

Анђелка Плавшић-Нешић
дипл. правник, Београд

УДК:342.924
(497.11+497.6+497.16)
Прегледни научни рад

МЕТОДОЛОШКА ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА РЕГИОНА

Нормативна делатност има изузетан значај и улогу у остваривању јединства правног система, владавине права, начела легалитета, процеса реформе државне управе, ефикасног обављања функција органа државне управе и примене прописа, као и у усклађивању домаћег законодавства са правом Европске уније. Зато су у Републици Србији 2010. године, а у земљама региона у периоду од 2006. до 2010, усвојена методолошка правила за унифицирану израду прописа. С тим у вези, разматрају се основни елементи две донете методологије за израду прописа у Републици Србији и даје осврт на усвојена методолошка правила у земљама региона, односно Босни и Херцеговини, Републици Српској, као ентитету и Црној Гори.

Кључне речи: *Израда прописа, Методолошка правила, Република Србија, Босна и Херцеговина, Република Српска, Црна Гора.*

Нормативна делатност представља скуп политика, активности, радњи, техника и поступака, ради доношења, допуне и/или измене или укидања прописа¹ од стране државних органа и других овлашћених органа и субјеката. У оквиру теорије и праксе у изради и доношењу прописа, настала је научна дисциплина, која има различите називе: законодавна техника, правна техника, легислативна техника, нормативна техника, номотехника и др.² Дакле, предмет нормативне

¹ Термин пропис у овом тексту, зависно од контекста, подразумева закон и/или подзаконски пропис.

² В. М. Вуковић, *Нормирање правних прописа*, Информатор, Загреб 1966, М. Зечевић, *Процес стварања општих правних аката*, Привредни преглед, Београд 1987, М. Вуковић и Ђ. Вуковић, *Израда правних прописа–номотехника*, Информатор, Загреб 1981, И. Борковић, *Поступак и техника израде правних прописа*, Информатор, Загреб

технике, као практичног бављења правом, обухвата структуру, систематику и форму прописа, методолошка правила и поступак припреме прописа, као и њихову лингвистичку и логичку обраду. Израда и доношење прописа захтева и подразумева добро познавање и поштовање објективних и субјективних претпоставки. Субјективне претпоставке се односе на друштвену свест као израз друштвене стварности, односно правну свест о постојећем и жељеном правном поретку, као и правно (стручно) знање, тј. стручност, искуство и вештине у области материјалног права и нормативне делатности. Објективне претпоставке су: надлежност доносиоца прописа, спровођење прописаних процедура за доношење прописа, одговарајући садржај прописа и деловање прописа у простору и времену. На тај начин се у примени прописа обезбеђује и остварује правна сигурност свих субјеката, као основ функционисања правне државе, владавине права и начела легалитета.

1. МЕТОДОЛОШКА ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Поред правне теорије, традиција и пракса правног нормирања у Републици Србији односе се и на раније донета докумената.³ У оквиру процеса унапређења правног система, ефикасније примене прописа и реформе државне управе Републике Србије, односно поступка и начина израде и доношења прописа и њиховог усклађивања са правом Европске уније, утврђена су одређена методолошка правила за израду прописа: 1) Скупштина Аутономне Покрајине Војводине донела је Одлуку о правном нормирању,⁴ 2)

1985, З. Јелић, *Основи нормативне технике*, Економика, Београд 1986, Ј. Тодоровић и М. Хаџимусић, *Израда правних прописа-номотехника*, Финекс, Сарајево 2002. и *Приручник за израду правних прописа (технички услови и стил)*, група аутора, Савјетодавни одбор за реформу законодавства БиХ, Сарајево 2006.

³ В. *Методологију за израду прописа*, Републички секретаријат за законодавство, Београд 1987, *Нека правнометодолошка питања израде закона*, која је 1997. године усвојио Законодавни одбор Народне скупштине СРС, *Методологију за израду прописа*, коју је 1989. донело Извршно веће СРС, *Основе методологије за израду прописа*, Републички секретаријат за законодавство, Београд 2002. и *Методологију израде закона*, Агенција за унапређење државне управе, Београд 2002.

⁴ *Сл. лист АПВ*, бр. 5/08

Садржај Одлуке обухвата: Основне одредбе, Правила за припрему и израду одлуке, Номотехничке принципе израде одлуке, Накнадно испитивање дејства одлуке и Прелазне и завршне одредбе, као и прилоге о употреби и начину писања неких речи и знакова инерпункције, одредби о изменама и допунама одлуке и амандмана на предлог одлуке. У Основним одредбама се, поред осталог, утврђују правила за припрему и израду, номотехника израде, накнадно испитивање дејства, као и друга питања у вези са

Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије донео је Јединствена методолошка правила за израду прописа⁵ и 3) Влада Републике Србије је донела Закључак, којим је усвојила Методологију за израду подзаконских прописа.⁶

1.1 Садржај, предмет и обим примене методолошких правила за израду прописа

Садржај Јединствених методолошких правила за израду прописа обухвата: 1) Део први - Глава I (Уводне одредбе), Глава II (Садржај прописа), Глава III (Форма прописа) и Глава IV (Језик, стил и начин писања прописа) и 2) Део други - Глава V (Измене и допуне прописа), Глава VI (Пречишћен текст и исправка прописа), Глава VII (Правила израде образложења прописа), Глава VIII (Начин писања амандмана на предлог прописа) и Глава IX (Завршна одредба). Јединственим методолошким правилима утврђују се правила за израду прописа које доноси Народна скупштина, односно примењују се на израду закона, одлука и Пословника Народне скупштине, а сходно се примењују и на друге опште акте које доноси Народна скупштина.

одлукама које доносе органи АПВ при вршењу послова из своје надлежности, а правила за припрему и израду одлука се сходно примењују и на друга општа акта које доносе органи АПВ. Одредбе о претходном и накнадном испитивању дејства, као и Комисији за израду одлуке, примењују се само на одлуке Скупштине АПВ и Извршног већа АПВ, којима се регулишу области изворне надлежности АП, односно врше измене основних правних института у таквој области. Правила утврђена Одлуком, сходно се примењују и на општа акта која приликом обављања јавних овлашћења доносе организације и службе чији је оснивач АП преко својих органа. Покрајински орган управе припрема и израђује одлуке и друга општа акта на начин утврђен овом одлуком и Пословником Скупштине, односно Извршног већа, а ако обрађивач није овај орган, сходно се примењују одредбе Одлуке, изузев одредби о наведеној Комисији.

⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 21/10

⁶ *Сл. гласник РС*, бр. 75/10 и 81/10

В. чл. 10. Устава Републике Србије - Језик и писмо и чл. 196. - Објављивање закона и других општих аката, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06, Закон о службеној употреби језика и писма, *Сл. гласник СРС*, бр. 45/91, 53/93, 67/93 и 48/94 и *Сл. гласник РС*, бр. 10/05-др. закон и 30/10, Закон о објављивању закона и других прописа и општих аката и о издавању "Службеног гласника Републике Србије", *Сл. гласник СРС*, бр. 7/291 и 22/93 и *Сл. гласник РС*, бр. 30/10, Стратегију регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године, *Сл. гласник РС*, бр. 94/08 и А. Плавшић-Нешић, "Регулаторна реформа у Републици Србији", *Правна ријеч* 18/2009, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука 2009.

Упор. са: Јединственим правилима за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 11/05, Правилима нормативно-правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 13/06 и 20/06 и Правно-техничким правилима за израду прописа, *Сл. лист ЦГ*, бр. 2/10.

Предлагач прописа, ако се прописом уређују питања која захтевају његову посебну структуру или форму, може одступити од утврђених правила, с тим што је дужан да разлоге за то посебно образложи.

У Уводном делу Методологије за израду подзаконских прописа утврђују се методолошка правила за израду подзаконских прописа које доносе Влада и органи државне управе (министарства и посебне организације), односно која се примењују на израду прописа Владе (уредаба, одлука и Пословника Владе), као и на израду прописа органа државне управе (правилника, наредби и упутстава), а сходно се примењују и на друге опште акте које, у складу са законом, доноси Влада. Одступања од правила која су уређена Методологијом су, такође, регулисана и у овом методолошком акту. Одељак II. Садржина прописа има исти садржај као и Јединствена методолошка правила, с тим што су прописана и Основна правила (Правни основ за доношење прописа, Ограничења при доношењу прописа, Прописи Владе и Прописи органа државне управе). Такође и остали одељци у обе наведене методологије имају углавном исти и/или сличан садржај, у зависности од предмета и обима примене, односно врсте прописа (закон или подзаконски пропис) на који се односе утврђена методолошка правила, као и одређених пословничких одредби Народне скупштине и Владе.⁷

1.2. Основни елементи методолошких правила за израду прописа

Јединствена методолошка правила за израду прописа и Методологија за израду подзаконских прописа су акта која су по садржају, предмету и обиму примене комплементарна и чине целину правног нормирања, па се, у том смислу, разматрају основни елементи тих методолошких правила за израду прописа: 1. систематика и форма (структура) прописа, 2. језик, стил и начин писања прописа, 3. измене и допуне прописа, 4. пречишћен текст и исправка прописа и 5. начин писања амандмана на предлог прописа. Дакле, приликом израде прописа, односно закона и подзаконских прописа потребно је да се поступа у складу са основним прописаним правно-методолошким правилима.

1. Пропис има следећи садржај, односно структуру:

а) преамбулу (визу), б) назив, в) уводни део, г) главни део и д) завршни део, с тим што прописи које доноси Народна скупштина, изузев закона, као и подзаконски прописи садрже и преамбулу.

⁷ В. Пословник Народне скупштине, *Сл. гласник РС*, бр. 52/10 и 13/11 и Пословник Владе (пречишћен текст), *Сл. гласник РС*, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10 и 69/10.

Ако природа прописа то захтева, пропис може да има један или више прилога, када садржај не може да се изрази на нормативни начин и они су саставни део прописа. Преамбула се налази на почетку прописа, испред назива и садржи правни основ за доношење прописа и назив органа који доноси пропис, тако што се, по правилу, прво наводи материјални а потом формални правни основ. Назив прописа је основни елемент за његово означавање и идентификацију, садржи основне информације о материји која се уређује прописом и треба да буде кратак и да сажето изражава предмет уређивања. Међутим, ако пропис регулише две или више различитих материја, назив треба да изрази садржај оне материје која је за пропис најзначајнија. Уводни део прописа садржи предмет утврђивања, а може имати и дефиниције, а његов назив треба да гласи: “Уводне одредбе”, а ако садржи и начела у области која се уређује прописом, треба да гласи: ”Основне одредбе”. Главни део прописа садржи одредбе којима се уређују односи који су предмет регулисања и обухвата права и обавезе, овлашћења и казнене одредбе, с тим што овај део прописа Владе може да садржи и овлашћења за доношење прописа органа државне управе, а уредба Владе и казнене одредбе. Садржај завршног дела прописа обухвата прелазне одредбе и завршне одредбе и тај део треба да буде посебно означен у сваком обимнијем пропису. Завршни део прописа може да се исказе као посебан део под називом: ”Прелазне и завршне одредбе” или се ове одредбе могу одвојити у засебне целине као ”Прелазне одредбе”, односно “Завршне одредбе”. Прелазним одредбама се успоставља 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, односно уређује се поступање са предметима чије решавање је у току и утврђују рокови и овлашћења за доношење подзаконских прописа. Завршне одредбе се налазе после прелазних одредби и садрже информације о прописима који се стављају ван снаге ступањем на снагу новог прописа и о томе када нови пропис ступа на снагу. Напомиње се да завршне одредбе закона, а не и подзаконских прописа, могу да садрже, у складу са уставним принципима,⁸ и одредбе о утврђивању повратног дејства појединих одредби закона (ретроактивност), а ако у закону нису посебно означене завршне одредбе, повратно дејство може да се утврди и одредбом чије се повратно дејство предвиђа. Осим наведеног, завршне одредбе могу да садрже и информације о посебним ограничењима у примени прописа у односу на време (временски ограничавајуће одредбе). Пропис, у смислу уставних принципа, ступа на снагу истеком

⁸ В. чл. 197. Устава Републике Србије - Забрана повратног дејства закона и других општих аката.

одређеног рока након објављивања, што мора бити означено.⁹ Али, ако је потребно да се раздвоје почетак важења и почетак примене прописа, односно примене појединих његових одредаба, то постојање временског разлога треба формулисати у складу са утврђеним методолошким правилима.

Унутрашња подела прописа, односно његова форма (структура) има за циљ груписање материје, ради систематизовања и лакше и боље примене и врши се на следеће шире класификационе јединице: а) део, б) главу, в) одељак и г) пододељак. Пропис који садржи мање од 20 чланова, по правилу, не садржи шире класификационе јединице (нпр. Закон о државним и другим празницима у Републици Србији—“Сл. гласник РС“, бр. 43/01 и 101/07). Део обухвата тематску целину прописа, најшира је класификациона јединица и дели се најмање на две главе, којима се тематске целине деле на више функционалних или смисаоних целина. Не треба користити делове као најшире класификационе јединице ако нема довољно материје да би се вршила подела на главе, као непосредно уже класификационе јединице. Глава може бити подељена на одељке, који се могу разврстати на пододељке.

Члан садржи једну или више норми које представљају једну логичку целину и чини основну класификациону јединицу у закону, Пословнику Народне скупштине, уредби, Пословнику Владе и правилнику, с тим да пропис не може имати мање од два члана. Унутрашња подела члана је таква да се дели на ставове, тачке, подтачке и алинеје, који се, као и члан, састоје од једне реченице, а изузетно, ако је то потребно ради разумљивости, од две или више реченица. Основна класификациона јединица у одлуци је тачка, а прописи у којима је тачка оваква класификациона јединица, могу, ако је то потребно, имати подтачке и ставове. Напомиње се да се правила о форми прописа која су утврђена важећим методолошким актима за израду прописа у којима је основна класификациона јединица члан, сходно примењују на прописе у којима је основна класификациона јединица тачка.

2. Језик, стил и начин писања прописа су изузетно значајни елементи у нормативној делатности. Зато се томе посвећује посебна пажња у прописаним методолошким правилима, па се, с тим у вези, уређују релевантна питања која се, поред осталог, односе и на: а) употребу савременог српског језика; б) стручне изразе и стране речи;

⁹ В. чл. 196. ст. 4. Устава Републике Србије - Објављивање закона и других општих аката .

в) стил писања прописа и јединствену терминологију; г) упућивање; д) скраћене називе и употребу скраћеница, глагола, једнине и рода; њ) формулисање овлашћења; е) преузимање одредби вишег акта и ж) примену других прописа.

3. Измене и допуне прописа се врше када пропис треба ускладити са изменама у правном систему или изменама у политици у одрђеној области или га треба прилагодити стварним потребама, а није потребно да се доноси нови пропис. Међутим, треба донети нови пропис, ако се више од половине чланова основног прописа мења, односно допуњује. Измене и допуне прописа могу да се врше само прописом исте важности као што је пропис који се мења, односно допуњује и по истом поступку по којем се доноси пропис који се мења, односно допуњује. Тако се изменама и допунама једног прописа не може вршити измене и допуне другог прописа, али се изузетно може утврдити престанак важења појединих одредби другог прописа. У случају када се у једном члану, ставу, тачки или подтачки прописа врши већи број измена и допуна, тада треба изменити цео члан, односно наведене друге класификационе јединице.

4. Пречишћен текст прописа утврђује орган, односно тело које је за то овлашћено. Приликом његове израде мора се поштовати структура, садржај и назив делова прописа. У пречишћеном тексту прописа не могу се мењати изрази, исправљати грешке које нису исправљене, нити делити целине, односно одредбе. Код каснијих измена прописа чији је пречишћени текст утврђен, треба означити број службеног гласила у којем је објављен пречишћен текст и нагласити да се ради о таквом тексту. Утврђивање пречишћеног текста прописа подразумева и пренумерисање његових класификационих јединица (делова, глава, одељака, подељака, чланова, тачака и подтачака), односно тачака, када су оне основне класификационе јединице. Исправка текста се објављује када се пропис објави у службеном гласилу, а текст тог прописа не одговара у потпуности његовом изворнику. Могу се исправљати само оне грешке које проистичу из несагласности објављеног прописа и његовог изворника, али се не могу отклањати недостаци у изворном тексту.

5. При писању амандмана на предлог закона и других прописа који се налазе у скупштинској процедури, сходно се примењују методолошка правила која се односе на писање измене и допуне прописа.

Поред наведених основних елемената методолошких правила, потребно је да се приликом израде прописа поступа и у складу са другим релевантним начелима нормативно-правне технике.¹⁰

¹⁰ У том смислу наводи се и следеће: 1) у пропису се, по правилу, не преузимају одредбе прописа који у хијерархији заузима више место; 2) прописом се може предвидети примена другог прописа употребом аналогије, када се може предвидети сходна примена другог прописа; 3) подзаконски прописи представљају посебну категорију општих аката, различитих по називу, доносиоцу и правној природи и њих доносе Влада, органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, а изузетно их може доносити и Народна скупштина; 4) када је законом или подзаконским прописом утврђена обавеза доношења одређеног подзаконског прописа, пожељно је да се тај пропис припрема истовремено са нацртом закона и да се донесе одмах по ступању на снагу закона, ради усклађеног унапређења и остваривања конзистентности правног система и ефикасног извршавања, односно примене закона; 5) подзаконским прописима се не могу изворно установљавати права и обавезе физичких и правних лица, прописивати кривичне санкције, нити уређивати друга питања која могу бити само предмет законске регулативе; 6) Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (чл. 123. тач. 3. Устава РС) и уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (чл. 42. ст. 1. Закона о Влади, *Сл. гласник РС*, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 и 16/11), а одлуке доноси на основу чл. 43. ст. 1. овог закона; 7) подзаконским прописима Владе могу се давати овлашћења органима државне управе да, ради извршавања тих прописа, доносе своје подзаконске акте, односно органи државне управе доносе подзаконске прописе за извршавање закона, других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе, с тим да орган управе у саставу министарстава не може доносити прописе (чл. 14. ст. 1. и 2. Закона о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 101/07 и 95/10); 8) на основу чл. 16. ст. 1. Закона о државној управи, министарстава и посебне организације могу доносити прописе само када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе, а сагласно одредбама чл. 15. овог закона, доносе правилнике, наредбе и упутства; 9) према чл. 16. ст. 2. Закона о државној управи, министарстава и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ утврђене законом; 10) ималац јавних овлашћења је, сагласно одредбама чл. 57. Закона о државној управи, дужан да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа; 11) закони и друга општа акта морају бити сагласни са Уставом РС, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, а сви подзаконски општи акти РС и општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону (чл. 167, 194. и 195. Устава РС), о чијој сагласности одлучује Уставни суд Србије; 12) предлагач прописа је дужан да уз предлог прописа, као и текст амандмана, достави образложење, чија садржина треба, по правилу, да буде у складу са Пословником Владе, односно Пословником Народне скупштине и 13) предлагач, као прилог уз предлог закона, доставља и изјаву о усклађености предлога закона са прописима ЕУ или наводи да не постоји обавеза усклађивања, односно да закон није могуће ускладити са овим прописима.

2. ОСВРТ НА МЕТОДОЛОШКА ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА У ЗЕМЉАМА РЕГИОНА

У Републици Србији и Црној Гори су 2010. године усвојена методолошка правила за израду прописа, док су у другим земљама региона таква методолошка акта донета у претходном периоду. Имајући у виду наведено, а полазећи од значаја нормативне делатности, даје се осврт на усвојена методолошка правила у земљама региона, осим у Републици Хрватској, где није донета методологија за израду прописа, с обзиром да доношење таквог акта није био услов у оквиру процеса европских интеграција.¹¹

2.1. Босна и Херцеговина и Република Српска

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је 2005. године усвојила Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине. Такође је и у Републици Српској, као ентитету, директор Републичког секретаријата за законодавство, уз сагласност Владе Републике Српске, 2006. године донео Правила нормативно-правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске.

2.1.1. Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине

Усвајањем Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине¹², 2005. године је уведен систем израде прописа на нивоу БиХ, сагласно претходним активностима у оквиру Савета министара БиХ и Председништва БиХ, као и Декларацији о квалитету регулативе усвојеним од стране наведених институција. Савет министара БиХ је, такође, 2006. године усвојио и Правила за консултације у изради правних прописа.¹³

¹¹ В. Информацију о изради Нацрта предлога Закона о процени учинка прописа, Уред за законодавство Владе Републике Хрватске, Загреб април 2011.

<http://www.vladarh/zakonodavstvo> , 3.11.2011.

¹² Упор. са Правилима нормативно-правне технике за израду закона и других прописа РС.

¹³ *Сл. гласник БиХ*, бр. 81/06 В. Материјал са саветовања “Искуства у примени Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ”, Сарајево јануар 2010. и Извештај о спровођењу Правила за консултације у изради правних прописа у институцијама БиХ, Министарство правде БиХ, Сарајево новембар 2010.

<http://www.vijeceministara.gov.ba> , 3.11.2011.

<http://www.mpr.gov.ba> , 3.11.2011.

Садржај Јединствених правила обухвата: 1) Део први - Уводне напомене, 2) Део други - Унифицирана техника израде прописа, 3) Део трећи - Унифицирана техника израде образложења, 4) Део четврти - Организација послова за нормативне делатности и 5) Део пети - Завршне одредбе. У Уводним напоменама регулише се обим примене ових правила у односу на субјекте и објекат, тако што се одређују правила за носиоце нормативних послова приликом припреме прописа у институцијама БиХ, а препоручује се да се придржавају и други носиоци ових послова на нижим нивоима власти у БиХ, као и Уред Високог представника у БиХ. Међутим, ако се пропис доноси по хитном поступку и у случају када регулише специфично питање на које се, због хитности, различитог садржаја и посебности у односу на друге прописе, не могу примењивати ова правила, носиоци израде прописа нису обавезни да их се придржавају. Под прописом, у смислу ових правила, подразумевају се: 1) устав, 2) споразум (ако је друга страна сагласна), 3) закон, 4) пословник, 5) одлука, 6) упутство, 7) правилник и 8) други општи правни акт. Ова правила се, такође, могу примењивати и на појединачне акте, као и на међународне споразуме, резолуције и друге акте декларативне природе, ако природа акта то дозвољава. У Јединственим правилима структура прописа обухвата уводни, главни и завршни део. Унутрашња подела прописа, с обзиром на форму, врши се на део, поглавље и одељак, а унутрашња подела члана, као основне класификационе јединице прописа, на ставове, тачке и алинеје. Посебно треба навести да се Одељак Ц. Потврђивање одлука Високог представника за БиХ, у Поглављу IV. Другог дела, односи на закон о потврђивању закона и садржај закона (чл. 56. и 57.). Наиме, када се ради о усвајању одлука којима је Високи представник за БиХ прогласио закон на привременим основама, у складу са својим овлашћењима, надлежни законодавни орган доноси закон о његовом усвајању, без измена и допуна додатних услова. Тако закон о усвајању садржи: назив одлуке којом је Високи представник за БиХ прогласио закон на привременим основама, број службеног гласила у којем је објављена одлука и датум њеног ступања на снагу, без објављивања текста закона, с тим што се наводи у којем ће се службеном гласилу објавити овај закон. У оквиру Четвртог дела је прописано и осигурање идентичности прописа у службеним језицима кроз идентичност прописа на три службена језика, интерну и коначну језичку проверу и Комисију за језичку политику у законодавству БиХ.

2.1.2. Правила нормативно - правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске

Правила нормативно-правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске имају следећи садржај: I - Основне одредбе; II - Структура закона; III - Систематика закона; IV - Структура

подзаконских прописа; V - Начин писања измена и допуна прописа; VI - Израда пречишћеног текста и исправке прописа; VII - Структура и садржај образложења; VIII - Језик, стил и начин писања прописа; IX - Организација послова за нормативне делатности; X - Планирање израде прописа и XI - Завршне одредбе. Саставни делови Правила нормативно-правне технике су прилози: Измене, допуне и измене и допуне закона или другог прописа коме је основна класификациона јединица члан и Израда пречишћеног текста прописа. У Основним одредбама ових правила уређују се правно-методолошка начела и јединствена техника који се примењују код израде закона и других прописа Републике Српске, утврђује садржај и примена ових правила и појам прописа. Правила нормативно-правне технике дужни су да примењују носиоци нормативних послова приликом припреме закона и других прописа Републике Српске у министарствима и другим републичким органима управе, с тим да се та правила могу примењивати и у поступку израде прописа јединица локалне самоуправе. У смислу ових правила, под прописом се подразумевају: 1) закон, 2) уредба, 3) пословник, 4) одлука, 5) правилник, 6) упутство, 7) наредба и 8) други општи правни акти. У оквиру структуре закона, утврђено је да се унутрашња подела члана, као основне класификационе јединице, дели на ставове, тачке и подтачке, а зависно од обима и садржаја закона чланови се групишу у делове, главе, одељке и пододељке. У закону се врши разврставање одредби по њиховој сродности у одговарајуће целине, у зависности од врсте материје која је предмет уређивања и њеног обима. Члановима 29. до 34. Правила нормативно-правне технике регулисана је структура подзаконских прописа. Организација послова за нормативне делатности је посебно утврђена у овим правилима (чл. 67. и 68).¹⁴ Наиме, министарства и други републички органи управе који се појављују у улози обрађивача нормативних аката, у складу са правилником о унутрашњој организацији, у свом саставу образују посебну организациону јединицу за нормативне послове. У зависности од обима послова у републичком органу управе ова организациона јединица састављена је од три до пет државних службеника, дипломираних правника, у чијем је опису послова израда нормативних аката.¹⁵ Државни службеници те организационе јединице, поред завршеног правног факултета, треба да имају одговарајуће знање и искуство о питањима у вези са израдом нормативних аката, а уколико нису у довољној мери обучени за рад на

¹⁴ Упор. са чл. 68. и 69. Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ.

¹⁵ Изузетно, ако због обима послова и организације рада није потребно да се формира организациона јединица, нормативне послове у републичком органу управе може да обавља и по један државни службеник за сваки сектор.

овим пословима, потребно је да им се омогући додатна стручна обука и усавршавање. Планирање израде прописа је, такође, прописано у овим правилима (чл. 69. до 74.).¹⁶ Дакле, републички орган управе у годишњи план рада обавезно уноси и израду прописа, односно новог прописа или измене и допуне постојећег, а план садржи циљ прописа који се припрема, са роком у којем се мора изградити. Носилац израде прописа је организациона јединица надлежна за нормативне послове. Уколико је у питању сложен пропис, тако да стручност не може да се обезбеди у републичком органу управе, старешина органа, уз одобрење Владе, обезбеђује тим стручњака из других републичких органа управе, који чине радну групу, чији рад координира организациона јединица за нормативне послове из састава тог органа. Међутим, ако стручност не може да се обезбеди у оквиру републичких органа управе, старешина органа може у израду прописа да укључи спољне сараднике, експерте за поједине области, с тим што се њихов рад одвија у сарадњи са организационом јединицом за нормативне послове. Закони и други прописи у републичком органу управе израђују се у облику преднацрта, нацрта и предлога, што је разрађено одредбама чланова 72. до 74. Правила, а нацрт закона и другог прописа доставља се одборима Владе на разматрање са образложењем, чија је садржина прописана чланом 55.

2.2. Црна Гора

Секретаријат за законодавство Владе Црне Горе је 2010. године утврдио Правно-техничка правила за израду прописа, која имају следећи садржај: Увод, I. Израда прописа, II. Језик, стил и начин писања прописа и III. Посебна правила у вези измена, допуна и исправки прописа. Ова правно-техничка правила примењују се на израду закона, других прописа и других аката за чију су припрему, предлагање или доношење надлежни Влада Црне Горе и министарства, како би се обезбедила једнообразност у изради прописа, њихов квалитет, избегли правно-технички пропусти и грешке, убрзала процедура доношења и на тај начин остварили циљ и сврха због којих се пропис доноси. Други субјекти, такође, треба да примењују ова правила, приликом израде прописа и других општих правних аката које доносе у оквиру својих овлашћења. Садржина закона разврстава се систематизовањем одредаба по њиховој сродности на следеће одредбе: а) основне, б) централне, в) казнене и г) прелазне и завршне. Члан¹⁷ се

¹⁶ Упор. са чл. 70. и 77. Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ.

¹⁷ У оквиру формалне структуре закона је прописано да се члан означава речју: “члан” са одговарајућим арапским бројем, после кога се не ставља тачка, у чему ова правила у

дели на ставове и они се могу даље делити на тачке и алинеје, а тачке на подтачке или алинеје. Закони се уобичајено деле на поглавља, а најобимнији и најсложенији закони се могу поделити на: 1) делове, 2) главе, 3) одељке, 4) одсеке и 5) поглавља. Израда подзаконских аката је посебно прописана у Правилима и на њихову израду се углавном примењују правно-техничка правила за израду закона. Усклађивање прописа Црне Горе са правним поретком Европске уније врши се у складу са Смерницама, које су дате у прилогу Правила.

ЗАКЉУЧАК

Нормативна делатност, односно утврђивање јединствених методолошких правила нормативно-правне технике за израду прописа (закона и других прописа), као практичног бављења правом, уз примену објективних и субјективних правила у овој области, има изузетан значај и улогу у остваривању јединства правног система, владавине права, начела легалитета, процеса реформе државне управе, ефикасног обављања функција и послова органа државне управе и примене прописа, као и у усклађивању домаћег законодавства са правом Европске уније. Зато су у Републици Србији 2010. године, а у земљама региона (Босна и Херцеговина, Република Српска, као ентитет и Црна Гора), у периоду од 2006. до 2010, усвојена методолошка правила за унифицирану израду прописа. На основу компаративног разматрања ових јединствених методолошких правила, може се констатовати да су, у погледу предмета и обима примене и врсте прописа, односно по садржају, структури, форми и прилозима, углавном идентична и/или у појединим деловима веома слична, уз одређене неопходне разлике, што не утиче на њихову целовитост и свеобухватност и са аспекта нормативно-правне технике земаља региона у целини. С тим у вези, напомиње се да се наведена основна правно-методолошка правила за израду прописа, у оквиру дела овог текста – Методолошка правила за израду прописа у Републици Србији, углавном могу примењивати и у овим земљама региона, у складу са њиховим правним системом, односно усвојеним методолошким актима и важећим релевантним прописима.

односу на друга наведена методолошка правила за израду прописа одступају од начина означавања члана, када се после арапског броја ставља тачка.

Анджелка Плавишић - Нешић, LLB
graduated lawyer, Belgrade

METHODICAL RULES FOR MAKING OUT THE REGULATIONS IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE REGIONAL COUNTRIES

Normative activity has the exceptional importance and the role in the realization of the law system unity, of the law reign, principle of legality, process of the State Administration's reform, effective functioning of the State Administration organ's functions and application out of the regulations, as well as the unifying of the local legislation with the law of the European Union. For that reason, the methodical rules for the unified making out the regulations, have been adopted in the Republic of Serbia in 2010 and in the regional countries in the period 2006-2010. In this sense, the basic element carried out methodologies for making out two regulations in the Republic of Serbia, have been discussing and the review the adopted methodological rules in the regional countries, that is Bosnia and Herzegovina, Serbian Republic as the entity and Montenegro has been given.

Key words: Making out the regulations. Methodical rules. Republic of Serbia. Bosnia and Herzegovina. Serbian Republic. Montenegro.