

Проф. др Емилија Вукадин

Правни факултет Универзитета у Београду

УЛОГА ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ПРАВА СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА

Хармонизација права са правом Европске уније захтева и одвија се паралелно са променом институционалне основе политичког, економског и социјалног система, односно функционисања државе у новој улози. Процес хармонизације указује на значај правног система у условима демократског политичког и економског тржишног система, који се исказује кроз формални и садржински аспект. Напредак у процесу хармонизације бржи је када је у питању формални аспект, будући да је он исказан у доношењу нормативних аката који на новим принципима регулишу различите области друштвеног живота. Утемељење садржинске основе зависи од темпа промена и конструкције нових институција система, што захтева дужи временски период. Хармонизација права са правом ЕУ подразумева изградњу новог правног система на принципима који су основа за прихватање и примену 35 поглавља Асџиус-а – правне тековине ЕУ. Крајњи циљ за будуће чланице ЕУ је достизање капацитета који је неопходан за примену закона, политика и поступака, односно прихватања свих права и обавеза који су темељ функционисања и развоја ЕУ.

Кључне речи: Хармонизација; Институције; Држава; Евроинтеграције; Правна тековина.

* * *

Процес евроинтеграција већ више од две деценије актуелан је и изузетно важан, како за бивше социјалистичке земље које су по његовом окончању постале чланице Европске уније, тако и за оне које су још у фази придруживања овој међународној организацији. Неопходно је

Емилија Вукадин, emilija@ius.bg.ac.rs.

напоменути да је Европска унија међународна организација *sui generis* јер представља „комплексни ентитет који је комбинација наднационалних, трансационалних, трансвладиних и међународних структура“.¹ Европска унија је према својој структури најближа форми специфичне међународне организације на коју су државе чланице пренеле сувереност и која је стога независна, односно може усвајати законе који имају снагу националних закона. Саобразно карактеру Европске уније, током њеног развоја и ширења формиран је и правни систем као подлога институционалне основе њеног функционисања. За земље које се налазе у фази придруживања Европској унији, обавеза хармонизације домицилног права није нимало једноставан задатак јер она укључује не само квалитативну промену основа правног система, већ и његову примену у специфичним условима организације правног поретка ЕУ. Важеће законодавство, од оснивања ЕУ до данас, садржано је у *Acquis communautaire* које земље кандидати треба да прихвате и спроводе. Правни извори ЕУ могу се поделити у неколико група, од којих прва обухвата уговоре од њеног формирања до данас. У тој групи су, према години примене, Париски и Римски уговори (1952. односно 1958), Уговор из Мастрихта (1993), Уговор из Амстердама (1999), Уговор из Нице (2003) и Уговор из Лисабона (2009). За сваку ревизију уговора неопходна је сагласност, а затим и ратификација од стране свих држава чланица.

Да је усвојен Нацрт устава ЕУ из 2004. године, престали би да важе сви претходно закључени уговори или њихови одређени делови. С обзиром на то да није био прихваћен од стране свих чланица, компромисно решење је постигнуто потписивањем Уговора из Лисабона 2007, који је ступио на снагу 2009. године и увео значајне измене у институционалне и правне основе ЕУ. Уговор из Лисабона се састоји из Уговора о Европској унији, Уговора о функционисању Европске уније и из протокола и декларација који су додати наведеним уговорима. Претходно су била укинута три стуба² који су одражавали постојеће начине одлучивања у оквиру Европске заједнице, а касније Европске уније. Нова структура Уговора из Лисабона условила је делимичну пренумерацију неких чланова из Уговора о ЕЗ и Уговора о ЕУ, као и до извесног преклапања у садржају појединих чланова у Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ. Карактер и садржина одредаба претходна два уговора огледа се у томе што први садржи одредбе општег значаја за организацију и систем

¹ Е. О. Eriksen, J. E. Fossum, “The European Union and Post-national Integration“, *Arena, Working Papers* 99/9, 4.

² Први стуб обухвата политике везане за јединствено тржиште и четири слободе, ЕМУ и сарадњу чланица у области пољопривреде, заштите животне средине, конкуренције и трговине. Други стуб обухвата заједничке спољне и безбедоносне политике, а трећи стуб област правосуђа и унутрашњих послова.

функционисања ЕУ и за заједничку спољну и безбедоносну политику, а други садржи одредбе о унутрашњем тржишту и економској улози Уније и одговарајућих институција. Значај и промена оснивачких уговора које се извршене у Уговору из Лисабона оцењују се као ревизионе, не само по садржини и обиму, већ и по „ономе што им је претходило и времену усвајања“.³

Поред наведених уговора, постојећа регулатива као други извор права Европске уније може се поделити у пет група. Прва садржи уредбе (*regulations*), које представљају опште и обавезујуће акте који се директно примењују на државе чланице. Друга врста правних аката су упутства (*directives*), која су обавезујућа за све адресате на које се односе, али државе чланице имају могућност да одреде начин њихове примене. Трећа врста су одлуке (*decisions*), које су обавезне за оне адресате на које се односе. Четврта и пета врста обухвата препоруке (*recommendations*) и мишљења (*opinions*), које немају обавезујући карактер, односно чланице могу да оптирају њихову примену.

Трећи извор права Европске уније су судске пресуде Европског суда правде и пратећа тумачења. Суд је установљен Уговором из Рима, чије одредбе нису биле довољно прецизне за сва питања која су долазила пред Суд. Из тих разлога, уследила је пракса Суда у којој су одлуке у појединачним случајевима биле основ за извођење општих принципа правног система ЕЗ, односно применом прецедентног права.⁴ Из тога следи и да су тумачења неопходна, с обзиром на то да не постоје прецизна правила садржана у пресудама Европског суда правде који не би требало да буде извор права, већ само тело које га примењује.⁵ Следећи, четврти извор права ЕУ су акти међународног права које је потписала ЕУ, државе чланице или је у питању мултилатерална регулатива. Последњи извор представљају општа начела међународног права, као што су једнакост пред законом, пропорционалност, субсидијарност, недискриминација и сл.

Следеће питање које је битно за разумевање правног система Европске уније су врсте и носиоци надлежности. У Уговору из Лисабона, односно у Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ, регулисана су питања надлежности. У чл. 4 и 5 уговора о ЕУ наведени су принципи на основу којих државе чланице преносе надлежности на Унију и општа правила њиховог коришћења. С друге стране, у чл. 2 до 6 Уговора о функционисању ЕУ наведене су области и врсте надлежности које су пренете на ниво Уније. Европска унија је у вишедеценијском развоју

³ Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2012, 35.

⁴ R. Boldwin, C. Wyplosz, *Економја европских интеграција*, D.Status, Београд 2010, 65.

⁵ М. Прокопијевић, *Европска унија*, Службени гласник, Београд 2009, 101.

комплексног правног и институционалног система разграничила неколико врста надлежности према областима и носиоцима. Прва врста су искључиве или ексклузивне надлежности, које може реализовати само Европска унија. То подразумева да једино ЕУ има право уређивања нормативне регулативе у одређеним областима. Државе чланице је могу усвојити уколико су за то овлашћене од стране ЕУ или када је у питању примена правних аката ЕУ. Области које су у искључивој надлежности ЕУ су трговина, конкуренција, монетарна политика (за чланице евро зоне) и политика риболова. Други ниво је подељена надлежност у оквиру које иницијатива у доношењу правних аката припада ЕУ, док чланицама остаје део надлежности који је ван оне која примарно припада ЕУ. У случају подељене надлежности, ЕУ и државе чланице имају право да доносе обавезујуће правне акте по питањима која су наведена у Уговору о функционисању ЕУ. Међутим, чланице могу вршити своја овлашћења само у обиму или у делу у којем их Унија није већ реализовала или постоји одлука да их више не користи. На овај начин, примењена је теорија испражњених овлашћења (*preemption*), што практично значи да, уколико је Унија регулисала неко питање из оквира подељене надлежности, чланице су аутоматски лишене тог права, будући да је оно већ исцрпљено. Подељена надлежност је у областима унутрашњег тржишта, регионалне политике, пољопривредне политике, заштите потрошача, саобраћаја и енергетике. Трећи ниво надлежности укључује координацију економске политике и политике запошљавања држава чланица. Следећа обухвата дефинисање и примену заједничке спољне и безбедносне политике држава чланица. Последњи, пети ниво надлежности реализује се као подршка, координација или учешће у активностима у посебно изабраним областима као што су здравље, култура, образовање или индустрија.

Развој и промене правног система Европске уније паралелно су се одвијали и усклађивали са њеном сложеном политичком и економском институционалном структуром, потврђујући на тај начин значај нормативног утемељења формирања и ширења ЕУ као специфичног међународног ентитета. Тако је почетком 1997. године *Acquis* обухватао око 70.000 страница текста и укључивао више од 8000 различитих докумената. Међутим, већ крајем 2007. године процена је да се број страница повећао на импозантних 170.000.⁶ У складу са областима које регулише, *Acquis* је до 2004. године био подељен на 31 поглавље, док је после последњег проширења тај број повећан на 35.

⁶ До повећања броја страница *Acquis*-а дошло је и поред званичног закључка из Нице 2001, да регулатива Уније треба да се смањи и поједностави.

У процесу придруживања Европској унији, у каснијој фази квалификације за чланство треба да буде закључено свако од 35 поглавља *Acquis*-а. Окончање тог процеса не значи да је земља кандидат спровела одговарајуће мере, већ да је постигнут договор о времену у којем ће се реализовати радње потребне за њихову примену. Од тренутка када држава кандидат добије статус чланице ЕУ, на њеној територији спроводе се правила ЕУ, тако да правне тековине ЕУ постају њено унутрашње право које има већу правну снагу од аката које доносе државни органи. Из тих разлога, преговори се не воде по питању суштине правила, већ о модалитетима, условима и времену када ће она почети да се примењују на територији државе која постаје чланица ЕУ.⁷ Преговори трају док ЕУ и држава кандидат не постигну договор о условима неопходним за чланство, односно око прелазних периода после којих се примењује општи режим који важи у оквиру ЕУ. Услед сложених услова које свака држава кандидат мора да испуни у току сложене процедуре преговора, предвиђена је могућност да се и након добијања статуса чланице одобре прелазни периоди за прилагођавање новим правилима. До сада су преговори о чланству трајали у просеку три до пет година, у зависности од потенцијала државе да у том времену хармонизује домаће законодавство са правним тековинама ЕУ. На почетку преговора отварају се лакша поглавља (наука и истраживање, образовање и култура), док се завршавају са комплексним поглављима која садрже правила у значајним областима привреде будућих чланица (буџет, регионална политика и координација структурних инструмената). Последња проширења која су укључила земље југоисточне Европе указала су да у односу на хармонизацију прописа већу пажњу захтева њихово спровођење и судска контрола тог процеса. Реално стање у неким новим државама чланицама је показало да не постоје потребни услови за примену усвојених правних тековина ЕУ, што је указало да ток преговора мора да прати паралелни процес изградње стабилног и оперативног административног и судског капацитета државе кандидата.

Наше разматрање питања хармонизације права са правом ЕУ фокусираће се на услове који су неопходни да би се она успешно реализовала. Сматрамо да су најбитнији они који се односе на промену карактера и улоге државе и промену институција система. Промена правног система кроз процес хармонизације права чији је творац држава имплиците указује на неминовност промене карактера државе која се кандидује за чланство у ЕУ. Други услов који се односи на промену институционалне структуре неопходан је из разлога што су институције

⁷ Б. Будимир, В. Међак, *Водич кроз придруживање Србије Европској унији*, Београд 2008, 60.

темељ функционисања не само правног већ и економског, политичког и социјалног система сваке друштвене заједнице.

Држава и право су нераздвојне појаве, што је сажето дефинисао С. Врачар речима да је „држава прожета правом, а право уткано у државу“.⁸ На основу тога, даље се истиче да је реч о јединственом феномену, који се назива државноправним поретком. Повезаност државе и права је двоструке природе, односно она је историјска и функционална. Историјска повезаност је настала развојем људске заједнице током којег се јавила неминовност стварања рационалног нормативног система који представљају држава и право. У том склопу настаје друга, функционална веза права и државе, у оквиру које они врше исте функције са заједничким циљем. Зато се и констатује да „ова историјска и функционална повезаност доводи до тога да држава и право на више начина утичу једно на друго и те везе иду у оба смера, од утицаја државе на право, до утицаја права на државу“.⁹ Историјска и посебно функционална веза између државе и права исказује се у пракси преко синтагме: *држава ствара право и држава примењује право*.¹⁰ Модерна држава је правна држава са три лица. Она је законска, конституционална и судска држава.¹¹ Правна држава подразумева владавину права и правну сигурност, што подразумева одређене премисе. Прва премиса је да је владавина права атрибут правно уређене државе који је дефинише као вршење власти у границама права. Друга премиса је да је држава организована на начелима правне државе када се власт врши према правилима постављеним објективним правом које, у исто време, садржи одговарајућа јемства.¹² Суштина је у „владавини права под којом се подразумева метаправна идеја о ваљаном правном поретку који подробицима и постојаним *правним* ограничењима државне власти, одговарајућим својствима закона и поузданим институционалним јемствима највећма обезбеђује људску сигурност и слободу“.¹³ У економској сфери, правна сигурност гарантује слободу предузетништва, односно права и обавезе учесника у привредном животу која им обезбеђују равноправне услове обављања деланости у тржишним условима привређивања. Држава уређује правни систем и на тај начин дефинише правила понашања у тржишној утакмици која у реализацији права и обавеза дају неопходну

⁸ С. Врачар, *Социјална садржина функције државно-правног поретка*, Београд 1963, 40.

⁹ Р. Васић, М. Јовановић, Г. Дајовић, *Увод у право*, Београд 2014, 144.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, 151.

¹² Вид. Р. Васић, *Правна држава и транзиција, Теоријски модел и контекстуално условљавање*, Београд 2004, 13.

¹³ К. Чавошки, Р. Васић, *Увод у право*, Београд 2007, 161.

правну сигурност свим њеним актерима. Основна, општепозната премиса је да правни систем треба да буде стабилан и да штити својинска и из њих изведена права и да обезбеди примену принципа тврдог буџетског ограничења. Дакле, у питању је правна држава у којој се поштују начела пословне и имовинске одговорности и основни економски закон тврдог буџетског ограничења.

Бивше социјалистичке земље у процесу придруживања Европској унији имају нимало лак задатак да поступно трансформишу карактер државе у два правца. Први подразумева изградњу правне државе чија се битна одлика „не састоји у томе да она везује, спречава, окива или поставља ограничења, него у томе да она путем оријентисаних институционализација отвара могућност за делање“.¹⁴ Други подразумева поступно укључивање у правни поредак Европске уније са специфичним изворима права и надлежностима субјеката у доношењу правних аката, о чему је претходно већ било речи. Однос наднационалног и националног нивоа у оквиру Европске уније не само да раздваја надлежности Европске уније и њених чланица у сфери права већ и у његовој примени. Хармонизација права, односно прихватање права и обавеза који чине тековине Европске уније, не значи да нове чланице од приступања ЕУ аутоматски могу да им одговоре у пуном капацитету. Примена *Acquis*-а захтева изграђен, на првом месту институционални, а затим административни и судски капацитет који ће је у свим фазама контролисати. Тако долазимо до другог услова успешне хармонизације права са правом Европске уније, а то је формирање институционалне инфраструктуре. Правни систем операционализује и истовремено обезбеђује заштиту институција система, при чему је битно да прати и нормативно регулише све промене које настају услед дејства ендеогеног или егзогенног фактора.

Примена и заштита права заснива се на институционално изграђеној основи, односно одговарајућим институцијама правног система које функционишу у садејству са истим у економској, политичкој и социјалној сфери друштва. Један од битних задатака за бивше социјалистичке земље у процесу евроинтеграција је промена, односно трансформације наслеђене институционалне структуре. У нашем раду, анализу ћемо фокусирати на институције у економској сфери из следећих разлога. Први је нужност промене (у складу са правом ЕУ) нормативне регулативе нових и наслеђених економских институција, а други је њихов значај у формирању новог тржишног система. Тржиште и својина (својински облици) представљају основне институције економског система које са

¹⁴ У. Пројс, „Улога правне државе у трансформацији посткомунистичких друштава“, *Правна држава, Порекло и будућност једне идеје*, Београд 1991, 65.

осталим, пратећим институцијама чине темеље новог начина привређивања. Процес институционалних промена манифестује се у две равни. У првој је елиминација темељних институција социјалистичког система као што су план, плански показатељи, централистичко управљање из једног центра које укључује и пратеће оперативне методе њихове реализације. Комплексност наведеног процеса огледа се у трансформацији класичних, односно базичних институција без којих ниједан економски систем не може да функционише. Ту се убраја на првом месту држава, централна банка, својина, тржиште, буџет, девизни курс, доходак и сл. Квалитативна промена класичних институција и истовремено формирање нових, укључујући и рационални редослед имплементације мера, основни је испит у процесу придруживања који будуће чланице ЕУ морају успешно да савладају.

Сложен и временски захтеван процес разградње старих и изградње нових институција суочава се са значајним препрекама. Претходно треба напоменути да је став економиста, а пракса потврђује, да институције директно утичу на тржишну равнотежу и ефикасност инструмената економске политике. Следствено томе, може се закључити да институције представљају стубове стабилности економског система и економске политике, што значи да у случајевима кризе, примена институционалних решења доприноси успостављању нарушене тржишне равнотеже. Свака институција представља функционално јединство конститутивних елемената, док је за њихов међусобни однос од значаја да се он одвија у оквиру стабилног механизма који обезбеђује и стабилност привредног система. Из тих разлога, констатује се да институције уводе ред у привредни живот и да истовремено представљају друштвени капитал као драгоцен ресурс који није непроменљив, већ је подложен еволуцији, променама и нестајању.¹⁵

Формирање нових институција суочава се са проблемом који проистиче из чињенице да оне садрже формална и неформална правила, односно ограничења, која нису у истој равни по значају и дејству. Формална правила су уставна решења, закони и правила, док су неформална правила везана за традицију и пратеће моралне норме која временом формирају устаљене норме понашања, конвенције и правила, односно кодекс управљања. За формална правила одговорна је држава, која тај задатак реализује у процесу конституисања новог правног система, односно хармонизације права са правом ЕУ. Тешкоће у реализацији овог задатка огледају се у томе што држава истовремено треба да обезбеди услове за своје сопствено реструктуирање и механизам за заштиту

¹⁵ A. Benassy-Quere, B. Coeure, P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, *Economic Policy, Theory and Practice*, Oxford University Press, 2010, 14.

индивидуалних права, при чему, поред личних и грађанских слобода, на овом месту у виду имамо право и слободу предузетништва. Други аспект овог проблема огледа се у томе што у временски сигурно не кратком року, држава путем формирања новог правног система истовремено решава два круцијална питања везана за тржишни систем привређивања и за однос према предузетницима. Други разлог сложеније природе односи се на проблем релације формалних и неформалних правила. У питању је, можемо рећи, још увек присутна „превласт“ неформалних правила због споре имплементације формалних правила. За пример је довољно навести конкретне институције у оквиру којих се показује њихова примена, као што је организација тржишта роба, рада и капитала, која укључује и правила о банкрутству, о уговорима о раду или преузимању, затим оквир у којем се доносе одлуке економске политике, а то су процедура усвајања буџета, статут централне банке, режим девизног курса и сл. Осим тога, земље међу којима је и Србија не поштују принцип стабилности правног система, на основу чега се не стварају трајни услови обезбеђења правне сигурности. Принцип правне сигурности је у истој мери битан како за предузетнике, тако и за државу у реализацији нове економске улоге. Дефинисани услови привређивања су први путоказ у делатности свих привредних субјеката, док је нормативна регулатива за државу темељ на којем гради своју не само економску већ и ширу социјалну и политичку улогу.

На основу до сада наведеног, може се рећи да време и успех у изградњи правне државе у земљама кандидатима за чланство у ЕУ зависи од темпа у којем се одвија процес промена институција система који укључује формална и неформална правила. У овом процесу, од пресудног значаја је интеракција формалних и неформалних правила, односно ограничења. У низу нових формалних правила, у првој фази транзиције најбитнија су она која треба да регулишу процес приватизације. До које мере су она комплексна, показује чињеница да су највећи проблеми у пракси управо били поводом модела и реализације поступка приватизације, као и захтеви за накнадним поништењем или корекцијама овог процеса. Парадокс је да је камен спотицања настао поводом институционалног решења окоснице тржишног система – својине. Један од разлога огледа се у чињеници да, за разлику од других формалних правила, за која је било могуће преузети решења из земаља дуге демократске и тржишне оријентације, у домену приватизације то није био случај.¹⁶ Теоријска сазнања модела приватизације и практична искуства еволуције приватне својине до развијених облика акционарске својине или таквог

¹⁶ То су, на пример, нормативна правила у области фискалне, пореске, монетарне, спољнотрговинске, девизне, финансијске политике.

где је индивидуално власништво посредовано путем тзв. институционалних власника, нису била довољна основа концепта приватизације у бившим социјалистичким привредама.

Из тих разлога, оне су дошле у позицију да у креирању базичне институције тржишног система примењују решења која често нису била концептуално утемељена, из чега су проистекли неповољни резултати. На првом месту, то је било споро реструктурирање државних предузећа, затим појава неефикасних приватизованих предузећа, као и нежељене последице и реакције на социјалном плану.¹⁷ Слаби резултати процеса приватизације условили су накнадне промене нормативног оквира за њено спровођење, што је уносило несигурност у овој области, првенствено за стране партнере и инвеститоре. Искуства приватизације потврђују значај захтева да изостанак радикалних институционалних прилагођавања отежава примену мера које уводе тржишни систем привређивања.¹⁸ С друге стране, као и у другим областима, то је и показатељ да су у почетној фази евроинтеграција неформална правила утицајнија јер је њихова примена једноставнија од прихватања формалних, која су правно обавезујућа и праћена санкцијама. На том плану највећи проблем је исказан у систему микро и макро управљања, затим извршења уговора и уговорних обавеза. Нова правна регулатива која се уводи путем закона, правила и прописа, у темпу и брзини мора да се усклађује са увођењем тржишног система и новом економском улогом државе. Привредни субјекти су суочени са прилагођавањем у два правца: прво подразумева поштовање нормативне регулативе у пословању уз водећи принцип тврдог буџетског ограничења, а друго се односи на успостављање квалитативно нове релације према држави. Либерализација привредног система и имплементација слободне конкуренције успешније се реализује уколико се прихватају услови привређивања чије основе дају системски закони (област фискалне, пореске, спољнотрговинске, девизне политике, монетарне политике и сл.). Наведени проблем може се сагледавати са два аспекта: први подразумева способност државе да новом правном регулативом јасно дефинише смернице и оквир своје економске улоге, а други се односи на дефинисање карактера и граница економских слобода које имплиците подразумева тржишни систем.

Када се говори о економским институцијама, два су аспекта са којих се сагледавају њихове битне одреднице. Први подразумева утицај поли-

¹⁷ Б. Церовић, *Транзиција – замисли и остварења*, Београд 2012, 371.

¹⁸ J. S. Earle, R. Frydman, A. Rapaczynski, *Privatization in the Transition to a Market Economy*, London 1993, 61.

тичког фактора на формирање економских институција, а други критеријуме који мере њихов квалитет и потенцијалну ефикасност.

Процеси промена економског и политичког система у бившим социјалистичким земљама започели су паралелно са јаким узајамним утицајем. Следствено томе, политички фактор је од битног значаја у процесу формирања економских институција и пратеће нормативне регулативе. Политички субјекти који у зависности од позиције моћи имају већи или мањи утицај су политичке странке, као и нужно политички прилагодљиви субјекти као што су привредне коморе, синдикати радника и удружења послодаваца. Политичке партије усклађују своје ставове и одлуке у парламенту са принципом јавног избора и колективног одлучивања који повезује економске и политичке процесе. Парламентарне политичке партије у највећој мери су у свом деловању подређене принципу јавног избора услед конфликта интереса и различитих решења која предлажу за битна питања о којима се одлучује. Прелаз из једнопартијског у вишепартијски политички систем са руководећим демократским принципима захтева не кратак временски период у којем рецидиви из претходног режима спречавају доношење рационалних економских одлука. Разградња ригидног аутократског политичког система формално може да се заврши у кратком временском периоду, али зато, с друге стране, његове основне перформансе и даље имају утицај у економској и социјалној сфери друштва. Примена принципа јавног избора и колективног одлучивања захтева дужи период прилагођавања политичких партија које у новом вишестраначком систему добијају позицију са које треба да делају у складу са демократским правилима политичке игре. Међутим, када су у питању економске институције, присутно је надметање и сукоб различитих интересних група које имају супротне преференције. На основу тога, Б. Беговић констатује: „Користећи терминологију теорије игара, може се рећи да је надметање интересних група за успостављање економских инситуција у складу са њиховим интересом, односно инситуционалним преференцијама, игра са нултом сумом“.¹⁹

За успех одређене интересне групе одлучујућа је њена политичка моћ на основу које жели да наметне економске институције које јој одговарају. С обзиром на то да постоји више конкурентних интересних група са променљивом политичком моћи, она је само потребан, али не и довољан услов за освајање доминантне позиције у избору економских инситуција. Последица те ситуације је да се институционална изградња одвија као надметање различитих интересних група са различитим пре-

¹⁹ Б. Беговић, *Институционални аспекти привредног раста*, Београд 2011, 120.

ференцијама у погледу економских институција.²⁰ У том процесу, битно је до које мере је изражен степен друштвене контроле, с обзиром на то да институционално решење које одговара одређеној интересној групи не значи да је то и са становишта друштва. Како су у питању земље које мењају институционалну инфраструктуру, поставља се питање да ли су те промене ендогено или егзогено инициране. Диференцирање врста институција по овом основу полази од тога да ли оне могу бити наметнуте од стране спољног фактора (амерички модел привреде у Јапану после Другог светског рата) или су успостављене свесном акцијом интересних група, односно путем одговарајућег аналитичког концептуалног оквира. У државама кандидатима за чланство у Европској унији које прихватају и имплементирају њене економске институције, оне према претходно наведеној дефиницији имају ендогени карактер.²¹ Сматрамо, с друге стране, да треба уважити и критериј карактера економских институција који такође може бити ендеген и егзоген. На основу тога, у будућим чланицама ЕУ у процесу евроинтеграција постојеће, ендogene институције се укидају (план, обрачунске цене), трансформишу (централна банка), или се формирају нове, егзогене институције (берзе, приватна својина, тржиште). У процесу хармонизације права изузетно је битан онај њен сегмент који нормативно регулише нове, егзогено настале економске институције.

Од почетка процеса транзиције, који је био увод у процес евроинтеграција, Европска унија је преко Европске банке за обнову и развој пратила фазе у којима се он одвијао, уз пружање одговарајуће финансијске и техничке помоћи. У мониторинг је, посебно почетком деведесетих година прошлог века, био укључен и Међународни монетарни фонд у конципирању стабилизационих програма, као и Светска банка у пружању финансијске помоћи. У склопу многобројних аналитичких пројеката везаних за процес трансформације друштвено-економског система бивших социјалистичких привреда које реализују наведене међународне организације, посебна пажња је била посвећена економским институцијама. Наиме, Светска банка је формулисала индикаторе на основу којих се мере, односно оцењују економске институције, као што су ефикасност владе, квалитет регулације, улога права и контрола корупције.²² Поставља се питање како се могу одредити критеријуми који ће даље оцењивати сваки од наведених индикатора квалитета економских институција.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, 124.

²² World Bank's Worldwide Governance Indicators, <http://www.worldbank.org>, 21. јануар 2015.

Ефикасност владе, као репрезентативног органа државе који има улогу носиоца економске политике, најшире се исказује преко резултата које држава постиже у реализацији нове економске и социјалне улоге. Први услов је поступна и конзистентна изградња правне државе, чија основна одлика је да путем оријентисаних институционализација отвара могућност за делање.²³ На једној страни је делање саме државе у оквиру нове економске улоге, а на другој делање оних субјеката друштва које држава уређује правним прописима. У новој економској улози, држава, односно влада суочава се са критичним тачкама имперфектности тржишта које захтевају интервенцију путем одговарајућих мера. То се односи на антимонополско законодавство, мере за регулисање екстерних ефеката, на производњу и одржање јавних добара и редистрибуцију дохотка.²⁴ У земљама кандидатима потребан је дужи временски период да одговоре наведеним захтевима и након уласка у ЕУ, имајући у виду да се реформисани правни систем примењује у још недовољно развијеном институционалном амбијенту. Постојеће имперфектности тржишта упућују на минимум економске улоге државе, која се реализује преко одређених облика њене интервенције. Основна улога државе је изградња правног система, затим обезбеђење макроекономске стабилизације, односно ниске инфлације, повећање запослености и бруто домаћег производа, алокација ресурса, редистрибуција дохотка и последња, те куповина роба и услуга као компоненте јавне потрошње.²⁵ За реализацију наведених облика државне интервенције први услов је формирање валидног правног основа и институционалног амбијента који ће бити подршка поштовања владавине права на које обавезује чланство у ЕУ. Успех у реализацији економске улоге државе показује ниво ефикасности, који се мери показатељима као што су стопа раста, стопа инфлације, стопа незапослености, стабилност девизног курса и равнотежа буџета.²⁶

Регулација у привреди „подразумева креирање правила, опорезивање, субвенционирање, редистрибуцију и државну својину“.²⁷ Регулација се на теоријској основи објашњава са три основна разлога – јавни интерес, остваривање специјалних интереса и самоинтерес регулатора.²⁸ Треба имати у виду да земље које су у процесу евроинтеграција,

²³ У. Пројс, 65.

²⁴ Е. Вукадин, М. Лабус, *Економска политика за правнике*, Београд 2012, 59.

²⁵ О томе, вид. Е. Вукадин, М. Лабус, 59.

²⁶ О условима ефикасности економске политике, вид. Е. Вукадин, *Економска политика*, Београд 2009, 60.

²⁷ А. Јовановић, *Дерегулација, регулација, регулаторна држава и Србија*, Београд 2013, 2.

²⁸ *Ibid.*, 3.

будући да постепено излазе из социјалистичког друштвено-економског поретка, имају вишедеценијско искуство у примени регулације. У питању је потпуна, административна и планска регулација у условима доминантне државне својине. Напуштање старог система одвија се у процесу дерегулације и либерализације које су услов преласка на тржишни систем привређивања. Међутим, одређени ниво регулације и њен раст присутни су у савременим привредама као и у ЕУ, тако да је питање времена како ће је нове чланице дизајнирати у промењеним условима доношења макроекономских и индивидуалних привредних одлука (децентрализација).²⁹ Из тих разлога, укидање форми и мера потпуне регулације за земље кандидате представља краћу и једноставну фазу у односу на сложенију која следи, јер подразумева утемељење и операционализацију новог регулаторног система. Основни задаци у том процесу су доношење правила, промена пореског система, постављање нових критеријума редистрибуције дохотка, уређење и контрола државне, односно јавне својине и смањење или укидање субвенција. У реализацији наведеног задатка, земље кандидати морају да примењују принципе и критеријуме које поставља Европска унија, што се у нормативном облику уводи у процесу хармонизације права.

О улози и значају права у процесу формирања економских институција било је речи на почетку нашег рада. На овом месту, можемо да укажемо на још један аспект овог питања, који се односи на темпо паралелне промене правног система и изградње нових институција. Имамо у виду квалитет и јачину повратне спреге правног и институционалног аранжмана који су квалитативно нови и налазе се у односу садејства. Другим речима, да ли успешно и конзистентно спроведен процес хармонизације права гарантује да ће обезбедити и подстаћи функционисање економских институција? Наше је мишљење да се то може очекивати само уколико се истовремено обезбеде и други услови формирања економских институција, као што је, на пример, успешна приватизација неопходан услов за развој и ширење приватне својине. За изградњу интегралног тржишта које подразумева и пратећу нормативну регулативу, неопходно је садејство многобројних фактора, као што су концепт монетарне и финансијске политике, политике рада, спољнотрговинске политике и сл.

Последњи индикатор за оцену економских институција је контрола корупције. У питању је осетљива и друштвено штетна појава, која се данас у бројним облицима испољава у свим земљама са географски раз-

²⁹ У Европској унији присутна је појава преласка са директног управљања извршне власти на индиректно управљање преко регулаторних тела, чији број расте.

личитих подручја. Назив индикатора је контрола корупције, што указује да се подразумева њено постојање, али не и толерисање и одобравање.³⁰ Висок степен корупције је знак дисфункционалности институционалног система и неефикасног рада одговорних тела државног апарата на свим нивоима власти.³¹ Корупција укључује трошкове, односно економски и друштвено неоправдан одлив финансијских средстава који покривају нерегуларно и нелегитимно одвијање привредних и административних послова. Контрола корупције на првом месту се спроводи и обезбеђује изградњом правне државе и институционалне структуре са чврстим правилима понашања и одговорности. Евидентно је да је у питању процес који захтева дужи временски период, који ће сигурно обухватити и онај у којем ће земље кандидати већ бити и чланице Европске уније.

Хармонизација права са правом Европске уније је комплексан процес који одређује функционисање правног поретка у новим чланицама и реализацију права и обавеза које чине његову садржину. Први услов успешне хармонизације и формирања новог правног система је трансформација државе у правну државу која се заснива на владавини права. Други услов подразумева изградњу новог институционалног система који се темељи на политичкој демократији, социјалној правди и тржишном систему привређивања. Правна држава и модерне институције су предуслов примене права Европске уније по стандардима које садржи *Acquis communautaire* и пратећа документа која заједно чине правни поредак ЕУ.

ЗАКЉУЧАК

Хармонизација права са правом Европске уније је један од услова да земље кандидати добију статус чланице у овој, по карактеру специфичној међународној организацији *sui generis*. Укључивање у правни поредак Европске уније подразумева прихватање и примену 35 поглавља *Acquis*-а који садржи правне тековине ЕУ од њеног оснивања до данас. С обзиром на различит значај појединих поглавља, процес хармонизације започиње са оним која су једноставнија, а завршавају са оним која су комплекснија и захтевају додатне услове за примену. Окончање процеса хармонизације права за земље кандидате значи укључивање у сложену структуру правног система ЕУ. Значајна новина је прилагођавање систему наднационалног и националног нивоа који се исказује не само у надлежности доношења различитих врста правних аката, већ и у

³⁰ *Building better economic institutions*, Transition Report 2013, 39.

³¹ Вид. Б. Беговић, *Економска анализа корупције*, Београд 2007.

њиховој примени. Стриктно разграничење наднационалног (ЕУ) и националног (чланице) нивоа је нова димензија у нормативној регулативи која ће захтевати додатни прелазни период.

Будући да је у питању процес трансформације правног система бивших социјалистичких земаља које се кандидују за чланство у ЕУ, постављају се одређени услови који одређују његову успешност и резултате. На првом месту, то је трансформација државе, будући да су држава и право два ентитета која су историјски и функционално повезана заједничким циљем и повратном спрегом међусобних промена. Промена државе подразумева изградњу правне државе која гарантује владавину права и правну сигурност првенствено у сфери људских и грађанских, а затим и економских (предузетничких) права. Правна сигурност у економској сфери подразумева заштиту својине и изведених права као и принципа тврдог буџетског ограничења. Држава доноси правне прописе, обезбеђује њихову примену и заштиту у условима новог, демократског политичког система чије је формирање нужни услов процеса хармонизације права.

Други услов успешности тог процеса је изградња конзистентног институционалног система, имајући у виду да се примена права заснива на институцијама којима истовремено пружа и одговарајућу заштиту. Проблем који се јавља је постојање, односно сукоб формалних и неформалних правила (ограничења), тако што се прва исказују кроз нормативну регулативу, а друга кроз обичаје, устаљене норме понашања, конвенције и наслеђен кодекс управљања. Јачање формалних правила у процесу хармонизације права временом треба да истискује неформална правила, посебно она која су рецидив социјалистичког система. Када су у питању економске институције, њихово формирање је под утицајем политичког фактора, односно различитих интересних група у зависности од њихове позиције и политичке моћи. Међутим, основни принцип парламентарне демократије налаже да се уважавају критеријуми јавног избора и колективног одлучивања. Формирање нових економских институција тржишног система привређивања зависи од више фактора који треба да делују подстицајно. На првом месту је хармонизација, односно имплементација правног система који регулише својинска права и контролу тржишта. Нова економска улога државе оцењује се резултатима мера и инструмената које предузима ефикасна и одговорна влада. У новим условима тржишног привређивања држава треба да напусти наслеђени систем регулације и уведе савремени који се примењује у Европској унији. Хармонизација права са правом Европске уније има за циљ да будуће чланице уведу хијерархијски уређени правни систем

и на тај начин прихвате права и обавезе које чине правне тековине ЕУ. Институционална подршка је пратилац хармонизације права и од тога зависи у којем временском периоду ће нове чланице имати изграђен капацитет да примењују правила на којима се темељи правни систем Европске уније.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Јовановић, Александра, *Дерегулација, регулација, регулаторна држава и Србија*, Правни факултет, Београд 2013;
2. Benassy-Quere, Agnès, Coeure, Benoît, Jacquet, Pierre, Pisani-Ferry, Jean, *Economic Policy, Theory and Practice*, Oxford University Press, 2010;
3. Беговић, Борис, *Институционални аспекти привредног раста*, ЦЛДС, Београд 2011;
4. Будимир, Бранко, Међак, Владимир, *Водич кроз придруживање Србије Европској унији*, Београд 2008;
5. Церовић, Божидар, *Транзиција – замисли и остварења*, Економски факултет, Београд 2012;
6. Вукадин, Емилија, Лабус, Мирољуб, *Економска политика за правнике*, Правни факултет, Београд 2012;
7. Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија*, Службени гласник, Београд 2009;
8. Васић, Радмила, Јовановић, Миодраг, Дајовић, Горан, *Увод у право*, Правни факултет, Београд 2014;
9. Васић, Радмила, *Правна држава у транзицији, теоријски модел и контекстуално условљавање*, Досије, Београд 2004;
10. Baldwin, Richard, Wiplosz, Charles, *Ekonomija evropskih integracija*, Data Status, Beograd 2010;
11. Вукадиновић, Радован, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац 2012.

Full Professor Emilija Vukadin, LL.D.

Faculty of Law, University of Belgrade

THE ROLE OF THE HARMONIZATION OF LAW WITH THE EU LAW IN THE PROCESS OF EUROINTEGRATION

Summary

Harmonization of law with the EU law demands and takes place in parallel with the change of the institutional basis of political, economic and social system, in regard to the functioning of the new role of state. The process of harmonization points out the importance of legal system in democratic political and market economy system which is expressed in the formal and substantial aspect. The progress in the process of harmonization is faster in the formal aspect because it is expressed in normative acts which on new principles regulate various areas of social life. Establishing the substantial base depends on the pace of changes and construction of new institutions of the system, which takes longer period of time. Harmonization of the law with the EU law means the construction of new legal system on the principles as the base for accepting and applying 35 chapters of *Acquis communautaire* – EU legal system. The main objective for the future EU members is reaching the required capacity for the implementation of laws, policies and procedures, in other words, accepting all rights and obligations as the basis of functioning and progress of European union.

Key words: *Harmonization; Institutions; State; Eurointegration; Legal order.*