

## **ПРВИ ДЕО**

# УВОДНА ОБЈАШЊЕЊА

## 1. ПРАВНИ ПОРЕДАК

Од давнина постоји право али постоје и различита поимања и различита одређивања тог појма. Ипак, и поред различитости у одређивању појма права сложићемо се да је право друштвена појава, сређена целина правних норми и друштвених односа (правни поредак). Као систем право изражава се кроз повезаност одређених правних норми које се испољавају као систем.

Имајући у виду да је право друштвена појава оно је и предмет изучавања бројних друштвених наука, а посебно социологије.

У нашем сагледавању дефиниције права, послужићемо се општеусвојеном дефиницијом појма која право сагледава као систем друштвених норми које санкционише држава, са циљем да одрже постојећи друштвено-економски поредак. Право је посебна врста друштвених норми јер уређује правним нормама друштвене односе који често постоје и остварују се кроз обичајна понашања. Наиме, друштвени односи могу постојати и ако нису правно регулисани, али ако су правно уређени онда су то правни односи.

Постоје научна гледишта да је право настало пре државе, али ипак се сматра да је држава дала основне елементе и учинила разлику код правних норми у односу на друге друштвене норме и да је право настало заједно са државом.

Правни теоретичари веома широко користе израз и појам право. У принципу, овај термин означава режим прилагођавања односа и

уређивања понашања путем системске примене силе од стране политички организованог друштва.

Када је реч о значењима која користе правници, један број њих под правом подразумева правни поредак, други пак под тим појмом схватају одређену врсту поступка, као што су, управни или судски поступак. Неки теоретичари објашњавају поступак настанка правне норме (прописа), док се други баве остваривањем односно функционисањем права кроз прописе или поступак.

Добар део расправа о праву у Енглеској или Америци вођен је на латинском језику или језицима континенталне Европе, а суштина расправљања о правној природи права своди се на "law" што је суштински много више од преведеног значења те речи<sup>1</sup> која за континенталне правнике значи правни систем.

За Римског правника израз JUS означавао је оно што је право и праведно, а иза тога је стајао ауторитет државе.

У Европи се на универзитетима од XII века право предаје као филозофска дисциплина, или теолошка филозофија, а потом као природно право.

Уколико би покушали да сачинимо аналитичку шему значења и саставних делова права могли би да научна гледишта сврстамо у три значења како их правници сагледавају.

1. Прво, термин "право" означава правни поредак (*ordre juridique*, *Rechtsordnung*), односно прилагођавање односа и уређивање

---

<sup>1</sup>R. Pound: Progress of the law: Analytical Jurisprudence (1927), 41 Harvard Law Rev. 174, 188-189. "Тешкоће за теоретичара права који говори енглески да замисли једну идеју која би обухватала изразе – право, одређено право, појединачно право (law, a low, a right), као што је за француског правника тешко да о њима мисли другачије него само као о изразима који представљају аспекте или фазе једне идеје".

понашања помоћу систематске и регуларне примене силе политички организованог друштва.<sup>2</sup>

2. Историјски посматрано, најстарија употреба термина "право" у теоријско-правној литератури односи се на скуп правних прописа (норми) који постоје у одређеном политички организованом друштву. Законе (laws) односно прописе, треба разликовати од права (law), јер правна снага закона произилази из права. Право је шири појам од закона и представља основу за усмеравање административне и судске делатности у политички организованом друштву. То је нарочито карактеристично у англосаксонском праву где писани закони пружају оквирна процесна правила, а за поступке у појединој правној ситуацији користи се искуство и пракса правосуђа које се бележе у збиркама судских одлука.<sup>3</sup>

У европском праву које почива на римском праву поступање правосудних органа одређује конкретан правни пропис-закон, а одлуке судова у конкретном случају односе се само за тај случај па представљају ствар за конкретан случај, а не правни принцип – аутори – такозвано показивање правног закључивања.<sup>4</sup>

3. Термин право једна група правних теоретичара употребљава када жели да изрази тенденцију за целокупну званичну контролу у политички организованом друштву.

Ово кратко излагање о правној природи и дефиницији појма право указује да постоје различити приступи у одређивању тог појма. Може се рећи да правници аналитичког, историјског и филозофског правца у прошлом веку, нису говорили о истој ствари и ако су

---

<sup>2</sup>Kohler Einführung in die Rechtswissenschaft (1902), per 1; id lehrbuch des burgerlichen Rechts (1906) par 2-4

<sup>3</sup>R. Pound: Juristic Science and the law, Tulane Law Rev. 475

<sup>4</sup>Landis: Statues and the Sources of Law, Harward Legal Essays (1934), 214-234.

говорили о истој речи. Неки су (аналитичари) видели само законодавно одређење у правном систему, други (историчари) сагледавали су традиционално рационално одређивање правног појма, а правници-филозофи су видели углавном идеални елеменат односно ту регулативу као најзначајнији приступ у правном пропису.

У XX веку развила се социологија права, а међу првим теоретичарима се издваја КОНТ који говори о ишчезавању права створеног кроз законодавство.<sup>5</sup> Сматрао је да ће се створити право као "природно", кроз деловање друштвених сила.

Ерлих је користио израз "право" да означи целокупну друштвену контролу.<sup>6</sup>

Хорват расправља о праву као замени за неслогу, затим о организовању власти и о њеној организацији.<sup>7</sup>

Гурних употребљава реч "право" за целокупну друштвену контролу и све њене органе.<sup>8</sup>

Из досадашњег излагања произилази закључак да право представља сталан предмет истраживања теоретичара разних друштвених области и идеја. Имајући у виду да студенти имају могућности, да се и из других наставних предмета, шире упознају са одређењем појма "право", у овом тексту нећемо шире анализирати и друге приступе у изучавању овог правног појма већ ћемо теоријско-практички приступити и изложити наше мишљење ради лакшег схватања формалних обележја правних прописа. Наиме, у даљем раду бавићемо се формалним карактеристикама правних аката јер су

---

<sup>5</sup> R. Pound: The Score and Purpose of Sociological Jurisprudence (1911), 25. Harvard Law Rev. 140, 151-152.

<sup>6</sup> Erlih: Grundlegung der Sociologie de Rechts (Osnovi sociologije prava)

<sup>7</sup> Horvat: Rechtssoziologie (1934), par 51-53

<sup>8</sup> Gurnich, Sociology od Law (1942), 1-2

материјална обележја правних норми предмет изучавања других правних дисциплина.

Значи, предмет нашег изучавања су правила која се односе на стварање правних норми и правних аката. То подразумева да ћемо се бавити, не само формалним обележјима правних прописа, већ и надлежностима органа за њихово доношење.

Као научни метод за изучавање предмета нашег рада користићемо опште научне методе друштвених наука (социолошки, историјски, компаративни), као и друге посебне методе (лингвистички, логички, семантички, прецизно одређивање значења, структурални метод и др).

Правно нормирање је у суштини наука која изучава правила о стварању права тј. правних прописа.

За ову младу науку користе се бројни називи<sup>9</sup>, као што су: "номотехника", "законодавна техника", "техника стварања права", "техника израде прописа", "наука о изради прописа", "номографија", "номологија", "законографија", "правно нормирање" итд.

Покушајмо, ради бољег разумевања аналитички сагледати појмове:

1. право,
2. правни систем и
3. правни поредак.

Право је систем друштвених норми које прописује, а самим тим и санкционише држава са циљем да се одржи постојећи друштвено-економски и политички поредак.

---

<sup>9</sup>М. Пејвончић: Правно нормирање, Нови Сад, 1995, стр 2

Право регулише оне друштвене односе који су од значаја за одржавање тог политичког система. Основна улога права је уређивање и заштита друштвених односа, који су од посебног интереса. Право је средство за уређивање тих друштвених односа, односно оних за које постоји, нужност да се свим средствима обезбеди њихова примена, укључујући и државну принуду, ако се на други начин ти односи могу обезбедити.

Међутим, право није једино средство помоћу кога се успоставља систем организације и односа у политичкој надградњи.

Крајњи циљ права је да се посредно или непосредно, у складу датих друштвених односа, обезбеди онај начин производње и остваривање политичког система, успостављеног Уставом као конститутивним правним актом и прописима донесеним у складу са Уставом.

У склопу права постоји неколико правних категорија које су основа за разумевање саме суштине и природе права. Право, правни однос је друштвени однос који се уређује правом и објашњава његову унутрашњу суштину. У питању је однос у коме су људи дужни да се понашају према одређеним правним нормама, што је у суштини остваривање укупних друштвених односа. Правни однос, за разлику од осталих друштвених односа, је однос одређен и прописан самим нормама, а обезбеђен средствима друштвене принуде, од стране државе. Састоји се од овлашћења и дужности субјеката који су учесници у том друштвеном односу. У питању је корелативан однос, јер овлашћење једног субјекта представља дужност другог и обрнуто. Друштвени поредак је део друштвеног поретка који је регулисан правним нормама. У сваком друштву постоје правне норме које су чврсто међусобно повезане и које се остварују у међусобном односу

између људи. Правни поредак је у ствари резултат јединства правних норми и људског понашања по тим нормама у конкретном друштву. Због тога је правни поредак вид друштвеног поретка и његов саставни део. Имајући у виду ово својство, правни поредак се састоји од два елемента: нормативног елемента, који се састоји од правних норми и фактичког елемента који се састоји од понашања по правним нормама, односно његовог остваривања и примењивања.

Примена права је у ствари, понашање људи по правилима садржаним у правним нормама. У праву разликујемо две врсте примене норми, добровољну, односно добровољно понашање по утврђеним нормама и присилну, односно изнуђено понашање, поштовање норми изнуђено од стране државе. Принудна примена норми проистиче из различитог понашања два субјекта у правном односу и у сукобу је са односима који су утврђени правним нормама. Карактер и санкција зависи од природе интензитета сукоба и понашања друштвеног субјекта у односу на правну меру.

Правни поредак треба да штити и заштити грађанина од сваке самовоље било којег друштвеног органа или друштвеног фактора. Он обезбеђује и треба да обезбеди, пуну одговорност сваког вршиоца државне или друштвене функције, од највиших, за њихове поступке према грађанима. Нико не сме грађанину наметнути било какву обавезу сем оних утврђених законом. Само закон може утврђивати одговорност и санкције, а правосудни органи у законитом поступку су дужни да обезбеђују примену права и законитост.

У Уставу Р. Србије,<sup>10</sup> члан 2, грађанин је означен као носилац суверенитета, а чланом 3 прокламовано је начело владавине права. Треће, правни систем је скуп општих правних норми које су

---

<sup>10</sup>Службени гласник РС, бр. 98/2006.



распоређене с обзиром на њихову садржину у низ већих или мањих целина које су међусобно повезане, тако да све заједно чине једну непротивуречну јединствену целину укупних правних норми. Основни елемент правног система је општа правна норма која се повезује у одређене институте, правне установе и правне органе, које се на крају обједињују у целовит, одређен правни систем дате земље. Правни систем зависи од облика власти тј. друштвеног уређења одређене државе.

Јединство правног система се не обезбеђује хијерархијом односа између правних аката нити јединственошћу субјеката који их доносе. Битно је припадање норми, по природи и садржини, јединственом уставном и правном систему и полагање од истих начела и правних института у њиховом стварању, а не строга правна хијерархија између аката.

## 2. НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ

Шта је нормативна делатност, у чему се она састоји и који су њени основни елементи и обележја, најчешће је питање које се поставља у процесу стварања права и правног система. Нормативна делатност је најкраће речено, процес стварања и доношења правних аката који у себи садрже опште правне норме. То је, уствари, процес стварања правних аката (нормативни акти) који помоћу општих норми уређују друштвене односе и понашања правних субјеката у правном и друштвеном саобраћају у складу са општим циљевима и интересима које утврђује устав одређене државе.

У нормативну делатност не спада процес стварања појединачних правних аката, као што су судске пресуде или решења органа управе и сва друга акта која производе индивидуална дејства, персонално посматрано, јер она са конкретним случајем правно отпочињу и правно се завршавају (престају).

За нормативну делатност је од значаја и питање надлежности органа за доношење одговарајућих врста нормативних аката, односно њихово право да остварују нормативну делатност. Ово питање је од значаја за сам правни систем јер се помоћу њега посредно решава и низ конкретних питања која су предуслов да нормативна делатност у друштву добије свој смисао, садржину и сврху која се жели њом

постићи. Поделом нормативних овлашћења у сфери нормирања друштвених односа, обезбеђује се ред у процесу нормирања друштвених односа и спречава анархија, злоупотребе, правне празнине, насиље и незаконитост у правном саобраћају и друштву. У суштини овим путем се утврђује како однос између органа који доносе нормативна акта, тако и нормативних аката које они доносе.

Нормирање друштвених односа код нас врше државни органи, као што су: народна скупштина, влада и њени органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и градови и град Београд. Сходно члану 137, стр 2. Устава РС "поједина јавна овлашћења могу се законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима". Примећује се, да у тексту Устава се не спомиње врста овлашћења што у пракси може створити многобројне проблеме.

Напомињемо да и сви привредни субјекти имају обавезу и могућност доношења нормативних аката, а у државним органима доносе се посебни акти (о којима ћемо касније више говорити) у циљу лакшег спровођења закона односно уједначавања праксе по истоветним правним ситуацијама. Све напред речено, указује да постоје многобројна нормативна акта и бројни органи који су овлашћени за њихово доношење. Наиме, унутар сваке од структура овлашћених за доношење одређених нормативних аката, постоји подела овлашћења и надлежности, која омогућује укупно нормирање друштвених односа, а самим тим и јединство правног система.

Унутар нормативне делатности коју врше државни органи, постоји подела надлежности која се уређује законом. У ствари, најважнији државни органи (народна скупштина), доносе и најважније прописе, као што су закони. Као што закон мора бити усаглашен са

Уставом, тако и сва нормативна акта које доносе државни или други органи морају бити усаглашена са законом, јер изворно овлашћење за нормативну делатност тих органа прописује закон.

Подела нормативних овлашћења одржава сам карактер нормативне делатности, као и природу самог правног система. Систем поделе овлашћења између субјеката нормативних делатности представља систем организације политичке и друштвене надградње, односно систем вршења функција и послова власти и управљања уопште, који у целини остварује друштвена надградња.

## **2.1. Носиоци стручног посла у нормативној делатности**

Стручни део посла око израде нормативних аката обављају кадрови који су специјално обучени за ову врсту послова. Стручни рад на остваривању нормативне делатности је изузетно значајан део посла у процесу уређивања друштвених односа. Квалитет овог посла је пресудан за сва она питања која су везана за процес правног уобличавања друштвених односа и примену у пракси донетих прописа. У основи, ово је изузетно сложен и научно-стручан посао који могу да раде само за то посебно стручно оспособљени кадрови. Велики проблеми у остваривању функције нормирања, пре свега у делу примене створеног, настају када се у процесу израде прописа помеша рад везан за постављање циљева и задатака са стручним послом око израде општих аката. То се најчешће одражава на квалитет општег акта, његову разумљивост, јасност изражених захтева, правну прецизност института и опредељења који су у њима уграђени. С обзиром на обимност и интензитет стварања општих аката, доста се често ова два посла стапају, у коме носиоци функције утврђивања

циљева и задатака непосредно утичу на стручни рад, односно на израду и формулисање прописа, што најчешће доводи до стварања квази-прописа који уопште не постижу своју сврху и циљ већ, напротив, отварају многе проблеме у функцији нормирања и остваривања улоге права и правног система у друштву. Јасно разграничење и одвајање по фазама ових послова је од непосредног интереса како за носиоце функције нормирања тако и за друштвени захтев за што мањим конфликтним остваривањем захтева из правних аката и правног система у целини. Смисао и основни циљ доношења нормативних аката јесте њихова примена у пракси. Доношење прописа ради прописа био би правни и друштвени апсурд. Према томе, друштвени је захтев од носиоца функције нормирања да се у претходним фазама спречи све оно што би могло да створи тешкоће и проблеме везане за примену тих прописа у пракси.

Неприпремљеност и неспособљеност стручних кадрова за вршење нормативне функције је евидентна и умногоме је остварила и заоштрила неке проблеме остваривања нормативних аката, односно правног система у пракси. Питање стварања стручних кадрова у овој области није скоро никад озбиљније постављено, мада је оно у условима централизације функције нормирања било и мање отворено и као такво се мање постављало јер се функција нормирања вршила у једном центру који је релативно био комплетиран са кадровима и потребним апаратом. Са процесом децентрализације функције нормирања и јачања њене самоуправне компоненте у први план избили проблеми недостатка стручних кадрова. Тај проблем је данас снажно наглашен и свакако има шире реперкусије од оних које се могу на први поглед претпоставити, пре свега, са становишта правних недостатака које имају правни акти. Овај проблем, с обзиром на своју сложеност,

не може се разрешити брзо и без шире и свестраније бриге друштва за припрему и обучавање кадрова за рад на доношењу правних аката.

## **ДРУГИ ДЕО**

# **НОРМЕ И НОРМАТИВНИ АКТИ**

## **1. ВРСТА, КАРАКТЕР И СТРУКТУРА НОРМЕ**

### **1.1. Обичајне и правне норме**

Норме које ствара човек, за разлику од природних закона који делују непрекидно својом природном неминовношћу, изражавају, пре свега, оно што дато друштво сматра да треба да се учини од стране људи ради остваривања одређених друштвених односа, односно самог конкретног друштва и његовог продукционог односа. Природни закони утврђују оно што се стварно дешава под дејством општих закона узрочности, док друштвене норме прописују, независно од њене обавезности, шта човек треба да чини и како да се понаша у датим друштвеним односима и конкретном класном друштву. У том смислу друштвене норме треба схватити као општа правила понашања, односно правила како људи треба да се понашају у друштву да би остварили одређене циљеве, интересе и потребе (опште друштвене, колективне, групне или појединачне), било да би се спречило извесно њихово деловање. Циљ опште норме је да утиче на понашање људи и њихових асоцијација, да њихово понашање измени, прилагоди, односно учини га онаквим какво оно вероватно не би било када норме не би постојале. Када би се жељено стање остварило без постојања опште обавезних норми, онда би се постојање опште правне норме иза које стоји државна принуда било непотребно, односно сувишно. Према томе, нормирање и стварање општих правних норми је неопходан



процес у развоју друштва и остваривању одређених друштвених циљева и интереса.

Друштвене норме у ужем смислу су бројне и разноврсне по својој природи и врстама<sup>11</sup>. Оне се, пре свега, разликују према ствараоцу норме, начину стварања (стихијно, свесно), природи санкције коју опредељује циљ норме, садржај норме итд. Ако се друштвене норме класификују према овим обележјима, добијамо неколико основних група од којих свака обухвата више врста норми.

У прву групу спадају норме које су најједноставније, јер се стварају стихијно током дугог времена од стране дифузне и неорганизоване друштвене масе. У питању је норма која се назива обичајна. Поступање људи у одређеним ситуацијама, с обзиром на дате околности, понавља се, тако да такво понашање постепено постаје неписано правило, па се и прихвата као обавеза да се тако у сличним околностим поступа и убудуће. Стварање обичних норми није везано само за мање развијена друштва у коме родовска заједница има посебну улогу. Уствари, друштвено развијена и организованија друштва познају обичаје и у одређеним друштвеним односима инсистирају на њима. Претварањем обичаја у правну норму државе, обичај губи свој карактер и природу и постаје правна норма датог правног система са свим њеним обележјима. Савремено друштво мења однос према обичајним нормама, односно валоризује одређене елементе обичаја кроз природу општих аката.

---

<sup>11</sup>Друштвене норме се деле на техничке и друштвене норме у ужем смислу. Техничке норме су одраз објективно постојећих природних и техничких законитости које постоје и делују независно од односа у датом друштву. Друштвене норме су правила понашања која прописује и санкционише дато друштво. Моралне норме су творевина неорганизованог друштва, санкционисане друштвеном и посебном унутрашњом санкцијом (грижом савести). Правне норме су везане за моралне норме, али пре свега моралне норме које утврђује држава.

Друга група општих норми везана је за државу, односно њену активност. Ова норма је, за разлику од прве, прецизна, јасна и заштићена је санкцијом. О примени ових норми брине се државна организација у целини или за то посебно образовани државни орган, с обзиром да их он и доноси.

Трећа група општих норми, с обзиром на њеног ствараоца, везана је за аутономно уређивање друштвених односа. Најчешће су то органи локалне самоуправе, градови, град Београд, привредни субјекти који доносе општа акта којима уређују процес организације рада и међусобне односе између радника и послодаваца и др.

Четврта група општих норми везана је за облике заједништва људи, која се ствара у продукционом процесу или по месту становања или за основу има неке друге интересе око којих се окупљају и организују људи. То су аутономне норме које се стварају у оквиру разних организација, асоцијација и заједница, које је слободно организовао човек ради остваривања својих личних, заједничких и општих циљева и интереса, али ван официјелне организације друштвене надоградње. У друштвено-политичном смислу то су норме које субјект, чије понашање оне регулишу, поставља сам себи или ако их поставља други, он их добровољно усваја. Као такве оне се разликују од хетерогених норми које субјект не усваја или ако их усваја, он чини из страха од санкције. У позитивноправном смислу то су норме које одређени субјекти самостално, независно од државе, доносе и којима регулишу своје понашање ради остваривања циљева самоорганизовања.

## 1.2. Структура и особеност правне норме

Право је систем друштвених норми које санкционише држава. Оне изражавају општу вољу и интерес владајуће класе, а имају за циљ да одрже и омогуће дати друштвени поредак, односно владајуће продукционе односе. Право уређује оне друштвене односе који могу бити доведени у питање или оспорени а проистичу, пре свега, из природе продукционих односа и класне владавине. Спољно обележје права (државна принуда) указује на њену унутрашњу суштину.

Тип норме који је везан за државу, чију примену она обезбеђује и иза које стоји санкција у случају њеног непоштовања, назива се правном нормом, док се право састоји из скупа правних норми којима се регулише понашање људи у друштву (норме и људско понашање по њима). Према томе правна норма је правило о одређеном понашању људи које је заштићено санкцијом државног апарата, која се примењује само у случају када се крши правило утврђено нормом. Као таква, она је, истовремено, основни полазни елеменат сваког правног система и права уопште који се не може рашчлањивати на уже елементе. За постојање правне норме није од већег значаја садржај, облик и време њеног трајања, јер се од других друштвених норми разликује, пре свега, везаношћу за природу и садржину постојања државне организације, својом јасношћу и ефикасношћу у примени, као и рационалношћу свог садржаја и поруке.

Основна сврха правне норме је остваривање циљева и задатака који су у надлежности држава, односно сфери друштвеноправних односа без обзира на њену друштвеност карактера и у чињеници да правну норму држава веже за себе докле год она постоји (мења,

допуњује, укида). Једна од њених особености лежи и у томе што је само државни орган надлежан (овлашћен) да примени санкцију у случају да је онај на кога се правна норма односи (адресант) учинио радњу или понашање супротно ономе како је у норми предвиђено. Сагласност понашања са нормом цени овлашћени државни орган који, истовремено, утврђује и степен кршења норме.

Ефикасност је друго основно својство правне норме. Она се састоји у њеној моћи да утиче на понашање физичких и правних лица и да, сагласно захтеву у правној норми, конституише државне односе. Ефикасност је својство правне норме које је изражено могућностима оног који је норми прописао (адресант) да предузме мере против свих оних који не прихватају или крше норму.

Свака правна норма састоји се из два основна елемента, диспозиције и санкције. Диспозиција је битан део правне норме. Она садржи условну заповест (хипотезу),<sup>12</sup> јер од правног субјекта се захтева да поступи по хипотези диспозиције ако жели да избегне примену санкције. Правни субјекат не мора да се понаша по диспозицији, у ком случају доводи до примене санкције, ако је прописана. Начини формулисања заповести у диспозицији су различити. Они се могу дати у форми наређења, забране или овлашћења (наређујуће, забрањујуће и овлашћујуће диспозиције). По томе колико су одређене, диспозиције се даље деле на диспозиције с неодређеним појмовима (правни стандарди), алтернативна диспозиција (предвиђа два правила понашања), диспозитивна декларација (предвиђа могућност своје замене другом од стране овлашћеног

---

<sup>12</sup>Хипотеза је део правне норме у коме се описују услови за примену диспозиције правне норме, односно стање у коме се она има применити. То је очекиван догађај, оно што треба да се деси не представља правило понашања јер описује услов за примену правила понашања због чега и нема правни карактер.

субјекта), бланкетна диспозиција (најнеодређенија, јер не садржи правило понашања већ одређује субјект који је надлежан да такво правило пропише.

Санкција је део правне норме која садржи пропис о понашању субјекта који је прекршио диспозицију, као и означавање државног органа који је позван да на прекршиоца примени одређену насилну меру због те повреде. У праву се разликују санкције према лицима и према актима. Санкције за кривична дела су казне, а грађанско-правне санкције су накнада штете. Ове санкције примењују се непосредно према лицима, а санкције према актима обично се састоје у њиховом поништавању, односно одстрањивању из правног поретка. У међународном праву санкција према другој држави је обично спорна. Побеђеним државама су наметане санкције: репарације, ограничење наоружања, опозивање извесних закона, окупацијом одређеним територија итд. Санкција у правним пословима у начелу је само имовинска (обично накнада штете и повраћај у пређашње стање).

Изузетак од општег правила да се норма састоји из диспозиције и санкције су само бланкетне норме. То су норме код којих није предвиђена санкција већ је остављено одређеном правном субјекту да је одреди. То је, најчешће, суд или управни орган. Ово овлашћење се може ставити у надлежност и неком другом органу да у посебном нормативном акту одреди санкције. Доношење бланкетних норми се у правном систему избегава, јер оне омогућавају неуједначен однос и поступање у сличним или, чак, идентичним случајевима. Већина уставних норми нема санкцију, а најчешће се она не може ни остварити.

Санкција и диспозиција опредељују понашање и однос према субјекту зависно од његовог односа према норми и то као

алтернативној могућности, јер се, истовремено, на исти субјекат не могу примењивати. Ова два својства норме се међусобно искључују. Опште правило је да се ови елементи примењују, односно могу се примењивати ако су испуњени услови, односно претпоставке за њихову примену. Диспозиција је по свом значају најважнији део правне норме, јер садржи захтев који упућује адресант неограниченом броју субјеката (адресантима). Захтев који садржи правна норма може бити изнет у форми наређења, забране, овлашћења или дефиниције.

Да би друштвена норма имала карактер правне норме и имала правну снагу, она мора да садржи извесне елементе који је одређују и дефинишу као правну норму. Она пре свега, мора да буде лоцирана просторно и временски, имајући у виду друштвено-политички и економски контекст односа. Просторно лоцирање је такво стање које омогућује да се норма може примењивати на наограничен број случајева који су правно или манифестационо једнаки или слични. Овај захтев норми даје општост, која је основна карактеристика опште правне норме. Временска одређеност норме изражава се њеним истовременим односом према свим субјектима на које се примењује. Опште је правило да нема изузетака. Наиме, изузетак се утврђује посебном нормом. Захтев за временском одређеношћу, у праву је познат као принцип идентитета (*principiumidentitatis*). Овај принцип је значајан због тога што се правна норма не би могла примењивати обавезно једнако на све субјекте, а у том случају не би било правне једнакости међу људима, ни личних слобода, ни демократије, систем би био произвољан, до краја личан и субјективан и водио би физичкој владавини појединих припадника одређене класе, слоја, групе или појединаца над осталим, и у друштву.

Једна од битних карактеристика правне норме је њен садржај, јер она тек својим садржајем долази до изражаја, односно добија свој друштвени смисао. Садржај правне норме добија се помоћу појединости које се у норми налазе, односно које оне у својој конституцији садрже. Појединости из којих се састоји норма немају исти значај за опредељење њеног садржаја. Наиме постоје битне појединости којих мора бити најмање толико колико је неопходно да би правна норма постојала и да би се разликовала од других норми и правила понашања у друштву. Све остале појединости за одређену норму су од мањег значаја и имају за циљ да ближе определе њен основни садржај, односно саму норму. Међутим, битност неке појединости за правну норму може да се утврди (пропише) независно од тога да ли је она по општој карактеристици битна или не. Уствари, нека појединост може да се огласи битном независно да ли је она то по својој суштини.

У нормативним актима постоји одређени однос између форме и садржаја, чији је аксиом "да нема садржаја без форме нити форме без садржаја". Када је у питању правна норма, такав однос између садржаја и форме не постоји, јер норма може да постоји независно од форме, само са својим садржајем, пошто је она индивидуализована.

Када је у питању садржај правне норме, прави се разлика између језичког и логичког садржаја. Језички садржај се изражава самим језиком док се логички садржај изводи закључком који проистиче из саме правне норме. Норма се може посматрати још са гледишта њеног обима. Садржај правне норме означава њен квалитет, док обим означава квантитет, односно колики је број појединачних случајева обухваћен нормом, заправо на који се број случајева она може применити.

Овај однос између садржаја и обима, указује на законитост која проистиче из јединства супротности која постоји између садржаја и обима норме. То правило гласи "што је садржај норме обимнији својим карактеристикама, то је њен обим ужи, и обратно, што садржај норме има мање карактеристика, то је, пак њен обим шири". Сам обим норме не мери се бројем речи, величином текста, већ ширином њене примене, односно зависно од броја појединачних случајева на које се она може применити.

Полазећи од свих њених обележја у правној науци постоји класификација правних норми, зависно од ширине њеног обима, и то:

- генералне правне норме;
- специјалне правне норме;
- изузетне правне норме.

Ова класификација, поред значаја за правну технику, има и своје друштвено-политичко значење. Заправо, према различитости циљева који се могу постићи правном нормом утврђује се њен обим.

Следећа својства правне норме су: апстрактност, просечност и значење. Апстрактност је такво својство које се манифестује у појави да се правна норма примењује на неограничен број случајева. Због ове своје особености, правна норма има две основне карактеристике: прва је да она у друштвеном општењу постаје средство помоћу кога се може оријентисати у постојању многих појединости и, друга, да се норма истовремено јавља и као критеријум помоћу кога се могу оценити случајеви који су се већ догодили. Ово је значајно због тога да би они који раде на изради нормативних аката могли да се определе да не нормирају оно што је немогуће нормирати или да не пропусте нормирање оног што је могуће, односно неопходно урадити.



Просечност је својство правне норме која се односи на сам садржај. Уколико је обим правне норме шири утолико је њена просечност већа и обрнуто. Просечност, у основи, значи да су правне норме испале све оне специфичности и индивидуалитети и да је остало само оно што је свим појединостима заједничко.

Значење или циљ правне норме је, у ствари, последица која још није настала. Циљ је од посебног значаја за правне норме, јер су оне ефикасно средство за остваривање циљева друштвено-економске, културне, социјалне и друге друштвене политике. У праву постоји правило да "нема ниједне правне норме која свој постанак не би имала да захвали неком циљу".

### **1.3. Систематизовање правних норми**

Систематизовање је поступак сређивања појединости у целини, а резултат тог поступка је систем. Систем, а самим тим и процес систематизовања, има посебан значај за правни и друштвени поредак, јер се на овај начин повезују и систематизују друштвени циљеви који се кроз систем усклађују и дефинишу тако да се исказују као једна повезана и непротивуречна целина.

Правна норма је основна системска јединица и основа сваког нормативног акта, тако да се у процесу систематизовања прво полази од систематизовања норми, и то првенствено њеног унутрашњег дела, а затим спољашњег изгледа. Пошто се норма упућује правним субјектима, основни је захтев да формулација буде језички и мисаоно што једноставнија. Норма је сложена јединица јер настаје супротстављањем разноврсних претпоставки. Од норме се тражи логичка концентрација материјала, односно основни је захтев да она

представља мисаону целину, независно од тога да ли је састављена из једне или више реченица. Ради постављања већег степена разумљивости нормативног акта у правној техници постоји више општих правила, од којих је основно "да ће разумљивост неке норме бити већа уколико у њој има мање сувишних и двосмислених додатака".

У погледу саме разумљивости норме и нормативних аката у правној техници постоји више општих правила. Ако се норма састоји од једне реченице, концентрација у њој мора да буде и језичка и логичка, односно да одговара правилима језика и логике. Ако није такав случај и норма се састоји из две или више реченица, између њих се успоставља само логична веза. Када постоји више норми, концентрација се врши помоћу циљног повезивања, односно помоћу циља. Ова концентрација стоји изнад језика и логичке концентрације.

Поред унутрашњег, постоји и спољни изглед правне норме. Наиме, правна норма је једноставнија уколико је састављена од мањег броја реченица, што значи да је најједноставнија када је састављена од једне реченице. За ову ситуацију има низ правно-техничких правила:

- ако једна норма има више реченица, између њих се прави пауза која поред психолошког значења има за циљ да олакшава њено памћење,
- ако норма има више концентрација она се разлаже на ставове, а по потреби и на алинеје. Сваки став почиње новим редом, што норму наизглед чини прегледнијом;
- када нормативни акт има више норми, оне се означавају члановима, што је у законима и уредбама правило;
- ако се таксативно врши набрајање, тада се свака појединачна ситуација означава словом или арапским бројем у загради, а ако

је набрајање примера ради, тада се на почетку набрајања ставља реч "нарочито", односно на крају таквих набрајања ставља ознака "и др. и сл".

## **2. НОРМАТИВНИ АКТИ У ПРАВУ**

### **2.1. Нормативни акт – скуп општих правних норми**

Под нормативним актом подразумева се скуп општих правних норми које су написане и међусобно повезане одређеним циљем. Форму правног акта чине 3 основна елемента: надлежност субјекта за његово доношење; поступак доношења; начин материјализације и сл. Правни акти морају имати правну форму. У модерном праву важи, углавном, начело слободне форме, али пре свега у грађанском и облигационом праву, односно за недржавне субјекте. За правне акте државних органа по правилу, обавезна је форма, као и за неке акте физичких правних лица (нпр. тестамент мора имати одређену форму), док се извесне чињенице у праву не могу узимати у обзир ако нису утврђене на законом прописан начин (путем јавних регистара). Правна форма је неопходна. Пре свега, због правне сигурности друштвених субјеката, јер без форме не би се могло утврдити постојање одређених чињеница, обезбеђење потпуног (прописаног) поступка при вршењу радњи (поступак којим се гарантује да ће дотична радња бити правно најбоље извршена), онемогућавање сувише брзог мењања одређених правних аката итд. Строга форма спречава правне субјекте да раде иницијативно, у извесном смислу успорава одређене радње, кочи брже уређивање друштвених односа итд.

Садржина правног акта садржи се из два елемента. Први елемент је по својој природи и основи, јер изражава природу саме садржине правног акта, тако да се зависно од њега јављају и две врста аката. Једни су они који стварају правне норме док другу врсту чине акти којима се додају изјаве воље које су правним нормама предвиђене као правне чињенице. Други елемент је, у основи, споредан, јер му је сврха да ближе означи сам акт (нпр. којој врсти аката припада одређени правни акт, с обзиром на своју форму и садржину, ко је акт донео, када, и у ком циљу, пружа друга обавештења о акту, итд).

Најважнија и основна подела правних аката је на опште и појединачне правне акте. То је највећа подела правних аката по садржини. Општи правни акт садржи опште правне норме, насупротив појединачним који садрже појединачне правне норме. Општи су истовремено извори за појединачне акте, јер се они доносе на основу општих правних аката. Заправо, они се јављају као конкретизација општих правних аката.

Нормативни акти су они који садрже општу правну норму. То је истоветан појам са појмом извора права. За поступак доношења нормативних аката, као и за контролу њихове уставности и законитости, постоје посебни прописи који се разликују од прописа који се односе на појединачне акте. Нормативни акти, због тога што се састоје само из општих норми, називају се општим актима. Према томе, нормативни акти или општи правни акт је акт којим се на генерални (апстрактни) начин предвиђа да ће се догодити или може догодити низ односа између правних субјеката и да ће се ти односи када се догоде, регулисати онако како је то нормативним актом унапред предвиђено. Ови односи се не исцрпљују својом појавом и применом, јер су на генерални начин уређени и тако не исцрпљујући,

односно налазе се у сталном понављању. Према томе, правни акт је општи појам за све врсте аката који се, полазећи од одређених унутрашњих и спољних елемената, разврставају на опште и појединачне правне акте.

Између општих и појединачних правних аката постоји како унутрашња правна повезаност, тако и уставно-правно јединство. Појединачни правни акти су, у суштини, примењивање нормативних аката на конкретан, појединачни случај. Индивидуални акт се увек ослања на нормативни (општи) акт. Разлика између ове две врсте правних аката у правном саобраћају значајне, мада постоје и гранични случајеви али се они не јављају као правило, већ само као изузетак.

Однос који се успоставља између претходног и каснијег нормативног акта је у правном систему концепцијски и уставно-правно прецизно утврђен. Да би се они међусобно јасно разликовали, одређују се услови у погледу идентификације каснијих нормативних аката. За идентификацију нормативних аката најчешће се узимају у обзир следећи елементи:

- назначење који је акт донео;
- датум када је нормативни акт донет и
- наслов акта са назнаком који се односи регулишу.

Систем, односи и услови стварања нормативних аката, утврђују се и санкционишу правом. Систем се утврђује уставом и изражава поделу надлежности између постојећих органа политичке организације друштва у вршењу нормативне функције унутар датог правног система. Ово, у суштини, значи да сваки орган надлежан да доноси нормативне акте унапред зна која му права, овлашћења и дужности припадају, односно коју врсту нормативних аката може да доноси. Ово је основна претпоставка јерног друштва у коме влада уставност и

законитост. Само правни ред и јасно разграничење односа између субјеката у друштву могу да обезбеде нормално функционисање друштвене надградње, остваривање владајућих друштвено-економских односа и положај човека у друштву.

Нормативни акт, да би то стварно био, мора да прође кроз одређен поступак, односно да се примени установљен поступак за његово доношење. Неопходно је да се изврше одређене радње које су претходним вишим општим актом прописане за доношење одређене врсте нормативног акта. Нормативни акти се разликују не само по органима који их доносе већ и по поступку за њихово доношење. Правило је да нормативни акти веће правне снаге имају сложенији поступак доношења, који се спроводи спорије и комплексније с циљем што шире провере његовог садржаја, насупрот правним актима мање снаге и сложености који се доносе по једноставнијем и бржем поступку. Објективно поступак опредељује правну снагу акта, наиме уколико је поступак сложенији, утолико је правна снага акта већа.

## **2.2. Структура нормативног акта**

Сваки нормативни акт састављен је од већег броја општих норми. Колико ће бити норми зависи од циља који се остварује, а како ће се распоредити материја обухваћена нормативним актом зависи од природе друштвених односа и саме материје. У складу са овим полазним основама, нормативна пракса утврдила је саставне делове и њихов распоред у нормативном акту.

Уобичајена структура нормативног акта која званично нигде није прописана је следећа:

- виза,

- преамбула,
- назив,
- уводни део,
- основни (нормативни) део,
- казнене одредбе (по потреби),
- прелазне и завршне одредбе.

Ови делови треба да представљају заокругљену циљну целину, а у исто време и језичку и логичку концентрацију. Сви они су, у ствари, делови једне непротивуречене целине, а сваки део сам за себе чини једну конзистентну целину.

Назив нормативног акта састоји се из два дела. Први је назив акта (закон, уредба, одлука итд) који изражава врсту којој акт припада, а у другом делу се дају ближе ознаке које упућују на садржину предмета (закон о облигацијама, закон о судовима итд). Назив не може увек да изрази укупну садржину нормативног акта, а из њега мора да се на први поглед види његова основна садржина. У неким земљама законски текстови немају назив, као код нас, већ се обележавају редним бројевима (Енглеска).

Уводни део (основне или опште одредбе) садржи друштвено-политичке циљеве нормативног акта. Правни основ закона је Устав, тако да се не захтева уношење у текст закона правни основ или овлашћење за његово доношење, мада у радном тексту обавезно фигурира правни основ, док се за остале акте обавезно дају подаци о правном основу за доношење тог акта зависно од нормативног акта, постоји и начин повезивања на правни основ за његово доношење. Овлашћење за доношење неког нормативног акта налази се у претходном нормативном акту, нпр. "на основу члана".

Норме које садрже овај део у ствари су начела, принципи, и правни институти од којих се полази у уређивању одговарајућих друштвених односа. Овде се најчешће користи метод принципијелног нормирања, тако да оне више служе као основа за нормативни део него за примену на конкретне ситуације. Из тих разлога одредбе овог дела, по правилу, не примењују се на конкретне односе, већ служе као основа и полазиште за норму у нормативном делу или као оријентација за нормирање односа у општим правним актима нижих од тог акта.

Централни део нормативног акта (посебан део) садржи укупну материју нормативног акта. Ту се износе и утврђују правна средства за остварење циља због којих се доноси нормативни акт. У овом делу се разрађују основе, принципи и начела утврђена у уводном делу и налазе примену сва она правна и техничка правила о стварању нормативних аката о којима је до сада било речи. Овај део је централни због тога што је у њему уграђена диспозиција нормативног акта. Казнене одредбе (санкције) су усмерене против личности, имовине, акта или радње. У овом делу се изражава и утврђује однос државе према циљевима који су уграђени у нормативном акту.

Завршни или прелазни део садржи одредбе које се односе на разна питања правног ситуирања нормативног акта. Заправо, овим одредбама одређује се:

- орган који ће се старати о спровођењу нормативног акта;
- дају овлашћења органима за доношење прописа за његово извршење;
- формулише дерогативна клаузула којом се стављају ван снаге сви прописи који ступањем на снагу овог акта престају да важе;



- уноси клаузула о ступању на снагу нормативног акта и почетку његове примене (закон ступа на снагу оног дана од дана објављивања итд).

Структура нормативног акта зависи од његове природе, врсте и места у правној хијерархији. Правило је да се на самом почетку рада ствара извесна пројекција структуре која се дограђује и усавшава упоредно са садржинским уобличавањем нормативног акта. Структура има непосредан утицај на разумевање, прегледност и схватљивост, а, самим тим и на примену нормативног акта, јер јасна и доследна структура омогућује непротивуречно изношење концепције, успешнију примену, прегледност и већи степен јасноће самог акта за оне који га примењују или на које се он односи. Нормативни акт на овај начин јасно и недвосмислено се одваја од других облика помоћу којих се утврђује политика.

Зависно од врсте нормативног акта утврђује се и структура. По правилу, она је сложенија у нормативним актима са већом правном снагом. Структура закона, који је после устава нормативни акт са највећом правном снагом је најсложенија. Општи акт може да садржи у основној структури даље груписање норми у делове, главе, одсеке, пододсеке итд, зависно од сложености самог акта, односно броја норми које садржи и круга односа које уређује.

Делови су најшире групације. Као најшире групације делови обухватају више глава. Повезивање материје није случајно, већ условљено концепцијском повезаношћу глава, односно материје која се нормира. Норме које се налазе у оквиру једног дела, имају за основу исте принципе, полазиште и начела која омогућују да се већ на први поглед утврди њихова међусобна зависност, условљеност и

повезаност. Као пример за јасније схватање унутрашње структуре и улоге делова у њој, напомињемо да делови садрже најопштије груписање материје у нормативном акту (нпр. I део материјално-правне одредбе; II део процесно-правне одредбе итд).

Глава је наредна јединица поделе, односно део у структури једног нормативног акта. Она, по правилу, обухвата више међусобно концепцијски и правно повезаних и условљених норми, с тим да она сама за себе представља само један део укупне целине и тек у заједници са другим главама, чини једну заокружену и непротивречну целину.

Деоба главе могућа је на разделе, одељке или одсеке који изражавају даљу поделу у структурирању нормативног акта. Ове поделе имају, мање или више сличну улогу у систематици једног нормативног акта и употребљавају се зависно од обима, сложености и других обележја саме главе. Помоћу њих се, у оквиру једне главе, врши даља систематика материје, омогућује боља прегледност и лакша употреба, односно сналажење оних који примењују и оних на које се примењује тај нормативни акт.

Ако су нормативни акти сложени и обимни по броју друштвених односа које уређују, могућа је даља разрада основне структуре на још уже целине, као што су пододсеци, пододељци, тачке итд. Заправо, све зависи да ли одређена глава садржи толики број одредаба које захтевају даље груписање да би се истакла различитост, а, истовремено, и међусобна интегралност норми. За ову ужу поделу, не постоје нека посебна правила, тако да све зависи, од конкретних потреба и природе самог нормативног акта, јер се зависно од сложености и разноврсности питања која се захватају, одређује и конкретна ужа структура. Оваква разрађена структура најчешћа је када

су у питању устав, закон и статут, а сада и самоуправни споразум о удруживању рада и средстава радника, јер су то и најважнији нормативни акти нашег правног система.

Преовлађује мишљење да нема неке принципијелне разлике између општих и основних одредаба, мада поједини аутори сматрају да опште одредбе поред основних принципа, садрже и одредбе које имају стручни и технички карактер, а оне, као што је познато, не могу имати статус основних принципа. У пракси се, независно од оправданости овакве поделе, најчешће не праве разлике између њих, а ово разликовање има више теоретски него практични значај.

Структура, по правилу, одређује редослед излагања материје и распоред норми у нормативном акту. У принципу, прво долазе одредбе које имају општи карактер, а после њих оне које имају карактер конкретних одредаба. Поред тога материјално-правне одредбе долазе увек испред процесних, односно организационих одредаба. Када је у питању структура члана, прво се формулише опште правило, а после изузеци и одступања од општег правила. Исто тако, и свака нова идеја издваја се у посебан став унутар датог члана. "Са гледишта јасноће и прецизности текста пожељно је да се изузеци и посебни услови формулишу у посебној реченици или посебном ставу, а да се норма која изражава опште правило не оптерећује и не компликује одредбама које регулишу изузетке и одступања. Начин излагања треба да буде концизан и заснован на строгим правилима логике и не треба да буде оптерећен непотребним речима." Правило је, мада нема апсолутни карактер, да се истовремено када се формулише норма, утврђује и санкција за њену повреду, јер у супротном она има декларативан и више морални карактер.

При уређивању казних одредаба (санкција) постоје одређена правила која се користе у нашем правном систему. Основно правило је да се кривична дела могу установљавати само законом. Када се одређују кривична дела, привредни преступи и прекршаји, мора се недвосмислено утврдити шта чини њихово основно биће. Захтева се тачно утврђивање односа, конкретизовање ситуација, јасност и прецизност норме и недвосмислено утврђивање онога што чини њихово основно биће. Захтева се тачно лицирање односа, конкретизовање ситуација, јасност и прецизност норме и недвосмисленост када су у питању карактер и елементи радњи које се инкриминишу као кривично дело, привредни преступ или прекршај.

Исто тако, у завршним одредбама мора се одредити однос новог нормативног акта према старом који је до тада уређивао ову материју, односно односе. То је принцип дерогације. Питање се поставља каква је природа и домашај овог принципа. Дерогација је укидање једног правног прописа одговарајућим другим прописом ако им је садржина противуречна. Правило је да акт више правне снаге укида акт ниже правне снаге. Ако је правна снага акта иста, у случају њихове противуречности касније донет акт укида раније донет акт. У праву постоји правило да каснији закон укида ранији (*Lex posterior derogat priori*). Ово правило се примењује ако није ништа друго прописано. Посебан проблем је утврђивање "супротне садржине" ретко је то очигледно, а чешће се тумачењем мора утврдити да су садржине односних норми супротне.

Према преовладавајућим схватањима најважнији нормативни акти треба да имају следећу унутрашњу структуру:

1. преамбула, односно означавање правног основа за доношење и назив органа који га доноси;

2. назив акта који треба да је кратак и јасан;
3. опште одредбе;
4. посебне одредбе;
5. казнене одредбе;
6. прелазне и завршне одредбе међу којима је и одредба о ступању на снагу;
7. број под којим је заведен пропис и датум и место доношења;
8. назив органа који је акт донео.

Ово је, са становишта форме, структура коју може да има један нормативни акт. Међутим, структура није истоветна ни за исту врсту нормативног акта. Систематика структуре има за циљ да утврди редослед нормирања који, по правилу, иде изложеним редом, јер је ово природан и логичан редослед излагања садржине.

### **2.3. Основне претпоставке и услови за ваљаност нормативног акта**

Основни уставно-правни захтев је да нормативни акт буде јасан по друштвено-политичком захтеву, садржини начела и принципа од којих полази и разумљив и схватљив како за оне који га примењују, тако и за оне који обезбеђују његову примену. Следећи захтев је да нормативни акт буде без уставно-правних недостатака, односно исправан како у материјално-правном, тако и у формално-правном смислу. Ови захтеви су предуслов и претпоставка да нормативни акт оствари свој друштвено-политички циљ односно сврху. Ово је основа, како за оне који припремају пројекте нормативних аката, односно раде на њиховом формално-правном и концепцијском уобличавању, тако и за оне који утврђују потребу и принципе од којих се полази у

доношењу нормативног акта. Они који раде на формулисању нормативног акта морају обезбедити правну коректност и материјалну исправност нормативног акта.

Формална уставно-правна коректност једног нормативног акта у правном саобраћају значи да акт исте правне снаге мора имати јединствене уставно-правне особине, обележја и карактеристике које већ на први поглед стварају јасну представу о врсти нормативног акта, његовој уставно-правној природи и месту у правној хијерархији аката у датом правном систему.

Када се оцењује формално-правна страна једног нормативног акта, први услов је да такав акт мора да буде донет од стране органа који је на основу устава овлашћен да доноси такву врсту нормативног акта. У ствари, мора се претходо установити да ли је орган надлежан за доношење такве врсте акта и у ком се конкретном више нормативном акту налази овлашћење на основу којег орган доноси такав акт.

Виза нормативног текста је обавезно навођење норме на основу које се доноси нормативни акт. Ова обавеза важи за све акте. То је средство за заштиту законитости и уставности у друштву. Њен недостатак је битан недостатак форме акта, који доводи до његовог ништења мада је пракса колебљива. Прави однос се, по правилу, констатује на почетку самог нормативног акта, и то у делу који претходи нормативном делу акта, осим када је у питању закон.

Нормативни акт се анализира и са становишта односа његове форме и садржине, заправо утврђује се да ли је нормативни акт донет у форми која одговара његовој материјалној садржини. Поред надлежности и форме преиспитује се и уставно-правно овлашћење органа да донесе такав нормативни акт.

Претпоставка за формално правну коректност нормативног акта је уставност и законитост његових одредби (формална и материјална). У свим фазама рада на изради нормативног акта оцењује се сагласност његових одредаба са уставом, односно уставност норми које се у њега уграђују. То се односи на његову сагласност с осталим важећим нормативним актима са већом правном снагом и оним који су већ правно уредили односе, област или материју која је гранична са односима који се нормирају. Поред уставности и законитости нормативних аката и њихове концепцијске усклађености са нормативним актима исте правне снаге, нормативни акт мора бити сагласан са природом и садржином како правног, тако и друштвено-политичког и друштвено-економског система, односно не може да одудара од уставом утврђених друштвено-економских односа.

Ради што веће правно-техничке коректности акта прецизно се врши упућивање или позив на други нормативни акт ако постоји формално-правна и материјално-правна повезаност тих аката (норми). Када је у питању правна коректност, мора се водити рачуна о територијалном и временском важењу нормативног акта. Важење акта рачуна се од тренутка његовог доношења до тренутка када буде укинут, односно на други начин стављен ван снаге. Ниједан нормативни акт није вечит, почиње у времену и завршава се у времену и простору. Простор ограничава нормативни акт на државну територију односно мању њену јединицу. Изузетно, закон може да важи и ван територије за коју је донет (нпр. брод у страним водама). Моменат ступања на снагу нормативног акта и ретроактивност његових одредаба су елемент правно-техничке коректности нормативног акта.

## 2.4. Међусобни односи нормативних аката

Правни акти доносе се на основу неког претходно донетог нормативног акта. Овај претходни акт се у односу на каснији сматра вишим, јер су у њему одређени услови за његово доношење. На овај начин настаје однос између правних аката, који се изражава у чињеници да касније донети акт не сме да противуречи у правном смислу вишем правном акту.

Хијерархија правне норме зависи од хијерархије правног акта у којем је донета, а сам правни акт зависи од друштвено-политичке снаге и друштвеног положаја органа који је тај акт донео. Нужност успостављања хијерархије правних аката произилази из сложености правног система. Ако у једном правном систему има већи број врста правних аката, немогуће је да они буду исте правне снаге.

Савремени правни системи састоје се из великог броја нормативних аката неједнаке правне снаге између којих се успостављају одређени хијерархијско-правни односи. Ови односи су последица поделе надлежности, а зависи и од уставно-правне позиције ових органа. Без јасно правно успостављених односа између нормативних аката, правни систем који је састављен из огромног броја правних аката, био би хаотичан и анархичан, а правна сигурност субјеката у друштву минимална.

У унутрашњој садржини правне хијерархије нормативних аката налазе се два њена саставна елемента. Један је позитиван, (тражи се сагласност) јер се вишим нормативним актом одређује садржина и начин стварања нижег, а други је негативан, (утврђује лимит), јер се састоји у одређивању начина утврђивања чињенице да ли је један акт створен онако како је то унапред утврђено. Нормативни акт са већом



правном снагом одређује начин на који се има створити акт мање правне снаге, јер кад се не би унапред утврдио такав однос, тада би се акти стварали независно један од другог, а то значи да би нови акт могао да не припада постојећем правном систему, већ да заснива нови. У ствари, у једном правном систему само се највиши нормативни акт тог система ствара слободно и независно од других нормативних аката (Устав).

У претходном нормативном акту више правне снаге предвиђени су и елементи идентификације касније донетог нормативног акта, ради њиховог међусобног разликовања у процесу примене. Правило да нормативни акт више правне снаге одређује начин стварања и садржину акта са мањом правном снагом, састоји се из 3 елемента:

- сваки нормативни акт је творевина једног правног субјекта, и због тога мора да буде унапред јасно утврђена надлежност субјекта за његово доношење. Сваки орган унапред зна која му овлашћења, права и дужности припадају и које нормативне акте може и треба да доноси. Само савршен ред и подела рада у области нормативне функције могу представљати гаранцију за функционисање друштвеног система и поштовање права и интереса људи и њихових асоцијација у друштву;
- Да би акт добио својство нормативног акта мора да прође све фазе поступка који је предвиђен за његово доношење. Одредбе поступка се детаљније утврђују када су у питању значајнији нормативни акти. Устав одређује законодавни поступак, закон одређује судски поступак, итд. Поступак у одређеним случајевима може да се не уреди актом више правне снаге, у ком случају њега утврђује слободно субјект надлежан за доношење таквог акта. Однос према овом питању, у крајњој

линији, зависи од односа између субјекта, односно самосталности субјекта коју доноси акт ниже правне снаге. Правило је да нормативни акти већег значаја имају и сложенији поступак, који се спроводи спорије и обазривије. У ствари, све почасне радње имају за циљ да обезбеде да нормативни акт изрази постављени циљ који је и услов за његово доношење;

- Када је у питању садржина, распон је од прецизног захтева, до врло велике слободе која се препушта субјекту који доноси нормативни акт. Ови захтеви нису истог значаја због чега се важнији односе у актима који у правној хијерархији заузимају више место. У сложеним правним системима хијерархија нормативних аката огледа се у постојању већег броја њихових степена важења (правне снаге). Сваки нормативни акт има одређен степен правне снаге. То је, у ствари, утицај који одређени акт врши на друге нормативне акте. Под степеном правне снаге подразумева се мера дејства тог акта на друге акте, јер место акта одређује његову правну снагу, а тиме и степен његовог утицаја на акте слабије правне снаге. Нормативни акти слабије правне снаге морају бити у сагласности или несупротности са актима јаче правне снаге, јер се у супротном искључују из правног саобраћаја.

Правна снага нормативног акта зависи од места које он заузима у структури постојећих правних аката. Рангирање нормативних аката је слично у свим правним системима и у основи је следеће мада може носити и назив основни закон, органски закон и сл. Највиши нормативни акт правног система доноси се у форми устава. Најзначајнији нормативни акт који се разрађује у начела и нормативни

део устава, доноси се у облику закона. Општи нормативни акти којима се разрађују, односно омогућује примена закона, доносе се у облику подзаконских аката као што су: уредба, одлука, правилник, упутство, наредба итд.

## **2.5. Класификација нормативних аката према основним унутрашњим својствима**

Нормативни акт има своје оправдање и сврху само ако се помоћу њега постиже одређени циљ. Због тога се приликом стварања нормативних аката као претходно утврђује мотив, намера и циљ који се жели постићи и на који ће се начин циљ нормативно уобличити да би сам нормативни акт био у функцији замишљеног, односно претпостављеног циља. Из овог разлога нормативни акти имају и свој политички израз и стварају се да би се одређени друштвено-политички, економски циљеви остварили.

### **2.5.1. Нормативни акти према садржају и обиму**

Садржај нормативног акта има посебан значај јер се према њему одређује и класификација нормативних аката. Полазећи од природе саме садржине, нормативни акти се деле на акте који наређују, забрањују, допуњују и овлашћују правне субјекте.

Нормативни акти који наређују су акти који намећу адресантима неко давање или предузимање радњи (прописи о плаћању пореза или војној обавези). Они имају за циљ да се адресанти активирају и усмере у правцу извесног јединственог деловања. Овим прописима изражава се општи друштвени интерес, који се може

изразити категорички, хипотетички или дисјунктивно, односно зависно од конкретних услова.

Акти по садржају могу бити строги или диспозитивни. Ови акти захтевају активност правних субјеката, по чему се знатно разликују од других врста нормативних аката.

Нормативним актима који забрањују, спречава се неко давање или радња. Ови акти се односе на спречавање неке активности правних субјеката. С обзиром на посебну друштвену осетљивост за ове односе законодавац унапред утврђује ситуације за које ће користити ову врсту нормирања, нпр; кривични закон се састоји готово од самих забрана односно забрањујућих норми.

Нормативни акти који допуштају чињење или нечињење за правни поредак немају неки већи значај. За правни систем је индиферентно да ли ће се неко држати норме која допушта неко чињење. Ако неко прекрши норме које наређују или које забрањују, он је починио противправно дело, а то значи да те радње нису за правни поредак без значаја. Напротив, индиферентност постоји када су у питању норме којима се нешто допушта. Тешко је наћи акт који је састављен само од једноставних норми. По правилу, нормативни истовремено садрже и норме које наређују, забрањују, допуштају итд. Ова веза је значајна јер би се могло схватити да је све забрањено, што је супротно нормама које нешто допуштају. Повезивање забрањујућих и наређујућих норми у једном нормативном акту омогућује разне варијације и стања као и комбинације различитих ситуација. Битно је да је у оба случаја и код забрањујућих и код наређујућих, остављено физичком и правном лицу на вољу да се користи или не користи овим правом, односно да поступи по њему.

Нормативни акти који овлашћују јесу они акти који омогућују да се заснују правни односи између овлашћеника и лица које му је обавезно. Они омогућавају правне односе између појединаца, за разлику од прописа који допуштају, јер они такве односе не стварају. Ти прописи, у односу на друге, имају и извесну самосталност.

Под обимом нормативног акта подразумева се укупност свих појединости, односно свих стања и појава које садрже нормативни акт или се под њега могу подвести. Тако, под пропис о купопродаји могу се подвести сви уговори о купопродаји, а то значи да је тим одређен и обим овог прописа. С обзиром на обим, могућа је одређена класификација. Према обиму нормативни акти се деле на нереалне, специјалне и сингуларне нормативне акте и посебно у односу на све три врсте, изузеће.

Генерални акти су, генерално посматрано акти помоћу којих се врши уопштавање. То је ситуација у којој се из више појединости изводи један уопштен закључак, или када се један просечан случај узме као мерило за све друге сличне случајеве. Генерални акти делују на рад и живот људи изједначавајуће, односно врше хомогенизацију људи у једној заједници. Као такви, погодна су форма за уклањање социјалних разлика. Њихова употреба је питање конкретне друштвене политике, тако да је то моменат у коме законодавац треба да води рачуна када овим нормама уређује друштвене односе, јер оне могу да делују и негативно у односу на његова основна обележја.

Када се нормирају друштвени односи, норма је некада тако општа да до краја не изражава своју сврху и циљ који треба да оствари. У том случају настаје потреба да се приликом уређења неких појединости одступи од општег правила, а то одступање представља изузетак од основног правила. Када не би било изузетака од општег

правила, често бисмо штитили интересе којима не желимо да пружимо заштиту, односно угрожавали бисмо заштиту оних интереса и односа које желимо да заштитимо или који заштиту у друштвено-политичком смислу заслужују. Настала би велика разлика између права и правичности. Да не би било таквих раскорака, нормативни акти садрже изузетке. Изузеци код нас могу да имају социјални карактер.

За наше друштво значајни су изузеци који имају карактер социјалних прописа. То је случај када изузеци одступају од генералних норми, јер оне по својој природи не могу имати карактер генералног прописа, с обзиром на то да тада они не би били изузеци већ правило. Постоји у праву правило које гласи "када је основно правило афирмативно, изузетак је увек негативан и обратно", нпр. сви пољопривредни произвођачи плаћају порез на доходак од пољопривреде, али се тај порез умањује домаћинствима у којима сви чланови имају преко 65 година старости итд.

### **2.5.2. Нормативни акти према простору, времену, деловању и надлежности**

Простор је једна од основа за доношење и важење нормативног акта. То је, пре свега, друштвено политички карактер простора и самог акта. Посматрано с овог становишта, нормативни акти могу бити универзални и партикуларни. Универзални су нормативни акти који важе за једно подручје као целину. То су акти који важе за целу земљу. Политички посматрано, тим се актима једнообразно уређују односи који важе за целу заједницу и тиме се доприноси њеном друштвеном, економском, социјалном, културном, политичком и правном јединству.

Партикуларни нормативни акти су прописи који се односе само за један део државне територије. То су код нас републички, покрајински и општински прописи.

С обзиром на време, нормативни акти могу бити трајни или привремени, због чега се приликом доношења прописа утврђује време од када почиње важење нормативног акта као и то да ли неке одредбе имају ретроактивну снагу, тј. повратно дејство и у којим случајевима.

Временско важење нормативног акта је његово важење од једног временског тренутка до другог. Треба разликовати временско важење правног система као целине од временског важења појединог нормативног акта. Правни систем почиње да важи кад је обезбедио своје извршење, а престаје кад други правни систем и издејствује своју примену. За сваки нормативни акт одређује се време његовог важења и тренутак ступања на снагу. Нормативни акт престаје да важи кад је то одређено самим актом или неким другим вишим актом. Ако то није одређено, онда нормативни акт престаје да важи оног момента кад буде укинут другим актом исте или више правне снаге. При том постоји једно правило – општи акт не укида посебни, а обратно – посебни укида општи чак и када је временски старији, као и да каснији акт укида нормативни акт исте правне снаге који је раније донет.

Ово указује на то да је време фактор који се путем нормативних аката користи за остварење друштвених циљева. У сваком нормативном акту мора се утврдити почетак важења нормативног акта и престанак, ако није темпорално неограничен.

У нормативним актима садржана је потенцијална снага која се огледа у кретању, динамици и деловању. Ефикасност у деловању је основна карактеристика не само нормативних аката већ и права уопште. Деловање нормативног акта треба да оствари одређене

друштвено-политичке циљеве који се конституишу у оквиру конкретног друштва. С обзиром на деловање, нормативни акти се класификују још и према циљевима друштвене политике и друштвене надградње:

- дискрециони нормативни акти су акти који остављају надлежном органу да сам одлучи да ли ће се неке одредбе из тог акта применити или не. Овим актима се ублажава крутост и нееластичност неких правних норми;
- строги нормативни акти су они који се не могу отклонити ни променити, већ се имају применити онакви какви јесу, чим се испуне предвиђене претпоставке за њихову примену;
- диспозитивни нормативни акти су акти који делују тек онда када заинтересовани субјекти нису неки свој однос на други начин уредили. Диспозитивне норме овлашћују субјекте чије понашање непосредно или посредно регулишу, да, уместо диспозиције коју оне садрже, донесу другу диспозицију и да се по њој понашају. Те норме су најчешће у области имовинског права, где влада начело аутономије воље странака. Држава ту императивним нормама поставља само широке оквире аутономије воље субјеката и доношењем диспозитивне норме надокнађује или тумачи ту вољу ако се није изјаснила (нпр. одреди рок враћања ствари узете на послугу). Њихова примена зависи од воље странака, јер се она примењују само тада када странке у одређеном правном односу нису саме споразумом уредиле односе на које се односи диспозитивна норма и нису искључиле њену примену;



- категорички нормативни акти су такви акти који се примењују директно и безусловно, тако да се не мора претходно испунити нека претпоставка за њихову примену (хипотеза); и
- хипотетички нормативни акти су акти којима се предвиђа да се најпре мора догодити узрок (претпоставка) и да ће се одмах после тога применити одређена последица која је садржана у нормативном акту.

Опште правне акте у нашем правном систему доносе државни органи, и органи територијалне аутономије, органи градова и града Београда, као и органи локалне самоуправе, а остварује се као право и дужност тих органа. Обим надлежности зависи од правне друштвене улоге органа, а правна снага општег акта од садржине нормативних овлашћења, права и дужности конкретног органа.



## **ТРЕЋИ ДЕО**

# **ПРОЦЕС И ПРАВНА ТЕХНИКА СТВАРАЊА НОРМАТИВНИХ АКТА**

## **1. ОСНОВЕ НОРМАТИВНОГ ПРОЦЕСА**

### **1.1. Полазишта и елементи нормативног процеса**

Метод израде појединих врста нормативних аката зависи од природе и њиховог места у уставно-правној хијерархији аката, тако да се сваки од њих ствара и доноси по посебном поступку. Заједничко им је да се метод израде и поступак доношења јавља као битна претпоставка за њихово правно и друштвено уобличавање. Метод израде и поступак доношења нормативних аката није код нас довољно обрађиван, нити са посебном пажњом у пракси уобличаван у складу са његовим уставно-правним и политичким значењем у процесу конституисања и остваривања друштвено-економских и политичких односа.

У процесу стварања и доношења ма ког од постојеће врсте нормативних аката појављују се као самосталне најмање две групе питања. Једна се односи на суштину самог нормативног акта, док је друга везана за његову техничко-правну страну, односно формално-правне елементе. И материјални и правни акти морају имати форму. У модерном праву важи, углавном, начело слободне форме али, пре свега, за грађанско право, односно недржавне субјекте. За државне органе, по правилу, важи обавезна форма.

Метод стварања нормативних аката се не исцрпљује нити је идентичан са правилима правно-техничког карактера која се користе у изради и доношењу одговарајућег нормативног акта. У питању је целовитији однос у коме се налазе сви субјекти друштва и облици друштвено-политичке надградње. У процесу нормирања друштених односа, најопштије речено, воља која се уграђује у норму, мора истовремено да докаже не само своју идентичност и интегралност са глобалном вољом и основним захтевима и циљевима нормирања, већ и друштвену и правну неопходност норме која се ствара, као и друштвено-политичку и правну потребу баш таквог нормирања друштвено-економских и других односа.

Прво питање, које се поставља у процесу израде нормативних аката, јесте којом врстом општег акта уредити одређени друштвени однос. Одговор често није једноставан и лак за оне који раде у процесу нормирања. Није редак случај да је то предмет ширих расправа које се воде у току уобличавања нормативног акта. Овај проблем је сложенији што је најчешће у уставно-правном основу само назначена област и подручје односа који се уређују или који могу бити предмет нормирања. Стабилизацијом правног система ови проблеми се све мање у пракси јављају, јер се унапред одређује врста аката којим се уређују одређени друштвени односи.

Следеће питање односи се на разграничење укупне материје према врсти и правној снази нормативног акта. Свака од постојећих врста нормативних аката употребљава се за нормирање одређене сфере и врсте друштвених односа, тако да је основни захтев уставног и правног система да се истоврсни друштвени односи уређују нормативним актима исте правне снаге. Ако би се истоврсни друштвени односи уређивали нормативним актима различите правне

снаге, имали би правни систем који не би био у стању да гарантује правну сигурност субјеката у друштву нити своју унутрашњу конзистентност, усклађеност и хомогеност, а то значи уставност и законитост у друштву. То би, свакако, довело до великих тешкоћа у остваривању пројектованих друштвено-економских и других друштвених односа, стабилности самог друштва и уопште могућности његовог опстанка и остваривања.

На самом почетку рада на припреми, изради и доношењу нормативног акта утврђују се друштвени односи и питања која ће се нормирати, који орган и којом врстом акта ће те односе нормирати, циљеви нормирања, стање позитивног законодавства у граничним областима и одговарајућој области, као и стање укупног правног система. Сагледавање укупне правне ситуације је неопходно, јер се може догодити да се нормативно уреде односи који су већ уређени неким другим, исте или различите правне снаге, нормативним актом. Претходно се, уствари, утврђује укупно стање нормативног регулисања одређених друштвених односа и области, који нормативни акти постоје, какав је њихов однос према постигнутом нивоу друштвено-економског развоја и новим друштвено-економским потребама, какве резултате је дала примена постојећих нормативних аката, који су недостаци, где се јављају правне празнине, шта се може у процесу нормирања пренети на друге субјекте. Неопходно је, уствари, претходно спровести одређен поступак и сагледати сва релевантна питања од значаја за нормативни процес и тек тада приступити изради одређеног нормативног акта. У постојећем правном систему сваки нови нормативни акт мора да буде објективно условљен и да изрази свој однос према већ постојећим актима исте и различите правне снаге

који су пре њега донети и односе се на те друштвене односе или гранично друштвено-економско подручје.

У претходној фази рада утврђује се врста нормативног акта, разграничава подручје које се нормира у односу на друга, утврђује однос будућег нормативног акта према постојећим и проучава природа друштвене правне потребе да се уреди одређени друштвени однос. Да ли постоји потреба доношења неког акта, аутономно цени законодавно тело, односно они органи који су уставом и законом овлашћени да уреде тај однос, или одређени органи у оквиру својих уставом и законом утврђених права и дужности. Опште је правило да о потреби доношења одлучује тело које доноси нормативни акт. По правилу, тела која доносе нормативне акте имају програм нормативне делатности којим утврђују потребу и динамику доношења појединих аката, разлоге због којих се нормирају одређени односи, утврђују начела од којих треба поћи у процесу нормирања, установљавају обавезе разних субјеката у процесу нормирања, утврђују основна правила поступка, принципе и правне институте, одређују претходне радње, итд.

Утврђивање круга питања и односа који се уређују је следећа значајна фаза нормативног процеса. Утврђивање циља и круга питања друштвених односа које треба нормирати први је и основни задатак оних који раде на нормативном акту. То је и најелементарније питање стручног и политичког дела посла јер, пре него што се приступи раду на изради нормативног акта, нужно је да се утврди шта се хоће и шта се може тим актом нормирати, које друштвене односе треба уредити и у чему лежи основни друштвено-политички и правни захтев. То је основа за квалитет рада у изради општег нормативног акта. За успешан рад није довољно само начелно сагледати поједина питања и друштвене односе које треба нормирати и постојећу уставно-правну

ситуацију, већ је неопходно целокупну материју која је предмет нормирања детаљно проучити, одредити оквире нормирања, јасно дефинисати како полазне, тако и све остале елементе и припремити документацију о питањима која су предмет нормирања. Поред бројних уставно-правних и материјалних питања која су непосредно везана за сам процес нормирања, једно од претходних питања је и сагледавање укупне и конкретне друштвено-политичке ситуације, односа и услова у којима ће се те норме примењивати, њихов утицај на успостављене друштвено-политичке односе и друштвено-политичке и правне проблеме који могу настати доношењем акта. Најчешће се у претходном поступку припрема скица, утврђују опште претпоставке које могу настати применом таквих норми у сфери друштвено-економских односа и у правном систему.

Зависно од значаја нормативног акта и његовог места у правној хијерархији, одређује се обим и ширина претходног рада на проучавању свих ових питања. Претходни рад је сложенији и обимнији када су у питању нормативни акти који регулишу основне друштвено-економске и политичке односе, а мање обиман када се ради о односима који немају већи значај за укупност друштвено-политичких и економских односа или су у питању норме техничког карактера.

Уз пројекције нормативних аката веће правне снаге (законе) прилаже се и шира документација која ближе објашњава мотиве и циљеве због којих се доноси. Више разлога захтева да се уз пројекцију акта сложеније уставно--правне природе, објашњење које, поред осталог, служи и као тумач и као водич кроз акт који се доноси. Документација омогућује члановима органа који доносе нормативни акт да на најлакши начин сагледају целокупан проблем и одреде се за решења која се предлажу. У питању је уставно-правна, друштвено-



еканомска и политичка документација која је везана за мотиве, правне институте и циљеве нормирања одређених друштвених односа, као и очекивања од примене таквог акта.

## **1.2. Полазни принципи и начела у изради нормативних аката**

У процесу израде нормативног акта, независно од његове врсте и правне снаге, основно полазиште је у томе да је нормативни акт део правног система земље. Због тога је основни захтев да акт буде по форми и садржини интегрални и конзистентни део правног система, усклађен са нормативним актима више правне снаге, усаглашен са актима исте правне снаге а непротивуречан с укупним прописима. Поред његове усклађености са постојећим актима правног система, од нормативног акта се захтева да оствари и обезбеди своју унутрашњу конзистентност, која се састоји, пре свега, у логичности сваке поједине норме и идејног, нормативног и друштвено-политичког јединства, које треба да се оствари њиховим међусобним повезивањем у конкретном нормативном акту. Према томе, приликом израде нормативног акта основни захтев је да се обезбеди унутрашња повезаност норми које он садржи, као и његова усклађеност, непротивуречност и међузависност са природом и садржином других аката истог правног система.

У процесу, стварања нормативног акта полази се од основних опредељења, правних и политичких теорија, друштвених принципа, основних правних института, стања правних прописа, постојеће праксе и реалних потреба које опредељују доношење таквог, по садржају и врсти, нормативног акта. Од нормативног акта се захтева да предвиди ефекте који ће изазвати и последице које ће његова примена имати на

постојеће друштвене, економске и политичке односе, односно да полазећи од реалног стања, сагледа, повеже и идентификује друштвене сукобе и противуречности и на том подручју омогући настајање таквих односа који ће друштвено и правно да разреше извориште таквих сукоба. То значи да се од норме коју садржи нормативни акт, захтева да омогући отклањање друштвених противуречности и конфликтних ситуација, а не да ствара услове који ће да их продубљују и стварају нове правне, друштвене, економске и политичке тешкоће.

Поред унутрашње повезаности норми (по институтима, појмовима, категоријама, терминима и идејом), што је основа за постојање једног нормативног акта, претпоставка је да он има и свој континуитет у садржини, идејама и појмовима који омогућују његову правну употребу. Смисао ове повезаности је стварање такве целине која ни у једном моменту не отвара дилеме како око хтења, циља и сврхе, тако и опредељења око основних института и питања због којих се нормативни акт и доноси. Континуитет и структурално јединство нормативног акта остварује се помоћу субјекта, објекта, идејних постулата, начела, принципа, појмова и правних института, као и других елемената значајних за природу правног система.

Од нормативног акта се захтева да има јасно изражен, како свој општи, тако и конкретни циљ, с обзиром на постојећи правни и друштвени поредак, односно владајуће друштвено-економске односе. Помоћу његове правне концепције изражава се друштвени мотив, идејни, политички разлози који су условили или определили његово доношење, али на начин да се, ни у процесу доношења, нити његовог остваривања не доводи у питање системска условљеност између правне и политичке концепције. Нормирање друштвених односа је објективна нужност сваког друштва, а не последица необјективизиране

жеље и воље законодаваца, нити је оно независно од постојећих друштвено-политичких и економских односа. Активност и аутономност законодавца је ограничена друштвено-идејним оквирима и постулатима мимо којих се не могу стварати ни норме, нити нормирати друштвени односи. Оквир који опредељује су постојећи друштвено-економски и политички односи, друштвена свест, морал, етика, економске законитости, правни систем, уставни поредак, основни економски, политички и правни институти, наука, правна доктрина и степен друштвено-економског развоја друштва у целини.

Осим ових постоји и низ других друштвених постулата у оквиру којих се и на основу којих се креће и остварује делатност свих делова друштвено-политичке надградње.

Нормативни акти имају посебан стил, језик и појмове који су специфични у односу на друге области мисаоног стварања и уобличавања. Они представљају елементе који омогућују да се оствари циљ нормирања, улога права у друштву и функција правног система. Употреба правних института, термина и појмова има посебан значај за укупну функцију нормирања у друштву и функцију права у целини. За употребу нових или већ коришћених правних института, појмова и термина, постоји утврђена пракса и принципи ако се немају у виду, могу да створе низ тешкоћа у сфери нормирања, а и у самој примени тог нормативног акта.

Поред општих начела, института, идејних принципа и друштвених опредељења, посебну пажњу заслужује једна група принципа, тзв. концептуални принципи. Наиме, у сваком нормативном акту обезбеђује се јединство језика, термина, појмова, форме у изражавању, као и јединство стила и језичких и реченичких

конструкција, без чега се не може замислити ни најједноставнији нормативни акт.

### **1.3. Претпоставке, методи и правила правне технике**

Претпоставке треба схватити као појаве или узроке који претходе неком стању или деловању. То је најопштији прилаз овом питању. Иначе, као претпоставка за остваривање функције нормирања и формулисања нормативних аката јавља се правна свест и правно знање.

Правна свест је настала објективно код човека тек пошто се код њега образовала тзв. друштвена свест о самом себи и о својем деловању. Правну свест опредељују укупни друштвени односи, тако да се са њиховом променом мења и природа правне свести.

Правно знање или познавање друштвене и правне материје, које се захтева у процесу израде нормативног акта, треба да буде опште и специјалистичко. Поред познавања правила и технике израде нормативног акта, захтева се и шире познавање материјалног права, а посебно правне области у коју спада материја која се уређује. Наиме, тражи се познавање не само основних правних института већ и историјат његовог развоја, одговарајуће области иностраног права, текућа пракса у тој правној материји, гранична правна материја, као и концепт правног система, јер се само кроз ове односе може сагледати да ли ће одговарајући нормативни акт бити могућно применити, односно бити способан за примену. Исто тако, захтева се познавање друштвеног уређења, имајући у виду да је оно основа из које израста правни систем, као и познавање низа других научних дисциплина, јер је њихово коришћење нужно у процесу нормирања.

Када је у питању метод нормирања мисли се, пре свега, на начин помоћу којег ће се најуспешније изразити друштвени односи, и друштвено стање у нормативним актима. Методи нормирања се разликују по својим основним обележјима, с обзиром на то да су се у процесу развоја права издиференцирали зависно од начина њиховог конституисања. У основи познајемо:

- казуистички,
- генерализирајући и
- метод принципијелног нормирања.

Примерично нормирање, постоји када се нормативни акт може применити не само на прописан случај већ и на све сличне случајеве. Примена норми врши се на основу аналогије, јер су случајеви набројани само квалитативно. Аналогијом тј. на основу сличности једна норма се примењује и на случај који није регулисан том правном нормом.

Закључивање на основу аналогије изводи се на тај начин што се прво помоћу индукције закључује да су два случаја слична, тј. да припадају истој врсти, да имају извесна обележја која су им истоветна, мада се констатују и стварне разлике између њих. Затим се утврђује да један случај има извесна обележја која нема други случај, и то обележја која потичу од оних која су заједничка за оба случаја. Ова повезаност двеју врста обележја затим се индукцијом проширује на све сличне случајеве. На основу оваквог поступка закључује се да и други случај мора имати иста обележја, пошто проистиче из заједничких. То је, у ствари, дедуктиван део закључка.

У праву се прави разлика између законске и тзв. правне аналогије. Сматра се да је законска аналогија примена једне норме којом се регулише један случај, а правна примена једног општег начела

извученог из више норми или из целог права за случај који представља правну празнину. Неки правни писци разликују две врсте правне аналогије: делимичну и потпуну. Код делимичне општа норма се извлачи из неколико посебних норми, док код потпуне ова норма се извлачи из духа целокупног права. Сматра се да у кривичном праву нема правних празнина, због чега је искључена примена аналогије.

Примерично нормирање је погодан облик нормирања у имовинском и привредном праву, заправо тамо где се тражи формална истина. Опште је схватање да казуистички метод као самосталан метод не задовољава у нормирању друштвених односа, али је изразито подесан у комбинацији са генерализирајућим методом, као и при утврђивању казних одредаба где постоји објективна потреба да се таксативно нормира, односно утврди укупан однос.

Генерализирајуће нормирање врши се уопштавањем. Заправо врши се такво формулисање норми да оне могу да се примене на неограничен број случајева у простору и времену. Појединачни случајеви се спомињу само ако треба да илуструју неки општи појам, нпр. "свака немогућност давања или чинидбе дужника не обавезује". Оваквим формулисањем обухватају се сви случајеви који се казуистичким начином не би могли набројати. Недостатак генерализирајћих норми је у великом уопштавању, што може да га као метод удаљава од стварности, јер уколико је нормативни акт шири, утолико је раскорак између појединости и просечности већи, због чега законодавац успоставља извесну равнотежу између генерализирајућег и казуистичкаг нормирања.

Принципијелно нормирање састоји се од низа правила која се у виду начела, принципа или основа укључују у нормативни акт. То је, у

ствари, најшири облик уопштавања у нормативном акту, због чега оно има исте недостатке као и генерализирајући прописи.

Правна техника као део правне науке, је посебна дисциплина која проучава начин на који се остварују законитости које наука о праву утврђује, односно како се остварује сама суштина права. Правна техника је истовремено и скуп одређених начела, принципа и правила о стварању, обради и примени нормативних аката, као и вршењу нормативне функције у целини. То је у својој суштини примењена правна наука у пракси и политичкој организацији датог друштва.

У остваривању места и улоге права, правна техника има три основне функције: да створи право, да утврди какво је право које је створено и да омогући да се право примени у конкретним друштвеним односима. Полазећи од ових основних задатака, правна техника се дели на:

- технику стварања права,
- технику обраде права и
- технику примене права.

Задатак правне технике је да стечена искуства и знања у остварењу, примени и обради правних аката проучи, класификује и повеже у целовит научни систем који ће да омогући усавршавање и даље изграђивање права и конкретног правног система, а самим тим допринесе и пунијем остваривању друштвено-економских циљева и интереса владајуће класе.

У правној науци је прихваћено схватање да друштвена појава представља јединство садржаја и форме, односно да нема садржаја без извесне форме ни форме без садржаја. У овој међусобној условљености, форма је опредељена подручјем збивања, тако да постоје форме у природи, у друштвеним односима у правним

односима, у правним актима итд. Форма у правним актима непосредно је везана за његов садржај, тако да постоји концепцијска разлика између форме и стања које представља формулисање. Форма је израз садржине прописа, док се под формулисањем подразумева поступак, процес, којим се до прописа долази. Сваки правни акт има свој садржај који се изражава помоћу форме коју одређује језик, логика и друштвено-политичко уређење, идеологија итд. Норма, односно правни акт у својој суштини и није ништа друго до на посебан начин исказана мисао, то јест један низ логичко и правно-политички повезаних појава у друштву.

Полазећи од ових елемената, постоје различите форме које се користе у стварању правних аката. У целини гледано, свака врста правног акта има своју посебну форму која, пре свега, изражава његову посебну природу, садржину и правну снагу, односно његово место у правној хијерархији. Са становишта наше праксе стварања правних аката, форма акта која се употребљава за нормирање друштвених односа, умногоме зависи како од природе акта, тако и од субјекта који, на основу својих овлашћења, врши функцију нормирања друштвених односа. Полазећи од ових критеријума у сфери нормирања друштвених односа, имамо нормативне акте који се доносе по строго утврђеној форми (устав, закон итд), и акте који немају до краја установљену форму (подзаконски акти, акти друштвено-политичког усмеравања итд), мада она ни за једну врсту од постојећих правних аката није формално-правно прописана. Али, иако форма ниједног правног акта није правно санкционисана, она је дугом употребом идентификована са врстом самог акта, тако да је постала интегрални део његове природе и свако одступање значи кршење оног што је већ усвојено и прихваћено у пракси.



## **2. ОСНОВНИ МЕТОДСКИ ЗАХТЕВИ У ИЗРАДИ НОРМАТИВНИХ АКТА**

### **2.1. Обезбеђење методолошког јединства нормативних аката**

Правна техника стварања и методолошко јединство прописа представљају веома значајне елементе у стварању права. У ствари, правна техника је она дисциплина или део правне науке у најширем смислу речи која нам показује како ћемо на основу сазнања о суштини права и правног поретка које нам је дала правна наука стварати право и учествовати у процесу правног регулисања друштвеног живота. Из законитости које утврђује наука о праву, излази како треда да буде право али то право не настаје као природан процес, оно је људска творевина и не постоји док га људи не створе. Како ће људи створити право, тј. како ће га формулисати, односно који му облик дати, итд. то је одређено и вештином оних људи који право стварају, као и дубином њиховог познавања правне науке.

Законодавној техници није поклањана нека већа пажња, а у пракси постоје упрошћена гледања о значају и улози правне технике. Веома често се њена улога повезује са естетском страном нормативног акта или његовим лексичким дотеривањем. Правна техника је, у ствари, скуп интердисциплинарних области у којој се укрштају

различита достигнућа и rezultati niza naučnih disciplina kao što su opšta teorija prava i upravne nauke, logika, metodologija, statistika, filozofija, semiologija, semantika, kibernetika, komunikologija i sociologija masovnih komunikacija, teorija informacije, opšta teorija sistema itd. Prema tome, teško je potceњivati značaj i funkciju pravne tehnike u procesu stvaranja propisa, a zapostavljajе њене uloge vodi otvarajу niza politicko-pravnih i tehnicko-pravnih komponenti u stvarajу propisa. Zbog prirode њене spoljne sadrжine mi smo skloni da zanemarimo њenu sadrжину и да све оно што је везано за правну технику сматрамо секундарним у односу на процес стварања права. Наравно, да то ствара проблеме који су везани за методолошку страну јединства propisa и за проблеме њене припреме. Обезбеђење методолошког јединства у изради propisa је пре свега везано за правила коришћења правне технике која захтева своју једнообразну примену приликом доношења одређених vrста или истих vrста нормативних akata. У том смислу је неопходно како специјализирати, специфицирати и димензионирати значење појединих термина и правила који су везани за процес стварања нормативних akata.

У пракси постоје различита схватања појма правне технике. Она објективно има разноврсно значење с обзиром да означава делатност у складу са принципима науке, а, истовремено, подразумева и скуп правила, упутстава и савета како треба постићи жељени циљ, односно створити одређени нормативни акт. У ствари, правна техника у смислу обезбеђивања методолошког јединства propisa има три елемента. Први, она представља делатност или рад који је повезан са правом и заснован на начелима и достигнућима правних и одређених ванправних наука. Она, исто тако, представља скуп правила, норми и

упутстава како ћемо стварати, односно примењивати право, а истовремено представља и вештину стварања односно примењивања права. Она је, истовремено, и емпиријска дисциплина која у свом раду полази од искуства праксе из чије суштине извлачи претпоставке и своја полазишта. Она је, у целини узето, наука о форми општих правних аката и треба је схватити као скуп начела и средстава помоћу којих се изражавају одређени циљеви и врши уобличавање друштвених односа. Методолошко јединство или јединствена законодавна методологија своди се на упоређивање и усаглашавање метода примењених у изради прописа са скупом успостављених или прописаних и научно верификованих метода. Правна методологија састоји се из више елемената. Она је везана за доградњу или дотеривање прописа под којим се подразумевају и стилска и језичка интервенција везане за:

- стилску неусклађеност,
- лексичку некоректност,
- граматичке и правне грешке,
- за отклањање непотребних понављања,
- исправљање словних и других очигледних омашки итд.

Друга група је везана за обраду прописа којом се повећава укупна количина саопштења, односно информација о пропису који се обрађује. Наиме, у техничкој обради прописа се остаје потпуно у оквиру датог текста али се замењују све оне речи, појмови и конструкције који не одговарају, нетачни су или нетачно изражавају мисао, проверава правилност позивања и упућивања на прописе, критички испитују појединости у тексту и уклањају недоследности, противуречности, нејасноће, недоречености, недограђености и концепцијски недостаци. У ствари, овај вид рада своди се на

структуралну, појмовну и термилошку обраду, на уобличавање, прецизирање и изражавање како садржаја тако и укупне целине.

Поступак обраде је, очито, посао који захтева много више стрпљења, ангажовања и времена од дотеривања нормативног акта и има своје принципе како и на који начин се може стварати. Наиме, прво се мора упознати садржина и добити целовита представа о природи и карактеру нормативног акта, затим нужно извршити анализу појединости, уочити недостатке и, на крају, извршити контролу онога што је исправљено, одстрањено као грешка или што није уочено. Следећи елемент је прерада нормативног акта у циљу остваривања методолошког јединства, што представља највиши степен обликовања нормативног акта и представља стваралачки посао. Прерада прописа се захтева ако су одредбе супротне са уставом, конфузно написане или наротивно, уместо прецизно формулисане и ако је нужно уградити већи број измена и допуна у један нормативни акт. Ово су, у ствари, само неки елементи о којима се мора водити рачуна приликом обезбеђивања методолошког јединства у процесу израде прописа.

Сваки нормативни акт има своју форму. Према општем прихваћеном становишту форма има три елемента. Први елемент је надлежност, односно овлашћење одређеног органа да донесе одређену врсту нормативног акта, затим поступак припремања и доношења аката и материјализација самог акта. У питању је скуп принципа, правила, средстава и метода нормирања, помоћу којих се друштвена стварност претвара у тзв. правну стварност, односно уобличава и формулише као право.

Код поступка израде постоје у суштини две фазе. Прва је фаза примарне обраде. То је процес тражења решења. Друга фаза је фаза обраде акта. Овај процес спада, углавном у домет стручног рада и везан је за претходну фазу обликовања правног акта. У овој фази улога правних стручњака је изразито велика и значајна. Наравно, у фази коначне обраде једног нормативног акта примарност имају политички фактори и законодавац.

Ми немамо на једном месту скупљену законодавну технику и нормативна правила. Правила методологије и законодавне технике налазе се уграђена у поједине законе, подзаконска акта затим у пословнике скупштина итд. У поступку доношења нормативног акта нужно је водити рачуна о елементима који обезбеђују методолошко јединство прописа. Методолошко јединство прописа се обезбеђује кроз апсорбовање елемената као што су:

- уставни основ за доношење прописа;
- оцена стања у области која треба да се нормативно уреди и разлоге због којих треба донети пропис;
- основна начела на којима треба да буду уређени друштвени односи у одговарајућој области и циљеви који се желе постићи;
- материјална средства потребна за остваривање тих односа;
- садржина односа и скуп принципа од којег треба поћи у њиховом уређивању, итд.

Уствари, правила правне технике и захтеви за методолошко јединство прописа имају за циљ да обавезу овлашћеног предлагача да строго води рачуна о битним састојцима и елементима сваког нормативног акта и да омогући да се свестрано, квалификовано и потпуно сагледају сви елементи потребни за нормирање друштвених односа који се уређују нормативним актом.

Проблем је успоставити у општем акту одређене односе између правних појмова и направити од њих јединствену целину. За нас су прихватљива схватања која сматрају да су правни појмови форма помоћу које се испуњава садржина прописа. За методолошко јединство прописа веома је значајно да се успостави однос између обима и правних појмова који се користе и у употреби су. Обим нормативног акта и његов садржај, односно скуп правних појмова који су у њему уграђени. претпоставка су за обезбеђивање значаја и не само јасности нормативног акта него и елемента његове примене.

Нејасни појмови, по правилу, воде произвољности у схватању, тумачењу и примени, као и различитости у објашњењу њиховог значења. У правној теорији често се наводе одређени појмови који имају више значења. Рецимо, под животињама се подразумевају копитари, папкари, перната живина и остале животиње. Пошто се у једном посебном пропису под животињама подразумевају и пчеле, испада да се у пропису кад се говори о животињама не води рачуна о класификацији појмова, па се изједначавају копитари и пчеле као генерички израз заједничког појма. У ствари, многи правни појмови имају више значења тако да правилна употреба њиховог значења за обезбеђивање методолошког јединства има велики значај.

Терминологија нормативних текстова такође је значајна са становишта коришћења термина као језичких израза појмова којима се обезбеђује прецизност изражавања. Проблем је у једнообразном коришћењу израза и унифицирању терминологије правног садржаја. Исто тако, стандардизација изражавања у нормативним текстовима је везана за избор прикладних фразеолошких средстава и има за циљ да направи стандарде у изражавању тј. да обезбеди једноставност, конципираност и једнообразност у формулисању правних одредаба.

Правна фразеологија је, у ствари, облик правног језика и скуп је устаљених и готових обрта карактеристичних за неки језик, а такође је и део науке о језику који се бави проучавањем тих специфичних обрта и дилема. По овом схватању фразеологија се може идентификовати и са начином и техником писања. Постоји схватање да је фразеологија наука о посебним изразима типичним за неки језик али, истовремено, значи и збирку тих израза. Порекло правне фразеологије вероватно вуче корен још из римског права и изражава се у постојању једног скупа устаљених израза и карактеристичних реченичких конструкција које се употребљавају у разним облицима и ситуацијама. Најкрупнија и најизреченија фразеолошка јединица у нормативној делатности су тзв. обрасци који, како у свакодневном говору, тако и у правном језику циркулишу под називом формулари. Уствари, они су незаменљив инструмент уштеде и убрзања рада у управи и обављању других регулативних послова. Помоћу формулара се испуштају неважности и појединости и чини временска уштеда у решавању и попуњавању тих образаца и успостављању правних односа. Постоји у том смислу доста типских аката који се доносе приликом уређивања одређених друштвених односа, нпр. типски акт за ратификацију међународног уговора, за доношење буџета, завршног рачуна, закона о извршавању буџета итд.

## **2.2. Поштовање правила систематике нормативних аката**

Значај систематике општих аката са становишта њихове примене, као и других питања правног система је изузетно велика. Она претпоставља систематизовање материје, полазећи од одређених принципа, начела и опредељења у један тзв. правни ред који у себи

садржи структуру која се изражава кроз узајамну повезаност свих делова. Ова повезаност треба, у целини, да обједини, изрази и омогући остваривање одређених друштвених односа и релација. Наиме, друштвени однос треба да добије своју правну физиономију и целину кроз систематизовање норми, распоред и унутрашњу обраду једног нормативног акта. То је општи услов и претпоставка за схватање прописа. Правно обликовање општих аката је, у ствари, однос који се успоставља између садржаја и форме. Као што нема форме без садржаја, тако нема ни садржаја без форме. Нужно је довести у склад садржај и форму нормативног акта, што представља суштинско питање за сам нормативни акт и његову примену. Садржај је, у ствари, оно што он јесте, самим тим што у себи има изграђен облик, форму начин испољавања и изражавања који омогућује да се садржај схвати, разуме, обезбеди и примени. Наравно, да је однос између садржаја и форме конкретно питање. Највиши степен савршенства се постиже када се изједначи садржај и форма, односно када се постигне и њихова идентичност. Постизање идеалног јединства између садржаја и форме је у пракси доста тешко обезбедити, с обзиром на опште услове и елементе који су везани за поступак доношења нормативних аката. Али је то питање које захтева посебну пажњу свих оних који раде на стварању нормативних аката. Систематизовање, правно посматрано, значи разврставање материје у делове, главе, одељке, чланове, ставове и алинеје на основу методолошког поступка који је везан за израду и припрему нормативних аката јер се помоћу њега постиже унутрашња кохезија, изражава садржајност, обезбеђује унутрашња повезаност и ред норми у нормативном акту.

Пракса, принципи и поступак систематизовања и обликовања закона, других прописа и општих аката је, у основи, створена и има



више елемената помоћу којих се изражава. Она се састоји, када је у питању нормативни акт, из назива, затим текста и прилога нормативног акта. Прилог нормативног акта, ако се даје, је саставни део прописа, а технички се износи у виду програма, табела, графикона и слика чији је садржај и облик у функцији самог нормативног акта. Када су у питању међународни уговори, прилози се дају због тога што је њихов садржај или исувише посебан, или обиман да би се могао технички укључити у нормативни акт. Нпр. сваки закон о ратификацији међународног уговора има као прилог и текст међународног уговора који је технички исказан најчешће кроз одређене чланове итд.

Класификација материје није једноставно питање. Уствари правни акт је мешавина разноврсних делова који имају своје место у класификацији. Основни је захтев да материја мора бити јасно и доследно разврстана, тако да сваки елемент прописа има своје унапред обезбеђено место. С тим у вези је нужно успоставити потпуну међузависност и подређеност делова и ужих јединица у оквиру једног закона укупном концепту и његовој садржини. Називи појединих делова или глава треба да изражавају њихов садржај, због чега се често конвенцијом решавају питања назива који се употребљавају у структури прописа. Ово се односи, пре свега, на основне одредбе, управо на уводни део за који се у правној техници користи више назива. Поједини називи имају свој корен у једној традицији и пракси која је настала у процесу стварања права и нормативних аката уопште тако да су то питања која траже своја даља проучавања. У свему овоме најзначајније је да се кроз систематизацију и класификацију једног нормативног акта обезбеди његова садржина и захтев који се очекује од таквог нормативног акта.

Међутим, тешко је изградити једну општу класификацију за све нормативне акте. Класификацију опредељује сложеност нормативног акта и обим материје коју тај пропис садржи. У ствари, кроз једну законодавну праксу, када су у питању различити нормативни акти, створена је њихова систематика којом се изражавају друштвени односи који се њиме уређују.

Сматра се да је најцелисходније овлашћење за доношење извршних прописа дато у делу у коме се регулишу односи везани за прелазне и завршне одредбе, јер се у њима утврђују односи према ранијим и постојећим прописима као и овлашћења за доношење прописа нужних за примену тог акта.

### **2.3. Уставни основ за доношење нормативног акта**

Питања везана за означавање уставног или другог правног основа за доношење закона, других прописа и општих аката са уставноправног становишта има посебан значај. На овај начин се идентификује уставно-правни однос између правних аката и утврђују правна овлашћења за доношење таквог нормативног акта. Досадашња пракса око утврђивања уставног или другог правног основа доношења нормативног акта указала је да не постоје уједначена схватања и да се поступа доста различито у истоветним ситуацијама. Правилно означавање уставног или другог правног основа за доношење нормативних аката има велики значај, како са становишта обезбеђивања методолошког јединства у њиховој изради, тако и са становишта одређивања њихове садржине и граница нормативних овлашћења за уређивање одређених друштвених односа тим актом. Обавеза означавања уставног и другог правног основа односи се на

сва нормативна акта јер се на овај начин остварује основно уставно начело да нижи нормативни акти проистичу из вишег и да сваки нормативни акт проистиче из неког или је везан за неки други нормативни акт, као и чињенице да је у правном систему једино устав нормативни акт који се доноси без правног ослоња и везаности за неки други нормативни акт.

Када су у питању различите врсте нормативних аката, правни основ за доношење закона је устав, основ за доношење подзаконских аката налази се у закону, а када су у питању општи акти, правни основ се извлачи из неотуђивих права утврђених уставом. У сфери државних органа нормативни акти морају да извиру један из другог тако да је Устав правни основ за доношење закона, а закон за доношење подзаконских и других општих аката.

#### **2.4. Прописивање санкције у нормативном акту**

Прописивање казних одредаба се врши, пре свега, законима и другим прописима. У уређивању казнено-правне заштите највећи број норми налази се у кривичним законима, као и закона о прекршајима, у којима је успостављен целовит концепт казнене политике утврђен у правном систему, мада скоро сви други закони садрже казнене одредбе.

У утврђивању казнене политике која се врши у законима, другим прописима и општим актима, с обзиром на примену основних принципа и њихову даљу разраду, јављају се недостаци који се изражавају у недовољном и неадекватном квалитативном и квантитативном разграничењу кривичних дела, престапа и прекршаја како међусобно тако и тих деликата од некажњивих радњи. То је, у

ствари, један изразито наглашен проблем који је везан за остваривање укупне казнене политике јер је недовољно разграничење кривичног дела, престапа и прекршаја једног у односу на друго, у ствари, проблем остваривања саме казнене политике. На овај начин може се довести у питање воља законодавца и направити проблеми у примени казнене политике. Наиме, у конкретној примени могуће је да се привредни преступи квалификују као прекршаји<sup>13</sup>, односно да се кривична дела квалификују као прекршаји а не као кривична дела или, обротно, да се прекршаји који су мање друштвено опасни квалификују као кривична дела и с тим оштете они на које се односе.

Исто тако, постоје проблеми који су везани за врсту и висину појединих санкција, пре свега у распону предвиђених казни за одређено кривично дело, прекршај или привредни преступ. То је, у ствари, појава која је објективно присутна, с обзиром да се бројним прописима утврђују казнене одредбе помоћу којих се штите одређени друштвени односи који су прописани законом, другим прописом или општим актом. Заправо, веома је редак пропис, пре свега мисли се на закон, који не садржи казнене норме, односно не обезбеђује да се и путем казнене политике штите највиталнији и најзначајнији друштвени односи који су тим законом прописани. Исто тако, разлике у висини појединих санкција, када је у питању иста друштвена опасност, честа је појава у нашем правном систему. Има случајева да се за тежи деликт прописују блаже казне од оног који представља мању друштвену опасност.

У друштву постоји појава која је последица многих чинилаца и као таква захтева шире проучавање свих елемената који је

---

<sup>13</sup>У РС је од 2008. године утврђена кривична одговорност правних лица, тако да привредни преступи не би требало више да постоје али у пракси није тако.

репродукују, омогућују и обезбеђују њен опстанак. Наиме, у друштву постоји тенденција повећавања одредаба које имају казнено-поправну садржину, односно непрекидно се бројно повећавају норме којима се уређују кривична дела, привредни преступи и прекршаји. С друге стране, није ни непозната појава да се врши инкриминисање неких радњи које, у ствари, и нису друштвено опасне или не носе у себи такав степен опасности који би заслужио да се изврши инкриминисање у случају да се оне не поштују. Сигурно је да ове појаве имају утицаја на остваривање концепта казнене политике који је утврђен уставом и важећим законима. Мада су ове појаве последица разноврсних момената једним пажљивијим односом према казнено-правној заштити и њеном извршавању кроз нормативна акта која се доносе, могу се отклонити одређени проблеми и појаве које отварају и правне и друштвене дилеме. Наравно, то захтева да се у поступку израде закона, других прописа и општих аката којима се утврђује казнена политика непрекидно води рачуна о садржини, природи, месту и улози казнене политике. Друштво заштиту својих интереса и циљева не може да врши претежно кроз казнену политику, већ, пре свега, развијајући друштвену свест, одговорност и субјективну спремност људи да штите и бране друштвено-економске и друге друштвене односе и да их својом добровољном активношћу обезбеђују и, омогућују, а не да то у име њих ради држава или неки други орган који има репресивну моћ.

## **2.5. Образложење ,повећавање разумљивости и обавештености о нормативном акту**

У процесу доношења закона, других прописа и општих аката постоји обавеза предлагача да објасни норме које се предлажу и изнесе претпоставке које се очекују од таквих решења. Образложење закона, другог прописа и општег акта има за циљ да помогне посланицима, односно другим учесницима у процесу доношења нормативног акта у опредељењу, схватању и процесу оних односа и решења који се уграђују а нужни су за остваривање самог циља доношења таквог акта. Објашњење закона, другог прописа или општег акта треба да обезбеди у суштини више елемената, пре свега оних који су везани за опредељење, концепт и полазишта предлога за доношење акта. У предлогу за доношење аката мора се објаснити и указати на питања, као што су уставни основ за његово доношење, затим дати оцена стања у области или подручју друштвених односа који треба да се тим актом уреде, разлоге због којих се тај акт доноси, морају да се изнесу основна начела на којима треба да се уреде односи у одговарајућој области, циљеви који се желе постићи, као и последице које ће из предложених решења произаћи за материјални и друштвени положај радних људи и грађана, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, потребна финансијска средства из буџета са назнаком износа за примену тог прописа и укаже на садржај основних правних института који су уграђени у пројекат закона, другог прописа или општег акта. Као што се види, у питању су два основна захтева које треба да обезбеди образложење. Један, који

се односи на добијање подршке и прихватање предлога од стране надлежног тела да се донесе такав акт, а други је у функцији првог захтева јер ближе објашњава уставно-правне елементе, као што су начела, принципи и правни институти који су коришћени у процесу израде тог општег акта. Са тог становишта, образложење има функцију да помогне разумевању пројекције прописа као и опредељењу оних који су учесници у доношењу тог нормативног акта.

Сви нормативни акти, од закона, других прописа и општих аката у процесу доношења морају да имају образложење, односно да се писмено, уз текст прописа у посебном сепарату, образложе разлози за њихово доношење, укаже на принципе који су уграђени и објасне правни интереси који су коришћени. У примени овог захтева који се утврђује пословницима, постоји више појава које су, пре свега, везане за одређено схватање о значају образложења, јер се тежиште ставља на пројекат нормативног акта, а запоставља објашњење циља који се жели постићи, разлоге због чега треба донети ту врсту нормативног акта, као и претпоставке које се очекују и обезбеђују доношењем таквог нормативног акта. Наиме, у законодавно-правној пракси овај посао се сматра некако споредним и неважећим са становишта рада законодавца. Међутим, то је изузетно важан део сваког поступка за доношење једног нормативног акта и део саме садржине нормативног акта у процесу његовог стварања. Без потпуног правног и целовитог идејног и циљног објашњења, немогуће је очекивати равноправно учешће свих многобројних субјеката који учествују у доношењу тог нормативног акта. Образложење, у суштини, на одређен начин и представља испит за законодавца, јер се помоћу њега сагледавају и оцењују сви елементи који треба да се обезбеде доношењем тог акта. Истовремено, помоћу њега се сагледава и оцењује да ли је предлагач

схватио сву дубину и садржину самог акта, сагледао све елементе потребне за његово доношење, проценио разлоге који иду у прилог његовог доношења или недоношења и правилно употребио правне институте, а са тим показао да постоји стварна потреба за доношењем таквог акта, односно учинио све да се такав акт схвати, прихвати и обезбеди кроз примену.

## **2.6. Елементи о којима се посебно мора водити рачуна**

У процесу израде нормативних аката мора се знати одговор - какав ће утицај тај акт имати на правни систем у целини, односно његове поједине институте и постојеће друштвено-економске односе, као и последице које могу настати. Према томе, претварање једног политичког или теоријског става или захтева у правну норму, представља стваралаштво, као и свако друго интелектуално стваралаштво. Овакво стваралаштво има и повећану друштвено-политичку одговорност, јер последице које проистичу могу да имају позитиван или негативан утицај на развој одређених друштвених односа, па и самог друштва у целини. Према томе, "задатак нормирања, тј. претварања одређених теоретских принципа и друштвених постулата у правну норму, јесте један врло тежак посао, једна апстракција одређених друштвених односа. Онај који формулише једну правну норму, мора, у првом реду, апстрахирати одређени друштвени однос, тј. мора знати једну количину чињеница на одређеном друштвеном подручју, за коју формулише норму, као и да из тих чињеница сажме, апстрахира оно што је суштинско. Однос који хоће да промени, мора да формулише у једну правну норму, у



један правни однос између људи, да би се променили свеукупни односи како би, тако промењени, деловали и на саме те чињенице"<sup>14</sup>.

Поред низа посматрања која морају да уследе у процесу провере правних норми, односно целог нормативног акта, посебна провера се усмерава према идентичности норми у односу на постављене политичке, правне и теоретске захтеве. То је, пре свега, друштвена и политичка претпоставка која треба да покаже и провери сврху доношења таквог нормативног акта и потребу самог правног система за таквим актом. Пошто се у прописима често врши позивање на друге нормативне акте, односно упућује на своје или одредбе других аката, поред пуног назива аката на који се позива или упућује, ради лакшег сналажења и идентификовања, ставља се број службеног документа у коме је нормативни акт објављен. Када се позива (у вези са чланом или сл.) на поједине чланове истих нормативних аката, по правилу, када се то односи само на један члан, испред цифре члана исписује се цела реч "члана", а када се наводи више чланова, испред цифара се исписује скраћено реч "чл". Слично је када се означавају "тачке" и "ставови" у нормативном акту, односно норми, неопходно је на веома јасан начин истаћи тако да се ни у ком случају не може довести у питање њихово постојање нити природа и обим који им се даје у односу на опште правило. У нормативном акту се избегава све што је нејасно, сувишно и што га оптерећује, па и оно што би у неком литерарном делу или говорном језику било лепо и сликовито. "Одредбе прописа, дакле, треба да су суве, али логичке и јасне, и не смеју бити оптерећене ничим што би их замагљивало или чинило двосмисленим. Оне се формулишу у краћим реченицама које треба да

---

<sup>14</sup>Др Милутим Ђуричић: "Привредни криминалитет и друштвена самозаштита", Београд, 1988, стр 232.

су беспрекорне у погледу синтаксе. Свака реченица која представља нову мисао, макар то и не била нова одредба, треба да буде нов став".

Нормативни акти правно уређују одређена подручја друштвеног живота, односно друштвено-економске односе, тако да је њихова сврха утврђивање понашања правних субјеката у процесу остваривања друштвених односа и живљења. Из свих ових разлога, захтев је да речи које се употребљавају за израду аката буду општепознате и у употреби и живог говорног језика да би нормативни акти били јасни и разумљиви за све оне на које се односе. Речи које се употребљавају за израду нормативних аката су речи говорног народног језика. Правило је да се не узимају стране речи и изрази, ако за њих постоји одговарајућа реч у нашем језику. Када су у питању наше речи и изрази, узимају се, пре свега, оне које имају општи карактер, јер локализми и провинцијализми отежавају примену нормативног акта у крајевима где они нису познати.

У нормативним актима најчешће се употребљавају правни изрази (термини), који су својствени правној науци и правном саобраћају и употребљавају се увек када се нешто ближе правно одређује или изражава. За употребу правног термина постоје одређена правила, с обзиром на њихову природу и могућа значења. Одређени изрази увек се употребљавају у истом значењу, како у самом нормативном акту, тако и у односу на нормативне акте који су већ донети или оне који се овим актима разрађују, допуњују, односно заокругљују у целовит систем у оквиру неке правне гране. То значи да се један правни израз употребљава у истом смислу у коме је употребљен у нормативним актима из исте области или у актима који се новим нормативним актима претежно разрађују на утврђеним основама и принципима.

Страни изрази се не могу искључити али се захтева крајње смањење њихове употребе у нормативним актима пошто су они као стручни изрази познати само уском кругу људи, а не већини оних на које се односе или се могу односити. То се исто односи и на техничке изразе, формуле и графиконе, који су све више у употреби у појединим врстама нормативних аката. Злоупотреба правних и техничких термина у нормативним актима изазива, по правилу, велике тешкоће, с обзиром на то да нису јасни већини, захтевају разна тумачења и објашњења која успоравају њихову примену и често доводе у питање и сам циљ који се желео обезбедити доношењем конкретног нормативног акта. У пракси постоји употреба појединих правних израза више као последица помодарства или недостатка познавања сопственог језика и његових могућности него реалне потребе за њима. Осим тога, у правном саобраћају су у употреби тзв. "неисправни изрази" који су настали трансформацијом израза у употреби.

У процесу израде нормативних аката постоји и низ других правила о којима се мора водити рачуна. Приликом цитирања, упућивања или позивања на неки нормативни акт само у првом случају се употребљава пун назив нормативног акта, органа итд, с тим што се ставља у загради скраћеница која ће се ради означавања споменутог акта или органа у тексту употребљавати (нпр. Закон о финансирању, у даљем тексту закон). Ако се у неком нормативном акту наводи пун назив другог нормативног акта, сам назив увек почиње великим словом, изузев када је у питању скраћивање, у том случају се у тексту такав део наслова пише малим словом. Иако се у нормативном акту у појединим одредбама врши позивање на друге одредбе тог истог акта, исписује се само ознака одредбе (члана) и то у

загради, без пуног позивања на назив нормативног акта (у вези са чланом... закона, итд).

Приликом измене и допуне нормативног акта у самој уводној одредби на почетку се дају основна обавештења, као што су: пун назив нормативног акта који се мења или допуњује, број службеног документа у коме је основни нормативни акт први објављен, затим број или бројеви службених докумената (гласника) у коме су објављене измене и допуне ако су вршене на основном документу итд. Исто тако, свака одредба (члан) који се мења, означава се да се мења и у чему се та измена и допуна састоји. У случајевима када се додаје нови члан или чланови, то се врши на начин да се после уводне реченице члана после кога се врши допуна, ставља под наводницама нови члан односно чланови којима се мења или допуњује одговарајући нормативни акт, и то један иза другог ако је у питању више чланова.

Када се врши измена и допуна основног текста неког нормативног акта, измене и допуне се формулишу правно-технички помоћу речи, као што су: "уместо речи... стављају се речи... додају се речи". Оваква техника измене и допуне нормативног акта ствара извесне тешкоће у правном саобраћају и примену нормативног акта. Из тих разлога измене и допуне треба да се дају као целокупна мисао, односно у тексту како ће одредба бити правно важећа, посебно ако су веће и испрекидане измене норме. Треба избегавати да се у нормативни акт који се мења и допуњује, уносе нове одредбе којима се суштински нити мења нити допуњује односни нормативни акт.



## **ЧЕТВРТИ ДЕО**

# **МЕТОДИ И ТЕХНИКА СТВАРАЊА И ИЗРАЖАВАЊА НОРМАТИВНИХ АКТА**

## **1. ЗАКОНОДАВНА И НОРМАТИВНА ТЕХНИКА ДРЖАВНИХ ОРГАНА, ПОКРАЈИНСКЕ АУТОНОМИЈЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Доношењем закона и других прописа и општих аката регулишу се одређени друштвени односи. Тиме се остварују циљеви углавном утврђене политике друштвено-економског и политичког развитка. Истовремено, законима и другим прописима разрађују се и конкретизују уставни принципи и одредбе и на тај начин остварује устав, поред његове непосредне примене. Устави се остварују и путем општих аката.

Поред других значајних чинилаца за утврђивање политике законима и општим актима, посебну улогу има наука о изради прописа - номотехника<sup>15</sup>, код нас позната под називом законодавно-правна техника, односно процес стварања општих аката. Под овим појмом подразумевамо правила о методима и поступцима по којима се одвија процес стварања правних норми, односно њихово обликовање.

Најмање два разлога указују, и налажу, да се нормативном техником треба систематски бавити. Први се односи на огроман број субјеката који уређују друштвено-економске и друге односе у својој организацији, заједници, институцији; а други, на постојање обиља

---

<sup>15</sup>Један од израза за наш предмет објашњења у фусноти под бројем 10.

општих аката, како по бројности тако и по њиховој разноврсности. Значај уређивања друштвених односа за грађанина, недовољна упућеност људи у сложен процес уређивања односа, демократичност целокупног поступка доношења општих аката, као и неопходност оспособљавања ширег круга стручњака (не само правника) за послове нормативне делатности, још више потенцира потребу за развојем нормативне технике.

С обзиром на нове методе уређивања односа, као нове уставне категорије и институте; особености и карактеристике друштвених односа; нове норме којима се уређују и изражавају односи и које чине ново право; сложеност процеса и демократичност поступка доношења општих аката, као и с обзиром на нов начин обезбеђења спровођења ових аката (без принудног извршења), улога нормативне технике постаје све већа и значајнија у процесу доношења општих аката, односно у стварању и изражавању права. Она треба да одговори на многа питања и проблеме који се односе на процес стварања, изражавања и доношења ових аката и њиховим обрађивачима и доносиоцима олакша остваривање задатака и циљева кроз методе уређивања односа. Примера ради, наводимо неколико група питања и проблема о којима нормативна техника треба да каже своју реч.

- Прво, о методолошким приступима у истраживању и изучавању друштвених појава и односа, било анализом стања, закључивањем и утврђивањем потреба за уређивање одређених односа, било доношењем нових аката или изменом важећих.
- Друго, у вези са бројношћу општих аката и потреба за њиховом кодификацијом и рационализацијом;



- Треће, о проблемима преузимања одредаба, тј. већ регулисаних односа из прописа државних органа као и из "виших" општих аката у "ниже" акте;
- Четврто питање начина исказивања односа који се утврђују општим актима (да ли одредбама, као што се то чини у законима и другим класичним правним актима, или на други начин);
- Пето, питања терминологије, односно потребе за стварањем нових појмова, израза и термина који одговарају друштву и успостављеним односима;
- Шесто, стил и језик и начин изражавања који треба да искаже односе, уставне категорије и институције који се не могу изразити класичним језиком законодавства и нормативним стилем, старом правном терминологијом и др.

Ово указује на неопходност ширег ангажовања научних институција и стручњака у циљу разрешавања поменутих проблема и изналажења одговарајућих решења.

Интерес грађана за начин уређивања друштвених односа, њихово учешће у процесу припреме доношењу закона и других прописа и општих аката, захтева да односи, чије се регулисање предлаже, буду исказани на начин који ће им бити доступан. Иако се у овом циљу чине знатни напори, како у структури државних органа, тако и на нивоу многобројних субјеката, може се констатовати да се у том погледу није много учинило. Чини се да је то и слабост теорије која није разрешила нека питања и проблеме законодавно-правне технике, а нарочито нормативне технике.

## **1.1. Критичка анализа стања — неопходност при оцени потребе регулисања друштвених односа**

Коришћење нових метода истраживања и анализирања друштвене праксе посебно је актуелно и значајно у процесу изграђивања политике и доношењу регулативних аката. Стога, у раду стручних служби државних органа, односно свих институција који су носиоци стручне обраде аналитичких, информативних и других материјала, односно регулативних аката, морају бити коришћени одговарајући савремени методи анализирања и истраживања. Ово се нарочито односи на органе и организације којима је уставом утврђена одговорност за трајно и континуирано праћење стања, за потпуност и ажурност података и обавештења садржаних у материјама које су припремили, за стручну основаност оцена о стању и појавама које су анализирали, као и за иницијативе и дате предлоге, односно предузете мере у решавању одговарајућих питања. Метод критичке анализе стања, друштвених односа и појава изванредно је значајан у раду органа управе који су, још увек, (и поред многобројних научних, стручних и специјализованих институција, стручних служби органа, организација и заједница) основни носиоци стручне обраде аналитичких и других материјала, односно регулативних аката за скупштине.

У примени савремених методолошких приступа анализирања и критичког сагледавања стања, пракса указује да треба, поћи од утврђених друштвених односа и услова за њихов развој. Поред материјалних услова који утичу на развој и реализацију односа,

значајна је и друштвена атмосфера у којој се они развијају и оживотворују. Исто тако, на развој и реализацију друштвених односа непосредног утицаја има и законодавна регулатива, која их може ограничавати или стимулирати. Такође, веома значајан услов за остваривање друштвених односа представља и форма, односно организациони облик преко које се они остварују. Организациони облик треба да буде израз потребе друштвених односа, иначе представља кочницу њиховог развоја реализације. На истраживачима је да утврде постојеће друштвене односе, да анализирају услове у којима се развијају, утврде узроке који успоравају њихово остваривање и предложи мере за елиминисање негативних узрока, као и мере за брже оживотворење и развој односа.

Када се критички анализира организација органа и институција, пракса указује да је битно остварити увид у стање њихове организованости и оценити да ли организациони облици одговарају функцијама и задацима, које органи и институције врше и друштвеним циљевима које треба да остварују. И овде је најважније утврдити да ли се извршавањем функција остварују друштвени односи и да ли тим односима погодују постојећи организациони облици. Ово је нарочито значајно стога, што се, понекад, у нашој друштвеној пракси, у циљу промене стања и успостављања нових друштвених односа полази од организационих измена, иако оне треба да уследе тек због суштински измењених друштвених односа. Наиме, кад постајећи друштвени односи еволуирају и добију у квалитету или се створе нови односи - тек тада треба стварати нове организацине облике за њихово оживотворење, уколико се кроз постојеће не могу остварити. У овом случају, организациони облик је израз нових друштвених односа,

произијази из тих односа, одговара им и створен је у циљу њихове реализације.

Пракса показује да, у анализирању функционисања органа и институција, треба, у критичком сагледавању постигнутих резултата, нарочито оцењивати средства утицаја, инструменте деловања и методе рада кроз које су резултати остварени. Најважније је да функционисање, односно целокупан рад, буде усмерен на остваривању друштвених односа и утврђене политике. Стога мере, средства, инструменти и методи рада у функционисању органа и институција морају бити адекватни потребама развоја и оживотворења друштвених односа. У супротном, неопходно је изграђивати нове и оригиналне методе рада и инструменте деловања који су својствени друштвеним односима, из којих произлазе, за које постоје и које оживотворују.

## **1.2. Ослонац на науку и стручна сазнања у припреми нормативних решења**

Свакодневна друштвена пракса све више указује на потребу да у процесу припреме и изналагања најоптималнијих регулативних и других решења треба користити научна и стручна сазнања. При томе је нужно да се одговарајуће научне и специјализоване стручне институције и удружења користе у случајевима када је потребно обезбедити потпуније критичко сагледавање стања и расветљавање одређених појава у друштву.

Посебно је значајно нагласити потребу за коришћењем науке и сазнања стручних институција од стране предлагача закона и других регулативних аката. Оваква потреба нарочито је изражена код

стручних обрађивача регулативних аката, најчешће органа управе, који, у оквиру свог делокруга рада, припремају прописе и друге акте за скупштину. Актуелност коришћења науке и сазнања органа управе, организација и заједница потенцирана је и сложеношћу друштвених односа и обавезом органа да прате стање, анализирају процесе и друштвена кретања и да израђују аналитичке материјале, извештаје и информације. Анализом стања, процеса, друштвених односа и појава органи управе, а и органи организација и заједница, утврђују узроке и последице одређеног стања, предузимају мере за које су овлашћени, или дају иницијативе и предлоге, односно решења за даљу изградњу друштвено-економских и политичких односа и развој друштва у целини. Такав рад налаже коришћење научних и стручних знања, односно вршење одређених истраживања уз примену научних метода — што могу да обезбеде научне и стручне институције непосредно, или сарадњом органа управе и других органа са овим институцијама.

### **1.3. Заснованост нормативних решења на подацима праксе и система информисања**

Једна од изузетно значајних компонената система одлучивања представља систем друштвеног информисања. Да би грађанин могао да квалификовано учествује и одлучује о целокупној друштвеној репродукцији, неопходно је да буде благовремено и потпуно обавештен о свим елементима и подацима у процесу одлучивања, при учешћу у вршењу других друштвених послова.

У процесу доношења закона и других аката, односно у процесу утврђивања политике и доношењу мера у скупштинском механизму одлучивања, не може се ни замислити изграђивање ставова и

доношење одлука без података неопходних за опредељење. Друштвени систем информисања, обезбеђујући евидентирање, обраду и исказивање података и чињеница потребних за одлучивање у скупштинском механизму, треба да омогући њихово благовремено коришћење у процесу припреме, изграђивања и доношења закона и других аката. Квалификовано учешће у процесу изграђивања политике и усаглашавања ставова, у условима мноштва интереса, могуће је остварити само ако се имају у виду, не само парцијални интереси организације и заједнице, већ и шири и општедруштвени и заједнички интереси од којих зависи и остваривање парцијалних. Потреба за оваквим информисањем, наравно, односи се и на друге учеснике у процесу припреме и доношења регулативних аката (делегатска база, делегат, радна тела скупштине, заинтересовани и консултовани органи, организације, научне и стручне институције и др). Стога друштвени систем информисања треба да обезбеди стално, објективно и благовремено информисање грађана, како би имали потпунија и дубља сазнања о развоју, проблемима, друштвеним односима и процесима у друштву, нужним за одлучивање у скупштинском систему.

Критичко сагледавање стања, друштвених кретања и појава без потпуних информација, које треба да извиру из стручно и научно заснованог система прикупљања и давања података, не би довело до циља због којег се оно врши - утврђивање одговарајуће политике и доношење рационалних аката и мера.

Савремени начин рада сваког органа и организације не може се замислити без коришћења података које треба да пруже институције друштвеног система информисања. То се посебно односи на извршне органе и органе управе који, у свом раду, морају располагати

потребним информацијама о свим друштвено-политичким и економским појавама и кретањима, како би били у могућности да прате стање и појаве у областима у којима су образовани, да благовремено реагују предузимањем мера или давањем предлога за нове мере, којима се извршава утврђена политика. Анализа примене закона и других прописа, односно политике уопште, као и рад на припреми регулативних аката немогућа је без расположивих података и обавештавања која обезбеђује систем информисања.

#### **1.4. Изражавање садржине**

На основу истражене праксе и критичког сагледавања стања, проблема и појава у области која је предмет регулисања, на основу резултата до којих се дошло и заузетих ставова о потреби доношења закона или другог општег акта, стручни обрађивач приступа изради одговарајућег пројекта акта.

У обради, односно исказивању садржине пројекта закона или другог прописа, односно општег акта и формулисања одредаба и образложења које се одвија према познатим, углавном класично правним правилима законодавне технике (јер нових нема) - посебну пажњу заслужује: афирмација праксе да се у пројекту нормативног акта даје више могућих решења; "одреднице" и "стручна објашњења" уз поједине чланове; проблеми преписивања одредаба. Поред тога, посебно је значајно стварање нове терминологије, стила и језика, ради адекватнијег изражавања нових друштвених односа који се законом, односно другим актом уређују.

У законодавној пракси није много коришћена могућност давања више могућих решења за уређивање појединих питања и односа.

Предлагањем само једног решења доносилац акта се доводи у позицију да прихвати или не прихвати такво решење. Стручни обрађивачи ће у многоме помоћи овлашћеним доносиоцима акта ако уз основне предлоге дају и друга могућа решења. Тиме ће се пружити могућност свим учесницима у процесу припреме и доношења акта да се, у активном односу према већем броју предложених решења, као изразу мноштва интереса, изјасне за једно од њих, или да дају своје ново решење. Давањем већег броја могућих решења стварају се објективни услови за избор најбољих.

Утврђивање више могућих решења за поједина питања од обрађивача захтева детаљнија истраживања и анализирање стања и појава у одређеној области друштвеног живота, оцену сваког од предложених решења, како његове законитости тако и политичке целисходности, а посебно са гледишта последица које ће реализацијом било којег решења настати. Наравно, ово захтева примену савремених научних и стручних метода и одговарајући профил кадрова.

Једну од новина која у законодавно-правној техници није дошла до изражаја представљају "одреднице" уз поједине чланове аката. Њима се обележава садржина члана тј. указује на принципе, институте, односе који се тим чланом уређују.<sup>16</sup> Одреднице исказују и циљеве појединих чланова. Због своје језгровитости и упућујућег карактера одреднице имају изузетан значај за кориснике у процесу припреме и доношења закона. У спровођењу ширих консултација и јавних дискусија, њихова је вредност још већа. Ову новину у припреми аката треба све више користити, а посебно у изради закона и важнијих општинских аката, који по својој садржини и карактеру

---

<sup>16</sup>"Одредница" се исказује изнад одређеног члана. Видети нпр. у Закону о облигационим односима или у Закону о наслеђивању (Сл. Гласник СРС, број 52/74)



представљају разраду и доградњу друштвено-економског и политичког система.

Стручна објашњења представљају новину у законодавно-правној техници. Она се дају уз сваки члан пројекта закона, односно другог општег акта<sup>17</sup>. Њихов значај нарочито се може оценити у спровођењу ширих консултација, јер заинтересованим и консултованим олакшавају схватање суштине предложеног решења. У објашњењима се наводи правни основ којим је утврђено овлашћење за регулисање материје која је у питању, начин утврђивања тог питања и разлози за такво уређивање, назначава начин његовог остваривања, односно извршавања утврђених обавеза и коришћења прописаног права. Она посебно наглашава природу и карактер одредаба, њихову обавезност или диспозитивност, државност или самоуправност.<sup>18</sup>

Објашњењима се упућује на друге важеће прописе и опште акте, како би се утврђени однос, правни институт, прописано начело, целовитије сагледало, правилно схватило и у пракси адекватно применило. Стручна објашњења садрже неопходне податке и елементе који омогућавају разумевање правно формулисаног текста, његових интенција и циљева као и начина и метода за оживотворење. Њихова

---

<sup>17</sup> Док се "одредница" даје језгровито и најкраће изнад члана, дотле се "стручно објашњење" даје испод члана, са објашњењем дужим или краћим зависно од значаја односа, института односно питања које је чланом регулисано. Напомињемо да "стручна објашњења" не замењују уобичајено образложење.

<sup>18</sup>**чл. 38. Форма понуде**

1) Понуда уговора за чије закључивање закон захтева посебну норму обавезује понудиоца само ако је учињена у истој форми.

2) Исто важи и за прихватање понуда. (Подвучене речи "форма понуде" називамо "одредницом" јер те речи одређују односно означавају садржину одредбе. Ова (а и свака) одредница налази се изнад одредаба члана и тако је и одштампана у законском тексту. Напомињемо да је веома мали број закона рађен техником "одредница". Међутим, пракса указује да ће то, убудуће, све више бити начин израде закона. Текући рад на кодификацији стварног права пример је израде закона — сваком техником — што охрабрује. (Видети: Нацрт закона о праву својине и другим стварним правима над непокретностима радна верзија — "Анали правног факултета у Београду", бр. 3-4/79).

улога нарочито долази до изражаја када су уз основно решење дати и алтернативни предлози. Објашњења тада недвосмислено указују на суштинску разлику између презентираних могућих решења, како у погледу циља који ће се остварити, тако и у погледу различитих последица које ће настати. Стручна објашњења не искључују постојање образложења акта. Образложење је део нормативног процеса, а стручно објашњење интегрални елемент коментарисања нормативног акта.

Нова терминологија. Ради јасноће и прецизности појединих израза употребљених у регулисању одређених односа, кад-кад се у прописима утврђују њихова значења.<sup>19</sup> Ова пракса доста је ретка али је веома корисна и требало би је миного више упражњавати. Једна корист је у томе што се лакше разумеју, односно схватају од стране субјеката на које се односе, а друга корист односи се на олакшано тумачење у примени прописа од стране применилаца. Стога би ваљало чешће утврђивати прописима значење појединих израза, а нарочито када је у питању изражавање нових друштвених институција, нових правних категорија, нових друштвено-економских и политичких односа и, уопште, особености друштва. На овај начин поједини изрази у прописима, а нарочито у општим актима, адекватније могу и морају означавати и изражавати новине и карактер нових институција, категорија, односа. Класични изрази, поготово правна терминологија

---

<sup>19</sup>Примера ради наводимо неколико израза чија су значења утврдили Устав односно закон:

1. Израз **потраживање** означава право на исплату новчаног износа, или на неко чињење или нечињење; израз **поверилац** означава лице чије се потраживање остварује или обезбеђује;

2. **Трактор** је возило на моторни погон које има само једну осовину и највише 16 КС, конструисано да вуче, потискује или носи измењива оруђа за разне привредне радове, односно да служи за погон таквих оруђа или за вучу прикључних возила...(из члана 6. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, "Службени лист СФРЈ", број 47/74).

ранијих система мора се све мање употребљавати. У случајевима, пак, њиховог коришћења — док се не створе нови, непоходно је у пропису, односно општем акту изричито утврдити њихово измењено значење, у односу на раније, како би то ново значење изражавало оно што се жели, што је особено у нашем друштву.

Праксу преузимања одредаба из других прописа треба напустити. Наиме, сваки доносилац прописа или општег акта мора се кретати у границама овлашћења утврђених уставом, законом или општим актом. Стога доносилац акта не може уређивати односе који су регулисани од стране органа из чијег је акта преузео одређену одредбу, односно за чије уређивање није овлашћен. У супротном, донети пропис или општи акт, због преузетих одредаба и прекорачења овлашћења, неуставан је или незаконит, односно несагласан са одређеним општим актом. На пример, регулисан однос у закону који представља преузету одредбу из устава, мислимо, да је неуставан, јер се тај однос уређује уставом, а не законом. Незаконит је однос из било ког општег акта који је преписао одредбу закона или другог прописа државног органа, јер се тај однос може само и искључиво регулисати законом или другим прописом. И у уређивању односа општим актима долази до преузимања одредаба из једних у друге, што се мора третирати као међусобна неусклађеност општих аката.

Поред тога, преузета одредба губи свој одговарајући степен правне снаге који јој је дао, и једино могао дати, доносилац акта чија је одредба преузета. Преписивач одредбе, пак, даје јој нижи степен правне снаге, деградира је. Такође, преузета одредба у новом акту добија друкчије значење у односу на значење из акта из којег је преузета, па тиме губи свој правни смисао, обележје и циљ. Преузета одредба закона или другог прописа у општи акт добија привидно

обележје нормe, што она није, јер је однос уређен у преузетој одредби правни однос из прописа, а не однос који се уређује општим актом. За правни однос из прописа обезбеђена је принудна мера коју у случају кршења прописаног понашања примењује државни орган. Уређени, пак, односи у општем акту не обезбеђују се принудом државног органа, већ вољом, самообавезношћу и савешћу доносиоца акта, односно инструментима правног карактера. Преузете одредбе стварају и обавезу уставних судова да првенствено утврђују које су одредбе из прописа или општег акта који подлежу оцени, донете у границама овлашћења доносиоца акта, а које су преузете, како не би дошло до оцене одредаба и правних односа које орган, чији се акт цени, не уређивати.

Из наведених разлога, мислимо, да нема места преузимању уставних одредаба у било који пропис или општи акт, такође, одредаба из прописа, са јачом правном снагом у пропис са слабијом правном снагом, нити одредаба било ког прописа у опште акте, као ни одредаба из једних општих аката у друге опште акте. Њихова разрада у границама овлашћења неопходна је. Законодавна техника није до краја разрешила овај проблем. Мислимо да је у интересу друштва да законодавна и правна нормативна делатност ово питање радикално реши — на предложени начин, јер се, поред реченог, негативно одражава и на правну нормативну делатност, односно на стваралачки однос у изради општих аката. Уместо да се уређују односи који нису регулисани уставом и законом, организације и заједнице, по правилу, преписују "моделе" општих аката који најчешће садрже интерпретације уставом, законом или другим прописом већ регулисаних односа. Анализе показују да просечно општи акт садржи 60% преписивања или компилације закона, 30% је материјала

буквално преписаног из неког од хиљаду и више "огледних примерака" аката купљених на "саветовањима", или у књижарама. Свега 10% су регулативи прилагођени специфичним приликама дотичне организације или заједнице.<sup>20</sup>

## **2. ПОЛИТИЧКЕ И СТРУЧНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ О ПРОЈЕКТУ НОРМАТИВНОГ АКТА**

У циљу утврђивања одговарајућих решења у пројекту закона или другог општег акта као и усклађивања и изражавања мноштва интереса одређених друштвених субјеката радних људи и грађана, за остваривање даље демократизације процеса уређења друштвених односа, односно стварања правних и самоуправних норми, као и остваривање чвршћих веза са стручним и научним институцијама, обрађивачи и предлагачи аката спроводе одређене консултације о пројекту акта.

Досадашња нормативна пракса издвојила је, углавном, две врсте консултација које се спроводе када су у питању пројекти закона или других аката. Прве бисмо могли назвати политичким, а друге стручно-научним консултацијама. Политичке консултације обављају се ради заузимања ставова и опредељења о најважнијим питањима и могућим решењима из одређене области коју треба регулисати. Ове консултације одвијају се у механизму скупштине, уз учешће представника политичких странака, представника владе, органа друштвено-политичких организација, привредних комора и других

---

<sup>20</sup>Др М. Ђуричић: Ibid, str 136.

асоцијација привреде као и представника других заинтересованих друштвених субјеката.

Стручно-научне консултације обрађивачи нормативних аката воде са заинтересованим органима управе, организацијама које врше послове од друштвеног интереса, стручним и научним институцијама и другим заинтересованим органима и организацијама.

Спровођење политичких и стручно-научних консултација постаје све актуелније и неопходније. Природа и карактер нашег система, потреба изражавања и усклађивања интереса грађана, уставом утврђени демократски поступак припреме и доношење аката којима се уређују друштвени односи, потенцирају и захтевају широко консултовање и прибављање мишљења заинтересованих субјеката, о пројектима аката и предложеним решењима.

Системски закони о управи утврђују обавезу органа управе да о пројекту закона прибављају мишљења заинтересованих органа и организација. Наиме, утврђује се обавеза органа управе да прибављају мишљења заинтересованих органа и одговарајућих стручних организација.

Спровођењем консултација о пројекту тих нормативних аката стварају се услови за активно укључивање грађана у процес припреме политике и њеног предлагања. Наравно, при томе је најбитније обезбедити приступачан и разумљив материјал, довољно време за консултовање и изјашњавање и активан однос органа управе и других органа који мишљења и предлоге разматрају, а посебно доносиоца општег акта. Овакав процес припрема допринеће не само демократизацији процеса изградње политике односно могућих решења у нормативном акту, већ ће нарочито створити услове и основе за изналагање друштвено најцелисходнијих одлука, што је

суштина и циљ процеса стварања правних норми, односно начина регулисања односа.

### **3. ПУТЕВИ И МЕТОДИ СТВАРАЊА НОРМАТИВНИХ РЕШЕЊА**

Од малобројних научника који су се истовремено бавили и практичним законодавним стваралаштвом, само су двојица писмено саопштили и своје путеве, односно начине доласка до законодавних решења. То су Валтазар Богишић и Михаило Константиновић. Први је оставио научну расправу: "Метод и систем кодификације имовинског права у Црној Гори"<sup>21</sup> а други "Претходне напомене", уз "Скицу за законик о облигацијама и уговорима"<sup>22</sup>

Покушаћемо да из ових оставштина, издвојимо оне методолошке приступе израде закона, који, кад је реч о Богишићу представљају "посве самосталне правце" израде закона, дакле, сасвим оригиналне путеве, а кад је у питању Константиновић, ти методолошки приступи чине "један модел савремене технике израде закона".

---

<sup>21</sup> Валтазар Богишић, *Метод и систем кодификације имовинског права у Црној Гори*, »Српска академија наука и уметности«, Београд, 1967. (за штампу приредио Томица Никчевић).

<sup>22</sup> Михаило Константиновић: *Облигације и уговори, Скица за законик о облигацијама и уговорима*, »Правни факултет у Београду«, Београд, 1969. г.

### **3.1. Оригинални приступ изграђивања нормативних решења**

Следећих осам "тачака", (услова) у кодификаторском раду. односно "приступа", представљају полазне ставове и оригиналне методе Валтазара Богишића, при тражењу и изграђивању материјалних решења за законик:

#### **3.1.1. Основу законика чине обичајна правила**

Из таквог односа према обичајном праву произилази познати став Богишићев "да снага закона нити смије нити може потицати из снаге и голе моћи законодавца, већ она мора извирати управо из снаге народног живота и датих услова сваког времена". Став о томе да основу кодификације заснује на установама обичајног права изражава следећим "приступом": "Основ законика ваља да је састављен од правила и установа, која се доиста налазе у животу, и духу и предању народњем; то, што обстоји, не треба ни да се искључи, ни измијени, осим случаја пријекне потребе".

#### **3.2. Нова законодавна решења — само ако су неминовна**

Богишић стоји на гледишту да Законик треба мењати, дакле, утврђивати нова законодавна решења, само "ако то прилике свагдањег живота неминовно изискују". Верујемо да се он држао познатих правних правила: "веома је опасна пракса често доносити,



укидати и мењати законе" и, "кад се установљава нешто ново, треба да буде јасна потреба да би се одступало од правила које се дуго примењивало". Зато, он, у својој другој тачки вели: "К уредбама и њиховим правилима, које такорећи састављају узнаслеђену главницу народну, неће се додавати нове, него тек кад се покаже да саобраћајни живот или друга општа корист то изискује". Или, исто то, по суштини, али нешто друкчије речено: "Установама, које обстоје и састављају, тако рећи, главницу народнога предања, да им се недомећу нове, осим, ако то прилике свакодневнога живота неминовно изискују".

### **3.2.1. Нова законодавна решења морају се стопити у целину законика**

Када, ипак, дође до промена законика, односно у процесу изграђивања законодавних решења, нови елементи који се уносе у законик као делови одређених законодавних решења или сасвим нова решења, морају бити "у сагласију", морају бити "спојена", односно "стопљена" целина, непротивречна са другим решењима, како би чинили потпуно јединство законодавне материје. "Примјена нове твари у законик треба да се учини начином како ће остати у непрестаној живој и непосредној узајамној исвези са народним животом и правилима која отуда органички потекоше, те се сњима стопити у једну цјелину и тиме избећи сваки могући дуализам у праву". "Да би се избегао сваки дуализам или расцјеп у праву, и да се олакша спајање између нових и старих елемената, ваља ђа се први уводе таким начином, да између њих буде стајало узајамно и непрекидно опћење".

### **3.2.2. Законодавна решења лако спроводљива**

Да би обезбедило извршење законика, односно његових решења, "без муке и помоћи средстава којима земља располаже", Богишић се држао овога става: "наређења законика, која се тичу појединих било нових било старих уредаба, треба да су така да се могу без велика напора вршити људима и орудијем којима земља може располагати".

### **3.2.3. Законодавна решења извршавати без принудних мера**

То је један од значајних ставова којег је Богишић ставио као циљ при изради законика. "Поједине уредбе, наредбе и правила законика треба да су така да са стране оних којих се тичу не буду изазивали отпор и непослух, него да би њихов садржај могао ући у народни живот самим својствима унутарњима, а не спољашњом принудом."

### **3.2.4. Законодавна решења, односно законик у целини, треба да су приступачна и разумљива свима**

"Што се разумљивости законика тиче", вели Богишић, "то треба да му је општи садржај тако јасно одређен, предмети разрађени током, језиком и слогом изложен да буде приступачан не само

судијама и другим стручним људима него и самоме народу у својој цјелини. На тај начин може бити сачувана простота пословног живота, којој не може ништа противније бити колико компликације, празно школско знање, сувишне формалности и мијешање власти."

### **3.2.5. Законодавна решења - подесна и за правни саобраћај са иностранством**

"Пошто је неопходно имати обзир и на саобраћај са иностранством, треба да законик буде такав да би могао настати као веза међу Црном Гором и другим друштвима, тако да може дати иностранцу појам о законским уредбама Црне Горе, као и Црногорцу могућност да се упозна са општим облицима и правилима права других земаља".

### **3.2.6. Законодавна решења - основа за развој правног поретка**

"Што се тиче даљег развоја правног живота, законик треба, умјесто да служи запрјеком - као што обично бива, к појављењу нових правила права писаних и неписаних, тако да постане темељем правилног његова развоја у свим својим гранама и облицима".

Ових осам "тачака" Валтазара Богишића представљају "запис о томе којим је начином своју радњу вршио" и законодавна решења изграђивао. То су "услови" које је требало испунити да би кодификаторски посао ваљан био. То су "напурци" (упутства, смернице) које је сам саставио. То су основна начела и, истовремено,

основни циљеви, којих се треба држати, односно "законодавном радњом" остварити. То је "приступ" којег се Богишић држао и створио дело велике употребне (ондашње) и културно-историјске вредности (данас и у будућности).

### **3.3. Савремени модел изналажења нормативних решења**

#### **3.2.1. Нормативна решења - израз праксе**

Професор Михаило Константиновић је, у тражењу решења за Скицу за законик о облигацијама и уговорима, полазио од става "да правна норма не може никада да обухвати сву компликованост и сложеност људких односа које треба да регулише, и да зато живот те норме треба пратити управо кроз њену примену".

Проф. Константиновић напомиње да "Основна мисао при састављању ове Скице била је да се за многобројна и разноврсна, а често врло сложена питања из области уговорних и других облигационих односа, која се свакодневно постављају у пракси, нађу решења која би најбоље одговарала потребама практичног живота. Као што је Богишић (упоредимо) спровео анкету о две хиљаде питања како би проучио обичајно право Црне Горе и нашао најбоља решења за Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору, тако је творац Скице пратио, проучавао и уопштавао постојећу правну праксу, посебно судску и помоћу ње утврдио следеће претпоставке:

### **3.2.2. Законодавна решења — као "гипке директиве и општи стандарди"**

Законодавна решења имају не само ту особеност, реалност и спроводљивост, што је једна од суштинских карактеристика норми, већ се одликују још једним својством, "гипкошћу", што омогућава опстанак норме и њену дугорочну примену и када се промени пракса. Та "гипкост" норме омогућава и стварање нових односа без промене законодавног решења, што треба да буде особеност савремених норми, односно савременог законодавства. Стара правна изрека каже да: "пракса мења законе", што значи да је када се мења пракса, односно друштвена стварност, неопходно мењати и законе и прилагођавати их потребама нове праксе, нове стварности, новог живота. Праву меру није лако наћи, па је најчешћи случај да је норма исувише реална (изражава текућу, свакодневну стварност) па чим се та стварност делимично измени, неопходна је промена норми. Ако се, пак, норма превише удаљи од стварности, дакле није израз реалног живота, таква норма је неприменљива, не остварује се, не живи, па је треба заменити. Оба случаја доводе до честе промене закона, што није добро ни за државу, ни за право, ни за друштвене односе, јер живот права по којем треба поступати, састоји се у примени, а не у његовом голом постојању. Или, како то јасно и недвосмислено вели правна изрека: "закони су донети да би се примењивали, а не да би остали мртво слово". Можда треба подсетити и на изреку да је "закон закон, ма како опор био" и да је "веома опасна пракса често доносити, укидати и мењати законе".

Стога, мудри законодавци настоје да законодавна решења буду не само применљива, већ и да што касније дођу у сукоб са животом.

Тога се држао и томе тежио и аутор Скице. Зато законодавна решења професора Константиновића имају облик "гипких директива" односно "општих стандарда". Оваква законодавна решења "судији", како каже њихов аутор "дају само општи правац, а остављају му да процени који смисао треба дати извесној одредби у време када се суди, које може бити прилично удаљено од тренутка доношења закона. Остављено је широко поље креативној улози суда и омогућено да сваки случај буде решен, с обзиром на све околности и према вредности елемената који га сачињавају. На тај начин омогућено је да еволуцију потребе живота прати еволуција права без интервенције законодавца".

### **3.2.3. Законодавна решења — прецизна и одређена**

Наравно, нису сва решења Скице "гипке директиве" или "општи стандарди". Закон не би био закон ако не би за многе ситуације садржавао "јасна и прецизна решења", каже овај савремени кодификатор. Ако не би било таквих решења, странке би се стално обраћале суду, било би доста спорова. Због тога Скица садржи законодавна решења за многа питања и односе о којима не може бити колебања. Да ли у датом случају закон треба да садржи прецизно решење, или је боље да се ограничи на постављање "општије директиве", зависи у многоме од садржине и природе односа, али и од тога који су изгледи за његову скорију еволуцију, наговештава аутор.

### **3.2.4. Решења из упоредног законодавства**

Наша правна пракса и друштвена стварност нису били једини извор законодавних решења за облигационе односе Скице. Нека

решења, која су одговарала потребама наше праксе преузета су из законодавства других земаља, односно из међународних конвенција. Преузимање су "јасне и прецизне формуле" које су одговарале нашим условима, друштвеним односима и, наравно, особеностима друштвено-политичког и, посебно, друштвено-економског система. Решења упоредног законодавства, која се називају и појмом "позајмице", нису преузета некритички. "Ако се у неком праву нашло неко правило које се у пракси показало као погодан инструмент да се постигне одређена сврха, није се оклевало да се оно прихвати и унесе у текст Скице, кад год се дошло до закључка да решење садржано у њему одговара нашим потребама". Преузета решења(позајмице) вала је ускладити са законодавним решењима Скице у нашим правима и "све слити у једну хармоничну целину".

### **3.2.5. Правична решења**

Правична решења су један од полазних ставова циљева законодавца. Правична решења одговарају не само карактеру закона уопште, јер су "закони мерило правичности", већ, правична решења посебно одговарају нашем друштву, праву и друштвеним односима. Због тога треба настојати да решења све више, у све већој мери, буду заснована на принципу правичности, јер "закони треба да се брину о правичности" па, самим тим, њихова решења треба и да изражавају правичност.

### **3.2.6. Популаран законик, односно разумљива законодавна решења**

То су били циљеви творца Скице. Аутор је тежио, како сам вели, "да законик буде тако састављен да га могу читати и разумети и нестручни људи који ће се бавити пословима регулисаним у њему".

### **3.3. Неки елементи теоретско-методолошког приступа стварања нормативних аката**

Процес стварања нормативних аката био је, увек, од посебног интереса за сваку владајућу класу. Она је увек настојала, и успевала, да свој интерес претвори у закон, односно у нормативни акт. Да би се интерес претворио у закон, а, самим тим, остварила доминација владајуће класе, нормирање друштвених односа поверава се најодговорнијем делу политичке организације друштвене надградње. На овај начин задржава се функција нормирања и самим тим, обезбеђује њен интерес. Нормативна функција припада оним органима који по свом саставу и опредељењу могу најверније да изразе општи интерес, односно да друштвене односе уређују, полазећи од интереса власти.

Од закона, односно нормативног акта захтева се да има јасно изражен, како свој општи, тако и конкретни циљ, с обзиром на постојећи правни и друштвени поредак, односно владајуће друштвено-економске односе. Помоћу његове правне концепције



изражава се друштвени мотив, идејни, и политички разлози који су условили или определили његово „доношење, али на начин да се, ни у процесу доношења, нити његовог остваривања не доводи у питање системска условљеност између правне и политичке концепције.

Активност законодавца, односно доносиоца нормативног акта мора се кретати у оквиру идејно-политичких принципа и ставова, мимо којих се не могу стварати ни норме нити нормирати друштвени односи. Оквир који опредељује нормирање су постојећи друштвено-економски и политички односи, друштвена свест, морал, етика, економска законитост, правни систем, уставни поредак, основни економски, политички и правни институти, наука, правна доктрина и степен друштвено-економског развоја друштва у целини, вели творац књиге о законодавном, односно нормативном процесу „стварања права.

У процесу израде нормативног акта мора се знати одговор, какав ће утицај тај акт имати на правни систем у целини, односно његове правне институте и постојеће друштвено-економске односе, као и последице које могу настати. Према томе, нормирање односа, то јест претварање једног политичког и теоријског става захтева у правну норму представља стваралаштво као и свако друго интелектуално стваралаштво. Стога, овакво стваралаштво има и повећану друштвено-политичку одговорност, јер последице које проистичу, могу да имају позитиван или негативан утицај на развој одређених друштвених односа, као и самог друштва у целини. Зато је законодавни процес,

односно процес стварања општих аката, стваралаштво а не фабриковање закона.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>Ово су само неки од принципа, полазних ставова и циљева стварања права изложени у књизи проф. М. Зечевића: ПРОЦЕС СТВАРАЊА ОПШТИХ АКТА, »Савремена администрација«, Бгд., 1982. год.

### **3.4. Није довољно изрећи став о потреби да језик законодавства буде разумљив свима, неопходно је утврдити и начине који то обезбеђују**

#### **3.4.1. Да би био разумљив од свих, законодавац мора усвојити језик свих**

Језик законодавства је услов од кога зависи да ли ће закон постати популаран или не. Узалуд је сав труд многобројних учесника у тражењу и налажењу правних решења за закон; узалуд је њихова заснованост на позитивној пракси стручним сазнањима и теоријским ставовима; узалуд су спроведени одговарајући методолошки приступи и научна истраживања ако законодавна решења, друштвени односи, изражени нормама, нису изречени јасним и разумљивим јеком.

Језик је, дакле, основно оруђе којим законодавац саопштава мисли, законодавне поруке, наредбе. Зато се при изради закона, и раније и данас, тежило да они буду "прости, јасни и течни". Познати мислиоци, филозофи и кодификатори, указивали су на изузетан значај законодавног језика. Суштина њихових ставова могла би ће изрећи овом поруком: "да би био разумљив од свих, законодавац мора усвојити језик свих".

Бекон, енглески филозоф (1561-1626) је рекао: "У закону треба употребљавати прост, свакодневни језик, како би био схватљив сваком обичном човеку". Монтекије, француски књижевник (1689-1755) рече да стил закона треба да је језгровит и прост, да закони не треба да буду компликовани, јер су намењени обичним људима, не треба да

буду логички савршени, већ им је довољан резон обичног човека. Бентам, енглески филозоф (1788-1832) препоручује "јасноћу и краткоћу". Порталис, француски кодификатор наглашава да "није довољно да народ само зна да закон постоји, већ је потребно и да познаје и разуме његову садржину, тојест да закон буде јасно написан и да одговара законодавцу и народу". Савињи, немачки правник (1779-1861), препоручује краткоћу правила и стил доступан народу. Планта, швајцарски кодификатор каже: "докле год право остане за народ затворена књига, са седам печата, правничка мањина биће у дубоком неразумевању код владајуће политичке већине". Додајмо овим мислима и неколико латинских, правних изрека:

- "Законима више одговара једноставност него компликованост";
- "Бољи су једноставни него компликовани закони";
- "Једноставност је пријатељица закона";
- "Закон треба да буде кратак, да би га и неуди лакше памтили";
- "Од луда језика долазе многе неприлике";
- "Закони се заснивају на разумевању, а не на читању";
- "Јасноћа је најважније својство закона";
- "Претерана многоречивост чини закон нејасним";
- "Смисао, речи је душа закона";
- "Законе треба сви да разумеју";
- "Законе који свима прописују начин живота — треба сви да разумеју"

Језик закона мора бити популаран, разумљив и приступачан сваком. Академик Радомир Лукић: "Језик је најосновнији, најпростији, и истовремено најспољнији материјал из кога се граде правне норме. Нужно је да језик у праву буде што бољи, а то значи што јаснији и прецизнији". Што јаснији стил како би се закони учинили раумљивим

обичним грађанима. Потпуно прецизно и лако разумевање нормативних аката везано је за тачност изражавања. Из овога проистиче захтев да језички израз треба најверније да искаже оно што је мисао имала на меру да изнесе.

### **3.4.2. Без разумљивог језика нема доброг нормативног акта**

Полазни став Богишићев у састављању законика, када је реч о језику, изражен је у овом начелу: "Што се разумљивости закона тиче, то треба да је општи садржај тако јасно одређен, предмети разрађени током, језиком и слогом, изложен да буде приступачан не само судијама и другим стручним људима него и самоме народу у својој цјелини. На тај начин може бити сачувана простота пословног живота, којој не може ништа противније бити колико компликације, празно школско знање, сувишне формалности и мијешање власти. Закон ваља да је једноликошћу своје грађе, њезиним методичним распоредом и јасношћу излагања приступачан свима, колико се више може. Неопходно је да народ лако разумије законе."

Он тврди да би одређени закони, кад народ не би могао разумјети, "били велика несрећа". Наглашава да би "у таквом случају боље било да земља остане још двјеста година без икаква систематскога закона". Богишићев закључни став о језику законодавства изражен је речима: "језик је главно средство за разумевање закона". "Старао сам се", каже Богишић, "да језик буде прост и народан, избегавајући у њему, колико се год могло, обрте и ријечи, који су узајмили књижевници из иностраних језика, или их научили по духу тих језика. За стил у законнику узео сам за главно

правило то да ме народ може добро разумјети; и кад би год сувишна сажетост морала довести нејасност, ту сам се волио изложити укуру, да сам многоријечив."

### ***а) Сажете и кратке одредбе***

Језгровитим и кратким одредбама писан је, наводи историјска правна наука, нпр. Закон XII таблица. Одредбе овог закона узимају се као пример "дивне лаконичности" и представљају ремек дело. Већина законодавних теоретичара препоручује краткоћу одредаба. (Бентам, Савињи), Богишић уважава овај начин изражавања у закону, уз опаску да га не може примити као искључиво правило. Има случајева вели он "где се потанкости и добро схваћено пространије одређивање појединих установа по природи ствари неминовно изискују, као што се такође понекад најстроже налаже кодификатору највећа сажетост и краткоћа".

### ***б) Правне изреке***

Велики број одредаба Богишић је изразио у облику тзв. сентенцијалних изрека, односно максима. Изреке које он назива "закоњачке (правничке) изреке и поставке" кратке су, најчешће и ритмичке, лако се памте и не траже посебна тумачења. Богишић је читав један део законика (VIII) изразио изрекама. Има их 44. Преписујемо неколико:

- »Закон је за свакога закон« (члан 987).
- »Закон је закон, ма како опор био« (члан 988).
- »Што свак једнако разумије, томе тумача не треба« (члан 994).

### ***в) Правно правило на право место***

"Методичном распореду" законодавне материје, односно "систему садржај"« или, како још вели Богишић, "распоред наредена у закону", кодификатор је придавао особити значај. Правно правило уносио је у одговарајуће делове законика, а делове законика одређивао је по: сродности материје, по степену конкретности, односно апстракције и другим начинима који су обезбеђивали лакше сналажење и разумљивост. Богишић је тврдио да "ма какав био садржај каква дјела, једно је од најзамашнијих питања при његову саставу и најглавнијих услова његова успеха свакако расподјелење тога садржаја...И доиста је »система« услов без кога нити ће поједини предмети књиге бити обрађени како треба, нити ће бити лако разумљиви за оне којима је намјењена, нити ће имати карактера потпуности ни цјелине".

Сва правила на којима је изградио своју "систему", односно распоред законодавне грађе била су у функцији разумљивости, лаке доступности и брзе схватљивости закона. Познат је његов став да у излагању законодавних правила треба поћи од познатог ка непознатом, како би се поступно, уз помоћ познатих чињеница, дошло до сасвим непознатог и потпуно новог.

### ***г) Стручни изрази***

Схватање закона условљено је, односно у великој је зависности и од употребљених стручних изрази (техничких термина). Уколико су стручни изрази недовољно познати већини, у закону је потребно да се утврди њихово значење. "Сваки нови израз ако је непознат народу

треба да објашњен буде нарочитим одређењем". Други начин, којим се обезбеђивала разумљивост одређеног израза био је описивање, то јест "мјесто једном или двјема ријечима означавати предмете и појмове цијелим десетцима".

Закључимо овај део речима Богишића: "И ваља признати, да је питање о језику у законодавству једно од најтежих, ако се жели да законик остане: системом, садржајем и обликом на висини науке; и у исто доба, да га народ потпуно разумије. Постићи то, тијем је трудњи, што питање о језику у законодавству уопште не само није обрађено у теорији, него је његово значење и у законодавној пракси занемарено".

### **3.4.3. Језички израз савременог кодификатора**

При изради Скице, проф. Константиновић је тежио, како сам вели, да: "законик буде тако састављен да га могу читати и разумети и нестручни људи који ће се бавити пословима регулисаним у њему". Приступачност и јасноћа остварени су нарочито овим методима:

- **избегавање стручне терминологије**

У такву терминологију се не разумеју неправници, и те речи имају значење различито од њиховог значења у свакодневном језику. Наиме, најчешће се при регулисању односа употребљава стручна терминологија (обимна појмовна апаратура) која правницима омогућава да се изразе врло сажето, али често неразумљиво за неправнике, мада се извесна количина стручне терминологије не може избећи.

- **описивање стручних појмова**

Наредни је метод коришћен у изради Скице. Његовом применом избегавана је употреба стручних појмова (правне терминологије), а



њихова значења исказивана су са више речи, познатих значења свима, односно већини.

- **Сваки члан садржи једну мисао потпуно.**

За разумевање члана није потребно консултовати друге чланове. Овај метод довео је до извесног понављања и до повећаног броја чланова.

- **Сваки став у поједином члану садржи само једну реченицу.**

У реченици "мисао тече од почетка до краја без заустављања". У реченици нема тачке, реченица се не прекида. Овакав начин изражавања коришћен је "да би закон био јаснији и приступачнији и лицима без правничког образовања". Разумљивост језика, лепота стила, лако и брзо схватање циља законодавних решења најбоље се виде из појединих одредаба: "Предмет уговора може бити све што није законом забрањено и што није противно јавном поретку или моралу. Предмет уговора може бити и будућа ствар".

#### **3.4.4. Законодавне речи и појмови у праву живот значе**

- **Права реч за одговарајући појам.**

Речима се означавају појмови и зато се увек, и упорно, трага за правим речима како би се изразили и означили одговарајући, конкретни појмови. То важи како за говорну реч, тако и за писану. У законодавству права реч је непроцењиво богатство. Јер, када је употребљена права реч, онда је појам који та реч означава и одређен и јасан. Како се законодавним речима, односно скупом речи (које чине норме) најчешће изражава одређена порука (правна садржина норме), те употребљене речи чине поруку, субјектима на које се односе, разумљивом а, самим тим, подобном за остваривање. Такође, како се

порукама из норме желе да остварују одређени друштвени циљеви, односно конкретни интереси и потребе, неопходно је да се и циљеви, и интереси и потребе, искажу јасним и разумљивим речима, прецизним и конкретним појмовима. И, циљ је постигнут. Норма се лако и правилно разуме, правилно ће се уз потребне друге услове, моћи извршити.

Могли бисмо рећи да је неопходно да се, уопште, а нарочито у законодавству, употребљавају и користе праве речи, са конкретним и одређеним појмовима, како би норме биле јасно лако појмљиве. Употребом таквих речи и најсложенији проблем, најсложенија мисао постају већини јасни и појмљиви. Без такве особености речи, без јасности и лаке појмљивости норми, нема ни основног услова за њихово остваривање. А без остваривања норми и права уопште нема живота ни норме ни права. Праве речи, нема сумње, најпре, треба тражити у говорном језику народа, јер је народ прави извор таквих речи.

Међутим, право, односно његове норме траже и специфичне, посебне, нарочите речи, којих у живом народном језику нема. И зато је најчешће нужна потреба да се, уместо обичне речи из народног језика употребљава стручна реч. Оваква реч у норми, односно у праву опште, означава појам, али не обичан појам као обична реч из народа, одређен, "прост", који је јасан сваком, већ тзв. правни појам са значењем који му законодавац да, који је јасан најчешће само правницима, а за већину је неодређен, нејасан.

И правне изреке, на свој начин, говоре о речима и њиховом непроцењивом значају за изражавање норми. Наводимо:

- »смисао речи је душа закона«;

- »боље је сматрати да речи ништа не значе, него да значе бесмислицу«;
- »смисао речи треба схватити према предмету на који се односи«;
- »речи имају двоструко значење: блаже и строже, треба их увек узимати у блажем значењу«;
- »из мало речи може се много закључити...«
- **Стручна реч за правни појам**

Појмове који се изражавају стручним речима није лако разумети, па ни схватити. Ово, стога, што правни појмови не изражавају директно и непосредно реалну и конкретну стварност, што се подразумева под обичним појмовима (који се исказују обичним речима), већ замишљену, уопштenu стварност. Али, без таквих правних појмова тешко је, бар у догледно време, стварати правне нормe, регулисати друштвене односе.

Стварање правних појмова је тежак и дугорочан посао. Јер, лако уопштени, правни појмови употребљени у норми морају имати утврђено (договорено) што прецизније, што јасније, што разумљивије значење. Ако немају такву особеност, правни појмови ће се различито схватити, биће нејасни. Нејасни, пак, правни појмови воде произвољном тумачењу, нејединственом примењивању норми, што за последицу има неуједначену правну праксу, правну несигурност, правну неједнакост пред законом. Правни појам, баш као и норму не може нико тумачити произвољно, како коме падне на памет. То се може, и мора, избећи изградњом и употребом правних појмова, чија су значења прецизно одређена.

Трагање и избор правних речи за праве појмове, за јасне мисли, за разумљиве одредбе тежак је и одговоран посао. Још је теже, неупоредиво теже, стварање правних појмова. Данашњи законодавци имају посебну обавезу и одговорност да изграђују нове правне појмове за ново право, пошто оно уређује нове друштвене односе, нове правне категорије, нове институције. Стога, савремени законодавац мора имати и осећај за будућност, за ново доба, ново време, нова схватања, нове погледе и стремљења, нове друштвене односе.

Праве речи и стручне речи које треба да означе конкретан (обичан) или стручни (правни) појам, свој циљ могу остварити ако имају јасна и разумљива значења. Без таквих особености, употребљене речи су без стварне садржине, без јасног циља, без значења. Написане или изговорене, такве речи су без значаја за право, за норму, за законодавне поруке. Када у њима (иза њих) не стоје јасни и одређени појмови, регулисани односи, предмети законодавног акта онда су те речи, само "речи, речи, речи" празни разговори и безвредна писања.

Без правих речи, оних из свакодневног говорног језика, без правих стручних речи, које зовемо правним појмовима, без кратке реченице са јасном и целовитом мишљу, без норму, која се одмах разуме без посебног тумачења нема ни добре норму, ни доброг општег акта, ни законодавног језика уопште. А без тога што је основни и први услов за разумевање, схватање и прихватање норму и њене поруке нема ни остварења ни норму, ни права. Све ово за право и у праву живот значи, јер је језик главно средство за исказивање права и његово разумевање. Без правог исказивања норму, без правог разумевања права нема живота ни норму ни права.





## **ПЕТИ ДЕО**

# НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА, АКТИ И ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА

## 1. НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### 1.1. Нормативна функција републике

Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.

#### *а) Носиоци суверености*

- Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима.
- Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и Закону.

#### *б) Подела власти*

- Правни поредак је јединствен.
- Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску.



- Судска власт је независна.
- Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли.

#### ***в) Политичке странке***

- Јемчи се и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана.
- Оснивање политичких странака је слободно.
- Недопуштено је деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.
- Политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи.

## **2. УСТАВ**

### **2.1. Основни и највиши правни акт**

Теоријско-правни појам устава извлачи се из самих друштвено-политичких и економских односа. Уставом се подразумева реални друштвено-политички поредак заснован на одговарајућим друштвеним и политичким односима снага у функцији одређене својинске структуре друштва.<sup>24</sup>

У формалном смислу, устав је правни акт с највишом правном снагом који доноси или посебан, или обичан законодавни орган, али по

---

<sup>24</sup>Проф. др Јован Ђорлевић — Уставно право СФРЈ, 1974. године.

специјалном поступку. У материјалном смислу, то је акт којим се уређује друштвено-економски систем земље, државна организација, као и организација и делатност суверених органа. Прве уставе почеле су доносити бивше енглеске колоније у Северној Америци. Као први целовит писани устав сматра се Устав САД из 1787. године, који је и данас важећи.

У нашој уставној историји првим уставом може се сматрати одлука српске скупштине од 1811. године. После тога следе уставни српске државе од 1835, 1838, 1869, 1894, 1901, 1903, затим Краљевине Југославије од 1921, 1929. и 1931. год. У СФР Југославији потпун устав донет је 1946, 1963. и 1974. године. Устав као највиши правни акт једне земље може се посматрати са становишта форме и његове садржине. Формално-правно, устав је највиши нормативни акт који доноси уставотворни орган по посебном уставотворном поступку или редовни законодавни орган, али по посебној уставној процедури. У материјалном смислу устав је по хијерархији највиши нормативни акт који садржи норме од посебног значаја за основне друштвене и класне односе у одређеном друштву.

Као највишем нормативном акту, уставу су подређени сви остали нормативни акти. Устав је најстарији нормативни акт, јер претходи свим актима и правни је основ за њихово доношење. Уставу не претходи ниједан правни акт и то је у правном систему једини акт који се доноси слободно и независно од било ког другог нормативног акта. Устав нема правну основу у другом нормативном акту, јер не постоји виши акт од устава. Изузетак је случај када се не прекида уставни континуитет приликом доношења новог устава на основу старог.

Круг питања који обухвата устав није апсолутно унапред дат. Он је специфичан и мења се у складу са променама у друштвено-политичком систему и друштвено-економским односима конкретног друштва. Питања зависе и од општих сазнања о друштвено-политичким процесима и правној надградњи, као и од метода који се употребљава ради уставног ситуирања објективних друштвено-политичких и правних односа, стања и појава. Међутим, независно од ове реалности, у свакој земљи постоји елементарни уставни систем, јер је он израз основних принципа друштвеног и политичког уређења које произлази из класне структуре друштва, система власти и владајућих односа у систему производње и расподеле друштвеног производа.

Без неког већег значаја је и чињеница у каквој је правној форми изражен устав, јер није неопходно да буде утврђен у једном уставно-правном документу. Теоријски, устав као документ може и да не постоји, а да уставни систем једне земље буде развијен. Уставни систем једне земље објективно постоји, јер се кроз њега изражава систем друштвено-политичких и економских односа, као и одређена међусобна повезаност делова који чине целину једне друштвене, политичке и економске заједнице. Свака земља има свој уставни систем који се разликује од других, не само са становишта друштвеног уређења и власти, већ и са гледишта унутрашње садржине политичке организације и низа других установа које одређују обиље политичких форми коју познаје уставна историја човечанства, независно од самог уставног текста.

Устав није акт стварања друштвено-политичког система једног друштва, али није ни обичан рефлекс друштвено-политичких и економских односа који и чине дато друштво. Он је и изведен и креативан, јер се помоћу њега конституише одређени друштвени и

политички систем. У политички самосталним државама устав је, са малим изузецима основни политички и правни документ. Он је истовремено и акт стварања власти и акт потврде основних друштвених односа, с обзиром на то да чини правну основу за функционисање друштвено-политичког и економског система и остваривања права, као и гаранција постојања уставности у друштву.

## **2.2. Поступак за доношење измена устава**

Устав као највиши правни акт земље, доноси се слободно и независно од других нормативних аката. Према осталим актима правног система независан је и правно супериоран. У правном систему успостављена је његова апсолутна супремација у односу на постојеће и будуће правне акте и у односу на њега оцењује се правна ваљаност аката који постоје или који се доносе. Правно, он је мера према којој се вреднују и успостављају све релације у једном правном систему. У односима који се успостављају према уставу, оцењује се укупно стање друштвених односа земље, правна и друштвена сигурност грађана и правних субјеката, квалитет и квантитет људских слобода и права и степен одговорности оних који врше функцију власти и послове управљања у друштву, односно степен демократије и ниво људских слобода у друштву.

Мада правно највиши акт, независан од других правних аката, устав се доноси, обликује и усавршава зависно од реалних друштвено-економских односа и природе остваривања владавине у конкретном друштву. Устав изражава природу друштвено-економских односа, степен противречности, однос између друштвених снага, степен демократичности друштвених односа, идејно-политичка полазишта у

остваривању друштвено-економских односа и начин остваривања доминације власти, што и опредељује однос према уставу. Ма колико је устав као правни акт слободан у односу на друге правне акте, исто толико је условљен реалним друштвено-економским односима и интересом.

Полазећи од природе односа између интереса власти и устава, сва питања која су везана за његово доношење, измене или очувања имају посебан третман и на посебан начин се уређују и обезбеђују. Поступак за доношење устава или његову измену утврђује се у самом уставу, а даља разрада је могућа у посебном закону или посебним актима које доносе уставотворна тела. У сваком случају и одредбе о доношењу и измени устава су уставне и њихове повреде значе повреду самог устава. Уставотворац се максимално обезбедио од свих активности које на лак начин могу да доведу до промене успостављених друштвено-економских и политичких односа и односа снага у друштву. Из тих разлога у свим земљама је успостављен посебан однос према променама устава и утврђен сложен поступак за спровођење уставних промена.

Поступак и начин одлучивања о промени Устава Републике Србије уређен је у посебном делу самог Устава.

## **3. ЗАКОНИ**

### **3.1. Природа и основна обележја**

Реч закон етимолошки има три врсте значења, од којих нас интересује само једно. Законом се подразумева специјални извор права који има своје посебне карактеристике и после устава има највишу правну снагу. Закон се може двојако посматрати. У формално-правном смислу, закон је, после устава, највиши писани правни акт који је донео одређени орган (законодавни) по унапред утврђеном поступку. У материјалном смислу, у питању је сваки нормативни акт који, независно од органа који га је донео, има за садржај опште правне норме. Код нас је усвојен формални критеријум, јер би материјални отворио низ правних, па и друштвених тешкоћа и проблема у разликовању аката правног система.

У праву се под законом подразумева правни акт који је донео законодавни орган по унапред утврђеном законодавном поступку и коме је дат назив закон, без обзира какав је садржај дат том акту. Закон, према схватању наше правне теорије, не мора увек да садржи опште правне норме. Закон, по правилу, садржи опште правне норме, али се њим може уредити и само једна конкретна ситуација која се више не понавља. То је могући изузетак који се ретко користи. Законом се могу дати и одређени описи (грб), одређена тврдња (констатација), одређена прокламација (истицање неких политичких циљева) итд. Законодавни органи су органи који доносе законе. То су органи који имају типична политичка обележја.

Законодавна функција је право доношења закона. Ово је најважнија правна функција државе која се развила и настала из

потребе да се општим, унапред прописаним правилима, уреди делатност државних органа и грађана. Односи између законодавне власти и других правних функција државе (управне и судске) различито су уређени. Од начина уређења ових односа зависи облик вршења државне власти (парламентарни, председнички или скупштински).

Закон је, после устава, највиши правни акт правног система сваке земље. То су, у ствари, основни правни акти једног правног система помоћу којих се једно друштвено-политичко опредељење, уобличено у уставу земље, претвара у норму, правило, обавезно за све, како за оне који га даље разрађују, тако и за оне који га примењују и на које се односи. То су акта која имају посебан положај у правној хијерархији аката и који једини у структури аката свој правни основ налазе у уставу. Остали правни акти правног система свој правни основ налазе у закону или се доносе на основу закона. Изузетак од овог правила су код нас општи акти послодаваца који свој правно-политички основ вуку не само из устава, већ из друштвеног положаја и улоге грађанина у друштву. Због своје самосталности у односу на друге акте, утицаја на њих и значаја за остваривање и развој друштвено-економских односа; закони имају посебан правни третман и доносе се кроз посебна процедурална правила поступака.

## **3.2. Процес доношења закона**

### **3.2.1. Законодавни поступак**

Поступак по коме се доносе нормативни акти је скуп прописаних радњи које доносилац неког општег правног акта мора обавити при његовом доношењу, да би он био уставно-правно пуноважан. Према врсти општег правног акта разликују се и врсте поступака који се примењују приликом његовог доношења. У праву су познати:

- поступак за доношење закона (законодавни поступак),
- поступак доношења осталих општих аката,
- поступак доношења управних аката и
- поступак доношења судских аката.

Поступак доношења управних аката и поступак вршења материјалних радњи управних органа обично се заједно регулишу законом о управном поступку. Извесни поступци се обавезно прописују законом (нпр. извршни поступак или поступак извршења казни). Затим, судски поступак који се састоји из кривично-процесног поступка, грађанско-процесног и ванпарничног судског поступка.

Полазећи од друштвене улоге поједине врсте нормативног акта, садржине и правне природе нормативног акта, сваки од њих се доноси по унапред утврђеном поступку и са тачно утврђеним циљем. Поступак за доношење је увек унапред прописан, зависи од врсте нормативног акта, а његов циљ је претходно друштвено верификован.



Када су у питању закони, поступак који се користи за њихово доношење у правној теорији и пракси назива се законодавни поступак.

Законодавни поступак, најкраће речено, је поступак доношења закона и исти је за све законе, без обзира на њихов значај и садржину, за све акте те врсте у једном правном телу. Због значаја ових правних аката, он је доста спор и поступан. Пројекције закона се најчешће припремају ван тела која их доносе а њихов предлагач, по правилу је извршни орган (влада итд.) који се јавља као уставом овлашћени носилац предлога. У скупштинском систему владавине, скупштина све више преузима законодавни процес тако да се њена радна тела (одбори комисије) све чешће јављају као предлагачи законских текстова, док извршно-управни органи обезбеђују стручну страну посла у припреми пројекције закона.

Основе поступка се утврђују у уставу, а даља разрада врши законом актом унутрашњег организовања законодавног тела. Повреда утврђеног поступка је основ за покретање поступка за оцену законитости конкретног нормативног акта (формалноправни недостаци). Према томе, законодавни поступак је скуп правила којим се утврђују поједине фазе у процесу израде и доношења закона, почев од законодавне иницијативе па до његовог усвајања, проглашавања и објављивања. Правила законодавног поступка обавезују све учеснике у законодавном процесу.

Први захтев поступка је да се помоћу њега обезбеди потпуна и одлучујућа улога законодавног тела при доношењу закона а самим тим и успостави његова непосредна одговорност за донети нормативни акт; и друго, да се у процесу припреме обезбеди неопходно проучавање могућих решења, сагледа стање и односи који ће применом закона настати, омогући учешће одређених друштвених

субјеката у поступку доношења закона итд. Правила нормативног поступка нису иста за све врсте нормативних аката. Она зависе од карактера самог акта и природе органа у чију надлежност спада доношење те врсте нормативних прописа.

### **3.2.2. Овлашћени предлагачи и носиоци законодавне иницијативе**

Овлашћени предлагач и носилац законодавне иницијативе су различити субјекти с обзиром на квалитет и обим права у законодавном поступку. Овлашћени предлагачи могу се јавити у својству носилаца законодавне иницијативе. Разлика између њих је квалитативна јер овлашћени предлагач је носилац пројекта предлога закона који непосредно иде у законодавну процедуру, док о иницијативи претходно расправља скупштина и после претреса одлучује о судбини иницијативе.

Поступак за доношење закона покреће се предлогом за доношење закона од стране овлашћеног предлагача. Овлашћени предлагач у Скупштини Републике Србије поступа према Уставу, Члан 107:

Право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине и најмање 30 000 бирача.

Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности.

### **3.2.3. Скраћени поступак за доношење закона**

Примена овог поступка је ограничена и условљена ставом матичног одбора и Законодавно-правне комисије. Скупштина може на захтев овлашћеног носиоца предлога закона, и то изузетно, ако је предлог подржан од матичног одбора и Законодавно-правне комисије, закључити да истовремено разматра предлог за доношење закона и предлог закона. Поред већ изнетог услова, претрес закона по скраћеном поступку не може се вршити када су у питању сложени или системски закони. Овај поступак за доношење закона може се применити када су у питању измене и допуне закона мањег значаја и обима, односно када се битно не утиче на положај и права грађана, организација и заједница утврђене у закону или ако се доноси закон о престанку важења одређеног закона.

Скраћени поступак представља или изостављање појединих фаза у процесу доношења закона или скраћивање рока у поступку доношења закона.

Предлог да се закон донесе по скраћеном поступку може дати сваки од овлашћених предлагача закона. Ако се ради о измени и допуни закона или доношењу новог закона, којим се само усаглашава стање са већ утврђеним односима у Уставу или другом закону, под условом да се не мењају основни односи који су нормативно већ уређени, подносилац предлога за доношење закона може поднети текст предлога закона и предложити да се истовремено, на истој седници, претресају све тезе. Скупштина после изјашњавања о

потреби доношења закона по скраћеном поступку, одлучује, ако је прихваћен предлог да се донесе такав закон.

### **3.2.4. Хитан поступак за доношење закона**

Изузетно ако се испуне унапред утврђене претпоставке, скупштина може донети закон по хитном поступку. Хитан поступак почиње подношењем предлога закона скупштини, и то у времену краћем од времена које је потребно да прође од дана достављања предлога закона посланицима и дана одржавања седнице скупштине. Најчешће се предлог закона који се доноси по хитном поступку, уручује посланицима на самој седници. Да би се предлог закона могао узети у разматрање по хитном поступку, морају да буду испуњени услови који су предвиђени у Пословнику Народне скупштине. По хитном поступку може се донети закон само када је то неопходно ради спречавања и отклањања већих поремећаја у привреди или кад то захтевају интереси народне одбране, безбедности земље или веће елементарне непогоде или друге ванредне и неодложне потребе земље.

Сваки од овлашћених предлагача закона може поднети предлог да се одређени закон донесе по хитном поступку. Предлог да се донесе закон по хитном поступку овлашћени предлагач мора свестрано образложити. У образложењу предлога предлагач је дужан да изнесе разлоге због којих тражи примену овог поступка, мотиве којим се руководио, које би последице наступиле ако закон не би био донет по хитном поступку итд. Уз предлог да се закон донесе по хитном поступку, доставља се и пројекат закона у форми предлога закона.



### **3.2.5. Поступак доношења закона и других општих аката аутономне покрајине**

Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.

Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија. Суштинска аутономија покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.

Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађанина референдуму, у складу са законом. Територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује се законом.

Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

1. просторног планирања и развоја,

2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација,

3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

- Аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом.
- Аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења.
- Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом.

### **3.2.6. Поступак доношења одлука и других општих аката Града Београда и јединица локалне самоуправе**

- Општине се оснивају и укидају законом.
- Град се оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа.
- Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности.
- Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.

- Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

Општина, преко својих органа, у складу са законом:

- уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
- уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
- стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја;
- уређује и обезбеђује локални превоз;
- стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
- стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
- стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;
- стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; обавља и друге послове одређене законом.
- Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу.



- Општина се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини.
- Општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом.
- Општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

Највиши правни акт општине је статут. Статут доноси скупштина општине. Скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом.

Органи општине су скупштина општине и други органи одређени статутом, у складу са законом.

Избор извршних органа града и града Београда уређује се законом.

Скупштина општине одлучује о избору извршних органа, у складу са законом и статутом.

## 4. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ

### 4.1. Појам и основна обележја

Међународни уговор је акт међународног права, али истовремено и акт националног законодавства сваке државе. Међународни уговори су специфични акти који су због објективне потребе остваривања међународних односа у свим сферама друштвеног живота постали облик уређивања како међусобних односа између држава, тако и односа унутар једне националне заједнице. Постоји више дефиниција појма међународног уговора од којих су неке и међународно верификоване, као што је појам међународног уговора утврђен у Бечкој конвенцији о уговорном праву. Према Бечкој конвенцији, међународни уговор означава међународни споразум закључен писмено између држава који је регулисан међународним правом, било да је садржан у једном инструменту, или два или више инструмената међусобно повезаних, без обзира на његов посебан назив (члан 2. Бечке конвенције). Протоколи, записници и други писани акти које ради извршавања међународних уговора закључују органи овлашћени тим уговором, а којима се не предузимају нове обавезе (административни уговори) у смислу овог закона не сматрају се међународним уговорима.

Устав Републике Србије у члану 194. утврђује:

- Правни поредак Републике Србије је јединствен.
- Устав је највиши правни акт Републике Србије.
- Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.

- Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.
- Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

## **5. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ**

### **5.1. Природа и карактер**

Подзаконски нормативни акти су такви општи правни акти чија је снага слабија од закона и који непрекидно морају да буду у складу с одредбама закона, због чијег извршења су и донети. То је у односу на закон акт ниже правне снаге, јер произлази из самог закона. Ове акте, према општој пракси не доносе они органи који врше законодавну функцију, јер њихови акти увек имају законодавни карактер, па нема потребе да они доносе акте слабије правне снаге од закона. Подзаконске акте не могу доносити државни органи који нису уставом овлашћени да доносе ову врсту правних аката. Ове акте могу да доносе извршни органи, органи управе, а под одређеним условима и органи локалне самоуправе.

Према овом циљу подзаконски акти се разврставају у две основне групе. У прву спадају подзаконски акти помоћу којих се олакшава примена и извршавање закона, а у другу они који се доносе ради допуне постојећих правних празнина или чак и уређивања неких друштвених односа на други начин него што је то већ урађено

постојећим прописима. Прву групу чине тзв. прави подзаконски акти. Законом се само одређују оквирни односи, препуштајући техничке и стручне појединости овим актима, тако да се они јављају као неопходна допуна и разрада закона који је растерећен тих детаља. У ствари, извршена је одговарајућа подела рада између државних органа, али тек са подзаконским актима закон је потпуни акт, јер се на овај начин омогућује његово комплексно извршење и уобличавање циља.

Ови акти не постоје сами за себе и престају да важе у моменту престанка закона за чије извршење су и донети. Они не могу правно да важе пре него што је отпочео да важи закон на основу кога су донети. Исто тако, морају да буду у складу не само са законом поводом кога су донети, већ и са свим другим законима који имају правну важност. Овлашћење за доношење ових аката налази се у уставу или закону, тако да постоји овлашћење које има генерални карактер и овлашћење које има карактер специјалног позива. То је тзв. извршна клаузула, јер је надлежни орган не само овлашћен, већ и дужан да донесе подзаконски акт.

Другу групу подзаконских аката сачињавају они акти који имају за циљ регулисање одређених друштвених односа, било да ти односи до тада уопште нису законом уређени или се желе на други начин уредити. Полазећи од тога којим актом се даје овлашћење за доношење ових подзаконских аката, као и од њихове природе и димензија, они се могу разврстати: на подзаконске акте које доносе на основу уставних овлашћења органи нижи од законодавног, када постоје изванредне и за државу опасне околности (уредба из нужде), и подзаконске акте на основу делегације власти који замењују законе на основу овлашћења законодавног тела.

Код нас подзаконска акта, у оквиру својих уставом утврђених овлашћења и надлежности, влада доноси уредбе, одлуке и упутства, а органи управе правилнике, наредбе и упутства.

Заједничка карактеристика ових аката је што су они једноставнији од закона, како по форми, тако и по садржини и поступку доношења. То су по својој природи оперативни акти, са циљем да објасне поједине одредбе закона, одреде њену димензију и омогуће лакшу примену. Пошто општих правних аката нижих од закона има више врста, то су и они између себе издиференцирани по одређеном хијерархијском реду. Место појединих подзаконских аката на правној хијерархијској лествици, одређено је правном снагом тог акта и у зависности од положаја у државној хијерархији органа који их доноси. Али то није и једини критеријум њиховог места у правној хијерархији аката, пошто један орган може доносити више врста подзаконских аката. Основ за доношење подзаконских аката налази се у другом претходном општем акту (закону). Претходни нормативни акт који је уједно и виши правни акт, утврђује доношење каснијих, и то нижих нормативних аката.

## **5.2. Врста подзаконских аката**

### **5.2.1. Уредба**

Уредба је у правној хијерархији највиши општи нормативни акт после закона који доноси влада Републике Србије.

Остали подзаконски акти су нижи од уредбе, а могу се доносити и ради извршења саме уредбе. Њихов однос према уредби истоветан је са њеним односом према закону као вишем општем акту.

Концепцијски је веома јасна разлика између уредбе и закона, мада је понекад у пракси веома тешко направити разлику између закона и појединих уредби, с обзиром на начин на који се уређују одређени односи. Није редак случај да је њихов однос са становишта садржине некада више формално питање него што је издиференцирано у пракси.

Анализом улоге и примене овог акта могу се сагледати стварни односи између извршног и законодавног тела и положај законодавног органа у систему вршења власти. Савремено друштво захтева брзо реаговање државних органа. Из ових разлога, с обзиром на спорост законодавног процеса, право уређивања друштвених односа се све више отворено или прикривено преноси на извршне органе, тако да њихова улога на подручју нормирања друштвених односа непрекидно расте, а са њом и стварна моћ органа који доносе подзаконске акте. То је општа појава у савременом свету, тако да се то може схватити и као општи тренд. Из ових разлога у многим земљама предузимају се политичке мере које треба да ограниче нормативну делатност извршних и управних органа и сачувају супремацију законодавних тела, односно њихову основну политичку функцију у друштву.

### **5.2.2. Одлука**

Влада РС и скупштине територијалне аутономије и локалне самоуправе доносе одлуке када су за то овлашћени законом, и то само у случају када се расправља о појединим питањима или мерама од општег значаја који се не уређују другим актом. Често се у нормативној пракси не прави већа разлика између одлуке и уредбе. Још увек нису јасно утврђени критеријуми за њихово међусобно разликовање. Најчешће се у пракси прави разлика зависно од општости

и карактера норми које садрже ова два акта. И један и други су општи акти. Одлуком се уређују питања везана за једну ужу област (подручје), док се уредбом може уређивати шири круг односа и питања.

Одлука се јавља као основни нормативни акт општинске скупштине. Основни су и најважнији општи акти помоћу којих скупштина општине уређује питања из својих надлежности. Одлука као акт се користи да би скупштина општине самостално уредила одређене односе или омогућила извршење закона. Као акт скупштине општине, одлука може да буде како изворни, тако и подзаконски општи акт, који се доноси на основу и у оквиру овлашћења датих у конкретном закону или статутом.

### **5.2.3. Упутства**

Упутством се одређује начин како ће се примењивати неки општи акт (закон, уредба). По месту у правној хијерархији општих аката, оно као општи акт има најнижу правну снагу, јер садржи норме техничког карактера. Помоћу упутства се не утврђују нове норме, већ само начин примене донетих норми у другим општим актима. Упутство се доноси да би се непосредније утврдио начин извршења и примена других општих аката, мада се помоћу њега могу изузетно утврдити и одређене опште норме које се односе на начин остваривања права и дужности грађана и других правних субјеката.

Помоћу упутства орган управе усмерава рад и начин извршења одређених функција које се налазе у надлежности органа управе, тако да се у овом случају оно јавља као својеврстан унутрашњи акт помоћу којег се решавају односи између органа управе у примени одређених

нормативних аката. Као и за друге подзаконске акте, потребно је овлашћење за доношење упутства које мора да буде дато у закону или другом општем акту, и то конкретном органу.

#### **5.2.4. Правилник**

Ово је акт који доносе органи управе. Јавља се као значајан нормативни акт у процесу извршавања одређеног закона или општег акта који доноси извршни орган (уредба и одлука). Правилник се доноси за извршење закона, односно другог општег акта или појединих њихових одредби. Правилником се може уредити и унутрашња организација, пословање и поступак у оквиру одређеног органа и службе. Пракса показује да се правилником могу уредити веома крупна и значајна питања или односи. Као и други подзаконски акти, правилник се доноси на основу конкретног овлашћења које је за орган управе утврђено у конкретном пропису (закону, уредби и одлуци).

#### **5.2.5. Наредба**

Ово је општи нормативни акт који доносе органи управе ради извршења, закона и других општих аката. Помоћу овог акта уређује се извесна ситуација која има општи значај. Наредба се од других општих аката које доносе органи управе, разликују по томе што заповести које садрже њене норме имају одређени домашај или се односе само на конкретну ситуацију и догађаје који су од општег значаја. Према томе, наредба је општи акт који садржи заповест која је условљена и везана за одређењу ситуацију, али која по својој природи није конкретна заповест (индивидуализирана), већ има општи карактер и значај.



Наредба, као и сваки други подзаконски акт, има свој правни основ у закону или другом општем акту, ради чијег извршења је и доноси надлежни орган управе. Наредбом се, као општим актом, уређује ситуација која има општи значај, тако да се она не упућује појединцу, односно конкретном правном субјекту. Она се упућује неодређеном броју физичких лица и других правних субјеката, који се стицајем околности налазе у одређеној правној ситуацији и којима наредба заповеда да се на одређен начин понашају како би се остварила ситуација коју закон или други акт захтева или претпоставља. Сам назив акта показује да се нешто наређује, забрањује и захтева.

Да би орган управе могао да донесе наредбу потребно је да за то има конкретно овлашћење у хијерархијски вишем правном акту. Помоћу овог акта се не могу установљавати права и обавезе за грађане и њихове организације, које нису на закону засноване. Као пропис којим се нешто наређује или забрањује у вези с конкретним ситуацијама, она није обиман акт. Помоћу овог акта се могу прописивати и одредбе којима се утврђују прекршаји.

### **5.3. Поступак доношења подзаконских аката**

Сви подзаконски акти доносе се ради извршавања закона и одређених извршних прописа, али само ако за њихово доношење постоји конкретно овлашћење у закону, односно у другом пропису. Доношење једног подзаконског акта мора бити законом условљено. То условљавање може бити на два начина. Или је сам закон изричито одредио који ће орган донети и које прописе за извршење конкретног закона, или је примењивање закона отворило проблеме па је надлежни

орган, с обзиром на уставом утврђена права и дужности, дужан да донесе такав акт ради извршења основног акта.

Подзаконски акт потписује функционер који руководи органом управе, јер је он према уставу лично одговоран скупштини и извршном органу за рад органа управе и за извршавање задатака и послова из његовог делокруга. Тек после потписивања од надлежног лица, подзаконски акт је правоснажан и може се примењивати. Обично се даје одређени рок од када ће се почети примењивати конкретни акт. То је време које се даје за упознавање акта. Међутим,, у одређеним ситуацијама може се чути да се подзаконски акт примењује одмах после објављивања. За поједине подзаконске акте употребљавају се различити изрази. Тако, уредбе и одлуке се "доносе", упутства и правилници се "прописују", а наредбе "издају" итд.

Измена ових аката се врши по поступку за њихово доношење.

## **6. ДЕКЛАРАЦИЈА, РЕЗОЛУЦИЈА, ПРЕПОРУКЕ, ДОГОВОРИ И ЗАКЉУЧЦИ**

### **6.1. Акти друштвено-политичког усмеравања**

Устав Републике Србије не утврђује дефиницију декларације и резолуције пошто су то већ познати акти из друге праксе рада законодавних тела, али даје њихове основне елементе. Свако колегијално тело моделира садржину и облик ових аката зависно од времена, односа снага и начина свог рада, као и других околности и схватања. Између ових аката постоје значајне разлике, тако да се декларације и резолуције, за разлику од других аката ове врсте, јављају

претежно као политички акти, односно акти који имају превасходно наглашену општу политичку димензију. Скупштина (парламент) може не само својим ауторитетом већ и функцијом власти одредити, посредно или непосредно, обавезни карактер ових аката, односно појединим ставовима у њима дати снагу обавезности за оне на које се односи. Рационална правна логика и ауторитет ових тела захтевају да се ти акти не мешају са законима, односно правним актима, и да се обавезне правне норме доносе у законима и другим правним актима, а не у овим актима који имају посебну природу и намену.

### **6.1.1. Декларација**

Декларација се данас јавља, најчешће, као акт представничког тела, који се односи на неку област или друга питања. Она садржи мишљење овог тела и тако утиче на све који имају интерес у односу на покренута питања, а пре свега на извршне и органе управе, којима оваква декларација служи као оријентација приликом предузимања мера у циљу решавања одређених питања. Декларација се не примењује непосредно као норма, а непридржавање повлачи политичку, а не правну санкцију.

Према општем схватању, овим актом скупштина износи своје ставове о питањима из области унутрашње или спољне политике. Она садржи принципе, ставове и погледе о најзначајнијим питањима унутрашње и спољне политике.

### **6.1.2. Резолуција**

Резолуција је акт у коме се износе ставови неког скупа, збора, скупштине, конгреса, политичке организације, скупштине удружења грађана или конференције неке међународне организације и излажу гледишта о одређеном проблему, дефинишу захтеви или предлози и одређују задаци за рад. Резолуција је у основи морално-политички акт, а не акт правне природе. Она може бити и чисто декларативног карактера. Њена снага је у реалности прилаза, у вредности ставова за решавање проблема које покреће и у друштвено-политичком ауторитету доносиоца. Њом се указује на саме проблеме и појаве у одређеној области друштвеног живота и утврђује политика коју треба спроводити, као и мере које ће да обезбеде ту политику.

Органи власти, којима на располагању стоје и принудна средства, доносе резолуцију обично у случајевима кад одређену материју, због њене сложености и осетљивости, није у датом моменту могуће правно уредити или кад желе да упознају јавност, односно заинтересоване са својим ставом, гледањем на проблеме или правце у коме желе деловати (Резолуција Скупштине о стручном образовању итд)

### **6.1.3. Препорука**

У уставном систему Републике Србије препорука је посебни акт који могу доносити скупштине друштвено-политичких заједница. Препоруком се даје саветодавно упутство за рад одређених државних органа, с настојањем да се нешто учини или не учини. За разлику од

резолюције, препорука је одређенија и конкретнија, тако да се увек односи на послове и питања која спадају у делокругу онога коме се и упућује. Препорука мора бити увек у складу с уставом и законом.

## **6.2. Поступак доношења резолуција, декларација и препорука**

Приликом доношења ових аката примењују се одредбе пословника скупштине које се односе на поступак при доношењу закона, ако самим пословником није друкчије одређено за поједине акте. За акте које доноси скупштина општине (препоруке и закључци) поступак је исти као и за одлуке и друге акте које она доноси. О предлогу ових аката уводи се већи, по правилу јединствени претрес, мада се може о предлогу предлагача акта, надлежног тела одлучити да се спроведе одвојено општи и појединачни претрес и тексту предлога.

## **6.3. Закључци скупштина друштвено-политичких заједница**

Републичка скупштина, покрајинске и градске скупштине доносе закључке при вршењу својих права и дужности. Природа и карактер овах аката је различита имајући у виду њихову снагу и утицај.

### **6.3.1. Закључци о заузимању ставова и гледишта о разматраним питањима**

Закључци о заузимању ставова и гледишта о разматраним питањима доносе се при разматрању важнијих питања из појединих области рада, која разматра доносилац оваквих закључака. Закључци се доносе како у области привреде, тако и у области друштвено-политичког система, односно друштвених делатности. У њима се, са гледишта садржине, даје приказ стања области или односа који је предмет закључка, указује на акутне проблеме, иницирају и дају правци даљег развоја и апелује на органе, организације на које се закључци односе да предузму потребне мере или изврше одређене задатке. Закључком иницирани или прецизно утврђени правци даљег развоја разматране области односно делатности, позив органима односно организацијама на које се закључци односе да предузму мере које је доносилац закључка утврдио или одговарајуће мере које по природи ствари или из већ раније утврђене политике следе, представљају елементе закључка који му дају карактер акта којим се утврђује политика развоја одређене области или односа. Стога се овакви закључци, с обзиром на изнету садржину, могу назвати закључцима о утврђивању политике. Ови закључци имају и налогодавни карактер, јер се њима утврђују мере, задаци и налози који се односе на одређене органе, односно организације. Такође, закључци су усмеравајућег карактера јер се њима утврђују правци даљег развоја области, односно односа који су били предмет разматрања.

### **6.3.2. Методолошко-усмеравајући закључци**

Овим закључцима скупштина усмерава рад већа, одбора, комисија и других радних тела у служби. Овакви закључци односе се на унутрашњу организацију рада скупштинског механизма. Одбори,

комисије и друга радна тела у скупштинском механизму такође доносе закључке који се односе на њихов рад.

### **6.3.3. Налогодавни закључци**

За доношење закључака методолошко-усмеравајућег карактера није прописан поступак. Међутим, у пракси су ови закључци, налози за рад, веома чести и стални су пратилац свих фаза рада у поступку доношења закона и других општих аката. Налози, закључци доносе се и поводом разматрања других материјала (анализа, извештаја, програма, друштвених планова, завршних рачуна итд). Налогодавни закључци су многобројни и доносе се скоро по свакој тачци дневног реда скупштинских већа. Оваквим закључцима доносилац одређује одговарајући орган управе, скупштински одбор, односно комисију, и сл. и утврђује налог за припрему одговарајућег материјала, прописа односно обављање одређеног посла. Закључком се обавезно одређује рок у коме се задатак мора извршити. Од свих закључака ови закључци су најбројнији. У пракси се често називају и радним закључцима, или оперативно-радним, чиме жели означити њихова повезаност са разматраним питањем као и потреба да се што пре изврше.

## **7. ПРОГЛАШАВАЊЕ, ОБЈАВЉИВАЊЕ, СТУПАЊЕ НА СНАГУ И ТУМАЧЕЊЕ ЗАКОНА, ДРУГОГ ПРОПИСА И ОПШТЕГ АКТА**

### **7.1. Проглашавање закона**

Према Уставу Републике Србије, председник посебним актом (указом) проглашава законе.

Текст закона који доноси Скупштина, не потписује се на начин како је то уобичајено код појединачних и неких других општих прописа и аката, пре свега подзаконских. Закон се проглашава посебним актом. Акт којим се проглашава закон је указ који у ствари само потврђује да је закон донела Скупштина. Указ потписује председник РС.

Указ је назив за највиши правни акт који доноси шеф државе и своју генезу вуче из монархистичких облика владавине. Као правни акт настао је у монархијама словенских земаља у којима је представљао највиши правни акт којим се проглашава закон и облик учешћа у вршењу извршних и управних функција.

### **7.2. Објављивање закона и других прописа и општих аката**

Објављивање је акт обнародњавања неког акта и његовог стављања на увид јавности. Објављивање је уставом установљено као право и дужност органа који је закон, други пропис или општи акт



донео. Објављивање акта врши се у службеним гласницима, односно службеном гласнику РС.

Смисао објављивања општих правних аката је вишеструки. Пре свега, са садржином правног акта упознаје се јавност, а посебно они на које се односе. То је исто тако елемент правне сигурности грађана, органа, итд. Објављивањем се омогућава да се свако упозна са правима и дужностима, о начину и условима стицања и губитка одређених права, о обавезама које настају из одређених односа, санкцијама за неизвршење одређених радњи или пропуштања, о овлашћењима органа, као и о свим другим питањима од значаја за сам акт и последицама које његова примена доноси.

Објављивање закона и других општих аката утврђено је чланом 196. Устава РС, тако да:

- Закони и сви други општи акти, објављују се пре ступања на снагу.
- Устав, закони и подзаконски акти РС објављују се у републичком службеном гласнику, а статути, одлуке и други општи акти аутономних покрајина, објављују се у покрајинском службеном гласнику.
- Статути и општи акти јединица локалне самоуправе објављују се локалним службеним гласницима.
- Закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења.

### **7.3. Ступање на снагу закона, других прописа и општих аката**

Закони, други прописи и општи акти не могу да производе правне последице пре него што се објаве у посебној службеној публикацији.

Захтева се проток одређеног времена између објављивања и ступања на снагу закона, другог прописа и општег акта. Време између дана објављивања и дана ступања на снагу, назива се чекање закона, или *vacatio legis*. Захтев је да се обезбеди разумно време између доношења и примене, како ба се сви субјекти упознали са његовом садржином. Рок од осам дана сматра се као редован рок који омогућује да донети општи акти буду доступни свима. Рок од осам дана је најчешћи рок који се прописује, мада се у појединим случајевима за примену одређених закона или појединих одредаба закона утврђује знатно дужи рок. Није редак случај, када су у питању сложени закони за чију је примену потребно обезбедити посебне услове, предузети потребне мере или чија примена, претпоставља ширу и сложенију претходну активност, да овај рок буде знатно дужи, па чак и до две године од дана њиховог објављивања.

### **7.4. Повратно дејство закона, других прописа и општих аката**

Смисао повратног дејства закона је да се не може предвидети да његове одредбе производе правне последице на радње које су се десиле и трајале у прошлости, за време важења ранијег закона. Последице радње које су наступиле и трајале за време важења ранијег закона не

могусе ценити по правној норми која у то време није важила. Основна сврха забране повратног дејства правних норми је да се онемогући укидање ограничење права која су законито стечена пре доношења нове норме. У ствари, цео проблем се поставља око примене норми за правне последице које проистичу из те нове норме, а не и из оне која је важила за време предузимања правних радњи.

Забрана повратног дејства закона и других општих аката утврђена је чланом 197. Устава РС, тако да:

- Закони и други општи акти не могу имати повратно дејство
- Изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.
- Одредба кривичног закона може имати повратно дејство само ако је блажа за учиниоца кривичног дела.

Интересантно је да је Закон о екстра профиту уређивао одговорност за стање пре доношења закона тј до његовог ступања на снагу али због политичке опредељености појединих судија Уставног суда РС, за овај закон није утврђено да је несагласан са Уставом РС.

## **7.5. Тумачење опште правне норме и нормативних аката**

Тумачење права је само једна подврста веома сложене и разноврсне појаве тумачења уопште. То је делатност којом се утврђује значење, односно смисао неке материјалне појаве. Тумачење правних норми је искључиво тумачење мисли. Када се говори о тумачењу правних норми, мисли се на норме које се налазе у самом

нормативном акту. Само тада је тешко рећи да се тумачи дотична норма, односно нормативни акт ван смисла правног система чији је саставни део. Тумачење је саставни део процеса сазнања правне норме и то један од најважнијих делова тог процеса. Ако се норма нетачно протумачи, то има за последицу да се не примењује права правна норма, већ нека друга, а што доводи до кршења права, наравно, невољног. Многа кршења права долазе баш због тога што нису правилно протумачене правне норме. Отуда и велики значај тумачења за саму природу права.

У праву постоји тумачење у ужем и тумачење у ширем смислу. Предмет тумачења у ужем смислу су правне норме, једна или више њих, међусобно повезане неком везом, док је предмет тумачења у ширем смислу цео правни систем, све норме једног правног система. Предмет тумачења је општа норма, а не појединачна, и обично се под тумачењем подразумева тумачење закона. Врсте тумачења правних норми су бројне. Разлика је у правној снази тумачења, односно да ли оно обавезује одређене правне субјекте или не.

Предлог да се донесе аутентично тумачење закона или поједине одредбе, може поднети сваки овлашћени подносилац предлога закона, а захтев за доношење аутентичног тумачења могу поднети правосудни органи, уставни суд, органи управе, организације и заједнице када се поводом примене закона или појединих његових одредаба створила потреба за њиховим аутентичним тумачењем. Предлог, односно захтев за аутентично тумачење подносилац је дужан да образложи и изнесе правне и друштвене разлоге који оправдавају и захтевају тумачење.

## **7.6. Утврђивање и објављивање исправки закона, других прописа и општих аката**

Анализа праксе везана за објављивање исправки показује да се грешке које условљавају појаву исправки могу лоцирати у следеће појавне облике. Постоје грешке које су учињене приликом израде текста предлога закона, односно другог прописа или општег акта у службама предлагача, грешке које су учињене приликом прекуцавања, исправљања и савњивања текста предлога закона, прописа или другог општег акта. Према анализи праксе постоје грешке које настају у раду служби предлагача закона прописа и других општих аката, грешке које настају у службама Скупштине и грешке које настају у новинско-издавачким установама. Већина грешака због којих се иде на објављивање исправке су правнотехничке природе и већина од њих се уочава после објављивања усвојеног закона, односно другог прописа или општег акта. Проблем је како уочити насталу грешку и створити правне и процедуралне услове да се грешка исправи. У ствари, исправка грешака је изузетно сложено питање. Правнотехничке грешке или исправке грешака, ако не пролази исту процедуру као акт, могу довести у питање не само поједине одредбе закона другог прописа или општег акта него и укупни пропис са становишта његовог циља. Због тога су сви законодавци доста осетљиви према дирању текста после његовог усвајања у законодавном телу, посебно ако то право имају извршни или управни органи, као техничко овлашћење да изврше исправке очигледних грешака или исправе неке друге грешке које су видљиве с обзиром на њихову природу. У питању су нетачност у формулисању текста закона или другог прописа, односно очигледне

грешке или неправилна употреба језика народа или националних мањина на коме се доноси акт.

### **7.7. Издавање пречишћених текстова закона другог прописа или општег акта**

У процесу остваривања нормативне функције веома честа појава је да се поједини закон, други пропис или општи акт више пута мењају, допуњују и дограђују. Закон, други пропис али општи акт није статичан по ономе што садржи и по односу који се успоставља према њему. У питању је креативни однос законодавца који непрекидно дограђује норматива нових друштвених односа.

### **7.8. Престанак важења закона, других прописа и општих аката**

Устав утврђује начин ступања на снагу закона али истовремено не утврђује и начин његовог престанка. Постоји опште прихваћено правило да се доношењем новог акта којим се на други начин уређују друштвени односи уређени у другом пропису, пропис који је дотле важио ставља ван снаге. Међутим, постоји више начина престанка важења закона, других прописа и општих аката. Уствари, прописи важе од дана ступања на снагу до њиховог престанка. С тим у вези сваки пропис који је донет има своје временско ограничење у смислу његовог трајања. Има прописа у којима се утврђује време његовог престанка, односно важења. Међутим, по правилу време престанка важења закона, другог прописа и општег акта се не одређује унапред, већ се они по правилу доносе на неодређено време и трају све дотле

док постоји потреба да се друштвени односи обезбеде прописом или док се не донесе нов пропис.

Према правилима правне технике постоји више начина престанка прописа од којих је најчешћи онај који је везан за доношење новог прописа. Међутим, постоје закони, други прописи и општи акти којима је одређен рок трајања, затим у којима је одређен временски период у коме се примењују на тај начин што се одређује време њиховог трајања итд. Најтипичнији начин престанка важења закона, другог прописа и општег акта је изричито његово укидање од стране надлежног органа. У питању је стављање ван снаге једнаг прописа другим због тога што се ти односи више нормативно не уређују доношењем новог прописа којим се важећи пропис ставља ван снаге јер су на други начин уређени исти односи.

Правило је у нашој законодавној пракси, да пропис о престанку важења другог прописа не утврђује датум престанка важења тог прописа, већ само утврђује дан када ступа на снагу нов пропис којима се утврђује престанак важења старог прописа. Наравно да у овом случају даном ступања на снагу новог прописа престаје важење старог прописа и да је то уједно дан престанка важења прописа који се ставља ван снаге. У нашој законодавној пракси постоје и случајеви којим се прописом о престанку ранијег прописа тачно одређује датум престанка важења закона, другог прописа и општег акта који се ставља ван снаге. У овом случају дан престанка је одређен тако да пада један дан пре дана ступања на снагу прописа којим се он ставља ван снаге.