

Данило Вуковић  
Универзитет у Београду  
Правни факултет

УДК: 342.22(497.11)  
Преџледан рад  
Примљен: 14. 12. 2011

## ДРУШТВЕНЕ ОСНОВЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ: ПРИМЕР СРБИЈЕ

*У итексџу се анализирају друшџивене основе иравне државе у Србији. Правна држава се посматра као механизам за усџосџављање и одржавање равнџеже друшџивених иниџереса и моћи. Међуџим, нема свака равнџежа иниџереса форму иравне државе - за џо су џџџребне одређене меџа-иравне идеје, од ириродној до џудских ирава (у суџроџном, равнџежа иниџереса усџосџавља се кроз флексибилне механизме иреџоварања и усклађивања). Даље, иравна држава, као и демократија, захџева одређену друшџивену основу - јаке и артикулисане друшџивене иниџересе за усџосџављање владавине ирава. У савременом друшџивеном конџексџу њих налазимо на иржисиџу и у средњим слојевима. Тржисни акџери (иредузетџници и иредузетџа) и ириџадници средњих слојева ишиџе своје инвесиџиџе, развојне иланове, економске и друџе иниџересе уз џмоћ (само)оџраничавајућих иравила иравне државе. На иримеру савремене Србије, ауџор исџиџује један скуџ индикџора иравне државе у вези са конџролом законџиџости рада државних оџана и независношџу судџива. Анализа иџоказује да ирџоцес усџосџављања иравне државе омеџају: (1) велика улоџа државе на иржисиџу, (2) дуџоџрајан ирџоцес итрансформације јавних економских ресурса (укључујући и ириваџизацију), (3) малобројни средњи слојеви са малом друшџивеном моћи и великом везаношџу за државу и (4) сџџрукџура економске елиџе која је настала конверзиџом јавних ресурса и јџи увек је везана за државне иривредне ресурсе.*

*Кључне речи: иравна држава, Србија, друшџивена сџџрукџура, социолоџија ирава*

### Увод

Овај текст посвећен је питањима успостављања и одржавања правне државе у Србији. Правну државу не посматрамо као одређену особину коју једна држава има или нема, већ пре као својство које се у већој или мањој мери може наћи у свим модерним државама. За нашу анализу посебан значај имају следећи аспекти правне државе: законитост рада државних органа и контрола њиховог рада, те успостављање механизма који то омогућавају – пре свега независног судства, али и других контролних механизма као што су независна регулаторна тела. У тексту полазимо од претпоставке да је правна

држава какву је ми данас познајемо настала кроз борбу различитих друштвених интереса (племства, монарха и капиталистичке класе) која је разрешена кроз механизме усклађивања друштвених интереса и моћи, а уз помоћ сета метаправних идеја (о природном праву). Данас је концепт правне државе разрађен, али да би правна држава успешно функционисала, исто као и демократији, потребна јој је одговарајућа друштвена основа – морају, наиме, постојати друштвени интереси који ће такав тип владавине одржавати. Координација и успостављање равнотеже друштвених интереса не мора се нужно обавити у оквирима концепције правне државе. Тако се, на пример, питање координације тржишних актера може разрешити и механизмима клијентелизма или картелизације. Међутим, уз већ разрађену концепцију правне државе, неки склопови друштвених интереса имају веће шансе да резултирају у механизмима и институцијама правне државе. Такви интереси налазе се на тржишту, у средњим слојевима или у међународним оквирима. У овом тексту, ми ћемо спровести теоријску и емпиријску анализу друштвених интереса у српским оквирима, бавећи се пре свега домаћим, и показати зашто они не представљају адекватну друштвену основу за успостављање правне државе. Сам текст структурисан је на следећи начин: у првом делу текста расправљамо о концепту правне државе. Други део текста посвећен је дијагнози српског случаја, пре свега на примерима контроле рада државних органа и успостављању независног судства. У трећем делу текста, бавимо се друштвеним условима успостављања правне државе у Србији.

## 1. Правна држава и како се успоставља

### 1.1. *Шта је њравна држава?*

Под правном државом подразумевамо правни и политички систем у коме су државни службеници и грађани ограничени законом и понашају се у складу са законом<sup>1</sup>. Владино службеници су у два смисла ограничени зако-

---

<sup>1</sup> Појмови правна држава и владавина права настали су на два академским и историјским традицијама. Концепт *владавине ѡрава* укорењена је у британској историји и оставио је дубок траг на уставне аранжмане у САД и другим земљама које су следиле британску традицију. Идеја *њравне државе* најпре је настала у немачкој либералној култури у другој половини 19. века, а одатле се проширила у Европу. Иако су настали на различитим историјским и академским традицијама, неки аутори сматрају да постоји „концепцијска еквиваленција“ ова два појма (Zolo, 2007), неки наглашавају разлике међу њима (Polombella, 2009), док многи други ове термине користе као синониме, наглашавајући разлике међу њима, али водећи се колоквијалном употребом. Пошто ово није правно-историјска или историјско-социолошка анализа и зато што смо суочени са просторним ограничењима, ми се питањем односа правне државе и владавине права нећемо више бавити и у наставку текста користимо оба термина наизменично, претпостављајући да имају јединствено значење (за детаљнију расправу *cf.* Чавошки ур. 2000; Unger, 1976: 181 *ff*; В асић, 2004).

ном. Прво, они морају да се понашају у складу са *позитивним правом* – у супротном, следи им законска казна. То значи да они нису изнад закона и да закони важе за њих исто као и за „обичне“ грађане. Други елемент овог значења је да они могу да мењају закон, али само на начин који је прописан законом, а не произвољно. Границе које се постављају законодавној делатности могу бити процедуралне или садржинске и своде се на следећа четири ограничења: (1) уставне процедуре, (2) међународни правни документи, (3) опште прихваћене концепције људских права и (4) природно или божанско право (Таманаха, 2009: 5). У модерним друштвима кључно ограничење законодавне власти представљају широко прихваћена листа људских права (Таманаха, 2004: 115ff)

Следећи важан аспект владавине права односи се на одлике закона којима се морају руководити грађани и државни службеници – одлике *формалне легалности*. Да би држава била правна, закони морају бити такви да доводе до извесности, предвидљивости и сигурности у односу између грађана и државе и грађана међусобно (Таманаха, 2009: 7). Закон се мора знати унапред, мора бити општи, јасан, стабилан и изванредан и *мора се се на све једнако применити*. Правни теоретичари посвећују велику пажњу овим аспектима владавине права<sup>2</sup>; захваљујући њима закон остварује своје функције у погледу ограничавање државних службеника, успостављање поретка, координирање понашања и трансакција међу појединцима.

Када је реч о ограничавању државних службеника, у правној држави закони ограничавају дискреционе моћи државних службеника тако што ограничавају њихове делатности на законске оквире и дају јасне механизме да се они држе одговорним за своје поступке, док су на власти и касније (Таманаха, 2009: 8). Када је, пак, реч о координирању активности између грађана, посебно важан аспект формалне легалности има заштита приватне својине. Овај елемент правне државе је нужан услов и тачка на којој се остварује блиска веза са капитализмом као друштвеним уређењем и економским системом.

Наше разматрање правне државе усмерено је на аспекте као што су ограниченост рада државних органа законима, поштовање закона од стране државе и законске (и политичке) одговорности државних службеника и политичара. Ове одредбе не зависе од тога да ли прихватамо „тању“ или „дебљу“, од-

---

<sup>2</sup> На пример, Хајек (Науек) је инсистирао на овом одређењу, говорећи да владавина права омогућава да се са сигурношћу предвиди како ће власт користити своја средства принуде у датим околностима и да се на основу тог сазнања планирају индивидуални послови (Науек, 1994: 80). Сличне ставове налазимо и код Нојмана (Franz Neumann), који каже да је владавина права предуслов капиталистичке утакмице (Scheuerman, ed, 1996: 116).

носно, формално или материјално схватање правне државе. Контрола и законито понашање државних функционера важан су конститутивни елемент правне државе, посебну у контексту особене друштвене, политичке и институционалне историје Србије. Савремену Србију одликује велики утицај државе на друштво и економију, а слична је била ситуацију и у претходним државним и друштвеним уређењима. Зато је контрола државних функционера и државних установа веома важан сегмент успостављања правне државе<sup>3</sup>. Као што ћемо показати у наставку текста, држава има велику улогу на тржишту (велики је послодавац и удео јавног сектора у БДП је висок); значајни сегменти средњих слојева зависе од државе, односно, раде у јавном сектору (и шире, српско друштво традиционално се одликује великим уделом становништва чија егзистенција и материјални и социјални статус зависе од државе; за историјска разматрања *cf.* Чалић, 2004; Стојановић, 2008; за социолошку рекапитулацију Лазић, 2011); а модерне елите у Србији у великој мери настале су конвертовањем државних ресурса у приватне (Лазић, 1994; Лазић, 2000)<sup>4</sup>. На крају, иако ми нећемо овој анализи давати историјску димензију, вреди имати на уму да правилности које будемо идентификовали за модерно српско друштво важе и за раније периоде наше историје.

### *1.2. Како се успоставља њравна држава?*

Да би се успоставила правна држава потребни су неки институционални, друштвени и културни предуслови (*cf.* Tamanaha, 2004; Przeworski, 2003; Unger, 1976). Један од најважнијих институционалних предуслова за успостављање и одржавање правне државе је *независно судство*. Судство које је у стању да се брани од насртаја политичке власти представља кључни гарант владавине права. Оно ће моћи да суди и осуђује грађане и представнике власти када буду кршили закон, без обзира на њихову политичку моћ или утицај. У том смислу, оно има двоструку улогу: вертикално, омогућава да се државни службеници држе одговорнима за своје поступке и хоризонтално, омогу-

---

<sup>3</sup> Овај аргумент читаоцима из Србије може бити самоочигладан, али у неким другим околностима анализа владавине права усмерена је на друга, друштвено специфична питања. На пример, у неким државама заштита индивидуалних права појединих друштвених група је кључни проблем за одржавање владавине права – Аборицина у Аустралији или имиграната друге генерације у неким европским земљама.

<sup>4</sup> Поред социолошких, постоје и правно-теоријски разлози. Српски правни систем припада континенталној правној традицији (правне државе или *Rechtsstaat*) према којој је закон „структура и медијум државе“, а принцип легалности захтева да се сваки ауторитет ствара и потврђује кроз законе. Конкретан резултат је, према Паломбели (Palombella, Gianluigi) владавина државе над друштвом (Palombella, 2009: 19-20).

ћава решавање спорова међу грађанима у складу са законом (Таманаха, 2007:14)<sup>5</sup>. Поред тога, независно судство је и *показатељ* правне државе. Ми ћемо наш аргумент о рањивост и неизграђености правне државе у Србији градити, између осталог, и на проблемима у вези са успостављањем независног судства.

Успостављање независност судства није лако, али списак фактора који доприносе независности судства укључује и избор судија према њиховим квалификацијама, именовање на дуг рок, процедуралне и суштинске препреке за смењивање судија, разумно високе плате и довољна средства за функционисање целокупног судског система (Таманаха, 2004: 124). Успостављање независног судства у вези је и са другим фактором – развојем правничке струке (Таманаха, 2004: 22). Правничка професија развијала се упоредо са развојем модерног капитализма, да би данас представљала модерну и етаблирану професионалну заједницу, са јасним правилима уласка, високим друштвеним угледом<sup>6</sup> и моћи која произлази из монопола да писање и тумачење законских прописа.

Поред институционалних услова, многи аутори наглашавају да мора постојати одговарајућа правна или политичка култура. Тако Брајан Таманаха (Brian Tamanaha) сматра да за успостављање правне државе мора постојати раширено уверење и оријентација међу грађанима и државним службеницима да закон влада и да треба да влада. Дакле, да би закони владали, људи морају *вероваћи у њу идеју* и морају бити *одређени да поштују владавину њу права*. Овај став није правно правило, већ пре политички идеал који има облик културне вредности или веровања. Он је јачи када постоји традиција поштовања закона, а опада у нестабилним друштвима са дугом историјом конфликта и злоупотреба власти. Ако је ова вредност раширенија, владавина права ће бити истрајнија и преживеће повремене епизоде у којима владини службеници крше владавину права (Таманаха, 2007: 11). Идеја да је неке државе имају више успеха у успостављању правне државе јер имају одговарајућу културу или правну културу, предмет је оштрих критика (*cf.* Przeworski, 2003). Наше становиште је да је правна култура одраз друштвених и инсти-

<sup>5</sup> Тамо где не постоји општа сагласност у вези са независношћу судства и где се оно перципира као продужена рука извршне власти, судски поступци против високих државних службеника опажају се као политички мотивисани, чиме се дерогира значај самих процеса и судства уопште. Доба пример су два суђења бившој шефици гасне компаније, министарки енергије, а касније и премијерки Украјине, Јулији Тимошенко која су одржана 2001. и 2011. године, *cf.* Kurkchyan, 2003.

<sup>6</sup> Углед правничке професије у великој мери је у вези са њеним другим институционалним аспектом - адвокатуром као слободном професијом.

туционалних услова, да није ендогена, али да представља фактор који утиче на примену права, а самим тим и на успостављање и одржавање правне државе (детаљније у Вуковић, 2012). На другом месту смо показали какве обресе имају те вредности, норме и обрасци понашања у Србији (Вуковић, 2011). Укратко, правну културу<sup>7</sup> у Србији одликује изражена склоност ка коришћењу неформалних метода (за примену права, решавање конфликта и сл.), мала вера у владавину права и моралних норми (правни и морални цинизам и релативизам), као и мали степен поверења да ће се други људи ослонити на право и норме у свом понашању.

Здраворазумски увид говори да је мала вероватноћа да ће возачи своје аутомобиле возити жутом траком (резервисан за јавни градски саобраћај) ако верују да други возачи то неће чинити, већ да ће исто тако стрпљиво возити својом траком. Да ли ће возачи поштовати саобраћајне прописе у великој је мери питање правне културе, али и правне извесности. Ако, као што напомиње Радбрух (Радбрух, 1980), постоји извесност да ће бити кажњени, онда је већа вероватноћа да ће људи поступати у складу са нормом. То, у крајној линији, заиста значи да поштовање норми зависи од перципиране или претпостављене извесност да ће кршење норме бити кажњено и да је *култура није њим примарни фактор* који објашњава понашање у складу или у супротности са нормама. Иако сматрамо да се правна култура формира кроз низ друштвених пракси које зависе од интереса, односа моћи и институционалних аранжмана, верујемо да је она корисна за анализу као фактор који објашњава понашање појединаца и институција онда када не постоји директна веза са правним системом (на пример, поштовање норме да се колица у хипермаркету после куповине оставе на за њих предвиђена места) или када се одлуке и поступци ослањају на претпостављена својства система и одлуке и поступке других људи (на пример, када се тражи веза за испуњавање једноставних права: једноставне административне дозволе, упис деце у школу и сл.). Ми, конечно, верујемо да је правна култура представља скуп вредности и схватања које одређују не само поступање у сфери приватног или пословног живота, већ и политичко понашање и преференције појединаца (и то ћемо покушати да покажемо посебно на примеру средњих предузетничких слојева у Србији)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> У контексту овог рада, под правном културом подразумевамо скуп ставова о статусу и улози правних норми у датом друштву, употреби права и поштовању норми. Ми смо примарно усмерени на спољашњу правну културу, коју чине ставови и вредности ширег друштвеног окружења, на супрот интерној, која се односи на идеје и праксе представника правничке професије (детаљније у Вуковић, 2011)

<sup>8</sup> На тој тачки моћи ћемо да повежемо ставове са структурним положајем те групе у друштву, њеним пореклом и начином професионалне социјализације.

### 1.3. Правна држава као резултат равнотеже интереса и моћи

Правна држава била је вековима предмет учених расправа, али је у стварном свету настала кроз борбу друштвених интереса. То не значи да правничке или филозофске расправе нису утицале на успостављање правне државе – напротив, као што ћемо видети касније, без неких мета-правних идеја о томе како успостави баланс моћи и одговорности у друштву, идеја правне државе не би могла да се формулише нити да заживи. С друге стране, креирање механизма и процедура који чине правну државу и њихово одржавање у животу посматрамо пре свега као последицу деловања друштвених актера и њихових интереса.

Правна држава настаје када ниједан од доминантних друштвених актера не успева да наметне контролу над кључним економским и политичким ресурсима и тако трајно искључи друге актере из утакмице. Правну државу посматрамо као идеју о саморегулацији и самоограничавању државне власти: правна држава омогућава правну и имовинску сигурност појединцима и групама који нису на власти (онда када нису на власти) тако што групама и појединцима који су тренутно на власти ограничава власт, односно, ограничава садржај и моћ употребе ресурса који проистичу из положаја на власти.

Институционални механизми који стоје у основи правне државе су независно судство и закони који гарантују својинска права и слободу уговарања. Они представљају резултат друштвеног, политичког и правног развоја који своје корене има у широко дефинисаним *друштвеним интересима*. То су били политички, културни, економски и други интереси владара, свештенства, племства, буржоазије и слободних градова. Не постоји један јединствен извор ове традиције. Корени владавине права могу се тражити у борби краљева и папа за врховну власт, германском обичајном праву (које је садржавало став да краљ подлеже закону и да његови поданици имају право на побуну ако краљ крши закон) или борби племића да ограниче власт владара оличеној у Великој повељи о слободама познатој као *Magna Carta* (Таманаха, 2004: 15ff)<sup>9</sup>. У каснијој, преткапиталистичкој фази развоја европског континента, успостављању правне државе допринели су и други важни фактори: развој правничке професије и класе трговаца, односно, трећег staleжа који су углавном живели у градовима, нису имали политичку моћ, али су постепено, склапајући савезе са краљевима или племством, успевали да унапреде свој политички и социјални статус и заштите имовину. Овај савез је довео до раста слободних градова, ослобађања кметова који су постајали најамна радна снага и успостављања поретка који је штитио имовину и интересе нарастајуће капиталистичке класе

<sup>9</sup> Историјски гледано, у основи идеје о ограничавању суверена није била идеја индивидуалних слобода, већ тежња да се ограничи тиранија (Таманаха, 2004: 115).

(Tamanaha, 2004: 22 ff; Unger, 1976: 70ff; Scheuerman, ed, 1996: 101ff). Где год је настајала правна држава, аристократија, трећи сталеж или они заједно играли су важну улогу у ограничавању краљевске моћи, било тако што су приморавали власти да признају њихова права или тако што су сами учествовали у власти. Међутим, посматрано појединачно, сваки од ових актера је своје интересе могао боље остварити у неким другим околностима. Реалне историјске околности указују управо на то: тамо где су зајединице трговаца успеле да успоставе независност од државе, као што је био случај у средњовековној Европи, исламским земљама, Јапану или медитеранским цивилизацијама, оне су се бориле да успоставе своја удружења и сопствене законе, паралелно са бирократским законом државе. Европске државе карактерише баланс снага свих ових актера и они су, по Унгеровим речима, морали да теже компромисном или *second best* решењу (Unger, 1976: 72-75).

Иако друштвене основе правне државе налазимо у плурализму интереса, он сам по себи није довољна гаранција да ће се развити правна држава. У околностима у којима постоје јаке друштвене групе, оне се могу договорити да се ослоне на флексибилне аранжмане којима ће балансирати своје интересе, а да не раздвајају законодавство од администрације или суђења. Зато су трансцендентални или метаправни принципи природног права други неопходан услов за успостављање правне државе. Они доносе идеје једнакости и граница које већина не сме прећи када је реч о сфери индивидуалних права (Unger, 1976:84-85).

Успостављање и одржавање правне државе посматраћемо управо у овде скицираном контексту: да би се успоставила правна држава, морају постојати друштвени интереси који ће подржати и промовисати такве тежње. На нешто конкретнијем плану, морају постојати *друшћивене групе* које носе ове интересе. То могу бити елите чији је структурни положај у друштву и на тржишту такав да имају интерес од успостављања правне државе (аналогно положају племства које се борило против апсолутне власти монарха или независних трговаца чије су интересе угрожавали самовоља краљева и племића, али и притисци католичке цркве која је трговину и финансијске услуге сматрала недостојним послом) или средњи слојеви (укључујући ситне и средње предузетнике, независне професије, стручњаке и др.) који имају јасне интересе да се моћ државе ограничи и да се извршна власт стави под контролу закона и независног судства<sup>10</sup>. С друге стране, државе које се налазе

---

<sup>10</sup> Ако се, пак, окренемо међународној арени као извору владавине права, ствари постају још једноставније. У области доношења и примене закона државе се налазе лупом међународне јавности; закони морају бити у складу са стандардима међународних конвенција, као и њихове примена. У савременом српском контексту, интернационализација процеса успостављања правне државе додатно је повезана са процесом европских интеграција. Ове теме су важне јер, као што ће касније расправе показати, европске интеграције представљају најјачи модернизацијски импулс у савременој Србији. Због важности и сложености ове теме, она ће бити предмет одвојене расправе.



у процесу демократске консолидације, а имају одговарајућу неповољну институционалну и културну историју, често бивају „заробљене“ и постају жртве јаких и утицајних група и појединаца, „патрона“ и мрежа њихових клијената (за студије о Србији упореди Антонић, 2006; Арандаренко и др, 2008; Беговић и др., 2011; Беговић и др., 2010; Беговић и др., 2004; Вуковић, 2005).

Капитализам и слободно тржиште представљају институционални, идеолошки и политички оквир који је пресудно утицао на јачање идеје о владавини права. Посматрано у историјском контексту, нарастајућа капиталистичка класа тражила је заштиту своје имовине и уговора и предвидљивост и поузданост у спровођењу закона. На научном и идеолошком плану, либерализам је био теорија која је рефлектовала нове друштвене односе и интересе буржоазије (Таманаха, 2004: 43-44). Веза капитализма и владавине права је нераскидива: капитализам почива на заштити индивидуалних својинских права, слободном уговарању, независном судству које непристрасно одлучује о законима и њиховој примени, а све то захтева неку форму конституционализма. Исти ти концепти стоје, као што смо видели, у основи идеје владавине права (*cf.* Пејовић, 2004, Ђурковић, 2005, Scheuerman, ed, 1996).

Посматрајући је у једном ширем теоријском контексту, правна држава стоји у тесној вези са *демократијом*. Од бројних значења материјалног (а не само формалног) појма правна држава – влада ограничена законом, једнакост пред законом, ред и закон, предвидљива и ефикасна правда, јавна управа која поштује основна људска права – један значајан део захтева демократски поредак. Без демократије није могућа једнакост пред законом, предвидљива и ефикасна правда и заштита људских права (Morlino, 2010: 40; упореди и Mavall and Przeworski, 2003; за другачије становиште, *cf.* Zolo, 2009: 32ff). У контексту модерних држава, расправе о демократији и владавини права преклапају се (нпр. Przeworski, 2003; Weingast, 1997). Иако се тиме умањује оштрина и угрожава јасноћа појма владавине права (*cf.* Таманаха, 2004), ми ћемо се кретати управо том стазом, јер ће велики део наше расправе бити посвећен одговорности и контроли власти, темама које подједнако спадају у домен теорије демократије и владавине права.

Дакле, у овом раду правну државу посматрамо примарно као баланс моћи и интереса. Али, о каквим моћима и интересима је реч? Пжеворски (Adam-Przeworski) је у својој анализи био усмерен на економске факторе и његов аргумент је да преко одређеног нивоа прихода демократија не може да буде урушена (Przeworski, 2003: 115). Када велике друштвене групе достигну одређени ниво благостања оне имају јак интерес да задрже демократски поредак, законитост и предвидљивост општег друштвеног тока јер имају пуно да изгубе, насупротив становницима и елитама у сиромашним земљама (Przewor-

ski, 2003: 131). Ми сматрамо да се економски интереси у овом смислу одлучујући, али да постоје и други политички интереси које не смемо занемарити и који се могу заснивати на идеолошким, идентитетским, симболичким и другим питањима. На пример, у сфери идентитетских питања постоји иста врста рационалности на коју реферирају аутори који се баве анализом на основу теорије рационалног избора (Przeworski, 2003; Павловић, 2008) а која се рефлектује у специфичним изборним законима и политичким системима (на пример, консоцијацијама).

## 2. Правна држава у Србији: дијагноза

Да ли у Србији постоји правна држава? Правна држава је квалитет коју једна држава може имати у мањој или већој мери. Важни сегменти оног што називамо правном државом постоје у Србији, додуше не са дугом и јаком традицијом. Тако, на пример, Србија јесте земља у којој су индивидуална права заштићена и у којој постоји сигурност уговора. Постоје, наравно, случајеви када та права нису била ефикасно заштићена, али ми упркос томе не верујемо да Србија није правна држава, и да у њој индивидуална права, својина или уговори нису законом заштићени или да је Србија недемократска држава. С друге стране, Србија је земља у којој постоји много показатеља да судство није независно и у којој рад државних органа није по правилу законит, а контрола њиховог рада веома је неразвијена. Управо се на ове две тачке заснива наша процена да се успостављање правне државе у Србији суочава са тешкоћама и да је напредак спор. На овом месту ми намерно избегавамо да се бавимо индексима (Светске банка, Freedom house, Heritage Foundation и сл.) који би Србију лоцирали на скали развоја демократије, људских права и владавине права у глобалном или регионалном контексту. Овај уобичајен приступ анализи правне државе нисмо применили зато што сматрамо да указивање на друштвене услове који леже у основи процене учвршћености правне државе (на супрот ослањању на индексе који се заснивају на квантитативним подацима и перцепцијама) даје дубљи увид у структурне факторе успостављања и одржавања правне државе. Први међу тим факторима је независност судства.

### 2.1. Независно судство

Елементи независности судства се уобичајено групишу на персоналне и институционалне слободе од неовлашћеног мешања у судски процес и гарантовани судијски мандат и примања. Конкретније, независност судства обухвата јединствен судски систем, посебан судски буџет, контролу судских одлука унутар судског система, посебне одредбе о избору и разрешењу судија,

сталност судијске функције, судијску непокретност – немогућност премештања судија, имунитет судија и др. (Павловић, 2010: 84; Орловић, Слободан, 2010: 164).

Према Уставу из 1990. године, судство је било независно, а судијска функција стална. Међутим, судство је у периоду од доношења тог устава, до почетка текуће реформе правосуђа имало врло особени друштвени положај и улогу. У последњих двадесет година, сталност судијске функције у Србији повређена је низом политичких интервенција и притисака на рад судова, а детаљни аналитичари живота и рада у правосуђу забележили су низ случајева који потврђују ову тезу<sup>11</sup>. Поред тога, правосуђе је после 2000. године било предмет бројних политичких притисака<sup>12</sup> и критика, судије су оцењиване као некомпетентне, критиковани су спорост и заостајање у раду судова, а наглашавана је чињеница да су судије често биле умешани у политичке и привредне афере<sup>13</sup>, те да су судије у прошлости кршиле законе (на пример, током изборне крађе 1996. године). Из ових и низа других разлога, 2008. године започета је реформа правосуђа. Једна од најважнији и у јавности највидљивија тачака те реформе био је реизбор судија који је, по оцени стручне јавности, повредио сталност судијске функције (Марковић, 2010; Маринковић, 2009; Орловић, Слободан, 2010; Ракић-Водинелић, 2010). Други мање видљив део реформе тиче се расподеле моћи и овлашћења унутар правосудног система. У овом тексту заступамо став да је независност судија у Србији повређена (1) поступком (ре)избора судија у склопу правосудних реформи (за детаљан приказ, Живковић, 2010) и (2) законским решењима према којима Народна скупштина бира Врховни савет судства као тело које је одговорно за избор судија.

<sup>11</sup> Као примери, наводе се: 1993. године – масовни одлазак судија у адвокатуру због лошег материјалног положаја, али и политичких притисака; 1999. године – међу тридесетак судија разрешени су и неки истакнути чланови Друштва судија Србије; 2001. године – Министарство правде покренуло иницијативу за разрешење 118 судија и 69 судија за прекршаје; 2002. године – од готово 120 захтева за разрешење судија и председника судова поднетих Великом личном већу Врховног суда (до септембра те године), надлежном за вођење поступка и утврђивање разлога за разрешење судија, Народна скупштина је разрешила петоро; 2003. године – непосредно након атентата на председника Владе, Народна скупштина је разрешила 35 судија са образложењем да су испунили законски услов за пензију, а изнуђена је и „оставка под притиском“ тадашњег председника Врховног суда Србије (cf. Маринковић, 2009).

<sup>12</sup> Поводом одлуке тадашњег Савезног уставног суда у вези са одузимањем мандата посланика ДСС, представници владајуће коалиције негирани су ваљаност и правно важење те одлуке; први кораци у реформи правосуђа у периоду 2002-2003. године обележени су оштром борбом за превласт између судске и извршне власти, за преглед cf. Вуковић, 2003: 52ff).

<sup>13</sup> На пример, судија Марко Кљајевић осуђен је као припадник „стечајне мафије“, а многи симболички и фактички значајни процеси су застарели (на пример, процес против Владике Пахомија који је био оптужен за сексуално злостављање неколико дечака).

Први аспект реформе који је био предмет критика односио се на (ре)избор судија. Наиме, према претходном Уставу из 1990. године изабраним судијама гарантована је сталност функције. Међутим, током реформе, судије су биле приморане да се поново пријављују за свој или неки други судијски посао, иако су били изабрани као носиоци сталних судских функција. Закон о судијама предвиђа реизбор свих судија према новом закону. Пошто је то у супротности са Уставом, правна основа је нађена у једној непрецизној формулацији Уставног закона за спровођење новог Устава који у члану 7, став 2 каже да ће се избор судија и председника осталих судова извршити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства (Маринковић, 2009: 284-285). Даљи ток реформе правосуђа скопчан је са низом других тешкоћа. На пример, Врховни савет судства (као тело надлежно за реизбор судија) није одлучивао у пуном саставу, што, по Марковићу, опет имплицира неуставну ситуацију, будући да Устав и Закон о Врховном савету судства захтевају да тај орган има све чланове да би могао да доноси одлуке. Сам процес избора био је нетранспарентан (Павловић, 2010: 91), одлуке нису индивидуализоване (Марковић, 2010), а у погледу бројних одлука наводе се приговори у вези са њиховом оправданошћу те се наговештава да је у процесу избора судија улогу имала и Безбедносно-информативна агенција (Живковић, 2010; Ракић-Водинелић, 2010; Ивошевић, 2010). Овакав начин реформе правосуђа, не само што је био противустанован, већ је имао и далекосежније последице: непоштовањем сталности судијске функције угрожена је независност судства, а тиме и начело поделе власти и принципи правне државе (Орловић, Слободан, 2010: 180; cf. Маринковић, 2009: 286ff).

Судије, према новим законским решењима, бира Високи савети судства, који је по својој природи и надлежностима „орган судске власти“ (Орловић, Слободан, 2010). Његове чланове чини шест судија, представник адвоката и професора правних факултета, а по положају председник Врховног касационог суда, министар правде и председник скупштинског одбора за правосуђе. Све њих бира Народна скупштина. Орловић закључује да већину представника у Високом савету судства именује скупштина као политичко тело и пита се да ли се тиме, у крајњој линији, повређује начело поделе власти (Орловић, Слободан, 2010: 183-184). Ратко Марковић и Весна Ракић-Водинелић су у том смислу још експлицитнији, па наводе да би, према међународним искуствима, тело као што је Врховни савет судства које не суди, али бира судије које ће судити, требало да буде састављено од судија. Дакле, судије бирају судије, а не законодавна или извршна власт (Марковић, 2011; Ракић-Водинелић, 2010). Имајући у виду да је Скупштина изабрана по пропорционалном, а не већинском систему, да су носиоци мандата посланици, али да, према одредби устава (чл.102) могу да га уступе странци, што по правилу и чине, те више пута документованој и анализира-

ној подређености законодавне власти извршној (cf. Марковић, 2011б) овакво законско решење заправо имплицира зависност судске од изврше власти и политичких странака.

Закључке да судство у Србији није независно потврђују не само правничке, већ и социолошке или политиколошке анализе. У том погледу, посебно су важна следећа два увида: (1) видљиво одсуство судских процеса против високих државних функционера у земљи која је последњих десет година обележена готово невероватним привредним, политичким и криминалним аферама (о којима ће више речи бити у наставку текста) уверљив је показатељ да судство није независно<sup>14</sup>, и (2) у последњих десет година правосуђе је било перципирано и као једно од најкорумпиранијих сегмената власти (Вуковић, 2005), што упркос непоузданости закључивања о стању у овој области на основу перцепције корупције од стране грађана<sup>15</sup>, ипак даје релативно чврсте основе за закључивање о стварном стању ствари. Овај сажети осврт води нас до другог индикатора правне државе у Србији – законитости и контроли рада државних органа. Овде ће корупција бити једна од кључних димензија по којој ћемо анализирати рад државних органа.

---

<sup>14</sup> Да извршна власт, вероватно оправдано, судство посматра као једну од својих полуга власти илуструје и следећи пример: Министарство економије упутило је почетком 2009. године допис Министарству правде у ком препоручују да судови зауставе поступке у радним споровима и замрзну извршења правоснажних судских одлука које се тичу радних односа. Допис је Министарству правде послао Небојша Ћирић, тада државни секретар, а сада министар економије и регионалног развоја. Министарство правде је ту препоруку проследило Врховном суду Србије. Државни секретар је поводом овога изјавио да је његова обавеза „била да упозори да ће због принудних извршења и пленидбе имовине у предузећима доћи до стечаја и да ћемо због 1.000 бивших радника доћи у ситуацију да хиљаде људи губе радно место“ (BCLJP, 2010: 268). Овај допис био је предмет оштрих јавних реакција, али ми сматрамо да је корист од његовог објављивања у јавности вишеструка. Он је, заправо, на транспарентан начин јавност пренео два групе уверење државних функционера: да се закони (а и правда) могу ставити у други план ако се сукобљавају са текућим политичким или економским циљевима (као у некаком пост-револуционарном периоду) и да је судство недељиви (органски) део државне власти којом они суверено управљају.

<sup>15</sup> Истраживања показују да постоји корелација између перцепције корупције и општег става испитаника према друштвеним и политичким приликама и власти. То значи да су појединци који су критичнији према власти склонији да тврде да је корупција раширена. Транзициони губитници, како каже Мирјана Васовић, сматрају да је друштво у већем степену корумпирано него што то процењују остали припадници друштва (Васовић, 2007: 233). Поред тога, испитаници чешће тврде да је корупција друштвени него њихов лични проблем, и сва истраживања систематски потврђују да су искуства корупције (давања или примања мита) ограничена на мањи сегмент популације (Васовић, 2007; Вуковић, 2003). Но, то ни у ком случају не значи да корупције у правосуђу није било, нити да став јавности у том погледу треба релативизовати.

## 2.2. Законитост и контрола рада државних органа

Законитост рада државних органа и изостанак контроле њихових одлука и поступака представља, по нашем мишљењу, други сегмент успостављања правне државе коме се мора посветити достојна пажња. Законитост рада државних органа може се посматрати на нивоу индивидуалних случајева (*cf.* познату студију о приватизацији Сартиде у Антонић, 2006 или правну анализу у области пореских закона у Костић, 2011). Такве анализе дају драгоцене увиде у механизме владања и управљања јавним ресурсима. Пошто је циљ наше анализе шири, ми ћемо применити другачију стратегију. Законитост рада државних органа анализираћемо по следећим димензијама: учесталост великог привредног криминала, раширеност корупције и реакције судских органа и регулаторних тела. У овом контексту, приватизација има посебно место јер представља највећи подухват системског претварања државних у приватне ресурсе током којег су елите „располагале“ овим средствима и имале прилику да наставе оно што је већ идентификовано као механизам настанка нових елита (конверзија ресурса, Лазић, 2011). Приватизација је „продужила“ системске основе елите у Србији које се примарно заснивају на располагању државним ресурсима.

Као вероватно кључна економска промена у склопу пост-социјалистичке трансформације, приватизација је започета уз велике тешкоће почетком 90-тих година. Током наредне деценије, власти су у неколико наврата доносиле законе о приватизацији (савезни закон донет је 1989. године, републички закони донети су 1991. године, са изменама 1992. године, те 1994. и 1997. године). Ниједан од ових закона није донео целовиту стратегију приватизације нити створио све политичке и институционалне предуслове да се она спроведе. Напротив, привредна и политичка елита је током овог периода урадила све што је било у њеној моћи да приватизацију успори или закочи<sup>16</sup> (до те мере да је вршила ревалоризацију својинске трансформације и умањивала удео приватног власништва или различитим механизмима вршила и подржављење имовине, Арандаренко, 2000: 354). Друштвена предузећа су пропадала под теретом неефикасног управљања, играла су важну социјалну улогу тиме што су запошљавали раднике за којима није постојала потреба или који су били само фиктивно запослени, а велика буџетска средства трошена су на субвенције овом неефикасном сегменту привреде.

Управо је приватизација, по нашем мишљењу, један од фактора који је подрио ауторитет институција и спречио успостављање правне државе у Србији после

---

<sup>16</sup> У литератури постоје различита објашњења, од идеолошких разлога до сасвим конкретних економских интереса (Вуковић, 1996; Лазић, 1994).

2000. године<sup>17</sup>. Спровођење овог обимног програма<sup>18</sup> захтевало је законску регулативу и институционалну подршку, а истовремено, представљало је као и у другим земљама – велики политички и економски изазов за земљу, управни апарат и привреднике. Процес приватизације био је оптерећен бројним проблемима, од раскида уговора до кршења закона<sup>19</sup>. Последњу деценију обележили су и бројни случајеви привредног криминала, како они који су повезани са приватизацијом, тако и они у јавним предузећима<sup>20</sup>. Очигледно, очекивана добит од ових економских

---

<sup>17</sup> Поред приватизације и обнављања економије, нова политичка елита била је после 2000. године суочена са низом тешких проблема: опоравак привреде и инфраструктура после НАТО бомбардовања, повећање стандарда, враћање Србије у међународне институције, јачање домаћих институција, борба против сиве економије и криминала. Сваки од ових изазова заслужује посебну и детаљну анализу.

<sup>18</sup> У периоду од 2002. до првог квартала 2011. године продато је 2.397 предузећа са укупно 340.178 запослених. Приватизациони приход износио је 2.67 милијарди евра, купци су се још обавезали на 1,18 милијарди евра инвестиција и 277 милиона евра за социјалне програме (МФ, 2011: 26). Износ страних директних инвестиција до 2008. године износио је 10.9 милијарди евра.

<sup>19</sup> Према подацима Агенције за приватизацију, од почетка приватизације до краја 2011. године раскинуто је 611 уговора о приватизацији. Многи од њих односе на велика и некада успешна предузећа, као на пример Београдску индустрију пива.

<sup>20</sup> Списак ових случајева је бескрајно дугачак и овде ћемо навести само неке, као илустрацију овог тренда који обележава привредни, политички и судски живот у Србији у последњих десет година. Такозвана стечајна мафија оптужена је за организовани привредни криминал и терети се за злоупотребу око 50 милиона евра. Судски процес траје неколико година и до средине 2011. године није био завршен. Железара „Сартид“ продата је за 21.3 милиона долара што изазвало велике сумње (Антонић, 2006), али упркос свему, случај није завршио на суду. У јавности је са много пажње праћена приватизација Луке Београд и недовољно јасна пренамена градског земљишта, губици Нафтне индустрије Србије од 90 милиона евра за 2008. годину (упркос монополском положају), приватизација Новости и послови које су са немачким предузећем WAZ имали људи који се сумњиче за организовани криминал (Дарко Шарић и Станко Суботић), као и пословање РТБ Бор, рудника Колубара, продаја три шећеране Миодрату Костићу, који је био блиски сарадник бившег премијера Ђинђића и директор Демократске странке, за по 3 евра уз његову обавезу да отплатити дугове шећерана од преко 20 милиона евра (према новинским извештајима, НИС је Миодрату Костићу отписао дуг од 3.5 милиона евра, *Курир*, 4. октобар 2005; Павловић, 2006), продаја зграде ЦК у Београду за 10 милиона евра (око 400 евра по m<sup>2</sup>), нејасноће у вези са власништвом над земљиштем на коме је касније изграђен трговински центар Ушће (штета коју је држава наводно претрпела процењена је на 30 милиона евра), афера са давањем концесије за ауто-пут Хоргош-Пожега, афера са Нибенс групом (где према подацима из медија постоје индиције да је њен власник куповао предузећа и улазио у сумњиве послове с њима уз знање Агенције за приватизацију, Николић Ђаковић, 2011), афера са цензурисаним уговором између Владе РС и Фијата из кога се не виде преузете обавезе обе стране (па и непознат ниво субвенција и инвестиција од стране државе које су довеле до доласка Фијата) итд. Афера са закупом израелског шпијунског сателита за износ од 37 милиона евра завршена је нагодбом – држава ће платити 27 милиона евра одштете – али судски поступак против домаћих носилаца извршних функција одговорних за споран уговор још увек није завршен. Некадашњи вицегувернер Народне банке Србије и високи функционер СПС ухапшени су у стану са кофером у коме је било 100.000 евра (наводно, мито за издавање дозволе за рад једне банке), али су на судском поступку после неколико година ослобођени.

процеса била је превише висока да многи представници елите одоле изазовима. Тако је у нашој земљи, као и у другим земљама бившег социјализма, настала једна нова „предаторска елита“ (Крастев *еџ.ал*, 2004; Крастев, 2004; за сличне економске аргументе *cf.* Hoff and Stiglitz, 2003). Многе од случајева које смо поменули јесу завршили судским пресудама и важни су што због успостављање владавине права, што због симболичке поруке коју власт шаље<sup>21</sup>. Међутим, наш аргумент да је приватизација била канал за наставак конверзије државних ресурса у редове елите поткрепљујемо налазима о структури модерне српске елите и чињеници да у последњих десет година није спроведен ниједан доследан акт борбе против оваквих видова корупције чиме би се тај процес прекинуо или успорио. Под тим ми подразумевамо (1) одсуство кривичних поступака против најодговорнијих државних руководиоца у чијој надлежности су били послови приватизације, (2) недостатак делотворних контролних механизма (као што је државна ревизорска служба и сл), и (3) одсуство ревизије конкретних приватизационих послова који су изазивали највећу пажњу јавности и саме стратегије приватизације<sup>22</sup>. Резултат ових процеса је да грађани Србије сматрају да је корупција део привредних токова, да је раширена и да власти активно учествују у томе.

У досадашњој расправи ми смо се делимично бавили први и трећим критеријумом. Зато ћемо се само укратко осврнути на развој и улогу регулаторних тела. Независна регулаторна тела представљају један од механизма за контролу рада државних органа и функционера. У домаћем контексту ту спадају Државна ревизорска установа, Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја, Комисија за заштиту конкуренције, Републичка радио-дифузна агенција, Заштитник грађана и други. Највећи број ових агенција настао је у последњих шест година, а рад сваке од њих може се описати сличним терминима (за преглед рада ових установа, *cf.* Миленковић, 2010; Орловић, 2010). По правилу, постојао је јаз између доношења закона и успостављања установе. Рад готово свих установа био је ометен недостатком простора и других техничких услова или ниским платама (што је у неким случајевима, као што је Државна ревизорска установа, значајна конструкциона грешка). Иако су замишљене као независне установе, ова регулаторна тела била су под политичким притиском<sup>23</sup> и именовање њихових руко-

---

<sup>21</sup> На пример, осуђени су руководиоци Железница Србије и ЈП Путеви Србије Миленко Шаранчић и Бранко Јоцић, додуше неправоснажно.

<sup>22</sup> Ми смо свесни проблема који први и трећи критеријум могу изазвати, а односе се пре свега на претпостављену или очекивану политичку мотивацију суђења или ревизија (као у већ поменутом случају бивше украјинске премијерке Јулије Тимошенко).

<sup>23</sup> Дobar пример је промена закона према којој Заштитник грађана подноси извештаје Народној скупштини. Та промена која се оцењује као притисак на ову установу након полемике поводом Закона о електронским комуникацијама, Миленковић, 2010: 98.



водилаца и запослених био је део политичких договора владајућих странака (Орловић, 2010: 244). На крају, њихов рад је често био опструиран директним игнорисањем одлука и препорука. Сви ови увиди омогућавају нам да посредно закључимо да у Србији не постоји јасан политички интерес да се успоставе и ојачају независна регулаторна тела, те да се искористе као механизам контроле рада државних органа.

Ми верујемо да ова анализа показује на неке од кључних тешкоћа у вези са успостављањем и одржавањем правне државе у Србији. Оне се односе на (1) препреке које политичке елите постављају независном судству и другим контролним механизмима и (2) незаконит рад државних органа, посебно у оном делу који се тиче управљања државним економским ресурсима (приватизација, јавне набавке, субвенције, концесије итд). Ови увиди су илустративни и показују, као што смо рекли, да се Србија суочава са тешкоћама у успостављању праве државе. Али, они нам не говоре зашто је то тако. У наставку текста покушаћемо да понудимо једно могуће објашњење.

### **3. Друштвени интереси и баланс моћи: успостављање и одржавање правне државе у Србији**

Правну државу посматрамо као резултат равнотеже моћи и интереса. У овом раду полазимо од претпоставке да су друштвени интереси који утичу на успостављање правне државе интереси (1) средњих слојева (укључујући предузетнике) и (2) економске и политичке елите, те да су управо елите друштвени актери који својим деловањем успостављају политички и институционални оквир правне државе. Највећи део наше анализе биће усмерен на тржишне актере, јер верујемо да постоји јака веза између развијене капиталистичке привреде и владавине права. За аналитичке потребе, ми ћемо актере на тржишту поделити на крупне и ситне. У анализи полазимо од претпоставке да ако тржиштем доминирају приватни предузетници који се налазе у међусобном, колико-толико слободном, такмичењу, они ће имати јак интерес за успостављањем владавине права. Ако тржиштем доминирају крупни играчи, а посебно ако је држава међу њима, у комбинацији са слабом регулаторном и контролном функцијом државе и специфичним системским подстицајима које ћемо детаљно изложити у наредним одељцима, „тражња“ за владавином права изостаје. Као што Франц Нојман каже, монополама не треба владавина права, већ ситним предузетницима. Они први своје проблеме могу да реше и без заштите закона и то врло често на много ефикаснији начин (Scheurman, ed., 1996: 132). С друге стране, малим предузетницима и слободним актерима на тржишту, онима који свој успех и благостање не заснивају на освајању државних уговора и монопола, потребни су законска заштита и предви-

дљивост пословања и инвестирања. Ако су они слаби и не могу да артикулишу своје интересе, смањује се и „гражња“ за владавином права.

Аналізу ћемо почети од структуре, начина регрутовања и улоге политичке и економске елите у Србије. Бавићемо се примарно домаћим структуром и актерима, а када будемо говорили о елитама, укратко ћемо се осврнути и на транснационалне елите. Политичке елите у свом деловању зависе од подршке грађана. Зато ћемо се у наставку текста бавити друштвеном структуром, а посебно структуром и ставовима средњих слојева док се радништвом и сељаштвом нећемо посебно бавити због њиховог малог модернизаторског потенцијала (*cf.* Бабовић, 2002). Будући да се бавимо друштвеним условима успостављања и одржавања правне државе, ми ћемо у сваком сегменту расправе осветлити и положај државе у датом контексту.

### *3.1. Елиџа, ѿржшиџиџе и држава*

Историјски гледано, држава је у Србији играла важну улогу у стварању елите, од школовања кадрова у иностранству до рађања нове економске елите кроз управљање јавним ресурсима у привреди. Истраживања Младена Лазића показују да су 2003. године две трећине припадника економске елите чинили појединци који су у претходном систему заузимали владајуће положаје. То наравно не значи да се важни сегменти економске елите нису регрутовали из редова предузетних појединаца, ситних приватника и стручњака – такви појединци чине део оних 30.2% припадника економске елите који су на високе друштвене положаје доспели после почетка трансформације (Лазић, 2011: 163-165, 172-173). Процес конверзије јавних у приватне ресурсе није окончан, чак је обим овог процеса и даље значајан. Ми сматрамо да могућност располагања различитим државним ресурсима и данас представља важан фактор за разумевање понашања политичке и економске елите због величине државног капитала који пролази кроз различите облике власничке трансформације (укључујући и нелегалну), као и због велике улоге државе у привреди и на тржишту радне снаге. Елита, дакле, има одлучујућу улогу у економском реструктурирању чији важан део чине продаја (приватизација) и одлуке о расподелу јавних ресурса: земљишта, концесија, природних ресурса, објеката, дозвола и сл. Услед отварања привреде и демократизације, у последњих десет година на економске и политичке процесе у Србији све више утиче и транснационална елита. Њу чине представници међународних организација (посебно оних који се баве развојем приватног сектора) и транснационалних корпорација. О њиховој структури и деловању не постоје нама доступни подаци и једино можемо да се ослонимо на посредно закључивање. На основу тока неких поступака приватизација (као што су поменути Сартид и НИС),

примарне заинтересованости страног капитала за домаће тржиште и ресурсе, ми закључујемо да је транснационална елита заправо само један додатни актер у процесу реструктурирања српског тржишта и домаћих ресурса чије је деловање у сагласности са локалном политичком и економском елитом. Они се такмиче за још увек расположиве државне/јавне ресурсе и, као што ћемо касније показати, не представљају извор друштвених интереса за успоставања и одржавања правне државе.

Улога елите која контролише државне ресурсе је одлучујућа у околностима када је друштво, а пре свега тржиште, слабо. Неразвијеност друштва може се анализирати преко, на пример, малог степена грађанске партиципације и неразвијености медија, али у контексту расправе о интересима који стоје у основи правне државе, ми сматрамо да је однос државе и тржишта и степен развијености тржишта најважнији фактор. У Србији, дакле, држава је увек имала велику улогу на тржишту и надмоћ над друштвом (Чалић, 2004; Стојановић, 2010; Лазић, 2011). Улога државе у привреди смањивала се током 90-тих година, али је у поређењу са другим земљама у транзицији и даље висока. Данас се 40% српског БДП ствара у државном, односно, јавном сектору<sup>24</sup>. Овај износ је у последњих пет година пао са 45% на 40%, али да је и даље већи од успешних транзиционих земаља где се креће од 20% (Словачка, Мађарска) до 30% (Словенија, Хрватска). Држава је велики послодавац. Према подацима из 2011. године, у државном и друштвеном сектору ради 31.1% радника, у приватном регистрованом 54.1%, у приватном нерегистрованом 13.2% и у осталим облицима својине 1.4% (РЗС, 2011б:56). Према подацима ОЕЦД<sup>25</sup>, 2005. године удео запослених у администрацији и јавним предузећима у развијеним европским земљама кретао се од 10.4% у Немачкој и 12.9% у Чешкој, преко 14% у Грчкој и Италији, 17.1% у Белгији, до 21.9% у Француској, 28.3% у Шведској и 28.8% у Норвешкој. Према овим подацима, улога државе на тржишту радне снаге у Србији далеко је већа него у привредама с којима бисмо могли да се поредимо. Ако бисмо пак посматрали само формалну запосленост у Србији, удео радника у државном сектору би према овим подацима износио око 36%<sup>26</sup>. У последњих неколико година, пад запослености у јавном сектору мањи је него у приватном: у јавном сектору је 7.9% а у приватном 19.9%. То

<sup>24</sup> Подаци ЕБРД преузети са

<http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodats/sci.xls>

<sup>25</sup> Подаци преузети са

<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/icons/excel-table.gif>

<sup>26</sup> Ако бисмо отишли даље од статистичких конвенција и посматрали само запослене раднике (и избацили ситне предузетнике, пољопривреднике и помажуће чланове домаћинстава и тако избегли поље „рањиве“ запослености) дошли бисмо до податка да готово сваки други запослени радник (46.3%) ради за државу.

значи да је економска криза повећала улогу државе на тржишту рада, чему треба додати и њену улогу у реструктурирању привреде, расподели ресурса, субвенцијама за отварање фабрика и радних места, активним мерама на тржишту рада итд.<sup>27</sup>.

Држава је важан актер у привреди и располаже великим ресурсима али сама је била је и остала плен локалних политичких и економских елита (за сличне аргументе о односу политичких елита и државе, *cf.* Лазић, (ур.), 2000; Лазић, 2011; Антонић, 2002; Вуковић, С, 1996 и 2005). Последње две деценије посебно су обележене стварањем мрежа клијентелизма и овладавањем државом (енгл. *state capture*). Под клијентелизмом ми подразумевамо обрасце друштвене организације који омогућавају моћним појединцима да успоставе монопол над важним друштвеним, политичким или економским ресурсима. Ти моћни појединци, под различитим условима додељују приступ ресурсима или их расподељују својим клијентима. Клијентелизам је, наравно, присутан у сваком друштву. Оно што га, међутим, издваја као посебан проблем у медитеранским, источно-европским или јужно-америчким земљама јесте то што он може и често заиста постаје доминантан облик регулисања друштвених односа и расподеле ресурса (*cf.* Eisenstadt and Roniger, 1980; Kettering, 1988; Brinkerhoff and Goldsmith, 2004; Roudometof, 2000). У Србији, клијентелизам је природна последица продуженог процеса економског реструктурирања без јавне контроле. Мреже клијентелизма имају негативан ефекат на развој привреде и владину права. Када постане доминантан облик економске регулације и расподеле ресурса, клијентелизам на дуге стазе подрива капацитете државног апарата да управља политичким, економским и друштвеним токовима (за случај Србије, *cf.* Антонић *et.al.* 1993 и Арандаренко, 1995 и 2002; за једну занимљиву и употребљиву анализу концепта политичког капитализма, *cf.* Ganev, 2009)<sup>28</sup>.

Поред државе, следећи важан и велики сегмент српске привреде чине велике компаније и пословни системи (за податке *cf.* МФ, 2009б; РЗС, 2011). Предузећа већа од 250 запослених чинила су 2009. године око 40% запослености и 49% удела у бруто додатој вредности (РЗС, 2011). Управо међу овим великим тржишним играчима налази се значајан део модерне економске елите која је настала конвер-

---

<sup>27</sup> Илустрације ради, државна помоћ у Србији износи 1.9% БДП у 2007, години и вишеструко је већа него у европским земљама. Укупна државна помоћ без сектора саобраћаја, пољопривреде и рибарства исказана као проценат БДП у Србији је 2007. године била 4.4 пута већа неко у Словенији и 16.7 пута већа него у Бугарској (МФ, 2009).

<sup>28</sup> Тако, на пример, у Србији влада раширено уверење у јавности и неким стручним круговима да велики привредници и „увозни лоби“ представљају фактор који је утицао на формулисање економске и монетарне политике *cf.* Поповић, Д (2005), Милићевић, 2009, као и бројне изјаве у медијима, нпр. [http://www.vibilia.rs/srpski/izvestaj/0504/Intervju%20ekonometra\\_180707.pdf](http://www.vibilia.rs/srpski/izvestaj/0504/Intervju%20ekonometra_180707.pdf). Према неким коментаторима, после 2000. године дошло је до одређеног удаљавања политичке и пословне елите у Србији. Та околност је тек делимично искоришћена за спровођење реформи без отпора пословних људи (Мијатовић, 2005: 27). То свакако не важи за касније владе, које су све редом биле у јавности сумњичене за утицај и тесне везе са крупним капиталом.

зијом јавних ресурса у приватне. Као такви, они данас спадају у главне конкуренте за приватизацију, концесије, државне уговоре и друге послове у којима су предмет промета државни ресурси. Истовремено, они учествују у финансирању странака и бројним привредним аферама (у вези са, на пример, приватизацијама, пременама земљишта у власништву приватизованих предузећа и сл.).

Интереси економске и политичке елите испреплетани су у процесу прерасподеле јавног богатства. Под расподелом јавних ресурса подразумевамо (1) приватизацију, (2) велико економско реструктурирање које је у Србији у току (у шта убрајамо и процесе као што су либерализација грађевинског и пољопривредног земљишта, маркетизација природних ресурса и сл), (3) расподелу јавних административних ресурса (дозвола) и (4) доступност државе као тржишта (у недостатку правог тржишта у условима кризе и сиромаштва). Важни сегменти тог процеса (пре свега приватизација, али и неки аспекти економског реструктурирања, на пример, концесије) временски су ограничени – у једном тренутку главнина ресурса биће расподељена и процес ће бити приведен крају. Управо зато је, говорећи речником теорије рационалног избора, процес расподеле државних ресурса игра нултог збира (енгл. *zero sum game*) - у процесу ограничене прерасподеле, неко је апсолутни добитник, а неко апсолутни губитник. Пошто су друштвени интереси и политичко такмичење усмерени на један доминантан ресурс који није неисцрпан, а располагање главницом тог ресурса је временски ограничено, онда не постоје елементарни предуслови да се јави онај интерес који заправо води успостављању правне државе: стабилизовање правила игре да би се од тога у (блиској или даљој) будућности имало користи<sup>29</sup>. Значајан део тог процеса одвија се у (клијентелистичким) мрежама блиско повезаних сегмената политичке и економске елите и њима, као таквима, закон и владавина права само могу угрозити економске интересе. Многи до сада изнети примери показују да овим великим играчима не требају закони, они државу могу да натерају да доноси одлуке које су у њиховом интересу<sup>30</sup>. Проблем координације великих тржишних играча овде је решен без концепције правне државе која подразумева (само)ограничавања, већ у серији флексибилних аранжмана (које пригодно можемо називати различитим терминима, од клијентелизма и политичког капитализма, до картелизације). Због њихове велике моћи и још увек значајних јавних ресурса који се прерасподељују (а којима, у контексту економске кризе, треба додати и државне интервенције у привреди), они немају интерес да се успоставља правна држава и тако под јавну контролу ставе ови економски процеси. Контролни механизми не постоје из два разлога: (1) уну-

<sup>29</sup> За једну макијавелистичку одбрану овог аргумента у прилог правној држави cf. Holmes, 2003.

<sup>30</sup> Поред до сада наведених примера, као илустрација може послужити утицај крупних предузетника на економску политику, државно кредитирање и политику Народне банке Србије крајем 2011. године, у јеку економске кризе.

тар политичке и економске елите није се јавио интерес за њихово успостављање, што је разумљиво, имајући у виду карактер такмичења за јавне ресурсе. Из тих разлога, крупни капитал у Србији још увек не представља извор друштвених интереса за успостављањем правне државе; и (2) у самом друштву нису се артикулисали интереси за успостављањем контроле власти и изградњом правне државе. У наставку текста окрећемо се овој другој тачки – друштвеним интересима који се артикулишу ван саме политичке и економске елите.

### 3.2. Средњи слојеви и држава

У Србији, средњи слојеви су малобројни, везани су за државу и њихов предетнички сегмент не носи изразити модернизацијски и развојни потенцијал<sup>31</sup>. Када је реч о бројности средњих слојева, Младин Лазић каже да је реч о десетак процената становништва (Лазић, 2005: 137), мада нека истраживања указују да би то могла бити и петина српске популације<sup>32</sup>. У сваком случају, то је далеко мање него у развијеним капиталистичким друштвима.

Истраживање о стратегијама домаћинства из 2007. године<sup>33</sup> показује да средњи слојеви у Србији (овде операционализовани само према занимању, а чине их стручњаци, менаџери и samozапослени са високом школском спремом) у више од две трећине случајева раде у јавном сектору (државна управа, јавне службе, јавна и мешовита предузећа са доминантним државним власништвом)<sup>34</sup>. Овде је важно нагласити да и стручњаци, као сегмент средњих слојева са највећим модернизацијским потенцијалом, највећим делом раде у јавном сектору. Дакле, социо-економски статус средњих стручњачких слојева зависи од државе и њених ресурса: плата и привилегија, друштвене моћ и угледа. Расподела ових ресурса и у овом домену одвија се врло често кроз социјалне, односно, клијентелистичке мреже: места у државним фирмама добијају се преко странаčkih веза или се плаћају, привилегије (станови, синекуре итд.) које деле јавна предузећа и установе опет се де-

---

<sup>31</sup> На основу доступних података могло би се закључити да је стварање не само елите, већ и средњих слојева у Србији суштински било повезано са активностима и ресурсима државе (за детаље, cf. Чалић, 2004).

<sup>32</sup> Према неким другим истраживањима, овај проценат креће се између преко 14% (Истраживање друштва Југоисточне Европе, 2003/2004, Филозофски факултет у Београду, Лазић и сарадници, база података) и 22% (Истраживање о стратегијама домаћинстава, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београд, Марија Бабовић и сарадници, 2007. година).

<sup>33</sup> Истраживање је спровео спровео Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београд, под руководством Марије Бабовић.

<sup>34</sup> Овде није спроведена права класно-слојна анализа, нити је то био циљ овог рада. Овим ми само жели да илуструјемо тезу о функционалном недостатку носиоца друштвених интереса. Зато смо поједноставили приступ: узели смо један критеријум социјалног статуса, бавимо се статусом појединаца, а не породица итд. Овим ми само жели да илуструјемо тезу о функционалном недостатку носиоца друштвених интереса.

ле на нетранспарентан начин, по привилегованим нетржишним критеријумима итд., плате у јавним службама су више него у привреди (што је делимично последица више образовне структуре), а радна места сигурнија. Све то умањује интерес јавних службеника за успостављањем правне државе: многи од њих налазе се клијентелистичким мрежама које су у структурном погледу идентичне онима у којима се налазе припадници елите.

**Табела 1: Слојеви према власничкој структури предузећа/институција у којима раде**

Слој	Државна	Приватна (са задружном)	Укупно
Предузетници	11%	89%	100%
Стручњаци	69%	31%	100%
Прелазни слој	56%	44%	100%
Квалификовани радници	43%	57%	100%
Неквалификовани радници	34%	66%	100%
Пољопривредници	7%	93%	100%
ТОТАЛ	50%	50%	100%

Извор: Стратегије опстанка домаћинства, 2007. године, база података, прорачуни аутора<sup>35</sup>

Поред стручњака, средње слојеве чине и предузетници, посебно они са вишим образовањем, у шта укључујемо и слободне професије (адвокате, лекаре итд), власнике и руководиоце приватних фирми (радњи и предузећа). Положај и структура предузетничких средњих слојева као тржишних актера представља резултат особеног тока дводеценијске пост-социјалистичке трансформације. Приватно предузетништво је за време социјализма било потиснуто и сведено на власнике индивидуалних пољопривредних газдинстава и ситне предузетнике у занатству и услугама. Након почетне либерализације, кључни напредак у приватном сектору представљало је масовно отварање малих трговинских и занатских радњи<sup>36</sup>. У овом периоду, приватни сектор остваривао је растуће учешће у БДП: од

<sup>35</sup> Напомена: политичари свих рангова придодати су слоју предузетника, а менаџери стручњацима; samozапослени са вишом спремом груписани су у стручњаке, а са нижом и средњом у квалификоване раднике; у прелазни слој груписани су пословође, службеници и техничари; особље заштите са вишом и високом спремом пребачено је у стручњаке, а остало у раднике.

<sup>36</sup> Према подацима из 1998. године, преко половина приватних фирми (предузећа и радње) биле су у сектору трговине и занатских услуга, а само 6.5% у области индустрије.

11% (1989) до 36% (1997)<sup>37</sup>. У истом периоду растао је и удео запослених у приватном сектору - са 30% 1990. године на 36% 1997. године. Али, ако се детаљније погледа структура запослених у приватном сектору, видећемо да се праве промене споро одвијају: приближно половина ових радника заправо су сељаци пољопривредници, још једна четвртина помажући чланови домаћинства, а остатак чине власници приватних радњи (6.2%) и запослени код приватника (6.1%) (према подацима Анкете о радној снази из 1997. године, Мркшић, 2000: 241). Већина власника тих фирми били су са средњим и нижим образовањем. Овај талас развоја ситног предузетништва може се приписати како истинском предузетничком духу, тако и тежњи радника који су губили запослење или новопридошлих на тржишту рада да обезбеде какве такве приходе у неповољном економском окружењу. Коначно, оваква структура власника и самих фирми није могла представљати друштвену основу трансформације некадашњег социјалистичког у ново капиталистичко или предузетничко друштво (Болчић, 2008: 108-119; Болчић, 1994: 101 и даље).

Ни после 2000. године није дошло до преокрета у структури српских предузетника, мада се неке промене ипак могу запазити. Према истраживањима Силвана Болчића, образовна структура предузетника (власника радњи, не друштва са ограниченом одговорношћу) и даље је релативно неповољна: 4/5 предузетника има средње образовање. Код власника предузећа ситуација је боља, јер 51.5% чине особе са вишом школом и факултетом (Болчић, 2008: 95). Највећи део радњи и предузећа у Србији су у категорији микро-предузећа (до 9 запослених) – 85.4% од укупног броја предузећа у нефинансијској пословној економији (РЗС, 2011). Поврх тога, половина се налази у домену „посредничке економије“, што обухвата трговину, услуге смештаја и исхране, пословање некретнинама и административне и помоћне услужне делатности, за које Болчић наглашава да имају мали развојни потенцијал (Болчић, 2008: 93).

Дакле, ова предузећа имају мали удео у укупној економији и запослености и не представљају велики развојни потенцијал српске привреде и друштва<sup>38</sup>. И не само да је овај предузетнички слој неразвијен, уситњен и са малим економским ресурсима, већ је, због великих административних баријера, пореских и непореских оптерећења и раширене корупције (Беговић, и др., 2005; Ј, 2006; Светска банка,

---

<sup>37</sup> После 2000. године овај удео наставља да расте и 2005. године достиже 55% (поређења ради, у то време, у Мађарској удео приватног сектора у БДП износи 80%, ЈИ, 2006). Ови подаци не обухватају сиву економију у којој је у једном тренутку био ангажован по један појединац из сваког другог домаћинства (Мркшић, 2000: 263)

<sup>38</sup> За једну благу социолошку неортодоксију у погледу улоге малих и средњих предузећа, *cf.* Болчић 2008, а за податке о развојном потенцијали великих привредних система и малих и средњих предузећа, *cf.* МФ, 2011.



2009 и др.) у стању велике зависности од државе. Тиме се додатно умањује вероватноћа да ће се у овом сегменту друштва артикулисати интереси за успостављање правне државе.

Имајући у виду овакву структуру ситних предузетничких слојева, а и околности у којима су стасавали и социјализовали се у својој новој друштвеној улози, не требају да нас чуде њихови ставови о владавини права, по којима су они ближи радничким слојевима него стручњацима и крупним предузетницима и менаџерима. Сви друштвени слојеви дају начелну подршку поштовању закона и механизмима правне државе, али је та подршка је најмања код нижих руководилаца и ситнијих предузетника. Ове податке примарно смо изнели како бисмо илустровали тврдњу о малим модернизаторским потенцијалима ситних предузетника и нижих руководиоца као важног дела средњих слојева.

**Табела 2. Ставови о законима и владавини закона према класама**

Ставови	Класе						
	Пољопривредници	НКВ	КВ	Службеници итд	Стручњаци	Нижњи руководиоци, ситнији предузетници	Виши менаџери, вежи предузетници
Закон треба поштовати без обзира на све (слажу се)	88.1%	91%	87.5%	87%	88.7%	76.8%	84.3%
У реду је тражити освету изван закона	25.8%	28.4%	32.2%	27.6%	26.3%	34.4%	34.8%
У реду је подмити државног службеника да би се добила услуга коју инаице није могуће добити	6.8%	10.6%	6.4%	7.2%	5.1%	11.2%	5.4%
У реду је купити украдене ствари	25.8%	28.4%	32.2%	27.6%	26.3%	34.4%	34.8%
Државу и судство да контролише иста група (слажу се)	25.9%	31%	36.6%	23.9%	15.4%	23.8%	13.6%
Судски систем треба да служи интересима државе (слажу се)	26.5%	38.2%	41.2%	25.8%	20.3%	28.3%	17.9%

Извор: Истраживање друштава Југоисточне Европе, 2003/2004, Филозофски факултет у Београду, Лазић и сарадници, база података

Ова расправа идентификовала је два сегмента средњих слојева који имају посебан значај за успостављање правне државе: средње слојеве стручњака и предузетнике. Стручњаци (укључујући и слободне професије) носиоци су

прогресивни идеја (демократизације, владавине права, либерализације), као што су бројна социолошка истраживања показала (Бабовић, 2002; Лазић и Цвејић, 2007). Међутим, стручњаци у Србији, поред тога што су малобројни, у великом проценту раде за државу и налазе се у аранжманима клијентелизма који их онемогућавају да представљају место на коме ће артикулисати интереси за успостављање правне државе. С друге стране, предузетници су уситњени, имани низак социо-економски статус, зависе од државе, а професионално су се социјализовали у околностима веома раширеног непоштовања закона. Као такви, ни они не представљају адекватне друштвене основе правне државе.

#### 4. Закључак

Успостављање правне државе у Србији оптерећено бројним тешкоћама, посебно када је реч о контроли рада државних органа и изградњи независног судства које би у томе требало да има кључну улогу. Врло је уобичајено да се на питање „Зашто Србија није правна држава?“ одговара да за то не постоји „политичка воља“. Ми смо покушали да објаснимо шта значи и одакле потиче тај недостатак политичке воље, односно, политичких интереса. Први и очигледан одговор је да такво стање опстаје јер политичка и економска елита има интерес да се не успостави правна држава, односно, контрола законитости рада државних органа. Извор тог интереса нашли смо у подстицајима који произлазе из прерасподеле државних ресурса која се последњих двадесет година одвија кроз разне економске политике, у новије време, кроз приватизацију и економско реструктурирање. Даље, ови интереси, ма како јаки били, могли би бити обуздани да постоје други центри друштвене моћи који би им представљали противтежу. Такви интереси настају у друштву и на тржишту, односно, у средњим слојевима и ми смо покушали да покажемо зашто се то није догодило у Србији, ослањајући се на следеће линије аргументације:

- (1) Слободно тржиште у Србији није развијено и одликује га мноштво ситних предузетника. Они су концентрисани у „посредничкој“ а не „производној“ економији, нижег су образовног статуса и малих развојних потенцијала. С друге стране, због раширене корупције и растућих пореских и административних захтева државе, они се налазе у стању зависности од државе, односно, политичке и административне елите. Из тих разлога, унутар ситних предузетничких слојева није се могао кристалисати интерес за успостављање правне државе.
- (2) Крупни предузетници настајали су легалном или нелегалном конверзијом јавних ресурса која још увек траје и они немају интерес да се успостави правна држава. За то постоје два разлога: прво, крупни капитал не рађа аутоматски тражњу за правном државом, јер своје проблеме може лакше и ефикасније да решава директним утицајем на државу и друго,

успостављање правне државе угрожава њихове интересе у процесу конверзије јавног богатства. Наша расправа је показала да правну државу не одржавају сви капиталистички интереси и односи, посебно не они развијени у оквирима државног капитализма или развијених мрежа клијентелизма као доминантног облика друштвене регулације.

- (3) Улога државе у привреди и успостављању и одржању средњих слојева и елите је доминатна (и тако је било кроз читаву модерну историју). Средњи слојеви у Србији, посебно стручњаци, малобројни су, у највећем броју раде за државу, од које добијају плате, привилегије и остале елементе свог друштвеног статуса. Зато што су малобројни и немају економске ресурсе, они немају ни друштвену моћ да утичу на успостављање правне државе. Додатни инхибирајући фактор је то што расподела оних јавних ресурса којима они располажу није, као и у ранијим случајевима, предмет ревизије и контроле. Зато се средњи слојеви у Србији не јављају као извор друштвених интереса за успостављањем правне државе.

Укратко, наша расправа тежи да покаже да они друштвени слојеви унутар којих се кристалишу интереси за успостављање правне државе и артикулишу на политичкој сцени или нису постојали или су превише зависили од државе, те нису имали подстицај да се боре за правну државу. Ако не постоје друштвене групе које ће носити интересе усмерене ка успостављању правне државе – средњи слојеви који су настали на тржишту, на пример или јака капиталистичка класа која неће стајати у мрежама (узајамног) клијентелизма и патронаже са државом и државним и политичким функционерима – онда ни на политичкој равни не постоје политичке снаге које их заступају. Ми верујемо да се управо тим речима може описати веза друштвене структуре и тржишта, с једне, и политичког и правног система, с друге стране, које у савременој Србији доводи до тешкоћа и спорости у успостављању правне државе.

## ЛИТЕРАТУРА

- Антонић, Слободан (2006), *Елиита, грађанство и слаба држава*, Београд: Службени гласник  
Арандаренко, Михаил (2000), „Економска стварност Србије“ у Лазић, Младен (2000) (ур), *Рачији ход*, Београд: Филип Вишњић  
Арандаренко, Михаил и др. (2008), *Реформе у Србији: досијешнућа и изазови*, Београд: ЦЛДС  
Бабовић, Марија (2002), „Актери блокаде друштвених промена и актери трансформације“ у Болчић, Силвано и Милић, Анђелка (ур.), *Србија крајем миленијума: разарање друштва, промене и свакодневни живот*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду

- Беговић, Борис и др. (2004), *Корупција у правосуђу*, Београд: ЦЈДЦ
- Беговић, Борис и др. (2005), *Четири године транзиције у Србији*, Београд: ЦЈДЦ
- Беговић, Борис и др. (2011), *Институционалне реформе у 2010. години*, Београд: ЦЈДЦ
- Беговић, Борис и др. (2010), *Институционалне реформе у 2009. години*, Београд: ЦЈДЦ
- VCLJP (2010), *Ljudska prava u Srbiji 2009: Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Београд: Београдски центар за људска права
- Болчић, Силвано (1994), *Теобе преласка у предузетничко друштво*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду
- Болчић, Силвано (2008), „Предузетници и предузетничке фирме у Србији 1992-2006. године: Има ли значајних промена?“ у Вујовић, Сретен (ур), *Друштво ризика: Промене, неједнакости и социјални проблеми у данашњој Србији*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду
- Brinkerhoff, Derick and Arthur Goldsmith (2004), “Good Governance, Clientelism and Patrimonialism: New Perspectives on Old Problems” *International Public Management Journal*, Vol.7, No.2, pp. 163-18
- Чалић, Јанин-Мари (2004), *Социјална историја Србије 1815-1941*, Београд: Слио
- Чавошки, Коста (2000), *Уставност и владавина права*, Београд: Центар за унапређивање правних студија
- Ђурковић, Миша (2005), *Капитализам, либерализам и држава*, Београд: Филип Вишњић
- Eisenstadt, S. N. and Louis Roniger (1980), “Patron—Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange“, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 1, pp. 42-77
- Galligan, Denis, J. and Marina Kurkchian eds. *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*, Oxford: Oxford University Press
- Ganev, Venelin, I. (2009), „Postcommunitic Political Capitalism: A Weberian Interpretation“, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 51, No.3, pp.648-674
- Hayek, Friedrich August (1994), *The Road to Serfdom* (Chicago: Chicago University Press, citirano prema Tamanaha, 2004
- Hoff, Karla and Joseph E. Stiglitz (2004), “After The Big Bang? Obstacles To The Emergence Of The Rule Of Law In Post-Communist Societies,” *American Economic Review*, Vol 94 No 3, str. 753-763.
- Holmes, Stephen (2003), „Lineages of Rule of Law“ у Maravall, Jose Maria and Adam Przeworski eds. (2003), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ивошевић, Зоран (2010), „Реформе судства“, *Фокус*, јануар 2010
- ЈИ (2006), *Konkurentnost privrede Srbije*, Београд: Jefferson Institute
- Kettering, Sharon (1988), “The Historical Development of Political Clientelism”, *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 3, pp. 419-447
- Костић, Светислав (2011), “Начело законитости-недостатак знања, стручности и реда као највећа препрека напретку Србије“ у Беговић, Борис и др. (2010), *Институционалне реформе у 2010. години*, Београд: ЦЈДЦ
- Крастев, Иван (2004), *Замка нефлексибилности: фрустрирана друштва, слабе државе и демократија*, Београд: УНДП и БФПЕ
- Крастев, Иван et.al (2004), *У потрази за одговорном владом: изградња државе и економски раст на Балкану*, Београд: УНДП и БФПИ
- Kurkchian, Marina (2003), „The Illegitimacy of Law in Post-Soviet Societies“ in Galligan and Kurkchian eds.

- Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience, Oxford: Oxford University Press
- Лазић, Младен (1994), „Преображај економске елите“ у Лазић, Младен (ур.) (1994), *Разарање друштва*, Београд: Филип Вишњић
- Лазић, Младен (2000), „Елите у постсоцијалистичкој трансформацији српског друштва“ у Лазић, Младен (ур.) *Рачији ход*, Београд: Филип Вишњић
- Лазић, Младен (2005), *Промене и ојџори. Србија у ѿрансформацијским ѿроцесима*, Београд: Филип Вишњић
- Лазић, Младен (2011), *Чекајући катѿпализам: насѿанак нових класних односа у Србији*, Београд: Службени гласник
- Lazić, Mladen and Cvejić, Slobodan (2007) „Class and Values in Postsocialist Transformation in Serbia“, *International Journal of Sociology*, Vol. 37, No.3, 54-74
- Maravall, Jose Maria and Adam Przeworski eds. (2003), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press
- Маринковић, Танасије (2009), „О уставности општег реизбора судија“, *Анали Правној факултѿеи у Београду*, Vol LVII, No 1
- Марковић, Ратко (2010), „Судство – Ахилова пета државе Србије“, *Печай*, 28.4.2010. године
- Марковић, Ратко (2011), „Испрепадани Уставни суд и осиони ВСС“, *Печай*, 28.4.2011. године
- Марковић, Ратко (2011б), „Парламентаризам а la Serbe“, *Печай*, 25.2.2011. године
- МФ (2009), *Извештај о додељеној државној ѿмоћу у Републици Србији у 2008. ѿдини*, Београд: Министарство финансија Владе Републике Србије
- МФ (2011), *100 најусѿеишијих у 2010. ѿдини*, Београд: Министарство финансија Владе Републике Србије
- Мијатовић, Бошко (2005). „Општи преглед у Србији“, у: Беговић, Борис и други, *Четѿири ѿдине ѿранзиције у Србији*, Београд: ЦДЈДС, стр. 9-34.
- Миленковић, Дејан (2010), „Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра“ у Група аутора (2010) *Развој демократѿских усѿанова у Србији – десетѿ ѿдина ѿсле*, Београд: Фондација Heinrich Böll
- Милићевић, Драгован (2009), „Пошаст звана девизни курс“, Интернет портал Економија, www.ekonomija.org, приступљено 16. 4. 2010. године
- Morlino, Leonardo (2010), „The two ‘rules of law’ between transition to and quality of democracy“ у Morlino, Leonardo and Gianluigi Palombella (eds.) *Rule of Law and Democracy: Inquiries into Internal and External Issues*, Leiden: Brill
- Мркшић, Данило (2000), „Рестратификација и промене материјалног стандарда“ у у Лазић, Младен (2000) (ур.) *Рачији ход*, Београд: Филип Вишњић
- Николић Ђаковић, Тања (2011), „Пљачка са покрићем“, *НИН* 10.11.2011. године
- Орловић, Славиша (2010), „Независна тела - четврта грана власти или контролор власти“ у Павловић, Душан и Зоран Стојиљковић ур., *Савремена држава, сѿрукѿура и социјалне функције*, Београд: Konrad Adenauer Stiftung и Факултет политичких наука, Београд, 2010.
- Орловић, Слѿодан (2010), „Сталност судијске функције vs. Општи реизбор судија у Републици Србији“, *Анали Правној факултѿеи у Београду*, Vol. LVIII, No 2., стр.163-196
- Павловић, Дејан (2010), „Реформа правосуђа у Србији после 5. октобра“ у Група аутора (2010) *Развој демократѿских усѿанова у Србији – десетѿ ѿдина ѿсле*, Београд: Фондација Heinrich Böll

- Павловић, Душан (2006), „Заробљена држава“ у Михаиловић, Срећко (ур.) (2006) *Пет година транзиције*, Београд: ФЕС
- Павловић, Душан (2008), „Како настају демократске установе“ у Павловић, Вукашин и Зоран Стојиљковић ур. (2008) *Савремена држава*, Београд: Konrad Adenauer Stiftung и Факултет политичких наука
- Palombella, Gianluigi (2009) „The Rule of Law and its Core“ in Palombella, Gianluigi and Neil Walker eds. (2009), *Relocating the Rule of Law*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing
- Пејовић, Светозар (2004), „Диференцијација резултата институционалних промена у Централној и Источној Европи: улога културе“, *Економски анали* Vol. 49, бр. 163, стр. 7-30
- Pzeworski, Adam (2003), „Why Do Political Parties Obey Results of Elections?“ у Maravall, Jose Maria and Adam Przeworski eds. (2003), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press
- Поповић, Даница (2005), „Привредна активност и макроекономска политика у транзицији“, у Беговић, Борис и др. *Четири године транзиције у Србији*, Београд: ЦЈДС
- Радбрух, Густав (1980), *Филозофија права*, Београд: Нолит
- Ракић-Водинелић, Весна (2010), „Којим путем до ка владавине закона“, *Рејублика*, бр. 476-477
- Roudometof, Victor (2000), “The Social Origins of Balkan Politics: Nationalism, Underdevelopment, and the Nation-State in Greece, Serbia, and Bulgaria, 1880-1920”, *Mediterranean Quarterly*, Volume 11, Number 3, pp. 144-163
- РЗС (2011), *Основни резултати пословања предузећа и предузетника у Србији 2009. године – Билтен 537*, Београд: Републички завод за статистику
- РЗС (2011), *Статистички годишњак Републике Србије 2011. година*, Београд: Републички завод за статистику
- Scheuerman, William E. (ed.), (1996), *The Rule of Law under Siege: Selected Essays of Franz L. Neumann and Otto Kirchheimer*, Berkeley: University of California Press
- Стојановић, Дубравка (2010), *Уље на води*, Београд: Пешчаник
- Светка Банка (2009), *Како са мање уградити више*, Београд: Светска банка
- Tamanaha, Brian Z. (2004), *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge: Cambridge University Press
- Tamanaha, Brian Z. (2009), „A Consise Guide to the Rule of Law“ у Palombella, Gianluigi and Neil Walker eds. (2009), *Relocating the Rule of Law*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing
- Васић, Радмила (2004), *Правна држава и транзиција: Теоријски модел и контекстуално условавање*, Београд: Досије
- Васовић, Мирјана (2007), „Представе о корупцији 2001-2006: ефекат политизације“, *Социолошки преглед*, vol. XXXI, no. 2, стр. 221-250
- Вуковић, Данило (2011), „Правна култура и примена закона“, *Правни животи* 12/2011
- Вуковић, Данило (2012), *Друштвени услови стварања и примене социјалног права у Србији*, Београд, докторска дисертација (рукопис)
- Вуковић, Слободан (1996), *Чему приватизација*, Београд: Социолошко друштво Србије и Институт за криминолошка и социолошка истраживања
- Вуковић, Слободан (2003), *Корупција и владавина права*, Београд: ИДН и Драганић
- Вуковић, Слободан (2005), *Право, морал и корупција*, Београд: Филип Вишњић

- Weingast, Barry, R. (1997), „The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law“, *American Political Science Review*, Vol.91, No.2. pp.245-263
- Zolo, Danilo (2007) “The Rule of Law: A Critical Reappraisal” u Costa, Pietro and Danilo Zolo eds. *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dodrecht: Springer
- Живковић, Милош (2010), „Владавина права“ у Беговић, Борис ет.ал. (2010), *Институционалне реформе у 2009. години*, Београд: ЦЛДС

**Danilo Vuković**  
Belgrade University  
Faculty of Law

*Summary*

## SOCIAL FOUNDATIONS OF THE RULE OF LAW: A SERBIAN CASE STUDY

*The article deals with the analysis of the social foundations of the rule of law in Serbia. The rule of law is conceived as a mechanism for establishing and maintaining balance of social interests and powers. However, not every balance of interest will result in a rule of law – for that a set meta-legal ideals is needed (from natural law to human rights). Furthermore, the rule of law, as well as democracy, requires certain social foundations – strong and well articulated social interests. In the contemporary social context these are found at the market and in the middle classes. Market actors (firms and entrepreneurs) and members of middle classes protect their investments, development plans, economic and other interest with a set of (self)restraining rules. Using the Serbian example, the author analyses a series of indicators of the rule of law related to the control of the legality of the work of public officials and independence of judiciary. The analysis reveals that the process of establishing the rule of law is obstructed by: (1) large role of the state in the market, (2) long-lasting process of transformation of public economic resources (including privatization), (3) powerless middle classes closely tied to the state, and (4) the structure of the economic elite that was established through a process of conversion of public resources and is still connected to the state economic resources.*

*Key words: the rule of law, Serbia, social structure, sociology of law*