it is needed to look over organization and functioning of local self-government units in the field of preventive environmental protection and to take adequate measures, not only those organizational and functional, but also those personnel, technical, financial and educational. Without strengthening their capacities, local self-government units will not be able to effectively enforce regulations concerned with ecological resources and environmental protection, neither to establish an adequate cooperation with other relevant actors.

Key words: Local Self-Government, Capacity, Environment, Threats, Powers and Responsibilities, Preventive Protection, Environmental Regulations

* Овај рад је примљен 10. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 01. јуна 2015. године.