



Народна скупштина Републике Србије

Јединствена методолошка правила за израду прописа



Народна скупштина Републике Србије

Јединствена методолошка правила за израду прописа

Садржај

I. Разлози за доношење Јединствених методолошких правила за израду прописа	3
II. Методолошка правила примењивана пре 1. јула 2010. године	6
III. Методолошка правила која се сада примењују	6
IV. Упоредно-правна решења	7
V. Поступак за доношење Јединствених методолошких правила за израду прописа	7
VI. Садржина Јединствених методолошких правила за израду прописа	8
VII. Резултати примене Јединствених методолошких правила	10

дизајн: comma | communications design

штампа: Фото-ОКО Штампарииа Д.О.О. – Printing house

тираж: 800 примерака

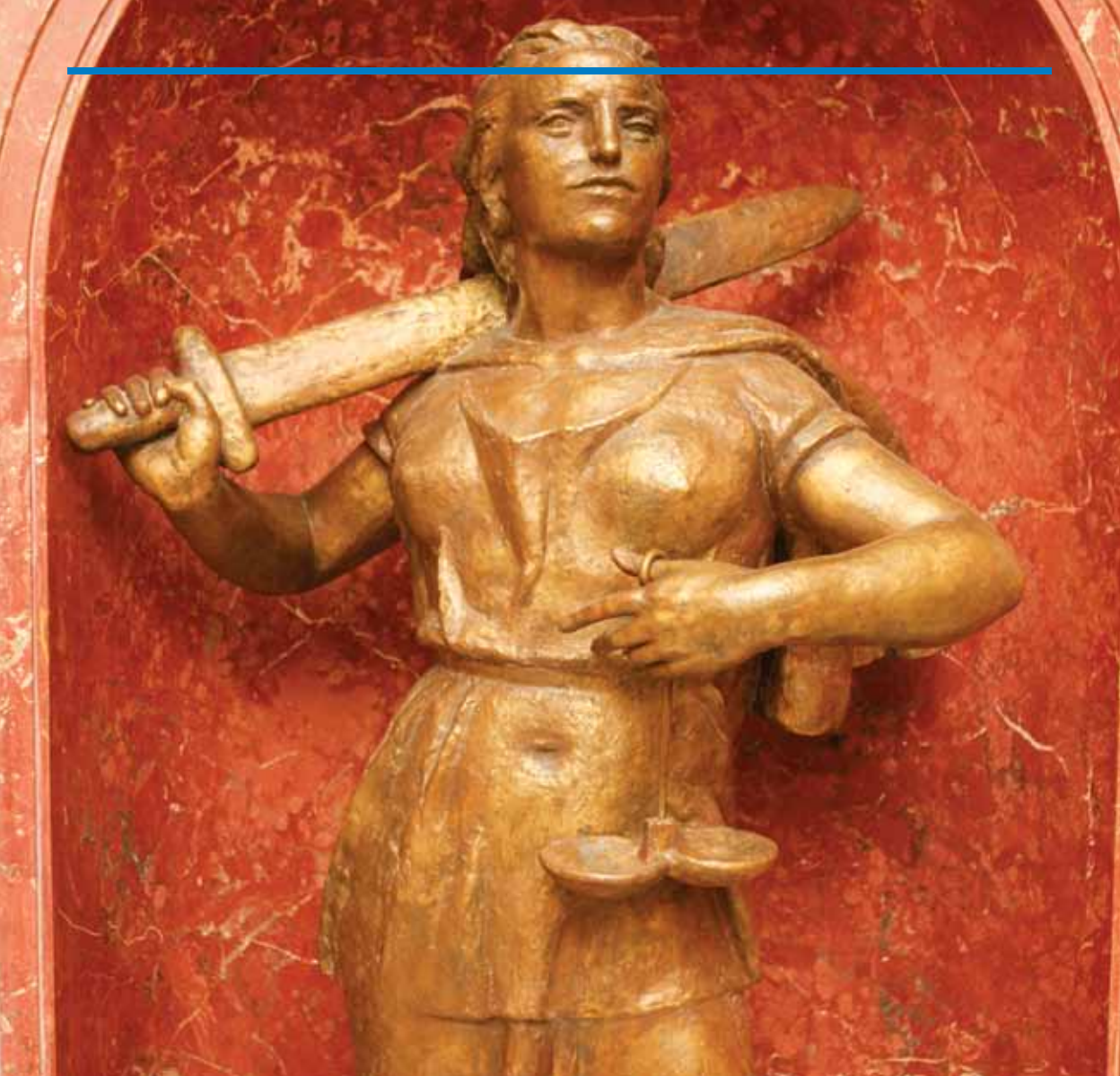
Израда брошуре је омогућена финансијском подршком пројекта – **Јачање надзорне функције и јавности рада Народне скупштине Републике Србије**, који спроводи Програм Уједињених нација за развој (УНДП) у сарадњи са Народном скупштином Републике Србије, а који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ).



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Ставови изречени у овој публикацији припадају искључиво аутору/ ауторима и његовим/њиховим сарадницима и не представљају нужно званичне ставове Програма Уједињених нација за развој (УНДП)/ Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ).



I. Разлози за доношење Јединствених методолошких правила за израду прописа

У марту 2010. године Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије донео је акт под називом Јединствена методолошка правила за израду прописа убрзо по ступању на снагу Закона о Народној скупштини, у коме је у члану 8. став 2. садржан правни основ за њихово доношење. Јединствена методолошка правила почела су да се примењују 1. јула 2010. године, и од тог тренутка су општеобавезујућа приликом израде предлога свих општих аката који се упућују Народној скупштини на усвајање.



Законодавни одбор, у оквиру својих надлежности, које су обухватале и разматрање питања јединствене законодавне методологије и друга питања јединствене правно-техничке обраде аката, приликом разматрања већег броја предлога закона уочио је одређене проблеме, о чему је заузимао ставове.

Уочено је да предлагачи закона немају јединствен приступ појединим питањима правно-методолошке израде закона, што има за последицу различиту праксу и непрецизности у погледу систематике закона, на пример приликом утврђивања садржине уводног дела, утврђивања круга питања и односа које прописом треба уредити, утврђивања казnenих одредаба, формулисања прелазних и завршних одредаба, фор-

мулисања и систематизовања овлашћења за доношење правних прописа. Као посебан проблем уочен је изостанак постојања прецизне и уједначене правне терминологије, уместо које се често користе колоквијални изрази, који су непрецизни и могу да изазову недоумице у погледу правог значења норми.

На основу наведеног оцењено је да би било корисно израдити акт под називом „Јединствена методолошка правила за израду прописа“ којим би се допринело унапређивању рада на изради прописа и обезбеђивању јединствене методологије у њиховој припреми.

Одмах се поставило питање природе и садржине таквог акта.



Пошло се од теоријског става да постоје два аспекта нормативне делатности. Један аспект је да приликом израде текста предлога закона треба дати политички прихватљива и стручно изводљива, те целисходна решења. Други аспект је да предлог закона буде номотехнички јасно и прецизно припремљен.

Није питање само шта се и како нормира, већ и како изразити оно што се уређује прописом. Овакво раздвајање два вида нормативне делатности, односно разликовање поступка настанка права у смислу материјалног регулисања одређених друштвених односа и поступка његове обраде уочио је још Савињи, а прихватили су га Јеринг, Штамлер, Жени и други познати теоретичари. Овакав став је прихваћен као утемељен и користан приликом утврђивања садржине Јединствених методолошких правила за израду прописа.

На почетку израде Јединствених методолошких правила поставило се питање предмета њи-

ховог регулисања. Да ли је могуће да се нормирају и учине правнообавезујућим правила номотехнике, која је наука о изради правних прописа, као и део правне струке? Осим тога, примена номотехничких правила у изради прописа никада није само једноставно механичко и техничко преношење у правну форму прихваћене политике којом се одређују правни циљеви. То је увек и стваралачки поступак који није могуће унапред у потпуности нормирати и прецизно формулисати.

Све је то утицало на изглед и форму акта који је донет, односно утицало да се одредимо да Јединствена методолошка правила буду акт којим се нормирају у основним цртама питања садржаја прописа, његове форме, језика, стила и начина писања, правила за измене и допуне прописа, израду пречишћеног текста и исправку прописа, образложење прописа и начин писања амандмана на предлог прописа.



II. Методолошка правила примењивана пре 1. јула 2010. године

У мају 1987. године Извршно веће донело је Закључак о начину припреме и обраде закона, других прописа и општих аката које доносе Скупштина СР Србије, Извршно веће Скупштине СР Србије и републички органи управе. По својој природи ово је било стручно упутство које је било обавезујуће за органе који су припремали прописе.

Законодавни одбор Народне скупштине донео је Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС“ број 21/10) која се, од 1. јула 2010. године, примењују за израду прописа које доноси Народна скупштина.

Влада, Републички секретаријат за законодавство и Агенција за унапређење државне управе у децембру 2002. године издали су „Методологију израде закона“ која је била намењена правницима запосленим у органима државне управе на нормативним пословима као стручно упутство.

III. Методолошка правила која се сада примењују

Законодавни одбор Народне скупштине донео је Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС“, број 21/10) која се примењују за израду прописа које доноси Народна скупштина.

Влада је донела Закључак о усвајању методологије за израду подзаконских аката („Службени гласник РС“, број 75/10 и 81/10).

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине донела је Одлуку о правном нормирању („Службени лист АПВ“, број 75/10 и 81/10) којом су утврђена правила за припрему и израду, номотехника израде, накнадно испитивање дејства, као и друга питања у вези са одлукама које доносе органи Аутономне Покрајине Војводине при вршењу послова из своје надлежности.

Један број локалних самоуправа донео је своје одлуке које се односе на методологију израде прописа које доносе.



IV. Упоредно-правна решења

Већина европских држава има установљена правила номотехнике која се примењују приликом израде прописа које доносе државни органи. Разлике постоје у обавезности правила. У претежном броју земаља у питању су стручно-методолошка упутства, а у једном броју земаља постоје општеобавезујућа правила. Разлике постоје и у обиму регулисања номотехничких правила.

V. Поступак за доношење Јединствених методолошких правила за израду прописа

Предлог за доношење јединствених методолошких правила за израду прописа, односно предлог за њихову измену и допуну, може да поднесе члан Одбора за уставна питања и законодавство. Ако Одбор оцени да је предлог оправдан, донеће акт којим се уређују јединствена методолошка правила за израду прописа. Ако Одбор оцени да предлог није оправдан, о томе обавештава подносиоца предлога.



VI. Садржина Јединствених методолошких правила за израду прописа

Структура и назив прописа

- **Назив** – основни елемент за идентификацију прописа.
- **Уводне одредбе** – садрже предмет уређивања.
- **Основне одредбе** – предмет уређивања и начела у области прописа која се уређују прописом.
- **Дефиниција** – објашњење значења појединих појмова који се користе у пропису.

Главни део – садржи одредбе којима се уређују односи који су предмет уређивања:

- **права и обавезе** – одредбе о правима и обавезама правних субјеката, као и о поступку за њихово остваривање, односно извршавање,
- **овлашћења** – одредбе о подзаконским прописима које треба донети ради спровођења прописа,
- **казнене одредбе** – одредбе о санкцијама у случају кршења одређене одредбе прописа.

Завршни део садржи:

- **прелазне одредбе** – однос између прописа који престаје да важи и новог прописа у погледу њиховог дејства на случајеве, ситуације и односе који су настали за време важења ранијег прописа,
- **завршне одредбе** – информације о прописима који се стављају ван снаге ступањем на снагу новог прописа и
- **ступање на снагу** – одређивање одређеног рока, после објављивања, у коме пропис ступа на снагу.

Прилози прописа – садржај који не може да се изрази на нормативан начин, исказује се као прилог прописа.

Форма прописа представља унутрашњу поделу прописа која за циљ има груписање материје ради њеног систематизовања и лакше примене:

- **Део** – тематска целина прописа;
- **Глава** – тематска целина се дели на више функционалних или смисаоних целина;
- **Одељак** – подела и систематизовање материје прописа у оквиру главе;
- **Пододељак** – подела и систематизовање у оквиру Одељка;
- **Члан** – једна или више норми које представљају логичку целину;



- **Став** – део члана, сваки став почиње новим редом.

Зависно од природе прописа, уколико се врши таксативно нормирање користе се:

- Тачка
- Подтачка
- Алинеја

Језик, стил и начин писања прописа:

- употреба савременог српског језика
- стручни изрази
- стране речи
- стил писања прописа
- јединствена терминологија
- упућивање на одређене одредбе уместо понављања
- скраћени називи употреба скраћеница
- писање датума
- писање бројева
- употреба глагола
- употреба јединине
- употреба рода
- формулисање овлашћења
- преузимање одредаба вишег ранга
- примена других прописа

Образложење предлога прописа садржи:

- уставни, односно правни основ за доношење прописа
- разлоге за доношење прописа
- објашњење основних правних института и појединих решења
- анализу ефеката прописа
- процену финансијских средстава потребних за спровођење прописа
- општи интерес због којег се предлаже повратно дејство
- разлоге за доношење закона по хитном поступку
- разлоге за ступање на снагу у року краћем од осам дана
- преглед одредаба које се мењају, односно допуњују

Амандман на предлог закона или другог општег акта у скупштинској процедури садржи:

- правни основ за подношење амандмана
- назив предлога прописа на који се амандман подноси
- изнад текста амандмана написати реч „амандман“
- навести одредбу која се мења и предлог решења (брисање, измена, допуна)
- образложење амандмана
- потпис подносиоца амандмана

VII. Резултати примене Јединствених методолошких правила

У претходном периоду Влада Републике Србије је била најактивнија у погледу израде и подношења предлога закона. При томе је очигледно да су Владине службе уложиле велики труд да ове предлоге закона ускладе са Јединственим методолошким правилима. Последица овога је чињеница да је номотехнички ниво обраде предлога аката значајно унапређен. Уколико би и дошло до мањих одступања, предметни предлози нису одбијани, већ су амандманима, које су подносили надлежни скупштински одбори и народни посланици, усклађивани са номотехничким правилима, што је значајно допринело убрзавању законодавне активности парламента.

Јединствена методолошка правила су постигла ефекат и када су у питању предлози аката који су долазили од стране народних посланика. Поготову је то значајно када је у питању номотехнички квалитет обраде амандмана које подносе народни посланици, које је онда, у случају да их Народна скупштина усвоји, много лакше унети у законски текст. Одбор за уставна питања и законодавство, приликом разматрања аката које доноси Народна скупштина прати њихову усклађеност са Јединственим методолошким правилима. Ради праћења примене Одбор организује и јавна слушања.

www.parlament.rs