

# ПРИЛОГ I

---

## I 1. УСВАЈАЊЕ ЗАКОНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

---

### I 1.1. КО ИМА ПРАВО ДА ПРЕДЛОЖИ НОВЕ ЗАКОНЕ И ИЗМЕНЕ ПОСТОЈЕЋИХ ЗАКОНА

Према Пословнику Народне Скупштине Републике Србије, који уређује организацију и рад Народне Скупштине Републике Србије (члан 137), право да предлаже законе, друге прописе и опште акате имају:

- Влада;
- сваки народни посланик;
- Скупштина аутономне покрајине;
- најмање 15.000 бирача.

Председник, потпредседник или члан Владе, односно стално радно тело Владе има овлашћење да покрене и предложи измене постојећих закона и усвајање нових закона, других прописа и општих аката. На основу одлуке Владе, Савет за регулаторну реформу привредног система, као привремено тело Владе, такође може дати иницијативу и предложити надлежним министарствима да се измени постојећи и донесе нов закон, други пропис и општи акт. Уобичајена пракса је да Влада предлаже законе, док су остали који имају то право веома ретко предлагачи закона.

### I 1.2. КО ИЗРАЂУЈЕ ЗАКОНЕ

Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије, закон може да изради:

- Влада;
- други овлашћени предлагач закона (сваки народни посланик, Скупштина аутономне покрајине или најмање 15.000 бирача).

Када је Влада предлагач закона, закон израђује надлежно министарство или други управни орган (секретаријат, агенција, Пореска управа, Народна банка Србије итд.). Последњих неколико година израда одређеног броја закона била је финансирана из средстава бесповратне и техничке помоћи међународних и билатералних организација. Из тих средстава

министарства су често плаћала иностране или домаће експерте које су ангажовала ради пружања стручне помоћи при изради закона.

### I 1.3. ПРИБАВЉАЊЕ МИШЉЕЊА

Предлагач прописа (надлежно министарство или неки други управни орган) дужан је да на израђен нацрт закона прибави мишљење:

- **Републичког секретаријата за законодавство** – о усклађености акта с другим прописима и правним системом;
- **министарства надлежног за послове финансија** – ако за спровођење акта треба обезбедити финансијска средства и ако се предлажу промене у финансијском систему;
- **Републичког јавног правобранилаштва** – ако је у питању заштита имовинских права и интереса Републике, односно ако се актом стварају уговорне обавезе Републике;
- **министарства надлежног за послове правосуђа** – ако се прописују кривична дела, привредни преступи и прекршаји или ако се утврђује надлежност судова;
- **Канцеларије за придруживање Европској унији** – ако је у питању усклађивање с прописима Европске уније;
- **Савета за регулаторну реформу привредног система** о томе да ли образложење нацрта закона мора да садржи анализу ефеката прописа (АЕП) и да ли потребна анализа садржи сва објашњења у складу с Пословником Владе.

У припреми нацрта закона, другог прописа и општег акта и предлога акта који утврђује Влада, израђивач прописа обавезно прибавља мишљења других министарстава и посебних организација ако материја која се уређује задире у њихов делокруг или ако је од интереса за њих. Израђивач прописа је обавезан да наведе институције од којих је тражио мишљење, као и предлоге који су уграђени у текст нацрта закона или разлоге због којих није прихватио поједине предлоге.

### I 1.4. САДРЖАЈ ОБРАЗЛОЖЕЊА

Уз нацрт закона треба поднети и образложење, које садржи:

- 1) уставни, односно правни основ;
- 2) разлоге за доношење закона, који посебно садрже:
  - објашњење проблема који акт треба да реши,
  - циљеве који се доношењем закона постижу,

- опис разматраних других могућности за решавање проблема изузев доношењем закона,

- објашњење зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема;

3) објашњење основних правних института и појединачних решења;

4) процену износа финансијских средстава потребних за спровођење закона;

5) анализу ефеката закона, која подразумева следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати предложена решења,

- које трошкове ће грађанима и привреди изазвати примена закона, а посебно малим и средњим предузећима,

- да ли су позитивни ефекти доношења закона такви да оправдавају трошкове,

- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,

- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози због доношења закона.

6) **општи интерес због кога се предлаже повратно дејство**, ако нацрт закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство;

7) **преглед одредаба акта које се мењају, односно допуњују** (преглед одредаба које се мењају припрема се тако што се део текста који се мења прецртава испрекиданом линијом, док се нови текст којим се замењује прецртани текст или допуњује постојећи текст пише великим словима).

Ако израђивачпрописа сматра да образложење нацрта закона не треба да садржи анализу ефеката нацрта закона, дужан је да то посебно образложи.

## I 1.5. ПРОЦЕДУРА УТВРЂИВАЊА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА У ВЛАДИ

Нацрт закона се подноси Влади у облику у коме се доноси, са образложењем. Израђивач нацрта закона је дужан да уз нацрт закона достави:

- мишљења надлежних органа;

- извештај о јавној расправи, ако је вођена.

Поред тога, могу се доставити и релевантне анализе, извештаји и информације који се односе на стање у појединим областима или на поједине појаве и проблеме.

Подобност материјала за разматрање на седници Владе претходно оцењује Генерални секретаријат Владе. Ако Генерални секретаријат Владе одлучи да су формални услови за усвајање нацрта закона испуњени, нацрт закона се шаље надлежном одбору Владе. Влада, као стална радна тела, има следеће одборе:

- Одбор за правни систем и државне органе;
- Одбор за привреду и финансије;
- Одбор за јавне службе.

Одбори разматрају нацрте закона у складу са својим надлежностима. Ако одбор усвоји нацрт закона, он се прослеђује Влади на разматрање. Када Влада утврди предлог закона, израђивач и Републички секретаријат за законодавство у сарадњи с Генералним секретаријатом Владе припремају пречишћен текст предлога закона, који се шаље Народној скупштини на усвајање.

Ако закон не предлаже Влада, већ неки други предлагач, он доставља предлог закона директно Народној скупштини. У том случају, пре него што буде стављен на разматрање Народној скупштини, предлог закона разматрају надлежни одбор Народне скупштине и Влада, који у својим извештајима и/или мишљењима могу предложити Народној скупштини да предложени закон усвоји у начелу или не усвоји.

## I 1.6. ПРОЦЕДУРА УСВАЈАЊА ЗАКОНА У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ

Предлог закона који је упућен Народној скупштини председник Народне скупштине одмах по пријему доставља народним посланицима, надлежним одборима и Влади ако она није предлагач.

Одбор за уставна питања и законодавство обавезно разматра предлог закона који је упућен Народној скупштини, а остали одбори зависно од области која се уређује предлогом закона. Кад се на седници одбора разматрају предлози закона и амандмани на предлоге закона, на седницу се позивају и подносиоци предлога закона и амандмана, односно њихови овлашћени представници. У раду одбора учествују представници и повереници Владе, а по позиву могу учествовати и стручњаци и научни радници. Седници одбора може присуствовати и учествовати у њеном раду без права на одлучивање и народни посланик који није члан одбора. Пошто заврши расправу, одбор шаље Народној скупштини извештај са својим мишљењима и предлозима. Ако је потребно, одбор шаље свог представника као известиоца на седницу Народне скупштине.

Народна Скупштина најпре води расправу у начелу о предлогу закона. По завршетку расправе у начелу, Народна скупштина гласа о предлогу закона у начелу. Ако је предлог закона у начелу усвојен, прелази се на расправу о појединостима и гласа о предложеним амандманима. Ако Народна скупштина усвоји више амандмана, може застати са усвајањем предлога закона у целини и затражити од Одбора за уставна питања и законодавство да у сарадњи с предлагачем закона изврши правно-техничку редакцију текста, односно може

затражити од надлежног одбора да усвојене амандмане усагласи међусобно и са текстом предлога закона. Закони које доноси Народна скупштина објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## I 2. НАЧЕЛА ДОБРЕ РЕГУЛАТОРНЕ ПРАКСЕ

---

Стратегијом регулаторне реформе Републике Србије предвиђено је да приликом израде, предлагања и усвајања, као и током примене прописа, регулаторна тела следе начела добре регулаторне праксе.

### 1) НАЧЕЛО НЕОПХОДНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- за који постоје чврсти докази о његовој неопходности, чиме се регулатива своди на најмању могућу меру;
- који не садржи непотребне процедуре због којих се стварају високи административни трошкови;
- чија се примена у пракси стално прати и анализира и који ће се, зависно од резултата тог праћења и анализирања, ставити ван снаге или изменити и допунити.

### 2) НАЧЕЛО ЕФЕКТИВНОСТИ (ДЕЛОТВОРНОСТИ)

Усвојити и спроводити пропис:

- који је применљив и усмерен на решавање конкретних проблема;
- који јасно утврђује улогу државних органа, организација и установа;
- који садржи прецизна овлашћења надлежних тела да контролишу његову примену;
- који субјекти регулације могу да поштују и примењују.

### 3) НАЧЕЛО ЕКОНОМИЧНОСТИ (ЕФИКАСНОСТИ)

Усвојити и спроводити пропис:

- који ствара већу друштвену корист него трошкове;
- који остварује циљеве уз најниже трошкове узимајући у обзир алтернативе регулативи и алтернативне начине регулативе.

#### 4) НАЧЕЛО ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- у којем су сврсисходна и оправдана оптерећења која се намећу регулисаним субјектима;
- за чију се израду користи сврсисходна анализа његових ефеката.

#### 5) НАЧЕЛО КОНЗИСТЕНТНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- који је конзистентан с прописима из других области;
- који доприноси правној сигурности и предвидљивости.

#### 6) НАЧЕЛО ОДГОВОРНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- који јасно утврђује одговорност регулисаног субјекта;
- који јасно утврђује одговорност органа који га примењују, укључујући и органе надлежне за вођење поступака који су њиме утврђени и органе надлежне за контролу и оцену његовог спровођења.

#### 7) НАЧЕЛО ЈАВНОСТИ (ТРАНСПАРЕНТНОСТИ)

Усвојити и спроводити пропис:

- тако да се јавности пружају све потребне информације о питањима која се њиме уређују, о разматраним алтернативним решењима и о разлозима за његово усвајање;
- пошто су о њему спроведени одговарајућа јавна расправа и консултације;
- који је разумљив и доступан јавности;
- чија је примена у раду државних органа, организација и установа јавна.