

Милош Прица*, мастер
Асистент Правног факултета,
Универзитет у Нишу

НАУЧНА КРИТИКА

UDK: 502/504:34

Рад примљен: 01.10.2014.

Рад прихваћен: 20.10.2014.

О ПОЈМУ И ПРАВНОМ КАРАКТЕРУ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА: ДА ЛИ ПОСТОЈИ ЕКОЛОШКО ПРАВО?*

*„Тајна дипломатија јавних властодржаца
је безазлена игра у поређењу с јавном
дипломатијом коју воде тајни
властодршци и њихови агенти.“*

Карл Шмит

Апстракт: Будући да се садржајна и терминолошка вишезначност идеје одрживог развоја распростиру од оквира једне засебно посматране друштвене делатности до највише замисливе укупности која се човечанством назива, у првоме делу чланка излажу се појам, опсег и легитимитет идеје одрживог развоја. Затим се анализују међународноправна легислатива и јудикатура о заштити животне средине, на темељу чега ће начело одрживог развоја бити сагледано на тремеђи еколошке политике, права и идеологије. Наше је мишљење да идеја одрживог развоја на међународном плану није задобила ранг и домашај правног начела, нити је успостављен систем еколошког права у нормативном смислу. С друге стране, чињеница да начело одрживог развоја у унутардржавном праву није укоренењено у јудикатури нити у правној свести, навела нас је да утврдимо његово својство чисто декларативног – више идеолошког, него правног – начела. С тим у вези, у чланку се излажу појам и класификација правних начела, као и неопходне претпоставке за обликовање регулативног правног

* pricamilos@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат спроведеног истраживања на пројекту број 179046 „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Рад је саопштен на научном скупу „Усклађивање права Србије са правом Европске Уније“, који је одржан 16. маја 2014. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

карактера начела одрживог развоја. Осим тога, критички је сагледано схватање посленика правне науке о еколошком праву као грани правног система. Овај чланак представља први део наше расправе о одрживом развоју. Расправу о одрживом развоју наставићемо објављивањем другог чланка, под називом: „О циљевима и збиљској утемељености одрживог развоја на почетку 21. века“.

Кључне речи: *одрживи развој, човечанство, еколошко право, еколошка политика, правна начела, идеологија, грана правног система, елита крупног финансијског капитала, умеће владања, солидарна правда.*

1. Постављање проблема

Начело одрживог развоја саздано је у троуглу економске, социјалне и еколошке политике, као резултат настојања да се у процесу развоја човечанства оствари склад између економије и екологије, ради остваривања међугенерациске солидарности. Из предоченог проиходи основно, и за потребе овога рада одређујуће, поимање одрживог развоја као прогреса (благостања) заснованог на дугорочно здравој животној средини и усмереног једнако ка потребама садашњих и будућих генерација. Широку познатост идеја одрживог развоја стекла је као руководеће начело политике заштите животне средине, у следству настојања да се обузда махнито разарање природних ресурса, настало као последица тежње за остваривањем економског богатства.

Међутим, по свом опсегу идеја одрживог развоја итекако надилази границе еколошке политике и еколошког права, у тој мери да постоје извесна ужа и шира поимања у односу на предочено основно значење одрживог развоја. Заправо, садржајна и терминолошка вишезначност идеје одрживог развоја распростраиу се од оквира једне засебно посматране друштвене делатности до највише замисливе укупности која се човечанством назива. Имајући то у виду, кад год се истакне претензија ка дугорочно организованом и сврховитом људском делању, одрживи развој се појављује као стандард жељене сразмере између телеологије, ресурса и технике.

У складу са тим, уже значење идеје одрживог развоја пристаје засебно посматраним друштвеним делатностима, у којима „одрживост“ битише као отелотворење властитог дуготрајног функционисања. Тако се данас говори о одрживом саобраћају, одрживом туризму, одрживом систему бесплатне правне помоћи итд. Спрам поменутих делатности ваља имати у виду коришћење извесних сличних израза. Примерице,

у правној књижевности се уобичајно израз „одрживо управљање“, као економско-управни стандард својствен, како привредним субјектима (нпр. предузећима), тако и различитим територијално-политичким заједницама (нпр. локалној самоуправи). Саобразно томе, могли бисмо рећи да се у дотичним случајевима одрживи развој јавља као највиша тачка стратегијског економско-управног управљања. Одавде се види да се одрживи развој може сагледавати независно од екологије, као појам чисто економске политике и економске науке.¹ Дакако, сасвим је оправдано и разматрање одрживог развоја у чисто еколошкој равни, и то у виду „одрживог коришћења“ постојећих природних ресурса, неvezано са њиховим евентуалним привредним искоришћавањем (нпр. одрживо коришћење воде, одрживо коришћење енергије, одрживо коришћење рибљег фонда и сл.).²

С друге стране, шире значење идеје одрживог развоја очитује се у садејству његове економске, еколошке и социјалне димензије, следствено чему основно значење одрживог развоја може водити чак до појма глобалне међународне политике у свом тоталитету. Важно је установити да се социјални супстрат одрживог развоја не може ограничити само на обуздавање неконтролисаног трошења природних ресурса, у циљу заштите интереса будућих поколења. Баш напротив, у сагледавању одрживог развоја – његовог легитимитета – треба поћи од најугроженијих вредности у животу садашњих генерација (искорењивања глади и беде, социјалне сигурности, социјалне правде, милосрђа), да би се уопште могло поставити питање међугенерациске солидарности.

Веома је важно имати у виду да је легитимитет одрживог развоја детерминисан вредносном утемељеношћу људског делања, а превасходно етичком заснованошћу технике владања, како у равни државне власти, тако и спрам глобалног међународног политичког поретка. Следствено

1 Ваља имати у виду и постојећа микроекономска разматрања у којима на неки начин пребива синтагма „одрживи развој“ (нпр. одржива производња, одрживи транспорт, одржива продаја итд.).

2 Правна књижевност бележи да је генеза еколошке димензије начела одрживог развоја представљала пут од почетног залагања за одржањем само квантитативног нивоа природних ресурса, преко касније истакнуте потребе за очувањем квантитативног нивоа природних ресурса, да би се на крају обухват проширио залагањем за заштиту и створених вредности. У језичкоме смислу, то је био пут од начела одржања до начела одрживог развоја (Палачковић, 1998: 266). Осим тога, данас се говори и о развоју самих природних ресурса, под којим се, поред очувања квантитативног и квалитативног нивоа постојећих природних ресурса, подразумева откривање и стварање нових ресурса као резултат развоја природних и техничких наука. О генези и развоју теорије одрживог развоја видети (Благојевић, Маринић, 2009: 23-30).

томе, у трагању за узроцима постојеће свеколике кризе ваља поћи од етике, то јест од чињенице да тренутни плуралистичко-секуларизовани процес глобализације исказује крајњу нетрпељивост према Богу и хришћанском моралу. Штавише, за цели мисаони ток наше расправе кључном ће се показати мисао о моралном и духовном суноврату човечанства, као одређујућем разлогу за буктање глобалне кризе данашњице.³ Разлог томе је материјалистичко-потрошачка идеологија елите крупног финансијског капитала, из које се рађа и расте антагонизам човека према себи, природи и људима. Отуда произлазе постојећи горући проблеми човечанства (сиромаштво, неконтролисано ширење нуклеарног оружја, угрожавање животне средине и др.), са трендом самоуништења који се засигурно не може одагнати без установљавања државе, друштва и међународног поретка који су моралног лика, израженог у идеји општег добра.

Но успостављање таквог поретка, чак и да је збиља могуће, само по себи није гаранција да би се могао променити разарачки однос човека према природи, као што није реално очекивати да ће материјалистичко-потрошачко стремљење човека ео ipso ишчезнути. У датим околностима није утемељено ни очекивање да би однос човека према себи и своје окружењу могла преобратити спознаја о могућим последицама сопственог деструктивног делања. Све у свему, од човека 21. века тешко да се може очекивати да буде покретач сопственог моралног и духовног преображаја, а остаје да се види у којој мери талас духовне и моралне обнове човечанства може подићи природа сама.⁴

3 Докле је „имати“ израз материјалног, дотле је „бити“ израз духовног. Циљ првог је новац, а у средишту потоњег је личност. Идеологија глобализма иде за тим да убеди човека да је материјалистичко стремљење важније (животније) у односу на духовно човеково уздизање (усавршавање у врлини). Притом, суштина је у томе да обликовање материјалистичко-потрошачког људског друштва представља неопходан услов за ефикасну оплодњу крупног капитала. С телеолошке тачке гледишта, Велимировић вели: „Техником се мења однос човека према природи, а никако према човеку и према Богу. Ко друкчије мисли тај цени ствари више него личности а прашину више него дух. Језива трагедија нашег времена састоји се у рату између људи и Бога. Бог хоће да уздигне личности људи над немуштим стварима, док људи хоће да утопе и своју и Божију личност уствари изједначе са стварима. Многи спиритуални и морални малишани праве од модерне технике идола коме се они клањају, и позивају све народе да томе идолу принесе жртве, што несрећни народи присиљено чине! Те колике жртве, те колику крв! Ко је глув а не чује како етика гласније од топова виче нашем поколољењу: Не тим путем, људи? Тај пут води у Земљу Недођију.“ (Велимировић, 2011: 39).

4 „Знам да је страшно оно што ћу рећи – ја тај и такав потрес видим, парадоксално наизглед, и у једном нуклеарном рату. Јер се нуклеарни рат једини од свих неће ослонити на људе, он ће покренути и природу. У томе рату учествоваће и природа. Промениће се клима, разбеснети воде и земље, умрети део атмосфере, и можда, мада касније, биолошки `полудети` преостала флора и фауна. Свет ће бити друкчији, па

Околност да идеја одрживог развоја у међународном праву егзистира више од четрдесет година, са пратећим незанемарљивим обимом еколошке правно-књижевне грађе, већ наоко би водила очекивању да ће човечанство у трећи миленијум ући са развијеном еколошком свешћу и етаблираним правним гаранцијама здраве животне средине. Како онда објаснити да су на почетку 21. века еколошки проблеми у тој мери нарасли да су човечанству обзнањене драматично неповољне процене о даљем опстанку и развоју? До овог сложеног и суштинског питања правна наука готово да не досеже, напослетку не и због слепог придржавања правног позитивизма. Али трагање за истином правну науку обавезује да разлучи право од политике, то тим пре што се спрам заштите животне средине преплићу идеологија, политика и право. Због свега тога, спознаја правног карактера идеје одрживог развоја није остварива без увиђања и разумевања разлике између еколошке политике и еколошког права.

Упркос великом мноштву правно-књижевне грађе о заштити животне средине, врло су ретки радови о правном карактеру идеје одрживог развоја, особито у контексту односа између еколошке политике и права. Уз то, у правну књижевност је продрло схватање о еколошком праву као грани правног система, у следству којег је идеји одрживог развоја по сили те чињенице признат карактер правног начела, што је по себи доказ дубоке кризе правне мисли, заробљене простим нормно-функционалним датостима разматраних појмова.

Имајући све то у виду, ваља сагледати важећу грађу међународног и унутардржавног права о заштити животне средине како би се видело да ли је начело одрживог развоја задобило ранг и домашај правног начела (основ постанка права), што ће уједно бити и одговор на питање о постојању еколошког права у нормативном и појмовном смислу. Сем тога, разматрање процеса институционализације идеје одрживог развоја на међународном плану навешће нас да установимо постојање „правне идеологије“ – као технике владања тајних властодржаца – под којом подразумевамо

ће и преостатак човека морати друкчији бити. Можда ће тек на рушевинама своје грандиозне погрешке наћи пут кога је затрпао својим лаким и наopakим избором. Можда ће променити нешто у природи, морати да промени своју разарачку функцију. Можда ће други почетак (или ко зна који) бити бољи. Најзад, ваља постоји и за наше постојање и неки бољи развој од самоуништења.“ (Марковић; 2013: 13). Додајмо овде да је ипак извесније да ће се човечанство у текућем миленијуму суочити са перфидним биолошким ратом израженим у облику синтетичких вештачких вируса, што би могло изазвати разорне демографске последице. Осим тога, ваља имати у виду и то да научно-технолошка постигнућа већ данас омогућавају извесно усмеравање кретања природно-климатских процеса, па остаје да се види шта ће човечанству у том погледу донети долазеће деценије 21. века.

прокламовање одређених човечанству допадљивих циљева у форми аката без јасне нормативне садржине и без делотворних правних учинака.

Разматрање о појму и правном карактеру одрживог развоја представља први део наше расправе о одрживом развоју. Како сагледавање одрживог развоја не би остало недовршено и без правог значења, расправу о одрживом развоју заокружићемо објављивањем чланка, под називом: „О циљевима и збиљској утемељености одрживог развоја на почетку 21. века“, у коме ћемо изложити еколошку, економску и социјалну димензију одрживог развоја наспрам система неолибералног глобализацијског капитализма (империјализма), са посебним освртом на технику владања тајних властодржаца.

2. Одрживи развој у међународноправној легислативи и међународноправној јудикатури

Дефиниције одрживог развоја у изворима међународноправне легислативе исцрпно су приказане у српској правној књижевности (Палачковић, 1998: 264-277; Дудаш, 2013: 377-390; Тубић, 2013: 391-411; Вучић, 2013: 359-372). Но и да није тако, ми овде не бисмо наводили све постојеће дефиниције одрживог развоја, већ само њихове типичне карактеристике. Разлог томе није толико у нашој везаности обимом расправе, колико је у чињеници да су све дотичне дефиниције одрживог развоја правно ништа не казујуће.

Садржина начела одрживог развоја континуирано се допуњавала и мењала. Развој идеје одрживог развоја на међународном плану представља пут од „првобитног значења у смислу потребе за очувањем квантитативног нивоа природних ресурса, уз допуну начелом унапређења, да би начело у питању добило савремено значење преко појма одрживи развој“ (Палачковић, 1998: 269). Уопште узев, настанак одрживог развоја као начела политике заштите животне средине временски кореспондира са напрасним придавањем глобалног међународног публицитета потреби заштите животне средине, до чега је дошло почетком 70-их година 20. века. Већ на Конференцији Уједињених Нација о човековој средини из 1972. године у Штокхолму, одрживи развој се *implicite* заговара. У тада усвојеној Декларацији положен је камен темељац за изградњу правне конструкције идеје одрживог развоја: „Заштита и унапређење човекове околине је битно питање које погађа добробит свих људи и економски развој у читавом свету, то је жеља свих људи на свету и дужност сваке владе. Природни ресурси, вода, ваздух, земља, флора и фауна морају, пажљивим планирањем, бити заштићени ради добробити садашњих и будућих генерација.“ (Лилић, Дреновак, 2010: 86.).

Може се слободно рећи да је одрживи развој као идеја своје пуно међународно признање доживео на Конференцији Уједињених Нација о животној средини и развоју одржаној 1992. године у Рио де Жанеиру.⁵ У том смислу, Рио декларација за своје полазиште узима следећу прокламацију: „У циљу да се постигне одрживи развој заштита животне средине ће чинити интегрални део процеса развоја и не може бити разматрана изоловано од њега“. (Тубић, 2013: 394).

Ипак, највећи утицај на токове мисли посленика правне науке у погледу дефинисања одрживог развоја извршио је Извештај Светске комисије за животну средину и развој⁶, који је широку познатост стекао управо захваљујући дефиницији одрживог развоја. У поменутом Извештају одрживи развој је дефинисан искључиво на основу циљне компоненте, као „развој који обезбеђује да се задовоље потребе садашњости, без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе“. Предочено поимање одрживог развоја утицаће да се доцније расправе о појму одрживог развоја највећма усресреде на питање међугенерациске солидарности.

Важи правило да дефиниције одрживог развоја у документима Уједињених нација обухватају само поједине аспекте животне средине (климатске промене, биодиверзитет, прекогранични отпад и сл.) и све оне, без изузетка, имају општи прокламативни карактер, без иоле нормативних састојака. При томе, нити у једном акту међународног права није дато мерило на основу којег би се поједине делатности могле квалификовати као облици развоја којим се угрожава међугенерациска солидарност, односно није одређен критеријум за утврђивање несразмере између економије и екологије. Штавише, у документима Уједињених нација уопште нису дефинисани конкретни циљеви нити мере за остваривање одрживог развоја.⁷ Уз то,

5 Конференција Уједињених нација о заштити животне средине и развоју, одржана јуна 1992. године у Рио де Жанеиру највећи је међународни скуп у области животне средине. Њеном раду присуствовало је око 10000 званичних представника из 172 земље, од 178 тадашњих чланица Уједињених нација (Лилић, Дреновак, 2010: 87-94).

6 Извештај је обнародован 1987. године под називом „Наша заједничка будућност“.

7 О дефиницијама одрживог развоја у документима Уједињених нација видети код: Вучић, 2013: 361-368; Тубић, 2013: 395. Пажње је заслужна дефиниција одрживог развоја из Декларације о принципима међународног права који се односе на одрживи развој, усвојене у Њу Делхију 2002. године, од стране Удружења за међународно право: „Циљ одрживог развоја је свеобухватан и интегрисан приступ економским, друштвеним и политичким процесима, који има за циљ одрживо коришћење Земљиних природних ресурса и заштиту животне средине од које зависи живот природе и човека, као и друштвени и економски развој, и који настоји да оствари право сваког човека на одговарајући животни стандард на основу његовог активног, слободног и смисленог

одржив развој није укорееен у међународноправној јудикатури, ни као непосредни правни основ нити као део правног схватања које заузимају судске или квазисудске институције.⁸ Чињеницом да одрживи развој није укорееен ни у правној свести одриче се могућност његовог етаблирања у облику неписане норме, а одсуство правне свести искључује било какву могућност да субјекти права своје властите односе углаве саобразно правилима која немају обавезујући карактер. Све у свему, због непостојања нормативне садржине и услед неутемељености у јудикатури и правној свести, није тешко закључити да одрживи развој није досегао својство начела међународног права.

Поврх свега тога, акти Уједињених нација о животној средини највећма немају правно-техничку структуру; речју, не само да не садрже правила обавезујућег карактера, већ не садрже правила уопште, чак ни у форми препорука. С друге стране, значај конвенција у којима се изрично предвиђају обавезе држава умањује се путем ублажавајућих формулација у самоме тексту (нпр. „у мери у којој је то могуће“) или се пак обавезујући карактер релативише тиме што изостаје акт ратификације од стране државе великог геополитичког утицаја.⁹ Имајући све ово у виду, постојећа међународноправна регулатива о еколошком праву није ништа друго до орица у песку.

С тачке гледишта поретка Европске уније, ваља обратити пажњу на телеологију и правни карактер одрживог развоја.

До институционализације идеје одрживог развоја у поретку Европске уније доћи ће тек са Уговором из Амстердама, који одрживи развој прокламује циљем Европске уније, али не приступа његовом дефинисању. Сва

учешћа у развоју и правичној расподели користи које из тог развоја следе, имајући у виду и интересе и потребе будућих генерација. (Вучић, 2013: 363).

8 Не може бити говора о томе да је један појам (начело) укорееен у јудикатури, уколико се само помиње у расправи која се одвија пред одговарајућим судом.

9 Право огледало легислативе Уједињених нација о животној средини представља Кјото протокол, који је потписан 1997. године, уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о климатским променама, са циљем смањивања тзв. антропогене емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Да би ступио на снагу било је потребно да га ратификује најмање 55 држава и да државе које су га ратификовале чине најмање 55% загађивача, што се догодило тек 2005. године. Протокол у питању предвидео је обавезу држава на редукацију емисије угљен-диоксида за 5.2% до 2012. у односу на ниво емисије из 1990. године. Сједињене Америчке Државе нису ратификовале Протокол, а не мали број држава и поред ратификације нису поступиле саобразно предвиђеној обавези редукације емисије гасова. На концу, како су обавезе из Протокола биле орочене закључно са 2012. годином, у међувремену није усвојен акт којим би се уредило питање редукације антропогене емисије гасова (види о томе: Лилић, Дреновак, 2010: 94-97).

доцнија регулатива Европске уније наспрам одрживог развоја значила је и искорак напред, али и корак уназад. Пада у очи чињеница да Лисабонска стратегија не убраја одрживи развој међ циљеве Европске уније, као и то да се њоме визија развоја Европске уније највећма види као економски прогрес.¹⁰ Европски савет ће годину дана касније на заседању у Гетеборгу усвојити Стратегију, у којој ће заштиту животне средине и одрживи развој прогласити циљем Европске уније, али без јасног одређења садржине и значења одрживог развоја. Јако је знаковито то да ће касније предузети кораци у правцу институционализације одрживог развоја, с једне стране, значити корак напред у правцу утврђивања јасније садржине одрживог развоја, али ће се зато, с друге стране, у том прецизирању садржине и циљева одрживог развоја уочити враћање уназад, недвосмисленим потврђивањем превасходства економске над еколошком димензијом одрживог развоја.

Прокламације одрживог развоја у актима Европске уније имају синтетички карактер,¹¹ а садржина одрживог развоја, при томе, није утврђена у примарним и секундарним изворима Европске уније (Дудаш, 2013: 377). Следствено томе, одрживи развој се појављује као део садржине политичких аката Европске уније, а њихова основна сврха није у опредељивању непосредних правних учинака, већ заправо у одређивању оквира политичког делања. У том смислу пажње је заслужна Стратегија одрживог развоја из 2006. године, имајући у виду да се њоме прописују циљеви одрживог развоја. То су: заштита животне средине, друштвена једнакост и кохезија, економско благостање и међународни ангажман Европске уније (Дудаш, 2013: 381). Осим тога, у тексту поменуте Стратегије предочавају

10 У Лисабонској стратегији, усвојеној на Европском савету одржаном у Лисабону 2000. године, као циљ Европске уније утврђено је да у периоду од наредних десет година постане најконкурентнија и најдинамичнија привреда света заснована на знању, која је способна да оствари одрживи економски раст с највећом стопом запослености, као и снажну економску и социјалну кохезију.

11 У важећем Уговору о Европској унији се каже да одрживи развој почива на уравнотеженом економском расту и стабилности цена, високо конкурентној социјалној тржишној привреди, чији је циљ пуна запосленост и друштвени напредак, као и висок ниво заштите и побољшања квалитета животне средине. (Дудаш, 2013: 378). Уз то, у важећем Уговору о функционисању Европске уније прописано је да политика заштите животне средине Европске уније доприноси очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити здравља људи, обазривом и рационалном коришћењу природних ресурса, као и решавању регионалних или глобалних проблема животне средине, а нарочито подстицању мера у борби против климатских промена (Дудаш, 2013: 379).

се 10 основних начела¹² и 7 изазова,¹³ који пред Европском унијом стоје као огледало њене садашњости и будућности. Све ово несумњиво потврђује подизање пажње и значаја у правцу заштите животне средине – поглавито у смислу квалитета непосредног окружења у коме се одвија свакодневни живот људи, али то по себи није гаранција у корист еколошке димензије одрживог развоја, а тек никако његовог правног карактера. С тим у вези, знаковито је поменути да је Европски савет 2003. године објавио четрнаест индикатора одрживог развоја, међ којима се само један директно односи на животну средину; реч је о антропогеној емисији гасова (Дудаш, 2013: 383).

Када се питање сагледава с чисто правне тачке гледишта, белодано је да одрживи развој у правном поретку Европске уније није досегао ниво правног начела. У правној књижевности је истакнуто да се начела заштите животне средине у поретку Европске уније деле на начела која одређују циљеве заштите животне средине (тзв. начела политике животне средине) и начела која изражавају непосредну (правну) операционализацију дефинисаних циљева (тзв. начела спровођења заштите животне средине).¹⁴ Но, пратећи смисао истакнуте поделе не би ваљало закључити да начело одрживог развоја у правногичком смислу не може имати карактер правног начела, јер као што ћемо доцније изложити, укореењеност у јудикатури правно начело може остварити и када нема својство непосредног правног основа за решавање правних ствари.

Овде је особито важно имати у виду да иза правних начела, као извора права у правном поретку Европске уније, стоји постојана и снажна традиција судског правног стваралаштва, изнедрена у јудикатури Суда правде Европске уније; јудикатура која је у питању није само оцена или потврда правног карактера прописаних начела, већ не ретко она

12 То су: унапређење и заштита основних људских права, међугенерацјска солидарност, отворено и демократско друштво, учешће грађана у одлучивању, учешће привредних субјеката и друштвених партнера у поспешивању социјалног дијалога, кохерентност политике и управљања, интегрисаност политика, употреба највише доступног знања, начело предострожности и начело „загађивач плаћа“. (Дудаш, 2013: 381-382).

13 То су: климатске промене и чисти извори енергије, одрживи транспорт, одржива потрошња и производња, очување и управљање природним ресурсима, јавно здравље, друштвена инклузија, демографски изазови и миграције, глобално сиромаштво и изазови одрживог развоја. в. Саопштење бр. 10917/06, стр. 4-5. (Дудаш, 2013: 382).

14 У ред првопоменутих спадају начело одрживог развоја и начело високог степена заштите животне средине, док у групу другопоменутих начела спадају: начело супсидијарности, начело пропорционалности, начело интегрисаности, начело предострожности, начело превентивног деловања, начело отклањања еколошке штете на извору њеног настанка и начело „загађивач плаћа“ (Дудаш, 2013: 377).

представља врело правних начела.¹⁵ Имајући то у виду, оцена о правном карактеру идеје одрживог развоја у поретку Европске уније превасходно је детерминисано њеном укорењеношћу у пракси Суда правде, следствено чему је непорециво да одрживи развој није стекао својство правног начела у правном поретку Европске уније. Напослетку, чини нам се да се збиљски правни карактер начела одрживог развоја тешко може остварити без успостављања прецизног хијерархијског система прокламованих циљева развоја Европске уније, имајући у виду да су нужни случајеви њиховог чеоног супротстављања.¹⁶

Поврх свега тога, додајмо да су се у правној књижевности супротставила гледишта у погледу тога да ли је Европски парламент надлежан да пред Судом правде Европске уније подигне тужбу за поништај правних аката Европске комисије, саобразно чл. 114. Уговора о функционисању Европске уније којим се налаже Европској комисији да у својој нормативној делатности узима у обзир захтев високог степена заштите животне средине. Одговор на постављено питање у сваком случају премаша оквира наше расправе, али поменуто питање је тренутно и без практичног значаја, имајући у виду да нити једном није било предмет расправе пред Судом правде Европске уније.

3. О правним начелима уопште и правном карактеру одрживог развоја напосе.¹⁷

Упркос томе што су правна начела имала запажену улогу у стварању и развоју правних поредака романско-германско-словенске правне

15 Правно стваралаштво Суда правде у погледу правних начела остварује се на неколико начина. Прво, Суд правде Европске уније проналази и формулише правна начела анализом оснивачког уговора, као и интерпретацијом постојећих извора права Европске уније. Друго, до правних начела Суд правде долази применом телеолошког тумачења – тумачењем циља и духа оснивачког уговора, особито у случају када постоји „ћутање оснивачког уговора“ (Радивојевић, 2012: 421-423). На концу, основ и надахнуће за формулисање правног начела Суд правде може пронаћи у унутардржавном праву или у међународном праву, када је посреди прихватање и формулисање заједничких и међусобом сагласних правноцивизацијских тековина.

16 С тим у вези Тубић вели: „Најчешћи, а може се рећи и стални полигон сукоба представља инхерентна супротност између циља успостављања и унапређења унутрашњег тржишта, што подразумева потребу што лакшег и бржег пуштања у промет производа, с једне, и начела предострожности, према којем произвођач је дужан да испита могуће штетне ефекте производа на животну средину пре његовог пуштања у промет.“ (Дудаш, 2013: 379-380).

17 Заокружена и исцрпна еспликација правних начела због свог обима биће предмет наше посебне расправе. Овде дајемо скицу њиховог појма и структуре, што је услов

породице, општа теорија права им углавном не признаје самосталну правну егзистенцију. Чак и када им посленици правне науке придају својство именоване категорије система права, њихово постојање се неодвојиво везује за правне норме, тако да се правним начелима у следству казаног признаје само изведени апстрактно-нормативни карактер (види, на пример, Лукић, 1995: 222-223).

Такво поимање противречи правној повести и правној логици. Већ летимичан увид у правну повест романско-германско-словенске правне породице је довољан да се закључи да је не мали број правних начела недвосмислено формулисан у јудикатури, и то не ретко без изричног упоришта у важећим правним нормама.¹⁸ У даном случају, судско уобличавање правних начела представљало је саобраћавање „духа времена“ и „духа правног система“ са „природом ствари“. Ваља имати у виду и то да дотично формулисање правних начела судови нису изводили из важећих норми, већ из морала, народног духа или природноправног, односно правнофилософских учења.¹⁹ Друго, о нормативном карактеру правних начела основано је говорити само утолико што правна начела поседују својство непосредног правног основа за стварање и примену права, што само по себи не може значити да су правна начела изведена из правних норми, нити то да су правна начела апстрактне норме састављене од норми мањег степена општости. У складу са тим, тврдња да су правна начела најопштије норме које у себи садрже норме мањег степена општости је у тој мери недоказива да се слободно може прогласити апстракцијом која досеже до нивоа фикције. Дакако, не може се спорити да се правна начела појављују и као појмови изведени из правних норми, али до тога

за разумевање правног карактера идеје одрживог развоја.

18 Индикативно је у том погледу поменути случај постанка начела објективне одговорности у француском праву, јер су француски судови, поступајући на основу Француског грађанског законика, а имајући у виду новонастале промене у друштву, заузели правно схватање да је поред субјективне одговорности (одговорност на основу кривице) неопходно установити одговорност за проузроковану штету независно од кривице (објективна одговорност), упркос томе што је Француски грађански законик (чл.1382) стајао чврсто на становишту о субјективној одговорности (Петровић, Прица, 2013: 34-35). Речју, користећи гипкост језичких формулација, француски судови су у Француском грађанском законнику нашли правни основ, али би, при томе, било сасвим погрешно рећи да су француски судови начело објективне одговорности за штету извели из норми Француског грађанског законика. Заправо, у датом случају поступање француских судова представљало је саобраћавање правде и правичности са „духом времена“. Пракса француских судова била је врело и начело забране злоупотребе права.

19 Ваља у том погледу поменути правна начела која су установили немачки судови: начело савесности и поштења, начело жртве, начело сразмерности, за које се ниуком случају не може казати да представљају појмове изведене из важећих норми.

првенствено долази правнологодичким закључивањем којем прибегава правна наука у поступку обликовања правног система.

Особито је важно имати у виду да је фундаментално правнологодичко својство правних начела њихов циљни карактер, те се, уопште узев, може рећи да правна начела дефинишу циљеве (телеологију) у систему права, при чему правна начела (оба)везују и правне норме и понашања уређена или неуређена правним нормама (законске празнине), саобразно домаћају који имају у систему права. Одавде даље произлази да су „правне норме гласоноше правних начела“, следствено чему правасходство правног начела над правном нормом уистину јесте „предност циља правног акта над његовим словом“. Осим тога, за разлику од односа између примарне правне норме (норме о понашању) и секундарне правне норме (норме о норми или норме о санкцији) у којем се питање превасходства директно не поставља, може се догодити да правна норма и правно начело наспрам појединачне правне ситуације стоје у односу међусобног сукобљавања, што је потврда да правна начела немају ни другостепени нормативни карактер. Поврх свега тога, у оцењивању хијерархијског ранга правних норми и правних начела ваља бити опрезан, имајући у виду да је хијерархија правних норми и правних начела у систему права превасходно опредељена правном снагом правних аката чије су садржине део, следствено чему тас правне снаге прелази и на једну и на другу страну.²⁰

20 Изношење оцене о хијерархији правних начела и правних норми не може бити дато једнообразно за све правне породице, нити за сва унутардржавна права у оквиру исте правне породице. Па ипак, ваља признати да постоје општа правна начела која имају снагу Устава, што саобразно начелу правне хијерархије везује руке законодавцу. Бребан тако наводи случајеве из праксе Државног савета (Врховног управног суда Француске) и Уставног савета у којима су истакнути општи правни принципи са снагом Устава (Бребан, 2002: 189). При томе, веома је сложено питање евентуалне супротстављености императивне правне норме и правног начела када за обоје важи да су прописани правним актом истог хијерархијског ранга. Чини нам се да би и у даном случају правно превасходство ваљало признати правном начелу, управо имајући у виду истакнуто циљно правнологодичко својство правног начела, у следу којег би превасходство правног начела над правном нормом заправо значило предност циља правног акта над његовим словом. Знаковито је у том погледу позвати се опет на француски Државни савет, коме је својствено да поступајући противу изреке законодавца установљава примат правног начела у односу на правну норму. Илустрације ради, Државни савет је заузео став да у случају прекорачења (злоупотребе) овлашћења постоји право на жалбу чак и ако је жалба законом искључена (Бребан, 2002: 196). Додајмо да се јача правна снага правног начела у односу на правну норму уопште не доводи у питање када је реч о односу између правног начела општег и правне норме посебног закона.

С друге стране, однос правних начела у случају укрштања, више него строгој хијерархији, подлеже режиму равнотеже и међусобног „помирења“. Примерице, установљавање

Упечатљиво о засебном правном идентитету говори телеологија правних начела, која се наспрам позитивног права рачва у неколико праваца. Прво, захваљујући сопственом реалном карактеру, правна начела су најупечатљивији израз правне аксиологије у систему права, и то у двојаким смислу: 1) као друго име за априорне људске и друштвене вредности²¹ – полазиште уставотворца – које треба да послуже као брана против произвољности и арбитрарности у институционализацији правног поретка, и 2) као тачка у којој се позитивно право укршта са природним правом, што би требало да омогући да позитивно право буде правично право, а да природно право постане право које важи. Друго, правна начела имају градивну правнотехничку функцију, саобразно којој обезбеђују целовитост система права, повезујући мноштво његових елемената у складну и заокружену целину. Напоследку, правна начела јесу извор права – основ стварања и примене права.²²

управног спора (судске контроле законитости управних аката) предузето је у име начела законитости и заштите субјективних права, што на први поглед представља одступање од начела поделе власти (суд контролише рад управе). Међутим, не би било исправно закључити да управни спор представља одступање од начела поделе власти, имајући у виду да смисао начела поделе власти није у потпуној одвојености, већ је у сарадњи и равнотежи функција државне власти. Равнотежа у питању у управном спору успоставља се тиме што суд оцењује законитост управног акта, али не и његову целисходност. Истодобно, побијање рушљивих правних аката је орочено роком, чијим протеклом у име правне сигурности и заштите стечених права долази до оснажења (конвалидације) правног акта. У предоченом случају не би било основано закључити да су правна сигурност и заштита стечених права са јачом правном снагом у односу на законитост, јер се у ствари тежи њиховој разумној равнотежи. Насупрот томе, могућност побијања законитости управног акта по себи није гажење начела правне сигурности и стечених права. Али, гажење правне сигурности и стечених права уследиће уколико законодавац нормирајући ванредна правна средства у управном поступку предвиди велики број тих средстава, и у оквиру њих установи мноштво могућих разлога за побијање правноснажних управних аката, што несумњиво узрокује угрожавање начела правноснажности, правне сигурности и стечених права. Такав случај данас постоји у важећем праву Србије.

21 По Митровићу реч је о правди, правичности, слободи, људском достојанству, толеранцији, сигурности, једнакости, реду, миру (Митровић, 2012: 503-512). Додајмо солидарност, истину и опште добро.

22 У правној књижевности је забележено схватање посленика правне науке о „еколошком праву“ као грани правног система (види, на пример, Николић, 2011: 299-301.). Иза таквог поимања очито стоји нормативистичко становиште да је право исто што и норма. Заправо, норма је само основ настанка права, а под правом се подразумева тоталитет правних односа и правних института. Имајући то у виду, неопходан услов за постојање гране праве јесте укореењеност у судству, следствено чему **не може бити говора о „еколошком праву“ као грани правног система.** У томе што се заштита животне средине остварује у различитим „традиционалним“ режимима у систему

Гледано из угла унутардржавног права, постоји неколико класификација, и у следству тога више типова правних начела (принципа). Најпре, саобразно општости и домаћају ваља споменути најопштија правно-политичка начела која уобличавају „поглед на свет“ правне државе. То су: владавина права, парламентарна представничка демократија, подела власти, тржишна привреда, непосредна примена уставом зајемчених људских права и слобода, те одвојеност државног и религијског права. Затим следе општа правна начела, „зрачећа“ за систем права у тоталитету. У ред таквих начела, примерице, спадају: уставност и законитост, правна једнакост, правна сигурност, правда и правичност. Напоследку, постоје посебна правна начела, чији опсег не премаша границе једне гране или области права. Знаковито је у том погледу поменути начело савесности и поштења у грађанском праву, *in dubio pro geo* (у случају сумње у корист окривљеног) у кривичном праву, те начело сразмерности у управном праву.

Важи правило да су правна начела прописана, али у систему права могу егзистирати и неписана (јудикатурна) правна начела. Примена прописаних правних начела се у појединачним правним ситуацијама појављује као вид дедуктивног правничког резонувања и у свему прати ранг и хијерархију правних аката којима су прописана. Сасвим обрнуто, неписана правна начела установљавају судови када индуктивном методом повезују „дух правног система“ са „природом ствари“. Ваља имати у виду да генезу не малог броја у правној свести данас укорењених правних начела управо одликује преображај од неписаног у прописани облик – из јудикатуре у законодавство (нпр. забрана злоупотребе права).

права, посленици правне науке у питању виде као „синтетички карактер“ „еколошког права“ као гране правног система. Ми, напротив, то узимамо као доказ да правни односи поводом заштите животне средине нису засебни, „аутентични“ (еколошкоправни односи), већ да представљају посебне облике правних односа (грађанскоправног, кривичноправног, управноправног односа) у оквиру „традиционалних“ грана правног система. То исто важи и за правне институте у поступцима заштите животне средине, који у ствари представљају правни пут својствен режимима „традиционалних“ грана правног система. Овде ваља имати у виду да обликовање правног система, као резултат правнонаучне спознаје система права, подлеже постојаним законитостима, без обзира на промене у правним односима изазваним економским и научно-технолошким развојем. Илустрације ради, нико не може спорити да је развој информационих технологија произвео учинке у свим областима права, следствено чему је дошло до настанка „права информационих технологија“ („правне информатике“) као научне и наставне дисциплине, али би било крајње неприхватљиво закључити да постоји „право информационих технологија“ као грана правног система. Истодобно, то што је „еколошко право“ доживело замашан научни и наставни развој, само по себи не значи да је „еколошко право“ задобило својство гране правног система.

Руководећи се разликом између система права (важећег права) и правног система (апстрактне правне науке), може се говорити о позитивно-правним и правно-научним правним начелима. Разлика је већ на око јасна, али осим тога што позитивноправна начела неминовно добивају своје правнонаучно лице, ваља имати у виду да стварање правно научног система може водити издвајању правнонаучних начела која немају видљив отисак у важећем праву (нпр. начела о функционисању јавних служби у науци управног права). Но, гледано из угла правне књижевности стиче се утисак да посленици позитивноправних дисциплина готово не увиђају разлику између система права и правног система.

У зависности од значаја који имају за правни поредак и у правном поретку, ваља разликовати градивно-организациона, регулативна и декларативна правна начела. Градивно-организационим називамо она правно-техничка начела која обезбеђују постојање и функционисање система права (начело хијерархије, надлежности и сл.). Кључ деобе правних начела на регулативна и декларативна је њихова укореењеност у правном поретку – у јудикатури и правној пракси уопште. Правна начела су регулативна када чине непосредни правни основ за решавање појединачних правних ствари, или, у другом случају, као постојани елемент и надахнуће јуриспруденције – у оквиру правних схватања која заузимају судови и други државни органи када решавају појединачне правне ствари. Регулативна правна начела, дакле, креирају живот правног поретка, обликујући правне односе и градећи правну свест.²³ Насупрот предоченом, за правно начело кажемо

23 Иако регулативни карактер правног начела у чистом облику постоји само када оно представља непосредни правни основ за решавање појединачне правне ствари, није претерано признати регулативни карактер и правном начелу које се у одлукама судава и других државних органа појављује кроз њихова правна схватања која заузимају приликом решавања правних ствари. Оцена о томе даје се у односу на сваки правни поредак понаособ. Јер, као што постоје правни поретци са снажном традицијом судског и управно-судског правног стваралаштва, тако постоје и правни поретци у којима судско правно стваралаштво готово не постоји. У следству казаног, разлика између првих и потоњих правних поредака види се и у погледу правних схватања; док правно схватање у судским или управно-судским одлукама првопоменутих правних поредака постоји као правило, дотле су у правним поретцима без традиције судског и управно-судског стваралаштва врло ретко појављују одлуке са правним схватањима судава или других надлежних државних органа. Одавде се може видети да, и када немају чисто регулативни карактер, у правним поретцима са постојаном политичком и правном културом и развијеном правном свешћу, правна начела итекако могу утицати на обликовање правних односа и развијање правне свести. Индикативно је у том погледу поменути однос *ratio decidendi* и *obiter dicta* у структури судског прецедента у енглеском праву (Петровић, Прица, 2013, 110-111). Уосталом, начело владавине права готово да не може имати чисто регулативни карактер, али упркос томе видимо колико снажно начело владавине права утиче на правну свест и на токове мисли и

да је декларативно, када упркос томе што је прописано одговарајућим правним актом, оно не поседује збиљску утемељеност у процесу стварања и примене права. Уз то, ако прописано начело у важећем праву не поседује јасну и заокружену нормативну садржину – имајући тако само прокламативни карактер – онда таквоме начелу пристаје више идеолошки, него правни карактер, што је управо одлика начела одрживог развоја у правним поретцима постојећих европских држава.

Разлог за то што начело одрживог развоја на међународном плану и у унутардржавном праву није прописано са јасном нормативном садржином – без чега се не може замислити његова збиљска правна утемељеност – поједини посленици правне науке виде у томе што начело одрживог развоја, поред еколошких елемената садржи и економске и социјалне, па уклањање економских и социјалних елемената протагонисти дотичног гледишта сматрају неопходним условом за утврђивање регулативног правног карактера начела одрживог развоја (види у: Дудаш, 2013: 378). Ми, баш напротив, језгро начела одрживог развоја видимо у прожимању његове еколошке, економске и социјалне компоненте, особито што сматрамо да је услов за успостављање збиљског (регулативног) правног карактера начела одрживог развоја прописивање примата његове еколошке и социјалне компоненте у односу на његову економску компоненту. У односу на заштиту животне средине минимум истакнутог примата подразумевао би забрану сваке људске делатности којом се необновљиво троше природни ресурси, јер без тога начело одрживог развоја, како на међународном плану, тако и у унутардржавном праву, правно не може премашити ниво прокламације без јасног правног значења.²⁴ Да је примат еколошке димензије одрживог развоја данас збиља неопходан, белодано произлази из чињенице

схватања правних научника и правних практичара. Напоследку, колико је правна свест важан чинилац система права показују примери из англоамеричке и исламске правне породице. Примерице, структуру Енглеског Устава поред осталог сачињавају и уставне конвенције, иако не уживају санкцију пред судовима (Петров, 2007:187-215). С друге стране, чињеница да се шеријатско право код већине исламских држава примењује само у погледу личних и породичних односа бледи пред чињеницом укорењености шеријатског права у правној свести дотичних народа и држава, следствено чему исламско право доминантно утиче на „поглед на свет“ у области права у поменутиим државама (види, на пример, Јевтић, 1989: 511-521).

24 Праву слику о томе даје нам правни поредак Европске уније, у коме напоре до егзистирају циљ успостављања и унапређења унутрашњег тржишта, што подразумева потребу што лакшег и бржег пуштања у промет производа, и начело предострожности, према којем је произвођач дужан да испита могуће штетне ефекте производа на животну средину пре његовог пуштања у промет. Према предочени циљеви формално-правно не стоје у односу надређености и подређености, однос снага *de facto* увек претегне на страну економског разлога.

постојања и развоја људских делатности за које није тешко закључити да грубо и трајно нарушавају животну средину.²⁵ Уз то, прихватањем догме о сталном економском расту, сва бојазан у вези са угрожавањем природних ресурса махом се везује за начело међугенерациске солидарности, што је, по нашем мишљењу, далеко од суштине проблема.²⁶ Заправо, као што ће се доцније видети, не само да стални економски раст данас не постоји, већ се под окриљем догме о сталном економском расту уистину одвија потпуно материјално и морално посрнуће човечанства, следствено чему утврђивање телеологије одрживог развоја у правцу обезбеђивања међугенерациске солидарности није ништа до усмеравање пажње на погрешну страну. На крају крајева, без успостављања поменутог примата, еколошко право у систему права ниуком случају не може бити делотворно.

Да сада видимо где је разлика између еколошке политике и еколошког права. У сржи еколошке политике стоје прецизирани циљеви и премисе заштите животне средине, које јасно стављају у изглед начин и правце одвијања људског делања, као и мере чијим предузимањем би се дотични циљеви остварили. С друге стране, еколошко право је назив за систем права састављен од правних начела, правних аката и правних норми, управљених на уређивање правних односа и правних путева поводом заштите животне средине. У складу са тим, када систем еколошког права није успостављен, а циљеви и премисе заштите животне средине нису јасно дефинисани, не може се говорити о постојању ни еколошког права, нити еколошке политике. При томе, јаз између големог публицитета посвећеног потреби заштите животне средине и готово непостојећег правног инструментаријума о заштити животне средине – што је одлика постојећег међународног права – очевидни је доказ утицаја идеологије на право. Утицај идеологије у даном случају је у тој мери знаковит што лоша правна техника – акти у питању услед властитог прокламативног карактера никако не могу бити управљени на стварање било каквих правних учинака – овде се испољава као израз глобалне међународне политике, која стоји под контролом елите крупног финансијског капитала (тајних властодржаца). Као што ћемо видети, техника владања тајних властодржаца иде за тим да правна техника буде само манифестација одређених човечанству допадљивих циљева, што треба да послужи као оправдање за утемељивање и јачање глобалних међународних политичких и економских институција.

25 Примерице, то је случај са привредном употребом нуклеарне енергије; разуме се, због радиоактивног отпада. О сличним таквим делатностима види (Дуаш, 2013: 382).

26 О појму и значењу начела међугенерациске солидарности види (Тубић, 2013: 397)

Саобразно својој правно-логичкој структури, начело одрживог развоја би се могло упоредити са начелом владавине права, имајући у виду генусни карактер, садржину и јако „зрачеће“ дејство начела владавине права на правну свест и токове мисли посленика правне науке.²⁷ Имајући то у виду, позитивноправно дефинисање нормативне садржине начела одрживог развоја имало би се читовати у прописивању горе истакнутог примата еколошке димензије, те у следству тога у установљавању у оквиру нормативне садржине начела одрживог развоја правних начела која би дати примат учинила делотворним. То су начело предострожности, начело процене утицаја на животну средину и начело сразмерности.²⁸

На крају, начело одрживог развоја готово да не може имати чисто регулативни правни карактер, али будући да се систем заштите животне средине састоји од еколошке политике и еколошког права, описано утврђивање нормативне садржине начела одрживог развоја имало би обједињавајуће „зрачеће“ дејство у правцу целовитости и делотворности дотичног система, што би неповратно водило развијању правне свести и моралном и духовном уздизању човека и људског друштва.

4. Уместо закључка: „поглед на свет“ правне државе и утицај идеологије на правну државу и институционализацију одрживог развоја

Иако правна држава начелно представља највишу тачку државно-повесног развоја људске цивилизације, не би било исправно закључити да у поретку правне државе не постоји „идеологија“, која је некад „за“ али не ретко и „против“ темељних правних вредности у систему права правне државе. Ваља поћи од тога да у систему права правне државе постоје правна начела која утемељују правну телеологију, а правна телеологија уистину јесте

27 Владавина права је врло неодређен појам, којем се придају различита значења и обележја. За мисао која нас овде заузима довољно је подвући да владавина права нема само правни карактер, већ поред правних садржи политичке и моралне састојке (види, на пример, Петров, 2007, 145-184). Друго, структуру начела владавине права обликују правна начела мањег степена општости. Тако се у важећем Уставу Републике Србије каже: „Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима. Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем Уставу и закону (чл. 3. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр 98/2006. Све у свему, најважније обележје начела владавине права је јако „зрачеће“ дејство на обликовање правне свести и на токове мисли и схватања посленика правне науке и правних практичара.

28 О значењу поменутих начела видети: Салма, 1995: 267-280.

манифестација једног „погледа на свет“ у области права. Као што смо већ казали, постоји неколико класификација, и у следству тога више типова правних начела (принципа) унутардржавног права. Најпре, саобразно општости и домаћају ваља споменути најопштија правно-политичка начела која уобличавају „поглед на свет“ правне државе. То су: владавина права, парламентарна представничка демократија, подела власти, тржишна привреда, непосредна примена уставом зајемчених људских права и слобода, те одвојеност државног и религијског права. Саобразно свом декларативном правном карактеру, правно-политичка начела изражавају „поглед на свет“ правне државе утолико што имају јако „зрачеће“ дејство на обликовање правне свести и на токове мисли и схватања посленика правне науке и правних практичара. Но ретко ко увиђа да у систему права егзистирају и регулативна правна начела, под којим подразумевамо правна начела која чине непосредни правни основ за решавање појединачних правних ствари, или, у другом случају, која представљају постојани елемент и надахнуће јуриспруденције – у оквиру правних схватања која заузимају судови и други државни органи када решавају појединачне правне ствари. Сагласно са тим, важно је знати да постоје општа правна начела, „зрачећа“ за систем права у тоталитету (примерице, уставност и законитост, правна једнакост, правна сигурност, правда и правичност), али постоје и посебна правна начела, чији опсег не премаша границе једне гране или области права (нпр. начело савесности и поштења у грађанском праву, *in dubio pro geo* у кривичном праву, начело сразмерности у управном праву). Све у свему, фундаментално правногичко својство правних начела јесте њихов циљни карактер, те се, уопште узев, може рећи да правна начела дефинишу циљеве (телеологију) у систему права, при чему правна начела (оба)везују и правне норме и понашања уређена или не уређена правним нормама (законске празнине), саобразно домаћају који имају у систему права. Одавде даље произлази да су „правне норме гласоноше правних начела“, следствено чему правасходство правног начела над правном нормом уистину јесте „предност циља правног акта над његовим словом“.

Правна начела обликују правну телеологију у систему права правне државе, у неколико значења: 1) као друго име за априорне људске и друштвене вредности – полазиште уставотворца – које треба да послуже као брана против произвољности и арбитрарности у институционализацији правног поретка; 2) као тачка у којој се позитивно право укршта са природним правом, што би требало да омогући да позитивно право буде правично право, а да природно право постане право које важи; 3) као израз градивне правотехничке функције, саобразно којој обезбеђују целовитост система права, повезујући мноштво његових елемената у складну и заокружену

целину; 4) као извор права – основ стварања и примене права. Имајући све ово у виду, очевидно је да се легитимитет правне државе не може остварити без потпуне збиљске утемељености правних начела у систему права. При свему томе, правно-политичка начела у систему права могу задобити чак и регулативни правни карактер (у ширем смислу), с тим да се, с друге стране, у поретку правне државе прокламују и начела без јасне и заокружене нормативне садржине и у следству тога без збиљске утемељености у јудикатури. У овом потоњем случају, смисао прокламованог начела није ништа друго до изражавање једног „погледа на свет“ у свету права, што је управо одлика начела одрживог развоја у правним поретцима постојећих европских држава. Само, такав вид декларисања циљева у систему права – без нормативне садржине и укоренености у правним односима – очевидно није управљен на стварање непосредних правних учинака те је утолико непожељан у поретку правне државе.

У поретку савремене плуралистичке правне државе неминовно долази до дифузије државне власти, при чему снага збиљских економских и политичких токова може да проузрокује преображај правних начела, под којим (преображајем) подразумевамо обезвређивање (изопачење) правних начела али не и њихово формално порицање и укидање. С тим у вези, Петровић вели: „Када дифузија државне власти пређе извесне границе, када неформалне власти себи потпуно потчине формалне, када „директне“ власти постану пуко средство „индиректних“, онда правна држава постаје изопачена..Изопачену правну државу називамо поликратијом. Чим странке узму главну реч у држави, поликратија је ту.“ (Петровић, Прица, 2014: 30; 73-74.). Уистину, патронажа политичких странака над правним функцијама државне власти нужно доводи до изопачења правних начела, у тој мери да правна начела постају „гола форма“, недовољна за постојање легитимитета правне државе – то се у првом реду односи на чињеницу да патронажа политичких странака над правним функцијама државне власти паралише независно судство, као темељну претпоставку правне државе.

При свему томе, обликовање „погледа на свет“ правне државе појављује се као израз „вредносног усмеравања позитивног права“, настало под утицајем морала, природног права или извесног правно-философског учења (примерице, плодови тог утицаја су савесност и поштење, забрана злоупотребе права и сл.). Али, с друге стране, кроз цео ток повесног развоја правне државе институционализацију и функционисање њеног поретка у извесној мери обележава утицај „идеологије“, као вид идејног и интересног стремљења које „вредносно усмеравање државе и права“ не види као циљ за себе, већ као најубојитије средство за остваривање добара и интереса носилаца „идеологије“ знаковитих историјских процеса.

Индикативно је и сасвим довољно у том смислу запазити постојање двају повесних типова правне државе. То су: либерална правна држава – „изразито неинтервенционистички државни облик“ – и савремена плуралистичко-интервенционистичка правна држава, као „наглашено интервенционистичка државна формација“. Уз то, зар постоји бољи доказ утицаја идеологије на правну државу од тога што је процес секуларизације државе и права одагнао из света права хришћански морал и црквено хришћанско право, упркос њиховом великом доприносу стварању и развоју романско-германско-словенске правне породице. У следству тога, одвајање државног и религијског права представља битан елемент „погледа на свет“ савремене правне државе, с тим да актуално јачање „развојне теорије о људским правима“ у поретку савремене правне државе не само да је несагласно ортодоксном хришћанском учењу и хришћанском моралу, већ теорија у питању настоји да скроз-наскроз избрише етичку и уопште вредносну условљеност људских права.

Најзнаковитији и повесно најупечатљивији утицај идеологије на правну државу испољио се под окриљем тзв. ауторитарне глобализације, у чијој основи лежи преношење економске и политичке моћи са држава на мултинационалне корпорације. Поучена, наиме, лошим искуством са жигосаним идеологијама 20. века (фашизам и комунизам), елита крупног финансијског капитала сопствену технику владања засновала је на обесмишљавању, а не на порицању правних начела правне државе. Имајући то у виду, елита крупног финансијског капитала формално не тежи поништавању државног суверенитета; баш напротив, јавна дипломатија тајних властодржаца била би потпуно неделотворна без прокламације људских права, демократског политичког система и владавине права. Техника владања у питању несумњиво иде за тим да разори правну државу и демократију и да их стави под потпуну контролу елите крупног финансијског капитала, али умеће владања и јесте у томе да снагом новца обликована „љуштура“ правне државе и демократског политичког система, елите крупног финансијског капитала послужи као идеалан „легитимацијски плашт“. У следству тога, за технику владања у питању веома је важно да појединцу, у светлу његових формално признатих слобода, створи привид о постојању суверености грађанина, бирача и потрошача, с тим што патронажом над државом и демократским политичким системом елита крупног финансијског капитала настоји да успостави систем у коме су признате слободе појединца без имало колективне моћи, што доводи до потпуне подређености радника послодавцу, потрошача произвођачу, бирача политичким странкама, те аутономије (приватности) појединца државном интервенционизму.

Заштита животне средине белодани је показатељ утицаја идеологије на право. Ми смо показали да извори универзалног међународног права о животној средини имају доминантно прокламативни (ненормативни) карактер, што није ствар само лоше правне технике, већ суштине технике владања тајних властодржаца. Наиме, индикативно је да постанак и уобличавање идеје одрживог развоја на међународном плану временски потпуно кореспондира са настанком и развојем процеса тзв. глобализације. У тој чињеници – мада је наизглед нелогично – ми видимо одговор на питање зашто институционализација идеје одрживог развоја на међународном плану није допринела усмеравању глобализације ка основним људским вредностима. Да су водеће државе почетком 70-их година 20. века доиста имале свест о потреби обуздавања економије екологијом, одрживи развој би на почетку 21. века засигурно досегао збиљски правни карактер, са чврстом и јасном рефлексијом на економска и социјална кретања човечанства. Околност да државе нису, никако не значи да су покретачи институционализације одрживог развоја били научни посленици и јавно мњење, јер је њихова улога на међународном плану и касније изгледала као „грудвање са међавом“. То што еколошки проблеми почетком 70-их година 20. века наједном добивају велики међународни публицитет, као и то што доцније није остварена правна институционализација идеје одрживог развоја, дају нам право да се запитамо да ли је, као и у случају глобализације, збиљски покретач и контролор развоја идеје одрживог развоја била елита крупног финансијског капитала.

Јер то што наоко изгледа нелогично, у ствари може да изражава блиставо умеће владања тајних властодржаца. Као што су демократија, људска права и заштита „слободног света“ Сједињеним Америчким Државама послужили као параван за утемељивање властитог империјализма, тако се иза завесе међународне институционализације одрживог развоја припремало преношење економске и политичке моћи са држава на мултинационалне корпорације, а уједно се еколошким проблемима оправдавала потреба преношења суверенитета са држава на глобалне међународне институције. Уосталом, зар поимање о техници владања у овом случају не потврђује чињеница да се и данас о одрживом развоју највећма говори као о проблему међугенерациске солидарности, чиме се очевидно одвлачи пажња на погрешну страну. Утемељитељи глобализацијског неолибералног капитализма не поричу потребу одрживог развоја, као што уосталом не оспоравају ни демократију нити правну државу. Али техника владања елите крупног финансијског капитала, као што смо већ истакли, није толико у порицању основних политичких и правних вредности западноевропске цивилизације, колико је у њиховом обесмишљавању.

Изуми дотичне технике обесмишљавања данас јесу одрживи развој без суштинског значења, људска права без збиљске слободе, страначка представничка демократија без демократског друштва и владавина закона без владавине права. Следствено томе, не треба да изненађује то што одрживи развој у правним поретцима постојећих држава има својство чисто декларативног – више идеолошког, него правног – начела. Имајући све ово у виду, одистинска институционализација одрживог развоја није могућа без развлашћивања елите крупног финансијског капитала. Штавише, развлашћивање крупног финансијског капитала је нужно и због враћања легитимитета владавини права и демократском политичком систему.

Литература

Бребан, Ги (2002.), *Административно право Француске*, Подгорица, ЦИД.

Велимировић, Николај (2001.), *Земља Недођија*, Пирот, Pi Press.

Вучић, Михајло (2013.), *Начело одрживог развоја као основна норма савременог међународноправног поретка*, Зборник радова: Basic Concepts of Public International Law, Београд, стр. 359-372.

Дудаш, Атила (2013.), *Начела политике заштите животне средине у праву Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3, стр. 377-390.

Јевтић, Мирољуб (1989), *Ислам као извор идеологије и легитимитета у савременим политичким системима*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, стр. 511-521.

Лилић, Стеван, у сарадњи са Мирјаном Дреновак (2010.), *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду.

Лукић, Радомир (1995.), *Методологија права*, сабрана дела, 5, Београд, Завод за уџбенике и наставна средства.

Марковић, Саша (2013.), *Манифест против империје*, Сремски Карловци-Нови Сад, Издавачка књижарница Зорана Стојановића.

Митровић, М. Драган (2012.), *Друштвене вредности права, правна начела и техничке вредности правног система*, Зборник радова: Начела и вриједности правног система – норма и пракса, стр. 503-528.

Николић, Душан (2011.), *Право животне средине као наставна и научна дисциплина*, бр. 3, стр. 299-311.

Палачковић, Душица (1998.), *„Одрживи развој“ – Савремена правна регулатива и значење*, Србија и европско право, књига 3, Крагујевац, стр. 264-277.

Петров, Владан (2007.), *Енглески Устав*, Београд, Службени гласник.

Петровић, Милан (1996.), *Појам тоталитаризма (тоталитаризам као перманентно опсадно стање и као перманентна револуција одозго)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-3, стр. 463-471.

Петровић, Милан, у сарадњи са Милошем Прицом (2013.), *Увод у велике правне и управне системе*, Ниш, Свен.

Петровић, Милан, у сарадњи са Милошем Прицом (2014.), *Посебно управно право с међународним управним правом*, Ниш, Свен.

Радивојевић, Зоран (2012.), *Одлике правног система Европске уније*, Правни живот, бр. 12, стр. 413-428.

Салма, Јозеф (2011.), *Смернице и уредбе Европске уније о животној средини*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2, стр. 29-44.

Тубић, Бојан (2013.), *Начело одрживог развоја у међународним правним актима и пракси међународног суда*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3, стр. 391-411.

Miloš Prica, LL.M.
Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Niš

On the Concept and Legal Nature of Sustainable Development: Does “environmental law” exist?

Summary

The idea of sustainable development has developed within the triangular framework of economic, social and environmental policy. It has been the result of man’s endeavor in the course of development of mankind to harmonize the relations between economy and ecology for the purpose of satisfying the present needs but without endangering the prospects of future generations to satisfy their own needs.

The principle of sustainable development has been present in the international legislation for the past 40 years. The antagonism between economy and ecology has never ceased. Quite the reverse, at the beginning of the 21st century, mankind has encountered the dramatic effects of the rampant global politics and the unpromising prospects of man’s subsistence and development.

The reason is certainly to be found in the fact that the environment protection policy does not have an adequate legal framework, which is not a matter of legal technique but a matter of substance in global politics. Consequently, this discussion on the legal nature of sustainable development takes us from technique to substance. First, the author analyzes the international legislation and judicature on the issues of sustainable development; thereupon, the author concludes that the principle of sustainable development has not obtained the rank and the outreach of a legal principle (source of law) in the international law, which ultimately makes the very existence of environmental law highly disputable. If sustainable development as a fundamental principle (supra-principle) does not have the power of a binding principle, the existing international legal sources concerning certain aspects of the living environment are nothing but arable land covered by sand. Actually, the significant feature of the existing international sources on sustainable development is “the legal ideology” which, being an instrument of environmental policy rather than an instrument of environmental law, actually reflects the governing *modus operandi* of the covert power-holders.

When this issue is observed from the aspect of national law, some legal scholars consider that “environmental law” is a branch of law. However, this standpoint is based on the normativists’ misconception that the law equals the norm. As a matter of fact, the norm is only a source for the creation of law, whereas law

implies the entire body of legal relations and legal institutes. With this in mind, the essential condition for establishing a branch of law is that it has to be rooted in judicature. Thus, “environmental law” cannot be designated as a branch of law.

Moreover, as the principle of sustainable development in the national legislation is rooted neither in the judicature nor in the legal perception, this fact has given rise to the conclusion that it may be qualified as a purely declarative legal-political principle. In that context, the author discusses the concept and the classification of legal principles as a necessary presumption for shaping the regulatory legal nature of the principle of sustainable development.

Finally, in this article, the author discusses the actual foundations of environmental, economic and social aspect of the idea of sustainable development in the system of neo-liberal global capitalism (imperialism), with specific reference to the ruling method of covert power-holders.

Key words: sustainable development, humankind, environmental law, environmental policy, legal principles, ideology, a branch of law, corporate capital elite, art of ruling, social justice.