



Акад. Владо Кабовски
Акад. Таки Фити

ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ЕКОНОМСКИОТ РАСТ- ТЕОРЕТСКИ ДИСКУРС



Скопје, март 2026

Содржина

Вовед

I. ОПШТА ТЕОРЕТСКА РАМКА НА КОНЦЕПТОТ НА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

1. Дијахроничен аспект на концептот на владеење на правото
2. Теоретски дефиниции на концептот на владеење на правото
3. Владеењето на правото како интерпретативен, динамичен и еволутивен поим
4. Владеењето на правото како вредност, принцип и индикатор
5. Состојби на (не)владеење на правото во Северна Македонија
6. Трансформативната улога на владеењето на правото и реформските политики

II. ТЕОРЕТСКА РАМКА ЗА ИНТЕРАКЦИИТЕ МЕЃУ ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ЕКОНОМСКИОТ РАСТ И РАЗВОЈ

1. Неокласичниот модел на економскиот раст на Роберт Солоу
2. Новите теории на економскиот раст – посебен осврт врз ендогениот модел на економскиот раст на Пол Ромер
3. Владеењето на правото, ефикасноста на институциите и економскиот развој
 - 3.1. За факторите кои го детерминираат економскиот просперитет - општи напоменувања
 - 3.2. Дефинирање на институциите – институции и организации
 - 3.3. Опфат на институциите
 - 3.4. За примарното значење на институциите за економскиот раст – трансмисиониот механизам преку кој институциите го испорачуваат своето дејство врз економскиот просперитет
 - 3.5. Како еволуираат и се менуваат институциите - за инкременталноста на институционалните промени
 - 3.6. Владеење на правото и квалитетот на институциите
4. Состојбата на институциите во Северна Македонија
5. Заклучни согледувања и препораки: владеењето на правото како предуслов за забрзан економски раст

Вовед

Оваа базична студија, фокусирана на теоретската рамка на истражувањето на врската меѓу владеењето на правото и економскиот раст на Северна Македонија поаѓа од сознанието, потврдено низ повеќе компаративни примери на земји кои достигнале највисоки степени на општествени и економски развој, дека легитимноста и функционалноста на правната и институционалната рамка на економските односи е критична за обезбедување предвидливи економски односи, привлекување инвестиции и одржлив долгорочен раст и економски развој. Развивајќи го теоретскиот концепт на владеењето на правото и неговото влијание врз економскиот систем и економскиот раст и развој, студијата ги истакнува предизвиците со кои се соочува Северна Македонија и ја нагласува улогата на интеграцијата во ЕУ како катализатор на реформите на економскиот, политичкиот и правниот систем, за чиешто спроведување клучно значење има зајакнувањето на владеењето на правото.

Појдовна основа е стојалиштето дека владеењето на правото е универзално признаен фундаментален столб на демократското уредување, економскиот развој и општествената стабилност. Во транзициски демократии како Северна Македонија, владеењето на правото има двојна улога: и како уставен принцип и како практичен механизам за обезбедување фер пазари, предвидливост на трансакции и заштита на правата. Врската меѓу владеењето на правото и економскиот раст е централна тема во развојните студии, со акцент на тезата дека сигурните сопственички права, транспарентните институции и ефикасните судски системи ги намалуваат трансакциските трошоци, ја подобруваат климата за привлекување странски инвестиции и поттикнуваат иновации. За Северна Македонија, земја што минува низ постсоцијалистичка трансформација и интеграција во ЕУ, зајакнувањето на владеењето на правото е и домашен императив и предуслов за унапредување на економската конкурентност и постигнување одржлив развој.

Посматрањето на поврзаноста на владеењето на правото и економскиот раст и развој го рефлектира внатрешното единство на нормативната сфера на општествените односи и економската структура, движења и динамика на економските односи и општествени перформанси како материјална компонента на политичкиот и правниот систем и управувањето со општествените работи. Средишна врзна точка претставуваат човековите слободи и права, вклучително и економските слободи, нивната системска, правно-институционална рамка и релациите што се воспоставуваат помеѓу поединците и нивните колективитети, од една страна, и од друга страна државната власт, јавните и пазарните институции во остварувањето на нивната регулаторна и контролна функција. Притоа, каузалната поврзаност на економскиот раст и развој со владеењето на правото се посматра на две рамништа: на рамништето на владеењето на правото како темелно начело на политичкиот и правниот систем, кое има клучно значење за целината на функционирањето на јавната сфера, донесувањето на законите, поделбата на власта, ограничувањето на функциите и контролата врз јавната власт, што го детерминираат општиот системски контекст о кој се развиваат одделните општествени односи, вклучително и тие во економската сфера; и на рамништето на непосредното влијание на одделните компоненти на постулатот на владеењето на правото врз економскиот раст и развој.

Цел на ова истражување е низ комплексна теоретска анализа на постулатот на владеење на правото не само како политички и правен идеал, туку и како применлив

концепт кој ја детерминира рамката на македонскиот политички, правен и економски систем да се објасни неговата двонасочна поврзаност со економскиот развој на Северна Македонија, функционирањето на стабилни институции, правна сигурност и еднаков пристап до правда, како предуслови за долгорочен развој и исполнување на критериумите за напредок на Републиката во процесот на нејзината интеграција во ЕУ. Низ таквиот пристап, идентификувањето на клучните предизвици, како што се, посебно, доследната примена на начелото на поделба и заемна контрола на трите видови власт, легитимноста на законите и политичките одлуки, селективната примена на законите корупцијата, и неефикасноста на судскиот систем, кои негативно влијаат врз економските текови, имс за цел формулирање согледби, препораки и предлози за подобрување на правно-институционалната рамка, институционалните капацитети, функционалноста, транспарентноста, отчетноста и одговорноста на јавните и пазарните институции како неопходни услови за економски развој. Тие треба да претставуваат научно заснован приод кон неопходните суштински правни и економски реформи кои би можеле да ја зајакнат позицијата на Северна Македонија во процесот на европска интеграција и глобалната економија.

Хипотетската рамка на оваа студија е одредена низ еруирање на постулатите на концептот на владеење на правото како еволутивен, динамичен и отворен концепт, кој е неразличиво поврзан со историскиот контекст вкупните општествени состојби и политичкиот и економскиот систем на дадено општество во одреден период на неговиот развој. За современото општество и држава неговото обликување како теоретски и применет модел на уредување на општествените односи е од клучно значење за општествениот развој и трансформацијата на државата во главен протагонист на универзалните вредности на правдата, слободата и човековите права. За трансформацијата на Северна Македонија во демократска правна држава, интегрирана во европскиот вредносен и институционален систем, како економски и социјално функционална заедница која има капацитет да обезбеди забрзан економски раст и развој, градењето и примената на научно издржан концептот на владеење на правото е од пресудно значење. Застојот во остварувањето на таквото барање ќе ги продлабочи стагнатните состојби и забавениот напредок на земјата, изразени како континуирано ниски стапки на економски раст и ќе го зголемува расчекорот со стапките на економски раст во регионот и во ЕУ, рефлектирајќи се врз процесот на еворинтеграција на Републиката и нејзината стабилност.

Од методолошки аспект, студијата претставува систематски заснован пристап кон проучувањето на поврзаноста меѓу владеењето на правото и економскиот развој на Северна Македонија, кој комбинира квантитативни и квалитативни методи. Во двата сегменти на истражувањето- правниот и економскиот и нивната симбиоза, се применети и методите својствени за двете научни области.

I. ОПШТ ТЕОРЕТСКИ КОНЦЕПТ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

1. Дијахроничен аспект на концептот на владеење на правото

1.1. Еволуцијата на идејата дека е „подобро да владеат законите, отколку луѓето“ како прва еманација на овој постулат, до неговото денешно значење на основен принцип на современата демократска држава, поминала низ повеќемилениумски пат, започнат во античката филозофска и правна мисла. Прва филозофска заложба за примат на примат на

законот над моќта на поединецот наоѓаме кај *Платон* и *Аристотел*. *Платон* нагласува дека државата пропаѓа кога законот е средство на владетелите, а цвета кога владетелите се негови слуги (*Платон* *Закони*, (2024): том III, 690a-c, IV, 715d-716a). *Аристотел* во „*Политика*“ го изнесува гледиштето дека е подобро да се биде управуван од законот отколку од кој било човек (*Аристотел*, *Политика*, (1988): III.16.1287a). Во ерата на развиената правна догматика и систем на римското право *Цицерон* ја истакнува идејата дека вистинското право не доаѓа од човечката волја, туку од природата и самиот разум, и дека сите се „слуги на законот за да можат да бидат слободни“ (*Cicero*, (1905): „За државата“ (*De Re Publica*, III, 22), III, §146). Идејата за владеење на законот е еманација на концепцијата на природното право развиена за време на римското републиканско уредување (*ius naturale*; *Ulpianus*, DI 1.1.1-3: „*Ius naturale est, quod natura omnia animalia docuit: nam ius istud non humani generis proprium quae ius est, terra, quae in mari nascuntur*“); но доживува значајно ограничување со воспоставувањето апсолутна императорска власт на *Јулиј Цезар*, прогласен за „*dictator perpetuus*“ во 44 година п.н.е., втемелена врз принципот „*Quod principi placuit, legis habet vigorem*“ („Она што му се допаѓа на владетелот има сила на закон“, *Ulpianus*, DI, 1.4.1.; в. *Millar*, (1977): 90, 113). Во Византија, која до својот крај во 1453 година ја продолжува традицијата на римското право, принципот на апсолутна императорска власт е ограничуван со одредени религиозни и правни правила (*Острогорски*, (s.a.): 51). Според најзначајното правно дело во историјата- *Corpus Iuris Civilis* на царот *Јустинијан I* (подготвено во 529-534 година), коешто се смета за „правна Библија, императорот има *lex regia*, овластување да издава закони, декрети и едикти, но тоа овластување треба да го врши како чувар на правото, а не негов извор надвор од религиозните и правните норми (в. и *Nurkic, Hasanović*, (2022): 826).

По падот на Западното Римско Царство и фрагментацијата на правото низ потиснување на законите со обичајното право на државите создадени на територијата на поранешната империја, тенденцијата за ограничување на апсолутната моќ на владетелите на феудалните држави во средновековна Европа се појавила во 11. век, заедно со рецепцијата на римското право, започната на Универзитетот во Болоња и во други градови (Париз, Падова, Орлеан, Хајделберг) и донесувањето во многу европски градови повелби и статuti кои ја гарантираат нивната самоуправа и основните граѓански слободи (в. *Skinner*, (1978): 139). Рецепцијата на римското право во европските монархии во ерата на развиениот и доцниот феудализам ја возобновува традицијата на јустинијанизам, којашто се карактеризира со концентрација на законодавната, извршната и судската власт во лицето на монархот. Како апсолутна власт на суверенот, со ретките исклучоци на просветени монарси, таа не трпи други институционални ограничувања, освен евентуалната покорност на владетелот на божјите повелби.

Идејата за ограничување на моќта на монархот се манифестира на специфичен начин во Англија, втемелувајќи ја од почетокот на XI век традицијата на англосаксонското право која се разликува од континенталното (романистичко) токму по создавањето на правото „од долу“ како правен систем на „општо право“ (*common law*), композиран од правила утврдени со судски преседани и доктрината за „*stare decisis*“ (в. *Baker*, (2019): 10; *Milsom*, (1969): 20). Преку правните преседани, обичајното право се прилагодува на новите општествени односи и се создаваат нови правни правила, во што клучна улога игра англиската порота (*jury*), составена од претставници на локалното население кои донесуваат одлуки со примена на принципот на правичност (*aequitas*, в. *van Caenegem*, (1988): 29; *Schauer*, (1987): 571). Главна карактеристика на англосаксонскиот систем на „општо право“

е силната позиција на судот како институција што не само применува, туку и создава право, на тој начин ограничувајќи ја апсолутната моќ на монархот во вршењето не само на судската, туку и на законодавната функција.

Рана пројава на идејата за супремација на правото над арбитрерната волја на владетелите претставува усвојувањето на првите документи за човековите слободи од почетокот на 13 век: англиската Големата повелба за слободите (*Magna Charta Libertatum*) од 1215 година, унгарската „Златна була“ (1222) и кастилјанските закони на кралот Алфонсо X Мудриот (1256-1265) (в. *Bingham*, (2011): 16). Далеку од декларации за универзални човекови права во модерна смисла, тие имаат клучен придонес кон подоцнежниот развој на уставната држава и парламентаризмот, поттикнат во следните векови со усвојување од англискиот парламент на серија документи за заштита на правата: Петиција за правата (1628), Habeas Corpus Act (1679) и Повелбата за правата од 1689 година (*McIlwain*, (1947) [1940]: 14).

Ерата на Хуманизмот, Ренесансата и Реформацијата (15-16 век) отвора нова перспектива за еволуција на идејата на владеење на правото. Развивајќи ја тезата за „народната држава“ и општествениот договор како основа на владата, хуманистите ги реafirмираат древните погледи за демократијата на полисот во нова космополитска варијанта (*Del Vecchio*, (2004): 67). Во Франција легитимитетот на апсолутистичката моќ на монархот е оспорен од позиција на теоријата за народен суверенитет и договорот меѓу народот и монархот. *Bodin* (1530–1596), ја дефинира државата и државниот суверенитет како „апсолутна и вечна власт во републиката“, заснована на природното право, како и улогата на судот како чувар на правата (*Friedrich*, (1955): 34). Школата на природното право на *Grotius* (1538-1645), на која припаѓаат и *Pufendorf* и *Locke*, ја нагласува човековата потреба за општество и општествен живот, но не било каков, туку мирен и организиран според мерките на неговиот разум, заедно со еднаквите во правата членови на општеството (в. *White, Patterson*, (1999): 22). *Locke* (1632-1704), основач на теоријата за либерализмот и конституционализмот, тргнува од идејата за правото како израз на волјата на законодавецот, обликувана преку позитивното право, кое пак произлегува од позитивното уставно право, чиј извор е волјата на народот. Како основа за своето учење, тој го зема концептот на природна (преддржавна) состојба, во која владее природното право, што не е состојба на постојана војна, бидејќи човечката природа не е егоистичка, туку рационална. Таквата состојба е уредена со природниот закон, кој доаѓа од разумот и налага зачувување на три основни човекови права - живот, слобода и сопственост“ (*Locke*, (1988): II, 287). Според него, причината за напуштање на таа состојба и влегување во државата е несигурноста во заштитата на основните права, така што луѓето се согласуваат на општествен договор за формирање политичка влада којашто непристрасно ги заштитува природните права. Оттука, моќта на владата е ограничена на заштита на јавното добро, таа е моќ која нема друга цел и затоа не може да оправда убивање, поробување или ограбување на граѓаните. За да се спречи тиранијата и злоупотребата на моќта, таа мора да биде ограничена и распределена меѓу различни функционални сфери. Законодавната власт е највисока, бидејќи ја изразува волјата на народот и создава општи закони, но е ограничена и од природното право и општествениот договор и не може да ги засегне основните права на граѓаните или да ги поништи. Извршната власт е задолжена да ги спроведува законите и да обезбеди нивна примена во секојдневниот живот. Таа мора да биде одвоена од законодавната за да се избегне концентрација на моќ. Овие ставови на *Locke* за природните права и ограничувањата на политичката моќ имаа силно влијание врз учењата на

француските просветители *Montesquieu* и *Rousseau*, и нивните учења за начелото на поделба на власта на законодавна, извршна и судска, кое има клучно значење за современиот концепт на владеење на правото (в. *Montesquieu*, (1961): 62).

Идеите за природното право, конституционализмот, доктрината за народен суверенитет, општествениот договор и поделбата на властите се пренесени во Америка („Нова Англија“) од англиските колонисти и либералните политички движења кои ја иницираат американската револуција (Washington, Jefferson, Franklin, Adams и други), и се интерполирани во основните документи на Американската револуција : Декларацијата за независност на Соединетите Американски Држави од 1776 година, како и во Американската Повелба за правата од 1789 година, која ги содржи првите десет амандмани на Американскиот устав. Повелбата за правата и Декларацијата за независност ја поставуваат политичката и правната основа на нов политички систем дефиниран како општествен поредок заснован на „еднаквост на условите“ од кој произлегуваат сите демократски вредности (*de Tocqueville*, (2010):280).

Идеите за природното право и конституционализмот, како суштински елементи на концептот на владеење на правото, доживуваат свое отелотворување во Европа во Француската декларација за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година, според која (чл. 2): „целта на секое политичко здружение е заштита на природните и неприкосновени права на човекот“. Декларацијата го дефинира основниот принцип на демократијата како синоним за новостекнатата слобода за регулирање на општествените односи (*Robespierre*, (1794): 2). Француската декларација јасно го дефинира принципот на приоритет на природните човекови права во уставот и делегираните и ограничени овластувања на државата со општествениот договор. Овој принцип е доследно имплементиран со усвојувањето на францускиот Устав од 1791 година. но напуштен со Уставот од 1793 година (со францускиот Устав од 1946 година. Декларацијата е вратена како нејзин составен дел, в. *Soboul*, (1966): 115).

Врз тие основи, од крајот на XVIII и почетокот на XIX век започнува брз развој на правото кој носи силни траги од влијанието на природното право и просветителските идеи за владеењето на правото. Феудалните системи на партикуларно право се заменети со правни кодификации, при што две гранки на правото, клучни за човековите права, доживуваат особено длабоки трансформации - граѓанското и казненото право (донесени се: француски граѓански законик / Code Napoléon, 1804, австриски општ граѓански законик (ABGB, 1811), германски граѓански законик (BGB, 1900), француски Code Pénal (1810), австриски кривичен законик (1852), германски кривичен законик (StGB, 1871). Во исто време, државната организација и вршењето на власта стануваат предмет на уставно регулирање. Прогласувањето на принципите на уставност и законитост, еднаквост пред законот и правна сигурност го зголемува значењето и улогата на националните парламенти и во исто време претставува прв чекор кон ограничување на произволните овластувања на државните органи, вклучително и судството (првично во Франција, судијата е дефиниран како „уста што го изговара законот“).

Основачите на современата либерална политичка филозофија (*Constant, de Tocqueville, Mill*) ги развиваат основните принципи на модернизмот врз основа на практичен модел на слобода во отвореното капиталистичко општество, повлекувајќи јасна граница помеѓу „слободата на антиката“, што подразбира директна демократија и морална должност за учество во донесувањето одлуки, и „слободата на модернизмот“, која се фокусира на политички плурализам и конкуренција, претставничка демократија заснована врз граѓански

слободи, владеење на правото и ограничување на прекумерната државна интервенција во приватната сфера. За *Constant*, владеењето е употреба на јавна сила против поединци: кога се користи за да се спречи да си наштетат едни на други, тоа е добро владеење; кога се користи за угнетување, тоа е ужасно владеење, иако не и анархија. Неправедно е поединците да мора да го почитуваат мнозинството, но е многу понеправедно ако мора да го почитуваат малцинството (*Constant*, (2003):8).

Главен протагонист на воспоставувањето нов општествен поредок станува националната држава, којашто таквата цел ја остварува со екстензија на позитивното право (законите). Истакнувањето на целта (целесообразноста) на законите, како *ratio* на новиот правен поредок („целно право“), имплицира можност дури и најтешките злоупотреби на моќта да добијат законска форма. По револуционерниот либерален полет, големите идеи за природните права, демократијата и парламентаризмот како бариера за неограничената моќ на власта се соочуваат со хиперинфлација на закони, барање за ефикасност во регулирањето на новите политички и економски односи и засилување на општествените конфликти. Спротивно на улогата на парламентот и парламентаризмот, во националните држави владата и државната администрација ја преземаат управувачката функција на општеството, како апарат што може прагматично и ефикасно да ги реализира политичките и економските интереси на доминантните структури, потиснувајќи ги идеите за правда и природните човекови права како недостижни идеали.

1.2. Во втората половина на XIX век, како реакција на тенденцијата за наметнување апсолутна и произволна извршна власт, идејата за супремација на правото над политичката власт е инкорпорирана во учењето за владеењето на правото на англискиот професор по уставно право *Dicey*. Тој му дава три значења на терминот „владеење на правото“: никој не може да биде казнет, освен за конкретно кршење на законот утврдено во судска постапка пред редовен суд; никој не е над законот, туку секој, без оглед на својата положба и услови, е предмет на законот и надлежноста на редовните судови; Уставот е проткаен со владеењето на правото врз основа на тоа што неговите општи принципи (како што се правото на лична слобода или јавно собирање) постојат кај човекот како резултат на судски одлуки што ги утврдуваат правата на поединците во поединечни судски случаи, па затоа обичајното право дава поголеми гаранции од пишаниот устав (*Dicey*, (1945): 188, 193, 195). Во тој временски и општествен контекст, како реакција на воспоставените апсолутистички и авторитарни режими во Европа, во германската теорија се појавува и концептот на правна држава (*Rechtsstaat*), кој е повеќе поврзан со природата на државата и со уставните ограничувања на апсолутната власт. *Von Mohl* го дефинира владеењето на правото како антитеза на полициска или авторитарна држава со неограничени извршни овластувања. Спротивставувањето на апсолутизмот подразбира барања за владеење на правото, а не владеење на личноста, поделба на власта, уставни гаранции на човековите права и независно судство како чувар на правниот поредок (*Meierhenrich*, (2018):75). Врз слични појдовни основи, францускиот концепт за владеење на правото (*État de droit*, „правна држава заснована на закон“), развиен на почетокот на XX век, е најтесно поврзан со учењата на *Carré de Malberg*, кој ги нагласува формално-правните ограничувања на извршната власт. Потпирајќи се на француската уставна традиција, револуционерното наследство од 1789 година, принципот на народен суверенитет и централната улога на уставот како највисок правен акт, како основни елементи на овој концепт *Carré de Malberg* го нагласува приматот на законот и уставот, заштитата на основните права, потчинувањето на извршната власт на законот, судската заштита и уставната контрола (*Carré de Malberg* 1920): 65).

Значаен елемент на неговиот концепт е истакнувањето на демократската и политичката димензија, според која *État de droit* е демократска држава во која суверенитетот му припаѓа на народот, а целата власт произлегува од народот и е ограничена со уставниот поредок (Maulin, (2002): 5).

И покрај различните политички и правни традиции помеѓу континенталното право како законско право и англосаксонското право, овие концепти изразуваат заеднички стремеж за разликување на „владеењето на правото“ (*Rule of law*) од „владеењето со (или преку) закон“ (*Rule by law*) и за статуирање на институционални ограничувања на произволната власт.

1.3. Во XX век, концептот на владеење на правото, развиен врз таков теоретски пристап, добива ново политичко и правно значење како составен дел на уставната демократија, со разгранета структура на националните правни системи, уставно утврдени институции, законодавни процедури и хиерархија на правните прописи, со што е создадена повеќе или помалку функционална правна рамка за остварувањето на државните функции (Mazower, (1998):10). Но веќе на самиот почеток на векот таквиот идеал е уништен со Октомвриската револуција во Русија (1917), која воведува еднoпартиска диктатура и владеење на „револуционерно право“, како и со падот на демократијата во Германија и искористувањето на Вајмарскиот устав од 1919 година за воспоставување на *Хитлеровата* диктатура во 1933 година. Во периодот пред Втората светска војна, во Европа во голем број држави либералните уставни принципи се потиснати од диктатури (Мусолини во Италија, шестојануарската диктатура во Кралството Југославија, тоталитарни режими во Шпанија, Португалија, Романија, Полска, Унгарија, Бугарија и други земји).

Падот на демократијата, отфрлањето на принципот на владеење на правото и рехабилитацијата на авторитарните системи и диктатури претставуваат вовед во Втората светска војна, потврдувајќи го сознанието дека формално поставените уставни и институционално-правни ограничувања, без главната противтежа на неограничената власт, а тоа е почитување и заштитата на основните човекови права како природни и неповредливи, немаат моќ да ја сопрат во прелевањето преку поставените граници. Врз погубното историско искуство, познатата изрека на британскиот историчар и политички мислител Lord Acton (во едно од неговите писма од 1887 година) „моќта има тенденција да корумпира, а апсолутната моќ корумпира апсолутно“, добива значење на сериозна предупреда дека секоја форма на моќ, колку е добронамерна, има тенденција да го поткопа моралот на оние што ја поседуваат, го нагласувајќи ја важноста на *Кантовото* разбирање на слободата не како елиминирање на индивидуалните аспирации, туку како контрола врз нив. (Berlin, (1969): 129: слободата е послушност, но „послушност кон законот што го пропишуваме сами за себе“).

По Втората светска војна, милениумската еволуција на поединечните елементи на принципот на владеење на правото резултира со прогласување на првата умна заедница на идеалите за ограничена власт, и негово признавање како позитивно-правен принцип на модерната држава. Од клучно значење за таков „Коперникански скок“, кој означува радикална и суштинска промена во начинот и перспективата на неговото разбирање, поврзан со постулатот за почитување на основните човекови права, е усвојувањето на Универзалната декларација на ООН за човекови права од 1948 година. Прогласувајќи ги основните човекови права за вродени, неотуѓиви и неповредливи (чл. 1: „сите човечки суштества се раѓаат слободни и еднакви по достоинство и права“), Декларацијата воспоставува нивна директна врска со постулатот на владеењето на правото, чија суштина

е потчинување на авторитетот на секого на корпусот на универзални права, еднаквоста на правата и императивот за нивно почитување, гарантирани со независната и суверена позиција на судот (чл. 10). Таа, исто така, алудира на принципот на владеење на правото, предвидувајќи дека (член 28) „секој има право на општествен и меѓународен поредок во кој правата и слободите утврдени во оваа Декларација можат целосно да се остваруваат“.

Меѓународниот пакт на ООН за граѓански и политички права од 1966 година. доследно ги поврзува одредбите за основните права со принципот на владеење на правото во својата Преамбула, нагласувајќи дека: „идеалот за слободно човечко суштество, ослободено од страв и немаштија, може да се постигне само ако се создадат услови што им овозможуваат на сите да ги уживаат своите економски, социјални и културни права, како и своите граѓански и политички права“. Принципот на владеење на правото е воспоставен како позитивно-правен принцип во Статутот на Советот на Европа, а на најсеопфатен начин е инкорпориран и обезбеден во системот на Европската конвенција за човекови права од 1950 година, во симбиоза со принципот на демократија (*Grup*, (2009): 203). Во преамбулата на Конвенцијата експлицитно се наведува дека „владите на европските земји... се убедени дека темелите на правдата и мирот во светот најдобро можат да се обезбедат со владеење на правото и ефективна демократија“. Овие три вредности - фундаментални права, демократија и владеење на правото - проверуваат во сите негови одредби. Во својата обемна судска пракса, Европскиот суд за човековите права постојано го нагласува владеењето на правото како фундаментална вредност на европскиот уставен идентитет, вршејќи силно влијание врз сите современи европски уставни и правни системи. Резолуцијата 1594 (2007) на Парламентарното собрание на Советот на Европа за „Принципот на владеење на правото“ содржи дефиниција за овој принцип, што укажува на суштинската разлика помеѓу него и речиси идентичните концепти „Rechtsstaat“, „Estado de Direito“, „État de droit“, или „Prééminence du droit“. Оваа специфичност се состои во нагласување на тесната поврзаност на концептот на правото со принципите на демократијата во конституирањето на владата и во вршењето на нејзините функции.

Силен поттик за воспоставување на владеењето на правото како основен уставен принцип е неговата институционализација во рамките на европската интеграција, истакната во преамбулите на Лисабонскиот реформски договор и Повелбата за основните права на ЕУ. Лисабонскиот договор за ЕУ во член 2 експлицитно го вклучува овој принцип во основните вредности на Унијата, дефинирани како основа на нејзиниот политички и правен поредок и заедничка обврзувачка рамка што обезбедува заштита на демократијата и владеењето на правото во сите земји-членки (*Pech*, (2022): 107). Договорот за Европската Унија (член 7) исто така, содржи механизам за санкционирање на земјите-членки што систематски го кршат владеењето на правото (*Kambovski*, (2022): 241). Кога станува збор за земјите кандидати за членство, вклучувајќи ги и земјите од Западен Балкан, почитувањето на владеењето на правото е поставено како услов во преговарачката рамка, со која започнуваат и успешно завршуваат преговорите, во согласност со Копенхашките политички критериуми, утврдени на Самитот на Европскиот совет во јуни 1993 година.

Постулатот за владеење на правото е издигнат на универзален принцип на кој се повикуваат и меѓународните организации и институции (Светската банка итн.). Во рамките на ООН, Агендата за одржлив развој 2030 и глобалните Цели за одржлив развој го вклучуваат овој принцип (цел 16.3). Генералното собрание на ООН усвои неколку резолуции, почнувајќи од 2012 година (ООН ГС Рез. 67/1), истакнувајќи ја неговата важност како универзален принцип и предуслов за ефикасно остварување на сите човекови права.

Не само како политички идеал, туку и како позитивно-правен принцип, постулатот на владеењето на правото е прокламиран во речиси сите современи уставни и национални правни системи на европските земји (*Венецијанска комисија, Извештај за владеење на правото, (2011): 5*).

2. Теоретски дефиниции на концептот на владеење на правото

2.1. Во правната мисла денес преовладуваат два пристапи: формални („тенки“) и материјални („целосни“) дефиниции, кои се согласуваат дека владеењето на правото се однесува на авторитетот и влијанието на правото во управувањето и ограничувањето на произволната моќ, но се разликуваат по тоа дали тој концепт е процедурален, формален или суштински поврзан со моралните вредности (*Tamanaha, (2004): 96*).

Формалните дефиниции не се занимаваат со прашањето за праведноста на законите и нивната вредносна основа и цели, туку дефинираат одредени формални, процедурални и институционални атрибути што еден правен систем мора да ги има за да се усогласи со владеењето на правото. Меѓу најпознатите формалисти се (покрај споменатиот *Dicey*), *Hayek*, *Raz* и *Unger*, кои сметаат дека владеењето на правото подразбира строга законитост, транспарентна примена на законите, нивна конзистентност, еднаквост во примената и сигурност, т.е. предвидливост на последиците од нивната примена. Најистакнатиот застапник на овој пристап, *Raz*, истакнува дека владеењето на правото е „инструментална вредност“: исто како што добриот нож мора да биде остар за да функционира, така и правниот систем мора да ги почитува принципите на владеењето на правото за да биде ефикасен (*Raz, (1977): 196*). Оваа формална концепција е политички и морално неутрална и не пропишува специфична форма на владеење и заштита на човековите права, туку само наметнува процедурални ограничувања. Таа остава можност за развивање на многу форми на произволно владеење кои се компатибилни со владеењето на законите. Според *Hayek*, целта на владеењето на правото е да се ограничи произволната моќ на владата, што значи дека владата во сите свои дејствија е обврзана со правила, коишто се утврдени и објавени однапред и овозможуваат со разумна сигурност да се предвиди како владата ќе ги користи своите принудни овластувања (*Hayek, (1944): 75*). *Unger* го анализира владеењето на правото во рамките на либералната традиција, во која тоа претставува фундаментална гаранција за индивидуалните права и ограничување на државната власт (*Unger, (1976): 47*). Правниот поредок, според него, е посветен на целта на законодавството како средство за воспоставување „формална еднаквост на граѓаните“ и нивна заштита од „произволно владино таторство“. Оваа општост на правниот поредок може да се обезбеди само преку автономија на правниот поредок: „Администрацијата мора да биде одвоена од законодавството за да се обезбеди општоста; судството мора да се разликува од администрацијата за да се заштити униформноста“. Овие два контрасти го претставуваат јадрото на идеалот за владеење на правото. Сепак, во своите критички студии, *Unger* признава дека идеалот на владеењето на правото и неговата општост и автономија доаѓаат во конфликт со реалноста во која државата и правото фаворизираат одредени општествени групи, така што станува „трансформативен идеал“: правото станува форма на политиката, а правното расудување форма на политички аргумент (*Unger, (1983): 602*).

Формалниот пристап е прифатлив до степен во кој го нагласува клучното значење на позитивните ограничувања на владата во однос на поединецот и неговите слободи и права, истакнувајќи ги гаранциите содржани во уставот и правниот поредок како целина.

Тие формални гаранции би биле доволни доколку би постоеле ефикасни механизми за обезбедување еднаква примена на законот. Доколку законот, без исклучоци, би се применувал за сите, вклучително и за носителите на највисоката власт, тогаш прашањето за неговата праведност, демократичност, легитимитет или морал само по себе би станало излишно, бидејќи самиот факт што тој влијае на поединците што го донесуваат, како и на оние што го извршуваат или судат според него, го задоволува барањето за исполнување на сите тие постулати. Сепак, принципот на еднаквост пред законот не може да ја постигне таа цел, од неколку причини. Првата и основна е таа дека, како општ принцип, тој мора да ја земе предвид природната и општествено одредената разлика меѓу поединците како адресати на правните повелби, така што нужно се сведува на еднаквост на нееднаквите. Втората причина е поврзана со природата на правните норми, од кои само забранувачките или императивните норми што се однесуваат на правата и должностите на поединците подразбираат еднаквост пред законот. Но, покрај ваквите норми, правниот поредок содржи регулаторни, насочувачки, организациски, дефинирачки, уставни норми итн., со кои законодавецот ги регулира односите и овластувањата на државните органи и другите институции во различни области (користење на природните ресурси, образование, здравство итн.), поаѓајќи од општиот, односно јавниот интерес. Во оние области, каде што постулатот за еднаквост пред законот се појавува во високо посредуван концентрат (пристап до јавни добра, услуги итн.), еднаквоста пред законот не може ни оддалеку да претставува ефикасен механизам за ограничување на власта и спречување на нејзина злоупотреба.

2.2. Материјалната, супстанцијална дефиниција на владеењето на правото оди подалеку од рамката на чисто формалните и процедуралните елементи и го поврзува правниот поредок со фундаменталните морални, политички и социјални вредности, како што се демократијата, правдата, слободата и почитувањето на човековите права. За разлика од формалната концепција, која се фокусира на предвидливоста, стабилноста и легалноста на правото, материјалната концепција инсистира на неговата содржина и усогласеност со универзалните принципи на правдата и човековите права. Одредени теоретичари, како што е *Fuller*, се наклонети кон таков пристап, не напуштајќи ги формалните елементи. Според него, иако формалната легалност е морално неутрална по својата содржина, поаѓајќи од „внатрешниот морал на правото“, т.е. збирот на процедурални правила за ефикасно функционирање на правниот систем (општост на правото, јавна достапност, јасност, неконтрадикција итн.), таа сепак треба да го поттикне владеењето на правото да дејствува на предвидлив и структуриран начин, имплицитно поддржувајќи ја правдата (*Fuller, (2001): 63*).

Dworkin, во контекст на неговото учење за „правото како интегритет“, истакнува дека само формалните правила не се доволни за владеење на правото, туку дека правото, како олицетворение на либерално-демократските вредности, мора да се толкува како целина што ја обврзува државата да дејствува во согласност со принципите на правда и еднаков третман на сите граѓани. Според овој пристап, владеењето на правото не може да биде неутрално, бидејќи без посветеност на правдата и правата, правото станува само инструмент на моќ, а не гаранција за слободата. За да се зборува за владеење на правото во целосна смисла, законите мора да бидат и праведни, а не само формално важечки. Целосноста (интегритетот) на правото е посебна вредност, заедно со правдата и еднаквоста, и бара овие стандарди да бидат видливи и да изразуваат кохерентен план на правдата во

правните односи. Принципот на интегритет бара од судијата секогаш да го гледа правото како кохерентна целина (*Dworkin*, (2003): 73).

Allan, еден од највлијателните современи правни теоретичари, го смета владеењето на правото не само како формално-процедурален принцип, туку пред сè како суштински уставен принцип. Според него, владеењето на правото не може да биде неутрално и не е само инструмент на контрола на владата преку процедури, туку и гаранција за заштита на основните права и слободи на поединецот. Процедуралната праведност мора да биде поврзана со фундаментални вредности како што се еднаквоста и слободата, бидејќи самата постапка без суштина не ја гарантира легитимноста на правото. Законите што сериозно ги кршат правата и правдата не можат да бидат дел од вистинското владеење на правото, без оглед на фактот дека се формално донесени во согласност со правилата на легислативната постапка. Врз концепцијата на либералниот конституционализам, *Allan* истакнува дека законот секогаш мора да се толкува и применува во согласност со моралните и уставните вредности, а владата мора да биде подредена на стандарди што одразуваат и правна форма и морална суштина. Во оваа смисла, неговиот концепт го доближува владеењето на правото до уставниот морал и принципите на суштинската правда, претставувајќи значаен мост помеѓу традиционалните правни теории и неговото современо уставно толкување (*Allan*, (2001): 15).

2.3. Иако формалната концепција е ценета поради нејзината јасност и универзалност, критичарите ја земаат за нејзин главен недостаток можноста да одтсвр морално празна. Авторитарните режими можат да ги исполнат процедуралните стандарди, а воедно да ги прекршуваат основните права со донесување формално исправни закони. Од друга страна, материјалната концепција често се критикува како премногу нејасна и зависна од контроверзни морални вредности. Разликата помеѓу формалните и суштинските концепции на владеењето на правото ја одразува тензијата помеѓу правната сигурност и моралната легитимност. Чисто формалниот пристап ризикува легитимирање на авторитаризмот, додека чисто материјалниот пристап може да ја поткопа стабилноста. Оттука, најголем предизвик за современите правни системи е да постигнат рамнотежа: да ја зачуваат процедуралната сигурност и да ги вклучат правните норми во рамките на правдата и демократската одговорност.

За либералните демократии најчесто е својствен хибриден пристап: формалните гаранции обезбедуваат стабилност и предвидливост, додека материјалните постулати на човековите права и демократските вредности обезбедуваат легитимитет и правда. Повеќето современи правни системи комбинираат елементи од двата пристапи, осигурувајќи дека владеењето на правото подразбира и ограничување на власта и гаранција за човековото достоинство. Институции како што се ЕУ, Советот на Европа и ОБСЕ експлицитно ги прифаќаат обете димензии. На пример, Копенхашките критериуми на ЕУ бараат и формално почитување на процедурите за владеење на правото и суштинско почитување на демократијата и правата. Слично на тоа, Европската конвенција за човекови права ги вклучува процедуралните гаранции во рамките на основните права.

Во контекст на мешовитиот пристап кој ги нагласува и формалните и супстанцијалните елементи, владеењето на правото не е само правен идеал, туку и принцип на позитивното право, воспоставен во современите уставни под влијание на меѓународните конвенции за човекови права. Некои од неговите елементи се подигнати на рамништето на уставни принципи за организацијата, поделбата и меѓусебната контрола на трите вида на власт, гаранциите за апсолутните, *prima facie* и други права, како и процедуралните

гаранции за правото на судска заштита на основните права. Сите тие елементи, кои само до одреден степен ја исцрпуваат содржината и досегот на овој принцип, мора да бидат развиени во правниот систем до ниво на видливост во реалниот живот, а нивната реализација да биде следена со инструменти што овозможуваат евалуацијата на нивната примена. Тој пристап подразбира составување на „листа за проверка“, која ги сублимира аргументираните ставови на различните теории за владеењето на правото.

Во теоретската дебата за содржината на поимот на владеење на правото посебно внимание заслужува комплексниот пристап на *Bingham*, кој ги комбинира формалните и материјалните елементи, посебно нагласувајќи ја заштитата на основните права и еднаквоста пред законот (*Bingham*, (2011): 37). Тие се: достапност и предвидливост на правата- законот мора да биде достапен, разбирлив и предвидлив, граѓаните треба да имаат можност да ги разбираат правните норми и да можат да ги предвидат последиците на своите постапки; сите одлуки мора да се засноваат на законот и сите правни прашања мора да се решаваат со закон, а не со произволна волја на владата, што ја избегнува произволноста и ја зајакнува довербата во правниот поредок; сите се еднакви пред законот, вклучувајќи ги и државните и јавните органи; суштинска заштита на основните човекови права; пристап до правда, средствата за решавање на спорови мора да бидат достапни и ефикасни, без прекумерни трошоци и одложувања; контрола на државните овластувања, сите државни овластувања мора да се вршат во согласност со законот и да бидат предмет на судска контрола; фер судење и судска независност, судските постапки мора да бидат фер, а судовите мора да бидат независни и непристрасни; почитување на меѓународните правни обврски.

За овој комплексен пристап од клучно значење се постулатите на правдата и човековите права, кои се камен на сопнување за униформното дефинирање на овој принцип (*Hasanbegović*, (2021): 192, го дефинира владеењето на правото како владеење на човековите права: „владеење на правото = човекови права + независно судство“). Барањето за правда се јавува како имплицитен елемент на владеењето на правото, содржан во постулатот за легитимитетот на законите и неговото сфаќање не само во формална смисла, исполнета со процедурални елементи (парламентарни избори регулирани со уставот и законите, донесување закони во пропишана постапка од страна на мнозинството итн.), туку во смисла на суштинска демократија во законодавниот процес, заснованост на законите врз јавниот интерес и остварувањето на еднаквост, како и процедурална и социјална правда.

3. Владеењето на правото како интерпретативен, динамичен и еволутивен поим

3.1. Комплексноста на поимот на владеење на правото е детерминирана со сфаќањето за интегралниот поим на правото кој ви поврзува во нераскинливо единство нормативниот, интерпретативниот и вредносниот слој на правото како систем од норми, право во примена и праведни судски пресуди. Во светлината на оваа концепција, правото е нормативно-натура- морална конструкција, при што секој (парафризирајќи го *Dworkin*)-законодавецот, владата, судот, е автор на својот дел на „синдирест роман“, чијшто епilog на крајот го испишува судската пресуда. Оттука, владеењето на правото не е зададен и статичен правен конструкт, туку динамичен нормативен проект кој постојано се реконструира низ еволуција на законодавството и примената на законите, како и низ судската интерпретација и практика. Низ сите фази на донесување и примена на законите, како и на финалната фаза на примена во поединечни случаи, конкретизацијата на идејата дека треба

да владее, а не арбитрерната волја на поединци, подразбира утврдување на посебни принципи и механизми, кои не можат да бидат во заемна суштинска колизија. Така, на пример, границите на дискреционите овластувања што и се дадени со закон на владата, треба да ги контролира парламентот, но и судот во однос на конкретните одлуки донесени во нивното вршење. Притоа, секоја од овие карики е вrameна во посебен нормативно-вредносен систем на принципи и правила, кои се однесуваат на парламентот, владата или судството. Принципот на владеење на правото го покрива целиот тој простор со барањето за правда, еднаквост и почитување на човековите слободи и права. Оваа позиција радикално го рedefинира владеењето на правото: неговата суштина не се наоѓа во предвидливоста на нормите, ниту во нивната субстантивна содржина *per se*, туку во интегритетот како својство на правниот поредок да ги третира сите субјекти на праведен начин како еднакви носители на права.

Според *Alexy*, правото не е само систем од позитивни законски норми, туку вклучува вредносни принципи и балансирање со обврзувачката сила на рационалното оправдување, што имплицира заклучок дека владеењето на правото има нормативно-интерпретативна димензија, како систем на оптимизација на нормативни вредности преку пропорционалност и аргументација (*Alexy*, (2002): 47). Во контекст на ова објаснување, интерпретативноста не е методолошка техника, туку нормативен императив, кој имплицира став дека власта е легитимна само доколку е рационално оправдана и ги остварува своите функции во јавен интерес водејќи се од принципите на правда и еднаквост на правата. Правото е само систем од формални правила, но исто така и практика на конструкција на правното значење што ја спроведуваат судовите, институциите и правните актери преку толкување, оправдување и расудување. Владеењето на правото бара, оттука, јустификација, оправдување на одлуките, расудување за пропорционалноста, балансирање на принципите и дискурзивна рационалност. Тоа имплицира, исто така, нормативна кохерентност, така што правото се толкува како кохерентен нормативен систем, оправданост која подразбира јавната власт да ги објаснува причините за законот или конкретната одлука, толкување фокусирано на правата и институционална комуникација и дијалог меѓу властите.

Идејата за трансформацијата на владеењето на правото од формален правен принцип во механизам на институционална артикулација на правата на процедурална еднаквост и рационална дисагрегација, натаму ја развива *Waldron*, за кого легислативните процеси и учеството во нив од страна на граѓаните, како и на странките во судските постапки, претставуваат механизми на правното признавање, каде субјектот не е само носител на права и обврски, туку учесник во правниот процес на легитимација (*Waldron*, (2008): 114). Во плуралистичките општества, во кои разумните луѓе имаат различен пристап кон фундаменталните вредности, легитимноста на политичките одлуки мора да се заснова на фер и инклузивни процедури, наместо на претпоставена согласност за суштинските прашања. Според ова гледиште, што соодветствува со постулатите на демократијата и партиципацијата на граѓаните во создавањето на правото, како и во аргументативниот дискурс на неговата примена во конкретни случаи (принципите на контрадикторност, еднаквост на оружјата, правичност и сл.), владеењето на правото не е само правен факт, туку еманација на јавна рационалност и легитимација на правните повелби. Динамичноста овозможува да се разбере владеењето на правото како нормативна практика во време, а не како статична форма во простор, а она што го прави концептот еволутивен не е историската случајност, туку интерпретативната отвореност: правото

постојано се надградува преку судски преседани, правни доктрини, нормативни рефлексии и морални аргументи.

Во светлината на оваа концепција, владеењето на правото не е само правен институт, туку **станува** практична филозофија што ги сублимира неговите вредносни аспекти во сите фази на процесот на неговото создавање и примена, адресирани на сите учесници во процесот на рационална легитимација на политичката моќ. Врз таквото негово поимање се потпираат демократските и либерални постулати за ограничена, јавна и оправдана употреба на државната власт, појавувајќи се врз идејата за правото како медиум меѓу моралната рационалност и политичката власт.

3.2. Динамичната природа на концептот на владеење на правото ја одредуваат три фактори: трансфорирачката моќ на правото, принципите на демократијата како отворен процес и еволуцијата на човековите слободи и права. Првиот фактор ја ирадува динамичноста на современото право, кое поминува и самото низ процес на хоризонтална и вертикална трансформација. Тоа во сè поголема мера станува композит од мешународни, регионални, национални и субнационални норми и стандарди, проширувајќи го низ хиперинфација на нормите своето дејство во различни нови подрачја на општествениот живот (денес се во експанзија подрачјата на екологијата, биоетиката, комуникациите и вештачката интелигенција итн.). Хиерархијата на таквиот нормативен систем, кој понекогаш се приближува до границите на правен хаос поради честите измени на правните норми, го отежнува одговорот на прашањата „кое“ право треба „да владее“ (меѓународното, националното итн.) и „чија“ власт, при широка дистрибуција на институционална моќ (влада, судови, саморегулаторни тела итн.) треба да биде ограничена. Наспроти класичната теорија за поделба на власта врз тријадата законодавна–извршна–судска власт, втемелена врз учењето на *Montesquieu*, современата политичка и правна мисла ја развива концепцијата за диверзификација на власта и нејзина реална распределба, која ја надминува трипартитната шема. Така, *Ackerman* предлага нова типологија во комплексната мрежа на институционални ограничувања создадена со трансформациите на современата држава, во која се опфатени новите центри на моќ, особено независните административни и регулаторни тела (*Ackerman*, (2000): 633). Наместо стиктно поставената институционална изолираност, неговата типологија поаѓа од ограничен парламентаризам, кој се состои во ограничување на моќта на парламентарот од уставното судство, независните тела и европеизацијата на правото, и ограничен президентизам, ограничен со судската контрола на извршната власт, кон што се придружуваат автономните институции од типот на централни банки, регулаторни агенции, изборни комисии, антикорупциски тела и други самостојни институции кои се структурен елемент на правната држава и функционираат како „балансири“ во одржувањето институционална рамнотежа.

Втор клучен фактор е постојаниот развој на демократските принципи на создавањето и примената на правото, кои имплицираат не само формална, туку и супстанцијална демократија која гарантира најширока партиципација и постојан дијалог, без едностранчиво мајоритарно наметнување и преку судската аргументација му даваат на владеењето на правото аргументативна легитимација. Според дискурзивната теорија на легитимацијата на *Nabermas*, правната и политичката власт може да биде легитимна и истовремено ограничена со правото само доколку е институционализирана во форми на јавна и *reasoning-based* аргументација, во која субјектите не се пасивни носители на права и обврски, туку учесници во процесот на легитимативно оправдување. Во таа смисла владеењето на правото е дијалектички концепт, според кој правото мора да биде и

применливо и оправдано, а неговата динамика произлегува токму од оваа двојност: правниот поредок мора да се адаптира на фактичките услови без да ја изгуби нормативната валидност (*Habermas*, (1996): 39). Оваа теорија е прифатлива основа за расплетување на еден од главните проблеми во сфаќањето на владеењето на правото како темелен правен принцип: расчекорот меѓу нормативното и стварното, „нормите“ и „фактите“. Владеењето на правото подразбира не само доследна примена на позитивното право со сите елементи (институции, принуда итн.), туку и валидност, легитимност, праведност на ефектите од неговата примена, така што правото мора да биде и ефективно (фатички да важи), но истовремено и легитимно (рационално оправдано). Неговата легитимност и оправданост нужно е обусловена од демократскиот јавен дискурс, во кој граѓаните учествуваат како коавтори на правото. Од друга страна, оваа концепција е природно поврзана со фактот на автоматска примена на правото (од страна на самите адресати на правните норми), и исклучителна примена со примена на државна принуда, која мора да биде ограничена со мерата на крајна нужност и рационална оправданост.

Третиот динамичен фактор е концептот на човековите слободи и права, кој е супстанцијален постулат на владеење на правото и реален контрапункт на неограничената власт. Тој концепт е динамичен, во смисла на константна аспирација за проширување на просторот за човековите права, кој денес покрај основните (негативни) права од првата генерација, се повеќе се проширува опфаќајќи втора и трета генерација позитивни права (економски, социјални, културни, комуникациски итн.). Во мерата во која тој се проширува, би требало да се стеснува подрачјето на арбитрерна власт. Концептот на индивидуалните права соодветствува на концептот на индивидуалната слобода на дејствување, чиишто ограничувања мораат да бидат ограничени со еднавите слободи и права на другите. Негова еманација е сфаќањето за модерното право и државата заснована врз правото како инструменти на социјална интеграција во општеството во кое владеат економски разлики и децентрализираните одлуки на себични поединци, создавајќи морално неутрализираните сфери на остварување на општите интереси. Во такви услови, демократската постапка на донесување закони, кои по својата суштина се конвенции за тоа како се уредуваат односите во кои постојат спротиставени интереси, мора да ги соочи учесниците во таа постапка со очекување на ориентација кон општото добро, за да се обезбеди легитимност на правилата кои го уредуваат заедничкиот живот на граѓаните (*Haberman*, *ibid*, 84). Во светлината на сознајбата за нужната ограниченост на индивидуалните права кои ги имплицира општиот интерес, динамичната и еволутивна природа на владеењето на правото е детерминира со константната тензија меѓу либералниот концепт на индивидуалните права на *Locke*, чија еманација е принципот на морална автономија на поединецот (*Кант*) и граѓански суверенитет, и идејата на народен суверенитет на *Rousseau* (општествен договор), која ја толкува народната волја како израз на колективна етичка саморегулација. Односот меѓу човековите права и народниот суверенитет претставува едно од фундаменталните прашања на сфаќањето за концептот на владеење на правото. Додека за класичната либерална теорија, од школата на природното право до денес, човековите права треба да се посматраат као нормативни ограничувања на волјата на мнозинството (владеење на демосот), со цел да се спречи неговата тиранија, демократската традиција ја нагласува примарноста на народниот суверенитет како извор на легитимитетот на власта и на правниот поредок, во чиишто рамки се статуирани и индивидуалните права.

Современата правно-филозофска мисла, особено дискурзивниот пристап кон владеењето на правото, ја надминува оваа дихотомија преку концептот на симбиоза на

приватната и јавната автономија. Според ова гледиште, човековите права се не само ограничување на власта на демосот (мнозинството), туку истовремено и предуслов за нејзиното легитимно остварување. Внатрешната врска помеѓу народниот суверенитет и човековите права се состои во фактот дека системот на права ги предвидува точно условите под кои формите на комуникација неопходни за настанокот на легитимното право можат правно да се институционализираат (*Habermas, ibid., 104*). Демократско законодавство е можно само ако индивидуите уживаат права на слободно учество во јавниот дискурс, така што легитимноста на правото произлегува од рационално оправдан нормативен консензус постигнат преку аргументативен дискурс меѓу слободни и еднакви субјекти. Врз слична основа, теоријата за двојната природа на основните права – како субјективни права на поединците и како објективни вредности на уставниот поредок, поставува нормативна рамка во која демократското законодавство мора да биде во согласност со суштинските права, но истовремено правата добиваат конкретна содржина преку демократски процес, чиишто институционални форми гарантираат еднаква политичка вредност на гласот на секој граѓанин (*Waldron, ibid., 114*).

Синергијата меѓу субјективните права и народниот суверенитет има суштествено значење за владеењето на правото. Доминацијата на народниот суверенитет, без уважување на правата, резултира со популизам, мајоритарен конституционализам и, конечно, ерозија на владеењето на правото. Националната сувереност како правна неограниченост на еден ентитет во мултикултурно општество е спротивна на владеењето на правото, чиешто јадро се човековите права (*Mirašćić, (2014): 268*). Историското искуство во развојот на општествата во транзиција непорекливо го потврдува заклучокот дека превладувањето на таквата тенденција ги поткопува основните правни вредности, како што е правдата, слободата и еднаквоста на правата, заменувајќи ги со утилитарни политики и инструментализација на правото за остварување на „повисоки“ (национални) цели. Но и доминацијата на правата над демократијата завршува со дефицит на легитимитетот на власта и на законите, создавање технократска олигархија, правна несигурност и експанзија на аритрерна судска власт

Во светлината на оваа концепција, владеењето на правото во својата целовита либерална и демократска смисла имплицира гаранции за функционирање на човековите права, вклучително правото на политичка партиципација, и народниот суверенитет, како конститутивни принципи на легитимна и ограничена политичка власт. Теоретскиот модел на владеење на правото ги спојува овие две компоненти, гарантирајќи ја индивидуалната автономија со обезбедување на политичките слободи, правата и правната сигурност, како и демократската автономија (народниот суверенитет) во создавање на позитивното право, јавните институции и јавните политики, не во хиерерахија, туку во динаичен рефлексивен круг што го движи постулатот на човековите права. За да владее правото, не може да постои демократска автономија без индивидуална автономија, како ни индивидуални права без демократско законодавство.

3.3. Ако субстантивната и интерпретативната концепција го дефинираат владеењето на правото како темелен политички и правен принцип, неговата еволутивност и динамичност му даваат реална, позитивноправна содржина низ неговата институционализација и примена низ спроведувањето на законодавната процедура, јавните

политики и управните процедури, како и практиката на уставните и редовните судови. Во современите демократски системи, значаен инструмент на нормативна контрола на моќта се уставните судови и нивната улога на постојана ревизија на политичките одлуки низ критериумите на рационалност и пропорционалност, во постапка на примена на уставните норми со нивно толкување и јустификација. Таа херменевтичка димензија на владеењето на правото ја одредува неговата динамичност и во практиката на редовните судови, коишто со методите на системско толкување, телеолошка аргументација, пропорционалност и балансирање ја генерираат суштината и целите на динамичната кохерентност на правото, наспроти можната статична конзистентност.

Оваа концепција кореспондира со *Luhmann*-овото учење за правото како нормативно автопоетичен систем, означувајќи одредување на владеењето на правото не како морална доктрина, туку како структурна способност на правниот систем да го репродуцира сопствениот идентитет преку селекција, содржинска обработка и аргументација и продуцира одлуки според сопствениот код (legal/illegal) и идејата на правдата како водечка идеја, а не според политички или морални критериуми (*Luhmann*, (2004): 93). Таквата функција на владеењето на правото може да ја остварува ако примената на правото обезбедува предвидливост и стабилност на нормативните очекувања, процедурална легитимација низ институционализирана рационалност, независни судови, формални процедури и процесна правичност. Посебно се значајни уставните гаранции за функционална диференцијација на правото од политиката, која подразбира барање тоа да мора да биде автономно од политиката и да е исклучена политичка интервенција во правниот код ја нарушува неговата системската стабилност (*ibid.*, 381).

Несомнено е дека објаснувањето на концептот на владеење на правото од херменевтичка перспектива има исклучително големо влијание врз системската анализа на правото, особено релевантна за состојбите на институционална нестабилност, како што е случајот со општествата во транзиција, вклучително македонското, во кои главен структурен проблем е нарушената автопоетичност на правниот систем со силна арбитерна интервенција на политиката. Но во мерата во која и самиот поим на правото е комплексен и изразува спој меѓу идеалното, нормативното- идеите, вредностите и принципите на правото, и реалното- правото во примена низ институционализираните процедури и лавиринти на социјални факти и очекувања, и суштината на владеењето на правото е отелотворување на пресекот меѓу системската и херменевтичката перспектива. Тоа го прави владеењето на правото институционално еволутивно, неодржливо како статична форма и константно подложно на институционална реконструкција и аргументативна ревизија.

За разлика од класичните правни институти кои можат да бидат дефинирани преку статични нормативни параметри, владеењето на правото претставува концепт без конечна дефиниција, чија содржина се ре-артикулира низ историски, институционални и аргументативни процеси. Тоа припаѓа на категоријата на отворени правни концепти (*open-textured concepts*), во кои значењето не е претходно зададено, туку контингентно, интерпретативно и контекстуално. Неговата природа има временска димензија, според која тоа се конституира низ историска акумулација на правни практики, институционални иновации и доктринарни реконструкции, интерпретативна димензија на негово одржување преку аргументација, толкување и рационална легитимација; и нормативно-контингентна димензија, според која значењето на концептот зависи од променливите вредносни основи на модерните уставни држави. Како еволутивен правен концепт, неговите основни постулати се формулираат и добиваат нормативна и фактичка релевантност низ

дискурзивна еволуција и премин од формализам кон супстантивност и од супстантивност кон интерпретативност, низ постојано проширување на херменевтичкото поле на практика која се конституира со активности на толкување и аргументација, адаптирајќи се на различните нормативни системи, модели на правниот систем и теории на правата, во постојаната артикулација на вредностите на правичноста, легитимноста и човековите права. Без еволутивност, владеењето на правото би било редуцирано на нормативен формализам и би ја загубило својата легитимирачка сила. Таа е вградена во самата негова смисла и значење и се одржува преку нормативна отвореност, која е елементарен услов на неговата модерност.

3.4. Синтетизирајќи ги сите формални, супстанцијални и еволутивно-интерпретативни компонентни, поврзани со постулатите на демократијата, правдата и човековите права, концептот на владеење на правото прераснува во есенцијален политички и правен модел на организација на современото општество. Тоа е модел според кој формалните уставни и правни принципи на законитоста, заштитата на правата и демократската легитимност се остваруваат преку институционализирани практики на константно оправдување на причините на власта, како и на толкувањето и дискурзивното оправдување на нејзините одлуки и постапување во целината на правниот поредок и низ сите фази на создавањето и примената на позитивното право. Како облик на јавна рационалност, којашто е неопходен услов за општествен прогрес, неговата динамичност се артикулира како концептуална отвореност и еволутивност, интегрирајќи се во категоријата на модерни уставни концепти со висока интерпретативна содржина и овозможувајќи релевантност на неговите постулати во нови општествени контексти и потенцијал за соочување со нови вредносни и институционални предизвици.

Од аспект на институционалната реализација, владеењето на правото се одржува преку уставни и судски практики, кои ја претвораат нормативната содржина на неговата формално-правна рамка во конкретни одлуки, при што таквите практики не се механички, туку аргументативни и обезбедуваат правна легитимност преку *reasoning*, дискурзивност и јавност. Остварувањето на тие постулати е неопходен услов за трансформација на правото во средство за легитимација на политичката моќ, а неговото владеење во инструмент на нормативна контрола и заштита на човековата слобода и права. Оттука, владеењето на правото не е сет од формално прокламирани уставни принципи (за поделба на власта, независност на судството итн.), завршена форма, објект кој се „поседува“ како состојба, туку отворен нормативен проект и процес кој се практикува, и не е резултат, туку постојана артикулација. Само во таква смисла на динамичен концепт, владеењето на правото може да ја исполни својата најдлабока цел: ограничување и легитимација на политичката власт преку рационална моралност, интерпретативна ко-херентност и институционална јавност. За разлика од класичниот концепт, заснован на принципите на законитост, предвидливост и ограничувања на арбитрарноста на власта, современата уставна држава мора да биде заснована врз нејзина дополнителна оправданост преку рационална правна аргументација, што имплицира, помеѓу останатото, барања за конституционализација на основните права и експанзија на судската контрола, разбирање на правото не само како форма или безживотен законски текст, туку како нормативен систем кој бара континуирана интерпретација.

Принципот на владеење на правото во својата суштина е оптимизациски постулат, чиешто остварување подразбира константно балансирање меѓу власта и слободите и правата, овластувањата и должностите, јавните и индивидуалните интереси, како и примена

на пропорционалност како клучен метод во решавањето на латентниот конфликт меѓу правата, контролата на јавната власт и рационализацијата на судските одлуки. Неговата примена го опфаќа целиот простор на создавањето и примената на правото, имплицирајќи барање законодавниот процес да претставува форма на вредносна уставна аргументација, примената на законите од страна на извршната власт процес на јавна јустификација на власта, а остварувањето на судската функција механизам на рационална правна контрола и аргументативен дискурс во примената на правото.

4. Владеењето на правото како вредност, принцип и индикатор

4.1. Современата теоретска парадигма на владеењето на правото е фокусирана не само на неговото посматрање како теоретски модел и позитивноправен, уставен принцип, туку и како мерлива категорија и индикатор за сите сфери на правото, неговото создавање и примена: законодавство, извршна власт, судство, институции, заштита на правата, правна сигурност, корупција, слобода на медиумите, граѓанска контрола на јавната власт, пазарни институции итн. Таквиот пристап наметнува потреба од поподробно објаснување на владеењето на правото како трансцендентен поим, поврзан со вредности: дали тој означува апсолутна вредност, уставен принцип или индикаторот којшто ја мери институционалната манифестација на вредносниот идеал. Во претходните излагања се содржани доволно аргументи за неговото објаснување како трансцендентен поим, којшто ја надминува позитивната нормативност, служи како критериум за валидност, и претставува главен патоказ за создавањето на правото и правната практика. Неговата вредносна и трансцендентна основа се операционализира низ неговата индикаторска форма. Тоа е истовремено и вредност, сама по себе, но и вредност која е мера за други вредности, како и регулативен принцип на правната интерпретација.

Како вредност, владеењето на правото е апсолутна идеја со милениумски континуитет којшто претставува сублимат на постулатите на правдата, човечкото достоинство, исправноста (праведноста) и моралната кохерентност на правото, како и вредносна основа за легитимноста на политичката власт и нејзиното ограничување со еднаквите човечки слободи и права. Како аксиолошка категорема, поимот на владеењето на правото не е дескриптивен, туку аскриптивен, нормативен, и изразува верување дека тие постулати треба да бидат главна карактеристика на правото, наложена со неговата онтолошка природа како израз на човековата слобода и достоинство. Негова еманација е барањето за морална оправданост и ограниченост на власта. Во оваа смисла, владеењето на правото е надпозитивна категорија, критичка основа за вреднување на позитивното право и неговата примена и немерливо во чиста форма.

Врз таква вредносна основа, владеењето на правото во современите правни системи е декларирано како основен уставен принцип, односно стандард развиен низ правни норми од високо ниво, коишто содржат оптимизациски налози од типот на уставни правила за поделба на власта, судска независност, забрана за реатроактивно дејство на законите и правна сигурност, пропорционалност, *prima facie* човекови права итн. Како уставен принцип, постулатот на владеење на правото е статуиран како интерпретативно применлив императив, клучен за толкувањето и примената на законите, и со тоа предмет на судска контрола. Тој не е индикатор и статистичка величина, туку нормативен темел што се операционализира преку институционални механизми, чија ефективност може емпириски да се проценува со индикатори, апсолутна вредност, која се користи како мера за други

вредности. Принципот на владеење на правото како апсолутна вредност не се мери самиот себе, се мерат неговите институционални и функционални манифестации. Тој е пред сè нормативен и уставно-конститутивен принцип, а не емпириска величина. Во класичната правна теорија тој означува ограничување на власта преку правото, примат на законитоста, правната сигурност и институционалната рационалност, на што современата теорија ги придобива супстанцијалните компоненти на артикулација на еднаквата морална вредност на граѓаните и нивната партиципативност и еднаквост во процесите на владеење. Од онтолошки гледна точка, владеењето на правото не е директно мерлива појава ниту квантитативна величина, туку институционално-нормативна структура која постои како правна и морална конституција на поредокот.

Како критички хоризонт што ја оценува позитивната правна реалност, тоа е нужно упатено на операционализација и мерење, без што би останало празна декларација и не би можело да има улога на мост меѓу правната теорија и институционалната практика, како што, обратно, без вредносна основа индикаторот би останал инструмент на бескорисна статистика. Индикаторската операционализација на владеењето на правото као вредносен принцип претпоставува определување на вредносните аспекти на она што е предмет на мерење, за да се има јасна претстава за тоа- што се мери, кои се неговите квантитативни и квалитативни аспекти и каква е динамиката на мерената вредност. Не постојат посебни индикатори за мерење на владеењето на правото како вредносен идеал и уставен принцип сам по себе, без мерење на вредноста на неговите одделни компоненти. Притоа, неговата институционална манифестација, отелотворена во структурни и организациски гаранции, како што се уставна супремација, поделба и рамнотежа на власта, независно судство и јавно обвинителство и систем на заштита на правата, може да се оценува на генерално рамниште, за разлика од неговите перформативни манифестации. Нагласувајќи ја централната улога на институциите, дефинирани како формални правила (устави, закони, сопственички права), и неформални ограничувања (норми на однесување, конвенции и самонаметнати кодекси на однесување), како и на механизмите на спроведување на едните и другите, *North* смета дека нивната ефективност зависи од ефективноста на нивното спроведување и дека постои директна поврзаност на владеењето на правото и правната сигурност со економскиот развој (*North*, (1990): 54). Правото постои како институција само ако постои сигурно, предвидливо и непристрасно спроведување. Отворените општества (*open access orders*), се одржуваат преку имплицитни институции и правила, владеење на правото и трајни организации, за разлика од затворените (*limited access orders*), во кои владее клиентелизам, партизација и селективна правда (*North, Wallis, Weingast*, (2009):, 110).

За функционалните манифестации се развиени индикатори погодни за нивна емпириска анализа и проверка дали институциите работат согласно со уставните принципи. Како индикатори се користат агегираны податоци (број на судски предмети, брзина на судските постапки, извршливост на пресудите и сл.), композитни индекси, аналитички конструкции и модели, кои не го мерат самиот принцип, туку степенот на неговата институционална имплементација, перцепцијата на независноста, перцепцијата на корупцијата, правната сигурност во практика итн. (*Kaufmann, Kraay, Mastruzzi*, (2010), 3–8).

За одредувањето на индикаторската функција на владеењето на правото како нормативен идеал е клучно сфаќањето дека тоа претставува најмеродавен индикатор за квалитетот човековиот живот и човековите слободи и права, степенот на демократијата и стабилноста, ефикасноста, транспарентноста и одговорноста на политичката власт, институционалната стабилност и економскиот раст и развој. Кога владеењето на правото се

претвора во индикатор (на пр. во рамките на *Worldwide Governance Indicators*), се случува негова методолошка трансформација во мерило на перцепциите за тоа, до кој степен општествените актери имаат доверба во правниот и институционалниот поредок и се придржуваат кон неговите правила. Ова значи дека не се мери „суштината“ на владеењето на правото, туку се мерат перцепции и сигнали, кои не се агрегираат преку латентен статистички модел. Како индикатор, владеењето на правото е епистемолошки посредувана конструкција, што значи дека знаењето за владеењето на правото се добива преку посредни емпириски показатели (анкети, експертски оценки, статистички податоци), а не преку директно набљудување на „самата“ норма и претставува латентна варијабла којашто не постои како директно мерлива величина, туку се извлекува од повеќе индикатори и зависи од изборот на теоретски претпоставки. Владеењето на правото како индикатор претставува инструментализирана, латентна и статистички агрегирана репрезентација на комплексен нормативен принцип, чијшто онтолошки статус останува автономен во однос на неговата емпирска операционализација. Како композит од нормативна претпоставка и интерпретативна компонента индикаторот е аналитички прозорец кон владеењето на правото, но не и негова онтолошка замена, така што не претставува основ за утврдување апсолутна вистина, туку за веројатносна проценка (*ibid.*, 4).

Како индикатор за состојбите со остварувањето на неговите постулати како апсолутна вредност, насушти за секое современо општество, владеењето на правото овозможува емпирска проверливост, споредливост со други системи, и формулирање на непходни реформски зафати и водење јавни политики за унапредување на состојбите. Во современата компаративна анализа, тој се користи како составен дел од индексите за квалитет на човековиот живот, демократија, доброто управување, корупцијата, ефикасноста на судството, инвестициската сигурност и европската интеграција (особено за земјите од Западен Балкан). Неговото користење како квантитативно или композитно мерило, во методолошки рамки приспособено за одделни области (институции, економски развој, човекови права итн.), ја изразува динамичноста на оценуваната вредност, неопходна за споредливост, статистичка агрегатност и употребливост за донесување одлуки. Врз синтетички анализи на состојбите, владеењето на правото функционира како крос-секторски индикатор што ја мери функционалноста на целокупниот правно-политички и економски систем.

4.2. Врз основа на теоретските концепции за владеењето на правото како динамичен и еволутивен поим, создадени се системи и индикатори за негово мерење со цел да се обезбедат структурирани, споредливи и квантитативно проверливи податоци за состојбата на неговата примена во различни земји и региони. Особено релевантна за земјите кандидати за членство во ЕУ, како што се земјите од Западен Балкан, е „Контролната листа за владеење на правото“ на Венецијанската комисија за демократија преку право, усвоена во 2016 година како практична алатка за проценка на усогласеноста на државата со владеењето на правото (*Венецијанската комисија*, 106-та пленарна седница, Венеција, 11-12 март 2016 година). Како главни референтни точки, листата содржи шест основни параметри што ја претставуваат суштината на концептот на владеење на правото: законитост - вклучувајќи транспарентен, одговорен и демократски процес на донесување закони; правна сигурност - предвидливост и стабилност на правниот поредок; спречување на злоупотреби - ограничување на произволното дејствување на властите; пристап до правда - пред независни и непристрасни судови, вклучувајќи судска ревизија на административните акти; недискриминација и еднаквост пред законот - еднаквост на сите

граѓани; и посебни предизвици за владеењето на правото (корупција, судир на интереси, собирање податоци и надзор). Секоја од овие референтни точки е детално разработена со широк спектар на индивидуални параметри. Други системи за мерење се развиени од меѓународни организации и истражувачки институции, од кои особено релевантни се следниве: *World Justice Project (WJP) - Index of Rule of Law* (Индекс на владеење на правото, модел кој претставува најразвиена методологија за композитна проценка), *Worldwide Governance Indicators (WGI) - World Bank (до 2021 година)*, *Doing Business - World Bank* (до 2021 година) и *CEPEJ - Европска комисија за судска ефикасност на Советот на Европа*. Овие системи имаат различни методолошки пристапи: додека WJP ја мери перцепцијата и искуството на граѓаните и експертите (т.н. „страна на побарувачката“), WGI користи агрегирани индикатори од различни извори, а CEPEJ се фокусира на институционалните капацитети на судските системи („страна на понудата“).

Осумте индикатори за владеење на правото на WJP се однесуваат на: ограничувања на владините овластувања- степенот до кој тие се ограничени со систем на проверки и рамнотежи; отсуство на корупција- ја проценува распространетоста на корупцијата во државната администрација и судството; отворена влада- ја оценува транспарентноста и достапноста на информациите и процесите во работата на државните институции; фундаментални права- ја испитува заштитата на основните права, како што се слободата на изразување и слободата на вероисповед; ред и безбедност- мери колку успешно државата обезбедува јавен ред и безбедност, вклучувајќи ја и распространетоста на криминалот и насилството; спроведување на прописите- ја оценува ефикасноста на владините прописи и нивната примена во пракса; граѓанска правда - го проценува функционирањето на системот на граѓански судови, вклучувајќи ја ефикасноста и праведноста во решавањето на споровите; казнена правда- ја испитува праведноста и ефикасноста на системот на кривична правда. Покрај претходно споменатите, анализите за владеењето на правото вклучуваат и индикатори за мерењето на демократијата, политичките права и граѓанските слободи (*V-Dem, Freedom House*) и корупцијата (*Transparency International - Corruption Perception Index*).

5. Состојби на (не)владеење на правото во Северна Македонија

5.1. Наспроти големите очекувања од завладувањето на правото, идеалот на правдата, демократијата и природните човекови права, денес сè поголем број претставници на критичкото мислење веруваат дека тие се длабоко изневерени. Ерозијата на идеалите на „ерата на човековите права“ започна со сè поинтензивната деградација на меѓународното казнено право (блокирање на Меѓународниот казнен суд) и наметнувањето на нов концепт на „меѓународна правда“, кој го напушта постулатот на меѓународното владеење на правото (Повелбата и другите документи на ООН) и се повикува само на аргументите за „правото на посилниот“ (Bowring, (2008): 39). Ескалацијата на тензиите меѓу големите сили и нивните геостратешки интереси и заострувањето на воените конфликти што се закануваат да ескалираат во Трета светска војна, општиот пад на демократските и либералните системи и доминацијата на авторитарните режими засновани на систематска корупција и злоупотреба на моќ, се јасни показатели за колапсот на меѓународниот поредок создаден по Втората светска војна, а заедно со него и на неговите прокламирани либерални вредности.

Во таква глобална средина, моменталната состојба на демократијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права во земјите од Западен Балкан кои не се членки

на ЕУ (Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Албанија, Северна Македонија и Косово) го одразува влијанието на глобалните промени, но исто така ги изразува спецификите на демократската трансформација на регионот (*Bieber, (2018): 337*). Тие се состојат во враќањето на конкурентниот авторитаризам како режим кој не е демократски, но не е ниту целосно затворен. Како резултат на слабеењето на демократските структури, олеснето од слабеењето и недоволната трансформативна моќ на надворешните актери, првенствено ЕУ, земјите од Западен Балкан во текот на 1990-тите беа доминирани од национални режими кои комбинираа повеќепартиски авторитарен режим и приватизација на државата мотивирана од економски интереси. По првите чекори кон демократизација во раните 2000-ти, авторитарните практики повторно се појавија кон крајот на 2000-тите и сега се цврсто вкоренети во политичките системи, со помалку варијации во однос на слабоста на институциите, а повеќе во однос на улогата на авторитарните политички партии и нивните лидери. Под силно влијание на екстензивна партократија, системска и ендемска корупција и софистициран организиран криминал, државите функционираат како хибридни режими, засновани врз принципите на формална демократија, а владеењето на правото во долгиот процес на нивната транзиција останува во сенка на наметнувањето на извршната власт, која ги надминува уставните рамки на парламентарната контрола и врши силен притисок врз независноста на судството. Извештаите на Европската комисија за напредокот на процесот на интеграција на земјите кандидати за членство во ЕУ постојано укажуваат на слабостите во примената на правото и остварувањето на гаранциите за ефикасно остварување на правото на судска заштита на човековите права. Спротивно на уставно прокламираниот принцип на поделба на власта, судството е „заробено“ од извршната власт и владејачката политичка и деловна елита на неколку начини (финансиска зависност, назначување на партиски должници во судските совети и меѓу судиите и јавните обвинители итн.). Остварувањето на природните човекови права, правдата и демократијата, кои се природно поврзани со концептот на владеење на правото, според сите мерења, се под европските стандарди, давајќи им содржина без која владеењето на правото станува „празен сад во кој може да се истури каков било закон“ (*WJP Индекс на владеење на правото, (2010): 8*). Бројните студии за корупцијата, положбата и улогата на судството, заштитата на човековите права и организираниот криминал покажуваат дека владите во регионот станале поавторитарни во последните децении, и покрај формалниот напредок кон членство во ЕУ, успешно комбинирајќи декларативна посветеност на принципите на демократијата и европската интеграција со авторитарни практики. Така, на пример, во сите анкети, граѓаните ја сметаат корупцијата за една од трите актуелни теми, додека во исто време многу од нив плаќаат поткуп за одредени услуги (*Jano, Marović, (2019):2*). Ова значи дека корупцијата, криминалот и другите негативни појави не се сметаат за исклучоци од законското и нормално однесување на сите, особено на оние на власт, туку за правила на практична разборитост и „начин на живот“, оправдани со фактот на неодговорност и неказнивост на носителите на високи државни функции.

Според табелата, која ги прикажува резултатите од земјите од Западен Балкан на *Индексот за владеење на правото на WJP* за 2025 година, видливо е дека земјите од Западен Балкан (со исклучок на Црна Гора и Косово) се под глобалниот просек, што укажува на сериозни предизвици во остварувањето на овој принцип.

Rank in Western Balkans Country	Global Rank (Out of 143)
1 Црна Гора	55th

Rank in Western Balkans	Country	Global Rank (Out of 143)
2	Косово	59th
3	Северна Македонија	64th
4	Босна и Херцеговина	70th
5	Албанија	87th
6	Србија	96th

Анализата на одделните индикатори упатуваат на заклучокот дека остварувањето на принципот на владеење на правото се соочува со тензии меѓу формалните реформи и реалните состојби, зависи од политичката волја на партиските елити, влијанието на меѓународните институции и успорениот напредок на демократијата и евроинтеграциите, изложени на ризиците од клиентелизам, заробена држава и корупција. Најчести манифестации на таквата состојба во сите земји на Западен Балкан според WJP се: политички притисок врз судството, неефикасна борба против корупцијата, неефикасни механизми на одговорност на владата и недостаток на доверба на граѓаните во институциите.

Извештајот за Македонија нотира мало подобрување, од 67 место со 0,53 индексни поени во претходната година, на 64 место со 0,54 индексни поени во 2025 година, но на светската листа од 143 држави таа останува во друштво со Гана, Аргентина, Казахстан и Монголија. Во однос на регионот, Македонија е четврта од вкупно 15 земји (подобро се рангирани Бугарија, Црна Гора, Косово, Грција, Хрватска и Словенија). Според критериумите на оценување, во однос на ограничувањето на моќта на владата земјата е на 80.то место со оценка 0,50 (2024- 94, оценка 0,47), според отсуството на корупција на 69. место со индекс 0,47 (2024- 71, оценка 0,46), а според транспарентност на Владата на 66 место со оценка 0,51 (2024- 65, со оценка 0,52). Според основните права на 53-та позиција со оценка 0,63 (2024- 53, оценка 0,62). Кога станува збор за критериумот ред и безбедност, Македонија е на 44-то место со оценка 0,80 (2024- 42, оценка 0,80), според спроведување на регулативата на 89-та позиција со 0,46 (2024- 96, оценка 0,45), според граѓанска правда на 78 место со индекс 0,51 (2024- 76, индекс 0,51) и според казнена правда на 70 место со 0,46 поени (2024- 73, индекс 0,44). Македонија била најдобро рангирана во 2015 година – на 46 место, по што следи континуиран пад. Најслаб индекс е забележан во 2023 и 2024 година, кога земјата била на 67.место. Ако во 2015 година, Македонија имала индекс 0.55, во наредните години тој опаднал на 0.53, за годинава да има мало поместување нанапред со индекс 0.54, што е сличен резултат како во 2019 година.

Според извештајот на *Transparency International Corruption Index* за 2024 година, индексот за земјите од Западен Балкан покажува дека сите земји од регионот се под просекот на Западна Европа од 64 поени, што укажува на широко распространета перцепција за корупција:

Западен Балкан – CPI 2025 (ранг и резултати)

Позиција (ранг регион)	Држава	Score (0–100)	Глобален ранг (од 182)
1	Црна Гора	46	65-ти
2	Косово	44	73-ти
3	Северна Македонија	40	84-ти
4	Албанија	39	91-ви

Позиција (ранг регион) Држава	Score (0–100)	Глобален ранг (од 182)
5 Босна и Херцеговина	34	~109-ти
6 Србија	33	116-ти

СРІ за Северна Македонија (2019–2025)

Година	Score (0–100)	Глобален ранг	Напомена
2019	35	106/180	
2020	35	111/180	
2021-2022	40	~85-85/180	
2023	42	76/180	
2024	40	88/180	
2025	40	84/182	

Индексот на корупција во просек изнесува 36,43 поени од 1999 до 2024 година, достигнувајќи рекордно високо ниво од 45,00 поени во 2014 година и рекордно ниско ниво од 23,00 поени (и 106.место) во 2003 година. Притоа, во периодот 2019-2020 доаѓа до значителен пад во поени и рангирање, што укажува на зајакнување на перцепираната корупција во тој период, во 2021-2023 се забележа умерено подобрување до 2023, со највисок резултат (42 поени) и поместување нагоре во рангирањето, додека во 2024-2025 доаѓа до стагнација на 40 поени – без суштински напредок во намалувањето на перцепираната корупција, иако рангирањето во 2025 е малку подобро поради движења кај други земји.

Врз состојбите со ендемска корупција во Македонија клучно влијание имаат факторите коишто, со различен интензитет, имаат такво дејство и во другите земји на Западен Балкан: слаби и компромитирани судски системи, заробување на државата, така што јавната администрација, судството, донесувањето и примената на законите се под влијание на моќни партиски и приватни интереси, слабо спроведување на постојните закони против корупцијата, како и притисок врз медиумите и граѓанскиот активизам и заплашување на новинарите и активистите на граѓанското општество поради известување за корупција. *Freedom House, (Freedom in the World 2025 report, published in February 2025)* ги класифицира овие земји како „делумно слободни“, со констатација дека најголем проблем претставува корупцијата, но исто така дека се забележува повеќе напредок, отколку пад на демократијата во периодот помеѓу 2018 и 2024 година, со тоа што Србија е класифицирана како „хибриден режим“ од страна на *International IDEA Global State of Democracy analysis (published in late 2024)*, поради демократско уназадување, обележано со ерозија на политичките права и граѓанските слободи. Според Индексот на демократија 2024, објавен од *Economist Intelligence Unit (EIU)*, сите земји од Западен Балкан спаѓаат во категоријата „дефицитарна демократија“, вклучително Македонија, која во 2024 година има мало подобрување со 6,28 поени во споредба со 2023 година (6,03).

Стагнантната состојба на владеење и правото е нотирана и во последниот *Извештај на ЕУ за напредокот на Републиката* во процесот на евроинтеграција од ноември 2025 година. Во однос на напредокот на демократијата, Извештајот содржи оценка дека функционирањето на демократските институции е генерално стабилно, но посебно забележува дека не се соодветно регулирани правилата на изборната кампања, пристапот

до медиумите и дистрибуцијата на државното финансирање, и дека нема напредок во примената на препораките на ОДИХР и Венецијската комисија за измени во Изборниот законик (*Извештај* 2025: 20). Во однос на судството и сузбивањето на корупцијата, на кои се фокусирани најсериозните забелешки, *Извештајот* содржи оценка дека Републиката е помеѓу одредено и умерено ниво на подготовка за примената на законодавството на ЕУ и европските стандарди на владеење на правото и дека, генерално, нема напредок (*Извештај* 2025: 5, 26).

5.2. Ниското ниво на остварување на принципот на владеење на правото во Северна Македонија, прогласено за темелна уставна вредност (Преамбула и чл.8 од Уставот на РСМ), манифестирано низ екстремна партизација и заробеност на јавните институции, ендемска корупција, организиран криминал и злоупотреби на власта, приватизација на јавните функции, нетранспарентност, неодговорност и нефункционалност на институциите, има за последица стагнација на економскиот раст и развој во целиот период на транзиција, циклични политички кризи и тензии што во 2001 година резултираа и со внатрешен вооружен судир, внатрешни миграции и депопулација на цели подрачја во внатрешноста, масовно напуштање на земјата особено од млади луѓе, беззаконие и ерозија на правниот поредок со негова инструментализација заради партиски цели, селективна примена на законите и блокади на системот на правда. Особено е значајно дека запаѓањето во негативната спирала на девастација на овој принцип има за последица блокада на процесот на евроинтеграција на Републиката, кој е најперспективниот и единствено реален пат за надминување на продолжената криза и отворање на перспективи за нејзин забрзан економски и демократски развој.

Републиката, како и земјите од Западен Балкан, од прогласувањето на својата самостојност и независност во 1991 година, се определи за интеграција во Европската Унија, а со тоа и за прифаќање на заедничките принципи и вредности врз кои е таа втемелена: почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучувајќи ги и правата на припадниците на малцинствата (член 2 од Лисабонскиот договор за Европската Унија од 2007 година). Овие вредности треба да се негуваат во рамките на ЕУ од страна на сите нејзини земји-членки. Во контекст на механизмите засновани на Договорите на ЕУ (член 7 од Договорот за ЕУ и постапката за прекршување на член 258 од ДФЕУ), владеењето на правото не е само политички идеал, туку и правен принцип што има „уставна вредност“. Како една од заедничките вредности, за земјите кандидати владеењето на правото е клучен услов за членство во Унијата во новата преговарачка рамка (прв кластер), кој прв се отвора и се затвора на крајот од успешните преговори.

Во последната деценија, овој темел на ЕУ беше под огромен притисок во некои од нејзините земји-членки, манифестиран преку политичко мешање во судството, неправедно разрешување на судии, воспоставување државна контрола врз медиумите, непотизам и корупција (*Claes* , 2023/24: 214). Факт е дека денес ЕУ е во состојба на „поликриза“, која вклучува и криза на владеењето на правото (в. *Avbelj* , (2018): 60 ; *Kambovski* , 2022: 276). Стагнантните, па дури и ретроградните тенденции на слабеење на владеењето на правото се резултат на дејството на неколку фактори во социо-политичката и правната сфера, пред сè на кризата на традиционалните политички партии, опаѓањето на довербата во јавните и независните институции (медиуми, наука, универзитети) и судовите, влошувањето и поларизацијата на конкурентските елити, намалувањето на влијанието на граѓанскиот простор и ширењето на убедување дека човековите права треба да се посматраат како

левичарски политички опции кои неоправдано ги користат маргинализираните групи. „Заедничките европски вредности“ се претставуваат од суверенистичка позиција како „западни вредности“, а меѓународните организации и институции, вклучувајќи ја Комисијата („Брисел“) и европските судови, како угнетувачки „надворешни“ актери. Проблемот со кој се соочува ЕУ е, според тоа, многу поширок и подлабок отколку што сугерира идејата за „повлекување на владеењето на правото“ и ја загрозува самата структура на владеењето на правото и демократските вредности.

Европската комисија во 2020 година го објави првиот извештај за преглед на владеењето на правото во земјите-членки, во областите на судскиот систем, антикорупциската рамка, медиумскиот плурализам и слободата на медиумите и други институционални прашања поврзани со поделбата и балансирањето на властите. Според извештаите на ЕК од 2021 година и во наредните години, владеењето на правото во некои земји-членки е под притисок поради корупција на високо ниво, полициска бруталност, како и недостаток на судска независност и притисок врз слободата на медиумите. За да се надмине кризата, ЕК предложи во 2018 година повлекувањето на средствата од фондовите на ЕУ да биде условено од почитување на овој принцип. Во 2020 година Европскиот парламент и Советот на ЕУ усвоија Регулатива за општ режим на условеност за заштита на буџетот на Унијата, според која (член 2) почитувањето на владеењето на правото бара „транспарентна, одговорна, демократска и плуралистичка постапка на донесување закони“, покрај „правна сигурност“ и „поделба на власта“, што обезбедува рамнотежа и не дозволува концентрација на власта во еден државен орган. Особено за извршната власт, која има директно влијание врз донесувањето одлуки, владеењето на правото значи „забрана за самоволие“ со цел да се спречат пристрасности и корупција, додека за судството бара „ефикасна судска заштита на правата, вклучително и пристап до правда, од страна на независни и непристрасни судови, недискриминација и еднаквост пред законот“. Финансиските мерки во форма на суспензија на средствата од ЕУ што Комисијата може да ги примени мора да бидат одобрени од Советот на ЕУ со донесување едногласна одлука, што го отежнува ефикасното дејствување во примената на овој механизам поради можноста за вето од страна на секоја земја-членка.

Со извештајот на ЕК за состојбата со владеењето на правото за 2024 година за првпат се опфатени и земјите-кандидатки за членство во ЕУ: Албанија, Црна Гора, Србија и Северна Македонија, со цел за нивна поддршка во неопходните реформи во процесот на евроинтеграција. Вклучувањето на земјите од Западен Балкан во Извештајот е спроведено врз основа на објективни критериуми засновани на заслуги, како во однос на формалната фаза на напредок во нивниот процес на пристапување, така и во однос на нивното ниво на подготвеност за продолжување на тој процес. Поаѓајќи од ставот дека спроведувањето на реформите во пракса претпоставува градење капацитети, ЕУ обезбеди и продолжува да обезбедува голема финансиска поддршка и техничка помош за да се осигури дека реформите се усогласени со европските стандарди. Врз основа на независна проценка на поддршката на ЕУ за владеењето на правото и борбата против корупцијата во овие земји (2010-2021), беше покрената Глобалната тимска европска иницијатива за демократија со цел ЕУ да работи поефикасно и стратешки за поддршка на владеењето на правото, борбата против корупцијата и независноста на судството (видете *ЕВРОПСКА КОМИСИЈА*, 2024: 8). Во извештајот се забележани најзначајните резултати во спроведувањето на правните и судските реформи во сите земји-кандидатки од Западен Балкан (исто, 12, итн.), но за сите нив е дадена општа оценка дека нивните резултати не се задоволителни, дека не е постигнат

потребниот напредок во борбата против системската корупција и дека не се постигнати стандардите на ЕУ за независност на судството и ефикасна и ефективна кривична правда.

Мошне сериозни се негативните оценки за состојбата на владеењето на правото во Северна Македонија (исто, 60), за која се забележува дека поминала низ неколку бранови на судски реформи и усвоила нова стратегија со цел подобрување на независноста, ефикасноста и професионализмот на судството, но нејзиното спроведување е недоследно и не обезбедува негова заштита од несоодветно влијание, така што нивото на перцепирана независност на судството останува многу ниско. Исто така, се забележува дека постои сеопфатна национална стратегија за борба против корупцијата, нејзино бавно спроведување, така што високиот ризик од корупција е распространет во многу области, а ограничувањата на ресурсите и недостатокот на соработка меѓу националните власти го попречуваат ефикасното гонење во случаите на корупција на високо ниво. Констатирана е неконзистентност и неусогласеност со европските стандарди на законската регулатива за финансирањето на политичките партии, предизвици поврзани со транспарентноста на сопственоста на медиумите и воведувањето на рекламирање финансирано од државата. Извешајот посебно го потенцира фактор на острата политичка поларизација во Собранието, која предизвикува одложувања во спроведувањето на законските реформи и резултира со прекумерна и несоодветна употреба на забрзани законски процедури.

5.3. Со цел да се поддржи процесот на европска интеграција и подобро владеење на правото и казнена реформа, вклучително и борбата против корупцијата во Западен Балкан, ЕК усвои нов План за раст за Западен Балкан во октомври 2024 година, заснован на четири столба. Третиот столб се однесува на забрзување на фундаменталните реформи, кои се неопходни за зголемување на земјите кандидатки за членство на социо-економската конвергенција со ЕУ. Планот предвидува обврска на Републиката да спроведе реформи во областа на фундаментите (Прв кластер), преку спроведување на Агендата за реформи, поврзана со исполнување на „условите за плаќања“, утврдени Реформската агенда и во Регулацијата (ЕУ) 2024/1449, со вложување на 6 милијарди евра за фондот за реформи и раст за Западен Балкан. Во периодот 2024–2027 година, Северна Македонија треба да добие вкупно 750,4 милиони евра од Инструментот на ЕУ за реформи и раст, како поддршка во зајакнувањето на јавната администрација, владеењето на правото, борбата против корупцијата, зелената и дигиталната транзиција, подобрување на поврзаноста и развојот на човечкиот капитал. За спроведување на Планот, ЕК во 2024 година ја одобри Реформската агенда и Патоказот за владеење на правото на Северна Македонија, чиешто остварување, според утврдената динамика, отвора пат за плаќање на предвидените средства. Во согласност со оценките и препораките дадени во извештаите на ЕК за напредокот на процесот на евроинтеграција во поглавјата 23 и 24 од преговарачката рамка, Реформската агенда и Патоказот предвидуваат конкретни законски измени и други мерки и активности за примена на принципите на владеење на правото, независност на судството и борба против корупцијата и организираниот криминал, човекови права, реформа на јавната администрација, управување со финансиите и зајакнување на демократијата, како и рокови за нивно спроведување во даден период.

Извештајот на ЕК за напредокот на процесот на евроинтеграција на Републиката во 2025 година нотира забавено остварување на Реформската агенда и Патоказот и останува на умерено ниво на подготовка во областа на владеењето на правото, но при што имплементацијата на реформите останува главен предизвик. Еден од централните елементи на оценката се однесува на судскиот систем. Европската комисија нагласува дека правната

рамка во голема мера е воспоставена, но дека постојат проблеми поврзани со практичната независност, транспарентноста и довербата во судството. Посебно се посочуваат контроверзии поврзани со работата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, што според Комисијата негативно влијае врз перцепцијата за независноста на судската власт. Во делот на борбата против корупцијата, извештајот констатира дека институционалната рамка е воспоставена и дека постои активност на Државната комисија за спречување на корупцијата, но нагласува дека резултатите во гонењето на случаи на висока корупција остануваат ограничени и дека е потребно посистематско спроведување на финансиски истраги и конфискација на незаконски стекнат имот. Извештајот посветува внимание и на демократските институции, при укажува на силна политичка поларизација и на практиката на носење закони по скратена постапка, што го ограничува квалитетот на законодавниот процес и парламентарната дебата. Општата оценка на Европската комисија е дека Северна Македонија продолжува да покажува определена посветеност кон европските реформи, но дека напредокот во областа на владеењето на правото зависи пред сè од конзистентната и ефективна имплементација на реформите, особено во судството и борбата против корупцијата (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2025 година, Брисел, 4.11.2025 година РДС(2025) 753 стр.30).

Вториот извештај на ЕК за владеење на правото во Северна Македонија од 2025 година ги повторува оценките од претходниот, нотирајќи недоволна независност на правосудството, што се должи на „мешањето и притисокот од другите државни гранки кои предизвикуваат сериозна загриженост“. Државата продолжува да ги спроведува реформите во оваа област и се забележуваат напори за подобрување на транспарентноста и изготвување закони во насока на зголемување на независноста на судовите и јавните обвинителства, но и заостановување во спроведување на Стратегијата за реформа на судството и Патоказот за владеењето на правото. Се повторува и оценката за незадоволително спроведување на Националната стратегија за борба против корупцијата, особено во однос на коруптивните случаи на високо ниво, како и негативниот ефект на измените на Кривичниот законик од 2023 година, кои особено влијаат на гонењето на случаи на корупција на високо ниво. На Државната комисија за спречување на корупцијата и се забележува намалена активност во откривањето и пријавувањето на потенцијални случаи на корупција. Општо се смета дека постои висок ризик за корупција, особено во областите на здравството и јавните набавки, а политичкото влијание во борбата со корупцијата се смета за загрижувачко. Повторена е и оценката за проблематичното финансирање и транспарентност на сопственоста на медиумите поттикнаа повторена критика во таа насока. Во однос на системот на кочници и рамнотежа, како позитивен исчекор се наведува спроведувањето на новиот Деловник за работа на Собранието, но остануваат предизвиците во однос на примената на принципот на избор врз основа на заслуги при назначувањата направени од Собранието.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2025 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia Strasbourg, 8.7.2025 SWD(2025) 930 final, стр.3).

Забавувањето на реформскиот процес, клучен за напредокот на евроинтеграција на Републиката, е изразен низ пролонгирање на роковите за усвојување на потребните закони, предвидени со Реформската агенда, така што во првиот рок (јуни 2025 година), не е усвоен ниту еден закон во областа на судството, а докрајот на 2025 година се усвоени само Законот за судски совет (инаку подготвен уште во 2024 година), и измените во Кривичниот

законик. Не се усвоени други клучни закони, како новиот Кривичен законик, новиот Закон за кривичната постапка (чишто нацрти се подготвени од стручни комисии уште во 2023 година, Законот за јавно обвинителство, Законот за Советот на Јавни обвинители и други закони од областа на судството), предвидени со Реформската агенда и Патоказот за владеење на правото. Поради тоа, од предвидените 43 милиони евра од Планот за раст на ЕК за реформите до јуни 2025 година, Републиката доби само 16 милиони, и тоа за три реформски закони во Министерство за дигитализација. Сите останати реформи или не се спроведени, или подготвените закони не се признаени од страна на ЕК.

6. Трансформативната улога на владеењето на правото и реформските политики

6.1. Отсуството на култура на правото како општествена средина создадена за време на процесот на транзиција на Републиката врз инерцијата на едноумието, партиското владеење и инструментализација на правото за остварување на политички и теснопартиски интереси денес кулминира во состојба на сè поостар конфликт со вредностите на демократијата, владеењето на правото и човековите права, кои се основа на ЕУ, инклинирајќи од мнозинската волја на граѓаните кои се одлучуваат за тие вредности, остварливи во процесот на европска интеграција на земјата. Воспоставувањето на владеењето на правото во такви околности е сложен потфат, бидејќи подразбира повлекување на автократските политички елити од нивните добро зацврстени позиции. Особено сложена е реформата на судството, насочена кон самата суштина на постулатот на владеењето на правото, кој се состои во сузбивање на системската корупција, злоупотребата на моќ, неказнивоста на организираниот криминал и селективната примена на законите.

Перспективи за суштествени промени отвораат Планот за раст, Реформската агенда и Патоказот за владеење на правото како инструменти на ЕУ за поддршка на процесот на евроинтеграција на Републиката. Прифаќањето на обврските за нивно спроведување подразбира надминување на постојниот амбивалентен став на политичките структури на земјата кон потребата од негово забрзување и јасно презентирање на политичка волја за промени, кои значат дооптирање на европските стандарди на владеење на правото. Постојните реформи се ограничени на законодавни и институционални иновации и неефективни во соочувањето со главниот предизвик на партократијата и „заробените“ државни институции од политиката и моќните партии и бизнис елити. Во однос на економскиот раст и развој, формално прокламираните економски слободи во услови на слабо владеење на правото резултираат со неслободен пазар и економија базирана на врски, не на конкуренција, што се карактеризира со малку оператори, високи бариери за влез, картели, клиентелизам, неподвижни регулативи, селективна примена на законите и фактички статус на државата и партиите како „chief allocator of opportunities“. Без комплексна стратегија, изградена врз најширок демократски дијалог и спроведувана со политики засновани врз докази, научна поддршка и прифаќање од граѓанското општество, парцијаните реформи не резултираат со видливо подобрување на состојбите со невладеење на правото и ја затапуваат острицата на барањето за радикална реформа на политичкиот, правниот и економскиот систем.

Појдовна основа за тоа барање е стојалиштето дека владеењето на правото, во неговото значење изложено во овој труд, има клучна трансформативна улога во процесот на институционална и демократска консолидација на Република Северна Македонија, економскиот раст и развој и унапредување тона заштитата на човековите права и, со тоа,

квалитетот на човековиот живот. Таа подразбира не само зајакнување на улогата на правото во уредување на општествените односи, туку и во нивното активно преобразување со создавање нови институционални практики, балансирање на односите на моќ и овозможување развој на демократско, праведно и економски просперитетно општество. Таквата трансформативна улога принципот на владеење на правото ја остварува создавајќи стабилна институционална структура, со поделени и јасно раграничени компетенции и одговорности, ограничувајќи ја политичката произволност и партократијата, обезбедувајќи правна сигурност, поттикнувајќи економски развој со гарантирање на сигурноста на имотните права, заштита на слободата на претприемништво и на обезбедувајќи сигурноста во пазарните односи, заштитувајќи ги човековите права и трансформирајќи ја политичката култура кон нејзина заснованост врз демократски стандарди. Посебно е значајна трансформативната улога на владеењето на правото во однос на процесот на евринтеграција на Републиката, кој не може да се придвижи напред без исполнување на условите, посебно тие што се однесуваат на фундаменталните вредности, судството, борбата против корупцијата, фундаменталните права и функционирањето на демократските институции (поглавјата 23. и 24. од преговарачката рамка).

6.2. Во функција на доследно остварување на принципот на владеење на правото, без кое на Републиката ѝ се заканува не само продолжување на состојбата на стагнација, туку и сеопшта продлабочена криза со потенцијал да го загрози самото нејзино постоење, неопходно е развивање на комплементарни реформски политики, ставени во рамка со јасно дефинирани цели, приоритети, динамика на остварување и излезни индикатори за мерење на нивната успешност. Од аспект на подрачјата и приоритетите, индикаторите за постојните состојби во Републиката упатуваат на неколку правци на неодложни реформи, кои мораат да бидат развивани со синхронизирани промени.

Прв приоритет е зајакнувањето на владеењето на правото како инструмент на институционална трансформација, која има за цел ослободување на институциите од нивната „заробеност“ од политичките партии и справување со партократијата, која е антипод на владеење на правото. Владеењето на правото ја трансформира институционалната структура во прв ред преку етаблирање на независно судство како најмоќен механизам за заштита на човековите права, остварување на постулатот на правда и ефективна контрола на власта. Создавањето независно, професионално и ефикасно судство, предвидено како главна цел на Стратегијата за развој на судскиот систем 2024-2028, чијашто примена е речиси запрена, е главна претпоставка за правна сигурност, поттикнување на економски раст и развој, доверба во институциите на државата и кредибилен пристапен процес кон ЕУ. Од посебно значење за остварување на таа цел е неодложната реформа на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители со појасни критериуми за избор, оценување и разрешување, воведување целосно мерит-систем за напредување на судиите и обвинителите, забрзување и дигитализација на судските постапки, следење на рокови и автоматска распределба на предмети, реформирање на уравниите судови кои не се целосно интегрирани во судскиот систем и подобрување на транспарентноста со објавување редовни индикатори за времетраење на постапките, заостанати предмети и степен на извршување на пресудите.

Втор клучен правец во институционалната трансформација е департизација и професионализација на јавната администрација и создавање ефикасна и неутрална администрација, што имплицира безусловно прифаќање на „мерит системот“ за вработување и унапредување на компетентни кадри во јавниот сектор, рационална организација на јвните институции, дигитализација, ефикасност, транспарентност,

отчетност и одговорност на носителите на јавни функции. Во контекст на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023- 2030, посебно е значајно доследно да бидат применети сите препораки на SIGMA/OECD во однос на воведувањето на „мерит-системот“ со кој ќе се спречи постојната коруптивна практика на партиски вработувања (законите што се денес во процедура не одат во прсрет на таквото барање, посебно Предог- Законот за висока раководна служба), воведување професионална Senior Civil Service структура, задолжителни процени на влијание на регулативата и пост-легислативна евалуација, развој на целосно дигитални услуги за граѓаните и бизнисите врз принципот „еднаш доставен податок“, деконцентрација и децентрализација на јавните овластувања, гарантирање на самостојниот статус на независните агенции, фондови и саморегулаторни тела и ефективна судска контрола од страна на редовните судови.

Трет приоритет е системската борба против корупцијата, која над унапредувањето на воспоставените формални механизми, како што се ДКСК, финансиската полиција и обвинителството преку зајакнување на ресурсите, аналитички капацитет и координиран пристап, мора да ги зафати самите подлабоки корени за нејзиното ширење до волуменот на системска корупција. Во контекст на новата Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2026-2030 (во подготовка), таквото барање имплицира воспоставување целосно дигитален систем за јавни набавки, со автоматски аларми за ризик, задолжителна проверка на судир на интереси, имотна состојба и вистински сопственици на имот во чувствителни сектори, посебни дигитални механизми за надзор над трошењето на буџетски средства и капитални инвестиции, креирање единствена методологија за следење на „high-level corruption cases“, ригорозна контрола на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи, и зајакнување на судската контрола над законитоста на актите на јавните институции.

Четврти приоритет е експлицитното поврзување на владеењето на правото со економскиот раст и развој со создавање амбиент на правна сигурност, заштита на сопственичките права и економските слободи, извршување на договорите, еднаков третман на економските субјекти, заштита на претприемништвото, независност на пазарните институции, сигурност и предвидливост на финансискиот систем и платниот промет и спречување на дискриминација и нелојална конкуренција. Политиките во оваа област особено треба да се фокусираат на зајакнување на специјализирани и брзи механизми за решавање деловни и инвестициски спорови, регулаторна гилотина и систематско намалување на непотребните дозволи и согласности, засилен надзор и професионално управување со јавните претпријатија, ризик-базиран инспекциски систем и унифицирани инспекциски практики, правна заштита за домашни и странски инвеститори, забрзување на административните и судските постапки и ефикасно извршување на судските пресуди.

Петти приоритет е демократската консолидација, преку реформа на изборниот систем, зајакнување на улогата на Собранието, натамошна децентрализација и зајакнување на функциите на единиците на локалната самоуправа, воведување на механизми на ефективна партиципација на граѓаните во донесување на политички одлуки низ развивање на моделите на е-собание и е-влада, соработка со граѓанските организации, науката и деловната заедница и зајакнување на статусот и функциите на саморегулаторните институции и независните тела. Конкретните политики треба да бидат фокусирани на обезбедување легитимност на изборите и вистинска демократска репрезентативност, како и односи засновани врз принципот на демократски дијалог во донесувањето одлуки и закони од страна на мнозинството со почитување на ставовите на малцинството.

Поголемата функционалност и легитимноста на законите што ги узојува Собранието претпоставува ограничување на злоупотребата на скратени и итни законодавни постапки, задолжителни јавни консултации и експертски расправи за системски закони и собраиски механизми за надминување на острите разлики помеѓу позицијата и опозицијата, како и континуиран парламентарен надзор над постапувањето на Владата во спроведувањето на законите, над безбедносните служби, остварувањето на буџетот и спроведувањето антикорупциски политики. Неопходно е зајакнување на улогата на Собранието, независните тела и граѓанското општество во контролата на извршната власт.

Шестиот приоритет е директно поврзан со забрзување на процесот на евроинтеграции на Републиката, низ прецизни програми и планови на Собранието и Владата за усогласување на законодавството со *acquis* во кластерот „фундаменти“, воспоставување централен механизам за следење на спроведувањето на препораките од ЕК, редовно објавување јавни извештаи за исполнување на реформските чекори, редовни квартални или полугодишни расправи пред Собранието за мерките што ги презема Владата во остварувањето на Реформската агенда и Патоказот за владеење на праото.

Нужната поврзаност на сите реформски приоритети и политики е единствена гаранција за доследно остварување на принципот на владеење на правото. Само во такви услови може да се развие (според *North, Wallis* и *Weingast*) „open access order“, односно општествен поредок во кој економските и политичките можности се отворени за сите, а не само за привилегирани групи. Парцијален напредок само во однос на некои од нив не дава никакви видливи резултати во однос на таквата цел. Нема економски раст и развој без независно судство, нема демократска консолидација без трансформација на институциите на пазарот, спречувањето на корупцијата не гарантира ограничувања на извршната власт, формалните економски слободи при слабо владеење на правото резултираат со несразмерно богатење на поединци и клиентелизам итн.

Следењето на имплементацијата на комплексна реформска стратегија налага креирање на композитни индекси, со кои се мери уставната стабилност, напредокот на судската независност и ефикасност, антикорупциски перформанси, ефикасноста на судските и управните постапки, заштитата на основните, економските, социјалните и другите права и економскиот раст и развој.

6.3. Развојот на современите уставни демократии се потпира врз фундаментална трансформација на концептот на владеење на правото, од модел кој ја сведува неговата смисла на формална законитост, кон интерпретативно сфаќање на правото и неговото владеење како институционализирана практика на аргументирано толкување, заснована врз континуирана јустификација на јавната власт преку рационална правна аргументација, оптимизација на основните права, константна дискурзивна легитимација на политиките и законите и европска нормативна конвергенција. Содржината на тој концепт ја исполнуваат не само формалните уставни и законски правила (за поделба на власта, судска независност, гаранции на судските постапки итн.), туку и принципите на правдата, правичноста, заштитата на човечкото достоинство и рационалноста, како вредности кои го прават самиот концепт еволутивен, отворен и вредносно импрегниран, кој мора константно да се толкува за да биде разбран од сите субјекти кои учествуваат во создавањето и примената на правото. Оттука, на исполнување на основните постулати на таквиот концепт, како што се човековите права, демократијата, правдата, еднаквоста итн. е обврзан законодавецот при донесувањето на закони, владата при креирањето политики и спроведување на законите, судот при нивното толкување и примена, како и правните субјекти кои се адресати на

правните норми. Во светлината на овој концепт, правото не е само збир од формални правила, туку нормативен систем кој бара континуирана интерпретација што има цел да ја ограничува моќта и спречува самоволие низ рационална аргументација, балансирање и пропорционалност во решавањето на конфликтот меѓу правата и интересите.

Институционалните импликации на овој концепт се изразуваат низ трансформација функциите на главните носители на поделената власт: процедурата на предлагање и донесување закони во Собранието мора да се одвива како процес на уставна аргументација и демократска легитимација, утврдувањето и водењето на политиките, како и спроведувањето на законите од страна на извршната власт подлежи на строгото барање за постојана јустификација, пропорционалност и отчетност, додека зајакнувањето на судската функција треба обезбеди рационална правна контрола и правда во конкретните случаи на примена на законите.

Дијагнозата на состојбите и можностите за развој на оваа перспектива на концептот на владеење на правото во Републиката не нудат оптимизам, поаѓајќи од потврдената оценка дека негова формална страна, што ја сочинуваат уставните начела и законите, е на одредено задоволитено рамниште, но дека интерпретативниот капацитет на клучните институции е слаб и резултира со низа слабости, недоследности и селективност во нивната примена, врз која е нанесена длабоката сенка на партократијата како владејачки модел. Тие се изразени како донесување на закони без вистински демократски дијалог (оправдани само со тоа дека биле предвидени со изборните програми на владејачките партии), донесување од неконтролираната извршна власт политички одлуки без поголемо образложение за нивната оправданост, партизираност, нефункционалност, нетранспарентност и неодговорност на државната управа и, конечно, неефикасност и зависност на судството од влијанието на политички и бизнис елити.

Со децении пролонгираниот проблем на етаблирање на владеењето на правото во Републиката не може да се надмине со провизорни реформи, без рedefинирање на уставниот концепт на човековите права и структурата и функциите на власта и јавните институции. Подолго време бранетата теза за „неотворање на Уставот“, освен кога тоа морало да се прави заради надминување на внатрешни конфликти (Охридскиот рамковен договор) или надворешни притисоци (соседските договори), денес станува од повеќе причини неодржлива. Покрај констатираните слабости на постојните уставни решенија во однос на човековите права и функционирањето на институциите (уставните одредби за конституирање на Собранието, прогласувањето вонредна состојба, маргинализираноста на Уставниот суд итн.), чекаат на соодветна реакција и повеќе препораки на ЕК, Венецијанската комисија за уставни промени со цел за зајакнување на независноста на судството и јавното обвинителство, клучни за владеењето на правото.

Уставната реформа е неодложна потреба, што има за цел да ги подготви јавните институции и македонското општество во целина за соочување со новите предизвици на забрзаниот општествено-економски развој и интеграција во ЕУ со помош на правото и неговото владеење. Таа претпоставува зајакнување на корпусот на човековите права и негово усогласување со Европската конвенција за човековиите права, Повелбата за човековите права на ЕУ, практиката на Европскиот суд за човековите права и Судот на правдата на ЕУ, проширувајќи го опфатот на уставно загарантирани права: правото на одржлив развој, правото на здрава животна средина, правото на добро управување, дигиталните права, правото на приватност, правото на ефективна правна заштита и на

уставно-правна заштита, како и правата на непосредна демократија, референдум и граѓански иницијативи.

Поставувањето нова уставна рамка на институциите претпоставува прокламирање на принципите на должност на демократски дијалог, аргуменирање, примена на тест на пропорционалност и интерпретација на уставните и законските правила во согласност со постулатот на правдата и човековите права. Во однос на Собранието, тоа подразбира „конституционализација“ на должноста за демократски дијалог и јавна расправа, со воспоставување уставни стандарди за квалитетот на легислативната постапка, како што се минимални рокови за јавна расправа за системски закони и образложение за ускратување на расправа, засилени права на опозицијата и проедурална еднаквост (засилени механизми на интерпелација, анкетни комисији, посредување итн.), како и засилена континуирана контрола над извршната власт (задолжителни периодични извештаи за нејзината работа, напредокот на процесот на евоинтеграција итн.). Следејќи ги трендовите во ЕУ на развивање модел на „надзорен парламент“, Собранието треба да добие засилена улога во контролата на агенциите, регулаторите, европските политики и дигиталната регулација, трансформирајќи се во институција на *policy* анализа.

Повеќе од неопходни се уставни промени што треба да го рedefинираат статусот и функциите на извршната власт, согласно најновите глобални реформски тенденции во последнава деценија, коишто се движат кон поголема отчетност, технократска ефикасност, дигитална трансформација и мулти-ниво управување. Овие процеси ја поместуваат извршната власт од формална законска усогласеност кон мерење на реални резултати (*policy outcomes*), според квалитетот на услуги, економските ефекти, обезбедувањето социјална правда и доверба на јавноста. Остварувањето на таквата трансформација налага уставни промени со кои ќе се определат јасни граници на дискреционите овластувања на Владата, контрола врз извршната власт, дигитализација на управувањето, судска контрола, транспарентни административни процедури, уставни начела за отчетност и одговорност на јавната администрација и дефинирање на јасен уставен статус на независните регулаторни институции и тела. Модерната извршна власт е сè помалку централна влада, а сè повеќе институционална структура која обезбедува вертикална интеграција (локална-национална-наднационална), хоризонтална интеграција (министерства плус агенции плус регулатори) и јавно-приватно управување, и интегриран антикорупциски систем со финансиска транспарентност и јавна јустификација на своите активности и одлуки. Во тој систем дигиталната држава функционира преку мрежи, наместо хиерархии, а основен ресурс на извршната моќ се податоците, подложни на контрола. Како хибриден модел кој комбинира правна ограниченост, технолошка способност и стратемско управување, неговото уставно моделирање треба да го релативизира ресорниот принцип во хибриден модел, дополнувајќи го со „агенцификација“, односно префрлање на бројни надлежности на независни тела, и мрежна извршна власт. Покрај јасната ресорска политичка одговорност и парламентарна контрола над Владата, таква одговорност и контрола треба да се воспостави и над независните регулаторни тела и агенции, кои треба да добијат посебен уставен статус и уредување на изборот на раководни лица и парламентарниот надзор.

Со години наназад загатнуваната реформа на Уставниот суд, кој од усвојувањето на Уставот на РСМ во 1991 година до денес не доживеа никаква трансформација, конечно треба да биде изведена со цел за зајакнување на неговата надлежност на нормативна контрола на законите и другите прописи и заштитата на човековите права. За таа цел, неопходно е да се предвиди уставна основа за донесување Закон за Уставниот суд, со кој ќе

бидат уредени статусни и процедурални прашања, да се утврдат јасни уставни критериуми за избор на судиите со квалификувано мнозинство, да се предвиди негова надлежност за постапување по уставна тужба за заштита на основните права и обврска за јавно и рационално образложение на неговите одлуки, со примена на тестот на пропорционалност во случаите кога со ограничуваат права.

Уставната поставеност на судството и јавното обвинителство ја карактеризираат многу почести уставни и законски реформи, како и значително повисоко ниво на уставна регулација, во споредба со другите две власти. Уредувањето со Уставот на подробности, како што се условите за разрешување на судија или за избор на членови на Судскиот совет („истакнат правник“, што како критериум на компетентност не е предвиден за други важни функции во државата, како што се, на пример, министрите или високите раководни функции во државната управа), имплицира објаснување дека на тој начин се зајакнати уставните гаранции за независноста на судството. Но од друга страна, таквата пререгулираност, како и честото менување на системските закони оправдувано со потребата од зајакнување на независноста, функционалноста и ефективноста на судството и јавното обвинителство, индицираат всушност висок степен на нивна зависност и заробеност од партократијата и моќните бизнис елити. Останува потребата од суштествена реформа која нивната независност ќе ја обезбеди елиминирајќи ги ризиците од клиентелизам и создавање на затворен систем на корпоративизам во самиот судски систем. На таа линија се препораките на ЕК и Венецијанската комисија за уставни измени насочени кон департизација на телата што ја гарантираат независноста на судството и јавното обвинителство (Судскиот совет и Советот на јавни обвинители), и за затворање на каналите за политички влијанија преку дигитализација, воспоставување јасни мерит-критериуми, транспарентност и финансиска независност од извршната власт и уставно зајакнати гаранции за ефективен правен лек.

6.4. Спроведувањето на суштинска реформа што има за цел зајакнување на владеењето на правото перманентно се соочува со главните ризици на политички отпор и тврдокорна одбрана на партократијата, како негов антипод, со сите длабоко вкоренети механизми на споилен-системот кои се и главен извор на системен корупција (партиски вработувања и унапредувања, селективна примена на законите и неказнивост на „нашите“ итн.), но и со институционална инерција и прилагодливост на институциите на клиентелизам и политичка послушност. Особено негативно влијание имаат слабите капацитети на судството за преземање на улогата на кочничар на авторитарното владеење и поставувањето на носителите на јавни функции над Уставот и законите.

Процената на ризиците за владеење на правото редовно открива јаз меѓу формалното усвојување на закони и нивната ефективна примена. Иако усогласувањето на Уставот и законите со правото на ЕУ напредува, нивната селективната и неефективна примена ја нарушуваат довербата во правно-институционалниот поредок во клучните подрачја. Следната матрица на ризик дава структуриран преглед на главните ризици за владеењето на правото во Северна Македонија. Секој ризик се проценува според неговата веројатност (ниска, средна, висока) и неговото потенцијално влијание врз управувањето, интеграцијата во ЕУ и јавната доверба. Оваа квалитативна проценка ги истакнува приоритетните области за реформи и следење.

Ризик	Веројатност	Влијание	Приоритет
-------	-------------	----------	-----------

Судска независност – политичко влијание и заостанати случаи	Висок	Висок	Критично
Антикорупциски -мерки – селективна правда, јавни набавки, неказниност	Висок	Висок	Критично
Јавна администрација – политизација на назначувањата, нефункционаност, корупција	Средно	Висок	Висок
Основни права – неефикасни правни лекови, ранливи групи во ризик	Средно	Средно	Умерено
Слобода на медиумите – SLAPPs, зависност од државно рекламирање и финансиска поддршка	Средно	Средно	Умерено
Пристапувањето во ЕУ – ризик од козметички реформи, поларизација	Средно	Висок	Висок

Ризици за судската независност и ефикасност претставуваат: политичкото влијание во именувањата, непрозрачни дисциплински постапки и неконзистентни мерит-критериуми, кои ја подриваат довербата; заостатоци и доцнења во пристапот до правда; нерамномерно спроведена дигитализација. Ризици во антикорупцијата и спречувањето на финансискиот криминал претставуваат: недоволна активност на ДКСК, ретки правосилни пресуди за висока корупција и ограничено конфискување на незаконски стекнат имот, слабости во следењето на имотната состојба на носителите на јавни функции, лобирање и судир на интереси што ја намалуваат довербата на инвеститорите и јавната доверба. (на што укажуваат TI Index GRECO). Главни ризици во јавната администрација се партизацијата на раководни именувања и нетранспарентни и неконкурентни постапки на јавни набавки, кои создаваат висок корупциски ризик и ја ослабуваат одговорноста и испораката на услуги. Ризици во заштитата на фундаменталните права се селективната примена на законите, долгите управни и судски постапки и недоволни гаранции за заштита на правата, особено во случаи што вклучуваат ранливи групи. Ризици во медиумската слобода и информациската средина, кои имаат клучно значење во промовирањето на владеењето на правото како основна уставна вредност, се економската зависност од државно огласување, SLAPP-тужби (стратешки тужби против учеството на јавноста) и непрозрачно сопствеништво, кои имаат негативен ефект врз истражувачкото новинарство. Ризици во пристапувањето во ЕУ и одржливоста на реформите се острата политичка поларизација на македонското општество и непостоењето веродостојни резултати во институционалните, пред сè судските реформи, и во спречувањето на корупцијата, поради што реформите ризикуваат да бидат перцепирани како козметички.

Генерално, најкритичните ризици лежат во доменот на судската независност и спроведувањето на антикорупциските мерки. Доколку не се решат преку веродостојни, транспарентни и деполитизирани реформи, овие ризици ќе продолжат да го поткопуваат владеењето на правото, да го попречуваат интегрирањето во ЕУ и да ја еродираат довербата на јавноста во демократските институции.

II. ТЕОРЕТСКА РАМКА ЗА ИНТЕРАКЦИИТЕ МЕЃУ ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ЕКОНОМСКИОТ РАСТ И РАЗВОЈ

Теоријата на економскиот раст, во периодот по 1950-тите години, забележа нови, револуционерни пробиви со појавата на неокласичниот модел на економскиот раст на нобеловецот Роберт Солоу, понатаму со појавата на т.н. нови теории на економскиот раст на нобеловците Роберт Лукас и Пол Ромер и во поново време со придонесите на новата институционална економија која посебно го потенцира значењето на институциите, а во тој контекст и на *владеењето на правото*, за динамиката и квалитетот на растот и развојот.

Споменативе теории на економскиот раст даваат солидна методолошка рамка за проучување на феноменологијата на економскиот раст и развој во целина и за поврзаноста на начелото на владеењето на правото, па и пошироки на доброто управување, со процесите на растот и развојот.

1. Неокласичниот модел на економскиот раст на Роберт Солоу

Во 1956 година Роберт Солоу го објави трудот “Придонес кон теоријата на економскиот раст (Contribution to the Theory of Economic Growth), а во 1957 година и трудот “Technical Change and the Agregate Production Function” со што беа поставени основите на неговиот неокласичен модел на економскиот раст. Овој модел на Солоу набрзо стана основна рамка за сите понатамошни истражувања на проблематиката на економскиот раст, т.е. за анализа на изворите на растот, нивната поврзаност во развојниот процес, релативниот придонес на одделните фактори на растот во динамизирањето на БДП и сл. Понатамошните истражувања на Роберт Солоу, на Џон Кендрик и Едвард Денисон, т.е. нивните детални студии посветени на оваа проблематика, овозможува многу подобро да се разбере феноменологијата на економскиот раст. За овие придонеси Роберт Солоу во 1987 година ја доби Нобеловата награда за економија и стана “апостол на економскиот раст“. (Samuelson and Nordhaus, 2005).

Неокласичната теорија на економскиот раст на Солоу е заснована на неколку базични претпоставки:

- аутпутот (БДП) е функција на капиталот и трудот (станува збор за производна функција од неокласичен тип);
- порастот на населението е детерминиран од фактори надвор од сферата на економијата;
- постои модел на совршена конкуренција;
- технолошкиот прогрес е, исто така, егзогено одреден.

Моделот на Солоу, најпрвин овозможи да се утврдат законитостите на растот во услови на отсуство на технолошки прогрес, но потоа, тој во анализата ја вклучува и

вкупната факторска продуктивност (технолошкиот промени т.е. според терминологијата на Солоу техничките промени, во најширока смисла на зборот, или т.н. Солоу резидуал). Така се доаѓа до формулата за сметководството на економскиот раст:

$$\% \Delta Y = a (\% \Delta K) + (1 - a) (\% \Delta L) + \% \Delta TFP$$

Во формулата, $\% \Delta Y$, $\% \Delta K$, $\% \Delta L$ и $\% \Delta TFP$ го означуваат, респективно, процентуалниот раст на БДП, процентуалниот раст на капиталот и процентуалниот раст на вкупната факторска продуктивност. Симболите a и $(1 - a)$ го покажуваат пропорционалното учество на капиталот и на трудот во распределбата на националниот доход на земјата – овде, во согласност со неокласичната теорија на распределбата на доходот врз основа на маргиналната продуктивност на факторите на производство, се претпоставува дека процентуалното учество на факторите во распределбата на националниот доход содејствува, односно е адекватно, со придонесот на факторите во создавањето на агрегатниот производ. Очевидно, моделот на Солоу, изграден со помош на Коб-Дагласовата производна функција, овозможува да се измери релативниот придонес на одделните фактори, т.е. детерминанти на растот во динамизирањето на аутпутот на економијата. Притоа, утврдувањето на релативниот придонес на капиталот и на трудот во достигнатата стапка на раст на БДП е релативно едноставно, бидејќи овие два фактора се лесно мерливи, лесно можат да се квантифицираат. Меѓутоа, постои група фактори на економскиот раст кои, напротив, се тешко мерливи и проблематични за квантифицирање. Тоа е случајот со факторите од типот на едукација, истражување и развој, зголемување на знаењата и вештините на вработенит и сл, односно фактори кои се опфаќаат со поимот Солоу резидуал. Но моделот на едноставен начин (навистина не и на совршен начин) го надминува овој проблем. Имено, откако ќе се утврди придонесот на трудот и на капиталот во динамизирањето на растот, остатокот (резидуалот) од растот на БДП им се препишува на групата фактори опфатени со терминот вкупна факторска продуктивност (Солоу резидуал).

Моделот на Солоу покажа дека техничките промени (Солоу – резидуалот) имаат многу поголемо значење за зголемување на продуктивноста и за динамизирање на економскиот раст, од акумулацијата на капиталот. Таквиот заклучок во тоа време беше неочекуван и за самиот Солоу. (Solow, 1998). Но, тогаш, според кажувањето на Солоу, теоријата на економскиот раст, како да застана на таа констатација, и тој факт не беше посериозно анализиран сè до 1990 – тите, кога се појавија трудовите на група економисти (Јунг, Јонг Ил Ким, Ло, Колинс и Бозворд), кои го истражуваа „чудото“ на азиските тигри. Во меѓувреме, во теориите на економскиот раст почна посебно да се нагласува и улогата на човечкиот капитал за динамизирање на растот, нешто што Солоу го истакна уште во 1957 година, објаснувајќи што всушност подразбира и што всушност содржи поимот технички промени, односно објаснувајќи дека техничките промени во себе го инкорпорираат и човечкиот капитал, само што во тоа време не се употребуваше овој термин. (Solow, 1998).

Две значајни карактеристики на третманот на технолошките промени во моделот на нобеловецот Роберт Солоу, треба посебно да се потенцираат. Првата е третманот на технолошките промени како егзоген фактор. Ваквиот третман на технолошките промени, како што ќе видиме подоцна, се смета за слаба страна на моделот на Солоу. Но, Солоу потенцира дека тоа што техничките промени ги третира како егзоген фактор, воопшто не значи дека тој навистина верува дека не постојат економски фактори од внатрешна природа кои, исто така, ги детерминираат техничките промени. И понатаму, Солоу објаснува дека и во некои негови понови трудови растот на населението го третира како егзоген фактор, што повторно не значи дека тој не е свесен за фактот (утврден уште од Малтус) за постоење на

јасни врски меѓу демографските движења и економскиот раст. Дефинитивно, Солоу јасно истакнува дека кога некој фактор го смета за егзоген, тоа само значи дека тој не прететендира дека комплетно го разбира тој фактор – на пример, дека во детали ги знае детерминантите на техничките промени. (Solow 1998). Втората карактеристика на технолошките промени во моделот на Солоу е нивниот третман како јавно добро, што претпоставува дека технологијата е насекаде и дека неа може секој да ја користи, нешто што, исто така, се смета за слаба страна на неговиот модел.

Пол Ромер, добитник на Нобеловата награда за економија за 2018 година, оценува дека придонесот на Солоу за анализа на проблемите на економскиот раст (и од теоретски и од емпириски аспект) е голем и неспорен, особено поради фактот што неговиот модел јасно покажа дека не може да се размислува за економскиот раст ако не се земат предвид трите елементи (фактори на производство) - технологијата, капиталот и трудот. Значењето на моделот на Солоу, синтетички гледано, се огледа во тоа што тој придонесе подобро да се разбере природата на економскиот раст, неговите извори (детерминанти), односно со релативно поголема извесност да се утврдат причините за динамичниот економски раст во повоениот период во светски размери и со негова практична примена да се откријата законитостите во промените на релативниот придонес на одделните фактори во траекторијата на растот на модерните економии. Моделот на Солоу, како што е истакнато во соопштението на Комитетот за доделувањето на Нобеловата награда за економија за 1987 година „изврши енормно влијание и овозможи, преку негово проширување, во анализата да се внесат и други фактори кои го детерминираат растот, како и да се реформулира за да ја одрази стохастичноста на процесот на економскиот раст низ времето.“

Од моделот за економскиот раст на Солоу може да се извлече заклучок за постоење на т.н. **условна конвергенција** која доведува до релативно намалување во диспаратите во развојот меѓу одделните земји во рамките на светската економија.¹ Ваквата теза се потврдува во случајот на одделни групи земји, т.н. “клуб на конвергенција“, но не и кај други групи земји, посебно не во случајот на посиромашните земји во развој.. Што мисли за тоа Солоу? Тој вели дека проучил значаен дел од индивидуалните студии и од студиите на Светската банка посветени на ова проблематика и дека не постои робусна евиденција која ќе ја потврди отсутноста на законитоста за конвергенцијата. Фактот што низа сиромашни ЗВР не можат да фатат чекор со динамиката на растот на поразвиените земји, пак, треба да му се препиши на отсуството во одделни студии за јасна дистинкција помеѓу растот и развојот, како и на отсуството на *институционална инфраструктура и на социјална структура* во тие земји. (Solow, 1998).

2. Новите теории на економскиот раст – посебен осврт врз ендегениот модел на економскиот раст на Пол Ромер

¹ По прашањето за т.н. условна конвергенција постојат различни погледи и сфаќања меѓу економистите од областа. Така, на пример, нобеловецот Едвард Прескот мисли дека е можно условната конвергенција евентуално да се случи, односно дека на конвергенцијата не треба да гледаме како на континуиран процес. Пол Ромер смета дека во повоениот период (од 1950 до 2000) има малку докази и евиденција дека конвергенцијата се случува. Меѓутоа, кога се зборува за контроверзите на конвергенцијата не треба од предвид да се испушти технологијата. Примерот на Јапонија потврдува дека трансферот на технологија е најзначајниот дел на процесот. Случајот на Кина покажува, пак, дека штедењето и акумулацијата на капиталот не се значајни (најзначајни) фактори на условната конвергенција. Од друга страна, големите приливи на СДИ во Кина потврдуваат дека СДИ (кои носат нови технологии и знаење) ја модернизираа кинеската индустрија. (P. Romer, 1998).

Во т.н. нови теории на економскиот раст најчесто се вклучуваат теориите на нобеловците Роберт Лукас и Пол Ромер. Лукас го наведува човечкиот капитал како најзначаен фактор за динамизирање на растот, нешто во што, како што споменавме порано, веруваше и самиот Солоу, тврдејќи дека техничките промени во себе го инкорпорираат и човечкиот капитал, само што во тоа време (педесеттите години на минатиот век) терминот човечки капитал не се употребуваше во економските анализи.

Според нашето мислење, суштината на новите теории на економскиот раст, најкомплексно е елаборирана од страна на Пол Ромер, кој влегува во групата на највлијателните теоретичари на економскиот раст, и кој, за неговиот придонес за интегрирање на технолошките иновации во долгорочната макроекономска анализа ја доби Нобеловата награда за економија за 2018 година. Ромеровиот модел на економскиот раст влегува во групата на ендогени, нови теории за економскиот раст. Неговата суштина е најдобро елаборирана во три негови трудови: Тоа се: “Increasing Returns and Long – Run Growth” („Растечки приноси и долгорочниот раст“) објавен во *Journal of Political Economy*, 1986; “Endogenous Technological Change” („Ендогени технолошки промени“), објавен во *Journal of Political Economy*, 1990 и “The Origins of endogenous Growth“ („Потеклото на ендогениот раст“) објавен во *Journal of Economic Perspectives*, 1994.

Како што истакнавме претходно, Ромер длабоко го почитува придонесот на нобеловецот Роберт Солоу во проучувањето и разјаснувањето на феноменологијата на економскиот раст. Но, според Ромер, постојат три слаби страни на моделот на Солоу:

- третманот на технологијата како егзоген фактор;
- третманот на технологијата како јавно добро;
- и заснованоста на теоријата врз законот за опаѓачките приноси.

Во трите означени слаби страни на теоријата на Солоу, теоријата на Пол Ромер прави нови, фактички, вонредно значајни пробиви.

За Пол Ромер технолошките промени се ендеген фактор. Тоа значи дека компаниите имаат неспорно влијание врз технолошките промени, бидејќи се мотивирани постојано да ги иновираат своите производи и услуги. Со други зборови, во системот постојат силни пазарни поттици за воведување технолошки иновации.

Понатаму, ендегената теорија за економскиот раст на Пол Ромер ја напушта претпоставката според која технологијата е јавно добро (ја има насекаде и секој може да ја користи) и го рекласифицира нејзиниот третман од јавно добро во *добро што е предмет на приватна контрола и е делумно исклучливо и неконкурентно*. Оттука, ако технологијата е предмет на приватна контрола и делумно исклучливо добро (не може секој да ја користи), таа може да биде заштитена (на пример преку патентното право) и на оној кој ја поседува да му осигура привремен монопол и економски профит (висок, натпросечен профити). Поради тоа, *индивидуите и фирмите се мотивирани да инвестираат во нови технологии, т.е. постојат пазарни поттици за инвестирање во нови технологии*. Последново е посебно значајно, бидејќи покажува како пазарот ги мотивира економските субјекти преку истражување и развој, преку иновирање на производите и процесите и сл. да ги аплицираат новите технологии во реалниот економски живот. Третманот, пак, на технологијата како неконкурентно добро, меѓу другото, значи дека “технолозијата е многу поразлично добро од капиталот и трудот, бидејќи може да биде користена повторно и повторно со нула маргинален трошок“ (Romer, 1998, p. 681). Но кога доаѓаме на теренот на неконкурентни

добра треба да се обмислуваат нови идеи и институционални аранжмани за заштита и поттикнување на технологијата. Дел од нив Ромер ги препознава во субвенционирањето на истражувањето и развојот, во формирањето на универзитети кои работат на непрофитна основа и се поддржувани од владите заради креирање на нови идеи, во формирањето на институции за поддршка на човечкиот капитал, како типично приватно добро (да кажеме, поддршка на научници и инженери), што е круцијална за креирање на нови идеи, во формирањето на институции за ризичен капитал кои ги поддржуваат високотехнолошките фирми итн. Овде станува збор за мерки кои треба да ги преземаат креаторите на политиките – владите. Ваквиот третман на технологијата претпоставува и напуштање на моделот на совршена конкуренција од кој поаѓа Солоу. Денес, објаснува Ромер, можеме да користиме модел на динамичен генерален еквилибриум со монополска конкуренција.

Ромер укажува дека постојат и други пристапи за третманот на технологијата во развојниот процес. Имено, има економисти кои предлагаат технологијата да се третира како приватно добро, а да не се напушти претпоставката за совршена конкуренција, како и група економисти, меѓу кои и професорот Грегори Менкју, кои сугерираат технологијата, без оглед што е специфично добро, различно од капиталот и трудот, да се третира како јавно добро. Ваквите пристапи за Пол Ромер се неприфатливи. (Romer, 1998).

Ромер јасно нагласува дека технологијата е редовно придружена со законот за растечки приноси. “Логична секвенција во мојот труд од 1986 година (“Increasing Returns and Long – Run Growth”- Т. Ф.) беше дека веднаш штом мислите на растот, треба да мислите на технологијата. Веднаш штом мислите на технологијата треба да се соочите со фактот дека постојат растечки приноси...” (Romer, 1998, p. 682). Оттука, таму каде што се воведуваат нови, поусовршени технологии не дејствува законот за опаѓачки приноси.

Очевидно, за Ромер, технолошките иновации се клучен фактор кој го детерминира економскиот раст. Во врска со тоа, Ромер потенцира дека моделот на Солоу имплицираше постоење на ризидуал кој објаснува мал дел од растот и дека позначајниот дел на растот го креира акумулацијата. Некои мислат дека технологијата денес објаснува 70% од растот, а други дека технолошките промени објаснуваат мал дел од растот и дури дека треба да се игнорираат. Но тоа не изгледа логично, бидејќи е јасно уште од моделот на Солоу дека инвестирањето на капитал директно придонесува за растот, но и дека “... токму технологијата ги условува инвестициите во капитал и индиректно го условува целиот раст. Без технолошки промени, растот ќе запре. (Romer, 1998, p. 683).

3. Владеењето на правото, ефикасноста на институциите и економскиот развој

3.1. За факторите кои го детерминираат економскиот просперитет - општи напоменувања

Неокласичните теории на економскиот раст на Роберт Солоу, причините за различниот економски просперитет на земјите ги објаснуваат со порастот на капиталот, трудот и вкупната факторска продуктивност. *Новите теории на економскиот раст* (оние на Лукас и Ромер) се фокусираат на значењето на човечкиот капитал, технолошкиот прогрес и иновациите за економскиот динамизам. (види пошироко: Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2004). Меѓутоа, споменативе пристапи, очевидно, не ги земаат предвид, или малку им обрнуваат внимание на разликите во институциите како значаен фактор за економскиот прогрес на земјите. Овде е интересно да потсетиме дека во економската наука значењето на институциите за економскиот раст е одамна препознаено. Уште

претставниците на класичната економска мисла, посебно Адам Смит (таткото на економијата) и Џон Стјуарт Мил, тврдеа дека добрите економски институции се причина за економскиот просперитет. Роберт Солоу, кога зборува за прашањето за т.н условна конвергенција, посебно потенцира дека земјите во развој не можат да фатат чекор со динамиката на економскиот раст и развој на развиените земји затоа што кај нив отсуствува „институционална инфраструктура“ којашто може да го иницира и поддржи развојниот процес. (Solow, 1998). Бројни други автори, од различна провениенција (неокејнзијанска или неокласична), исто така го истакнуваат големото значење на институциите за економскиот просперитет. Еден од најголемите американски економисти, претставник на т.н. буџетски монетаризам, Алан Мелцер, посебно истакнува дека *владеењето на правото и добрите и силни институции* ги осигуруваат клучните елементи за економски просперитет: прифаќање на законот, фискална дисциплина, отвореност за тргување и приватна сопственост. (Meltzer 2003). Значењето на владеењето на правото за квалитетот на институциите и за динамиката на економскиот раст посебно е истакнато и во многу други студии (Meon and Weill, 2017; Vijayaraghavan and Ward, 2001)

Нобеловецот Стиглиц, исто така, им придава големо значење на институциите за економскиот развој. Притоа, тој потсетува дека во „старомодните“ учебници по економија кога се зборува за пазарните економии се потенцира дека постојат „... три суштински нејзини составни компоненти: цени, приватна сопственост и профит. Заедно со конкуренцијата, тие испорачуваат поттици, го координираат донесувањето на економски одлуки, осигуруваат дека фирмите го произведуваат, по најниски можни цени, она што индивидуите го сакаат. Исто така, одамна е препознаено значењето на *институциите*.“ (Stiglitz, 2018, p. 230-231). Во истиот труд, Стиглиц напоменува дека, кога се во прашање институциите, најзначајна е правната и регулаторната рамка, која обезбедува извршување на договорите и разрешување на комерцијалните спорови, исплаќање на долговите на доверителите, банкрот на неуспешните фирми, одржување на конкуренцијата, сигурност на штедните влогови итн. Поновите истражувања во оваа област, вклучувајќи тука и бројни емпириски истражувања, недвосмислено потврдуваат дека постои изразито позитивна корелација меѓу добрите институции и долгорочниот економски раст. Ова тврдење, Роберт Баро го тестира на примерот на 98 земји. (Barro 1991). Кауфман, Крај и Заидо-Лобатон, во една опсежна студија изведена на примерот на 150 земји, исто така, даваат емпириски докази за постоење на позитивна врска меѓу институциите и економскиот раст. (Kauffman, Kraay, Zoido-Lobaton 1999).

Сепак, хипотезата за институциите како многу значаен фактор со помош на кој можат да се објаснат разликите во достигнатиот степен на економската развиеност, особено доби во значење со појавата на Новата институционална економија – НИЕ.² Тврдењето дека „институциите се важни“, како што и претходно напоменавме, е стара интелектуална идеја. Иако предмет на истражување на новата институционална економија се *економските и*

² Најзначајните претставници на новата институционална економија се проминентни автори, добитници на Нобеловата награда за економија: Даглас Норт, лауреат за 1993 година, Роналд Коуз, лауреат за 1991 година, Оливер Вилјамсон, лауреат за 2009 кои, фактички, влегуваат во редот на основоположниците на НИЕ. Во литературата од оваа област, како претставници на НИЕ се споменуваат и нобеловците Џејмс Бјукенен (лидер на школата за јавен избор и лауреат за 1986 година), како и Еленор Остром, лауреат за 2009 година – Нобеловата награда за економија ја делеше со Оливер Вилјамсон). (Види: Richter 2005; Ménard and Shirley 2025). Претставници на оваа школа се и група релативно помлади економисти, Дарон Ачемоглу, Сајмон Џонсон и Џејмс Робинсон, тројцата добитници на Нобеловата награда за економија за 2024 година за придонеси во испитувањето на врските меѓу институциите и просперитетот (економскиот раст и развој).

политичките институции, во рамките на вака дефинираниот научен интерес на новите институционалисти можат да се „лоцираат“ бројни подрачја: трансакциски трошоци, сопственички права, договори, економска анализа на правото, конституционална економија, јавен избор, принципал-агент проблем и сл.

Даглас Норт, еден од пионерите на НИЕ, тврди дека факторите за кои се смета дека се главни детерминанти на растот (акумулацијата на капиталот, образованието, иновациите, економиите од обем и сл.) не се причини за растот, туку дека тие самите се раст, односно еден вид манифестација на растот (North and Thomas, 1973). Фактички, Норт тврди дека добрите институции, т.е. воспоставувањето на ефикасни институционални аранжмани кои ги поттикнуваат иновациите, економиите од обем и го осигуруваат доброто функционирање на пазарите, се фундаментална причина за економскиот раст. (Menard and Mary, 2011). Новата институционална економија којашто денес се јавува како еден вид алтернатива на доминантните макроекономски школи добива се поголем број приврзаници. Ачемоглу и Робинсон, хипотезата за фундаменталното значење на институциите за економскиот просперитет ја конфронтираат со други пристапи кои настојуваат да ги објаснат причините за големите диспаритети во степенот на економската развиеност меѓу земјите: со хипотезата за географијата, хипотезата за културата и хипотезата за незнаењето. “*Хипотезата за географијата*, којашто има бројни следбеници и во популарната имагинација и во академските кругови, подржува дека географијата, климата и екологијата на општеството влијаат и врз технологијата и врз поттиците на неговите жители. Таа ги потенцира силите на природата како примарен фактор за сиромаштијата на луѓето.” (Acemoglu 2003, p. 27). Оваа хипотеза ја застапува и познатиот економист Џефри Сакс. Сакс, оградувајќи се дека се застапува за географски детерминизам, тврди дека географијата (местоположбата на земјата, излезот на море, пристапот до големи и пловни реки, климата, болестите поврзани со климата итн.) може да имаат силно влијание врз формирањето и расположливоста на физичкиот и човечкиот капитал, врз меѓународната трговија и интеграцијата на земјите и регионите во светските текови, а со тоа и врз економскиот раст во целина. (Sachs, J. 2003.) Постои и *хипотеза за културата* како клучен фактор за економскиот просперитет. Нејзината појава се поврзува со славниот германски социолог Макс Вебер кој тврдел дека протестанската реформација и протестанската етика имале силно влијание врз економскиот просперитет на модерните општества на Западна Европа. Но нејзината модерна верзија не се потпира толку на значењето на религијата, туку во прв ред на значењето на културата, верувањата, вредностите и работната етика. (Acemoglu & Robinson 2013.). Истите автори зборуваат и за постоење на *хипотеза на незнаење* (the ignorance hypothesis) која настојува да објасни зошто некои земји се богати, а други сиромашни, поаѓајќи од тврдењето дека економијата е наука за изборот во услови на ограничени, ретки ресурси кои можат алтернативно да се употребуваат. Сиромашните земји, односно нивните економисти, нивните креатори на политиките и нивните лидери прават сериозни грешки при тој избор и редовно се соочуваат со пазарен неуспех од кој тешко се ослободуваат. Меѓутоа, Ачемоглу и Робинсон сметаат дека трите споменати хипотези (географијата, културата и незнаењето) се „теории коишто не функционираат“ (Acemoglu & Robinson 2013, pp. 45), односно дека тие не можат да ги објаснат големите разлики во степенот на економската развиеност меѓу земјите.

3.2. Дефинирање на институциите – институции и организации

Постојат различни пристапи при *дефинирањето* на самиот термин институции. (Edison 2003). Даглас Норт институциите ги дефинира како формални и неформални правила за управување со меѓучовечките односи, односно како севкупност на норми со кои се регулираат меѓучовечките односи. “Институциите се правила на игра во општеството или, поформално, измислени правила од страна на луѓето кои ги обликуваат меѓучовечките односи“ (North, 1990, p. 3). Според Норт, институциите и нивниот развој, на долг рок, активно влијаат врз економските перформанси на општествата.

Според Еленор Остром, „Терминот ‘институции‘ се употребува за да означи многу различни видови на ентитети, вклучувајќи ги организациските, како и правилата, нормите и стратегиите користени во структурата на образците на интеракција во рамаките или низ организациите (Ostrom 2025, p. 78). Значаен дел од дефинициите за институциите нив ги поврзуваат со степенот на заштита на сопственичките права, степенот на владеење на правото и степенот на распространетост на корупцијата.

Норт прави јасна разлика меѓу *институциите* и *организациските*. Додека институциите упатуваат на формални и неформални правила на игра и норми, со обврзувачки (спроведувачки) карактеристики, со кои се регулираат меѓучовечките односи, организациите ги сочинуваат групи на индивидуи кои споделуваат заеднички цели. Организациите можат да бидат економски (фирми, синдикати, кооперативи итн), политички (политички партии, регулаторни тела и сл.), образовни (универзитети, школи, тренинг центри и сл). Според Норт, *ако институциите се правила на игра во општеството, организациските се играчите*. „ ... Непосредната цел на организациите може да биде максимизација на профитот (за фирми) или унапредување на можностите за реизбор (за политичките партии), но крајна цел е преживувањето бидејќи сите организации живеат во свет на недостиг (на ограничени, ретки ресурси – Т. Ф.), и оттука, во услови на конкуренција.“ (North 2025, p. 27).

Меѓутоа, во практиката, студентите, и истражувачите, често, се соочуваат со проблемот на јасно разграничување на институциите и организациите. Во врска со тоа Еленор Остром ќе истакне: „Еден од најтешките проблеми што треба да се совлада при изучувањето на институциите е како тие да се дефинираат и препознаат. Бидејќи институциите се фундаментално споделени концепти, тие постојат во мозокот на учесниците, попрво како споделени имплицитни знаења отколку како експлицитни знаења во писмена форма. Еден од проблемите со кои се соочуваат научниците и службениците е да се научи како да се препознае постоењето на институциите во стварноста.“ (Ostrom 2025, p. 79). Уште попластично кажано, тоа значи дека „ Додека зградите во кои се сместени организациските ентитети се лесно видливи, институциите, самите по себе, често, се невидливи.“ (Ostrom 2025, p. 77). Понатаму Остром, објаснува дека конфузиите во врска со разграничувањето на поимите институции и организации произлегуваат поради тоа што дел од научниците што ја истражуваат оваа проблематика го употребуваат терминот институции за да означат организациски ентитети, а дел од нив за да означат правила на игра и норми со кои се регулираат меѓучовечките односи. „Постои голема конфузија меѓу научниците кои го користат терминот (институции – Т. Ф.) за да означат еден организациски ентитет каков што е Конгрес на САД, бизнис-фирма, политичка партија, фамилија и научниците кои го користат терминот за да означат прифатени правила, норми

и стратегии усвоени од поединци кои работат во или низ организациската структура (Ostrom 2025, p. 79). Инаку, самата Острим го претпочитува терминот институции според дефиницијата на Норт. Според нашето мислење, за тешкотиите при разграничувањето на институциите од организациите, придонесува и фактот што самите организациите, како „играчи во процесот“, не само што се задолжени да ги почитуваат и спроведуваат правилата на игра и нормите на однесување, туку и, низ нивното практично дејствување, понатаму ги збогатуваат и ги конкретизираат општите правила и норми на однесување, со што, барем навидум, се бриши границата меѓу институциите и организациите.

За подобро разграничување на поимите институции и организации треба да се има предвид дека институциите имаат поширока функција, дека тие се универзални, дека воспоставуваат правила, норми на однесување, општествени структури кои го управуваат однесувањето во различни општествени домени, области, т.е. дека претставуваат рамка за работење и дејствување на самите организации. Генерално институциите опстојуваат долго и постојат низ генерации. Тие се поотпорни, поперзистентни на промени. Горниве согледувања потврдуваат дека постојат институции и на нив соодветни организации. На пример, законот е институција, а судот организација, системот на сопственички права е институција, а ссудивите кои ги штитат сопственичките права се организации, образованието е институција, а училиштата (на сите нивоа) се организации, транспортот е институција, а железницата е организација итн. Се разбира дека во практиката се значајни и институциите и на нив соодветните организации, бидејќи институциите ги одредуваат правилата на игра и на однесување на учесниците, т.е. на организациите. Оттука, кога зборуваме за ефикасни институции, не мислиме само на добро формулирани и осмислени напишани и непипшани правила и норми, туку и на ефикасни организации кои дејствуваат во согласност со формалните и неформалните правила и норми.

3.3. Опфат на институциите

При дефинирањето и елаборацијата на институциите важно е да се прави разлика меѓу *формални и неформални институции*. Формалните институции претставуваат напишани правила за регулација на меѓучовечките односи и тие опфаќаат уставни закони, регулативи кои се однесуваат на политиката, владата, финансиите и сл. Неформалните институции, пак, уптуваат на непипшани кодекси на однесување, норми на однесување, обичаи, традиции, морални вредности и сл. Клучен критериум за разграничување на формалните од неформалните институции е местото на државата и на правниот систем во нивното спроведување. Имено, спроведувањето на формалните институции (правилата на игра и ограничувањата) се врши со помош на државната принуда, во рамки на правните системи на земјите, т.е. со помош на судовите. Во литературата од областа на институционалната економија редовно се истакнува дека неформалните институции не се помалку значајни од формалните. Напротив, законите, во практиката на одделни земји, често не се почитуваат, што е помалку случај со неформалните институции, поврзани со обичаите, традицијата, моралните вредности и слично.

За економскиот просперитет на земјите се важни и *економските и политичките институции*. Ачемоглу, Робинсон и Џонсон, сметаат дека најзначајни економски институции за просперитетот (економскиот раст и развој) се сопственичките права, правилата за нивно спроведување и пазарите и правилата за нивна организација. Најзначајни политички институции за економскиот просперитет се обликот на политичката

власт (демократија наспроти диктатура или автократија) и формите на ограничувања на моќта на политичките и економските елити. Понатаму, нобеловците ги изделуваат економските и политичките институции на **добри (инклузивни)** и **лоши (екстрактивни)**. Добрите и инклузивни економски институции осигуруваат добра заштита на сопственичките права, ефикасно извршување на договорите, креираат поттици за образование, штедење, инвестирање и претприемничко однесување. Тие го охрабруваат вклучувањето на широките маси во економската активност и преку механизмот на пазарот го искористуваат талентот на индивидуите, обезбедуваат квалитетни јавни услуги и сл. Добри и инклузивни политички институции се оние кои овозможуваат мнозинството на популацијата да учествува во управувањето, владеењето со општеството, да партиципираат во политичкото одлучување, да ги штитат интересите на широката популација, да го контролираат однесувањето на политичарите, да спречуваат екстракција на доходот и богатството од широки сегменти на популацијата, од страна на економските и политичките елити. Така, „Секое општество функционира со сет на економски и политички правила креирани и спроведувани од државата и колективно од граѓаните. Економските институции ги обликуваат економските поттици: поттиците да се биде образован, да се штеди и инвестира, да се иновира и да се усвојуваат нови технологии и така натаму. Политичкиот процес детерминира под какви економски институции живеат луѓето, а политичките институции детерминираат како се одвива самиот процес.“ (Acemoglu & Robinson 2013, p.42). Според претставниците на НИЕ многу е важно и како е распределена моќта меѓу одделните групи во општеството – дали одделни групи дејствуваат во правец на заштита на општиот интерес или пак ги спречуваат другите да дејствуваат во тој правец. Од овие истражувања произлегува заклучокот дека добрите и ексклузивни економски и политички институции осигуруваат економски просперитет и обратно, лошите и екстрактивни економски и политички институции условуваат економска стагнација и назадување.

Кога е во прашање опфатот на институциите, треба да се има предвид фактот дека за економскиот раст и за економскиот развој посебно се значајни четири типа институции (Rodrik and Subramanian 2003):

- *институции одговорни за самото креирање, создавање на пазарна економија (market – creating institutions)* – овде, во прв ред, станува збор за институциите кои се поврзани со правилата за дефинирање и заштита на сопственичките права и со извршувањето на договорите. Авторите овде, мислат на судскиот систем и неговите соодветни организации – судовите. Добрата заштита на сопственичките права, владеењето на правото, ефикасното извршување на договорите и пошироко доброто владеење, се клучни за воспоставување на функционирачка пазарна економија, затоа што влијаат врз поттиците на луѓето за инвестирање во машини, технологија, образование, претприемничко однесување и сл. Колку се значајни овие институции се гледа и од фактот што Новата институционална економија понекогаш се насловува и како економска теорија на сопственичките права.;
- *институции одговорни за регулацијата (владината регулација – Т. Ф.), т.е. (market regulating institutions)* – овде спаѓаат институциите за државна, владина регулација (и економска и општествена) на домените на пазарен неуспех (постоење на монополи, негативни и позитивни екстерналии, асиметрични информации и сл.). Регулацијата на пазарот им е препуштена на регулаторните агенции во областа на енергетиката, телекомуникациите, транспортот, животната средина, финансиските услуги и сл.

- *институции одговорни за стабилизација на пазарот (market -stabilizing institutions)* – овие институции се одговорни за одржување на макроекономската стабилност, односно за одржување на висока ценовна стабилност (ниска инфлација), елиминирање на цикличните движења (инфлаторните и рецесионите движења) и способност на системот за превенција и справување со финансиските кризи. Овој тип на регулација им е препуштена на централните банки и на буџетот и фискалните правила.
- *институции одговорни за легитимитетот на пазарот (market – legitimizing institutions)* – овие институции се одговорни за социјалната заштита и социјалното осигурување на граѓаните, за ублажување на неправедната распределба на доходот, и за релативизирање на социјалните конфликти. Овде се вклучуваат пензискиот систем, шемите за помош во случај на невработеност и сл.

3.4. За примарното значење на институциите за економскиот раст – трансмисиониот механизам преку кој институциите го испорачуваат своето дејство врз економскиот просперитет

Претставниците на новата институционална економија, посебно Даглас Норт и нобеловците Дарон Ачемоглу, Сајмон Џонсон и Џејмс Робинсон (добитници на Нобеловата награда за економија за 2004 година за нивниот придонес во истражувањето на комплексните врски меѓу *институциите и просперитетот*), даваат бројни и релевантни аргументи кои упатуваат на големото значење на институциите, нивниот квалитет, нивниот кредибилитет и нивната ефикасност за динамиката и квалитетот на економскиот раст и развој. Овие аргументи фактички упатуваат на трансмисиониот механизам преку кој институциите имаат силно влијание врз економскиот просперитет.

Хипотезата за фундаментално значење на институциите за економскиот раст, Даглас Норт ја тестираше и објаснуваше на случајот на САД, во текот на XIX век, и докажа дека напредокот во сферата на аграрната политика, банкарството, транспортот и во други дејности во оваа земја може да се објасни со добрите институционални аранжмани. Тој, исто така докажа дека најзначаен предуслов за брзиот економски раст на Англија и Холандија, во периодот од средниот век па сè до XVIII век, беше добрата заштита на индивидуалните сопственички права кои креира силни економски поттици за динамизирање на економскиот развој. Наспроти ваквата ситуација во САД, Англија и Холандија, отсуството на институционални иновации, според Норт, е главна причина за долгорочната стагнација на Шпанија во истиот период. (nobelprize.org/prizes/economic-science/1993/press-release). Понатаму, треба да се одбележи дек во соопштението за печатот за Нобеловата награда за економија за 1993 година посебно се истакнува заслугата на Норт за укажувањето дека неокласичните теории на растот имаат проблеми поопсежно да ги идентификуваат изворите на растот и дека, во овој контекст, комбинацијата на истражувањата на Норт за значењето на институциите за економскиот раст и на неокласичните теории за економскиот раст отвориле процес за определено реобмислување на поставките на модерната макроекономска теорија за причините за растот во глобални рамки.

Според Ачемоглу и Робинсон, како што споменав и претходно, економските и политичките институции се фундаментални за динамиката на растот бидејќи:

- влијаат врз поттиците на економските субјекти за инвестирање во машини, човечки капитал и технологии;
- ги охрабруваат иновациите;
- го помагаат алоцирањето на ресурсите кон точките на нивната најпродуктивна употреба;
- покрај врз големината на аутпутот, институциите влијаат и врз распределбата на доходот, поради што е неопходно широките слоеви од популацијата да се заштитат од моќните групи (политичките и бизнис-елитите) кои настојуваат да го експропираат доходот и да ги присвојуваат инвестициите на други луѓе. (Види пошироко: Acemoglu, 2003; Acemoglu and Robinson, 2008; Acemoglu & Robinson 2013).

Ачемоглу и Робинсон даваат силна аргументација (илустрирана со природни експерименти) за примарноста на институциите за динамизирањето на растот, наспроти хипотезата за географијата, односно за географскиот детерминизам. Првиот аргумент е поврзан со искуствата од периодот на колонизацијата и тој се покажува како еден вид природен експеримент. Имено, Европјаните во периодот на колонијализацијата (по XV век) применувале различни колонизаторски стратегии, придружени и со различни институции во различните колонии. Во колониите со исклучително изобилни природни богатства Европјаните ги задржувале тн. „ексклузивно екстрактивни институции“ или воведувале ист таков вид институции доколку тие не постоеле – таков бил случајот со Конго, понатаму случајот со робовските плантажи на Карибите, случајот на задржување на типично трудоинтензивни системи на работење во рудниците во Централна Америка и сл. Овој тип на институции ниту ги заштитувале сопственичките права, ниту пак ја ограничувале моќта на елитите, но на европските конолизатори им давале одврзани раце да ги екстрактираат и присвојуваат нивните природни богатства. Ова покажува зошто овие земји и денес имаат слаби институции и низок доход по глава на жител. Сосема поинаква била колонијализаторската стратегија во слабо населените простори на Австралија, Канада, Нов Зеланд и САД. Во овие земји, Европјаните едноставно ги пренесувале и имплементирале европските типови на институции кои уште на самиот почеток ги штителе сопственичките права, ги поттикнувале инвестициите и ја ограничувале моќта на елитите. Овие земји денес се богати и располагаат со висок доход по глава на жител. Вториот аргумент е поврзан со феноменот на движење на богатството во спротивен, во обратен правец (Reversal of fortune). Имено, додека на почетокот на 16 век општествата на Мугхалс во Индија, на Инките во Јужна Америка и др., биле најбогати на светот, денес тие се сиромашни земји. Обратно, во XVI век, Австралија, Северна Америка и Нов Зеланд биле сиромашни земји, а денес се земји со висок доход. Се разбира, ова е добро аргументиран доказ дека за просперитетот се значајни институциите, а не географијата – бидејќи ваквиот ефект не би се случил доколку географијата е примарен фактор кој го одредува богатството на нациите.

Примарното значење на институциите за просперитетот, наспроти значењето на географијата, лауреатите уште попласично го илустрираат и со примерот на поделениот град Негалес - еден дел од градот (Негалес – Аризона) е ситуиран во САД, а другио дел (Негалес – Сенора) во Мексико. Во делот од градот во САД постојат добри институции, владеење на правото, демократија и слободни избори, поради што луѓето се релативно добро ситуирани, водат бизниси без ризици поврзани со заштитата на сопственичките права, а младите се образуваат и стекнуваат дипломи и сл. Сосема обратна е состојбата во мексиканскиот дел на градот каде што постојат слаби институции, организиран криминал, коруптирни политичари, поради што економската перформанса и животниот стандард се на многу понисоко рамниште. Синтетички гледано Негалес Аризона има трипати повисок

доход по глава жител од Ногалес Сенора. Овде е битно да се констатира дека поделениот град има исти географски карактеристики, иста клима и сл., но очевидно, разликата ја прават институциите. „Резонот зошто Ногалес, Аризона, е побогат од Ногалес, Сорона, е едноставен; тоа е поради многу различните институции на двете страни од границите, кои креираат многу различни поттици за жителите на Ногалес, Аризона, наспроти Ногалес, Сонора. САД се исто така далеку побогати денес отколку било кога Мексико или Перу, поради начинот на кој економските и политичките институции ги обликуваат поттиците за бизнис, индивидуите и политичарите.“ (Acemoglu & Robinson 2013, pp 42.). Во соопштението на Шведската кралска академија на науките се нагласува дека, врз основа на ваквите истражувања, Ачемоглу и Робинсон, во еден труд од 2008 година, заклучуваат дека институциите претставуваат “ ... фундаментална причина за разликите во економскиот раст и развој помеѓу земјите и дека е можно да се развие кохерентна рамка за разбирање зошто и како институциите се разликуваат меѓу земјите, и како тие се менуваат.(Royal Swedish Academy of Sciences, 2024)

И примерот на поделената Кореја (Северна и Јужна), при што Северна Кореја ја укина приватната сопственост, воспостави социјалистички модел со централно планирање (командна економија) и диктаторски политички систем, додека Јужна Кореја изгради пазарна економија, пазарни институции и демократски политички систем, одлично ја илустрира моќта на добрите и инклузивни институции да креираат економски просперитет. Јужна Кореја, педесеттина години по поделбата на земјата, односно во периодот 1950-2000 година, оствари просечна годишна стапка на раст од близу 6%, а Северна Кореја од само 0,7%. Веќе во 2000 година, Јужна Кореја имаше околу 15 пати повисок доход од Северна Кореја. Вечерната сателитска снимка на двете Кореји на симболичен начин ги илустрира разликите во економската развиеност меѓу двете земји.



Извор: Cowen, T., Tabarrok, A. *Development Economics: The Importance of Institutions*, educational video, Marginal Revolution University.

3.5. Како еволуираат и се менуваат институциите - за инкременталноста на институционалните промени

Еден од пионерите на НИЕ, нобеловецот Даглас Норд значајно внимание обрнува на факторите кои детерминираат промени на институциите и на економските перформанси на општеството. Во овој контекст тој посебно ја елаборира и интеракцијата меѓу *економските промени и промените на институциите*. Економиите оперираат со ретки, ограничени ресурси и во конкурентски услови. Притоа, конкуренцијата ги принудува организациите, вклучувајќи ги тука и бизнис-организациите, постојано да инвестираат во нови знаења и вештини за да можат да опстанат, да преживеат. Ако конкуренцијата е пригушена, тогаш се послаби и поттиците за инвестирање во нови знаења и вештини и за институционални промени. Од друга страна, институционалната рамка, институционалната матрица, обезбедува структура на поттици кои понатаму диктираат каков вид на знаења и вештини се неопходни за добро функционирање на економијата, а со тоа и какви ќе бидат економските промени и пошироко перформансите на економиите.

Она што Норт го истакнува, би рекле, како *differentia specifica* на институционалните промени, е нивната инкременталност, бавност, постепеност, промени чекор по чекор низ времето. Од испитувањата на Норт, но и на други претставници на НИЕ, може да се заклучи дека бројни фактори условуваат инкременталноста на институционалните промени, од кои, според моето мислење, два се посебно значајни: Првиот е *неизвесноста што ги следи институционалните промени*, а вториот е *конфликтот на интереси меѓу одделни групи во општеството*. Во продолжение, накратко, ќе го елаборирам значењето на двата фактора.

Институционалните промени се одвиваат во услови на *силна неизвесност*, а неизвесноста, како што своевременно тврдеа Најт и Кејнз, не може да се предвиди со никакви математички модели.³ „Оваа неизвесност опстојува поради тоа што ‘човековиот пејсаж’ во кој луѓето меѓусебно дејствуваат подлежи на промени – промени во дел поттикнати од фактори врз кои човекот не може да влијае (на пример, климатски промени, природни катастрофи), но примарно од самото човечко дејствување.“ (North 2025, p. 29). Но луѓето можат да ја редуцираат неизвесноста, доколку, како што истакнува Норт, ја конвертираат во ризик, со учење. Учењето влијае врз перцепциите на луѓето и врз нивниот систем на верување, врз нивните идеи и избори. Притоа, „Доминантниот систем на верување – оној на политичките и економските претприемачи кои се во позиција да креираат политики – продуцира низ времето елабориран систем на формални институции и неформални норми, кои ги детерминираат економско-политичките перформанси.“ (North 2025, p. 30). Но процесот нужно е проследен со ограничувања и поприма карактеристика на инкременталност, детерминиран од настојувањето на политичарите и на претприемачите да продуцираат нови или изменети институции со кои ќе ги подобрат своите позиции во општеството. Ова може да резултира со изменети перцепции за реалноста и со нови напори на претприемачите да ја подобрат својата конкурентска позиција, т.е. на политичарите да изберат алтернативна институционална матрица. Оттука, *промените се континуирани, тие никогаш не завршуваат*. Норт со право смета дека токму *системот на верување*, кој

³ Најт и Кејнз прават јасна разлика меѓу неизвесноста и ризикот. Притоа „... ризикот се означува како мерлив и сигурен, додека ниедна од овие две карактеристики не се однесува на неизвесноста. Ризикот би се карактеризирал со ситуација чијашто веројатност е објективно позната и целосно квантифицирана. Спротивно, автентичната неизвесност е непредвидлива и ненеквантифибилна и се појавува врз случајноста од ‘ ветувачките изненадувања ‘ и новости. (Snowdon, vane, Winarczyk 1007, p. 407).

еволуира и се развива низ процесот на учење, *лежи во срцето на институционалните и економските промени*, бидејќи тој, како што произлегува и од претходниот цитат, овозможува да се воспостави „... структура на правила, норми, конвенции и верувања отелотворени во уставни, сопственички права, неформални ограничувања ...“ (North 2025, p. 31), кои имаат силно влијание врз економскиот просперитет на земјите. Економската историја е полна со примери кои го потврдуваат кумулираното знаење како вонредно значаен фактор за благосостојбата на луѓето. Но Норт потсетува дека во историјата има и примери кои покажуваат дека постојат погрешни идеи, верувања и избори кои резултирале со економска стагнација, назадување, глад и страдање на луѓето.

Очевидно гледиштата на Даглас Норд за интеракцијата меѓу економските и институционалните промени се вонредно комплексни, сложени и тие, според нашето мислење, треба да се истражуваат со посебна сосредоточеност врз следниве релации:

- конкуренцијата ги принудува економските субјекти перманентно да инвестираат во нови знаења, умеења и вештини. Овие инвестиции (фактички во човечки капитал и технологија) предизвикуваат економски промени;
- економските промени детерминираат и институционални промени;
- во срцето на институционалните промени лежи системот на учење;
- системот на учење има силно влијание врз верувањата и преференциите на луѓето и врз начинот на кои тие ја перципираат реалноста;
- системот на верување има силно дејство врз креирањето на институционалните матрици, т.е. на ... „структурата на правила, норми, конвенции и верувања отелотворени во уставни, сопственички права, неформални ограничувања ...“ (North 2025, p. 31).
- институционалната матрица, рамка, преку структурата на поттици, повратно влијае врз системот на знаења и вештини и врз економскиот просперитет;
- инкременталноста е битна карактеристика на институционалните промени и е детерминирана од неизвесноста што ги следи институционалните промени и од конфликтот на интереси меѓу одделните групи во општеството.
- иако бавни, институционалните и економските промени се вечни, бидејќи претприемачите секогаш настојуваат да ја подобрат својата конкурентска позиција, а политичарите да изберат алтернативна институционална матрица којашто повеќе ќе им одговара на нивните интереси.

За вториот фактор кој детерминира бавна промена на институциите (конфликтот на интереси меѓу одделни групи во општеството) одлична елаборација нудат и Ачемоглу и Робинсон. Тие истакнуваат дека институциите имаат големо влијание врз распределбата на доходот, не само помеѓу индивидуите туку и помеѓу различни социјални групи во општеството. Индивидуите и социјалните групи кои стекнале привилегирани позиции во распределбата на доходот нема лесно да дозволат промена на постојните институции. Да претпоставиме дека во една земја подолг период е на власт политичка партија и политичка елита со слаб демократски капацитет и дека таа успеала комплетно да ги партизира институциите. Додека е на власт, таа има и *de jure* и *de facto* политичка моќ и спречува реформи на институциите. Ако партијата, во некои од наредните изборни циклуси, ги изгуби изборите, таа *de jure* ја изгубила политичката моќ. Но, тоа не мора да значи дека таа ја изгубила и својата *de facto* политичка моќ. Напротив, ако за време на владеењето се

создала економски силна елита, којашто дел од своето богатство го стекнала на нелегален начин, или можеби во симбиоза со политичките елити, нејзината *de facto* политичка моќ постои и понатаму и може да претставува сериозна пречка за спроведување на радикални институционални реформи. Оттука, лауреатите изведуваат логичен заклучок според кој поврзаноста на институциите со економскиот раст и развој и со распределбата на плодовите од растот и на економската моќ, креира “*централен механизам на перзистентност*“ (Acemoglu and Robinson, 2008), што објаснува зошто институциите (и економските и политичките) бавно се менуваат.

Додека Норт посебно ги елаборира интеракциите меѓу економските и институционалните промени, Ачемоглу и Робинсон посебно ги елаборираат и илустрираат со конкретни примери *интеракциите меѓу економските и политичките институции*. Според Ачемоглу и Робинсон, додека економските институции определуваат дали земјата ќе биде сиромашна или просперитетна, политичарите и политичките институции детерминираат со какви институции ќе располага една економија. „ На крајот добрите економски институции на САД се резултат на политичките институции кои постепено се појавуваа по 1619 година“. (Acemoglu & Robinson 2013, p. 43), што упатува на констатацијата дека постои нагласена интеракција меѓу политичките и економските институции. Фактот дека добрите и инклузивни економски и политички институции условуваат економскиот просперитет, односно дека лошите и екстрактивни институции детерминираат економска стагнација, авторите го илустрираат со примерот на Бил Гејтс во САД и на Карлос Слим во Мексико. Бил Гејтс е човек со талент, виспреен претприемач и легендарна личност во доменот на информациските технологии. Тој го оствари својот претприемнички сон благодарение на постоењето на добри економски и политички институции во САД – добар школски систем, лесно отворање на нови фирми, постоење на различни форми на финансирање на новите фирми, релативно лесен пристап до финансии за развој на фирмите, пазар на труд кој им овозможува на фирмите да вработат квалитетни и способни кадри итн. Ова покажува зошто претприемачите на САД имаат доверба во институциите. Тие знаат дека поволната институционална рамка може да им овозможи успешна реализација на нивните проекти. „Конечно, политичките институции (во САД – Т. Ф.) обезбедуваат стабилност и континуитет. Со еден збор, тие даваат сигурност дека не постои ризик диктатори да ја преземат моќта и да ги променат правилата на играта, експроприрајќи го нивното богатствобидејќи политичката моќ е истовремено и ограничена и доволно широко дистрибуирана ...“ (Acemoglu & Robinson 2013, p. 43).

Како економските и политичките институции на САД ја контролираат и ограничуваат моќта на економските и политички институции повторно може да се илустрира со примерот на Бил Гејтс и неговиот Мајкрософт. Владата на САД во 1990 – тите години, врз основа на антимонополистичката регулатива (Шермановиот акт), ја обвини познатата компанија за компјутерски софтвери Мајкрософт на Бил Гејтс дека со интегрирање на нејзините интернет технологии со оперативниот систем Windows, односно нивно продавање во пакет, на недозволен начин ја зголемува нејзината пазарна моќ и манифестира монополистичко однесување (злоупотреба на монополистичката позиција), спротивно на антимонополистичката регулатива. Судието траеше долги години и постапката заврши во 2002 година со компромисно решение – Мајкрософт прифати определени рестрикции во бизнис практиката, а Владата прифати дека интернет технологиите можат да станат дел од Виндоус оперативниот систем. (види пошироко: Фити и др. 2023). Тоа покажува дека американските институции ја ограничуваат економската и политичката моќ и на

најпознатите и најбогати претприемачи.. За разлика од случајот со Бил Гејтс, слабите економски и политички институции на Мексико му овозможуваат на Карлос Смит, благодарение на неговите блиски и пријателски односи со политичките елити, преку коруптивно однесување, да издејствува воведување на бариери за влез во телекомуникацискиот систем на Мексико, да се стекне со монополистичка позиција на пазарот и преку злоупотреба на монополот да кумулира огромно богатство (се разбира на штета на корисниците на телекомуникациските услуги – граѓаните и бизнисите). Овој пример, исто така, покажува зошто е тешко да се менуваат еднаш воспоставените институции и зошто во неразвиениот земји сиромаштијата долго опстојува.

3.6. Владеење на правото и квалитетот на институциите

Горните елаборации кои упатуваат на постоење на изразито позитивна корелација помеѓу владеењето на правото и квалитетот и ефикасноста на институциите и динамиката на економскиот раст, може да се сумираат на следниов начин:

Прво, владеењето на правото е клучен критериум за мерење на квалитетот на институциите. Упатувајќи на понови емпириски анализи кои се занимаваат со мерење на квалитетот на институциите, Едисон вели дека обично се потенцираат три значајни индикатори: *прво*, квалитетот на управување, вклучувајќи ги тука степенот на корупција, политичките права, ефикасноста на јавниот сектор и квалитетот на владината регулација; *второ*, степенот на правната заштита на приватната сопственост и *трето*, лимитите и ограничувањата на политичките елити. (Edison, 2003). Поконкретно говорејќи, според методологијата на Светската банка (види: World Bank, 2010) квалитетот на институциите се мери со т.н. Worldwide Governance Indicators (WGI), кој се добива со интегрирање на неколку значајни поиндикатори поврзани со институциите. а) *гласање и одговорност* - поиндикатор кој покажува во која мера во земјата се овозможени слободни избори, избори без политички притисоци и во која мера е осигурана слободата на говорот и на медиумите; б) *политичка стабилност и отсуство на насилство*; в) *владина ефективност* која го мери квалитетот и кредибилитетот на владините услуги и политики; г) *квалитетот на регулаторниот систем* кој упатува на способноста на владината регулација (економска и општествена) да ги ублажува т.н. домени на пазарен неуспех; д) **владеењето на правото**, коешто упатува на довербата што ја имаат субјектите во правниот систем, во заштитата на сопственичките права, т.е. во квалитетот и ефикасноста на судскиот систем; е) контрола на корупцијата, во сите нејзини форми, т.е. облици на манифестирање, која го мери степенот на злоупотреба на јавната моќ за остварување на лични и партиски интереси. (worldbank.org/data-worldwide- governance indicators, 1996 -2015).

Второ, како што претходно истакнавме, Ачемоглу посебно го истакнува значењето на владеењето на правото и судскиот систем за добрата заштита на сопственичките права и за охрабрување на инвестициите во машини, човечки капитал и технологии, за оневозможување на моќните политички елити да го експропираат доходот и да ги присвојуваат инвестициите на другите луѓе и за осигурување на еднакви можности на луѓето да инвестираат во човечкиот капитал и активно да партиципираат во развојниот процес на земјите.

Трето, корупцијата е голем проблем за многу земји во светот, а нејзиното спречување е во најдиректна врска со владеењето на правото. Каналите преку кои корупцијата ги испорачува негативните ефекти врз динамиката на економскиот раст се

бројни и, во основа, добро елаборирани во економската литература. Најсинтетички гледано: корупцијата (преку подмитување на високи владини функционери, јавни службеници, регулатори и практика на т.н. rent-seeking – барање рента и сл.), ги зголемува трошоците на инвестирање и воопшто трошоците на работење на фирмите и ги дестимулира продуктивните инвестиции – во машини, технологија, човечки капитал; стимулира неефикасност во економијата, бидејќи фирмите кои преку коруптивна практика лесно добиваат големи тендери, т.е. јавни набавки, воопшто не се фокусирани врз зголемување на квалитетот во работењето и врз рационално користење на ресурсите; го дестимулира инвестирањето на странски и на домашни фирми со висока репутација; ги намалува приливите во буџетот на земјата (преку евазија, преценување на вредноста на тендерите и сл.)

Четврто, владеењето на правото е извонредно значајно за реформа на институциите, т.е. за креирање на силни, ефикасни и кредибилни институции. Имено, познато е дека институциите бавно и тешко се менуваат т.е. процесот на подигнување на квалитетот на институциите бара време и радикални политички реформи. Поврзаноста на институциите со распределбата на доходот и настојувањето на економските и политичките елити да ја задржат привилигираната позиција во распределбата на доходот, како што претходно напоменавме, креира “централен механизам на перзистентност “ кој објаснува зошто институциите тешко и бавно се реформираат.

Петто, дефинитивно, ако добро се пранализираат поиндикаторите врз основа на кои се пресметува Worldwide Governance Indicators (WGI), лесно е воочливо дека сите тие се во најнепосредна врска со владеењето на правото.

4. Состојбата на институциите и владеењето на правото во Северна Македонија

Бројни испитувања на странски и домашни автори, на Светската банка и на други институции, недвосмислено потврдуваат дека Северна Македонија има слаби, неефикасни, партизирани и некредибилни институции и сериозни проблеми во сферата на владеењето на правото. Квалитетот на институциите Светската банка го мери со композитниот индекс Worldwide Governance Indicators (WGI), кој се добива со интегрирање на шест подкомпонитни индекси: *гласање и одговорност; политичка стабилност и отсуство на насилство; владина ефективност; квалитетот на регулаторниот систем; владеењето на правото и контрола на корупцијата*. Како што и претходно напоменавме, сите индикатори се во најнепосредна врска со *владеењето на правото*. Табелата што ја даваме во прилог ја дава вредноста на поиндикаторот за владеењето на правото во балканските земји, во селектирани години.

Поиндикатори за владеење на правото*

Земја	Македонија	Албанија	Бугарија	Хрватска	Црна Гора	Србија
Година						

2006	-0.53	-0.68	-0.09	0.01	-0.27	-0.53
2011	-0.24	-0.46	-0.11	0.22	0.02	-0.29
2016	-0.31	-0.35	-0.04	0.44	-0.04	-0.12
2018	-0.23	-0.17	-0.04	0.26	0.07	-0.10
2020	-0.17	-0.26	-0.15	0.35	0.11	-0.13
2022	-0.18	-0.13	-0.10	0.43	-0.05	-0.16
2024	-0.22	-0.12	-0.03	0.38	0.18	-0.20

Извор: *World Governance Indicators*, World Bank. WGI 2025 Revision: Government Estimates and Absolute Scores (1996 – 2024) – Excel table

<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

*Нумеричката вредност на индикаторот се движи во опсег од -2,5 (најнизок квалитет) до + 2,5 (највисок квалитет)

Презентиранава Табела покажува дека Македонија, Албанија, Бугарија и Србија, во сите селектирани години од разгледуваниот период, имаат *негативна вредност на подиндикаторот владеење на правото*. Ако се земе средната вредност на индикаторот за сите седум години, меѓу земјите со негативна вредност на овој подиндикатор, најлоша е состојбата во Албанија, а по неа следат Македонија, Србија и Бугарија. Црна Гора, има негативна вредност на индикаторот во три од разгледуваните години и позитивна вредност во четири од разгледуваните години. Единствено Хрватска, во сите разгледувани години има ниска но позитивна вредност на подиндикаторот за владеење на правото. Сепак, во целина, сите балкански земји лошо котираат според подиндикаторот за владеењето на правото.

Неповолната состојба со владеењето на правото и спроведување на законите во економската сфера многу јасно и ударно е сумирана во Годишниот извештај на ЕК од 2016 година за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон ЕУ. (види: Филиповски, Фити, 2017).

- во земјата постои слаб капацитет на институциите за спроведување на законите;
- регулацијата, правилата и деловните договори се спроведуваат на нееднаков начин за различни деловни субјекти;
- тоа остава простор за дискрециона интерпретација на бизнис регулативата од страна на јавната администрација;
- иако учеството на државата во сопственоста на државата е наизглед мало, инволвирањето на државата (и на партиските и политичките елити – Т. Ф.) во

приватниот сектор расте на други начини, т.е. низ нееднаквата примена на правилата и регулативите, инспекциите и процедурите за јавните набавки.

Во емпирискиот дел на овој Проект, со примена на квантитативни методи на економска анализа, опстојно ќе ги испитуваме интеракциите меѓу квалитетот на институциите и посебно на состојбата на владеењето на правото и економскиот раст и развој во Северна Македонија. Квантитативната анализа ќе биде надополнета и со квалитативна анализа на добиените резултати, како и со компаративна анализа на состојбите со 14 земји на Централна, Источна и Југоисточна Европа, во периодот 1994-2003 година.

4. Заклучни согледувања и препораки: владеењето на правото како предуслов за забрзан економски раст

Подолгиот теоретски дискурс што претходи на разгледувањето на стагнантната состојба со владеењето на правото во Републиката, како и перспективата за нејзино надминување преку процесот на нејзината интеграција во ЕУ, има за цел да укаже на сериозноста на проблемот, кој не може да се реши со провизорни реформи насочени кон формално исполнување на европските стандарди. Принципот на владеење на правото, како прв и последен кластер во процесот на европска интеграција, е постулат што не е креација на бирократски европски структури, туку олицетворение на милениумски цивилизациски аспирации кон создавањето концепт на државата и правото, предодреден од идејата за правда, демократија и природни човекови права.

Прогласен како фундаментална уставна вредност и принцип на позитивното право, постулатот на владеењето на правото во Републиката се соочува со инерцијата на партократијата и едноумието, идеологијата на колективизмот и популизмот и набљудувањето на владата како инструмент на владеењето на политичка партија која својот тенок избран легитимитет го надоместува со масовна манипулација на граѓаните. Неговото воспоставување низ развивање на сите негови формални и супстанцијални компоненти во такви околности е сложен потфат, бидејќи подразбира самоограничување на авторитарските политички елити и препуштање на приматот на демократскиот плурализам и дијалог и исправните (праведни и легитимни) закони, кои ја изразуваат волјата на сите граѓани.

Перспективи за таков суштествен потфат отвораат Планот за раст, Реформската агенда и Патоказот за владеење на правото, кои се клучни инструменти на поддршката на ЕУ за забрзување на процесот на европска интеграција на Републиката, насочени кон ограничување на моќта на извршната власт, подигнување на квалитетот и легитимитетот на законите, зајакнување на независноста на судството, реформа на јавната администрација, ефикасна борба против системската корупција и реформа на медиумите.

Анализата на теоретските пристапи кон економскиот раст, институционалната ефикасност и владеењето на правото упатува на јасен и конзистентен заклучок: одржливиот и забрзан економски раст не може да се обезбеди без стабилна, предвидлива и ефективна правно-институционална рамка. Владеењето на правото, сфатено како системска категорија, не претставува само нормативен идеал, туку функционален предуслов за квалитетно управување, доверба во институциите и рационално економско однесување на сите актери во општеството.

Во тој контекст, реформите насочени кон зајакнување на владеењето на правото имаат двојна функција. Од една страна, тие придонесуваат за унапредување на демократското управување, заштитата на правата и ограничувањето на арбитражното вршење на јавната власт. Од друга страна, тие создаваат повољна економска средина преку намалување на неизвесноста, јакнење на правната сигурност, заштита на сопственичките и договорните права и зголемување на институционалниот кредибилитет. Оттука, целите и приоритетите на реформите во областа на владеењето на правото треба јасно да се позиционираат како составен дел од пошироката стратегија за економски раст и развој.

Цели и приоритети на реформите за зајакнување на владеењето на правото

Клучна цел на реформските процеси е воспоставување функционален систем на владеење на правото кој обезбедува стабилност, предвидливост и еднаквост во примената на правните норми. Ова подразбира зајакнување на институционалните капацитети, унапредување на интегритетот и отчетноста на јавните институции и создавање услови за ефикасно и независно функционирање на правосудниот систем. Приоритетно значење имаат реформите што директно влијаат врз правната сигурност, институционалната доверба и квалитетот на јавните услуги, бидејќи тие претставуваат основа за стабилна економска активност и долгорочни инвестициски одлуки.

Стратешки пристап кон реформите: стратегии, реализација и унапредување

Зајакнувањето на владеењето на правото бара систематски и стратешки пристап, кој вклучува критичка оценка на постојните стратегии и нивната практична реализација. Националните развојни стратегии, реформите во судскиот систем, јавната администрација и антикорупциските политики претставуваат важна основа, но нивната ефективност зависи од степенот на доследна примена, институционална координација и континуитет. Потребно е овие стратегии да се третираат како живи документи, подложни на редовно следење, евалуација и унапредување, со цел да одговорат на реалните институционални и општествени предизвици.

Реформската агенда и процесот на европска интеграција

Процесот на европска интеграција претставува значаен надворешен поттик за реформите во областа на владеењето на правото. Доследната примена на реформската агенда и забрзувањето на евроинтегративниот процес имаат потенцијал да дејствуваат како катализатор за институционално зајакнување, усогласување со европските стандарди и подобрување на економската конкурентност. Во таа смисла, реформите не треба да се перципираат исклучиво како формално исполнување на услови, туку како средство за суштинска трансформација на институционалниот и економскиот систем.

Деполитизација, демократски дијалог и институционален консензус

Еден од клучните предуслови за успешна реализација на реформите е обезбедувањето деполитизација на институциите, зајакнување на демократскиот дијалог и градење широк општествен и политички консензус околу стратешките определби.

Владеењето на правото не може да се зајакне во услови на селективна примена на законите, политичко влијание врз институциите и недостаток на транспарентност. Затоа, неопходно е воспоставување стабилен институционален дијалог меѓу носителите на јавната власт, стручната јавност и граѓанското општество, со цел реформите да добијат долгорочна легитимност и одржливост.

Конкретни насоки и препораки по клучни сектори

Во судскиот систем, приоритет треба да има унапредувањето на независноста, ефикасноста и предвидливоста на судските одлуки, како основа за правна сигурност и доверба на економските субјекти. Во областа на јавната администрација, реформите треба да се насочат кон професионализација, деполитизација и зголемување на отчетноста и квалитетот на јавните услуги. Антикорупциските политики, пак, треба да се темелат на превенција, институционална координација и јакнење на механизмите за контрола и санкционирање, со цел да се намалат системските ризици што негативно влијаат врз економските текови.

Насоки за понатамошни истражувања

Имајќи ја предвид комплексноста и повеќедимензионалноста на врската помеѓу владеењето на правото и економскиот раст, понатамошните истражувања треба да вклучат систематска емпириска анализа на поединечните компоненти на владеењето на правото и нивните ефекти врз економските индикатори. Ваквиот пристап ќе овозможи подлабоко разбирање на интензитетот и механизмите на оваа поврзаност и ќе обезбеди поцврста основа за формулирање на ефективни јавни политики и реформи.

Библиографија

- Acemoglu, D.* (2003). "Root Causes – A historical approach to assessing the role of institutions in economic development" in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- Acemoglu, D, Johnso, S., Robinson, J.* (2004): "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", NBER Working Paper 10481 (<http://nber.org/papers/w10481>)
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A.* (2005) 'Institutions as a fundamental cause of long-run growth', in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.) *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. Amsterdam: Elsevier, pp. 385–472. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01006-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01006-3)
- Acemoglu, D, and Robinson, J.* (2008) "The Role of Institutions in Growth and Development", *World Bank Working Paper N0 10*
- Ackerman, Bruce*, (2000): The New Separation of Powers, *Harvard Law Review* 113
- Alexy, R.*, (2002); A Theory of Constitutional Rights. Oxford: Oxford University Press,
- Allan, Trevor*, (2001): Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law, Oxford
- Аристотел*, (1988): Politika, Zagreb
- Avbelj, Matej*, (2018): Transnational Law and the Rule of Law in the EU, In: The European Union under Transnational Law: a Pluralist Appraisal, Portland
- Baker, J. H.* (2019): An Introduction to English Legal History (5th ed.). Oxford
- Barro, R.J.* (1991): 'Economic growth in a cross section of countries', *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), pp. 407–443. <https://doi.org/10.2307/2937943>
- Barro, R* (1991) "Inherited trust and growth", *The American Economic Review*, 100 (5): 2060 - 2092
- Berlin, Isaiah*, (1969): Two Concepts of Liberty, Four Essays On Liberty, Oxford
- Berman, H. J.* (1983). Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition. Harvard
- Bieber, Florian*, (2018): Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans, *East European Politics* 34(3)
- Bingham, Tom*, (2011): The Rule of Law, London
- Bloom, D.E. and Williamson, J.G.* (1998) 'Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia', *The World Bank Economic Review*, 12(3), pp. 419–455. <https://doi.org/10.1093/wber/12.3.419>
- Bowring, Bill*, (2008): The Degradation of the International Legal Order? The Rehabilitation of Law and the Possibility of Politics, Routledge-Cavendish
- Buterin, V., Olgic Drazenovic, B., Jakovac, P.* (2018) "Institucije kako determinant ekonomskog rasta – primjer Hrvatske u odabраним clanicа EU", *Zbornik Sveucilista u Rijeci*, Vol 6.N01, 2018
- Carré de Malberg, Raymond*, (1920): Contribution à la théorie générale de l'État, Paris
- Cicero, Marcus Tullius*, (1918): Pro A. Cluentio Habito, in *Orationes*, Liber III, §146 (LXIII). Critical edition: Albert C. Clark (ed.), *M. Tulli Ciceronis Orationes*, Oxford Classical Texts, Oxford: Clarendon Press,
- Constant, Benjamin*, (2003), Principles of Politics Applicable to All Governments (1815), Edited by Etienne Hofmann, *Indianapolis*

- Corpus iuris civilis 3 Volume Set*, (2014), Editors: Theodor Mommsen, Paul Krueger, Rudolf Schoell, Wilhelm Kroll, Cambridge Library Collection - Classics
- Del Vecchio, Giorgio*, (2004): Philosophie du droit, Paris
- de Tocqueville, Alexis* (2010): Democracy in America, Historical-Critical Edition, Edited by Eduardo Nola, volume 2, Indianapolis
- Dicey, A.V.*, (1945): An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1885, 9th edn. Macmillan
- Dworkin, Ronald*, (2003): Carstvo prava, Beograd,
- EBRD*. (2003). *Transition report 2003*, London.
- Edison, H.* (2003). "Testing the Links – How strong are the links between institutional quality and economic performance?", in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June
- European Commission for democracy through law* (Venice Commission), Report on the Rule of Law, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg 2011
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) RULE OF LAW CHECKLIST** Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).
- EUROPEAN COMMISSION** Brussels, 24.7.2024 COM(2024) 800 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2024 Rule of Law Report
- EUROPEAN COMMISSION** Implementing Decisions approving the Reform Agendas and the multiannual work programme under the Reform and Growth Facility for the Western Balkans: Albania, Kosovo, Montenegro, North Macedonia, Serbia, STAFF WORKING DOCUMENT Brussels, 23.10.2024
- Филиповски, В. и Фити, Т.* (2017): "Квалитетот на институциите и економскиот раст – посебен осврт врз Република Македонија, во *Импликациите од европската должничка криза врз процесите на економската интеграција во Европската Унија*, изд. Бугарска академија на науките и Македонска академија на науките и уметностите, Софија / Скопје,
- Фити, Т.* (2008): *Новата микроекономија и државната регулација*, изд., МАНУ – Скопје.
- Фити, Т.* (2004): "Институциите и економскиот раст", *Прилози XXX 1-2/2004*, МАНУ, Скопје.
- Фити, Т., Филиповски, В., Трпески, П. и Ташевска, Б.* (2023): *Економија*. изд. УКИМ – Економски факултет – Скопје
- Friedman, L. M.* (2005): A History of American Law (3rd ed.), Simon & Schuster
- Friedrich, Carl J.*, (1955): Die Philosophie des Rechts in historischer Perspektive, Berlin,
- Fuler, Lon*, (2001): *Moralnost prava*, Beograd
- Груп, Стивен*, (2009): Европска конвенција за човекови права, Достигнувања, проблеми и изгледи
- Habermas, Jürgen*, (1996): Between Facts and Norms Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Cambridge, Massachusetts The MIT Press
- Hasanbegović, Jasminka*, (2021): *Ka filozofiji prava kao filozofiji ljudskih prava*, Beograd
- Hayek, Friedrich*, (1944): *The Road to Serfdom*, Chicago

- Hobz, Tomas, (1991): Levijatan, Niš
- Hodgson, G. (2025): “Formal and Informal Institutions: Same Problems of Meaning, Impact, and interaction” ([cambridge.org/core/journal-of-institutional-economics/article/formal and informal institutions ...](https://cambridge.org/core/journal-of-institutional-economics/article/formal-and-informal-institutions))
- Jano, Dorian, Marović Jovana, (2019): How to Foster the Rule of Law in the Western Balkans: 10 Notes to Decision-Makers, Skopje
- Kambovski, Vlado, (2022): Constitution of the European Union, Skopje
- Kaufmans, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. (1999): “Governance Matters”, Policy Researches Working Paper
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo, (2010): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430
- Locke, John, (1988): Two Treatises of Government. Ed. Peter Laslett. Cambridge
- Lucas, R.E. (1988): ‘On the mechanics of economic development’, *Journal of Monetary Economics*, 22(1), pp. 3–42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7)
- Luhmann, Niklas, (2004): Law as a Social System, Oxford: Oxford University Press
- Mankiw, G. (2004): *Principles of Microeconomics, Third Edition*, Thomson.
- МАНУ (2017): Приоритети на идниот развој на Република Македонија – QUO VADIS RES PUBLICA MACEDONIA?, изд. МАНУ, Скопје
- Maulin, Éric, (2002): Carré de Malberg et le droit constitutionnel de la Révolution française, *Annales historiques de la Révolution française* 328(1)
- Mazower, M., (1998): Dark Continent: Europe's Twentieth Century. Penguin Books.
- McIlwain, Charles H. (1947) [1940]. Constitutionalism: Ancient and Modern. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Meierhenrich, Jens, (2018): Mr. von Mohl’s Term of Art: A History of the *Rechtsstaat*, 1798–1933, in: The Remnants of the *Rechtsstaat*: An Ethnography of Nazi Law, Oxford
- Meltzer, A. (2003) “Concentrating the Mind ” – interview in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- Menard, C. and Mary S. (2011): *The Contribution of Douglas North to New Institutional Economics*. < [hulshs-00624297](https://doi.org/10.1017/hulshs-00624297) >
- Menard, C., Shirley, M. (Editors) (2025): *Handbook of New Institutional Economics*, Second Edition, Springer
- Meon, P.G., Weill, L., (2017): Does better governance faster efficiency? An aggregate frontier analysis”, Paris, Université Robert Schuman
- Millar Fergus, (1977): The Emperor in the Roman World (31 BC – AD 337), Ithaca, NY: Cornell University Press,
- Milsom, S.F.C. (1969): Historical Foundations of the Common Law. Butterworths
- Mirašćić, dr. Dženeta, (2014): Narodni suverenitet i princip vladavine prava..., Zbornik radova „Vladavina prava i pravna država u regionu“, Istočno Sarajevo
- Montesquieu, Charles, (1961): Lettres persanes, De l’esprit des lois, Les philosophes du XVIII siècle, Paris
- New Growth Plan for the Western Balkans, WesternBalkans EUEnlargement, October 2024
- North, D. (2025): “Institutions and the Performance of Economies Over Time”, in Claude Menard, C., Mary Shirley (Editors) (2025), in *Handbook of New Institutional Economics*, Second Edition, Springer,

- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press)
- North, D. and Thomas, R.P. (2012): *The Rise of Western World: A New Economic History*, Cambridge, Uk. Cambridge University Press.
- North, D., Wallis, J., & Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge University Press
- Nurkic, Benjamin, Hasanović, Faris, (2022): *Vladavina prava između pravednosti i puke zakonitosti - kratak prikaz razvoja diskursa u konceptu vladavine prava / The Rule of Law Between Justice and Mere Legality – A Brief Overview of the Development of Discourse in the Concept of the Rule of Law*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 70(3)
- Острогорски, Георгије (с.а.): *Историја, Византије, Просвета, Београд*
- Ostrom, E. (2025): “Doing Institutional Analysis Digging Deeper than Markets and Hierarchies”, in Menard, C., Mary Shirley (Editors) *Handbook of New Institutional Economies*, Second Edition, Springer, 2025, pp. 75-102
- Pech, L. (2022): *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*. *Hague J Rule Law* 14
- Петрески, Г. (2004): “Отсутен раст – можна ли е акцелерација на растот“, во Зборникот *Отворени предизвици на македонската економија*, МАНУ, Скопје.
- Петрески, Г., Лазаров, Д. и Костоска, О. (2017): *Патеките на транзицијата - емпириска анализа на македонската и на бугарската економија – растот, инвестициите, економската соработка*, изд. МАНУ, Скопје, 2017.
- Pindyck, R. and Rubinfeld, D.: *Microeconomics*, Fifth Edition, Prentice Hall International, Inc
- Платон, (2024): *Zakoni*, Beograd
- Raz, J., (1977): *The Rule of Law and Its Virtue*, 93 L.Q. Rev.
- Richter, R. (2005): “The New Institutional Economics, its Start, its Meaning, its Prospects“, Paper NIEH24. doc 11/15/05 ([researchgate.net/publication/228261489_The New Institutional....](https://researchgate.net/publication/228261489_The_New_Institutional...))
- Robespierre, Maximilien, (1794): *Rapport Sur les principes de morale politique qui doivent la Convention Nationale dans l’administration intérieure de la Republique*, online ed.
- Rodrik, D. and Subramanian, A. (2003): “The primacy of institutions”, in *Finance and development*, IMF, Washington, DC.
- Romer, P. (1990): ‘Endogenous technological change’, *Journal of Political Economy*, 98(5, Part 2), pp. S71–S102. <https://doi.org/10.1086/261725>
- Romer, P. (1998): *Interview in Brian Snowdon and Howard R. Vane: Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Inc. 2005, p. 673 - 694). *The Royal Swedish Academy of Sciences*, (11 October 2004).
- RULE of LAW REPORT 2024 COUNTRY CHAPTER ABSTRACTS AND RECOMMENDATIONS, European Union 2024
- Sachs, J. (2003): “Institutions matter, but Not for everything”, in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- Schauer, Frederick, (1987): *Precedent*, *Stanford Law Review*, Vol. 39, No. 3
- Sempill, Julian, (2020): *The Rule of Law and the Rule of Men: History, Legacy, Obscurity*. *Hague Journal on the Rule of Law*. 12 (3)
- Skinner, Q. (1978): *The Foundations of Modern Political Thought. Volume One, The Renaissance*, Cambridge University Press

- Soboul, Albert*, (1966): Francuska revolucija (historijski pregled), Zagreb
- Solow, R.* (1956): 'A contribution to the theory of economic growth', *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65–94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Solow, R.* (1998): *Interview*, in Brian Snowdon and Howard R. Vane: *Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Inc. 2005, p. 660 - 672).
- Steuer, M.* (2023): Rule of Law –The Concept. In: Cremades, J., Hermida, C. (eds) *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Springer
- Stiglitz J.* (2018): *Globalization and its Discontents, Revisited*, W. W. Norton & Company Ltd. New York
- The Royal Swedish Academy of Sciences* (2009): "Scientific Background on the Severiges Riksbank Prize in Economics in Memory of Alfred Nobel 2009
- The World Bank*, (1997): *The State in a Changing World*, Washington, D. C.
- The World Bank* (2010) "World Bank Policy Research", *Working Paper, No. 5430*.
- Tamanaha, Brian Z.*, (2004): *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, Cambridge
- Tierney, Brian*, (2004): *The Idea of Natural Rights-Origins and Persistence*, *Northwestern Journal of International Human Rights*, Volume 2
- Unger, Roberto Mangabeira*, (1976): *Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York: Free Press
- Unger, Roberto M.*, (1983): "The Critical Legal Studies Movement", 96 *Harvard Law Review*
- Van Caenegem, R.C.*, (1988): *The Birth of the English Common Law*, Cambridge University Press
- Vijayaraghavan, M. and Ward, W.A.* (2001): "Institutions and Economic Growth> Empirical Evidence from a Cross – National Analysis", *Heritage Country Ranking*
- Waldron, J.* (2008): *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press
- White, Jefferson, Patterson, Dennis*, (1999): *Introduction to the Philosophy of Law, Readings and Cases*, New York-Oxford
- World Bank* (2004): *Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*, World Bank and Oxford University Press
- World Justice Project* Rule of Law Index, 2010, 2024, 2025