

PRAVNO REGULISANJE ŽIVOTNE SREDINE I DEMOGRAFSKI RAZVITAK

U V O D

1. Pojam životne sredine, po pravilu, ne reguliše se putem zakona. Izuzetak od toga predstavlja Japan, ier je japanski zakonodavac u jednom zakonu dao i definiciju životne sredine. Prema definiciji japanskog zakonodavca životna sredina obuhvata: „Imovinu usko vezanu za život čoveka, životinje i biljke usko vezane za život čoveka i sredine u kojoj takve životinje i biljke žive.”

U jednom saopštenju Evropske zajednice o politici Zajednice u materiji životne sredine (od 22. jula 1971. godine), životna sredina je definisana kao „skup elemenata koji u složenosti svojih odnosa čine okvire, sredinu i uslove života čoveka i društva”)

U Ustavu SFRJ upotrebljavaju se i izraz „životna sredina” (čl. 192, 193), kao i izraz „čovekova sredina (Osnovna načela — V/6, čl. 114, 117, 281).

U ustavima republika i pokrajina je slična situacija, tj. pojedine odredbe govore i o „životnoj sredini” i o „čovekovoj sredini”.

Međutim, ni Ustav SFRJ, ni ustavi republika i pokrajina, a ni drugi pojedini zakoni ne regulišu pojam životne, ni čovekove sredine. Ipak iz niza pravnih normi koje su donete u vezi sa zaštitom pojedinih dobara životne sredine može se zaključiti, da u okviru pojma životne sredine ulaze naročito sledeća dobra koja se štite pravnim normama, i to: 1) vazduh i voda; 2) tišina (zaštita od buke); 3) radna sredina; 4) zdravlje ljudi uopšte; 5) domaće životinje; 6) zaštićena i nezaštićena divljač, ribe i ptice; 7) razne vrste bilja; 8) prostor i tle; 9) šume; 10) spomenici kulture, kulturna dobra i dr. 11) priroda uopšte. Kao što je napomenuto, sva navedena životna dobra koja mogu biti obuhvaćena pojmom životne odnosno čovekove sredine, u Jugoslaviji su zaštićena pojedinim pravnim normama.

Postoji mišljenje²⁾, „da pojam čovekove sredine” kao najširi od sličnih pojmoveva upotrebe, obuhvata celinu problematike, maročito međuzavisnost društva i prirode, ali i čoveka kao „stvaraoca” sredine u kojoj živi i radi. Prema tome, taj pojam obuhvata i prirodnu i istorijsku nastalu sredinu, ali i čovekov život u društvenoj zajednici.

¹⁾ Dr Vida Čok: Pravo i zaštita prirodne sredine u kojoj živi čovek — („Arhiv za pravne i društvene nauke”, br. 1/73);

²⁾ Čovekova sredina i prostorno uređenje u Jugoslaviji — izdanje Saveta za čovekovanu sredinu i prostorno uređenje; Beograd, 1979, str. 12.

2. Razvoj tehnologije i tehničke civilizacije u savremenom svetu imao je i značajne negativne posledice. Uporedo sa razvojem intenzivne proizvodnje rasla je i potrošnja dobara, a u vezi s tim su se pojavljivali i problemi životne sredine. S razvojem sredstava za iskorišćavanje prirodnih bogatstava nastaju određeni problemi u vezi sa činjenicom, da prirodna bogatstva nisu neiscrpna i da se prekomernim iskorišćavanjem rudnog bogatstva, šuma, voda i drugih prirodnih izvora u znatnoj meri osiromašuje životna sredina. Usled naglog porasta broja stanovnika na zemlji i ubrzanog razvoja industrijalizacije i tehničke civilizacije dolazi do promena i u karakteru biosfere, i to u većoj meri nego ikad ranije.

Usled nekontrolisanog razvoja savremene tehnologije, pa može se reći i kao posledica zloupotrebe tehničke civilizacije, kao i usled populacione eksplozije, odnosno usled zaostajanja proizvodnih odnosa u razvijenim zemljama (na Zapadu) doveli su do nastanka krize životne sredine. Ekološka kriza, ima prema tome, dublje korene, jer je nastala uglavnom kao posledica strukturalne krize društva. Nekontrolisana industrijalizacija i ekonomski rast, trka u naoružanju, rasnna segregacija, razne vrste diskriminacije, nekontrolisano povećanje broja stanovnika na svetu i dr. doveli su do zaostajanja proizvodnih odnosa i stanja duboke krize životne sredine. Na taj način su poremećeni odnosi čoveka i prirode, tako da su između čoveka i njegove sredine nastale nepomerljive protivurečnosti.

3. U vezi sa rešavanjem krize životne sredine postoje više različitih predloga, i to: a) zaustavljanje tehnološkog i ekonomskog rasta (nulti rast); b) preduzimanje odgovarajućih mera u cilju otklanjanja štetnih posledica nekontrolisanog tehnološkog i ekonomskog razvoja, bez unošenja ikakvih promena u društvenim odnosima; c) ostvarivanje društvenog uređenja u kome neće dolaziti do protivurečnosti u odnosima društva i životne sredine.

U vezi sa zaustavljanjem tehnološkog i ekonomskog rasta ima više predloga. Najpre se može navesti predlog grupe od 33 uglednih naučnih radnika (1972 godine) koja je objavljala plan za preživljavanje (blue print for survival). Ova grupa predlaže zaustavljanje porasta stanovništva, koje se poslednjih godina zastrašujućim tempom umnožava. Dalje ova grupa predviđa da će za 30 i 40 godina mnoge sirovinske rezerve biti iscrpljene. Ako se ne preduzmu ozbiljne mere koje će zaustaviti tehnološki i ekonomski rast, kao i populacionu eksploziju, nastupiće ekološka kriza koja će dovesti do teških socijalnih kriza, gladi, ratova i sl.³⁾

Do istih zaključaka došao je i Denis Medous sa Državnog univerziteta u Njujorku, koji je vršio proučavanja na zahtev „Rimskog kluba“. Svoje rezultate istraživanja D. Medous izložio je u knjizi The limits to growth.⁴⁾ Zaključci navedenog istraživanja su bili sledeći:

a) Ako se sadašnji trend rasta populacije, industrijalizacije, zagađivanja životne sredine i iscrpljivanja resursa nastavi bez ikakvih

³⁾ Vidi o tome: „Ecologist“, časopis od januara 1972 godine, S. Lukač: »Nin« od 14. januara 1973 godine; Dr M. Pečulić: „Socijalizam“, br. 5/73, str. 560 i dalje. B. Krstić: »Socijalizam«, br. 3/74, str. 197.

⁴⁾ Denis Medous: The limits of growth; jugoslovenski prevod »Granice rata«, Zagreb; 1974 godine.

promena, granice rasta na našoj planeti biće dostignute negde u okviru sledećih sto godina.

b) Mogućno je promeniti trend rasta i postaviti uslov ekološke i ekonomski stabilnosti koja bi dugo mogla da se održava u budućnosti. Granice rasta se nalaze u globalnoj ravnoteži između populacije (broja stanovnika) i kapitala (industrija, poljoprivreda i usluge zajedno).

Razume se da bi ovu ravnotežu morala svaka pojedina država da posebno ustanovi *svojim pravnim normama i da pravnim normama odnosno primenom sankcija održava tu ravnotežu*.

Navedenim predlozima o nultom rastu odlučno su se suprotstavili predstavnici zemalja u razvoju ističući, da su zaključci i analize o kojima je ovde reč, zasnovani na zakonima političke ekonomije kapitalizma, dok je veliki broj zemalja u razvoju svoj razvoj usmerio u pravcu socijalističke izgradnje zemlje. Istiće se i težnja navedenih naučnika da se zadrži status quo u svetu, a posebno u kapitalističkim zemljama. Predstavnici zemalja u razvoju isticali su, da se ključ za razrešenje problema životne sredine nalazi u drukčijoj preraspodeli svetskog bogatstva, u suzbijanju eksploracije, kao i u uspostavljanju ravnopravnosti između razvijenih i nerazvijenih naroda.

Najveći broj zemalja je prihvatio drugu alternativu koja se sastoji u preduzimanju odgovarajućih mera, prvenstveno mera pravnog karaktera, u cilju korigovanja tekućeg razvoja, tj. mera za zaštitu životne sredine, ali bez unošenja promena u društvene odnose koje su sada vladajuće u tim zemljama.

Smatra se međutim, da predložene koncepcije i predlozi koji se sastoje u zaustavljanje ekonomskog i tehnološkog razvoja, odnosno u preduzimanju odgovarajućih mera u okviru postojećeg društvenog sistema, ne mogu da reše krizu životne sredine i da otklone protivurečnosti između čoveka i njegove sredine. Ovo zbog toga, što suština rešavanja krize životne sredine nije samo u zaštiti životne sredine, već i otklanjanju protivurečnosti između razvijenih proizvodnih snaga i zaostalih produkcionih odnosa i u stvaranju takvog društvenog sistema u kome će se odnosi između čoveka i životne sredine razvijati harmonično. Prema tome, protivurečnosti koje postoje danas između čoveka i njegove sredine mogu se ukloniti samo u okviru drukčijeg društvenog sistema, tj. u okviru socijalističkog uređenja.

I. PRAVNO REGULISANJE PROSTORNOG UREĐENJA

Ljudi žive u prostoru, zbog čega planiranje i uređivanje prostora nesumnjivo ima uticaja na njih. U našoj zemlji uređivanje prostora vrši se pre svega društvenim planovima, a zatim i odgovarajućim prostornim planovima, urbanističkim planovima, vodoprivrednim osnovama, šumsko-privrednim osnovama, saobraćajnim osnovama, programima stambene izgradnje, kao i planovima opštenarodne obrane. Navedeni planovi odnosno osnovi o kojima je ovde reč izrađuju se na osnovu *odgovarajućih pravnih normi* sadržanih u saveznim, republičkim odnosno pokrajinskim zakonima i propisima drugih duštveno-političkih jedinica.

Načelne odredbe o društvenom planiranju sadržane su u saveznom Zakonu o osnovama sistema društvenog planiranja i Društvenom planu Jugoslavije („Službeni list SFRJ”, br. 6/76).

Društvenim planiranjem u samoupravnim organizacijama i zajednicama, kao i u društveno-političkim zajednicama radnička klase i svi radni ljudi obezbeđuju: a) ekonomsku i društvenu kontrolu nad celinom društvene reprodukcije i uslovima, sredstvima i rezultatima rada; b) usklađivanje odnosa u razvoju privrede i društva i materijalnih proporcija u ukupnoj društvenoj reprodukciji i u njenim pojedinim delovima, savlađivanje stihiskog delovanja tržišta i neravnomernost u razvitku, u uslovima rada i sticanje dohotka — radi stvaranja najpovoljnijih uslova za razvoj proizvodnih snaga društva i produktivnosti rada, za stalno poboljšavanje materijalnih i drugih uslova života i rada; c) usklađivanje i usmeravanje međusobnih društveno-ekonomskih, socijalnih i drugih samoupravnih odnosa i interesa radnih ljudi odnosno pojedinih delova udruženog rada.

Republike i pokrajine donele su svoje zakone o društvenom planiranju (na primer Zakon SR Srbije objavljen je u Službenom glasniku SRS” br. 18/80 i 55/80). Zakonom SR Srbije o društvenom planiranju pored ostalog se predviđa da samoupravne organizacije i zajednice, međuopštinske regionalne zajednice i društveno-političke zajednice donose: a) srednjoročne planove; b) dugoročne planove; c) prostorne planove.

Srednjoročni plan je osnovani plan ekonomskog i društvenog razvoja i donosi se za period od pet godina.

Dugoročni plan predstavlja dugoročnije sagledavanje mogućnosti društveno-ekonomskog razvoja i služi kao polazna osnova i opšta orientacija za utvrđivanje srednjoročnog plana i za ponašanje svih nosilaca društvenog planiranja, a donosi se za period od 10 i više godina.

Prostornim planovima smatraju se, saglasno zakonu, planski dokumenti kojima se u jedinstvenom postupku društvenog planiranja na odgovarajući način izražavaju ciljevi i zadaci u društveno-ekonomskom razvoju na određenom prostoru. Ovi planovi su dugoročni, a sprovode se srednjoročnim planovima.

Samoupravne organizacije i zajednice donose godišnje programe za ostvarivanje srednjoročnih planova. Društveno-političke zajednice i međuopštinske regionalne zajednice donose godišnje rezolucije o politici ostvarivanja srednjoročnog plana.

Daljim odredbama zakona se reguliše detaljno sadržina dugoročnih planova samoupravnih organizacija i zajednica i društveno-političkih zajednica, sadržina srednjoročnih planova kao i sadržina prostornih planova.

Prostornim planom se naročito utvrđuju kriterijumi u vezi sa uređenjem, organizacijom i korišćenje prostora; namenom i korišćenjem zemljišta; upotrebom vode, zaštitom vode od zagadživanja i zaštitom od štetnog dejstva voda; racionalnom izgradnjom mreže infrastrukture; razmeštanjem objekata privrednih i društvenih delatnosti; izgradnjom industrijskih i stambenih celina; uređenjem područja sa posebnom namenom; zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine; zaštitom i korišćenjem kulturnih dobara.

Detaljnije odredbe o planiranju i uređenju prostora sadržane su u republičkim odnosno pokrajinskim zakonima (na primer, zakon SR Srbije o planiranju i uređenju prostora — „Službeni glasnik SRS”, broj 19/74).

Planiranjem i uređenjem prostora predviđa se i ostvaruje racionalna organizacija prostora i mreža naselja i usmerava izgradnja i uređenje naseljenih mesta i širih prostornih celina, u skladu sa politikom društveno-ekonomskog razvoja, a u cilju unapređenja materijalne osnove udruženog rada i opštih uslova za život i rad ljudi. U procesu planiranja i uređenja prostora mora se voditi računa o očuvanju, unapređenju i zaštiti prirodnih i stvorenih vrednosti životne sredine, kao i o zaštiti od elementarnih nepogoda i zaštiti koja je od interesa za opštenarodnu odbranu.

Za šire i uže teritorijalne celine izrađuju se i donose sledeći prostorni planovi: a) prostorni plan Republike; b) regionalni prostorni plan; c) prostorni plan opštine; d) prostorni plan područja sa posebnom namenom.

Za naseljena mesta (gradovi, naselja gradskog karaktera sela i druga naselja) izrađuju se i donose urbanistički planovi.

Navedenim zakonom detaljno se navodi sadržina pojedinih prostornih planova o kojima je ovde reč.

Urbanistički plan sastoji se od: generalnog urbanističkog plana i detaljnih urbanističkih planova.

Gradovi i naselja gradskog karaktera, nova stambena, industrijska, turistička i banjska naselja koja se podižu izvan gradova i naselja gradskog karaktera i naseljena mesta u kojima se nalaze sedište opštine, moraju imati generalni urbanistički plan.

Za manje naseljena mesta, o kojima je ovde reč, urbanistički plan može se raditi i doneti tako da ujedno sadrži elemente generalnog i detaljnog urbanističkog plana.

Ostala naseljena mesta moraju imati urbanistički plan sa pojedinim i osnovnim elementima sadržaja koji odgovaraju potrebama izgradnje i uređenja mesta ili urbanističko-uređajnu osnovu sadržanu u prostornom planu uopšte. Daljim odredbama zakona reguliše se sadržina generalnog urbanističkog plana i detaljnih urbanističkih planova, izradu i donošenje planova i druga pitanja od značaja za izradu ovih planova.

Uređenje prostora i naseljenih mesta određuje se sprovođenjem prostornih odnosno urbanističkih planova, kao i primenom drugih propisa i mera od značaja za tu delatnost. Prostorni odnosno urbanistički planovi sprovode se etapno, po prioritetima i dinamici koji se uskladjuju sa srednjorčnim planovima društveno-ekonomskog razvoja.

Republičkim odnosno pokrajinskim zakonima o šumama pored ostalog predviđa se i obaveza izrade šumsko-privrednih osnova. Na primer Zakonom SR Srbije o šumama („Službeni glasnik SRS” br. 12/82) najpre se predviđa da se šumama u društvenoj svojini koje su obuhvaćene šumsko-privrednim područjem, gazduje se na osnovu opštih i posebnih šumske privredne osnove. Zakonom se određuje sadržina opšte šumske privredne osnove, kao i posebnih šumsko-privrednih osnova. Opšte i posebne šumske privredne osnove donose organizacije

koje gazduju šumama u društvenoj svojini, s tim što opštu šumsko-pri-vrednu osnovu potvrđuje Skupština SR Srbije. Posebnu šumsko-pri-vrednu osnovu potvrđuje odlukom skupština opštine na predlog stručne komisije.

Planiranje voda ostvaruje se vodoprivrednim osnovama koje se regulišu odgovarajućim republičkim odnosno pokrajinskim zakonima o vodama (na primer Zakon SR Srbije o vodama objavljen ju u „Službenom glasniku SRS”, br. 33/75, 53/75, 18/76, 27/70, 14/77).

Vodoprivredne osnove donete su za sliv područja Vardara i kana-
la Dunav—Tisa—Dunav, a u izradi su za sliv područja Morave i Save.
Vodoprivredna osnova Jugoslavije predviđena je pak Rezolucijom Sa-
vezne skupštine, ali još nije izrađena.

Istiće se da planiranje uređenja voda, naročito vodosnabdevanja u naseljima predstavlja deo urbanističkih planova, a planiranje uređe-
nja slivova postaje jedna od osnovnih komponenata planiranja prosto-
rnog uređenja. Usklađivanje vodoprivrednih osnova sa društvenim, pro-
stornim i urbanističkim planovima ne ostvaruje se na zadovoljavajući
način⁵⁾.

Saobraćajne osnove regulisane su pojedinim zakonima republika i pokrajina. Naprimer, pojedine republike i pokrajine donele su zakon o železnici, zakon o PTT saobraćaju i dr. Međutim, i Federacija je do-
nela pojedine zakone kojima se uređuju pitanja sobraćaja, kao što je Zakon o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi („Službeni list SFRJ” br. 22/77), Zakon o osnovama sistema veza („Službeni list SFRJ”, br. 24/74) i dr.

Zakonom o opštenarodnoj odbrani („Službeni list SFRJ”, br. 21/82) pored ostalog se predviđa da se planiranjem opštenarodne od-
brane, kao sastavnim delom društvenog planiranja, stvaraju materijalni i drugi uslovi za ostvarivanje prava i dužnosti radnih ljudi i građana, samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih i drugih društvenih organizacija i društveno-političkih zajednica za njihovo akti-
vno i neposredno učešće u organizovanju, pripremanju i ostvarivanju opštenarodne odbrane za stalno jačanje odbrambene samozaštitne orga-
nizovanosti društva, kao i za efikasnu odbranu zemlje u svim uslovima (čl. 200). U daljim odredbama navedenog zakona utvrđuju se pojedini elementi i podaci koji moraju da sadrže planovi opštenarodne odbrane.

Prostorno planiranje, kao sastavni deo borbe za očuvanje čovekove okoline, svakako da je od značajnog uticaja na demografski razvoj.

II PRAVNO NORMIRANJE REGIONALNOG RAZVOJA

1. U celom svetu zapaža se pojava da stanovništvo migrira iz nedovoljno razvijenih područja u razvijena, a naročito u gradove. U Jugoslaviji se zapaža da intezivan proces urbanizacije i industrijalizacije uslovljava koncentraciju stanovništva u velikim centrima i po „osama razvoja” (Sava, Dunav, Bosna, Morava), kao i postepeno iseljavanje seoskih, a naročito brdsko planinskih područja, što je sa stanovišta

⁵⁾ Čovekova sredina i prostorno uređenje u Jugoslaviji, str. 18.

ravnoteženijeg razvoja prostora i odbrane izrazito nepovoljan proces. Prema tome, zapaža se da je favoriziranjem najvećih gradskih centara zamaren velikim delom razvoj srednjih i manjih gradova (izuzimajući u prvom redu SR Sloveniju i SAP Vojvodinu), i to više po udelu gradskog stanovništva, a manje po rasporedu ukupnog stanovništva u mreži naselja.

Ovakav trend neizbežno prati pojava napuštanja pojedinih delova teritorije. Konstatiše se da je u 1971. godini bilo 134 emigracione opštine bez gradskog stanovništva.

Međutim u Sloveniji i Vojvodini naročito je značajno zajedničko obeležje da su znatno smanjene migracije u gradove, a utoliko više intenzivirane dezagrarizacija i urbanizacija sela. Zapaža se i to da u Sloveniji postoji izrazita usitnjenost sela, a u Vojvodini, suprotno tome, ukrupnjenost sela. Ove pojave u Sloveniji dale su vrlo povoljne rezultate.⁶⁾

Konstatiše se da stanovništvo u nedovoljno razvijenim područjima ima znatno veći prirodni priraštaj od proseka zemlje iako se stopa priraštaja za razdoblje 1953—1975. godine u pojedinim nerazvijenim područjima znatno smanjuje. Ove pojave u vidu prethodnih koncentracija aktivnosti, stanovništva i saobraćaja na jednim područjima, a „istraživanje” drugih područja svakako da negativno utiču na vrednosti čovekove sredine i uslove življjenja i na jednim i na drugim područjima. Koncentracija aktivnosti u pojedine centre dovela je do privredne polarizacije i time uvećala regionalne razlike. Tako 40,5% nedovoljno razvijene teritorije Jugoslavije na kojoj živi 29,4% stanovništva, ostvaruje samo 16,5% ukupnog nacionalnog dohotka zemlje⁷⁾.

Prema tome, u našoj zemlji prisutan je problem napuštanja zemljišta u pojedinim krajevima, što je posledica deagrarizacije i urbanizacije, a posebno u nerazvijenim brdsko-planinskim predelima. Pri tome čitava manja naselja ostaju bez poljoprivrednog stanovništva, ili samo sa stariim licima koja više nisu u stanju da privređuju, a zemljište se zapušta i kao biološki i kao proizvodni faktor.

U vezi sa regionalnim razvojem konstatiše se i nesrazmerni rast prigradskih naselja (Čovekova sredina i prostorno uređenje, str. 82). Ovaj razvoj je pretežno posledica mehaničkog priraštaja stanovništva, ali i drugih uzroka, kao što su napuštanje stambenih četvrti u centralnim gradskim zonama usled razvoja poslovnih delatnosti u centru i napuštanje centra zbog degradacije životne sredine i pomeranje stanovništva iz centra ka periferiji grada.

Zapaženo je da se izgradnja seoskih naselja vrši po pravilu neplanski. Najvećim delom do neplanske gradnje dolazi usled migracije radne snage sa sela u gradove i nedostatka materijalne osnove da se u prostoru i vremenu usklade narasle potrebe i interesi pojedinačnih i društvenih investitora (cit. delo, str. 85).

U vezi sa neplanskim regionalnim razvojem konstatiše se da se time izazivaju vrlo nepovoljne posledice. Konstatiše se da je životna sredina u urbanim aglomeracijama danas najviše ugrožena povećanom

⁶⁾ Čovekova sredina i prostorno uređenje u Jugoslaviji, str. 15.

⁷⁾ Čovekova sredina i prostorno uređenje u Jugoslaviji, str. 32 i 33.

količinom motornog saobraćaja, mestimično preteranošću izgrađenosti zemljišta, nedovoljno komunalnom opremljenosti zemljišta u odnosu na gustinu naseljenosti, nepromišljenom izgradnjom i izborom lokacije industrijskih, uslužnih i saobraćajnih postrojenja i neispravnim ponašanjem radnih ljudi u njima sa gledišta zaštite životne sedine. Pogoršanje životne sredine u urbanim aglomeracijama posledica je i povećanog motornog saobraćaja. Sem toga preterana gustina izgrađenosti i naseљenosti pogoršava životnu sredinu u gradovima ukoliko onemogućava higijenski minimum slobodnih i ozeljenjenih površina po stanovniku. Konstatuje se i to, da je u mnogim regionima proces urbanizacije još u početnoj fazi. Samo u polovini regiona u Srbiji svi gradovi imaju dovoljno terena za pravilan razvoj.

Navedeni kriterijumi i fizički pokazatelji kvaliteta životne sredine ukazuju na evidentne pojave pogoršanja životne sredine u urbanim aglomeracijama Srbije, a to je posledica njihovog stihjnog razvoja.⁸⁾

3. U vezi sa pravnim regulisanjem regionalnog razvoja izneli bi jedan primer iz prakse Sjedinjenih Američkih Država. Radi se o regionu Apalači.

Region Apalači je planinski lanac u dužini oko 1.500 km i širini oko 300 km. Broj stanovnika u tom regionu iznosi oko 18 miliona. Region Apalači obuhvata delove 13 federalnih jedinica SAD.

Region Apalači sadrži vrlo značajne ugljene basene SAD i nekoliko centara crne metalurgije. Međutim, stanovništvo u tom regionu je živelo u velikom siromaštvu. Vršena je preterana seča šuma, što je dovodilo zemljište u stanje erozije. Eksploracija uglja je vršena na površinskim kopovima, što je pejsaž činilo opustošenim i haotičnim. Reke, potoci i zemlja bili su zagađeni kiselinama nastalim iz rudnika, koje su ubijale biljni i životinjski svet.

Javna investiranja u škole, javne službe i puteve bila su zanemarena. 43% stanovnika živelo je na selu. Nivo nacionalnog dohotka bio je za 30% niži od prosečnog američkog. Nezaposlenost je bila velika — dvostruko veća nego prosečna u Americi. Nepismenost je bila u velikom procentu. Region je zaostajao.

Usled svih ovih nepovoljnih okolnosti zapažala se velika migracija stanovništva iz regiona Apalači u druga razvijena područja. Broj stanovnika se svake godine smanjivao.

Stanovnici su, prema tome, bili eksplorisani, kao i priroda. To je bilo ostrvo siromaštva, a u središtu izobilja, jer su drugi delovi ovih 13 država imali visok standard.

1960. godine pod predsedništvom Kenedija, administracija SAD počela je da se bavi regionom Apalači. Godine 1965. donet je zakon kojim je obrazovana zajednička komisija Federacije i 13 država. Tim zakonom je predviđen i program rada za sedam godina. Bilo je predviđeno: a) izgradnja putne mreže, (autoputeva i lokalnih puteva); b) izgradnja bolnica i zdravstvenih centara; c) zaštita zemlje od erozije; d) pošumljavanje; e) zaštita voda i uopšte zaštita životne sredine; f) izgradnja stanova; g) otvaranje napuštenih rudnika, gašenje požara u

⁸⁾ Vladimir Bjelikov: Međuzavisnost razvoja naselja Srbije i kvaliteta životne sredine u njima — hipoteze i smerovi potrebnih istraživanja (Čovek, društvo, životna sredina; SANU; Beograd; 1981 godine, str. 254 i dalje).

napuštenim rudnicima; i) izgradnja industrije; j) izgradnja škola, javnih biblioteka; k) izgradnja aerodroma i drugih oblika infrastrukture.

Za sedam godina je utrošeno oko 6-7 milijardi dolara (do 1973. godine). Za tih sedam godina su postignuti značajni rezultati: izgrađeno je oko 4.000 kilometara autoputeva i oko 2.000 kilometara lokalnih puteva; smanjena je nezaposlenost; zaustavljena je migracija iz ovog regiona tako da se stanovništvo za nekoliko godina znatno uvećalo; povećao se znatno nacionalni dohodak po glavi stanovnika.

Zakon je produžen još za 8 godina do kraja 1981. godine. Tim novim zakonom predviđena su još veća ulaganja u regionima Apalači.

S obzirom da se ovo dešava u Sjedinjenim Američkim Državama svakako da je najveću korist izvukao kapital, koji je bio oslobođen poreskih i drugih dažbina, a koji je bio uložen u industriju i rudarstvo u regionu Apalači. Međutim nesumljivo je, da je pomenuti zakon o uspostavljanju posebnog režima za region Apalače imao i puno pozitivne rezultate u odnosu na stanovništvo koje naseljava region Apalači⁹⁾.

4. Problemu regionalnog razvoja je u SR Srbiji poklonjena posebna pažnja donošenjem zakona o osnivanju međuopštinskih regionalnih zajedница. U SR Srbiji postoji 8 međuopštinskih regionalnih zajedница. Cilj je osnivanja međuopštinskih regionalnih zajedница da se unapređuju tokovi ukupnog razvoja i sprečavaju sve vrste zatvaranja. To treba da omogući bolje usmeravanje ukupnog razvoja privrede, posebno infrastrukture i društvenih delatnosti, što je naročito značajno zbog donošenja društvenih planova a naročito društvenog plana republike. Osnivanje međuopštinskih regionalnih zajedница treba da da nov podstrek za razvoj nerazvijenih područja i da omogući razvijanje i saradnju u okviru regiona, a isto tako predstavlja i obavezu Republike da nalazi nova rešenja i da sa svoje strane još više doprinose bržem razvoju nerazvijenih područja i ukupnom smanjenju razlika, koje postoje između pojedinih opština.

Međuopštinske regionalne zajednice treba da igraju ulogu i na području prostornog planiranja, jer se sve više zapaža potreba za njihovo što bolje vezivanje sa saobraćajnom, energetskom i drugom međunaseljskom infrastrukturom.

Međuopštinske regionalne zajednice treba da doprinesu i takozvanoj demetropolizaciji u našem društvu. Naime, tu demetropolizaciju kao pojavu osamostaljivanja od nekadašnjih tradicionalnih centara ne treba vezivati samo za kulturu, već i za druge delatnosti društvenog karaktera.

Istiće se i zahtev da regionalni razvoj nesme da vodi u autarhiju, ne sme da dolazi do regionalnog zatvaranja u pojedine regionalne prostore. Taj regionalni razvoj mora se optimalno uskladiti sa zakonomernim potrebama ubrzane integracije jugoslovenske zajednice. U okviru prostornog planiranja naročito treba da dođe do izražaja izgradnja ma-

⁹⁾ Paul Romus: *La politique régionale des Etats Unies d'Amérique*. Editions de l' Université de Bruxelles; 1974.

Monroe Newman: *The Political Economy of Appalachia*; Lexington Books; Massachusetts; Toronto—London, 1972.

Williams K. Brussat: *The Administrative Aspect of Regionalism whithin the United States of America* (referat podnet na Kongresu u Mexico — city, 1974).

gistrale infrastrukture, i to pre svega u sferi saobraćaja i komunikacije, a isto tako i na području energetike, vodoprivrede i td. Glavni pravci delatnosti koji se razvijaju u okviru regiona su predodređeni u velikoj meri geografskim i političkim razlozima.

Smatra se da se kao jedan od najkrupnijih rezultata regionalnog zajedništva sastoji u usaglašavanju raznih interesa opština udruženih u regionalnu zajednicu, a to je omogućilo da i stavovi najmanjih opština dođu do izražaja, čime su bitno smanjene mogućnosti za bilo kakvo nametanje, bez samoupravnog dogovaranja, „stavova odozgo”, što je ranije predstavljalo osnovni vid ispoljavanja republičkog centralizma.

Međutim, iako je jedan od osnovnih ciljeva osnivanja međuopštinskih regionalnih zajednica intenzivniji razvoj nedovoljno razvijenih područja, ipak izgleda da taj cilj nije ostvaren. Zapaža se da se uglavnom razvijaju najpre centri regiona, a zatim sedišta opština, dok se sela i druga naselja u nedovoljno razvijenim opštinskim ispražnjavaju. Na primer, u uzanom koridoru Južno-moravskog regiona, koji se proteže u dolinama niz reke i zahvata osam % od ukupnih površina, smešteno je 39% naselja i 52% stanovništva regiona. Nasuprot tome u visinskom zaledu koje pokriva 75% površina nalazi se 54% naselja i svega 34% stanovništva regiona. Gustina naseljenosti u koridoru dostiže 583, a u zaledu samo 33 stanovnika po jednom kvadratnom kilometru. Gotovo sva privredna delatnost spustila se u koridor, dok je zalede gotovo ogoljeno. Veliki nesklad u demografskim, privrednim i životnim prilikama predstavlja snažan osnov za dalje pražnjenje zaleda i prenaseljavanje koridora.¹⁰⁾

Navedena zapažanja navode na zaključak, da pored sadašnje regionalizacije koja se vrši u SR Srbiji u vidu međuopštinskih regionalnih zajednica, treba pokušati i sa drugim oblicima regionalizacije. Naime pored navedene regionalne zajednice mogao bi se primeniti sistem regionalnih zajednica koji već uspešno funkcionišu u nekim stranim zemljama. Pre svega u federativnim državama postoji mogućnost da se od delova pojedinih saveznih država, za koje se tvrdi da ti delovi zaostaju u svom privrednom, društvenom i kulturnom razvoju, obrazuju posebni regioni za koje bi se obrazovala posebna sredstva (posebni fondovi), koja bi bila namenjena za brži privredni razvoj tih područja.

Isto tako postoji mogućnost, na primer, u našoj zemlji (na primer u Srbiji) da se obrazuju regioni od delova područja koji obuhvataju pojedine opštine ili delova opština koji zaostaju u svom privrednom, društvenom i kulturnom razvoju, za koje bi se stvorili posebni fondovi, sa ciljem za njihov brži privredni, društveni i kulturni razvoj. Prema tome, regioni ne bi bili obrazovani na čitavoj teritoriji republika, već samo za nedovoljno razvijene područja, a takođe i za prigranična područja. Na taj način bi se u većoj meri postigla svrha koja inače postoji i pri osnivanju međuopštinskih regionalnih zajednica.

III — PRAVNO REGULISANJE PLANIRANJA PORODICE

Planiranje pordoice u jugoslovenskom pravu regulisano je sa više različitih opštih pravnih akata. Pre svega u 1969. godini doneta je

¹⁰⁾ Dugoročni razvoj Južnomoravskog regiona; Ekonomski institut; Beograd; 1978 godine (navedeno, prema M. Macura: Čovek, društvo, životna sredina, str. 163)

Rezolucija Savezne narodne skupštine o planiranju porodice („Službeni list SFRJ”, br. 20/69). U Rezoluciji se najpre naglašava da je ostvarivanje mogućnosti roditelja da sami određuju broj dece i razmak između porođaja jedno od osnovnih ljudskih prava i dužnosti. Ostvarivanje tog ljudskog prava podrazumeva da društvo roditeljima obezbeđuje uslove za sticanje znanja i stavlja na raspolaganje sredstva da planiraju svoju porodicu, kako bi pre začeća deteta bili u mogućnosti da odlučuju o broju dece i razmaku između porođaja. Prema tome, promjenjen položaj žene u društvu menja i strukturu porodice i porodične odnose, što bitno utiče na ostvarivanje ženine funkcije materinstva. Jedan od vido-va tih promena je i smanjeće rađanja, kao i smanjenje smrtnosti odojčadi. S druge strane veličina porodice sve je više povezana za ostvarivanje želje za humanijim životom i sastavni je deo nastojanja ljudi za bolji životni standard.

Planiranje porodice kao trajni ljudski i društveni napor u svojoj savremenoj primeni obezbeđuje veoma značajne socijalne, zdravstvene, ekonomске, političke i druge prednosti. Ostvarivanje stavova društva o planiranju porodice i regulisanju uslova za sprovođenje društvene politike u ovoj oblasti predpostavlja aktivnu ulogu i određene obaveze društvenih službi, naučnih institucija, društvenih organizacija i drugih organizacija, udruženja i ustanova.

U skladu sa navedenom Rezolucijom Savezna narodna skupština donela je i Opšti zakon o prekidu trudnoće („Službeni list SFRJ”, 20/69). S obzirom na karakter opštег zakona da opšti zakon sadrži samo opšta načela za donošenje republičkih i pokrajinskih zakona, i da se opšti zakon ne može neposredno primenjivati, to je trebalo da republike i pokrajine donešu svoje zakone na osnovu tog opštег zakona. Međutim, samo su dve republike i obe pokrajine donele svoje zakone na osnovu pomenutog opštег zakona o prekidu trudnoće. To su Srbija (donela je zakon — 45/70 i 28/77), SR Bosna i Hercegovina (donela je zakon 23/70), SAP Kosovo (donela je zakon — 37/72) i SAP Vojvodina (donela je zakon — 26/72).

Ustav SFRJ iz 1974. godine predviđao je načelo prema kome je pravo čoveka da slobodno odlučje o rađanju dece, s tim da se ovo pravo može ograničiti samo radi zaštite zdravlja (član 191). Identične odredbe sadrže i ustavi republika i pokrajina. Treba konstatovati da je ovo pravo građana da slobodno odlučuju o rađanju dece odnosno o planiranju porodice prvi put uneto u Ustav SFRJ odnosno u republički i pokrajinski ustaw iz 1974. godine.

Republički zakoni o braku i porodičnim odnosima npr. zakon SR Srbije — 22/80) sadrže takođe odredbe o svim licima koja su sposobna za rasuđivanje da slobodno odlučuju o rađanju dece.

U toku 1977 i 1978. godine doneti su i novi zakoni republika i i pokrajina o prekidu trudnoće¹¹⁾.

¹¹⁾ *SR Makedonija:* Zakon za prekinuvanje na bremenosta — prečišćen teks (br. 19/77);

SR Slovenija: Zakon o zdravstvenih ukrepih pri uresničevanju pravice do svobodnega odločenja o rođstvu otrok (br. 11/77);

SR Srbija: Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće (br. 26/77);

SR Bosna i Hercegovina: Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće (br. 29/77);

Zakonom o uslovima i postupku za prekid trudnoće SR Srbije najpre reguliše se materija o prekidu trudnoće, zatim o komisijama za odobravanje prekida trudnoće, sastavu i nadležnosti komisije, postupku za prekid trudnoće pred komisijama, o zdravstvenim organizacijama udruženog rada u kojima se može vršiti prekid trudnoće. Zakon sadrži i kaznene odredbe, kao i ovlašćenja za donošenje bližih propisa za izvršenje ovoga zakona.

Zakonom je najpre regulisano pitanje prekida trudnoće do na vršenih deset nedelja od dana začeća. U odredbama koje regulišu ovu vrstu prekida trudnoće navodi se kako trudna žena koja želi da prekine trudnoću treba da se obrati odgovarajućem lekaru specijalisti, zatim se navode dužnosti lekara specijaliste, a postoji odredba o tome da se prekid trudnoće ne može izvršiti kada se utvrdi da bi se time teže narušilo zdravlje žene.

Posebne odredbe postoje o prekidu trudnoće posle isteka 10 nedelja od dana začeća.

Odredbe koje se odnose na komisije koje vrše odobravanje prekida trudnoće reguliše pitanje obrazovanja komisije, sastav komisije, kao i pitanje gde se odnosno pri kom organu se ove komisije (prvostepene i drugostepene) mogu obrazovati.

U odeljku koji reguliše postupak za prekid trudnoće pred komisijama je regulisan detaljnije postupak u vezi sa zahtevom trudne žene za prekid trudnoće. Zahtev se podnosi pismeno; uz zahtev se prilaže i odgovarajuće mišljenje lekara specijaliste; predviđa se mogućnost da sednici komisije može prisustvovati i trudna žena i njen bračni drug; rešenje prvostepene komisije saopštava se podnosiocu zahteva; predviđa se pravo žalbe drugostepenoj komisiji; o radu komisije vodi se zapisnik.

Poseban odeljak zakona posvećen je zdravstvenim organizacijama udruženog rada u kojima se može vršiti prekid trudnoće. U tim odredbama predviđaju se uslovi koje mora da ispunjava zdravstvena organizacija da bi se u njoj mogao vršiti prekid trudnoće.

U kaznenim odredbama predviđaju se novčane kazne do 20 hiljada dinara za zdravstvenu organizaciju udruženog rada ako učini neki od prekršaja koji se u zakonu nalazi.

Najzad, zakonom se Republički dekretarijat za zdravlje i socijalnu politiku ovlašćuje da donosi bliže propise:

- 1) o obrascima zapisnika i knjigama evidencije koje se vode u vezi sa prekidom trudnoće;
- 2) o radu komisija za prekid trudnoće;
- 3) o medicinskim uslovima koji se moraju ispuniti da pri vršenju prekida trudnoće ne dođe do neželjenih posledica i težeg narušavanja zdravlja žene.

SAP Vojvodina: Zakon o uslovima i postupku za odobrenje prekida trudnoće — prečišćen tekst (br. 26/78);

SR Crna Gora: Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće (29/79, 31/79, ispr.)

SAP KOSOVO: Zakon o uslovima i postupku za odobravanje prekida trudnoće (br. 47/77);

SR Hrvatska: Zakon o zdravstvenim merama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju dece (br. 18/78);

Sem odredaba o prekidu trudnoće u pojedinim republičkim odnosno pokrajinskim zakonima sadržane su i odredbe o sprečavanju neželjenog začeća, i to o *kontracepciji i sterilizaciji*.

Treba istaći da je već opšti zakon o prekidu trudnoće („Službeni list SFRJ“ br. 20/69) predviđao obavezu za socijalne vaspitno-obrazovne ustanove i druge organizacije da ukazuju ženama na prednosti primene sredstava i metoda *kontracepcije*.

Republički i pokrajinski zakoni doneti u 1977 i 1978. godini o regulisanju prekida trudnoće pored ostalog predviđaju i neke odredbe o pitanju kontracepcije. U pojedinim odredbama nekih republičkih zakona o prekidu trudnoće se uglavnom na posredan način reguliše i pitanje kontracepcije. Tako, na primer, u Zakonu Srbije, SAP Kosova i Vojvodine su predviđene odredbe koje omogućavaju zdravstvenoj organizaciji da vrši prekid trudnoće samo pod uslovom da takva zdravstvena organizacija ima u svom sastavu i savetovalište za planiranje porođaja. Treba dodati da Zakon SR Hrvatske predviđa i to da kontracepcija predstavlja oblik medicinske pomoći, kojim se u svrhu planiranja porodice privremeno sprečava neželjeno začeće. Građani u okviru zdravstvene zaštite ostvaruju pravo na upoznavanje sa metodama i prednostima planiranja porodice i sa značajnim posledicama primene metoda i sredstava za regulisanje vremena i broja porođaja i drugih oblika pomoći u vezi sa planiranjem porodice, kao i pravo da koriste sredstva za privremeno sprečavanje začeća, kao i na izbor tih sredstava.

Sterilizacija kao poseban medicinski zahvat kojim se trajno sprečava začeće nije predviđana u svim republičkim i pokrajinskim zakonima kojima se reguliše pitanje prekida trudnoće. Odredbe o sterilizaciji su sadržane samo u Zakonu SR Slovenije i Zakona SR Hrvatske. U tim zakonima se uglavnom predviđa da je sterilizacija dopuštena samo u pogledu lica koja su navršila 35 godina života, a u Zakonu SR Slovenije je predviđeno i to, da se ne sme vršiti sterilizacija lica koje je nesposobno za rasuđivanje. Izuzetno od navedenih pravila Zakon SR Slovenije dozvoljava sterilizaciju iz zdravstvenih razloga, u kojim slučajevima se ne primenjuju odredbe o ograničenju vezano za navršene godine i sposobnost za rasuđivanje.

Treba, međutim, zapaziti da oba zakona i SR Slovenije i SR Hrvatske sadrže odredbe prema kojima se sterilizacija može izvršiti samo na zahtev lica koje želi da se podvrgne sterilizaciji, što znači da se bez pristanka lica ne može izvršiti sterilizacija.

U oba zakona postoje detaljnije odredbe o postupku za vršenje sterilizacije, a zahtevu koji se podnosi prvostepenoj komisiji, o sastavu komisije o drugim pitanjima vezanim za odlučivanje komisije.

Izvesne odredbe o planiranju porodice sadržane su i u republičkim odnosno pokrajinskim zakonima o braku i porodičnim odnosima. Tako, na primer, u Zakonu SR Srbije o braku i porodičnim odnosima (22/80) najpre se predviđa obaveza društvene zajednice da politikom društvenog razvoja, kao i posebnim meraima u oblasti obrazovanja i vaspitanja, kulture, socijalne zaštite, dečje zaštite, zdravstvene zaštite i zdravstvenog prosvećivanja, socijalnim radom i drugim mera zaštite obezbeđuje uslove za ostvarivanje prava čoveka na slobodno odlu-



čivanje o rađanju dece, povoljne uslove za stupanje u brak i za zasnivanje porodice i za skladan zajednički život u braku i porodici (član 19).

Pored pravnog regulisanja planiranja porodice treba istaći da u nekim opštim aktima postoje i odredbe u vezi sa vođenjem tzv. *populacione politike*. Pod populacionom politikom uglavnom se podrazumevaju društveno-ekonomske mere koje na posredan način utiču na planiranje porodice, tj. na slobodno odlučivanje o rađanju dece. Neke odredbe o populacionoj politici sadržane su, na primer, u Društvenom planu Jugoslavije za period 1981 do 1985. godine (Službeni list SFRJ¹⁰, br. 17/81). U navedenom Društvenom planu pored ostalog se navodi: aktivna populaciona politika će se afirmisati kao sastavni deo ukupne politike dugoročnog razvoja i biće usmerena na stvaranje uslova za skladniji društveno-ekonomski razvoj, humanizaciju uslova života i uravnoteženje reprodukcije stanovništva u svim sredinama. Stvaraće se u svim područjima povoljniji obrazovni, zdravstveni, materijalni i kulturni uslovi života i rada koji će omogućiti aktivniji i veći društveni uticaj na pravce demografskih promena, uključujući i planiranje porodice.

U daljim odredbama pomenutog Društvenog plana se naglašava da će se pored ostalog usporiti transfer aktivnog poljoprivrednog stanovništva u nepoljoprivredne delatnosti. Stvaraće se takođe uslovi da organizacije udruženog rada iz privredno razvijenih područja podižu kapacitete u privredno nedovoljno razvijenim područjima, koje će omogućiti brži porast zaposlenosti i dohotka, a posebno u izrazito privredno nedovoljno razvijenoj SAP Kosovu (str. 421).

Kada se radi o materiji planiranja porodica treba navesti i odredbe republičkih i pokrajinskih krivičnih zakona koji inkriminišu nedozvoljeni pobačaj.

Sve navedene pravne norme o planiranju porodice treba da omoguće roditeljima da sami odlučuju o broju dece koju će imati kao i o razmaku između porođaja.

IV — PRAVNO REGULISANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Pravno regulisanje zaštite životne sredine nesumnjivo je od uticaja i na demografski razvitak. Pre svega стоји чинjenica da je nekontrolisani industrijski tehnološki razvoj doveo u mnogim zemljama do zagađivanja životne sredine, a naročito u urbanim sredinama i industrijskim naseljima. Poznato je, na primer, da je 1952. godine smog u Londonu uništio četiri hiljade ljudskih života. Iz Italije dolaze vesti da sumpordioksid iz smoga uništava skulpture, a drveće uništavaju izduvni gasovi automobila. Vazduh u gradovima je zagađen ne samo sumpordioksidom i drugim štetnim materijama, već i olovom koji se dodaje benzину. U našoj zemlji poznato je da postoji veoma velika zagađenja vazduha u Titovoj Mitrovici, u Boru i drugim pojedinih industrijskim naseljima.

Mnoge naše reke su veoma zagađene, tako da je na primer reka Lim u pojedinim vremenskim periodima toliko zagađena da je izvan kategorije; reka Sava mestimično ima vodu treće ili četvrte kategorije, i td.

Prema definiciji koju daje Japanski zakonodavac, zagađivanje sredine označava situaciju u kojoj je ljudskom zdravlju i životnoj sredini naneta šteta zagađivanjem vazduha i vode (uključuju promenu kvaliteta i drugih svojstava vode); isti pojam obuhvata i zagađivanje zemljišta, buku, vibracije, neprijatne i štetne mirise — kada su jačeg intenziteta i kada obuhvataju velika prostranstva, a rezultat su industrijske ili neke druge čovekove delatnosti^{12).}

Treba istaći da postoje i druge definicije pojma zagađenosti životne sredine.

Svakako da zagadenje čovekove sredine veoma nepovoljno utiče na zdravlje ljudi. Na primer, konstatuje se da je na sistematskim pregledima koje je obavljala Jugoslovenska narodna armija, ocenjujući psihofizičku kondiciju vojnika, utvrđeno da mladići iz urbanih sredina, gde je i najviši standard, lični i društveni, imaju i najslabiju psihofizičku kondiciju. Isto tako se konstatuje, da podaci zdravstvene službe pokazuju da je zdravlje ljudi u velikim gradovima i industrijskim centrima narušeno baš kao posledica zagadivanja životne sredine. Ima primera da u tim ugroženim sredinama i do 100% dece već u osnovnoj školi ima hronični bronhitis i neka druga oboljenja koja će ih prati čitavog života i uticati na njihovo življenje, njihovu radnu sposobnost, a to će se odražavati na opšti i društveni napredak i razvoj.⁽¹³⁾

U borbi za zaštitu životne sredine svakako da vrlo značajnu ulogu može imati i *pravo u vidu zakona drugih propisa*. Pri donošenju zakonodavnih normi mora se poći od načela da se pri izgradnji životne sredine moraju obezbediti takve garancije, koje će omogućiti njenu degradaciju. Zbog toga se ističe potreba da se putem zakonodavnih normi najpre mora obezbediti izgradnja nove životne sredine koja neće trpeti štetne posledice koje su do sada nastale usled tehnološkog razvoja, odnosno s druge strane mora se obezbediti asanacija stanja životne sredine, otkloniti posledice koje su nastale usled preduzimanja odgovarajućih mera, u cilju sprečavanja degradacije životne sredine. Prema tome, zakonodavne mere koje treba preduzeti ne mogu biti parcijalne i pojedinačne mere, već one moraju da imaju u vidu globalnu koncepciju razvoja društva i zaštite životne sredine, s tim da mere koje se budu preduzimale u cilju onemogućavanja nastalih štetnih posledica usled tehnološkog razvoja, moraju biti takođe uokvirene u sistem, koji će biti garantovan instrumentima i sredstvima, organima i organizacijama, putem kojih će moći da se takav sistem mera u potpunosti i realizuje.

U cilju zaštite životne sredine preduzimaju se kako preventivne, tako i represivne mere. Preventivne mere treba da preduprede štetna dejstva po životnoj sredini, a represivne mere se primenju u slučaju kada dođe do tih štetnih dejstava, s tim da se akteri tih štetnih dejstava moraju kazniti na zakonom predviđen način.

Postoji veći broj preventivnih mera koje se praktikuju zakonodavstvima pojedinih zemalja, pa i u jugoslovenskom pravu.

U jugoslovenskoj praksi predviđa se više vrsta sankcija u vidu represivnih mera i to:

¹²⁾ Dr Vida Čok, navedeni članak („Arhiv“, br. 1/73).

¹³⁾ Časopis »Čovek i životna sredina« br. 6/81, str. 5.

- a) kazne za prekršaje, ukoliko se radi o povredama pravnih propisa lakšeg karaktera;
- b) kazne koje se izriču po krivičnom zakonu i to kazna zatvora ili novčane kazne;
- c) prema privrednim ili drugim sličnim organizacijama mogu se izreći i kazne za privredne prestupke u vidu visokih novčanih kazni;
- d) kao građansko pravna sankcija predviđa se obaveza naknade štete

U daljem izlaganju daćemo kratak pregled jugoslovenskog zakonodavstva u vezi sa zaštitom životne sredine. U vezi sa razvojem zakonodavstva Jugoslavije o zaštiti prirode i uopšte životne sredine u periodu posle oslobođenja, mogu se razlikovati tri odvojena perioda:

a) U prvom periodu najpre je donet Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti DFJ (br. 54/65). U 1946. godini donet je Opšti zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti. U 1959. godini donet je nov Opšti zakon o zaštiti spomenika kulture, tako da je ovim zakonom bila regulisana samo problematika spomenika kulture a ne i prirodnih retkosti. U prvom periodu donet je Opšti zakon o šumama iz 1947. godine. U 1948. godini doneta je Uredba o upravljanju nacionalnim parkovima i na osnovu nje je u Jugoslaviji veći broj šumskih predela proglašen za nacionalne parkove. U republikama takođe je regulisano pitanje zaštite prirode odgovarajućim republičkim zakonima.

b) U drugom periodu koji počinje donošenjem Ustava SFRJ iz 1953. godine donet je nov Osnovni zakon o šumama; donet je nov Osnovni zakon o vodama iz 1965. godine. U godini 1966 i 1977. republice su donele i svoje zakone o vodama. Osnovni zakon o rudarstvu donet je 1966. godine, a Osnovni zakon o iskorišćavanju poljoprivrednih zemljišta iz 1966 godine reguliše pitanje obrađivanja poljoprivrednog zemljišta i mera agrotehničkog i drugog karaktera koje se preduzimaju u vezi s tim. U 1965. godini donet je i Osnovni zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja, kao i neki drugi zakoni.

c) Treći period o razvoju zakonodavstva o zaštiti životne sredine uglavnom počinje usvajanjem Ustavnih amandmana iz 1971. godine, odnosno donošenjem Ustava SFRJ iz 1964. godine, s obzirom na činjenicu da je na republice odnosno pokrajine uglavnom preneta nadležnost za donošenje svih zakona u vezi sa zaštitom životne sredine. Federacija je za sebe zadržala samo pravo „da uređuje zaštitu i unapređivanje covekove sredine koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu.“ (član 281, tač. 10 Ustava SFRJ).

U trećem periodu u vezi sa zaštitom voda najpre je donet savezni Zakon o međurepubličkim i međudržavnim vodama (2/74), kojima se pored ostalog predviđa i zaštita voda. Neke republike donele su i zakone o taksama za ispuštanje zagađenih voda (na primer Zakon SR Srbije — 51/71).

Pojedine republike i pokrajine donele su i zakone o zaštiti vazduha od zagađivanja (na primer Zakon SR Srbije iz 1973. godine — br. 8/73).

Zaštita o jonizujućih zračenja uglavnom regulisana je saveznim Zakonom o zaštiti od jonizujućih zračenja (br. 54/76).

Zaštita životnih namirnica regulisana je najpre saveznim Zakonom o zdravstvenoj ispravnosti namirnica i predmeta opšte upotrebe (71/72, 1/73, 52/73), kao i odgovarajućim republičkim zakonima, s obzirom da su i sve republike donele i svoje zakone za zaštitu životnih namirnica.

Pitanje zaštite na radu regulisano je republičkim zakonima o zaštiti na radu, s obzirom da su republike odnosno pokrajine donele svoje zakone kojima se predviđaju mere za sprovođenje zaštite radnika na radu.

Sve republike odnosno pokrajine donele su i svoje zakone o zaštiti prirode (Zakon Srbije o zaštiti prirode — 50/75, 41/81).

Republičkim odnosno pokrajinskim zakonima reguliše se i zaštita kulturnih dobara (na primer zakon SR Srbije o zaštiti kulturnih dobara — 28/71, 34/81).

Zaštita životinja od zaraznih bolesti najpre je regulisana saveznim Zakonom o zaštiti životinja od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (43/76), a zatim i odgovarajućim republičkim odnosno pokrajinskim zakonima.

Zaštita bilja od bolesti štetočina takođe je najpre regulisana saveznim Zakonom o zaštiti bilja od bolesti štetočina koje ugrožavaju celu zemlju — 49/76, a zatim i odgovarajućim republičkim i pokrajinskim zakonima.

Zaštita divljači, riba i ptica regulisana je republičkim i pokrajinskim zakonom. Naime osnovni propisi u republikama i pokrajinama su zakoni o lovstvu, a isto tako republike odnosno pokrajine su donele i niz drugih propisa kojima se vrši zaštita bilo retkih i proređenih vrsta divljači, pitanje lovostaja na zaštićenu divljač, doneti su i posebni propisi o zaštiti određenih vrsta ptica, određenih vrsta riba i drugih vrsta zaštićene divljači.

Materija o zaštiti šuma regulisana je republičkim i pokrajinskim zakonima o šumama, kao i nizom podzakonskih propisa kojima se regulišu pojedina pitanja u vezi sa zaštitom šuma (vidi Zakon SR Srbije o šumama — 12/82).

Navedeni pregled donetih pravnih propisa ukazuje na činjenicu da u našoj zemlji ima veliki broj pravnih propisa kojima se štite pojedini oblici životne sredine. Praksa, međutim, pokazuje da se mnogi od tih propisa neposredno ili nikako ne primenjuju.

Postavlja se pitanje da li neki naši zakoni nisu preuranjeno doneti da li je možda trebalo postupnije ići pri određivanju obaveza organizacija udruženog rada u vezi sa zaštitom životne sredine, ostavljati duže rokove za saobražavanje zatečenih postrojenja sa odredbama propisa o zaštiti životne sredine.

Čini se da je osnovni problem u vezi sa zaštitom životne sredine u našoj zemlji problem striktnog, i doslednog sprovođenja i izvršavanja zakona i podzakonskih propisa kojima se štite pojedina dobra životne sredine. Zbog toga se pokazuje neophodnim da sve strukture našeg samoupravnog društva moraju da čine stalne napore u izvršavanju

obaveza u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine. Svi radni ljudi su neposredno zainteresovani za racionalno korišćenje prirodnih resursa, za zaštitu životne sredine od svih oblika zagađivanja i da, uklanjajući uzroke zagađivanja, obezbeđuju za sadašnje i buduće generacije neophodne uslove za život i rad u zdravoj životnoj sredini.

Dr Slavoljub Popović, profesieur

LA RÉGLEMENTATION JURIDIQUE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT VITAL ET LE DÉVELOPPEMENT DÉMOGRAPHIQUE

(Résumé)

Dans l'introduction de son travail, professeur S. Popović constate que dans les pays hautement industrialisés, une crise de l'environnement vital a été provoquée par le développement non contrôlé de la technologie actuelle, on peut même dire qu'elle est conséquence de l'abus de la civilisation technique, et aussi de l'explosion de population, c'est-à-dire des rapports de production arriérés. Il est d'avis que la crise écologique a des racines plus profondes, car elle a commencé, en général, comme conséquence de la crise structurelle de la société. Il existe plusieurs propositions pour la résolution de la crise de l'environnement vital dont l'auteur a séparé trois en les estimant fondamentales: a) la première est d'arrêter l'accroissement technologique et économique (croissance nulle); b) la seconde — d'entreprendre des mesures responsables dont le but est d'écartier les conséquences nuisibles du développement non contrôlé de la technologie et de l'économie sans introduire aucun changements dans les rapports sociaux existants; et c) la troisième—dans la réalisation de l'organisation sociale socialiste dans laquelle il n'y aura pas de contradictions des rapports entre la société et le milieu vital. L'auteur estime que la seule proposition acceptable est la troisième, car elle permet, entre autre, l'élimination des contradictions entre les forces productrices fortement développées et les rapports de production arriérés ainsi que la réalisation d'un tel système social où les rapports entre l'homme et le milieu vital se développeront harmonieusement.

L'auteur dispute ensuite sur la réglementation juridique de l'organisation de l'espace et sur son influence sur le développement démographique.

La seconde question dont l'importance est considérable pour le développement démographique est la standardisation du développement régional. L'auteur fait remarque que c'est dans le monde entier qu'on apercevoit l'exode de la population des régions sousdéveloppées aux régions développées et surtout vers les villes. L'auteur expose certaines expériences à cet égard qui proviennent de USA et de quelques autres pays, et puis il dispute sur le problème du régionalisme dans notre pays.

L'auteur est d'avis que la régulation juridique de la planification de la famille a aussi une influence sur le développement démographique. Etant de cet avis il cite une suite de prescriptions fédérales, républicaines et régionales qui règlent la planification de la famille.

Dans le dernier chapitre de son travail l'auteur dispute aussi sur l'influence de la réglementation juridique pour la protection de l'environnement vital sur le développement démographique. Par rapport à ce qu'on vient de dire l'auteur considère que le problème fondamental consiste dans la stricte et conséquente réalisation de nombreuses lois et prescriptions sous-légales par lesquelles on protège les biens du milieu vital, ce que sans doute est d'une grande influence sur le développement démographique.