

ACADEMIA DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI
INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE ȘI POLITICE

Cu titlu de manuscris:

C.Z.U.: 342.572:342.52(478)(043.2)

Pînzaru Tudor

ASIGURAREA JURIDICĂ A IMPLICĂRII CETĂȚEANULUI
ÎN PROCESUL DECIZIONAL AL AUTORITĂȚILOR DE
GUVERNARE ȘI REPREZENTATIVE

Specialitatea: 552.01 – Drept constituțional

Teză de doctor în drept

Conducător științific:

Gheorghe Costachi,
doctor habilitat în drept,
profesor universitar

Autor:

Chișinău, 2015

© Pînzaru Tudor, 2015

CUPRINS

ADNOTARE (în limbile română, rusă și engleză)	4
LISTA ABREVIERILOR	7
INTRODUCERE	8
1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL ASIGURĂRII JURIDICE A IMPLICĂRII CETĂȚEANULUI ÎN PROCESUL DECIZIONAL AL AUTORITĂȚILOR PUBLICE	14
1.1. Implicarea cetățeanului în procesul decizional ca subiect de cercetare științifică în doctrina străină	14
1.2. Interesul doctrinar față de implicarea cetățeanului în procesul decizional în literatura de specialitate autohtonă	23
1.3. Concluzii la capitolul 1	30
2. PREMISELE, IMPORTANȚA ȘI NECESITATEA IMPLICĂRII CETĂȚEANULUI ÎN ACTUL GUVERNĂRII DEMOCRATICE	32
2.1. Premisele implicării cetățeanului în procesul decizional în perioada contemporană	32
2.2. Participarea cetățenească: esență, costuri și beneficii	41
2.3. Nivelurile și instrumentele participării cetățenești	53
2.4. Concluzii la capitolul 2	66
3. GARANTAREA CONSTITUȚIONALĂ A IMPLICĂRII CETĂȚEANULUI ÎN ACTUL GUVERNĂRII	67
3.1. Dreptul la administrare – fundamentul constituțional al participării cetățeanului la procesul decizional	67
3.2. Drepturile și libertățile social-politice – instrumente indispensabile implicării cetățeanului în actul guvernării	76
3.3. Cadru juridic ce asigură implicarea cetățeanului în actul guvernării	95
3.4. Concluzii la capitolul 3	111
4. ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN ASIGURAREA PARTICIPĂRII CETĂȚEANULUI ÎN PROCESUL DECIZIONAL CONTEMPORAN	113
4.1. Procesul decizional și particularitățile realizării acestuia	113
4.2. E-guvernarea – oportunitate inestimabilă pentru participarea cetățeanului în procesul decizional contemporan	122
4.3. Concluzii la capitolul 4	136
5. IMPLICAREA CETĂȚEANULUI ÎN PROCESUL DECIZIONAL AL AUTORITĂȚILOR REPREZENTATIVE	138
5.1. Implicarea cetățeanului în procesul decizional al legislativului	138
5.2. Implicarea cetățeanului în procesul decizional local	152
5.3. Concluzii la capitolul 5	165
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	168
BIBLIOGRAFIE	173
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	188
CV-UL AUTORULUI	189

ADNOTARE

Pînzaru Tudor. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative.* Teză de doctor în drept.

Specialitatea: 552.01 – Drept public (drept constituțional). Chișinău, 2015

Structura tezei: Teza de doctor în drept cuprinde: introducere, cinci capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 305 titluri, 172 de pagini text științific. Rezultatele științifice sînt publicate în 23 de lucrări științifice.

Cuvintele-cheie: democrație, democrație participativă, participare, participare politică, participare publică, proces decizional, actul guvernării, decizie, inițiativă legislativă, proces decizional legislativ, proces decizional local.

Domeniul de studiu: dreptul constituțional.

Scopul lucrării rezidă în studierea unor aspecte importante ale asigurării juridice a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative ale statului în vederea identificării unor soluții de optimizare a cadrului juridic în vigoare pentru consolidarea participării cetățenești. **Obiectivele cercetării:** elucidarea importanței democrației, statului de drept și a societății civile ca premise necesare implicării cetățeanului în procesul decizional; dezvăluirea esenței și conținutului participării cetățenești, evaluarea costurilor și beneficiilor acesteia; argumentarea rolului dreptului la administrare ca fundament constituțional al implicării cetățeanului în actul guvernării; precizarea importanței drepturilor social-politice ca instrumente indispensabile implicării cetățeanului în procesul decizional; identificarea și aprecierea cadrului juridic în vigoare ce asigură implicarea cetățeanului în procesul decizional; elucidarea rolului e-guvernării ca oportunitate inestimabilă pentru participarea cetățeanului la procesul decizional contemporan; analiza implicării cetățeanului în procesul decizional legislativ și local în vederea optimizării mecanismului de asigurare a acesteia.

Noutatea și originalitatea științifică. Teza conține o serie de concluzii și recomandări științifice, care completează problematica implicării cetățeanului în procesul decizional. Originalitatea științifică a studiului derivă din scopul și obiectivele prestabilite, orientate la dezvoltarea teoriei participării cetățenești ca instituție a democrației contemporane și a mecanismului de asigurare a acesteia. În acest sens este argumentată necesitatea consolidării constituționale și legislative a instituției participării cetățenești la nivel național și local, pentru asigurarea unei democrații participative reale.

Problema științifică importantă soluționată constă în relevarea importanței asigurării juridice corespunzătoare a participării cetățeanului în procesul decizional al autorităților publice reprezentative și argumentarea teoretico-empirică a necesității respectării legislației în vigoare de către acestea drept condiții indispensabile dezvoltării democrației participative și consolidării statului de drept în Republica Moldova.

Semnificația teoretică. Rezultatele investigațiilor sînt benefice dezvoltării continue a teoriei statului de drept, a democrației reprezentative și participative, a teoriei organizării și funcționării autorităților publice centrale și locale, precum și a dreptului constituțional.

Valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele obținute pot servi drept repere orientative în cercetarea ulterioară a problemei abordate; pot fi folosite în procesul didactic ca suport teoretic în cadrul cursurilor de specialitate. Ele vor contribui la amplificarea și aprofundarea cunoștințelor teoretice privind fenomenul implicării cetățeanului în procesul decizional și a mecanismului de asigurare a acesteia în cadrul statului de drept democratic.

Implementarea rezultatelor științifice. Rezultatele obținute pot fi transpuse în legislația în vigoare, precum și în activitatea practică a autorităților reprezentative ale statului, a administrației publice centrale și locale, în vederea consolidării rolului acestora în dezvoltarea democrației participative în cadrul statului.

АННОТАЦИЯ

Пынзару Тудор. *Правовое обеспечение участия граждан в процессе принятия решений представительных органов власти.* Диссертация на соискание научной степени доктора права по специальности: 552.01 – Публичное право (конституционное право). Кишинэу, 2015 г.

Структура. Диссертация включает: введение, пять глав, выводы и рекомендации, библиографический список из 305 названий, 172 страниц научного текста. Научные результаты опубликованы в 23 научных статьях.

Ключевые слова: демократия, демократия участия, участие, политическое участие, гражданское участие, процесс принятия решений, управление, решение, законодательная инициатива, процесс принятия решений в деятельности Парламента, процесс принятия решений на местном уровне.

Предмет исследования: конституционное право.

Цель исследования: Цель данной работы заключается в исследовании некоторых важных аспектов правового обеспечения участия граждан в процессе принятия решений представительных органов власти для того чтобы выявить решения для оптимизации существующей нормативно-правовой базы для укрепления гражданского участия. **Задачи исследования:** выявление значимости демократии, правового государства и гражданского общества для обеспечения участия граждан в процессе принятия решений; анализ сущности и содержания, выгод и затрат гражданского участия; исследование роли права на управление в качестве конституционно основы участия граждан в управлении государством; рассмотрение ценности и значимости социальных и политических прав как необходимые инструменты участия граждан в процессе принятия решений; определение степени и эффективности правового регулирования участия граждан в процессе принятия решений; анализ электронного управления как неограничиваемая возможность для участия граждан в современном процессе принятия решений; выявление важных аспектов гражданского участия в процессе принятия решений в деятельности Парламента и на местном уровне с целью улучшения механизма ее обеспечения.

Научная новизна и оригинальность. Диссертация содержит ряд научных заключений и рекомендаций, дополняющих теорию гражданского участия в процессе принятия решений. Оригинальность исследования определяется поставленной целью и задачами, направленными на развитие теории гражданского участия в качестве института современной демократии и механизма ее обеспечения. Аргументируется необходимость конституционно-правового укрепления гражданского участия на центральном и местном уровнях, для развития реальной демократии участия.

Решенная научная проблема заключается в выявлении значимости соответствующего правового обеспечения участия граждан в процессе принятия решений представительных органов государственной власти и в аргументировании необходимости соблюдения законодательства этими органами в качестве неотъемлемых условий для развития и укрепления демократии участия и правового государства в Республике Молдова.

Теоретическое и прикладное значение. Результаты исследования могут быть полезны дальнейшему развитию теории правового государства, представительной и партисипативной демократии, теории организации и функционирования центральных и местных органов государственной власти, а также конституционного права.

Результаты могут быть использованы для дальнейшего исследования проблемы и в научно-образовательном процессе. Они могут способствовать расширению и углублению теоретических знаний о гражданском участии в процессе принятия решений и о механизме его обеспечения в демократическом правовом государстве.

Имплементация научных результатов. Результаты могут быть использованы для внесения изменений и дополнений в текущем законодательстве и в практике представительных органов власти, центральных и местных административных органов для укрепления их роли в развитии демократии участия в государстве.

ANNOTATION

Pinzaru Tudor. *Legal ensuring of citizen involvement in the decision-making process of representative authorities.* PhD thesis; specialty 552.01 – Public Law (Constitutional law).

Chisinau, 2015

Structure. The thesis includes: an introduction, five chapters, conclusions and recommendations, bibliography of 305 titles, 172 pages of scientific text. The scientific results are published in 23 scientific articles.

Key-words: democracy, participatory democracy, participation, political participation, citizen participation, decision making, governance, decision, legislative initiative, legislative decision making, local decision making.

Field of study: constitutional law.

Goal of the thesis: Aim of this work lies in studying the legal ensuring of citizen involvement in decision making process of representative authorities of the State in order to identify solutions to optimize the existing legal framework for strengthening citizen participation. **The objectives of the thesis** are: to argue the value of democracy, rule of law and civil society to ensure citizen involvement in decision making; to reveal the essence and content of citizen participation, its costs and benefits; to analyze the role of right of administering as the legal and constitutional basis of citizen involvement in the act of governance; to elucidate the value and contribution of social and political rights as indispensable tools of citizen involvement in decision making; to assess the degree of legal regulation of citizen involvement in decision making and its effectiveness; to analyze the role of e-governance as a invaluable opportunity for citizen participation in contemporary decision making; to elucidate some important aspects of citizen involvement in legislative decision making and local decision making in order to improve its insurance mechanism.

Scientific novelty and originality. The thesis contains a number of scientific conclusions and recommendations that would complement the theory of citizen participation in decision making. Scientific originality of the study derives from predetermined goal and objectives oriented towards development of the theory of citizen participation as an institution of contemporary democracy and the mechanism of its assurance. In this regard it is argued the need of constitutional and legislative strengthening of citizen participation at national and local level, for ensuring a real participatory democracy.

Important **scientific problem solved** is to emphasizing the importance of legal ensuring of citizen involvement in the decision-making process of representative authorities and theoretical and empirical argumentation of the need to compliance with legislation by them as indispensable conditions of development and strengthening participatory democracy and rule of law in Moldova.

Theoretical and practical importance. The results of investigation are beneficial for the ongoing development of the theory of rule of law, representative and participatory democracy, theory of organization and functioning of the central and local public authorities and constitutional law.

The results of investigation may be useful in scientific and educational process. They will help deepen the theoretical knowledge on the phenomenon of citizen involvement in decision making and its mechanism of ensuring in the democratic rule of law.

Implementation of scientific results. The results can be transposed to legislation and in the practical activity of representative authority of state, of central and local public administration, to strengthen their role in the development of participatory democracy in the state.

LISTA ABREVIERILOR

art. – articol

pct. – punct

prof. – profesor

lit. – literă

e.n. – evidențierea noastră

ex. – exemplu

OECD – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

ONG – organizație nonguvernamentală

URSS – Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste

PGD – Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă

PAGD – Planul de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă

RM – Republica Moldova

SUA – Statele Unite ale Americii

TI – Tehnologii informaționale

IAPP – Asociația Internațională pentru Participare Publică

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța problemei abordate. În general, tema implicării cetățenilor la luarea deciziilor publice reprezintă un interes relativ nou pentru instituțiile publice internaționale, naționale și, îndeosebi, locale. Dezvoltarea acestui interes a avut loc pe fundalul unei crize a instituțiilor politice, manifestate prin eșecuri ale intervenției statului, incapacității de a ajunge la un consens politic și imposibilității de a răspunde nevoilor societății. Prin urmare, participarea activă a cetățenilor în viața comunității a fost identificată drept unul dintre ingredientele succesului unor societăți armonios dezvoltate, ideile fiind exportate în națiunile în curs de dezvoltare, promovarea participării devenind o linie directoare pentru instituțiile europene și internaționale.

Nici Republica Moldova nu face excepție de la aceste tendințe de creștere a interesului pentru participare publică. În ultimii ani se înregistrează o dezvoltare a formulelor instituționale și non-instituționale de dialog social și consultare publică. Începând cu anul 2008, apar și în Moldova elemente de legislație și un cadru instituțional care reglementează procesele de consultare publică. Aceste elemente se dezvoltă pe fundalul evoluțiilor din zona reformei administrației publice, al evoluțiilor specifice din zona societății civile și a alinierii la standardele europene și internaționale [186, p. 178-179].

Sînt de remarcate, în context, atît angajamentele asumate de către Republica Moldova în cadrul Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă, cît și angajamentele nemijlocite ale Guvernului orientate spre dezvoltarea guvernării și democrației electronice la nivelul societății, materializate în ample planuri de acțiuni și asigurate cu un cadru juridic corespunzător. În ansamblul lor, toate aceste sarcini asumate necesită a fi cunoscute, analizate, evaluate sub aspectul gradului de realizare și a impactului asupra democrației participative, monitorizate sub aspectul modului în care ele sînt respectate și realizate în practică. În acest sens, sînt mai mult decît necesare și bine venite studiile analitice realizate de către reprezentanții societății civile (ONG-urile).

Desigur acest moment nu exclude necesitatea unei abordări teoretice a subiectului, altfel spus doctrina trebuie să vină cu o interpretare științifică a fenomenelor ce marchează democratizarea societății noastre și cu soluții relevante pentru consolidarea acestui proces.

Din perspectiva cercetării științifice a fenomenului implicării/participării cetățeanului în procesul decizional, trebuie ținut cont de faptul că dacă în democrațiile consolidate din centrul și vestul Europei implicarea activă a cetățenilor în viața publică reprezintă o tradiție și o piatră de temelie în funcționarea acestor state, în societățile din Europa de Sud-Est, implicarea cetățenilor în viața publică este una foarte redusă, de multe ori limitată la ziua în care aceștia își manifestă opțiunea politică prin vot. Cunoașterea drepturilor și a modalităților prin care cetățenii își pot responsabiliza

aleșii, pentru ca aceștia să acționeze conform interesului public, reprezintă în cazul nostru încă o necesitate. Consolidarea democrației participative presupune însă existența unui dialog permanent și susținut între cetățean și alesul său, nu numai în perioada premergătoare fenomenului electoral, ci mai ales de-a lungul întregii perioade de derulare a mandatului acestuia, cetățeanul fiind implicat activ în procesul de luare a deciziilor prin consultarea sa permanentă [99, p. 3-4].

Bineînțeles, cauzele care stau la baza acestei rupturi între factorii decizionali la nivel local, regional și național și restul populației sînt diversificate și puternic influențate de o serie de elemente socioeconomice, culturale sau istorice. Lipsa unei comunicări eficiente, în ambele sensuri, poate genera, în perioade dificile din punct de vedere economic și financiar, tensiuni sociale ce pot escalada și care se pot elibera atît prin manifestări cu caracter violent la adresa autorităților (exemplul Greciei, dar nu numai, fiind un etalon în acest sens), cît și printr-o ascensiune puternică în ochii electoratului a partidelor cu viziuni naționaliste, extremiste sau populiste. Marginalizarea opiniei cetățeanului poate provoca și alimenta atît atitudinea de neimplicare în viața publică, cît și apropierea dintre acesta și viziunile radicale ce promet schimbări radicale ale sistemului și îmbunătățirea rapidă a nivelului de trai, deși, în cele mai multe cazuri, acest tip de promisiuni sînt, evident, nerealizabile [99, p. 4].

De aici necesitatea promovării unei eficiente implicări cetățenești rezidă în rolul acesteia de a preveni eventuale disensiuni și conflicte în societate.

Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că acutizarea neîncrederii cetățenilor în putere și structurile acesteia, convingerea unei părți considerabile a populației că guvernarea actuală nu contribuie la realizarea intereselor generale ale societății, precum și ale celor individuale sau de grup, dezamăgirea populației în activitatea puterii dată fiind orientarea socială deficitară a acesteia și caracterul declarativ al scopului și obiectivelor proclamate, birocratizarea excesivă a autorităților statului, nivelul înalt al corupției și lupta mimată împotriva acesteia, neglijarea intereselor societății – toate acestea necesită în prezent formarea unui nou mecanism de interacțiune a statului cu cetățeanul, mai concret și eficient. Caracterul general al funcționării acestui mecanism trebuie să presupună extinderea practicii de implicare a cetățenilor în procesul de adoptare/luare a deciziilor publice, fapt ce permite a-l determina ca un *mecanism participativ* [251, p. 189].

Prin urmare, ținînd cont de cele expuse și luînd în considerație faptul că participarea cetățeanului în procesul decizional este recunoscută drept un principiu al bunei guvernări, ne exprimăm convingerea că, la moment, problema studierii și asigurării reale a acestei participări este de o *actualitate incontestabilă*, deoarece:

- ne aflăm într-un proces de tranziție spre democrație, fapt ce arată că abia învățăm ce este democrația, care în mod implicit presupune participarea cetățenească în procesul decizional;

- la moment sînt slab conștientizate de către guvernanți și cetățeni beneficiile și costurile implicării cetățeanului în procesul decizional;

- mecanismul participării se află abia în proces de formare, fapt ce implică o analiză a elementelor sale în vederea identificării căilor optime de consolidare;

- reglementarea juridică și realizarea participării cer o analiză permanentă atât a cadrului juridic în materie, cât și a activității practice a autorităților în vederea aprecierii eficienței acestuia și a responsabilității cu care este respectat;

- în ultimul timp tot mai accentuată a devenit înstrăinarea puterii față de cetățean și diminuarea încrederii cetățeanului în autoritățile statului, moment ce accentuează tot mai mult necesitatea unor soluții viabile pentru consolidarea încrederii și a dialogului constructiv dintre acești subiecți.

Ținînd cont de momentele enunțate, considerăm că este pe deplin justificată investigarea științifică amplă a acestui subiect, în vederea elucidării soluțiilor de natură să consolideze rolul participării cetățenești la dezvoltarea democrației în Republica Moldova.

Prin urmare, **scopul tezei** rezidă în studierea unor aspecte importante ale asigurării juridice a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative ale statului în vederea identificării unor soluții de optimizare a cadrului juridic în vigoare pentru consolidarea participării cetățenești.

Pentru atingerea acestui scop au fost trasate următoarele **obiective**:

– dezvăluirea esenței și conținutul participării cetățenești, evaluarea costurilor și beneficiilor acesteia, identificarea instrumentelor de realizare a participării;

– argumentarea rolului *dreptului la administrare* ca fundament constituțional al implicării cetățeanului în actul guvernării;

– precizarea importanței *drepturilor social-politice* ca instrumente indispensabile implicării cetățeanului în procesul decizional;

– identificarea și aprecierea cadrului juridic în vigoare ce asigură implicarea cetățeanului în procesul decizional;

– elucidarea rolului e-guvernării ca oportunitate inestimabilă pentru participarea cetățeanului la procesul decizional contemporan;

– analiza implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative centrale și locale în vederea optimizării mecanismului juridic de asigurare a acesteia.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Prezenta lucrare este una dintre puținele investigații științifice complexe, monografice din arealul științific autohton, consacrată studierii problemei implicării cetățeanului în procesul decizional. Ea cuprinde generalizarea diferitor viziuni

expuse în doctrină și argumentarea poziției autorului asupra celor mai importante aspecte ale problematicii în discuție.

Elemente importante de noutate științifică a rezultatelor obținute se regăsesc în argumentarea necesității consolidării constituționale și legislative a instituției participării cetățenești la nivel național și local, în vederea asigurării unei democrații participative reale și eficiente în Republica Moldova.

Originalitatea științifică a studiului realizat derivă din însuși scopul și obiectivele prestabilite, orientate în ansamblu spre dezvoltarea teoriei participării cetățenești ca instituție a democrației contemporane și a mecanismului de asigurare a acesteia.

În concret, originalitatea studiului constă în abordarea distinctă a subiectului, axată pe trei aspecte importante: - garantarea juridică a drepturilor ce permit cetățeanului implicarea în procesul decizional; - particularitățile mecanismului concret de desfășurare a procesului decizional cu implicarea cetățenilor; - analiza implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative în vederea aprecierii gradului de asigurare juridică și de realizare practică.

Problema științifică importantă soluționată constă în relevarea importanței asigurării juridice corespunzătoare a participării cetățeanului în procesul decizional al autorităților publice reprezentative și argumentarea teoretico-empirică a necesității respectării legislației în vigoare de către acestea drept condiții indispensabile dezvoltării democrației participative și consolidării statului de drept în Republica Moldova.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele investigațiilor sînt benefice dezvoltării continue a teoriei statului de drept, a democrației reprezentative și participative, a teoriei organizării și funcționării autorităților publice centrale și locale, precum și a dreptului constituțional. Teza reprezintă o sursă monografică pentru cercetătorii din domeniile dreptului public, preocupați de problema transparenței decizionale și a implicării cetățeanului în procesul decizional, a mecanismului de realizare a acestora. Rezultatele studiului pot servi drept repere orientative în cercetarea ulterioară a subiectului.

Concluziile și recomandările vor putea fi utilizate pe larg atât de teoreticienii care vor continua investigațiile în acest domeniu, cît și de către practicieni pe parcursul soluționării problemelor concrete privind optimizarea legislației în materie și respectarea practică a acesteia.

Totodată, rezultatele tezei pot fi folosite în procesul didactic în calitate de suport teoretic pentru cursurile de specialitate. Materialele tezei pot constitui un suport pentru elaborarea unor lucrări științifice (monografii, teze de doctorat), manuale, cursuri de prelegeri universitare; ele pot fi utile pentru diferite niveluri de instruire (universitar, postuniversitar).

Aprobarea rezultatelor. Lucrarea a fost aprobată în cadrul Institutului de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, fiind examinată atât în ședința Secției Drept Național, cât și în ședința Seminarului Științific de Profil.

Principalele rezultate științifice obținute au fost aprobate în cadrul unor importante forumuri științifice naționale și internaționale, precum: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept” (3 mai 2011, Chișinău); „Teoria și practica administrației publice” (23 mai 2012, Chișinău); „Teoria și practica administrației publice” (20-21 mai 2013, Chișinău); „Активные методы гражданского воспитания” (20 mai 2013, Comrat); „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului” (11 decembrie 2013, Chișinău); „Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы (28-29 martie 2014, Chișinău); „Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов” (7-8 noiembrie 2014, Chișinău).

Sumarul compartimentelor tezei. Teza este structurată în funcție de scopul cercetării și obiectivele prestabilite în următoarele compartimente:

Capitolul 1, intitulat **Analiza situației în domeniul asigurării juridice a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților publice**, cuprinde o trecere în revistă a cercetătorilor care au fost preocupați de problema implicării cetățeanului în procesul decizional, în scopul aprecierii gradului de cercetare științifică a temei. În baza studierii literaturii de specialitate, se face o analiză comparativă a situației existente în domeniu, se formulează problema de cercetare și direcțiile de soluționare a ei. În final, se argumentează scopul tezei și obiectivele principale pentru atingerea acestuia.

Capitolul 2, cu genericul **Premisele, importanța și necesitatea implicării cetățeanului în actul guvernării democratice**, reprezintă un compartiment de inițiere în tematica supusă investigației, în care se urmărește, în principal, dezvăluirea esenței și conținutului conceptului de participare cetățenească, identificarea valorii acesteia și necesității în noile condiții democratice. O atenție deosebită se acordă atât costurilor și beneficiilor promovării participării cetățenești, cât și riscurilor pe care le implică aceasta.

Un paragraf distinct este consacrat expunerii celor mai importante premise-condiții ce justifică și condiționează necesitatea implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților publice în perioada contemporană.

Un alt aspect important dezvoltat în acest capitol vizează expunerea și analiza nivelurilor și instrumentelor participării cetățenești, în vederea aprecierii semnificației lor practice.

Capitolul 3, cu genericul **Garantarea constituțională a implicării cetățeanului în actul guvernării**, cuprinde un studiu asupra fundamentului constituțional al participării cetățeanului la

actul guvernării, reprezentat de dreptul constituțional la administrare, și a instrumentelor indispensabile implicării cetățenilor în actul guvernării – drepturile și libertățile social-politice, precum: libertatea exprimării, dreptul la informație, dreptul la asociere, libertatea întrunirilor, în vederea precizării rolului acestora în garantarea și asigurarea implicării cetățeanului în procesul decizional.

O atenție distinctă se acordă cadrului juridic în vigoare ce asigură realizarea dreptului cetățeanului de a participa la procesul decizional, fiind elucidate carențele și identificate soluțiile pentru înlăturarea acestora.

Capitolul 4, intitulat **Rolul e-guvernării în asigurarea participării cetățeanului în procesul decizional contemporan**, conține un studiu axat nemijlocit pe particularitățile procesului decizional, urmărindu-se elucidarea etapelor acestuia și a condițiilor a căror întrunire este necesară în vederea asigurării calității și eficienței procesului decizional și a deciziilor.

În același timp, un subiect distinct este e-guvernarea, văzută fiind ca o oportunitate inestimabilă pentru participarea cetățeanului în procesul decizional contemporan. Respectiv, sînt supuse studiului conceptul, conținutul, funcțiile și avantajele pe care le prezintă aceasta pentru dezvoltarea și consolidarea democrației în statul contemporan.

Capitolul 5, cu titlul **Implicarea cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative**, cuprinde o analiză detaliată a modului în care este posibilă și se realizează implicarea cetățeanului în procesul decizional al legislativului și al autorităților reprezentative locale. Sînt puse în discuție aspecte ce țin de reglementarea juridică a transparenței decizionale, respectarea acesteia în practică, precum și modalitatea în care are loc participarea cetățeanului la procesul decizional al autorităților în cauză. Sînt elucidate unele carențe și propuse măsuri și soluții de optimizare pentru a intensifica implicarea cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului și al autorităților locale.

Compartimentul **Concluzii generale și recomandări** inserează ideile generalizatoare formulate ca rezultat al investigațiilor desfășurate și propunerile de rigoare pe marginea deficiențelor constatate. Concomitent, în acest compartiment sînt consemnate aportul autorului la studierea științifică a problemei și direcțiile principale de cercetare în perspectivă a problematicii ce ține de asigurarea participării cetățenilor la procesul decizional al autorităților publice.

Bibliografia cuprinde suportul documentar și doctrinar al tezei, fiind constituită din 305 surse (acte normative, tratate, monografii, articole științifice, rapoarte, studii analitice etc.).

1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL ASIGURĂRII JURIDICE A IMPLICĂRII CETĂȚEANULUI ÎN PROCESUL DECIZIONAL AL AUTORITĂȚILOR PUBLICE

1.1. Implicarea cetățeanului în procesul decizional ca subiect de cercetare științifică în doctrina străină

Problema implicării cetățeanului în procesul decizional este și continuă a fi abordată sub diferite aspecte în literatura de specialitate. Sintetizând subiectele tratate, putem identifica câteva direcții importante în studierea problematicii în cauză, și anume:

- garantarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional;
- formele implicării cetățeanului în procesul decizional;
- participarea cetățenească ca formă de manifestare a democrației;
- rolul societății civile în asigurarea implicării cetățeanului în procesul decizional;
- particularitățile procesului decizional al autorităților publice centrale și locale etc.

Toate aceste direcții sînt, în viziunea noastră, relevante pentru elucidarea caracterului complex al fenomenului implicării cetățeanului în procesul decizional, de aceea ele ne-au servit ca repere conceptuale pentru realizarea prezentei investigații.

Abordînd concret gradul de cercetare a subiectului în literatura de specialitate din alte state, vom preciza pentru început contribuția cercetătorilor români. În linii generale, de o relevanță inedită în acest sens sînt lucrările de *drept constituțional*, întrucît oferă o expunere din perspectivă constituțională a premiselor contemporane necesare și indispensabile implicării cetățeanului în procesul decizional. Cu titlu de exemplu, vom menționa contribuția în acest sens a unor asemenea cercetători constituționaliști precum: Gh. Iancu [90]; C. Ionescu [97; 96]; I. Muraru [139]; S.-E. Tănăsescu [143]; I. Rusu [181] etc. În lucrările acestor autori este analizată reglementarea constituțională a unor instituții importante precum: statul de drept, democrația și caracterul democratic al statului, suveranitatea poporului, principiile fundamentale de organizare și funcționare a puterii în stat etc., care constituie, după noi, fundamentul principal și necesar pentru implicarea cetățeanului în procesul decizional.

În același context, sînt de menționat și studiile axate pe cercetarea detaliată a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, semnate de: Gh. Iancu (autor preocupat în special de conținutul drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale omului și cetățeanului în România [91]); D. Micu (care dezvoltă detaliat problema garantării drepturilor omului în practica Curții Europene a drepturilor omului și în Constituția României [136]); M. Foca (preocupat, de

asemenea, de reglementarea constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului [63]); N. Purdă (în atenția căruia se află problema mecanismelor interne și internaționale de protecție a drepturilor omului [171]); B. Selejan-Guțan (preocupată cu precădere de protecția europeană a drepturilor omului [188]); I. Muraru (interesat de protecția constituțională a libertății de opinie [141]); Ș. Dragoș (analizează în detalii libertatea exprimării opiniilor politice [58]) etc. Incontestabil, prin lucrările lor, cercetătorii nominalizați au contribuit teoretic substanțial la clasificarea drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, la elucidarea esenței și conținutului drepturilor exclusiv politice și a celor social-politice, precum și la accentuarea posibilităților pe care le oferă aceste drepturi cetățeanului contemporan în cadrul unui stat de drept.

În continuare, o atenție distinctă merită cercetătorii care abordează nemijlocit problema participării cetățeanului la procesul decizional. Din rândul acestora vom nominaliza pe: C. Mureanu [144], D. Murgescu, C. Dumitrică [145], M. Boc [14], E. Nedelcu [146], G. Bădescu [11], A. Hatoș [76], A.-L. Kanovi [100], C. Bădîngă [12], C. Petrescu [153] etc.

Bunăoară, C. Mureanu este preocupat de tratarea particularităților societății civile și a participării politice în perioada de tranziție. O atenție distinctă autorul acordă rolului societății civile în intermedierea relațiilor dintre stat și cetățeni. În acest sens, destul de relevant apreciază că „incapacitatea societății civile de a controla puterea se reflectă în dependența individului de stat și în monopolizarea de către cel din urmă a pîrghiilor esențiale de dominație. Altfel spus, societatea civilă se opune tendinței expansioniste a statului, conciliind, în calitate de centru autonom de decizie, interesele cetățean–stat.” Prin urmare, conchide autorul, „societatea civilă este menită să medieze relația individ–stat prin asigurarea participării (pentru individ), constituirea și reprezentarea intereselor colective (la nivel de instituții)” [144, p. 72].

D. Murgescu, C. Dumitrică dezvoltă conceptul, esența și valoarea participării cetățenești ca mijloc important de implicare a cetățeanului în procesul decizional. Autorii subliniază în mod deosebit ideea că participarea cetățenilor la procesul decizional reprezintă una dintre cele mai importante resurse, un instrument important în activitățile administrației publice de dezvoltare socioeconomică, imprimînd calitate și legitimînd procesul decizional prin suportul acordat, atît în conceperea, cît și în implementarea programelor și strategiilor de dezvoltare [145, p. 38-39].

Concomitent cu abordarea nivelelor participării cetățenești (informarea și consultarea), cercetătorii tratează participarea cetățenească și din perspectivă europeană, care în viziunea lor se definește prin informare, comunicare și implicare în relația care se stabilește între administrație și cetățeni, iar activitățile administrației sînt dezvoltate și susținute în așa fel încît să corespundă cît mai mult posibil nevoilor și dorințelor cetățenilor [145, p. 40].

Într-un final, autorii conchid că, dincolo de participarea la vot și de alegerea unor reprezentanți politici, cetățeanul trebuie să aibă ocazia de a fi consultat referitor la politicile publice de nivel local, național și comunitar. Numai prin cooperarea reală dintre cetățean și structurile administrative se poate ajunge la un climat propice dezvoltării în viitor [145, p. 44]. Presupunem că un asemenea deziderat este perfect valabil și pentru procesul decizional al autorităților publice din Republica Moldova.

Cercetătoarea M. Boc este preocupată în special de mijloacele de implicare directă a cetățenilor în activitatea instituțiilor europene. Precizînd, pentru început, importanța implicării directe a cetățenilor în activitatea administrativă europeană, cercetătoarea dezvoltă cîteva aspecte importante, precum: Uniunea Europeană ca societate democratică; rolul Parlamentului European și procesul decizional al acestuia; rolul Comitetului economic și social și al Comitetului Regiunilor și procesul decizional al acestora; implicarea parlamentelor naționale în activitatea instituțională europeană. În context, domnia sa subliniază că implicarea sau participarea cetățenilor în actul administrativ al administrației publice locale, centrale sau europene este deosebit de importantă pentru „sănătatea” sistemului administrativ. Mai mult, în viziunea autoarei o guvernare eficientă nu poate avea loc decît cu sprijinul cetățenilor. La rîndul lor, cetățenii sînt cu atît mai motivați și mai interesați de administrație cu cît se simt mai implicați în procesul administrativ și văd pus în practică rezultatul implicării lor [14, p. 19-20].

Un moment important asupra căruia își reține atenția M. Boc este instituția *inițiativei cetățenești europene*. În viziunea sa, prin acordarea posibilității de a avea inițiativă cetățenească, crește nu numai nivelul de implicare directă a cetățenilor în adoptarea de inițiative legislative, dar și conștiința identității europene [14, p. 27]. Expunînd pe scurt procedura exercitării acestei inițiative, cercetătoarea menționează că instituția dată se află abia la început și, fără îndoială, că a întîmpinat și va mai întîmpina încă numeroase impedimente, în special de ordin tehnic. În pofida acestui fapt, finalitatea acestui demers constituie într-adevăr o mare realizare pentru democrația unională [14, p. 28].

Cercetătorul A.-L. Kanovici își propune o abordare a legăturii dintre implicarea cetățenilor în procesul decizional și evoluția crizei economice și financiare ce se manifestă în spațiul sud-est european (și cu precădere în spațiul balcanic), cu precădere după anul 2008. În baza unei analize detaliate, autorul stabilește existența unei legături directe între criza economico-financiară din această regiune și lipsa sau gradul redus de implicare a cetățenilor și, mai ales, a specialiștilor în procesul decizional [100, p. 17]. În final, cercetătorul conchide că principalul risc ce continuă să amenințe stabilitatea regională este reprezentat atît de îndepărtarea tot mai puternică a cetățenilor (și, în special, a tinerilor) de mediul politic și de factorii de decizie, cît și de creșterea gradului de

neîncredere în ceea ce privește funcționarea eficientă a instituțiilor statului [100, p. 17]. În viziunea noastră, aceste momente impun o serioasă reflectare asupra consecințelor ce pot surveni în cazul ignorării opiniei cetățenilor și neglijării necesității implicării acestora în procesul de adoptare a unor decizii importante în materie economică, socială, politică etc.

La rîndul său, cercetătoarea C. Petrescu își propune să dezvolte implicațiile participării cetățenilor asupra dezvoltării locale (argumentîndu-și ideile în baza unui studiu de caz: Horezu, județul Vâlcea). Pentru început, autoarea precizează ideea că participarea este procesul prin care *stakeholderii* (grupurile cu interes) influențează deciziile de politică publică, respectiv alocarea resurselor și accesul la bunurile și serviciile publice. Participarea *stakeholderilor* la luarea deciziilor, în viziunea sa, constituie un element ce contribuie la sustenabilitatea și acceptarea socială a hotărîrilor și asigură transparență la nivelul politicilor publice [153, p. 351].

În continuare, domnia sa atrage atenția asupra beneficiilor și riscurilor participării, subliniind cu precădere următoarele beneficii: politici publice mai eficiente, încredere în instituțiile publice și întărirea democrației [153, p. 354]. Paralel, identifică un șir de factori care asigură succesul unui proces de participare publică, printre care: timpul, existența unor grupuri de interese puternice, implicarea tuturor celor afectați, transparența procesului, implicarea liderilor formali guvernamentali, prezența liderilor organizațiilor societății civile, suportul autorităților sau decidenților, managementul procesului participării, axarea pe interese comune și nu pe cele personale [153, p. 355-356].

În ansamblu, studiul realizat de către C. Petrescu prezintă o importanță teoretică și practică inedită, întrucît oferă unele coordonate și argumente valoroase pentru organizarea și desfășurarea unor procese decizionale participative de succes.

După cum se poate observa, cercetătorii menționați *supra* dezvoltă importante aspecte în materie, urmărind, în cea mai mare parte, dezvoltarea esenței și conținutului conceptului de participare cetățenească, implicațiile acestui fenomen asupra dezvoltării sociale, formele de manifestare, precum și rolul societății civile în facilitarea participării cetățenești.

O analiză mai detaliată a unor forme concrete de implicare a cetățenilor în procesul decizional, cum este, de exemplu, activitatea de *advocacy*, regăsim la asemenea cercetători români precum, N. Rață, L.-S. Stănescu, M. Slusarciuc etc.

Bunăoară, N. Rață este autorul unui ghid valoros pentru organizațiile neguvernamentale, axat pe *advocacy* și influențarea politicilor publice [176]. După cum însuși autorul menționează, ghidul reprezintă o încercare de a aborda procesul de *advocacy* ca proces de influențare a politicilor publice, explorînd mecanismele prin care organizațiile

neguvernamentale pot provoca de la schim-barea unei legi sau politici publice specifice pînă la schimbări ale sistemului de luare a deciziilor publice și de distribuție a puterii crescînd nivelul de participare publică în luarea deciziilor și influențînd cultura și comportamentul la nivelul comunităților și al societății [176, p. 4].

Pentru a sprijini facilitarea înțelegerii abordării propuse și a aplicării acesteia, ghidul este structurat în două părți: în partea I sînt prezentate conceptele și principiile de bază necesare înțelegerii și derulării cu succes a unei activități de *advocacy* și în partea a II-a – cîteva din strategiile cele mai cunoscute cu exemple din activitatea organizațiilor neguvernamentale din România și cîteva instrumente care pot fi utilizate în pregătirea activităților de *advocacy* de către diferite ONG-uri.

La rîndul lor, cercetătorii L.-S. Stănescu, M. Slusarciuc abordează problema activității *advocacy* în contextul democrației participative [193]. Autorii își propun să explice relația dintre participarea cetățenilor la procesul decizional, *advocacy* – ca mecanism de încurajare a procesului de apropiere dintre beneficiari și decidenți și Constituție, drept cadru și bază pentru reglarea tendințelor divergente din societate și cointeresarea participanților la viața socială și politică.

În acest sens, autorii precizează că, pe lîngă funcția sa primară de facilitator al interacțiunii cetățeanului cu reprezentantul, exercițiul *advocacy*-ului poate avea ca efect revalorizarea instrumentelor fundamentale ale democrației constituționale, respectiv votul electoral și exercitarea dreptului la inițiativă legislativă a cetățenilor. Pe termen lung, asimilarea semnificativă a acestui mecanism la nivelul societății poate duce la creșterea eficienței Constituției, prin responsabilizarea socială a cetățenilor și manifestarea funcției integrative a acesteia ca suport al solidarității membrilor societății pentru ordinea juridică instituită în căutarea binelui comun [193, p. 70-71].

În același timp, merită atenție faptul că autorii se expun și pe marginea unor importante concepte (din perspectiva investigației noastre), precum: *democrația deliberativă*, *democrația participativă* și *participarea cetățenească*.

Generalizînd, subliniem că publicațiile semnate de către cercetătorii enunțați servesc ca adevărate ghiduri în desfășurarea activităților de implicare în procesul decizional, moment ce denotă atît valoarea lor teoretică, cît și practică.

În aceeași ordine de idei se înscriu și publicațiile diferitor instituții reprezentative ale societății civile, în care sînt expuse nu doar particularitățile participării publicului la procesul decizional, ci și cele mai bune practici în domeniu, de exemplu: *Accesul la informațiile de interes public*. Ghid teoretic și practic pentru judecători. România, 2005 [1]; *Implicarea cetățenilor – pe scurt*. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale. București,

2008 [93]; *Participarea publică în sprijinul implicării cetățenilor și a inițiativelor civice*. Ghid [152]; Dinga A. *Participare publică: îndrumare pentru un trai mai bun*. Iași, 2014 [57]; *Ghid de bune practici în implementarea politicilor publice locale*. CENPO [67] etc.

De nelipsit în cadrul doctrinei românești este și problematica democrației și a guvernării electronice, care i-a preocupat în special pe cercetătorii: Burcea Ș.G. *Perspective ale democrației electronice în spațiul european*, 2006 [19]; Vasilache D. *Guvernarea electronică – o introducere*. Cluj-Napoca, 2008 [204]; Grădinaru I.-Al. *Practicile democrației participative între experimentare și voința de redefinire*, 2010 [70] etc., care pun accentul în special pe posibilitățile și avantajele oferite de către guvernarea electronică pentru implicarea reală a cetățeanului în procesul decizional și pe necesitatea dezvoltării fenomenului în cauză.

O contribuție semnificativă la cercetarea acestui subiect a avut-o și doctrina străină, prin asemenea reprezentanți ai săi precum: Antiroikko A.-V. *Introduction to democratic E-governance*. In: *E-transformation in Governance: new directions in government and politics*, 2004 [208]; Korac-Kakabadse A., Korac-Kakabadse N. *Information technology's impact on the quality of democracy*. In: *Reinventing government in the information age*, London, 1999 [216]; Garson G. D. *Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State*. In: Paperback – January 9, 2006 [219]; Gronlund A. *Introducing e-GOV: History, Definitions, and Issues*. In: *Communications of the Association for Information Systems*, 2004 [220]; Masuda Y. *The Information Society as Post-Industrial Society*. Washington, 1981 [230]; McDonagh J. *A Strategic advisory note on «e-government and the challenge of change in public sector management»*. Bratislava, 2005 [321] etc.

În cadrul aceleiași doctrine poate fi atestat și un interes științific distinct față de însăși problema participării cetățenilor la procesul decizional. Sînt relevante, în acest sens, studiile semnate de: Arnstein Sh. R. *A Ladder of Citizen Participation*. In: *JAIP*, 1969 [209]; Bhatnagar B., Williams A.C. *Participatory Development and the World Bank*. The World Bank, 1992 [212]; Brodhag Ch. *Information, governance et development durable*. In: *International political science review*. Los Angeles, 2000 [214]; Cornwall A. *Locating citizen participation*. In: *IDS Bulletin*, 2002 [217]; Irvin R.A., Stansbury J. *Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?* In: *Public Administration Review*, 2004 [223]; Kenneth N., Heiko G. *Patterns of Participation: Political and Social Participation*. In: *22 Nations. Discussion Paper*, 2008 [224]; Ketcham R. *Individualism and Public Life: A Modern Dilemma*. N.Y., 1991 [225]; Kim P. *Introduction: challenges and opportunities for democracy, administration, and law*. In: *International review of administrative sciences*. USA, 2005 [226] etc.

Întrucât autorii acestor lucrări provin din societăți cu pronunțate tradiții democratice, este destul de evident că realizările lor științifice sînt extrem de necesare pentru societățile care abia au pășit pe calea democratizării, prezentînd o reală valoare științifică și practică pentru procesul modernizării.

O atenție distinctă, în acest context, merită și realizările științifice ale doctrinei rusești, care, de asemenea, pot fi grupate în funcție de subiectul abordat. Respectiv, importante reflecții teoretice pe marginea premiselor și condițiilor generale, în care este posibilă implicarea cetățeanului în procesul decizional, prezintă:

- Соколов А. Н. – cercetător care a abordat problema statului de drept sub un triplu aspect: idee, teorie și practică [291];

- Атаманчук Г.В. – preocupat de teoria administrării publice [240];

- Манченко П.А. – interesat de problemele reglementării juridice a principiului transparenței în legislația Federației Ruse și a statelor din Europa Centrală și de Est [272];

- Старчикова В.В. – a studiat problema controlului social în statul de drept și formele de exercitare a acestuia [294];

- Джантуева Ф.Р. – preocupată de accesul la informație ca cel mai relevant indice al dezvoltării societății civile și de unele aspecte importante ale guvernării electronice [249];

- Епина В.С. – interesată de problemele formării unui mecanism eficient de interacțiune a organelor puterii publice cu populația [252];

- Кайль Я.Я., Епина В.С. – cercetători care au dezvoltat abordarea participativă a procesului de formare a sistemului puterii publice [253] etc.

Problema procesului legislativ și a formelor de implicare a cetățenilor în desfășurarea acestuia i-a preocupat în special pe:

- Квачева П.И. – care a studiat în concret problema procesului legislativ sub aspect de noțiune, instituții și etape [255];

- Колдаева Н.П. – a dezvoltat instituția juridică a inițiativei legislative, punînd accentul, în mod special, pe dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă și formele de realizare a acestuia [259];

- Михайлов И.П. – a studiat cu precădere problema participării cetățenilor în procesul legislativ regional prin intermediul unor asemenea forme, precum: inițiativa legislativă cetățenească și expertiza obștească a proiectelor de legi [274];

- Цгоев Т.В. – a dezvoltat detaliat inițiativa legislativă ca etapă/fază a procesului legislativ, elucidînd conținutul instituției, particularitățile realizării acesteia, tipurile, formele și subiecții dreptului la inițiativă legislativă [302];

- Гриб В.В. – a abordat instituția inițiativei legislative ca formă de influență a instituțiilor societății civile asupra organelor puterii de stat [248];

- Карасев Д.В. – a atras atenția în special asupra formelor (pasive și active) de participare a societății în procesul de creare a dreptului, accentuând ideea că perfecționarea acestora contribuie la dezvoltarea societății civile [254];

- Огнева Е.А. - s-a preocupat cu precădere de reglementarea juridică a inițiativei legislative ca garanție a realizării drepturilor omului, abordând subiectul sub aspect comparativ [278] etc.

Un interes deosebit cercetătorii ruși manifestă și față de problema democrației la nivel local. Bunăoară, С.А. Авакьян expune și analizează destul de amplu instituția democrației directe în sistemul administrației publice locale [236]; Н.Е. Коваленко abordează administrația publică locală ca formă a democrației, atrăgând atenția asupra tuturor elementelor care accentuează caracterul democratic al exercitării puterii la nivel local [257]; Л.А. Нудненко aprofundează problema democrației directe la nivel local ca instituție a dreptului constituțional, expunând și garanțiile constituționale care asigură realizarea democratică a puterii în teritoriu [275] etc.

Un număr important de cercetători au fost preocupați și de problema formelor de implicare a cetățenilor în procesul decizional local. De exemplu:

- М. Кроль propune o abordare a esenței democrației participative și a instrumentelor de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor la nivelul autorităților administrației publice locale [265];

- О.А. Потапских atrage o atenție deosebită problemei participării populației în procesul normativ al autorităților administrației publice locale, propunându-și să precizeze rolul, locul și semnificația acestei participări, precum și să identifice recomandări practice de perfecționare, optimizare și dezvoltare a administrării publice locale [282]; de asemenea abordează destul de profund și detaliat fundamentele teoretico-juridice ale inițiativei normative a populației ca formă de participare a colectivității locale la procesul normativ/decizional al autorităților locale [283] etc.

- Л.А. Андреева își propune o analiză complexă a activității normative a autorităților administrative locale, precum și studierea naturii juridice și a particularităților actelor normative ale acestora, în vederea propunerii de soluții pentru îmbunătățirea procesului normativ în ansamblu [238];

Guvernarea electronică și democrația electronică, de asemenea, constituie un subiect constant pe agenda cercetărilor științifice, o contribuție distinctă, în acest sens, înregistrând:

- И.Г. Андросова, care abordează în detalii fenomenul guvernării electronice pe care o percepe ca un instrument de modernizare radicală a statului [239];

- И.А. Быков își propune trasarea unei paralele între „democrația electronică” și „guvernarea electronică”, identificând tangențele și interferențele dintre ele [242];

- А.И. Голованов dezvoltă problema tehnologiilor informaționale pe care le apreciază ca veritabile modele de realizare a suveranității poporului în cadrul statului [246];

- В.А. Евдокимов scoate în evidență importanța Internetului ca factor de constituire a democrației electronice [251];

- Е. Стырин abordează perspectivele de dezvoltare a democrației electronice în Federația Rusă în perioada contemporană [295];

- М.С. Шустова propune o analiză a implementării guvernării electronice și a democrației electronice în spațiul european [303] etc.

În marea lor parte, cercetătorii nominalizați, în contextul subiectelor cercetate, au atras atenția implicit și asupra posibilităților oferite de către guvernarea electronică și democrația electronică cetățenilor în ceea ce privește implicarea lor în procesul decizional al autorităților publice.

Nu în ultimul rând, savanții ruși dezvoltă destul de complex și reușit, în viziunea noastră, esența, conținutul și formele participării cetățenești. Pot fi menționați în acest sens:

- И.А. Скалабан – cercetător care cu lux de amănunte face distincția și caracterizează asemenea forme ale participării precum: socială, obștească și civică [289];

- М.Р. Холмская dezvoltă cu precădere conținutul și particularitățile participării politice, realizând și o radiografiere a ideilor expuse în literatura de specialitate pe marginea subiectului dat [301];

- А.А. Мерзляков analizează profund participarea civică ca tehnologie universală de conducere socială [273];

- А. Сунгуров atrage atenția asupra particularităților participării obștești ca o condiție importantă pentru formarea societății civile [296] etc.

Generalizând, menționăm că, în ansamblu, realizările științifice ale doctrinei rusești reprezintă o valoare incontestabilă pentru cunoașterea fenomenului implicării cetățeanului în procesul decizional, a mecanismului de realizare a acestuia, precum și pentru valorificarea practică a participării cetățenești ca formă de manifestare a democrației participative.

1.2. Interesul doctrinar față de implicarea cetățeanului în procesul decizional în literatura de specialitate autohtonă

Vorbind despre arealul științific autohton, vom menționa că în ultimul timp problematica implicării cetățeanului în procesul decizional tot mai mult se regăsește în lucrările autorilor consacrate fie nemijlocit acesteia, fie altor subiecte ce au tangență cu aceasta, precum: statul de drept, democrația, organizarea și funcționarea puterii și a autorităților publice etc.

Bunăoară, la capitolul statul de drept și democrația sînt relevante realizările științifice obținute de cercetătorii cu renume, precum: Costachi Gh., Guceac I., Popa V., Arseni Al., Smochină A., Cobăneanu S., Cârnaț T., Avornic Gh., Negru B. etc.

O atenție distinctă în acest context merită lucrările fundamentale cu caracter monografic, semnate de profesorul Gh. Costachi, axate pe asemenea subiecte importante, precum: *Statul de drept și democrația în Republica Moldova* [43]; *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova* [40]; *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept* (lucrare publicată în coautorat cu P. Hlipcă) [46]; *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept* [39] etc. În ansamblu, în toate lucrările sale prof. Gh. Costachi accentuează în mod deosebit valorile unui stat de drept, căile și mijloacele edificării acestuia în Republica Moldova, accentuînd în mod special valoarea democrației pentru realizarea acestui deziderat.

La rîndul lor, prof. I. Guceac [73; 72] și T. Cârnaț [20], în calitatea lor de constituționaliști, sînt preocupați de Constituție, instituțiile și garanțiile constituționale care asigură și permit exercitarea democrației în statul de drept. Profesorul V. Popa, de asemenea, este un promotor al valorilor democratice, fiind preocupat în mod special de modul de organizare și funcționare a autorităților publice de toate nivelele, inclusiv a autorităților publice locale [167; 168; 169] etc. În cuprinsul studiilor realizate, cercetătorii enunțați atrag atenția și la rolul cetățeanului în exercitarea puterii în statul de drept, subliniind valoarea acestuia în dezvoltarea democrației.

O continuare a subiectului poate fi urmărită în lucrările axate pe problematica drepturilor omului și cetățeanului, abordată cu precădere de către:

- I. Creangă, C. Gurin – autori care au elaborat un adevărat ghid în lumea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, oferind o informație completă referitoare la conținutul lor, garanțiile juridice și modalitățile de exercitare [50];

- N. Terzi – cercetător preocupat, în special, de esența și conținutul libertății de opinie și exprimare, precum și de modul de reglementare a acesteia în dreptul național al Republicii Moldova [197];

- T. Lazăr – autor care analizează detaliat dreptul la vot și dreptul de a fi ales [102];
- Gh. Costachi – cercetător care, de asemenea, s-a expus pe marginea libertății de exprimare, dezvoltând conținutul juridic al acesteia, garanțiile și restricțiile impuse de lege [41];
- N. Badea – preocupat de obligațiile autorităților publice privind realizarea dreptului la informație al cetățenilor [6] etc.

În marea lor parte, cercetătorii argumentează valoarea drepturilor politice și social-politice ca elemente fundamentale și indispensabile statutului juridic al cetățeanului contemporan, care astfel îi permit o implicare activă în procesul de exercitare a puterii de stat.

Particularitățile deciziei și ale procesului decizional al autorităților publice centrale și locale le regăsim dezvoltate în publicațiile semnate de către:

- Saca V., Azizov N. – care analizează conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova [183];
- Mihăilescu S. – care dezvoltă problema deciziilor administrative și a fundamentării acestora [137];
- Belecciu Șt., Bîrgău M. – de asemenea, preocupați de instituția deciziei administrative, în special de conținutul, particularitățile și procesul de adoptare a acesteia [13];
- Rîbca E. – care abordează instituția inițiativei legislative și particularitățile acesteia, subiecți și forme de realizare [179];
- Popa V., Munteanu I., Mocanu V. – cercetători preocupați de procesul descentralizării și de particularitățile trecerii de la centralism la descentralizare în Republica Moldova, inclusiv sub aspectul transformării procesului decizional al autorităților locale [169];
- Micinschi A. – care studiază unele forme și metode contemporane de administrare publică locală [135];
- Mocanu V. dezvoltă cu precădere standardele de performanță în administrația publică locală, din numărul cărora face parte și nivelul ridicat de implicare a cetățenilor în procesul decizional [138];
- Garaba V. – preocupat de problema informării și implicării populației în procesul de luare a deciziilor de mediu [65] etc.

Aceste studii, în viziunea noastră, dezvoltă și articulează mecanismul decizional al autorităților publice, elucidând, totodată, cerințele ce urmează a fi respectate în desfășurarea procesului decizional, cadrul normativ juridic care reglementează acest proces și posibilitățile oferite cetățenilor de a se implica activ și eficient, influențând astfel pozitiv procesul de elaborare a actelor normative și a politicilor publice.

Pe de altă parte, prezintă importanță în context și rolul societății civile în dezvoltarea democrației și, în special, a democrației participative, problematică abordată detaliat de către asemenea cercetători precum:

- Bantuș A. – care a studiat și a evaluat rolul sectorului asociativ (nemijlocit al organizațiilor nonguvernamentale) în dezvoltarea democrației din Republica Moldova [8];

- Cenușa D. – preocupat de fenomenul societății civile, particularitățile acesteia și problemele consolidării ei în Republica Moldova [24];

- Brighidin A., Godea M., Ostaf S., Trombițki I., Țarelunga T., Vacaru A. – autori ai unui studiu amplu privind dezvoltarea organizațiilor nonguvernamentale din Republica Moldova [16];

- Bulat V., Guțuțui V., Spinei I. – cercetători care au dezvoltat nemijlocit problema participării societății civile la procesul decizional de nivel local [18];

- Troșin P. – autor care s-a expus destul de detaliat și argumentat asupra perspectivei reglementării activității de lobby în Republica Moldova și importanța acesteia în dezvoltarea democrației participative [200];

- Smochină A., Galben C. – cercetători care au studiat diferite aspecte ale implicării societății civile în procesul decizional al statului [189] etc.

Din conținutul tuturor studiilor enunțate se desprind clar atât semnificația societății civile în contextul statului de drept, cât și rolul acesteia pentru dezvoltarea democrației, inclusiv prin implicarea reprezentanților acesteia în procesul decizional.

În același timp, procesul modernizării accelerate a societății noastre a impus în atenția cercetătorilor autohtoni și problematica democrației electronice și a guvernării electronice, rezultate notabile în acest sens înregistrând:

- Gherman T. – care a evaluat impactul e-Guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului [66];

- Rusu Vl., Buzinschi I. – care au dezvoltat avantajele și particularitățile e-guvernării ca mijloc de garantare a transparenței în activitatea organelor administrației publice centrale [182];

- Vacarov N. a analizat în detalii concepția guvernării electronice și căile de realizare a acesteia [201];

- Baltaru R.A. a abordat problema e-guvernării în contextul reformei administrației publice la nivelul Uniunii Europene [7] etc.

În ansamblul lor, cercetătorii pun accentul pe posibilitățile inedite pe care le oferă e-guvernarea procesului decizional democratic al autorităților statului, prin asigurarea transparenței acestuia și implicarea activă a cetățenilor în luarea deciziilor.

În același context, considerăm că merită a fi apreciată și contribuția nemijlocită a societății civile la studierea teoretică și evaluarea practică a implicării cetățeanului în procesul decizional, instituțiile reprezentative ale acesteia întocmind atît culegeri de recomandări în materie (*Culegere de recomandări privind participarea publică*. Centrul Regional de Dezvoltare Durabilă. Ungheni, 2013 [53]; *Studiu privind modele de implicare a cetățenilor și a societății civile în activitatea de elaborare și adoptare a deciziilor*, realizat de ADEPT și CREDO. Chișinău, 2005 [195] etc.), cît și rapoarte în baza monitorizării practice a procesului de asigurare a transparenței decizionale și a implicării publicului în procesul decizional al autorităților publice (*Raport de monitorizare. Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe*. Asociația Obștească Centrul de Promovare a Libertății de Exprimare și a Accesului la Informație “Acces-info” [174]; *Raport privind transparența decizională în funcționarea autorităților și instituțiilor publice centrale*. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului. Chișinău, 2010 [175]; Dudina A., Sprindzucs M. *Analiza funcțională a administrației Parlamentului Republicii Moldova*. Chișinău, 2006 [60]; *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: aplicabilitate și progrese*. ADEPT. Chișinău, 2014 [198]; *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare*. Studiu. Asociația ADEPT. Chișinău, 2013 [199] etc.

Evident, aceste studii prezintă o valoare de necontestat, întrucît reflectă atît o analiză a cadrului juridic în vigoare, cît și a modului în care acesta este respectat de către autoritățile statului, venind cu propuneri și recomandări destul de importante pentru optimizarea legislației și a situației din domeniu.

O contribuție științifică inedită la dezvoltarea problematicii implicării cetățeanului în procesul decizional au înregistrat și autorii unor valoroase teze de doctor în drept, precum:

- Rotaru A. *Probleme ale dezvoltării legislației ecologice a Republicii Moldova la etapa actuală* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2012). În contextul elucidării aportului societății civile la dezvoltarea legislației ecologice, autoarea destul de temeinic argumentează rolul ONG-urilor ca parteneri competenți și de încredere pentru legiuitor în activitatea acestuia, deoarece pot să contribuie substanțial la perfecționarea și dezvoltarea continuă a legislației ecologice, în interesul întregii societăți și al fiecărui cetățean [180, p. 154]. Axîndu-se nemijlocit pe participarea publicului la luarea deciziilor de mediu, cercetătoarea atrage o atenție deosebită asupra gradului de asigurare juridică a dreptului cetățeanului la informația de mediu și a dreptului de a participa la acest proces, analizînd detaliat prevederile actelor legislative ecologice în vigoare. În pofida aspectelor negative constatate, evaluarea actelor legislative denotă, în viziunea sa, faptul că principiile democratizării și participării publicului sînt pas cu pas încorporate în legislația ecologică

a Republicii Moldova, moment ce favorizează o informare mai amplă a populației și o participare activă a ei la luarea deciziilor în domeniul protecției mediului [180, p. 162].

Merită apreciere concluzia cercetătoarei, potrivit căreia transparența procesului de conducere a societății oferă publicului și ONG-urilor posibilitatea de a influența procesul de adoptare a deciziilor în domeniul protecției mediului. Drept urmare a antrenării publicului la aceste procese, deciziile adoptate pot fi mai bune, mai eficiente, mai întemeiate și mai echilibrate din punctul de vedere al protecției mediului și, în consecință, mai acceptabile pentru populație. În fine, chiar dacă legile sînt importante, mult mai importantă este atitudinea cetățenilor față de legi, atitudine care se formează cu precădere prin participarea cetățenilor la procesul decizional [180, p. 163].

În pofida spațiului redus pe care l-a rezervat cercetătoarea problemei participării publicului la adoptarea deciziilor de mediu, considerăm că ea a reușit să accentueze principalele aspecte ale subiectului și să argumenteze temeinic atît importanța implicării cetățeanului în procesul decizional, cît și importanța reglementării complete și detaliate a acestui moment la nivel legislativ, moment ce prezintă o valoare teoretică, practică și normativă inedită.

- Scripnic V. *Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ)* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2012). Autorul pune accentul în special pe dimensiunea contemporană a participării cetățenești la actul de administrare, dezvoltînd conceptele și accepțiunile fenomenului participării cetățenești la actul de administrare, transparența decizională și democrația participativă în Republica Moldova, precum și unele aspecte ale democrației participative în statele Uniunii Europene și SUA. Este de remarcat atenția acordată de către cercetător importanței și beneficiilor pe care le prezintă participarea cetățenilor la procesul decizional, subliniind în acest sens că una dintre responsabilitățile autorităților administrației publice centrale și locale este să permită membrilor comunităților să participe în procesul de luare a deciziilor [185, p. 83].

Cercetătorul subliniază pe bună dreptate că implicarea cetățenească în procesul politicilor publice a devenit o nevoie pentru asigurarea implementării cu succes a măsurilor adoptate. Mai mult, implicarea cetățenească contribuie la crearea unei atmosfere de colaborare și susținere reciprocă, necesară pentru dezvoltarea echilibrată, susținută și de durată la nivel național și local [185, p. 89].

În același timp, autorul acordă o atenție distinctă problemei transparenței decizionale, care este văzută ca un mecanism esențial pentru orice societate democratică, menit să asigure participarea efectivă a cetățenilor și organizațiilor legal recunoscute la viața publică, completînd astfel procesul formal de alegere sau desemnare a reprezentanților în instituțiile și autoritățile publice [185, p. 91].

În ansamblul său, teza de doctor în drept, elaborată de către V. Scripnic, a completat substanțial doctrina autohtonă în materia participării cetățenești în procesul decizional, lucrarea prezentînd o valoare teoretico-practică inedită, mai ales sub aspectul recomandărilor înaintate de către autor pentru optimizarea legislației în vigoare și eficientizarea mecanismului participativ.

- Chiveri G. *Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2013 [25]), lucrare în care se propune cercetarea complexă a principiului transparenței în activitatea autorităților publice, a eficacității normelor și mecanismelor în asigurarea realizării principiului dat, precum și principalele tendințe de dezvoltare a acestuia în perioada actuală. În cadrul tezei s-a reușit o abordare constituțională a principiului transparenței, fiind analizată relația dintre transparență și deschidere, publicitate, democrație și stat de drept. Semnificația teoretică a cercetării constă în identificarea mecanismelor și a factorilor socio-juridici în asigurarea transparenței puterii publice, formularea recomandărilor practice pentru autoritățile publice în vederea îmbunătățirii transparenței și optimizării interacțiunii cu publicul.

O atenție distinctă cercetătoarea a acordat cadrului normativ-juridic, menit să asigure respectarea și realizarea principiului transparenței în activitatea autorităților publice. În consecință, sînt formulate și înaintate spre susținere o serie de recomandări importante pentru optimizarea legislației în domeniu, a căror valoare, în viziunea noastră, este de necontestat.

Întrucît asigurarea transparenței activității autorităților publice este un prim pas important al implicării cetățeanului în procesul decizional, apreciem teza elaborată de către G. Chiveri ca fiind o contribuție substanțială la dezvoltarea doctrinei în domeniu, utilă atît sub aspect teoretic, normativ, cît și practic.

- Galben C. *Societatea civilă în procesul decizional al statului* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2014 [64]), lucrare în care se abordează atît aspecte ce țin de noțiunea și esența conceptului de societate civilă, evoluția acesteia, structura și funcțiile societății civile, cît și de esența și conceptul de proces decizional al statului.

Este de remarcat concluzia autoarei pe marginea colaborării statului cu societatea civilă, potrivit căreia statul trebuie să conștientizeze contribuția ONG-urilor, implicîndu-se în asanarea politicilor elaborate, tinzînd spre identificarea celor mai eficiente modalități de soluționare a unor probleme majore din societate, asigurînd, pe această cale, dezvoltarea societății civile și edificarea statului de drept. Respectiv, statul are obligațiunea să asigure un grad înalt de transparență a propriei activități, să fie dispus să inițieze și să desfășoare un dialog constructiv cu ONG-urile, să fie flexibil în adoptarea și promovarea anumitor decizii, să accepte critici din partea acestora și,

implicit, să se perfecționeze continuu, pentru ca astfel să-și asigure eficiența activității, în scopul asigurării bunăstării fiecărui cetățean, în particular, și a societății, în ansamblu [64, p. 147].

O atenție distinctă cercetătoarea acordă dimensiunilor și efectelor cooperării societății civile cu autoritatea legislativă în procesul decizional și particularităților implicării societății civile în procesul decizional al autorității executive. Concomitent cu aspectele pozitive și negative elucidate în aceste cazuri, sînt formulate și importante concluzii și recomandări de îmbunătățire a cadrului normativ în vigoare și eficientizarea aplicării acestuia.

Direcțiile de abordare a subiectului de către C. Galben (de altfel destul de apropiat cercetării noastre) ne-a motivat să ne axăm prezenta investigație pe alte coordonate, folosind ca repere autoritățile reprezentative ale statului.

- Postolache I. N. *Raporturile stat–cetățean în România și Republica Moldova* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2013 [170]). Scopul lucrării rezidă în analiza complexă și multiaspectuală a raporturilor dintre stat și cetățean atît din perspectiva conceptuală a dreptului constituțional, cît și din perspectiva evaluării și eficientizării cadrului normativ juridic în domeniu. Printre principalele obiective pot fi evidențiate: identificarea și analiza particularităților raporturilor stat–cetățean în societățile contemporane; studierea cetățeniei ca fundament al raporturilor dintre stat și cetățean în statele democratice contemporane; identificarea drepturilor politice ale cetățenilor ca fond al raporturilor stat–cetățean; identificarea drepturilor și obligațiilor corelative ale statului și cetățeanului; cercetarea modelelor de raporturi dintre stat și cetățean în democrațiile participative; studierea cadrului juridic al democrației participative din Republica Moldova și România.

Ca rezultat al unei ample investigații, autorul formulează importante concluzii, relevante atît pentru doctrină, cît și pentru prezenta lucrare. Vom menționa că în scopul îmbunătățirii raporturilor stat–cetățean, autorul consideră necesară implicarea eficientă a cetățenilor în procesul public decizional, moment ce reclamă formarea unei culturi a participării, și presupune mai multă transparență și deschidere din partea autorităților publice și mai multă implicare și responsabilitate față de asumarea co-deciziei în soluționarea problemelor publice din partea cetățenilor. Totodată, pentru a ameliora situația în domeniul participativ este necesară îmbinarea mai multor măsuri de ordin informațional, educațional, dar și de perfecționare a cadrului legal. Diversele forme și metode ale participării publicului necesită a fi completate cu proceduri clare și adecvate, ca părți componente ale regulamentelor interne privind informarea, consultarea și participarea cetățenească la procesul decizional [170, p. 146].

- Sultanov R. *Reglementarea juridico-constituțională a participării politice a cetățenilor la exercitarea puterii de stat în Republica Moldova și Republica Azerbaidjan* (teză de doctor în drept,

Chișinău, 2014 [305]). Scopul investigației constă în studierea complexă sub aspect comparativ a reglementării juridico-constituționale a participării politice a cetățenilor la exercitarea puterii de stat în Republica Moldova și Republica Azerbaidjan. Pentru atingerea acestui scop, autorul a dezvoltat unele aspecte teoretice ale raportului dintre stat, drept, societate și persoană în perioada de tranziție; a evaluat rolul Constituției în asigurarea participării politice a cetățenilor la exercitarea puterii de stat; a cercetat esența și locul drepturilor și libertăților cetățeanului în contextul participării politice; a analizat esența, particularitățile și principiile participării politice a cetățenilor la exercitarea puterii de stat; a relevat esența și importanța educației juridice și civice a cetățenilor pentru dezvoltarea culturii juridice, politice și civice în societate; a formulat recomandări pentru perfecționarea reglementării juridico-constituționale a participării politice a cetățenilor la exercitarea puterii de stat.

Trebuie precizat că lucrarea prezintă un studiu aprofundat asupra funcționării sistemului participării politice a cetățenilor în Republica Moldova și în Republica Azerbaidjan, văzută fiind nu doar ca una dintre valorile sociale supreme, dar și ca instrument politico-juridic eficient de asigurare și protecție a libertății, onoarei și demnității persoanei, a obligațiilor statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat [305, p. 12].

Per ansamblu, tezele de doctorat expuse au înregistrat un aport semnificativ în dezvoltarea doctrinei în materia implicării cetățeanului în procesul decizional, deloc neglijabil în studierea continuă a acestuia. Apreciind originalitatea, complexitatea și valoarea științifică a acestor studii, le-am utilizat pe post de surse de inspirație și repere orientative la stabilirea scopului, obiectivelor de cercetare și elaborarea prezentei investigații.

1.3. Concluzii la capitolul 1

În urma analizei situației în domeniul cercetării implicării cetățeanului în procesul decizional, am constatat că interesul față de acest subiect a luat amploare în ultimul deceniu. S-a bucurat de atenție și din partea autorităților ca rezultat al presiunii exercitate de instituțiile reprezentative ale societății civile, cărora practic trebuie să le recunoaștem atât contribuția la studierea fenomenului implicării cetățeanului în procesul decizional, cât și la monitorizarea procesului de interacțiune a autorităților publice cu cetățeanul.

Evident, problema în cauză trebuie să preocupe și mediul academic, care, în baza unor cercetări fundamentale, să prezinte recomandări concrete de optimizare a situației în domeniu. De aceea, prin prezenta investigație ne propunem să contribuim modest la studierea științifică a subiectului.

Ținând cont de realizările științifice în materie ale cercetătorilor autohtoni, ne propunem o abordare distinctă a subiectului, axată pe trei aspecte importante:

- garantarea juridică a drepturilor ce permit cetățeanului implicarea în procesul decizional al autorităților publice;

- particularitățile mecanismului concret de desfășurare a procesului decizional cu implicarea cetățenilor și guvernarea electronică ca principal factor de optimizare a acestuia;

- analiza implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților publice reprezentative în vederea aprecierii gradului de asigurare juridică și de realizare practică.

Prin urmare, **scopul tezei** rezidă în studierea unor aspecte importante ale asigurării juridice a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative ale statului în vederea identificării unor soluții de optimizare a cadrului juridic în vigoare pentru consolidarea participării cetățenești.

Pentru atingerea acestui scop ne propunem următoarele **obiective**:

- dezvăluirea esenței și conținutul participării cetățenești, evaluarea costurilor și beneficiilor acesteia, identificarea instrumentelor de realizare a participării;

- argumentarea rolului *dreptului la administrare* ca fundament constituțional al implicării cetățeanului în actul guvernării;

- precizarea importanței *drepturilor social-politice* ca instrumente indispensabile implicării cetățeanului în procesul decizional;

- identificarea și aprecierea cadrului juridic în vigoare ce asigură implicarea cetățeanului în procesul decizional;

- elucidarea rolului e-guvernării ca oportunitate inestimabilă pentru participarea cetățeanului la procesul decizional contemporan;

- analiza implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative centrale și locale în vederea optimizării mecanismului juridic de asigurare a acesteia.

Prin realizarea acestor obiective, ne propunem soluționarea unei importante probleme științifice care rezidă în precizarea importanței asigurării juridice corespunzătoare a participării cetățeanului în procesul decizional al autorităților publice reprezentative și argumentarea necesității respectării legislației în vigoare de către acestea drept condiții indispensabile dezvoltării democrației participative și consolidării statului de drept în Republica Moldova.

2. PREMISELE, IMPORTANȚA ȘI NECESITATEA IMPLICĂRII CETĂȚEANULUI ÎN ACTUL GUVERNĂRII DEMOCRATICE

2.1. Premisele implicării cetățeanului în procesul decizional în perioada contemporană

Ca o primă ipoteză formulată la acest început de investigație considerăm că implicarea cetățeanului în procesul decizional contemporan este condiționată și justificată de trei premise-condiții importante: democrația, statul de drept și societatea civilă, care nu fac doar posibilă participarea cetățenească, dar și depind de nivelul acesteia, aflându-se într-o strânsă interdependență și intercondiționare. Respectiv, în cele ce urmează vom încerca să relevăm această legătură, deoarece anume ea stă la baza asigurării juridice corespunzătoare a implicării cetățeanului în procesul decizional și poate influența eficiența acesteia.

Democrația. După cum se știe, democrația, ca regim politic, în condițiile căreia puterea este exercitată direct de către popor, a rămas în trecutul îndepărtat. Fără îndoială, polisul grecesc antic, în care puterea legislativă aparținea adunării tuturor cetățenilor statului-cetate, iar majoritatea funcționarilor puterii executive și judecătorești erau aleși prin tragere la sorți, a servit ca o importantă sursă de inspirație pentru criticii monarhiei și adepții republicii din Occident în secolul al XVIII-lea. Cu toate acestea, dacă unii filosofi priveau democrația directă a polisului grecesc antic ca cel mai preferabil model de organizare socială, atunci oamenii politici care au condus lupta americană pentru independență și Revoluția Franceză au preferat să aleagă regimul reprezentativității [264, p. 25].

Democrația reprezentativă, desemnând faptul că sursa puterii este poporul, iar mecanismul de exercitare a acestei puteri constă în delegarea de către cetățeni a prerogativelor lor de putere persoanelor alese, s-a dovedit a fi o invenție deosebit de importantă. Democrația directă, posibilă doar în limitele orașelor-state relativ mici ale Greciei Antice, pur și simplu a devenit irealizabilă din punct de vedere tehnic ținând cont de mărimea statelor din secolele XVIII-XXI, cu teritorii deosebit de extinse și cu un număr enorm al populației [288, p. 15]. Respectiv, democrația reprezentativă a înregistrat în timp o largă răspândire, devenind baza organizării politice nu doar a republicilor, ci și a monarhiilor.

În general, ideea reprezentării a avut o semnificație deosebită pentru formarea unor astfel de principii ale democrației contemporane precum: pluralismul politic, separația puterilor în stat, parlamentarismul, eligibilitatea demnitarilor de stat etc. Totodată, asemenea instituții politico-juridice, precum sînt partidele politice și scrutinele, au apărut anume ca instrumente de realizare a principiului reprezentativității [288, p. 15].

Destul de mult timp democrația reprezentativă a păstrat o poziție dominantă în competiția regimurilor politice, dar în ultima vreme, potrivit cercetătorilor, ea cedează considerabil din terenul

său [265]. Tot mai frecvent specialiștii atestă că democrația reprezentativă trece printr-o criză profundă, exprimată prin faptul că ea a încetat să mai asigure legătura dintre cetățeni și putere, a cărei sarcină i-a făcut cât de cât față în ultimul secol și jumătate [267, p. 3].

Trebuie să recunoaștem că încă la sfârșitul sec. al XX-lea, simpla delegare a prerogativelor de putere prin intermediul sistemului electiv a încetat să mai satisfacă cetățenii din numeroase state democratice. Ridicarea nivelului de educație și instruire a populației a devenit unul din factorii care au condiționat producerea unor astfel de transformări. Pe de altă parte, dezamăgirea în politica promovată de către guverne, sporirea nemulțumirii asociată cu posibilitatea limitată de a influența direct activitatea autorităților puterii au devenit unele din principalele cauze ale mișcărilor din anii '60-'70, aceasta exprimându-se și prin reducerea participării cetățenilor la scrutinele electorale. Un alt efect al situației create a constat în opțiunea colectivităților locale la autonomie și autodeterminare, manifestată prin descentralizarea administrației publice în unele state din Europa, precum Franța și Spania.

În aceste împrejurări a început să se dezvolte un nou sistem de relații între cetățeni și reprezentanții aleși ai acestora, fiind denumit *democrație participativă (democrația participării)*. Această nouă formă a democrației s-a manifestat ca un răspuns la imperfecțiunea sistemului existent al reprezentării și la caracterul irealizabil al democrației directe în cadrul statelor contemporane. O consecință directă a răspîndirii principiilor democrației participative a fost dezvoltarea treptată în statele occidentale și nu numai, a practicii coordonării politicii promovate de putere cu populația, a implicării cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și de realizare a soluțiilor. O deosebită răspîndire a acestei practici s-a înregistrat la nivel local [265].

Așadar, una din principalele probleme ale democrației contemporane constă în înstrăinarea cetățenilor față de procesele politice [99] (văzută ca o manifestare negativă a însuși fenomenului reprezentativității [288, p. 15-16]) față de procesul conducerii societății. Respectiv, în asemenea condiții o semnificație deosebită capătă participarea civică și implicarea cetățenilor, ca proces și rezultat.

Importanța participării cetățenilor s-a conturat astfel pe fondul crizei de legitimitate a guvernelor democratice. Din cauza dificultăților majore cu care acestea s-au confruntat, s-a ajuns la o dezbatere – deopotrivă în arena politică și în mediul academic – cu privire la limitele regimurilor democratice. A fost pusă în discuție capacitatea unei democrații reprezentative de a răspunde nevoilor cetățenilor, de a furniza soluții adecvate și de a asigura reprezentarea tuturor factorilor interesați. Unul dintre simptomele acestei crize a fost scăderea gradului de participare la vot, ca un semn al dezinteresului și alienării cetățenilor față de sistemul de guvernare. În acest context, formele democrației reprezentative (guvernarea prin reprezentanți) au evoluat în forme ale democrației participative. Partea comună a celor două forme de guvernare este delegarea deciziei către un număr de reprezentanți selectați de populație (de obicei prin vot). În schimb, distincția dintre democrația

participativă și cea reprezentativă este că luarea deciziei de către acești reprezentanți se face numai după prealabila consultare a factorilor interesați de respectiva decizie [187, p. 179].

În general, trebuie de precizat că esența democrației presupune un sistem de guvernare *cu și pentru oameni*. Aceste cuvinte sînt la fel de adevărate și actuale acum ca și atunci cînd au fost rostite pentru prima dată în anul 1863 de către Președintele american, Abraham Lincoln. Evident, acest concept al democrației este valabil și pentru Republica Moldova [162, p. 719], la fel ca și pentru Statele Unite ale Americii, Franța, Anglia sau pentru orice altă democrație contemporană.

Afirmația ascunde un sens profund, potrivit căruia democrația reprezintă mult mai mult decît alegeri libere, deși acestea sînt punctul de început. Guvernarea *cu și pentru oameni* trebuie să devină și să rămîină un parteneriat – un parteneriat între cetățeni și aleșii lor, în care și-au investit încrederea (cu extensia contemporană către funcționarii publici și instituțiile administrative ale statului [193, p. 71]). Mai mult, guvernarea poporului de către popor înseamnă că cetățenii unei societăți democratice beneficiază împreună de avantajele ei și poartă cu toții poverile acesteia [62, p. 214].

Democrația înseamnă alegeri libere și corecte, dar și un mediu politic în care cetățenii participă în mod activ în procesul de luare a deciziilor. Democrația este sistemul de guvernămînt în cadrul căruia puterea aparține cetățenilor [57, p. 4].

Pentru aprecierea nivelului de maturitate a oricărei democrații, unul din principalii indicatori este nivelul de dezvoltare a dialogului social și de manifestare a participării cetățenești. Politologul american R. Ketcham (citată de S.V. Venediktov și Dj. Doroti [243, p. 73]), utilizînd acest indicator în lucrarea sa „Individualismul și viața publică” [225], pentru prima dată a propus analiza distincției dintre așa-zisa democrație „expresivă” și democrația dialogului social dezvoltat (democrația „interactivă”). Cercetătorul susține că, în cazul dominării în societate a formelor expresive, conținutul vieții sociale este determinat doar de o totalitate mecanică de diferite organizații și fracțiuni care își urmăresc, de fapt, scopurile lor. Cu toate acestea, democrația expresivă recunoaște necesitatea acordării tuturor cetățenilor a posibilității de a-și expune interesele și de a participa la alegeri deschise. Asemenea trăsături, pe de o parte, sînt tipice sistemelor politice tranzitive, nedezvoltate, pe de altă parte, pot sugera criza sistemică a democrației dezvoltate. Dimpotrivă, democrația dialogului civil dezvoltat subliniază calitatea interacțiunii sociale și contribuie la crearea condițiilor corespunzătoare pentru acțiuni civile comune, presupune prezența la cetățeni a răspunderii morale pentru starea societății, extinderea posibilităților fiecărei persoane. Astfel, democrația interactivă presupune o colaborare intensivă reciproc avantajoasă a cetățenilor și a puterii publice și, prin esență, reprezintă un ideal greu de atins, de aceea semnificație capătă mai curînd posibilitatea mișcării către acesta, recunoașterea valorii sale politice și comunicative [243, p. 73].

În general, modul de luare a deciziilor publice este o reflectare a sistemului de guvernământ. În *autocrație*, deciziile publice sînt luate de unul sau cîțiva decidenți. În *democrație*, deciziile se iau direct de către cetățeni (*democrație directă*) sau de către reprezentanții aleși ai acestora (*democrație reprezentativă*). În sistemele moderne, reprezentanții aleși ai cetățenilor au, evident, drept de decizie publică. Ei pot lua această decizie singuri, pe baza discuțiilor dintre ei sau dintre ei și experți, sau dintre ei, experți și public. Implicarea cetățenilor sau a unor grupuri de interese în luarea deciziilor face ca democrația să fie *participativă* [93, p. 6].

În același timp, este important a conștientiza că implicarea publicului nu înseamnă că decizia este luată de public, dar înseamnă că opiniile și sugestiile publicului cu privire la o anumită decizie publică sînt luate în considerare de către administrație [93, p. 6].

Democrația participativă deci nu poate fi confundată cu democrația directă, întrucît coordonarea politicii promovate nu presupune transmiterea prerogativelor cetățenilor, delegate persoanelor alese. Atrăgînd oamenii spre participare, reprezentanții puterii își asumă obligația de a elabora soluții în corespundere cu părerile și doleanțele cetățenilor. De obicei, ei își rezervează rolul de arbitru în procesul de luare a deciziilor, cu excepția deciziilor adoptate prin referendum.

Astfel, participarea reprezintă un scop distinct, dar importantă este și prin sine însăși, întrucît dreptul de a participa la procesele sociale este *de facto* recunoscut de către comunitatea internațională ca un drept fundamental al omului [160, p. 19-22]. Participarea este importantă și prin aceea că reprezintă un instrument cu ajutorul căruia pot fi realizate și alte scopuri importante. În concret, participarea contribuie la dezvoltarea democrației, la consolidarea capitalului social, la sporirea eficienței, egalității și echității sociale [284, p. 38].

Dreptul cetățenilor de a iniția proiecte de legi sau a organiza referendumuri, de a fi consultați pe diverse proiecte de decizii constituie elemente ale „democrației participative”, care vine astfel să compenseze anumite carențe ale „democrației reprezentative”. Altfel spus, „democrația participativă” este relația continuă dintre ales și alegător, dintre funcționarul public și cetățean. Este practic „dialogul cu cetățeanul”. În modul ideal toți membrii unei comunități trebuie să aibă posibilitatea de a participa la luarea deciziilor în comun [22].

Sintetizînd esența și semnificația democrației participative, menționăm că aceasta implică în mod necesar următoarele momente importante [151, p. 5]: ♦ într-o democrație participativă, administrația publică trebuie să fie cu și pentru oameni; ♦ dreptul cetățenilor de a fi informați cu privire la activitatea autorităților, dar și dreptul de a participa la procesul de luare a deciziilor; ♦ buna guvernare trebuie să devină un parteneriat între cetățeni și oficialii aleși, în care ei și-au investit încrederea; ♦ încrederea se manifestă prin onestitate, transparență din partea celor aleși, oportunitatea oferită cetățenilor de a avea un rol important atît în procesul guvernării, cît și în activitatea de zi cu zi;

♦ conceptul democrației participative reprezintă esența drepturilor oamenilor de a fi consultați, astfel, cetățenii, în general, asociațiile legal constituite, alte părți interesate au dreptul de a participa și de a se implica în procesul decizional al autorităților publice.

În același timp, e necesar a conștientiza adevărul că democrația în sine nu garantează nimic. Ea oferă în schimb posibilitatea succesului, dar și riscul eșecului. Democrația este deci atât o promisiune, cât și o solicitare. Ea este promisiunea că oamenii liberi, cooperând, se pot autoguverna într-un mod în care va satisface aspirațiile lor la libertate personală, șanse economice și dreptate socială. Ea este, în același timp, și o solicitare, pentru că succesul democrației depinde de cetățenii societății respective și de nimeni altcineva [62, p. 213].

Statul de drept. O altă premisă-condiție importantă a implicării cetățeanului în procesul decizional este statul de drept. Din multitudinea definițiilor date acestui concept, vom reține următoarea: *statul de drept presupune un stat în care sînt recunoscute și garantate drepturile omului și cetățeanului; sînt asigurate domnia dreptului, supremația legii și separația puterii în stat.* Din această definiție poate fi dedus rolul deosebit al cetățeanului și al legii pentru existența statului de drept [49, p. 21], precum și interdependența strînsă a acestor elemente.

În mod concret, precizăm că în concepția contemporană a edificării statului de drept, omul, ca personalitate, ocupă locul central în stat. Edificarea unui asemenea stat cere transformarea cardinală a relațiilor dintre el și personalitate (cetățean). În mod special, este necesară asigurarea intangibilității drepturilor și libertăților omului, apărării social-juridice a personalității, a tuturor valorilor și bunurilor, asigurarea unui amplu sistem de garantare a drepturilor, libertăților și intereselor cetățeanului, precum și protecției reale a acestora [43, p. 9].

Este important de precizat că statul de drept contemporan garantează omului trei categorii de drepturi: dreptul la independență față de puterea de stat; dreptul de a participa la organizarea și funcționarea puterii de stat; drepturile sociale, economice și culturale [44, p. 31-34]. Prin urmare, presupunem că doar în condițiile statului de drept, cetățeanului îi este garantat dreptul de a participa la organizarea și funcționarea autorităților publice ale statului.

În ceea ce privește *asigurarea reală a drepturilor și libertăților cetățenilor*, aceasta constituie un scop final, un rezultat nemijlocit al activității statului de drept, deoarece acesta activează doar pentru asigurarea intereselor societății, în general, și a fiecărui membru, în parte. Important e că natura de drept a statului să fie exprimată nu de lozincile pe care le propagă acesta, ci de rezultatele concrete obținute în sfera protecției și asigurării reale a drepturilor și libertăților cetățenilor [297, p. 442].

În același timp, un moment important rezidă în garantarea și asigurarea libertății individului în raport cu statul, egalitatea juridică a tuturor cetățenilor în fața legii, securitatea juridică și

comensurabilitatea activității statului (care se pot realiza prin obligația statului de a repara prejudiciile cauzate individului, neretroactivitatea și claritatea legii etc.) [291, p. 11].

Astfel, în contextul relațiilor dintre stat și personalitate, pe primul plan sînt plasate teze principial noi – autolimitarea puterii de stat, a structurilor acestuia în raport cu omul și cetățeanul, răspunderea statului în fața cetățeanului, prioritatea intereselor și valorilor celui din urmă în fața celorlalte valori și interese.

Un mijloc eficient de asigurare și realizare a drepturilor, libertăților și intereselor omului și cetățeanului în cadrul statului de drept este *supremația legii*. Aceasta presupune subordonarea statului față de lege, adică organizarea autorităților publice într-o așa manieră în care statutul lor juridic să fie foarte clar și strict determinat prin lege, iar competențele să fie încadrate în limitele acesteia. Este important, în acest caz, că o asemenea subordonare asigură previzibilitatea fiecărui pas făcut de puterea de stat, temeinicia și siguranța actelor normative emise de aceasta [45, p. 88].

Astfel, statul de drept nu poate exista în afara transpunerii principiului supremației legii în practica politico-juridică a țării. În același timp, acest principiu nu garantează că statul care-l respectă este un stat de drept. Aceasta deoarece, după conținut, legile pot fi progresive și de stagnare, logice și contradictorii, echitabile și inequitabile. În pofida semnificației sale deosebite, supremația legii este totuși o latură formală, externă a statului de drept. Latura internă o reprezintă conținutul statului de drept, ceea ce înseamnă calitate, deci esența legii. În mod corespunzător, într-un stat de drept veritabil legea trebuie să corespundă dreptului [48, p. 17].

Pe de altă parte, se impune în atenție și *legitimitatea legii*, care, în cel mai larg sens, presupune atitudinea pozitivă a membrilor societății față de lege, susținerea ei de către cetățeni. Respectiv, atitudinea negativă a oamenilor față de lege, neacceptarea ei califică legea ca fiind nelegitimă.

Legitimitatea legii implică două momente importante: obligativitatea respectării procedurilor corespunzătoare pentru adoptarea acesteia (legitimitate formală) și conferirea legii unui conținut de calitate, pătruns de ideea umanismului, dreptății, echității, libertății, drepturilor omului etc. (legitimitate de fapt). În acest sens, se poate susține că legitimitatea legii depinde în cea mai mare parte de conținutul acesteia, deoarece acesta determină atitudinea oamenilor față de lege [49, p. 22].

Prin urmare, legitimitatea formală a legii trebuie corelată (să coincidă) cu legitimitatea ei de fapt. O asemenea corespundere asigură în mare parte respectarea și realizarea eficientă a legilor [42, p. 17; 40, p. 20]. Mai mult, nu trebuie ignorat faptul că fundamentul statului de drept, principiul său fundamental, este suveranitatea poporului, adică traducerea în fapt a voinței poporului, a cărei expresie se regăsește în cea mai mare parte în Constituție și în legile țării [207, p. 151].

Generalizînd cele expuse, notăm că, pentru existența unui stat de drept, cetățeanul are un rol atît pasiv, cît și activ. În primul caz, însăși existența cetățeanului condiționează o atitudine distinctă a sta-

tului, a organelor și funcționarilor acestuia în vederea realizării drepturilor, libertăților și intereselor cetățeanului, precum și asigurării bunăstării acestuia. Pe de altă parte, cetățeanul este o figură importantă în statul de drept prin înseși acțiunile de apărare a drepturilor sale, fapt ce condiționează implicit ordonarea activității statului și a agenților săi. Totodată, cetățeanul este important prin implicarea sa activă în exercitarea puterii publice și în desfășurarea procesului decizional. Privit în această postură, cetățeanul reprezintă un important factor al democrației [49, p. 23]. Condiția principală în acest sens rezidă în nivelul înalt de cultură juridică al cetățenilor (care necesită a fi permanent menținut și dezvoltat continuu printr-un sistem de măsuri de educație juridică [285, p. 52]).

Experiența o dovedește din plin. Nu este suficient ca într-o țară sau alta să existe anumite constituții și legi cu largi prevederi care să răspundă *de jure* unor exigențe de ordin juridico-politic, civic, ci și o garanție reală că acestora li se creează condiții necesare și suficiente ca să prindă viață. Numai atunci când respectivele exigențe devin constante ale sistemului juridic respectiv, se atestă existența viabilă, trainică, legitimată a statului de drept, iar constituțiile și legile ce-i sînt specifice nu sînt simple acte formale [206, p. 84].

Este important de conștientizat că, pe cît o societate este mai avansată în planul civilizației și al culturii juridice, civice, morale, cu atît statul de drept devine mai puternic, mai întemeiat pe știință, rigoare și experiență superioară [206, p. 86]. Prin urmare, existența unui stat de drept implică în mod obligatoriu și existența unor cetățeni culți, cu o înaltă cultură juridică, politică și civică, care nu doar „așteaptă” de la stat realizarea intereselor și satisfacerea necesităților, ci și contribuie activ la actul guvernării, conferindu-i calitate și eficiență.

Un stat cu adevărat democratic este sensibil la nevoile și doleanțele cetățenilor, iar accesul la informație și participarea publică promovează stabilitatea și respectul pentru lege și statul de drept, implementarea deplină a libertății de expresie, asociere și întrunire.

Societatea civilă și cetățenia activă. În statul de drept, democrația – veritabilă și legitimă – trebuie să pătrundă în relațiile interumane, în conduita zilnică și convingerile generale ale membrilor societății; ea trebuie să se reflecte în calitatea relațiilor interumane și acțiunilor colective. Din acest punct de vedere, în prezent, în condițiile actuale de tranziție, o apreciere distinctă este dată societății civile în ansamblu, precum și organizării și funcționării instituțiilor acesteia, întrucît au un rol constructiv deosebit pentru societate [269, p. 16-22], constituind o importantă premisă și condiție pentru consolidarea statului de drept și a democrației.

Într-un sistem politico-social democratic, societatea civilă și statul de drept se află într-o relație interdependentă. Mai mult, ele se presupun logic reciproc – fiind de neconceput existența uneia în lipsa celeilalte. În același timp, societatea civilă este primară, întrucît reprezintă premisa social-economică decisivă a statului de drept [286, p. 211].

Astfel, importanța substanțială a existenței instituțiilor societății civile este justificată de faptul că ele reprezintă prin sine baza socială a statului de drept, fără de care acesta nu poate exista. Mai mult, „societatea civilă este acel mecanism necesar și suficient ce stă la dispoziția cetățeanului în procesul de promovare a intereselor sale în procesul de luare a deciziilor la nivelul statului” [64, p. 17], iar statul de drept este promotorul societății civile [189, p. 76]. De aici se poate susține că formarea societății civile și dezvoltarea acesteia reprezintă una din condițiile indispensabile realizării în Republica Moldova a reformei politice, social-economice și juridice în scopul modernizării și democratizării statului.

Modelul relațiilor dintre statul de drept și societatea civilă are un caracter dinamic. Consensul dintre societatea civilă și statul de drept nu este o valoare constantă, deoarece fiecare dintre părți tinde spre consolidarea poziției sale din contul celeilalte. De aceea, societatea civilă presupune o societate dinamică menținută de echilibrul de putere în cadrul consensului obștesc, permis de constituțiile statelor democratice. În literatura de specialitate se menționează, în acest sens, că orice stat poate deveni stabil, social și democratic doar dacă în cadrul acestuia este dezvoltată societatea civilă. Această ipoteză este confirmată de importantele funcții care îi revin societății civile, printre care: protecția drepturilor și libertăților omului; exercitarea controlului asupra statului și a autorităților acestuia; neadmiterea ingerinței acestora în viața cetățenilor și activitatea asociațiilor obștești, care acționează în limitele legii [47, p. 5]. Rolul major în acest sens revine cu precădere organizațiilor neguvernamentale (ONG-urilor), ca instituții active și reprezentative ale societății civile.

În esență, organizațiile neguvernamentale se manifestă ca un element de legătură între statul de drept și societatea civilă. Sub acest aspect, este relevantă trăsătura comună a lor, care le prefigurează ca o formă de realizare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului, fiind astfel forme organizaționale ale democrației [286, p. 209].

În același timp, cercetătorii recunosc că succesul funcționării societății civile în cadrul statului nu depinde în totalitate doar de existența condițiilor favorabile în acest sens, dar și de nivelul de pregătire al cetățeanului de a-și exprima poziția civică, de a-și exercita drepturile și a-și onora obligațiile sale de cetățean [262, p. 80].

Prin urmare, trebuie să recunoaștem că fundamentul societății civile este format din cetățeni care sînt conștienți de drepturile și obligațiile lor, care participă la activitatea societății întru binele general, capabili să-și asume responsabilitatea pentru sine și pentru societate (atît la nivel local, cît și național). În lipsa unor asemenea cetățeni, nu pot exista organizații nonguvernamentale veritabile, democrația se reduce la respectarea unor proceduri formale, iar statul și autoritățile acestuia se atrofiază, devenind slabe, lente și ineficiente pentru individ [286, p. 210].

Cetățenii pregătiți și activi constituie deci baza instituțiilor societății civile dezvoltate ca element indispensabil al statului de drept. Prin intermediul acestor instituții, cetățenii de sine stătător își soluționează majoritatea problemelor, legate de viața cotidiană, fără participarea directă a statului, a organelor și funcționarilor acestuia. Cu cât este mai democratic statul, cu atât mai mică trebuie să fie necesitatea cetățenilor de a se adresa acestuia pentru soluționarea problemelor apărute [286, p. 211].

Astfel, procesul formării și dezvoltării societății civile se află într-o dependență proporțională de participarea publicului la viața societății, de nivelul conștiinței juridice a cetățenilor și abilitatea acestora de a-și exercita unul din drepturile fundamentale garantate de Constituție – dreptul la asociere, necesar persoanei pentru a-și apăra drepturile și interesele.

Pentru realizarea cu succes a rolului lor social, cetățenilor le sînt necesare atât cunoștințe și abilități, cât și experiență de participare activă în viața social-politică. În acest sens, în ultima perioadă, tot mai mult se vorbește și se promovează ideea *cetățeniei active* ca fiind indispensabilă unei societăți democratice [39, p. 408; 47, p. 4].

În general, cetățenia activă înseamnă implicarea activă a cetățenilor în viața comunității [158, p. 253]. Sub aspect conceptual, cetățenia activă poate fi definită ca asumarea de către cetățeni a oportunităților de a deveni activi și implicați din punct de vedere democratic în definirea și abordarea problemelor comunităților lor și în îmbunătățirea calității vieții. Din această perspectivă, cetățenia activă este mai mult decît caritate, vot la alegeri sau voluntariat [39, p. 408]. Cetățenia activă este principala trăsătură a cetățeanului în condițiile unui stat de drept, care îl implică activ în procesul de soluționare a problemelor societății și ale statului [245, p. 248].

Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că realizarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului și a obligațiilor acestora de a se implica în procesul decizional este un element indispensabil procesului de dezvoltare a societății [155, p. 221-222].

Abordînd conceptul în profunzime, precizăm că cetățenia activă poate fi înțeleasă ca:

- cetățenie democratică, care se bazează pe statutul juridic al cetățenilor, altfel spus pe un set de drepturi și libertăți fundamentale garantate de lege, precum și pe obligații corelative;
- cetățenie democratică, care garantează faptul că cetățenii au un cuvînt de spus atît în procesul de alegere a reprezentanților lor în Parlament sau în autoritățile publice locale, cât și în procesul de elaborare a politicilor publice și a deciziilor la nivel central și local;
- cetățenie democratică, care implică încredere față de instituțiile statului ce asigură implicarea activă a cetățenilor și a actorilor societății civile în procesele decizionale la toate nivelurile.

Desigur, realizarea unei cetățenii active este condiționată de o educație generală, inclusiv civică a membrilor societății, care să fundamenteze motivația necesară și să dezvolte capacitățile corespunzătoare [158, p. 255].

Din acest punct de vedere, democratizarea societății implică necesitatea educării membrilor acesteia în spiritul valorilor democratice, a libertății exprimării sau, altfel spus, formarea și dezvoltarea culturii politice, juridice și civice [286, p. 208].

În același timp, precizăm că dincolo de promovarea și însușirea unei educații civice, cetățenia activă necesită și o serie de garanții juridice pentru a fi exercitată. Rolul fundamental în acest sens îi revine Constituției Republicii Moldova [33], care instituie practic doi piloni de bază ai cetățeniei active: *dreptul la informație* și *dreptul la administrare*. Garanții suplimentare în materie sînt prevăzute în *Legea privind transparența în procesul decizional* [129], *Legea privind accesul la informație* [118], *Legea privind actele legislative* [119], *Regulamentul Parlamentului* [114], *Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă* [88], *Legea cu privire la Guvern* [107], *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* [120], *Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare* [84], *Legea privind administrația publică locală* [122] etc. Toate aceste acte normative stabilesc condiții pentru informarea, consultarea și participarea publicului în procesul de luare a deciziilor, altfel spus pentru manifestarea unei cetățenii active. Ele creează importante condiții favorabile dezvoltării democrației participative în Republica Moldova, a căror eficiență ne propunem să o evaluăm în prezenta investigație.

Într-un final subliniem [187, p. 185] că pentru a ajunge la societatea democratică în care cetățenii au și își manifestă spiritul civic, considerăm că sînt necesare patru ingrediente principale: un cadru legislativ favorabil, o cultură a participării prin care individul să fie orientat spre comunitate și spre acțiune colectivă în caz de nevoie, voință politică din partea guvernanților și un bun management al proceselor de participare publică, deoarece un proces de consultare prost organizat irosește un capital de încredere și face dialogul dintre autorități și cetățeni mai dificil pentru inițiative și colaborări ulterioare.

2.2. Participarea cetățenească: esență, costuri și beneficii

Participarea cetățenească: concept și obiective. În prezent, odată cu democrația și bunăstarea economică, *participarea* este considerată o condiție-cheie și o componentă-cheie a vieții omului contemporan [224, p. 29]. O asemenea semnificație a fenomenului a generat un viu interes din partea cercetătorilor (în special americani) din diferite domenii științifice, începînd cu finele anilor '30-'40 ai sec. XX.

La nivel internațional, participarea cetățenilor în viața comunității a fost identificată drept unul dintre ingredientele succesului unor societăți armonios dezvoltate, iar ideile au fost exportate în națiunile în curs de dezvoltare, promovarea participării devenind o preocupare pentru importante instituții internaționale (de ex., Banca Mondială, Organizația pentru Dezvoltare Economică și Cooperare).

În pofida unei îndelungate cercetări a fenomenului „participare”, din perspective distincte (sociologică, social-psihologică, politologică, juridică, economică etc.), cu precădere în literatura occidentală, totuși în prezent cercetătorii susțin că mai există numeroase aspecte care necesită a fi studiate (cum ar fi delimitarea clară a tipurilor participării și a formelor de manifestare a acestora etc.) [289, p. 133].

În cel mai larg sens, *participarea* se caracterizează ca „o practică situațională”, realizată în cadrul unui spațiu teritorial și social determinat avînd anumite particularități politice, sociale, culturale și istorice [217, p. 51]. O condiție importantă a apariției acesteia este *interesul public*. În concret, participarea se realizează prin asocierea indivizilor în diferite grupuri cu scopuri distincte [289, p. 134].

În majoritatea studiilor se susține că principalul vector al activității publice, interpretată ca participare, indiferent de tipul acesteia, este orientat spre o corelație verticală între grupuri sau asociații ale cetățenilor cu statul [247; 273; 296; 301, p. 170-176]. Respectiv, participarea este privită ca o modalitate de interacțiune cu puterea, un instrument prin intermediul căruia cetățenii încearcă să influențeze guvernanții, în vederea determinării acestora la realizarea de acțiuni dorite de către aceștia [247, p. 146].

Interpretarea largă a conceptului de *participare* a permis clasificarea tipurilor acesteia în funcție de diferite criterii. În acest sens, I.A. Skalaban identifică [289, p. 135]: - *după sfera participării*: participarea politică, participarea civică/cetățenească, participarea publică etc.; - *după nivelul structurării*: structurată – nestructurată; instituționalizată – neinstituționalizată; formală – neformală; - *după nivelul implicării subiecților în procesul participării*: pasivă – activă; individuală – colectivă; unică – permanentă; - *după orientare*: verticală (orientată spre implicarea cetățenilor în procesul conducerii sociale) și orizontală (orientată spre acțiuni colective în cadrul comunităților sau asociațiilor); - *după atitudinea față de transformările sociale*: orientată spre opunerea față de transformările sociale și orientată spre stimularea acestor transformări; - *după motivare*: orientată spre satisfacerea intereselor personale – altruistă; neremunerată – remunerată; - *după strategia aleasă*: reacție de răspuns – de prevenire.

Unii cercetători clasifică tipurile participării după alte criterii, cum ar fi ([11, p. 224; 146, p. 156; 144, p. 75-76]): *gradul de convenționalitate* (convenționale versus neconvenționale), *gradul de violență fizică asociat* (violente versus non-violente), legalitate (legale versus ilegale), *frecvență* (ridicată versus scăzută), *eficiență* (ridicată versus scăzută), costuri (ridicate versus scăzute), *numărul participanților* (individuale versus colective), *tipul interesului* (personal versus colectiv). Adesea, tipologiile formelor de participare politică uzează criteriile de convenționalitate și violență, tipurile de participare politică rezultate fiind următoarele: vot, activitate în campanie (voluntariat, convingerea altora să voteze, întâlniri electorale, donații), calitatea de membru al unui partid, activitate în comunitate și contactarea unor oficiali (convenționale non-violente), petiții, demonstrații legale, boicoturi, greva foamei, lanțuri umane (neconvenționale non-violente), demonstrații ilegale, distrugerii, violență, sabotaj, răpiri de persoane, război de gherilă, asasinat (neconvenționale violente) [150].

Cel mai răspândit și bine studiat tip al participării este considerată *participarea cetățenească* (sinonim cu *participarea publică* [212, p. 26; 53; 215, p. 4], *participarea publicului* [93, p. 5], *participarea civilă/civică* [99]) – participarea indivizilor în diferite structuri și instituții democratice. Ea presupune o asociere a cetățenilor în diferite grupuri pentru soluționarea anumitor probleme comune. Activitatea lor este orientată spre elaborarea în comun a soluțiilor și atingerea consensului atât în interiorul grupului, cât și în procesul dialogului cu puterea [p. 136]. Adeseori, participarea cetățenească este privită ca o participare pe verticală, ca formă a conducerii colective. Ea este strâns legată de participarea politică, fiind uneori înțeleasă ca sinonim al acesteia [215, p. 4; 92, p. 81].

Aprofundînd înțelegerea noțiunii, vom preciza că principalele forme ale participării cetățenești sînt considerate [289, p. 136]: participarea la alegerile locale sau generale, elaborarea și consultarea programelor și proiectelor politice, social-economice și culturale, influențarea procesului de luare a deciziilor și controlul asupra executării acestora, autoadministrarea locală [301, p. 171], votarea, participarea la demonstrații, mitinguri, pichetări etc., depunerea contribuțiilor bănești, adresarea de scrisori și petiții, contactarea directă a politicienilor și funcționarilor publici, participarea în calitate de membri în diferite organizații, propunerea de inițiative cetățenești la nivel local [247, p. 146-148], adunări ale cetățenilor, referendumul local, audieri publice, inițiativa legislativă, sondaje publice etc.

Un înțeles mai restrîns al participării cetățenești promovează cercetătorii români D. Murgescu și C. Dumitrică care consideră că aceasta se bazează pe necesitatea consultării cetățenilor și exprimarea de către aceștia a opiniilor în legătură cu deciziile care se adoptă la diferite nivele și de care ei pot fi afectați în mod direct sau indirect [145, p. 38]. Respectiv, noțiunea de *participare cetățenească* este definită, de regulă, ca o participare directă a actorilor sociali la luarea deciziilor de nivel comunitar [18, p. 6-7].

Într-o altă accepțiune, *participarea cetățenească* este considerată un instrument important în activitățile de dezvoltare socioeconomică, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor – prin suportul oferit de public la implementarea practică a acestora. Participarea cetățenească reprezintă astfel un proces de analiză și transmitere a informațiilor între cetățeni sau anumite grupuri de interese – formalizate sau nu – și autoritățile publice, un proces consultativ și deliberativ [152, p. 3].

În sens general, participarea se referă la implicarea membrilor unei colectivități sau instituții în diversele sale activități, mai ales cele deliberative și în procesele sale decizionale. Evident că într-o comunitate sănătoasă, cetățenii participă la procesul de luare a deciziilor de interes public, informându-se cu privire la problemele care îi afectează, solicitând autorităților să adopte măsurile pe care ei le consideră de cuviință și participând efectiv la punerea în practică a deciziilor luate. Prin urmare, se poate susține că „participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sînt încorporate procesului administrației publice de luare a deciziilor” [222, p. 21].

Într-o altă viziune, pe care o susținem, *participarea cetățenească* este procesul prin care libertățile, drepturile, valorile și aspirațiile general-umane ale cetățenilor sînt transpuse și efectiv realizate în cadrul procesului decizional, ce are loc atît la nivelul administrației publice locale, cît și la cel al administrației publice centrale [185, p. 90].

În literatura de specialitate românească, exercitarea rolului de cetățean este asimilată participării politice sau participării civice [76, p. 420-424].

Cercetătoarea O. Iftode, studiind *participarea cetățenească*, delimitează dimensiunea sa politică de cea a implicării social-civice a cetățenilor. Respectiv, *participarea politică* este văzută ca incluzînd acele activități care intră în sfera drepturilor și obligațiilor cetățenilor de a lua parte la actul de conducere a statului, iar *participarea social-civică* este înțeleasă ca angajarea în acțiuni care urmăresc satisfacerea unor interese publice sau de grup [92, p. 81]. Sub acest aspect, alți cercetători (M. Comșa, citat de O. Iftode) identifică două avataruri ale „bunului cetățean”: „cetățeanul social”, centrat pe relația cu ceilalți cetățeni, și „cetățeanul politic”, care pune accentul pe implicarea politică.

Participarea politică se referă la activitățile cetățenilor în politică, reunind aspecte de genul voluntariatului în campanii electorale, donării de bani pentru un candidat sau o mișcare politică, activării într-un partid sau organizație politică, informării politice, discutării pe teme politice, participării la vot, la activități electorale, la mitinguri electorale de susținere sau de protest.

Participarea social-civică include acțiuni de promovare a drepturilor, voluntariatul social, acțiuni de protejare a mediului, contactării oficialilor, organizării sau susținerii de petiții, participării la demonstrații sau proteste [92, p. 81].

Cercetătorii ruși precizează, în acest sens, că participarea socială presupune o activitate colectivă a indivizilor, o activitate pe orizontală, realizată de către aceștia în viața de zi cu zi, fiind orientată spre satisfacerea interesului public. Participarea socială se poate realiza prin practici formale (activitatea asociativă a individului, care presupune participarea la activitatea asociațiilor obștești, religioase, cluburilor, sindicatelor etc.) sau neformale (activitatea colectivă a indivizilor orientată spre soluționarea în comun a problemelor, menținerea tradițiilor, acordarea de ajutor diferitor persoane etc.) [289, p. 137]. Important e că participarea socială a cetățenilor nu are practic legătură cu activitatea statului și a procesului de guvernare.

Referitor la participarea politică (numită și civico-politică), în literatura de specialitate se consideră că aceasta se referă la formele de implicare a cetățenilor în activități / acțiuni cu scopul de a alege oamenii politici în funcții, de a-și exprima (public sau nu) opțiunile, dorințele în vederea influențării acțiunilor, deciziilor oamenilor politici/instituțiilor politice. Altfel spus, participarea politică se referă la acele activități ale cetățenilor care au ca obiectiv, mai mult sau mai puțin direct, să influențeze selecția personalului din guvernământ și/sau acțiunile acestora [234, p. 2; 11, p. 224]. După cum se poate observa, aceste definiții înțeleg, la un nivel implicit, nespecificat, participarea politică ca un proces voluntar prin care indivizii se angajează în activități orientate spre influențarea activităților și deciziilor politice/agenților politici [150].

Este relevantă, în acest sens, și definiția adoptată de Banca Mondială, potrivit căreia *participarea publică* este procesul prin care cetățenii influențează deciziile care le afectează calitatea vieții [212, p. 177]. Participarea este privită astfel ca un mijloc de influențare a deciziilor de dezvoltare, nu doar ca implicare în implementarea proiectului/ programului/politicilor.

În viziunea Băncii Mondiale, obiectivele participării publice sînt [212, p. 177-178]: o împărțire echitabilă a puterii și un nivel înalt al conștiinței politice; dezvoltarea stocului de capital uman al actorilor implicați astfel încît ei să poată avea o implicare eficientă la realizarea diferitor politici/programe/proiecte; o mai bună îndeplinire a obiectivelor care răspund într-o măsură mai mare nevoilor cetățenilor; împărțirea costurilor – costurile de implementare a diverselor politici/programe/proiecte vor reveni atît actorilor guvernamentali, cît și celorlalte grupuri interesate; eficiență – reducerea timpului de implementare, obiectivele fiind îndeplinite mai ușor, cu costuri mai mici din moment ce sînt acceptate de către actorii locali și răspund nevoilor populației.

Asociația Internațională pentru Participare Publică consideră că principalele valori ale participării publice sînt [153, p. 352]: persoanele afectate de o decizie au dreptul de a fi implicate în procesul de luare a deciziei; opiniile exprimate de cetățeni în cadrul procesului de participare publică trebuie să fie luate în seamă cînd se adoptă deciziile finale; participarea publică promovează decizii sustenabile datorită recunoașterii nevoilor și intereselor tuturor participanților; participarea publică

urmărește și facilitează implicarea tuturor actorilor care sînt sau pot fi afectați sau interesați de o decizie; procesul de participare publică presupune furnizarea de informații celor interesați astfel încît ei să se poată implica activ în luarea deciziei; procesul de participare publică trebuie să comunice celor implicați modul de integrare a opiniilor în decizia finală.

Toate aceste momente determină principalele funcții și semnificația participării cetățenești. În concret, acest fenomen permite [289, p. 136]: implicarea societății în procesul de soluționare a problemelor sociale, în primul rînd, prin implicarea unui număr mare de indivizi nemijlocit în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor ce au tangență cu viața acestora; asigurarea controlului social asupra procesului decizional și al celui de implementare a deciziilor de către puterea de stat sau locală; a contribui la consolidarea coeziunii sociale și a identității sociale a membrilor societății; a spori nivelul satisfacției populației de la deciziile politice eficiente și, nu în ultimul rînd, participarea cetățenească are un impact deosebit asupra dezvoltării personale a indivizilor, contribuind la creșterea competenței și activismului social și civic al acestora.

Beneficiile, costurile și exigențele participării cetățenești. Vorbind despre beneficiile pe care le prezintă fenomenul analizat, trebuie să precizăm că, în pofida neîncrederii pe care cetățeanul o are astăzi în instituțiile și autoritățile publice, participarea cetățenească (un rezultat firesc al regimurilor democratice) poate avea un rol destul de important în adoptarea soluțiilor pentru rezolvarea unor probleme concrete ale societății, sporind astfel calitatea procesului decizional *per ansamblu*.

La baza participării și implicării cetățenilor stă ideea conform căreia atragerea părților cointeresate în procesul de luare a deciziilor cu impact decisiv asupra vieții societății sau a comunității și la examinarea problemelor sociale prezintă importante avantaje social-economice și politice [284, p. 38].

Experiența internațională atestă că participarea cetățenească este un instrument eficient de impulsionare a dezvoltării. Avantajele ei se manifestă în: sporirea calității procesului decizional, consolidarea parteneriatelor, atragerea de fonduri noi și raționalizarea utilizării resurselor existente, crearea imaginii benefice și creșterea autorității administrației publice [18, p. 4]. În viziunea experților internaționali, cu care sîntem de acord, participarea cetățenilor în cadrul proceselor sociale de luare a deciziilor este soldată cu diferite consecințe, importante mai ales pentru creșterea economică, realizarea drepturilor omului, dezvoltarea administrării descentralizate, utilizarea eficientă a resurselor etc. [279].

În studiile de specialitate au fost identificate *trei motive* importante pentru a implica cetățenii în procesul decizional [93, p. 5]:

Participarea cetățenilor la procesul decizional contribuie la creșterea capitalului social și îmbunătățește relațiile din comunitate. În prezent, cu regret, se resimte destul de acut faptul că

oamenii nu sînt ataşaţi de locul în care trăiesc şi nu sînt interesaţi de „problemele publice”. De aceea, participarea cetăţenească permite a trezi un astfel de interes şi a compensa substanţial lipsa de comunicare. Ca rezultat, oamenii se obişnuiesc să se exprime, să asculte opinii diferite, să delibereze, redefinesc interesul comun (demers necesar după o lungă perioadă de confiscare a spaţiului public) şi învaţă lucruri noi. Mai mult, comunicarea dintre grupuri oferă posibilitatea de a concilia puncte de vedere divergente, evitînd sau rezolvînd tensiuni în comunitate.

Participarea cetăţenilor contribuie la îmbunătăţirea calităţii deciziei şi creşterii potenţialului de dezvoltare. Implicarea cetăţenilor înseamnă, prin esenţă, idei noi, soluţii noi, fiind şi o metodă eficientă de acces la informaţii de interes public, care parvin direct de la sursă. În acelaşi timp, deciziile testate cu comunitatea sînt mai uşor de aplicat pentru că: sînt înţelese, sînt agreate, răspund nevoilor reale şi capacităţii oamenilor de a le realiza. De multe ori, cetăţenii susţin deciziile la luarea cărora au participat, deoarece sînt implicaţi şi afectiv, dorind succesul acestora.

Într-o altă opinie se susţine pe bună dreptate că participarea cetăţenilor în actul guvernării este deosebit de importantă pentru „sănătatea” sistemului. O guvernare eficientă nu poate avea loc decît cu sprijinul cetăţenilor. Iar cetăţenii sînt cu atît mai motivaţi şi mai interesaţi de administraţie cu cît se simt mai implicaţi în procesul administrativ şi văd pus în practică rezultatul implicării lor. Chiar dacă adoptarea unei decizii prin consultarea cetăţenilor se dovedeşte a fi de multe ori un proces anevoios şi de durată, la finalul acestuia, decizia adoptată este mai uşor acceptată şi implementată [14, p. 19], prin aceasta sporind eficienţa în ansamblu a activităţii autorităţilor publice. Astfel, implicarea cetăţenilor în procesul de luare a deciziei permite îmbunătăţirea calităţii şi eficientizarea actului guvernării [162, p. 722].

Participarea publicului creşte încrederea în administraţie. La masa deciziilor oamenii înţeleg constrîngerile pe care le are administraţia şi raţiunile pentru care lucrurile nu pot fi rezolvate aşa de repede şi de bine pe cît ar fi de dorit. Înţeleg că resursele sînt limitate şi înţeleg eforturile administraţiei. Mai mult, înţeleg că sînt de aceeaşi parte a baricadei [93, p. 5].

Pentru a înţelege mai bine importanţa participării cetăţenilor în activităţile şi deciziile administraţiei publice, se poate porni de la ideea că participarea conferă calitate guvernării, iar o bună guvernare poate aduce investiţii, afaceri profitabile, resurse financiare, toate acestea contribuind la dezvoltarea economică a societăţii. În acelaşi timp, implicarea cetăţenilor poate suplini atributele organelor guvernamentale în ceea ce priveşte controlul şi metodele de constrîngere şi astfel se economisesc bani şi timp pentru autorităţi. Pe cale de consecinţă se poate îmbunătăţi performanţa şi imaginea instituţiilor democratice, reducîndu-se clientelismul şi corupţia [145, p. 38].

Implicarea activă a cetăţenilor, ca participanţi în cadrul democraţiei, face ca guvernarea să fie din ce în ce mai democratică şi eficientă, favorizînd construirea încrederii populaţiei în instituţiile

publice. Datorită participării cetățenilor, formularea politicilor publice este mai realistă, fiind bazată pe nevoile populației, evaluările asupra politicilor se îmbunătățesc, iar disensiunile dintre administrație și indivizi se reduc [223, p. 62].

Important este că implicarea cetățenilor se poate face la toate etapele unui proces de politică publică – de la identificarea problemei pînă la monitorizarea implementării soluției, și se referă la toate tipurile de decizie publică, indiferent de nivelul sau complexitatea lor (de la decizia consiliului local pînă la planul național de dezvoltare) [187, p. 186].

Așadar, se poate susține că participarea cetățenească conferă mai multe avantaje dezvoltării societății, cele mai importante fiind următoarele [18, p. 8]:

- **Promovarea democrației.** A fi informat și a fi ascultat sînt drepturi democratice consfințite în legislația țărilor democratice și a celor ce aspiră spre aceste valori. Democrația poate fi definită ca o participare activă a cetățenilor la guvernare. În plus, o participare activă ar putea induce participanții la acest proces să ia atitudini democratice.

- **Promovarea unei guvernări transparente și integrate.** Informarea publicului este o precondiție pentru o participare activă și o guvernare eficientă. Efectele participării ar putea consta în direcționarea unor idei și soluții constructive către factorii de decizie în vederea eficientizării guvernării, sporirea încrederii în administrația publică și îmbunătățirea imaginii acesteia.

- **Promovarea educației sociale.** În cazul în care participarea publică are ca bază un dialog constructiv, toate grupurile de interese: diversele tipuri de public, autoritățile publice, experții, sectorul de afaceri pot învăța unele de la altele. Pot fi deschise noi căi de depășire a „punctelor moarte”, introduse metode inovatoare de abordare a problematicii dezvoltării societății, care pot avea efecte importante pe termen scurt și lung.

Participarea cetățenilor reprezintă astfel una dintre cele mai importante resurse, un instrument important în activitatea administrației publice de dezvoltare socioeconomică, imprimînd calitate și legitimînd procesul decizional prin suportul acordat, atît în conceperea, cît și în implementarea programelor și strategiilor de dezvoltare.

Referitor la beneficiile oferite de participarea cetățenească, în literatura de specialitate pot fi întîlnite cîteva opinii. Într-o altă abordare, se consideră că pentru o autoritate publică este important să informeze, să consulte și să încurajeze participarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor, deoarece aceasta permite [57, p. 5]: a beneficia de informații prețioase și idei inovative; a implementa mai ușor deciziile luate; a avea susținerea cetățenilor pentru deciziile luate; a îmbunătăți performanța și imaginea; legitimarea autorității; a avea o comunitate informată și activă; a beneficia de statutul de autoritate care respectă standardele bune guvernări.

Potrivit altor specialiști, *participarea cetățenească* poate oferi beneficii atât cetățenilor (publicului), cât și autorităților publice. În concret, cetățenii pot beneficia de [53, p. 6]: • o mai bună înțelegere a problemelor statului și ale comunității; • o înțelegere mai bună a procesului decizional și a considerentelor de luare a unei anumite decizii de către autoritățile publice; • posibilitatea de a cunoaște riscurile la care sînt expuși; • posibilitatea de a face comentarii și recomandări pe marginea proiectelor de decizii, expunîndu-și prin aceasta propria opinie; • acceptarea cu mai multă ușurință a schimbărilor ce urmează să se producă în zonă, fiind părtaș la tot procesul decizional; • standarde de viață mai bune datorită unor decizii mai bune; • sentiment mai puternic de apartenență la comunitatea locală și responsabilitate comună pentru problemele de interes public etc.

La rîndul lor, autoritățile publice pot obține următoarele beneficii [53, p. 6]: • cunoașterea și examinarea atitudinilor și așteptărilor publicului; • o deschidere a publicului și acceptarea de către acesta a deciziilor luate; • identificarea de noi și importante probleme, care ar trebui luate în considerare în procesul decizional; • evitarea sau minimizarea unei discuții redundante sau direcționate greșit; • sporirea eficienței procesului de luare a deciziei; • găsirea mai ușoară și mai rapidă a soluțiilor pentru consensul cu societatea și publicul, aprobarea de către acesta a implementării deciziilor; • îmbunătățirea credibilității și imaginii publice a autorităților publice și crearea unei atmosfere publice prietenoase etc.

Într-o a treia variantă (mai reușită în viziunea noastră), se susține că participarea cetățenească oferă beneficii pentru autoritățile publice, cetățeni și societate în ansamblu, după cum urmează [180, p. 160]:

a) pentru autoritățile administrației publice: se perfecționează mecanismul de adoptare a deciziilor; - se asigură transparența procesului decizional; se creează suport solid pentru planurile și programele necesare pentru o eficientă soluționare a problemelor societății [304, p. 2]; se furnizează noi informații, argumente, valori economice și morale care pot genera noi idei, propuneri extrem de necesare pentru asigurarea eficienței deciziilor adoptate; se obține o reacție preliminară la proiectul de decizie de la persoanele care urmează să fie afectate de reglementările propuse; autoritățile au posibilitatea de a explica necesitatea acestor reglementări, de a înlătura eventualele probleme datorate necunoașterii sau neacceptării reglementărilor de către destinatari; se economisesc resursele publice, majorîndu-se beneficiile în urma realizării proiectelor economice și a planurilor de mediu; se obține un consens cu societatea și se evită conflictele sociale.

b) pentru public (societate civilă): se asigură participarea nemijlocită la soluționarea problemelor ecologice care îl afectează; se conștientizează valoarea opiniei proprii, rolul personal în soluționarea problemelor de interes național; se adoptă acte legislative și normative care garantează și apără drepturile și interesele cetățenilor; se iau decizii ce satisfac interesele persoanelor implicate.

c) pentru societate în ansamblu: se asigură (realizează) autoadministrarea societății; se ajunge la un consens asupra problemelor de importanță națională; se creează o atmosferă de cooperare și încredere reciprocă între guvernanți și guvernați; se consolidează democrația în cadrul statului.

La baza participării cetățenești stau o serie de factori, între care un rol deosebit de important revine administrației publice, care trebuie să fie deschisă, stimulând prin aceasta implicarea cetățenilor în activitatea complexă a actului de guvernare. Evident, un proces de guvernare eficient trebuie să asigure un transfer continuu de informații de la administrație la cetățeni, dezvoltând în acest fel un canal important de comunicare, care-i permite în același timp să adune informații de la cetățeni. Sub acest aspect, participarea cetățenească este privită destul de justificat ca o comunicare bi-direcțională: de la administrație la cetățeni, precum și de la cetățeni către administrație. Aceasta înseamnă că reprezentanții administrației trebuie să acorde o importanță reală modului în care furnizează informații publicului despre operațiunile și planurile acesteia. O bună comunicare a administrației către cetățeni necesită timp și resurse, dar se regăsește în încrederea și înțelegerea publică [145, p. 38].

Este important de precizat că administrația publică trebuie să furnizeze informațiile într-o manieră onestă și clară, încurajând cetățenii să-și exprime opiniile, pentru a influența deciziile sale, fapt grație căruia cetățenii vor înțelege drepturile și obligațiile care le revin și vor fi pregătiți să colaboreze constructiv pentru a asista reprezentanții administrației publice în rezolvarea problemelor [150]. Deci atitudinea politicianilor față de cetățeni reprezintă un factor major de stimulare a participării.

În același timp, este cunoscut faptul că transparența autorităților publice, în special fluxul continuu de informații către populație, este o precondiție a unei participări eficiente. Respectiv, lipsa transparenței în procesul de administrare (implicit în procesul de luare a deciziilor) reprezintă unul din cele mai grave obstacole în crearea unei societăți democratice. Or, o guvernare proastă are nevoie de secrete pentru a putea rezista, iar secretomania și autoritarismul conduc la proliferarea abuzurilor, corupției și ineficiența administrării și, în final, la falimentul regimurilor de acest tip [25, p. 82]. De aceea, accesul neîngrădit al cetățenilor la informația de interes public și participarea lor la luarea deciziilor sînt considerate destul de justificat ca cele mai importante premise ale administrării publice eficiente, întrucît informarea adecvată permite cetățenilor, pe de o parte, să aprecieze în cunoștință de cauză acțiunile guvernanților, iar, pe de altă parte, să participe în mod conștient la dezbateri și la luarea deciziilor aferente [18, p. 4; 185, p. 119].

Prin urmare, se poate susține că la baza participării cetățenești se află patru condiții importante [53, p. 11]: - administrația deschisă spre implicarea cetățenilor în activitatea complexă a procesului de guvernare; - transferul continuu de informații de la administrație la cetățeni; - modalități eficiente

prin care administrația colectează informații de la cetățeni; - cetățeni informați care își onorează obligația de a participa ca parteneri egali în activitățile administrației.

Dacă e să ne referim la costurile pe care le implică participarea cetățenească, vom nota că aceasta nu se realizează fără anumite cheltuieli. Din partea administrației sînt necesare: timp, resurse bugetare, creativitate, energie, voință politică și curaj. Astfel, în funcție de complexitatea deciziei, un proces participativ poate să dureze mai multe luni; să implice mai multe cheltuieli; să conducă la unele conflicte în cadrul comunității [93, p. 5].

Uneori, administrațiile trebuie să aducă la cunoștința publicului vești proaste, ca, de exemplu: lipsuri bugetare, proiecte amîinate sau chiar greșeli admise. Acesta este momentul cînd intervin voința politică și curajul. Cetățenii au dreptul să fie informați despre planuri sau proiecte de la demarare pînă la finalizarea lor. Dacă un proiect este mai dificil sau mai costisitor decît se prevăzuse, ei au dreptul să știe acest lucru. Pe termen lung, onestitatea construiește încredere, chiar dacă pe termen scurt creează dificultăți [53, p. 16].

Astfel, informarea, consultarea și participarea activă presupun consum de resurse – timp și fonduri – ca orice altă activitate guvernamentală. Întrebarea care se pune este în ce măsură beneficiile participării depășesc costurile implicate. Mulți specialiști au dreptate considerînd că neimplicarea cetățenilor în elaborarea politicilor publice are costuri mult mai mari, cele mai importante fiind neacceptarea politicii publice, contestarea ei, dificultăți în implementare, care vor conduce la eșecul deciziilor [153, p. 355].

Participarea cetățenească, deși este esențială în cadrul unei democrații, nu este întotdeauna ușor de realizat. Cîteodată, sînt necesare voință politică, perseverență și o anumită dispoziție pentru educarea atît a autorităților, cît și a cetățenilor, pe tema responsabilităților ce le revin într-o democrație [170, p. 115].

Deși participarea cetățenească are multiple avantaje, totuși, potrivit specialiștilor, există și unii factori care o *limitează* [18, p. 8-9].

În primul rînd, o *participare cetățenească eficientă poate fi greu realizabilă* din motivul că autoritățile publice, de regulă, nu doresc să fie transparente și să împartă puterea, nu asigură o informare adecvată a populației, ignorează propunerile societății civile, interpretează participarea publică doar ca un proces consultativ etc. Rezultatul unei asemenea atitudini pot fi dezamăgirea și scepticismul publicului față de procesul participativ.

În al doilea rînd, *participarea cetățenească ar putea fi limitată și din considerente obiective*: insuficiența mijloacelor financiare în bugetul comunității, luarea de atitudine doar față de propunerile constructive, lipsa timpului liber pentru implicarea populației în procesul participativ etc.

Totodată, pot fi și impedimente de ordin subiectiv, în cazul când *populația interpretează răspunsul administrației la inițiativele sale sub așteptările scontate*. Deși unele propuneri ale populației pot fi mai puțin consistente ca urmare a informării insuficiente sau a calificării joase în anumite domenii, totuși ea așteaptă să fie ascultată și anunțată despre rezultatele participării. O procedură de participare publică bine concepută și larg mediatizată ar putea să educe și să stimuleze spiritul participativ și democratic al populației.

În al patrulea rând, participarea publică *poate complica negocierile* dintre diversele tipuri de autorități. Dacă participarea publică ar implica transparență totală, aceasta ar putea limita posibilitatea negociatorilor de a explora eventualele soluții de compromis. Cu toate acestea, negociatorii trebuie să țină legătura cu cei în numele cărora negociază, pentru a evita respingerea ulterioară a soluțiilor propuse.

Potrivit specialiștilor autohtoni, în Republica Moldova procesul participativ este influențat negativ de un șir de factori, inclusiv insuficiența de informații, lipsa abilităților corespunzătoare, numărul redus de tehnici de participare utilizate [18, p. 9].

Dezinteresul cetățenilor față de implicarea în procesul decizional și neîncrederea acestora în capacitatea lor de a influența deciziile autorităților au ca efect accentuarea poziției dominante a autorităților publice în structurarea unei administrații participative. În acest context, rolul autorităților publice implică nu doar acceptarea participării cetățenilor, ci și inițierea unor măsuri pentru implicarea efectivă a acestora în procesele decizionale.

Pe de altă parte, trebuie conștientizat că participarea publică, înțeleasă greșit, poate căpăta accente mai puțin plăcute, fiind specifice tuturor situațiilor în care democrația nu este corect înțeleasă. Adeseori, procesul de informare și consultare a publicului în luarea unor decizii poate ajunge la conflicte deschise între grupuri, separate pe baza intereselor antagoniste. Lupta pentru influențarea deciziilor în sens favorabil pentru un anumit grup este deseori partea cea mai importantă a unor afaceri în care se investesc numeroase resurse. În asemenea cazuri, managerii destul de abil se folosesc de lacunele legilor și de predispoziția factorilor de decizie la acte de corupție pentru a-și atinge scopurile meschine în interes propriu. Proiectanții și beneficiarii unor proiecte, conștienți de posibilitatea ca publicul să le respingă intențiile sau nedorind să accepte costurile legate de informarea și consultarea publicului, recurg de multe ori la ocolirea acestui proces, apelând la tehnici de corupție sau dezinformare. Bazându-se pe aparenta ignoranță a publicului, aceștia obțin deciziile de implementare a proiectelor și trec la realizarea practică a lor. În această fază, cetățenilor afectați le este greu să intervină, recurgând adeseori la acțiuni disperate de împiedicare a realizării proiectelor (de exemplu, manifestații publice, adunarea de semnături, sabotaje, proteste individuale și colective). Chiar dacă justiția le va da dreptate în cele din urmă, proiectul poate avansa destul între timp încât să

producă pagube însemnate sau costul și procedurile descurajante ale proceselor judiciare pot constitui piedici de nedepășit pentru cei care nu și le permit. Soluția pentru rezolvarea acestor conflicte este informarea tuturor părților cu privire la proiectul ce creează litigiul și negocierea prin dialog deschis și sincer a tuturor problemelor ivite [152, p. 6].

De multe ori, un proces de participare publică nu este decît unul aparent, publicul fiind format din susținătorii unui anumit proiect sau susținătorii unei firme concurente sau persoane care doresc să regleze conturi personale, opunîndu-se, de fapt, nu proiectului în sine, ci promotorilor acestuia. Aceste cazuri pot fi evitate prin aplicarea unor proceduri de participare publică adaptate fiecărei situații în parte [152, p. 6].

Așadar, participarea publică prezintă și o serie de riscuri, dintre care cel mai însemnat este folosirea ei pentru susținerea unor interese personale sau de grup. Aceste riscuri pot fi diminuate prin utilizarea în mod corespunzător a tehnicilor de participare publică.

Generalizînd, precizăm că participarea cetățenilor este necesară pentru a construi democrația. Politicul trebuie controlat pentru o percepere corectă a preferințelor cetățenilor, pentru prevenirea și aplanarea conflictelor, pentru facilitarea consensului și reducerea costurilor pentru procesul decizional politic [26]. În plus, participarea promovează un tip de cetățean care are un mare interes în a fi informat în legătură cu afacerile politice, în cooperarea cu alții – și care arată un nivel sporit de respect pentru diversitate, întărind astfel legăturile sociale între oameni și favorizînd înțelegerea interculturală [185, p. 90; 154, p. 53].

Din perspectiva modelului democratic promovat în Uniunea Europeană, participarea cetățenească este, totodată, cauză și efect pentru o guvernare democratică și eficientă [187, p. 186-187], deoarece legitimitatea oricărei forme de guvernare (locală sau națională) își are sursa nu doar în alegeri, ci și într-o largă participare a cetățenilor la procesul decizional al autorităților statului.

2.3. Nivelurile și instrumentele participării cetățenești

Nivelurile participării cetățenești. Numeroși cercetători susțin că implicarea cetățenilor în activitatea autorităților publice se desfășoară pe două paliere: în primul rînd, este nevoie de o informare corectă a cetățenilor privind activitatea instituțiilor și a politicilor acestora, iar, în al doilea rînd, are loc consultarea cetățenilor cu privire la chestiunile de interes pentru aceștia [145, p. 37]. În acest al doilea caz are loc un schimb de idei între reprezentanți și reprezentați, precum și „luarea pulsului” societății cu privire la anumite politici [14, p. 19].

Așadar, participarea cetățenilor (în mod individual, dar și asociativ prin intermediul ONG-urilor) la luarea deciziilor într-o democrație cu tradiție este un proces ce implică cîteva etape.

La nivel internațional, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) a propus trei nivele de ierarhizare a participării publice, în funcție de tipul de interacțiune a autorității publice cu cetățeanul [57, p. 7]:

- **Informarea** este considerată prima „treaptă”. Aceasta presupune că procesul politicilor publice este suficient de transparent, pentru ca cetățenii să obțină informația necesară pentru a vedea în ce măsură Guvernul își respectă promisiunile, pentru a fi capabili să analizeze ce se întâmplă în diverse sectoare de politică publică și să evalueze consecințele acestora asupra lor. Este o comunicare într-un singur sens, dinspre instituție spre public. Pentru toate țările democratice, informarea cetățenilor este o normă.

- **Consultarea** este a doua fază. Publicul reacționează, din proprie inițiativă sau la invitația instituției publice, la propunerile de soluții alternative și/sau decizii publice, iar reacția publicului este luată în considerare de către instituția publică în procesul de luare a deciziei finale. Este o comunicare în dublu sens, instituția publică cerând și publicul oferind informații pe o problemă dată. Studiile în materie arată că invitațiile la consultare sînt adresate prioritar grupurilor foarte bine organizate, incluzînd grupuri de interes. În majoritatea țărilor, aceste grupuri bine organizate (precum sindicate, patronate etc.) au relații deja foarte bine stabilite cu guvernele, se informează sistematic și participă în sectoarele de politică publică unde au interese. Pentru sindicate și patronate relația cu Guvernul este stabilită, în majoritatea țărilor, pe baze tripartite.

- **Participarea activă** reprezintă o etapă superioară, care permite cetățenilor să devină parteneri în luarea deciziilor în politica publică. Este un dialog de pe poziții de colaborare între administrație și public. Participarea activă presupune că cetățenii sînt implicați în fixarea obiectivelor de politică publică, își pot exprima opinia lor în legătură cu diversele soluții alternative, propun stra-tegii de implementare. Acest tip de exercițiu este destul de rar întîlnit. Numai cîteva țări OECD au experiențe pozitive de participare a cetățenilor la luarea deciziilor sau implementează programe pilot.

Potrivit specialiștilor, este dificil de făcut o distincție clară între consultarea cetățenilor și participarea lor activă. Se prezumă însă că în primul caz Guvernul stabilește agenda, formatul, perioada disponibilă, pe cînd în cel de-al doilea caz acești termeni sînt discutați în comun [195, p. 8].

O altă clasificare a fost făcută de către Asociația Internațională pentru Participare Publică (International Association for Public Participation - IAPP), care distinge cinci niveluri de participare a publicului în formularea de politici publice. Primele două nivele sînt identice cu cele propuse de OECD, respectiv *informarea publicului* și *consultarea publică*. Al treilea nivel din modelul OECD, IAPP îl divizează în trei niveluri distincte. Rezultatul este o scară a participării care arată în felul următor:

1. Informarea publicului.

2. Consultare publică.

3. Participare activă:

a) **Implicarea publicului în redactarea proiectelor** de politică publică, proces gestionat de către autoritatea publică pentru a se asigura că opiniile diverselor grupuri interesate sînt luate în considerare.

b) **Realizarea de acorduri de tip public-privat**, în care instituția publică se angajează în relații de colaborare și parteneriat cu diverse grupuri interesate din public, în fiecare stadiu al dezvoltării politicii publice, de la identificarea și selectarea alternativelor, evaluare etc.

c) **Delegarea de responsabilități** legate de implementarea politicii publice unor grupuri interesate din public (*empowerment*). Așadar, decizia trece în mîna acestor grupuri, precum și responsabilitatea realizării obiectivelor asupra cărora s-a căzut de comun acord.

Este important a reitiera în acest sens și experiența ONG-urilor. Potrivit *Îndrumătorului pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor* [99], implicarea ONG-urilor în diferite etape ale procesului politic de luare a deciziilor variază în funcție de intensitatea participării. Există patru niveluri progresive de participare, de la cel mai mic la cel mai participativ. Acestea sînt: informare, consultare, dialog și parteneriat. Ele pot fi aplicate la orice pas în procesul de luare a deciziilor.

1. **Informarea.** Accesul la informații stă la baza tuturor măsurilor ulterioare în implicarea ONG-urilor în procesul politic de luare a deciziilor. Acesta este un nivel relativ scăzut de participare, care, de obicei, constă din furnizarea de informații într-un singur sens de la autoritățile publice și nu este necesară sau de așteptat nicio interacțiune sau implicare din partea ONG-urilor. Totodată, informațiile sînt relevante pentru toate etapele procesului decizional.

2. **Consultarea.** Aceasta este o formă de inițiativă în care autoritățile publice solicită opinia ONG-urilor cu privire la anumite programe de dezvoltare. Consultarea include, de obicei, informarea ONG-urilor cu privire la evoluțiile politice actuale și solicită comentarii, opinii și reacții. Inițiativa și temele vin din partea autorităților publice, nu a ONG-urilor. Consultarea este relevantă pentru toate etapele procesului decizional, în special pentru elaborare, monitorizare și reformulare.

3. **Dialogul.** Inițiativa pentru dialog poate fi luată de oricare dintre cele două părți și poate fi fie *generală*, fie de *colaborare*. Un *dialog larg* este o comunicare în ambele sensuri, construită pe interese comune și obiective potențial împărtășite pentru a asigura un schimb periodic de opinii. Acesta variază de la audieri publice deschise la reuniuni de specialitate între ONG-uri și autoritățile publice. Discuția rămîne a fi generală și nu este în mod explicit legată de un proces de elaborare a politicilor. Un *dialog de colaborare* este construit pe interese comune pentru dezvoltarea unei anumite politici. Dialogul de colaborare are, de obicei, drept rezultat o recomandare, o strategie sau o

legislație comună. Dialogul de colaborare are o capacitate mai mare decât dialogul larg, întrucât constă în reuniuni comune, adesea frecvente și periodice pentru dezvoltarea de strategii-cheie de politici și duce adesea la acorduri între părți.

Dialogul este extrem de apreciat în toate etapele ciclului politic de luare a deciziilor, dar este crucial în stabilirea, redactarea și reformularea agendei de lucru.

4. **Parteneriatul.** Un parteneriat presupune împărțirea responsabilităților în fiecare etapă a procesului politic de luare a deciziilor de la stabilirea agendei de lucru, redactare, decizie și punerea în aplicare a inițiativelor politice. Este cea mai înaltă formă de participare. La acest nivel, ONG-urile și autoritățile publice se reunesc pentru o cooperare strânsă, asigurându-se în același timp că ONG-urile continuă să fie independente și că au dreptul de a se angaja și de a acționa indiferent de situația de parteneriat.

Parteneriatul poate include activități cum ar fi trasarea unei sarcini specifice către un ONG, de exemplu furnizarea de servicii, precum și forumuri participative și stabilirea de co-organisme de luare a deciziilor, inclusiv pentru alocarea resurselor.

În context, considerăm relevantă și *scara implicării cetățenești*, stabilită inițial de Sh. R. Arnstein [209, p. 217], care, între timp, a devenit un etalon în clasificarea relațiilor dintre autoritățile publice (în special, locale) și cetățeni. Conform acestei metodologii, se disting trei tipuri principale de relații între autoritățile publice și cetățeni. Prima, la baza scării, denotă o lipsă de implicare cetățenească, comunicarea dintre părți fiind caracterizată de lipsa unei încrederi reciproce. A doua categorie include principalele elemente ale unei relații de comunicare susținută, iar în acest caz autoritatea, de obicei, deține pîrghiile informării și implicării cetățenești. A treia categorie este cea a controlului egal al părților asupra tipului de comunicare și relaționare dintre autoritățile publice și cetățeni. În toate aceste domenii, gradul și modul de implicare a cetățenilor devin factori esențiali, atât pentru a asigura participarea, cât și pentru a ajunge ca aceasta să devină una efectivă [67].

Altă sursă, o altă gradare a participării cetățenești, respectiv [152, p. 14]: *informare, consultare, implicare, influență și control*. Din câte se poate observa, variantele expuse se aseamănă în multe privințe. În context, este important de concretizat că tipurile de gradări ale participării cetățenești reflectă atât atitudinea și acțiunile autorităților publice, cât și însăși atitudinea și acțiunile cetățenilor. În funcție de acestea, se poate aprecia frecvența practicării nivelelor de participare.

Referitor la atitudinea și acțiunile administrației publice, un anumit rol îi revine legislației în vigoare, în care sînt clar stabilite obligațiile în acest sens ale autorităților la diferite etape ale procesului decizional. O cu totul altă problemă este realizarea acestor obligații, în condițiile în care este slab dezvoltat mecanismul răspunderii pentru neonorarea lor [161, p. 268].

În ceea ce privește cetățenii, trebuie de precizat că există mai multe niveluri de interes referitor la participarea la deciziile comunității (la nivel local sau național). Astfel, majoritatea cetățenilor fac parte din categoria apaticilor și observatorilor, existând însă și numeroși sfătuitori. Cît despre analiști și implicați, numărul acestora este foarte redus, ca efect al nivelului scăzut de informare și cunoștințe în domeniul legislației. În schimb, promotorii consensului sînt aproape inexistenți, ceea ce denotă un spirit slab al comunității [152, p. 6]. Presupunem că și în acest caz, un rol decisiv revine autorităților care, în viziunea noastră, trebuie să animeze interesul cetățenilor pentru soluționarea problemelor comunității, să solicite constant opinia lor și să dezvolte dimensiunile democratice ale exercitării puterii atît la nivel local, cît și național [161, p. 268].

Instrumente ale participării cetățenilor în procesul decizional. Tradițional, participarea cetățenilor este privită doar în contextul scrutinelor electorale, în cadrul cărora membrii societății își selectează reprezentanții săi, care astfel își asumă responsabilitatea satisfacerii necesităților și intereselor celor care le-au delegat puterea. Este forma cea mai răspîndită de participare a cetățenilor în activitatea politică [160, p. 19]. Cu toate acestea, complexitatea vieții sociale, schimbarea rolului autorităților statului și amplificarea așteptărilor din partea membrilor societății au condiționat reliefaarea unei noi ordini de satisfacere a intereselor cetățenilor. Au devenit astfel necesare noi mecanisme și instrumente care să asigure implicarea cetățenilor în procesele politice, în elaborarea politicilor și luarea deciziilor, care nu au legătură cu procesul electoral, dar pe care îl completează [279].

În contextul dezvoltării democrației participative, s-au conturat cîteva instrumente de realizare a participării cetățenești în procesul decizional. În literatura de specialitate, acestea au fost grupate în trei categorii [265].

O primă categorie cuprinde *instrumentele de informare a cetățenilor* de către reprezentanții puterii. Informarea persoanelor este orientată spre formarea unor reprezentări atît asupra situației reale, cît și asupra tendințelor de dezvoltare a statului, regiunii, unității administrativ-teritoriale. Prin esență, informarea cetățenilor constituie elementul fundamental, o condiție-premisă importantă pentru implicarea lor ulterioară în procesul decizional.

În pofida creșterii numărului de persoane cu o poziție civică activă, implicarea în masă a cetățenilor în activitatea socială rămîne a fi problematică. Din cauza aceasta, folosirea diferitor instrumente de informare a cetățenilor trebuie să fie orientată inclusiv spre mobilizarea persoanelor la acțiuni colective pentru soluționarea și realizarea unor sarcini și interese comune [284, p. 38]. Acesta poate fi considerat un scop distinct al informării. Pe de altă parte, nu trebuie uitat că o informare corectă a cetățenilor facilitează o consultare constructivă, deoarece fiecare parte la consultări vorbește în cunoștință de cauză și se poate ajunge la un rezultat pozitiv în practică [14, p. 20].

Instrumentele de informare, utilizate pentru implicarea cetățenilor în procesele de dezbatere a politicilor publice, sînt în principal mijloacele clasice de comunicare. Astfel, în scopul informării cetățenilor sînt folosite presa (națională, regională, locală), televiziunea, pliantele, liniile fierbinți, diferite rețele de socializare, expedierea e-mail-urilor, adresările publice (mitinguri), serviciile interne ale autorităților publice specializate în oferirea de informații solicitanților, precum și centre speciale de informare în care persoanele pot obține diferite informații.

A doua categorie de instrumente, folosite pentru implicarea cetățenilor în procesul decizional, permite orientarea informației în direcția opusă: colectarea informației despre opiniile, propunerile, opțiunile cetățenilor ce țin de dezvoltarea localității, societății, statului, fie de soluționarea unor probleme concrete. Instrumentele de colectare a informației sînt, de asemenea, forme clasice de activitate a reprezentanților puterii cu cetățenii. Cele mai răspîndite sînt sondajele de opinie publică, interviurile experților etc. Eficiența colectării datelor depinde în cea mai mare parte de rezultatele activității de informare a cetățenilor, întrucît aceștia trebuie să fie la curent cu politicile statului, cu scopurile, mecanismele și perioada de realizare a acestora. Colectarea informației despre opiniile, propunerile, opțiunile cetățenilor constituie un element important pentru formularea unor propuneri comune referitoare la direcțiile de dezvoltare a teritoriului, localității, regiunii, statului și societății, precum pentru soluționarea unor probleme concrete, care, de obicei, sînt puse în sarcina diferitor experți. Aceste materiale, pregătite de către specialiști în baza prelucrării informației primite de la cetățeni, constituie astfel un punct de plecare pentru procesul de elaborare a poziției colective pe marginea întrebărilor puse în discuție.

Atît prima categorie de instrumente, cît și a doua presupun comunicarea unilaterală și lipsa unei interacțiuni a subiecților (autoritățile publice și cetățeni) [265]. Spre deosebire de acestea, *a treia categorie* cuprinde un set de instrumente orientate spre stabilirea în mod colectiv a unor poziții comune în cadrul unor dezbateri și presupune o comunicare bilaterală și interactivă.

Cele mai răspîndite instrumente din această categorie sînt [265]:

- *audierile publice (public hearings)*, definite ca întruniri ale cetățenilor cointeresați, funcționarilor publici și reprezentanților mass-mediei, desfășurate cu scopul abordării și soluționării unor probleme importante [293, p. 61].

Avantajul audierilor publice constă în capacitatea lor de a aduna un număr impunător de persoane, iar dezavantajul – discutarea superficială a problemelor. Și totuși succesul audierilor publice depinde: în primul rînd, de calitatea organizării manifestației prin intermediul informării cetățenilor referitor la întrebările ce urmează a fi discutate cu ajutorul instrumentelor de informare anterior menționate; în al doilea rînd, de monitorizarea eficientă a discuțiilor în cadrul întrunirii, un rol important revenindu-i în acest caz moderatorului care trebuie să asigure un dialog constructiv; în

al treilea rînd, de disponibilitatea reprezentanților puterii de a lua în considerație pozițiile cetățenilor și de a le transpune în conținutul politicilor derulate. Acești trei factori: organizarea corespunzătoare a întâlnirilor prin intermediul unei informări corecte și complete a cetățenilor; organizarea și desfășurarea unui dialog deschis și constructiv și folosirea de către factorii de decizie a rezultatelor discuțiilor la elaborarea politicilor publice – determină în mare parte succesul tuturor mecanismelor de elaborare colectivă a deciziilor [265].

- *atelierele de lucru (workshops)* reprezintă seminare-conferințe la care pot participa, de asemenea, toate persoanele cointeresate. Scopul atelierelor constă în întrunirea reprezentanților diferitor grupuri sociale în vederea discutării în comun a unor probleme și aprecierea poziției pe marginea acestora. Aceasta nu reprezintă adunări politice tradiționale sau mitinguri [281]. Spre deosebire de audierile publice, dezbaterile și identificarea soluțiilor în acest caz sînt organizate în cîteva grupuri mai mici, fapt ce asigură atît o calitate mai bună a discuțiilor, cît și o analiză mai profundă a problemelor.

- *grupurile de experți (citizen's jury)*, care spre deosebire de instrumentele anterioare, presupun un număr limitat de participanți (de la 12 la 20 de persoane) selectați pe criteriul reprezentativității diferitor categorii sociale.

Grupurile de experți reprezintă organe consultative a căror recomandări nu sînt obligatorii. Cu toate acestea, ele sînt făcute publice și influențează într-o anumită măsură procesul decizional al autorităților publice pe segmentul întrebărilor analizate de către acestea. Activitatea grupurilor poate să dureze pînă la zece zile, importantă fiind interacțiunea strînsă cu reprezentanții autorităților publice, care se obligă să pună la dispoziția acestora toată informația necesară.

- *comitetul consultativ (citizen advisory committee)*, se deosebește de grupurile de experți prin aceea că este creat nu doar pentru formularea de recomandări pe marginea unei probleme concrete, dar activează permanent. În același timp, este de asemenea constituit dintr-un număr limitat de persoane, selectate pe baza criteriului reprezentativității.

Trebuie precizat că un asemenea comitet poate fi creat atît la nivel național, cît și la nivel local. De exemplu, *Consiliului Național pentru Participare* a fost creat la inițiativa Guvernului Republicii Moldova în calitate de organ consultativ pe lîngă Guvern [84]. Misiunea Consiliului constă în asigurarea participării societății civile și sectorului privat la procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și revizuire a politicilor publice (cu un mandat de 2 ani).

Potrivit cadrului juridic în materie, Consiliul are ca scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate la identificarea și realizarea priorităților strategice de dezvoltare a țării

la toate etapele și crearea cadrului și capacităților instituționale de asigurare a implicării plene a părților interesate în procesul de luare a deciziilor.

Considerăm că anume prin o bună funcționare a Consiliului Național pentru Participare se va contribui substanțial la edificarea unei transparențe decizionale autentice și astfel se va stimula și încuraja participarea cetățenească la administrarea treburilor publice [154, p. 58].

În același context, trebuie precizat că legislația Republicii Moldova reglementează concret anumite instrumente de realizare a participării cetățenești. O valoare deosebită în acest sens prezintă *Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă* [88], potrivit căreia cooperarea se efectuează prin intermediul următoarelor instrumente:

a) **Consilii de experți.** Comisiile permanente ale Parlamentului, în condițiile prevăzute de Regulamentul Parlamentului, creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din componența reprezentanților organizațiilor societății civile conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor.

b) **Consultare permanentă.** Parlamentul pune la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative. În acest scop, proiectele sînt plasate pe web-site-ul oficial al Parlamentului. Organizațiile societății civile interesate pot accesa liber informația și prezenta expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări, propuneri și alte materiale, respectînd standardele minime de cooperare.

c) **Întruniri ad-hoc.** La inițiativa Președintelui Parlamentului, a Biroului permanent, a comisiilor parlamentare permanente, a fracțiunilor parlamentare sau a organizațiilor societății civile, sînt organizate întruniri ad-hoc pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național.

d) **Audieri publice.** Audierile publice sînt organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea organizațiilor societății civile în probleme de pe agenda Parlamentului sau în alte probleme de interes național.

e) **Conferința anuală.** Pentru a evalua gradul de cooperare și pentru a decide asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile, Președintele Parlamentului poate convoca o conferință anuală, cu participarea reprezentanților organizațiilor societății civile, precum și a reprezentanților din cadrul Parlamentului.

Totodată, forme de participare cetățenească sînt reglementate și în *Hotărîrea Guvernului cu privire la implementarea Legii privind transparența în procesul decizional* [82], în care sînt prevăzute următoarele modalități de consultare:

• **Solicitarea opiniei cetățenilor** se desfășoară prin informarea generală a publicului larg nedefinit despre inițierea consultărilor și supunerea proiectului de decizie spre consultare. Recomandările sînt recepționate în scris prin intermediul scrisorilor expediate pe adresa autorității

publice, a poștei electronice, opțiunilor tehnice de transmitere a comentariilor de pe paginile web, altor opțiuni tehnice. La aplicarea acestui instrument de consultare sînt utilizate, după caz, opțiuni tehnice de comunicare între părțile interesate și autoritatea publică – autor al proiectului de decizie (pagini web oficiale, poșta electronică, bloguri, comunități virtuale, mesagerie instantă).

• **Solicitarea opiniilor experților** se realizează prin informarea direcționată a părților interesate (experților identificați ca fiind relevanți) de domeniul de activitate a autorităților publice, cu solicitarea de a se expune pe marginea proiectului de decizie. Recomandările sînt recepționate în scris prin intermediul poștei electronice, opțiunilor de transmitere a comentariilor de pe paginile web oficiale, scrisori.

• **Grupuri de lucru permanente**, cu participarea reprezentanților părților interesate, sînt create la inițiativa autorității publice responsabile de elaborarea proiectelor de decizii sau a unei alte autorități publice, conform competenței, în scopul inițierii și menținerii unui dialog constant pe parcursul procesului decizional. Crearea și activitatea acestor grupuri sînt reglementate prin regulile interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, aprobate în cadrul autorității publice respective. Recomandările obținute în cadrul ședințelor grupurilor de lucru se înregistrează în procese-verbale privind consultarea publică a părților interesate.

• **Grupuri de lucru ad-hoc**, cu participarea reprezentanților părților interesate, sînt create la inițiativa autorității publice – autor al proiectului de decizie, unei alte autorități publice, conform competenței sau a unei părți interesate în scopul discutării proiectului de decizie supus consultării, obținerii de consens în aspecte contradictorii. Funcționarea grupurilor de lucru ad-hoc este stabilită prin proceduri provizorii, aprobate de comun acord de către membrii grupului. Recomandările obținute în cadrul ședințelor grupurilor de lucru se înregistrează în procesul-verbal privind consultarea publică a părților interesate.

• **Dezbateri publice** constituie un procedeu de consultare publică care implică întrunirea reprezentanților autorității publice și părților interesate pentru exprimarea într-un cadru organizat al viziunilor privind proiectul deciziei. Organizarea dezbaterilor se fundamentează pe: întocmirea unei ordini de zi, cunoscută în prealabil de către participanții la dezbateri; intervenția participanților în cadrul dezbaterilor conform ordinii de zi; numirea, după caz, a unui moderator neutru, care facilitează și menține dezbaterile în corespundere cu ordinea de zi. Autoritatea publică, care inițiază dezbaterile publice, în cadrul discuțiilor prezintă punctul de vedere, îl argumentează și își exprimă, după caz, acordul sau dezacordul asupra recomandărilor și opiniei participanților la dezbaterile publice. Anunțul despre desfășurarea dezbaterilor publice, care conține data, locul și ordinea de zi

propusă, se aduce la cunoștința părților interesate, de regulă, cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de data desfășurării dezbaterilor. Rezultatul dezbaterilor publice se fixează în procesul-verbal privind consultarea publică a părților interesate.

• **Audieri publice** reprezintă o modalitate de întrunire bine sistematizată a autorității publice – autor al proiectului de decizie și al părților interesate. Acestea presupun desfășurarea organizată a discuțiilor pe marginea proiectului de decizie elaborat, prin înscrierea prealabilă a vorbitorilor și, după caz, prezentarea succintă în formă scrisă a recomandărilor, unde autoritatea publică, care inițiază audierile publice, prezintă tema discuției, adresează, după caz, întrebări și ia act de recomandările și opiniile participanților la audieri, fără a-și exprima poziția față de recomandările și opiniile expuse. Audierile publice sînt organizate de o comisie de lucru, desemnată de către autoritatea publică în acest scop, care stabilește regulile de organizare și desfășurare a discuțiilor și ordinea vorbitorilor. Regulile respective se aduc la cunoștința părților interesate la începutul audierilor publice. Anunțul despre desfășurarea audierilor publice, în care se face referință la data, locul și subiectele discuțiilor, se face public, de regulă, cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de data stabilită. Recomandările parvenite în cadrul audierilor publice se înregistrează în procesul-verbal privind consultarea publică a părților interesate.

• **Sondajul de opinie** este o procedură sociologică de consultare a opiniei cetățenilor, menită să identifice atitudinea acestora față de intențiile sau acțiunile planificate ale autorităților publice, stabilite prin proiectele de decizii elaborate. Pentru desfășurarea sondajului sociologic, autoritatea publică propune un șir de întrebări tematice privind subiectul supus consultării, incluse într-un chestionar.

• **Referendumul** reprezintă un instrument de consultare a opiniei cetățenilor privind cele mai importante probleme ale statului și societății și se desfășoară conform procedurilor stabilite de legislația în vigoare.

Chiar dacă asemenea instrumente de participare cetățenească și-au găsit reflectare în legislația națională, este important de specificat că valoarea lor derivă în cea mai mare parte din eficiența utilizării practice [284, p. 39]. Sub acest aspect, prezintă importanță principiile în baza cărora funcționează aceste instrumente participative, în calitatea lor de condiții indispensabile eficienței lor.

Este relevant, în acest sens, *Îndrumătorul pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor* [99], potrivit căruia participarea civilă (în special a ONG-urilor) se bazează pe următoarele principii comune:

▪ **Participare.** ONG-urile adună și canalizează punctele de vedere ale membrilor acestora, ale grupurilor de utilizatori și ale cetățenilor în cauză. Aceste informații oferă o valoare esențială procesului politic de luare a deciziilor, îmbunătățind calitatea, înțelegerea și aplicabilitatea pe termen

lung a inițiativei strategice. O condiție prealabilă pentru acest principiu este că procesele de participare sînt deschise și accesibile, bazate pe parametri conveniți pentru participare.

▪ **Încredere.** O societate deschisă și democratică se bazează pe interacțiunea onestă a actorilor cu sectoarele. Deși ONG-urile și autoritățile publice au de jucat roluri diferite, obiectivul comun de a îmbunătăți viețile oamenilor poate fi atins în mod satisfăcător doar dacă acestea se bazează pe încredere, ceea ce implică transparență, respect și încredere reciprocă.

▪ **Responsabilitate și transparență.** Acțiunea în interesul public necesită deschidere, responsabilizare, claritate și responsabilitate atît din partea ONG-urilor, cît și din partea autorităților publice, în condiții de transparență în toate etapele.

▪ **Independență.** ONG-urile trebuie să fie recunoscute drept organisme libere și independente în ceea ce privește obiectivele, deciziile și activitățile acestora. Ele au dreptul să acționeze independent și să pledeze pentru poziții diferite față de autoritățile cu care de altfel pot colabora.

La nivel național, colaborarea dintre putere și societatea civilă se bazează pe principii similare. Astfel, conform *Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015* [194], cooperarea dintre autorități și societatea civilă este guvernată de următoarele principii:

Activism civic și implicare. Prin activism civic se înțelege participarea din proprie inițiativă a cetățenilor la viața publică și la procesul de soluționare a problemelor în cadrul comunității locale, ceea ce reprezintă o componentă esențială a unei societăți democratice. Autoritățile publice susțin activitatea civică prin crearea unui cadru legal favorabil, prin informarea opiniei publice despre activitățile lor, prin implicarea ONG-urilor în procesul de planificare și de implementare a deciziilor.

Încredere, care trebuie să fie reciprocă și să se bazeze pe transparență. Funcționarea instituțiilor publice în mod transparent creează și cultivă o mai mare încredere a cetățenilor și reconfirmă legitimitatea acestor instituții.

Parteneriat. Parteneriatele dintre organizațiile societății civile și autoritățile publice permit implicarea activă și stabilirea responsabilităților astfel încît problemele din societate să fie soluționate cît mai eficient. Funcționarea instituțiilor publice în mod transparent creează și cultivă o mai mare încredere a cetățenilor și reconfirmă legitimitatea acestor instituții.

Responsabilitate, transparență și răspundere. Acționînd în interes public, atît organizațiile societății civile, cît și autoritățile publice manifestă deschidere, responsabilitate și răspundere pentru activitățile desfășurate și pentru utilizarea resurselor.

Independența politică a inițiativelor civice. Organizațiile societății civile promovează principiul nonpartizanatului, care înseamnă nealinierea la nicio ideologie sau politică de partid, păstrarea unei atitudini civice responsabile, susținînd pluralitatea de opțiuni politice și ideologice, fiind libere și independente în stabilirea scopurilor, în luarea deciziilor și în desfășurarea activităților.

Dezvoltarea durabilă și echilibrată. În activitățile lor și în cadrul cooperării, organizațiile societății civile și autoritățile publice pornesc de la principiul dezvoltării durabile și echilibrate.

Egalitatea de oportunități. Autoritățile publice au ca scop respectarea oportunităților egale pentru toți cetățenii întru realizarea drepturilor fundamentale ale omului. Prin modul său de a fi, organizațiile societății civile verbalizează necesitățile și interesele diferitor grupuri sociale, în mod particular ale celor defavorizate și marginalizate: populația săracă, femeile, populația de etnie romă, persoanele cu dizabilități și alte grupuri sociale. Coeziunea socială poate fi atinsă în cazul în care principiile egalității și nediscriminării vor fi respectate.

Precum s-a menționat deja, respectarea acestor principii constituie o importantă condiție pentru eficiența participării cetățenilor la procesul decizional [284, p. 40].

Participarea se consideră eficientă atunci când determină exercitarea unei anumite influențe din partea cetățenilor de rînd, în special a păturilor sărace și a celor marginalizate. Obiect al influenței pot fi demnitarii de stat, politicienii și funcționarii publici. Important este că participarea poate fi eficientă doar în cazul în care ea permite nu doar reliefarea preferințelor cetățenilor de rînd, dar și influențarea rezultatelor finale potrivit acestor preferințe [279]. Respectiv, de aici și importanța proceselor și instrumentelor formale sau neformale cu ajutorul cărora cetățenii își pot enunța problemele și influența luarea deciziilor corespunzătoare.

În același timp, participarea efectivă a cetățenilor la procesul decizional poate deveni realitate doar în cazul în care aceștia sînt siguri în propriile forțe și dispun de posibilități și mijloace suficiente și eficiente pentru a intra în raporturi directe cu autoritățile, pot să se adreseze acestora și să primească răspunsurile corespunzătoare. Ei trebuie să dispună de posibilitatea de a influența deciziile primite prin intermediul lobbyism-ului sau al demonstrațiilor publice. Doar în asemenea condiții participarea „eficientă”, precum și guvernarea bazată pe participare pot deveni realitate [284, p. 41].

Din categoria premiselor participării eficiente, care permit cetățenilor de rînd să influențeze rezultatul procesului decizional, fac parte asemenea mecanisme și sisteme care permit extinderea drepturilor și posibilităților cetățenilor și garantarea realizării drepturilor fundamentale, fapt ce face posibilă rezistența față de minoritatea care deține puterea. O condiție necesară pentru consolidarea încrederii în valorificarea reală a opțiunilor cetățenilor servește transparența activității autorităților publice [279]. În esență, aceasta presupune un set de instrumente prin care structurile instituționale centrale și locale argumentează cetățenilor acțiunile sale cu privire la activitatea desfășurată, garantîndu-le dreptul la informare, consultare, precum și participare la deciziile luate de către autoritățile publice, în toate etapele și procedurile [25, p. 137].

Indubitabil, pentru asigurarea realizării participării civice este absolut necesară crearea unei atmosfere favorabile. În prezent, o asemenea atmosferă trebuie să cuprindă respectarea unui șir de

condiții, precum: supremația legii și a dreptului, respectarea principiilor fundamentale ale democrației, o legislație de calitate, proceduri clare și exacte, susținerea sectorului privat și a societății civile din partea statului, menținerea dialogului deschis dintre putere și membrii societății [258]. Aceste condiții sînt de natură să asigure relații constructive între autorități și cetățeni, relații bazate pe încredere și înțelegere reciprocă întru susținerea *democrației prin participare*.

O importantă condiție a eficienței participării cetățenești rezidă în implicarea activă a cetățenilor și a organizațiilor acestora prin intermediul consultațiilor și a altor mecanisme de participare la toate etapele procesului decizional. Totodată, chiar dacă participarea cetățenilor la procesul decizional nu este soldată cu primirea de decizii la care să fie luate în considerație total sau parțial propunerile cetățenilor, totuși aceasta nu-și pierde din valoare, întrucît se obțin alte avantaje: transparența procesului de administrare, eficiența administrării, explicarea și argumentarea de către autorități a acțiunilor și activităților întreprinse etc. [300]. Prin esența lor, aceste momente sînt de natură să suscite și mai mult interesul simplului cetățean față de actul guvernării, față de problemele cu care se confruntă administrația și societatea, față de posibilele soluții de viitor pentru eficientizarea administrării și sporirea bunăstării fiecărui membru al societății. Nu în ultimul rînd, trebuie să recunoaștem că experiența participării la procesele decizionale constituie și un important instrument de modelare a „viitorilor politicieni și funcționari”, moment ce nu poate fi neglijat într-o societate în care viitorul contează la fel de mult ca și prezentul [160, p. 22].

Prin urmare, este important a asigura înțelegerea corectă și clară a funcțiilor și obligațiilor ce revin guvernanților și cetățenilor în cadrul proceselor de participare. Guvernanții (în persoana autorităților statului) trebuie să asigure prezența structurilor și proceselor necesare pentru participarea oportună și adecvată. Aceasta presupune capacitatea funcționarilor publici de a facilita participarea cetățenilor, imparțialitatea în procesul schimbului de informații și egalitatea tuturor participanților. Este important ca participarea să fie bine coordonată, pentru a deveni consecutivă și eficientă. De asemenea, se impune necesitatea asigurării financiare suficiente a tuturor mecanismelor de interacțiune a cetățenilor cu puterea.

Pentru a beneficia de rezultatele participării publice nu este suficient de a cunoaște principiile și de a se implica în acest proces sub diferite forme și la diferite niveluri [185, p. 141]. Un rol deosebit îl au organizarea, administrarea și monitorizarea acestui proces, care pot fi realizate cu succes în baza parteneriatelor autorităților publice cu ONG-urile și sectorul de afaceri. Cu regret, în Republica Moldova, spre deosebire de alte țări europene, nu există un cadru legislativ propice referitor la parteneriate, ceea ce diminuează considerabil impactul participării ca fenomen asupra procesului decizional. De aceea, considerăm important, ca autoritățile publice să preia experiențele de succes și să ia măsuri concrete în vederea consolidării parteneriatelor dintre stat și societatea civilă.

2.4. Concluzii la capitolul 2

Studierea valorii și necesității implicării cetățeanului în actul guvernării democratice ne-a permis să formulăm câteva concluzii importante pentru prezenta investigație:

1. Pentru edificarea statului de drept și consolidarea societății este absolut necesară implicarea cetățeanului în procesul decizional, ca segment central al actului de guvernare, deoarece doar astfel guvernarea va fi deschisă, eficientă și de calitate, orientată spre necesitățile reale ale cetățeanului și ale societății.

2. Participarea cetățenească reprezintă un principiu al bunei guvernări, pilonul central al democrației participative.

3. Participarea este importantă nu prin simplul fapt al implicării cetățeanului în procesul decizional, ci prin posibilitatea oferită acestuia de a cunoaște activitatea autorităților publice și de a influența procesul decizional al acestora, în vederea aducerii deciziei mai aproape de interesele cetățeanului și ale societății. Participarea este importantă și prin rolul său preventiv, întrucât este de natură să excludă coruperea procesului decizional și aservirea acestuia unor interese particulare. Dar pentru a-și realiza acest rol, participarea trebuie să fie organizată corect și eficient.

4. Pentru o participare eficientă este necesară întrunirea a trei categorii de condiții importante: *normative* (existența legilor și a actelor normative care să permită participarea); *regulatorii* (existența regulilor necesare care să reglementeze desfășurarea procesului concret de participare) și *creative* (sub forma dezvoltării potențialului participativ al organizațiilor societății civile și a guvernanților).

5. Privind procesul participării ca un fenomen mai complex, considerăm că pentru eficiența acestuia ar fi nevoie de: conștientizarea de către autorități și cetățeni a valorii și a rolului participării cetățenești în exercitarea actului guvernării; asigurarea juridică a desfășurării procesului de participare; instruirea și responsabilizarea factorilor de decizie; organizarea și desfășurarea corectă și eficientă a consultărilor publice; valorificarea echilibrată și oportună a unor asemenea instrumente precum: audierile publice, atelierele de lucru, grupurile de experți și comitetele consultative permanente; valorificarea propunerilor parvenite și informarea cetățenilor despre soluțiile adoptate, astfel consolidându-se încrederea și asigurându-se implicarea ulterioară a acestora în alte procese decizionale.

3. GARANTAREA CONSTITUȚIONALĂ A IMPLICĂRII CETĂȚEANULUI ÎN ACTUL GUVERNĂRII

3.1. Dreptul la administrare – fundamentul constituțional al participării cetățeanului la procesul decizional

Potrivit art. 39 din *Constituția Republicii Moldova* [33]: „Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică”. Prin astfel de dispoziții, Legea Fundamentală consacră și implicit garantează *dreptul fiecărui cetățean la administrare*. Acest drept face parte din categoria drepturilor politice și presupune dreptul cetățeanului de a participa la conducerea societății, de a-i desemna pe guvernanți și de a influența politica publică prin exercitarea dreptului de vot [186, p. 14].

Dreptul la administrare este arareori înscris expres în constituțiile statelor, întrucât se consideră că rezultă din dispoziții constituționale și din reglementări interne [34, p. 163]. Existența acestuia este prezumată și confirmată de asemenea prin faptul că actele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului îl consacră. În acest sens:

– art. 21 din *Declarația Universală a Drepturilor Omului* [55] stabilește: „Orice persoană are dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin reprezentanți liber aleși. Orice persoană are dreptul de acces egal la funcțiile publice din țara sa.”

– art. 25 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* [149] prevede: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nicio discriminare și fără restricții nerezonabile: a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși; b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor; c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiunile publice din țara sa.”

În încercarea de a analiza conținutul concret al dreptului la administrare, considerăm necesar a identifica câteva aspecte importante ale acestuia.

În primul rând, trebuie precizat că este un drept recunoscut doar cetățenilor Republicii Moldova, în baza legăturii politico-juridice permanente între aceștia și stat, fiind astfel un element esențial al statutului juridico-constituțional al cetățeanului. Din perspectiva dată se poate susține că dreptul la administrare constituie o garanție constituțională a exercitării suveranității naționale de către poporul Republicii Moldova (potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție), altfel spus de către cetățenii statului [157, p. 387].

În al doilea rând, necesită unele explicații și categoria de „treburi publice”. În viziunea cercetătorului C. Gurin, noțiunea în cauză este definită prin prisma activității autorităților publice, în a căror sarcină se află administrarea treburilor de interes general (public), ce nu pot fi administrate de o singură persoană. Prin urmare, noțiunea de treburi publice se identifică cu cea de treburi (funcții, atribuții, competențe, prerogative etc.) ale autorităților publice, a căror activitate reprezintă *ansamblul activităților Parlamentului, Guvernului, Președintelui Republicii Moldova, autorităților administrative publice centrale și locale, precum și a structurilor subordonate acestora, prin care se aduc la îndeplinire legile și se prestează serviciile publice*. În categoria de treburi publice intră și problemele ridicate la nivel de interes public, adică activitățile care satisfac unele necesități sociale. Respectiv, prin dreptul de a participa la administrarea treburilor publice se înțelege dreptul de a ocupa funcții (posturi, ranguri) în autoritățile publice, în cadrul cărora se desfășoară activități de interes general (public) [34, p. 164].

În al treilea rând, dreptul la administrare implică *dreptul cetățeanului de a participa la administrare nemijlocit și prin reprezentanții săi* [157, p. 387]. În continuare ne vom opri mai detaliat la aceste două aspecte.

Dreptul cetățeanului de a participa la administrare prin reprezentanți. Participarea la administrare prin reprezentanți reprezintă o modalitate importantă de realizare a dreptului la administrare. Potrivit cercetătorilor, dreptul de a participa la administrarea treburilor publice *prin reprezentanți* semnifică alegerea unor reprezentanți în funcții publice [34, p. 164]. Astfel, cetățenii pot hotărî, prin intermediul unor alegeri periodice și libere, în bază de vot universal, egal, secret, direct și liber exprimat, asupra persoanelor care le vor reprezenta interesele și vor administra problemele de interes public. Astfel, capătă expresie juridică și procedurală principiul prevăzut de art. 2 alin. (1) din Constituție, conform căruia suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită *și prin organele sale reprezentative* [157, p. 393].

Participarea poporului prin reprezentare la administrarea treburilor publice constituie substanța democrației reprezentative. Această reprezentare are conotații juridice și politice, dar ambele aspecte conduc la concluzia că sistemul de guvernare pe baze reprezentative trebuie să aibă conotații moderne, concretizate în organizarea periodică de alegeri generale, libere și democratice și în investirea de către reprezentanții națiunii a membrilor guvernului [96, p. 53-54].

Se poate susține, în acest context, că cetățenii dispun, în baza principiilor democratice, de *dreptul constituțional la reprezentare*, care permite cetățenilor de a dispune de un sistem de organe reprezentative și de a exprima, prin intermediul acestora, interesele proprii și a obține realizarea lor. Este un drept atât individual, cât și colectiv. Subiecți ai acestui drept sînt atât individul/cetățeanul luat în parte, cât și comunitatea ca popor, națiunea în ansamblu sau comunitățile locale din unitățile

administrativ-teritoriale. Specificul acestor organe constă în caracterul electiv al lor, colegialitatea procesului de luare a deciziilor, legătura specifică cu alegătorii. În conținutul dreptului la reprezentare mai intră dreptul cetățenilor la alegerea periodică a reprezentanților poporului, dreptul la o activitate eficientă a organelor reprezentative ale puterii, dreptul de a alege și de a fi ales în organele reprezentative, posibilitatea garantată de lege de a influența procesul decizional al acestor organe și exercitarea controlului asupra activității acestora [288, p. 15].

O garanție importantă pentru participarea la administrare prin reprezentanți considerăm că rezidă în consacrarea constituțională și dezvoltarea legislativă a drepturilor politice ale cetățenilor, întrucât în lipsa recunoașterii și reglementării acestora, exercitarea suveranității naționale de către popor s-ar reduce la o simplă declarație formală [157, p. 394]. Respectiv, în cele ce urmează vom realiza o sinteză a drepturilor politice în vederea elucidării rolului acestora în garantarea participării cetățeanului la actul guvernării.

Drepturile politice constituie o categorie de drepturi ale omului, care garantează cetățenilor (și nu indivizilor, după cum susțin specialiștii T. Cârnaț și M. Cârnaț [21, p. 91]) posibilitatea de a accede, a participa și a controla autoritățile publice (politice, executive și juridice) ale statului.

Drepturile politice (sau exclusiv politice [181, p. 317; 143, p. 87]) aparțin doar cetățenilor, întrucât ele pot fi folosite numai pentru a participa la guvernare [73, p. 99]. Pretutindeni este recunoscut și admis că la guvernarea unei societăți participă numai cetățenii, deoarece ei sînt legați de destinul acesteia [21, p. 92].

Așadar, această categorie cuprinde acele drepturi ale cetățenilor care au ca obiect exclusiv participarea cetățenilor la conducerea statului [140, p. 226; 63, p. 42; 59, p. 147; 136, p. 119]. Potrivit cercetătorilor, asemenea drepturi sînt [140, p. 174; 136, p. 119-120; 59, p. 174-175]: - dreptul de a vota reprezentanți în Parlament; - dreptul de a vota Președintele Republicii (pentru țările în care Președintele este ales de popor, de exemplu România); - dreptul de a iniția, împreună cu numărul necesar de cetățeni cu drept de vot, adoptarea, modificarea sau abrogarea unei legi ordinare sau organice; - dreptul de a iniția, împreună cu numărul necesar de cetățeni cu drept de vot, revizuirea Constituției; - dreptul de a vota reprezentanții în consiliile locale și județene; - dreptul de a vota primari în orașe și sate; - dreptul de a fi ales deputat, președinte al țării, membru în consiliile locale în sate și orașe; - dreptul de a vota în cadrul referendumurilor.

Pe plan internațional, în acest sens este recunoscut ca un drept politic deosebit de important *dreptul la alegeri libere și corecte, organizate la intervale rezonabile*. Acesta cuprinde nu numai dreptul la vot, dar și dreptul de a candida [188, p. 217].

Adeseori, cercetătorii denumesc drepturile exclusiv politice ca fiind *drepturi electorale*, întrucât prin exercitarea lor cetățenii desemnează organele reprezentative ale întregului popor [102, p. 3], astfel participând la actul guvernării.

Potrivit art. 1 din Codul electoral al Republicii Moldova, *dreptul electoral* presupune „dreptul constituțional al cetățeanului de a alege, de a fi ales și de a-și exprima prin vot atitudinea privind cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu și/sau în probleme locale de interes deosebit” [28]. În baza acestei norme juridice se poate susține că drepturi electorale sînt: *dreptul de a alege, dreptul de a fi ales și dreptul de a exprima prin vot atitudinea în cadrul referendumului republican și local*.

Cu toate acestea, este important de precizat că sfera drepturilor electorale este cu mult mai largă, întrucât legislația electorală reglementează și alte drepturi ale cetățenilor (destul de numeroase) precum: dreptul la agitație electorală, dreptul de a lua cunoștință de modelele buletinelor de vot și de listele electorale, dreptul de a cere introducerea de rectificări în listele electorale, dreptul de a participa la desemnarea și propunerea candidaților etc. [74, p. 85-93; 21, p. 92]. Prin urmare, se impune o delimitare între drepturile electorale fundamentale (reglementate în Constituție) și celelalte drepturi electorale ale cetățenilor (prevăzute de legislația electorală) [143, p. 88].

Potrivit cercetătorilor, din categoria drepturilor electorale constituționale fac parte: *dreptul de a alege, dreptul de a fi ales și dreptul de revocare* [73, p. 108; 143, p. 88].

Dreptul de a alege apare adeseori și sub denumirea de drept de vot, deși doctrina subliniază unele deosebiri între „alegere” și „votare”. Astfel, termenul „alegere” se folosește atunci cînd cetățenii aleg membrii unor autorități publice, iar cel de „votare” atunci cînd aceștia se pronunță asupra unei reguli sau hotărîri [143, p. 88-89].

Constituția Republicii Moldova, de asemenea, consacră în art. 38 dreptul de vot al cetățenilor Republicii Moldova care au împlinit vârsta de 18 ani (o astfel de nominalizare poate fi atestată în constituțiile mai multor state, de ex., Constituția României, art. 36 [36]).

În literatura de specialitate, *dreptul de vot* este definit ca dreptul recunoscut, în condițiile legii, cetățenilor unui stat de a-și exprima în mod liber, direct sau indirect opțiunea electorală pentru un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent. Dreptul de vot se exprimă în mod obișnuit prin completarea unui buletin de vot și depunerea acestuia în urnă [97, p. 315].

În pofida acestei simplități, *votul* este considerat unul din cele mai decisive căi prin care cetățenii pot influența procesul decizional public [102, p. 3]. În concret, cetățenii Republicii Moldova

își pot exprima opțiunile prin vot în contextul alegerilor naționale pentru Parlament, alegerilor locale, referendumului național și referendumului local [102, p. 3].

Votul reprezintă o valoare deosebită pentru procesul de alegere a reprezentanților poporului în cadrul scrutinelor naționale parlamentare și locale. În cazul dat, prin exercitarea dreptului la vot se formează voința generală a poporului pe marginea desemnării organelor reprezentative, cărora poporul le deleagează exercitarea suveranității.

În context, vom atrage atenția la posibilitatea restrîngerii exercițiului dreptului la vot, întrucît prezintă importanță în legătură cu încercările autorităților de a interzice participarea la alegeri a persoanelor deținătoare a pașapoartelor de tip vechi (sovietice). Pentru a aprecia legalitatea unei astfel de măsuri, trebuie precizat că Legea Supremă stabilește în mod expres condițiile minime pentru exercitarea dreptului de vot al cetățenilor Republicii Moldova, și anume criteriul de vîrstă (18 ani) și cetățenie. Excepțiile, de asemenea, sînt consacrate în Constituție (art. 38 alin. (2)), și anume, doar persoanele puse sub interdicție în modul stabilit de lege. În acest sens, Codul electoral al Republicii Moldova [28] stabilește în art. 13 restricțiile privind exercitarea dreptului de vot. Astfel, nu au dreptul de a alege persoanele care: a) nu au împlinit vîrsta de 18 ani; b) sînt recunoscute incapabile prin hotărîre definitivă a instanței de judecată; c) au fost condamnate la privațiune de libertate prin hotărîre judecătorească definitivă.

Prin urmare, în baza acestor prevederi constituționale se poate susține că autoritățile publice sînt obligate să garanteze exercitarea dreptului la vot tuturor cetățenilor Republicii Moldova, care au atins vîrsta de 18 ani, cu excepția celor puși sub interdicție.

În același timp, sînt relevante și standardele internaționale în materie electorală care stabilesc că „garantarea dreptului electoral necesită ca cetățenilor să le fie permisă votarea în bază nediscriminatorie și fără unele diferențieri bazate pe factori sociali sau economici [218, p. 15]”.

Interpretînd intențiile autorităților noastre prin prisma momentelor enunțate, putem conchide că interzicerea votării, în baza pașaportului de tip sovietic (are la bază considerentul factorilor sociali sau economici), conduce la limitarea nejustificată și ilegală a exercitării dreptului de vot al cetățenilor Republicii Moldova. Pe de altă parte, trebuie precizat că, potrivit datelor Comisiei Electorale Centrale din 2012, aproximativ 240 mii de cetățeni ai Republicii Moldova dețin pașapoarte de tip ex-sovietic, ceea ce constituie circa 9% din totalul alegătorilor înscriși în listele electorale [147]. Prin urmare, interzicerea impusă acestor cetățeni de a-și exercita dreptul de vot afectează considerabil voința poporului exprimată prin intermediul scrutinului electoral, fapt inadmisibil într-o societate democratică. În asemenea condiții, norma legală privind actele de identitate, în baza cărora cetățenii își pot exercita efectiv dreptul de vot, nu trebuie să restrîngă exercitarea acestui drept constituțional, în caz contrar nu are nicio șansă să facă față controlului constituționalității.

Exercitarea dreptului de vot are un rol important și în cadrul referendumurilor, întrucât permite cetățenilor de a se expune pe marginea adoptării anumitor acte legislative, revizuirii Constituției sau asupra celor mai importante probleme ale societății și ale statului.

Dreptul de a fi ales este un drept al cetățeanului căruia îi corespunde obligația statului de a asigura condiții încât orice cetățean cu drept de vot să poate fi ales, dacă e propus și votat în condițiile legii. Prin urmare, dreptul de a fi ales apare ca o completare organică a dreptului de vot [21, p. 95]. În conformitate cu art. 13 din Codul Electoral, dreptul de a fi aleși îl au cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, care întrunesc condițiile prevăzute de acest Cod. Totodată, la alin. (2), sînt stabilite restricții în exercitarea dreptului electoral pasiv. Astfel, nu pot fi aleși: a) militarii cu serviciul în termen; b) cetățenii care nu au dreptul de a alege; c) cetățenii care au antecedente penale nestinse; d) cetățenii care, în virtutea funcției pe care o dețin, nu au dreptul să fie membri ai partidelor politice sau ai altor organizații social-politice, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, trebuie să-și suspende activitatea în funcția pe care o dețin.

Dreptul la revocare (sau instituția revocării, cunoscută în multe țări ca o formă de manifestare a democrației și de exprimare a voinței alegătorilor). Este vorba de „dreptul de recall”, întâlnit în Elveția și în unele state din componența federației nord-americane sau a celei canadiene, care au îmbrățișat principiul revocabilității aleșilor publici (dreptul electoratului de a iniția revocarea din funcție a aleșilor mandatați de națiune). Generînd un efect de responsabilizare a aleșilor națiunii și reprezentînd un nou filtru de control, distinct de cel partinic [172, p. 71], el se poate aplica parlamentarilor, șefului statului și aleșilor locali.

În ceea ce privește aplicarea dreptului de revocare parlamentarilor, cercetătorii români precizează că acesta este posibil doar în condițiile mandatului imperativ caracteristic scrutinului uninominal [143, p. 89]. Prin urmare, în condițiile în care Constituția stabilește că deputații sînt în serviciul societății și că orice mandat imperativ este nul (art. 68), exercitarea dreptului la revocare devine imposibilă. Acest drept există în China și Indonezia unde partidele politice au dreptul de a revoca membrii lor în parlament sau în Liechtenstein, în care numărul restrîns al populației permite contacte familiale și un parlamentar poate fi revocat de către grupul său electoral.

Dreptul la revocare poate fi aplicat și șefului statului. Un asemenea drept poate fi întâlnit, de exemplu în România, unde, potrivit Constituției (art. 95) [36], rechemarea din funcția de președinte al republicii o pot face numai alegătorii, prin intermediul referendumului. În cazul dat, dreptul de demitere este considerat a fi rezultanta exercitării numai de către popor a suveranității naționale care-i aparține [143, p. 90].

Cel mai frecvent dreptul la revocare este aplicat aleșilor locali. În Republica Moldova instituția revocării poate fi aplicată doar în raport cu primarii (art. 177 alin. (2) din Codul Electoral al

Republicii Moldova [28]), prin desfășurarea unui referendum local. Unii cercetători se pronunță destul de argumentat asupra aplicării acestui drept și în raport cu consilierii locali (consiliul local), în concret, pentru dizolvarea consiliului local prin referendum local (după cum se practică, de ex., în România). Pentru Republica Moldova o asemenea instituție se consideră a fi bine venită ținând cont de nemulțumirile frecvente ale colectivităților locale față de activitatea consiliilor locale, care adeseori comit grave abateri de la prevederile legii, ignorând și acționând împotriva intereselor colectivității locale. Mai mult, o asemenea pîrghie de influență asupra autorităților locale (în condițiile în care este fundamentată științific și reglementată corespunzător) pare a fi de natură să consolideze substanțial democrația la nivel local [4, p. 289].

Generalizînd asupra drepturilor exclusiv politice, considerăm important a reitera afirmația regretatului profesor I. Deleanu: „La baza democrației stau două reguli fundamentale: reprezentativitatea – care implică eligibilitatea – și participarea directă. Reprezentativitatea se asigură prin alegeri, iar participarea directă – prin referendum” [56, p. 131]. Comentînd succint aceste adevăruri, precizăm că dacă reprezentativitatea se realizează ușor datorită periodicității scrutinelor electorale, participarea directă, în ultimul timp, doar în varianta referendumului, practic nu se realizează, ceea ce în mod necesar implică imperativul dezvoltării altor mecanisme de participare directă în vederea menținerii caracterului democratic al actului guvernării.

Participarea nemijlocită la administrare. Participarea nemijlocită la administrare (ca element component al dreptului la administrare) presupune două momente importante: activitatea în cadrul unei funcții publice și participarea cetățenilor la luarea unor decizii prin intermediul referendumurilor [34, p. 164].

Activitatea în cadrul unei funcții publice este garantată suplimentar în art. 39 alin. (2) din Constituție, în care este stipulat că „oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică”. În acest fel, dreptul la administrare capătă expresie juridică sub aspectul participării nemijlocite a cetățenilor la administrarea treburilor publice.

Accesul la o funcție publică este asigurat nemijlocit de o serie de acte legislative, care în principal stabilesc condițiile ce urmează a fi întrunite pentru ocuparea unei funcții publice. Dintre acestea pot fi enumerate: *Codul electoral* [28]; *Legea cu privire la statutul judecătorului* [110]; *Legea despre statutul deputatului în Parlament* [112]; *Legea cu privire la Guvern* [107]; *Legea privind administrația publică locală* [122]; *Legea Curții de Conturi* [111]; *Legea cu privire la Curtea Constituțională* [105]; *Legea cu privire la procuratură* [109]; *Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului* [103] etc.

Prezintă importanță în context și *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* [106], în care sînt prevăzute atît condițiile ce urmează a fi întrunite de către candidați, cît și

modalitatea concretă de ocupare a funcției publice. Astfel, potrivit art. 27 din Legea sus-citată, la o funcție publică poate candida persoana care îndeplinește următoarele condiții de bază: deține cetățenia Republicii Moldova; posedă limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege; are capacitate deplină de exercițiu; nu a împlinit vârsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă; este aptă, din punctul de vedere al stării sănătății, pentru exercitarea funcției publice, conform certificatului medical eliberat de instituția medicală abilitată, dacă pentru funcția respectivă sînt stabilite cerințe speciale de sănătate; are studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă; în ultimii 3 ani, nu a fost destituită dintr-o funcție publică conform lit. a) și b) sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare; nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvîrșite cu intenție; nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție.

În același timp, pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sînt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.

De asemenea, candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice [115]. Autoritatea publică poate stabili și alte cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice, acestea fiind stipulate în fișa postului aferentă funcției publice.

Expunîndu-ne pe marginea acestor condiții, impuse de lege ca fiind obligatorii pentru accesarea la o funcție publică, precizăm că ele în niciun caz nu trebuie interpretate ca fiind de natură să restrîngă dreptul constituțional al cetățenilor la administrare. Mai mult, în acest sens sînt destul de relevante reglementările internaționale (mai ales Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice), din care se poate desprinde cu claritate ideea că dreptul de accesare la o funcție publică poate fi supus unor restrîngeri rezonabile [157, p. 389].

Pe marginea acestei probleme s-a expus și Curtea Constituțională a Republicii Moldova, care a statuat că condițiile impuse prin lege pentru ocuparea funcției publice au drept scop asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului. Aceasta deoarece funcționarul public este persoana care activează în scopul realizării unor prerogative de putere publică, a căror exercitare implică exigențe sporite față de calitățile profesionale ale acestuia [78].

Prin urmare, existența acestor condiții este motivată prin importanța lor, precum și prin semnificația organelor reprezentative în exercitarea puterii suverane a poporului, avînd la bază ideea unei reprezentări responsabile și eficiente care presupune un grad sporit de maturitate politică și civică.

Cît privește ocuparea funcției publice, în art. 28 al aceleiași legi este prevăzut că aceasta se face prin concurs, promovare, transfer și detașare. În contextul cercetării noastre, prezintă importanță concursul ca modalitate de ocupare a funcției publice, întrucît considerăm că este principala garanție a dreptului fiecărui cetățean de a accede la o funcție publică. Astfel, merită precizat că, potrivit legii, concursul are la bază principiile: *competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale*, precum și *principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean*. Cu titlu de propunere, am sugera consacrarea *principiului nediscriminării*, dat fiind faptul că este de natură să completeze perfect principiul egalității.

Evident, o deosebită importanță capătă în context transparența desfășurării concursului. În acest sens, Legea stabilește în art. 29 alin. (3): „Condițiile de desfășurare a concursului se publică într-o publicație periodică, pe pagina web a autorității publice inițitoare, precum și se afișează pe panoul informațional la sediul autorității publice, într-un loc vizibil și accesibil publicului, cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data desfășurării concursului.” În viziunea noastră, reducerea transparenței desfășurării concursului pentru ocuparea funcției publice doar la diseminarea informației nu este suficientă și nici eficientă. O soluție bine venită în acest caz, atît pentru transparența concursului, cît și pentru legalitatea acestuia, ar consta în implicarea reprezentanților societății civile nemijlocit în procesul selectării și testării candidaților, fie ca observatori, fie ca experți (întrucît e bine știut că aceștia dispun de un potențial destul de mare în acest sens) [157, p. 393].

Participarea cetățenilor la luarea unor decizii, văzută fiind ca o participare *nemijlocită* la administrare, nu trebuie redusă doar la participarea în cadrul referendumurilor, după cum susțin unii specialiști [34, p. 164]. În viziunea noastră, în acest caz este vorba de dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional. Sub aspect juridico-normativ, dreptul în cauză este consacrat și garantat de către de un șir de acte legislative și normative, cele mai importante fiind [165, p. 37-43]: *Legea privind transparența în procesul decizional* [129], *Legea privind accesul la informație* [118], *Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional* [82], *Legea privind actele legislative* [119], *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului* [114], *Hotărîrea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă* [88], *Legea cu privire la Guvern* [107], *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* [120], *Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare* [84], *Legea privind administrația publică locală* [122] etc.

Toate aceste acte normativ-juridice au menirea de a reglementa diferite aspecte ale implicării cetățenilor în procesul decizional atât la nivel local, cât și central (în activitatea legislativului și a executivului). În principal, în textul acestora este recunoscut dreptul cetățenilor: să participe la orice etapă a procesului decizional; să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente; să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor; să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor; să fie informați referitor la rezultatele procesului decizional, în special în ceea ce privește luarea în considerație a propunerilor înaintate.

3.2. Drepturile și libertățile social-politice – instrumente indispensabile implicării cetățeanului în actul guvernării

Drepturi și libertăți social-politice sînt drepturile și libertățile care, prin conținutul lor, pot fi exercitate de către cetățeni fie pentru a soluționa unele probleme sociale sau spirituale, fie pentru a participa la guvernare [73, p. 99]. Din această categorie fac parte [63, p. 43-58]: *libertatea de exprimare; libertatea cultelor; libertatea întrunirilor; dreptul de asociere; dreptul la petiționare* etc. Vom analiza doar cîteva din ele, relevante pentru studiul nostru.

Libertatea de exprimare. Una dintre principalele libertăți pe care știința dreptului constituțional o atribuie categoriei drepturilor și libertăților social-politice este libertatea exprimării gîndurilor și părerilor personale, care înglobează cele mai importante drepturi de care se poate bucura omul într-o societate democratică modernă – libertatea *gîndului, cuvîntului și a presei* [34, p. 142].

În contextul edificării și consolidării statului de drept în Republica Moldova, această libertate a devenit practic indispensabilă pentru promovarea reformelor și pentru dezvoltarea democrației. Exercițarea acestei libertăți a devenit în prezent o oglindă în care sînt reflectate atât rezultatele pașilor întreprinși spre un stat de drept, cât și aprecierea dată de societate și cetățean. Respectiv, pentru a continua parcursul european al Republicii Moldova sînt absolut necesare garantarea, asigurarea și protecția eficientă a libertății de exprimare [41, p. 4].

Libertatea de exprimare constituie unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una din condițiile primordiale ale progresului ei [71, p. 5].

Potrivit unor cercetători, libertatea exprimării opiniei izvorăște din suveranitatea poporului, din dreptul poporului de a exercita puterea de care dispune în mod direct sau prin reprezentanți aleși. Dar în ambele cazuri poporul își păstrează dreptul de a exprima opinii privind calitatea guvernării, precum și propuneri de a o modifica [58, p. 208].

În general, libertatea de exprimare este una dintre cele mai vechi libertăți cetățenești, fiind inclusă în primele declarații ale drepturilor omului sub denumirea *libertate a presei*, *libertate a cuvântului*, *libertate a informației* etc.

În prezent, dreptul internațional acordă o protecție temeinică libertății de exprimare. Bunăoară, în *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, libertatea de exprimare a fost proclamată drept cea mai înaltă aspirație a omului, exercițiul acestui drept înseamnă că ființele umane vor beneficia de libertatea cuvântului și a convingerilor, vor fi eliberate de teroare și de mizerie. În art.19 din Declarație se statuează [55]: „Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspîndi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat.” Aceste momente au fost dezvoltate destul de amplu în *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* (art. 19) [149] și în *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* (art. 10) [38], în care sînt prevăzute și limitele legale ale exercitării libertății în cauză.

Conținutul libertății de exprimare, precum și semnificația acesteia au fost elucidate în cadrul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, care în repetate rînduri a subliniat importanța primordială a libertății de exprimare care reprezintă baza democrației și constituie condiția esențială pentru protecția tuturor drepturilor și libertăților stipulate în Convenție, pentru progresul societății democratice și dezvoltarea fiecărei persoane [134, p. 4]. De aici reiese și interesul major față de această valoare a democrației, precum și inevitabilitatea grijii statului de a o garanta și asigura eficient [41, p. 5].

Constituția Republicii Moldova [33] consacră libertatea de exprimare în art. 32, stipulînd: „(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil. (2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie. (3) Sînt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.”

La o analiză atentă a textului constituțional, este dificil a sesiza aprecierea dată de legiuitor acestei valori democratice. De aceea cu mult mai reușită este reglementarea acestei libertăți în Constituția României, care la art. 30 alin. (1) stipulează: „Libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor ..., sînt inviolabile” [37, p. 289], precum și în Constituția Federației Ruse (art. 29 alin. (3)) [261], care, în viziunea cercetătorilor [41, p. 6], garantează cu mult mai complet libertatea exprimării: „Nimeni nu poate fi constrîns să-și exprime opiniile și convingerile proprii sau să refuze la ele”.

În literatura de specialitate, majoritatea cercetătorilor recunosc libertății de exprimare un conținut juridic complex [141, p. 66-67; 50, p. 87; 91, p. 253; 37, p. 291]. Prof. Gh. Costachi, de exemplu, precizează în acest sens că, văzută în ansamblu, libertatea de exprimare presupune atât libertatea de a avea sau nu anumite opinii, cât și libertatea de a le expune sau nu [41, p. 6], ceea ce în opinia noastră trebuie să accentueze și legiuitorul nostru în textul Constituției.

Un moment important, dar contestabil, legat de reglementarea libertății de exprimare în Legea Fundamentală este recunoașterea acesteia doar *cetățenilor* Republicii Moldova. Chiar dacă unii cercetători susțin că „este imposibilă o diferențiere între garantarea libertății gândirii și opiniei pentru cetățenii Republicii Moldova și pentru străini”, ei totuși admit recunoașterea libertății de exprimare doar cetățenilor Republicii Moldova, deoarece sînt de părerea că „în cazul cetățenilor străini sau apatrizilor, libertatea de exprimare nu poate fi operantă deplin, deoarece interesele lor diferă de cele ale cetățenilor statului, iar tratarea egală poate aduce ultimilor mari prejudicii” [50, p.90; 34, p. 142-143].

Contrar acestor argumente, în art. 14 din *Legea privind statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova* [127], este prevăzut: „Cetățenilor străini și apatrizilor domiciliați în Republica Moldova li se garantează libertatea conștiinței, opiniei și exprimării, în conformitate cu legislația în vigoare”. În același timp, în art. 1 alin. (1) din *Legea presei* este stabilit: „Statul garantează tuturor persoanelor dreptul la exprimarea liberă a opiniilor și ideilor, ...” [117], iar *Legea cu privire la libertatea de exprimare* consacră expres în art. 3 alin. (1) [108]: „Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare.” Prin urmare, chiar dacă Constituția recunoaște libertatea exprimării doar cetățenilor Republicii Moldova, legislația în vigoare o garantează tuturor persoanelor, moment indispensabil unei democrații, a cărei confirmare o regăsim în Convenția europeană a drepturilor omului (în care este sintagma „orice persoană”), precum și în jurisprudența Curții Europene, în cadrul căreia s-a recunoscut libertatea exprimării persoanelor fizice și juridice indiferent de cetățenie.

Bazîndu-ne pe aceste constatări și susținînd opinia mai multor cercetători [41, p. 7; 197, p. 23], optăm pentru oportunitatea operării modificărilor de rigoare în Constituția Republicii Moldova în vederea recunoașterii libertății de exprimare oricărei persoane, ceea ce ar corespunde și standardelor internaționale în materie.

Referitor la întrebarea „ce se poate exprima liber?”, precizăm că este vorba de gânduri și opinii (potrivit Constituției Republicii Moldova), credințe și creații de orice fel (potrivit Constituției României [37, p. 289]), informații și idei (potrivit actelor internaționale).

Legea cu privire la libertatea de exprimare stabilește în art. 3 alin. (1): „dreptul la libertatea de exprimare cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a comunica fapte și idei”.

Totodată, este important de precizat că în jurisprudența Curții Europene se precizează că libertatea exprimării acoperă nu doar „informațiile” și „ideile” care sînt considerate favorabile și

inofensive sau primite cu indiferență, dar și pe acelea care ofensează, șochează sau deranjează. Acestea constituie cerințe ale pluralismului, toleranței și ale spiritului deschis fără de care nu poate exista o societate democratică [134, p. 8]. Respectiv, se poate susține că libertatea exprimării implică și dreptul de a critica, dreptul la replică etc. (desigur cu respectarea anumitor limite). În acest sens, *Legea cu privire la libertatea de exprimare* prevede în art. 3 alin (2): „Libertatea de exprimare protejează atât conținutul, cât și forma informației exprimate, inclusiv a informației care ofensează, șochează sau deranjează”. Astfel, putem constata conformitatea legislației cu standardele recunoscute la nivel european.

În lumina acestor reflecții, prezintă importanță și prevederile constituționale care stabilesc câteva scopuri sau interese legitime pentru care se admite restrângerea libertății de exprimare. O primă condiție constituțională este ca ideile exprimate să nu prejudicieze *onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie* (art. 32 alin. (2)). În acest sens, Convenția europeană face referire (în art. 10) la protecția „*reputației sau drepturilor altor persoane*”, deci stabilește o restricție mai severă ca în cazul Constituției, întrucât oferă protecție tuturor drepturilor persoanei, nu doar dreptului la viziune proprie. În opinia specialiștilor în materie, cu care sîntem de acord, acesta este un moment ce trebuie luat în considerație și la nivel național [41, p. 7].

Un pas important în acest sens a fost făcut prin adoptarea *Legii cu privire la libertatea de exprimare* [108], care are drept scop a garanta exercitarea dreptului la libera exprimare, precum și un echilibru între asigurarea dreptului la libera exprimare și apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale și vieții private și de familie ale persoanei.

În aceeași ordine de idei se înscrie și aliniatul (3) al art. 32 din Constituție, potrivit căruia: „Sînt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional”.

În cea mai mare parte, dispoziția constituțională este clară, avînd un rol major în protejarea regimului constituțional al statului. Cu toate acestea, anumite semne de întrebare ridică sintagma „*contestarea și defăimarea statului și a poporului*”, fiind întreprinse chiar încercări de a o exclude din Constituție dat fiind înțelesul confuz al acesteia. În opinia Curții Constituționale, „excluderea acestei sintagme are ca rezultat încălcarea dispozițiilor constituționale privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, diminuarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a garanțiilor acestora” [5]. O cu totul altă poziție însă a exprimat ex-judecătorul Curții, V. Pușcaș, care a subliniat că sintagma generează o serie de incertitudini în exercitarea dreptului la libera exprimare, fiind de natură să limiteze, într-un anumit sens, exprimarea de către indivizi a unor dubii cu privire la regimul constituțional existent (care astfel pot fi interpretate ca o contestare a statului). De asemenea,

apelul la schimbarea democratică a guvernării sau expunerea unor opinii științifice pot fi considerate crime împotriva statului, iar criticile la adresa guvernării pot fi calificate ca o defăimare a statului. Astfel, autoritățile publice pot opera interpretări arbitrare nu numai din rea-voință, dar și în baza sensului lingvistic al noțiunilor „contestare” și „defăimare”. Conform dicționarului explicativ, cuvântul „a contesta” nu este sinonim cu cuvintele „a răsturna” sau „a doborî” prin violență puterea de stat, ci înseamnă „a dezminți”, „a nega”, „a tăgădui”, „a protesta”, care se încadrează în limitele dreptului la libera exprimare fără a presupune acțiuni violente. Iar noțiunea „a defăima”, fiind o parte componentă a libertății de exprimare, poate genera o interpretare și mai largă, pentru că semnifică acțiunea de „a vorbi de rău pe cineva sau a vorbi rău despre ceva”. În concluzie, V. Pușcaș susține că astfel de interpretări în exercitarea libertății de exprimare într-o societate democratică nu sînt admisibile nici ipotetic [5].

Fiind de acord cu o asemenea poziție, prof. Gh. Costachi precizează că alin. (3) al art. 32 din Constituție este nu doar susceptibil de interpretări care ar conduce la restrîngerea ilegală a libertății de exprimare, dar, totodată, nu oferă protecția necesară intereselor ce ar putea fi lezate prin exercitarea ilegală a acestei libertăți. De aceea, problema restrîngerii libertății de exprimare trebuie coroborată cu dispozițiile art. 54 alin. (2) și (4) din Constituție, în care sînt stabilite importante condiții pentru restrîngerea legală a drepturilor și libertăților omului. În același timp, domnia sa pe bună dreptate se expune pentru necesitatea respectării cumulative a unor reguli concrete în cazul aplicării restricțiilor privind libertatea de exprimare, precum: acestea trebuie să fie prevăzute de lege; trebuie să protejeze unul din interesele enumerate în art. 32 alin. (2) și (3) din Constituție, precum și din art. 54 alin. (2) și (4); trebuie să fie „necesare într-o societate democratică” pentru a proteja acel interes [41, p. 8].

Sub acest aspect sînt relevante dispozițiile *Legii cu privire la libertatea de exprimare* (art. 3), care preiau fidel unele elemente din textul constituțional: „(3) Exercițarea libertății de exprimare poate fi supusă unor restrîngeri prevăzute de lege, necesare într-o societate democratică pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, pentru a apăra ordinea și a preveni infracțiunile, pentru a proteja sănătatea și morala, reputația sau drepturile altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești. (4) Restrîngerea libertății de exprimare se admite doar pentru protejarea unui interes legitim prevăzut la alin.(3) și doar în cazul în care restrîngerea este proporțională cu situația care a determinat-o, respectîndu-se echilibrul just dintre interesul protejat și libertatea de exprimare, precum și libertatea publicului de a fi informat. (5) Libertatea de exprimare nu se extinde asupra discursurilor care incită la ură sau la violență.”

În același timp, *interesul public* este definit ca interes al societății (și nu simpla curiozitate a indivizilor) față de evenimentele ce țin de exercitarea puterii publice într-un stat democratic sau față

de alte probleme care, în mod normal, trezesc interesul societății sau al unei părți a ei (art. 2 din Lege) [71, p. 12].

Un alt aspect la care ne vom reține atenția în contextul studierii libertății de exprimare ține de formele și mijloacele de exprimare. După cum s-a enunțat mai sus, Constituția Republicii Moldova stabilește posibilitatea exprimării „*prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil*”.

Merită subliniere, în acest sens, *libertatea cuvîntului*, care, potrivit prof. I. Muraru, presupune exprimarea opiniilor prin discursuri, luări de cuvînt, strigăte, cînt etc. Ea se poate manifesta cu ocazia adunărilor publice, manifestațiilor, mitingurilor, ședințelor de dezbatere a activității în autoritățile publice, organizații și asociații, reuniuni științifice, culturale, artistice și în general în toate ocaziile în care există un auditoriu, un public. Prin urmare, libertatea cuvîntului constituie în același timp un mijloc eficient de participare a cetățenilor la viața societății, precum și un mijloc de dezvoltare a conștiinței civice [141, p. 84-85].

În pofida importanței deosebite a libertății de exprimare prin cuvînt, totuși exprimarea opiniilor prin presă rămîne partea cea mai consistentă a libertății de exprimare [141, p. 85] și are o istorie îndelungată, fiind considerată ca una din cele mai vechi libertăți [91, p. 254-255].

Constituția Republicii Moldova nu conține prevederi exprese referitoare la libertatea presei (după cum acestea pot fi atestate în Constituția României (art. 30 alin. (3), Constituția Federației Ruse (art. 29 alin. (5) etc.). Unele dispoziții în acest sens sînt cuprinse în art. 34 – „Dreptul la informație”, în care se stipulează: alin. (4) – „Mijloacele de informare publică, de stat sau private sînt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.”; alin. (5) – „Mijloacele de informare publică nu sînt supuse cenzurii”.

Spre deosebire de Constituție, *Legea presei* stipulează în art. 1 [117]: „(1) În Republica Moldova libertatea presei constituie un drept fundamental, consfințit de Constituție. Statul garantează tuturor persoanelor dreptul la exprimarea liberă a opiniilor și ideilor, la informare veridică asupra evenimentelor din viața internă și cea internațională prin intermediul publicațiilor periodice și al agențiilor de presă, care își desfășoară activitatea în condițiile pluralismului politic, precum și respectarea legislației cu privire la drepturile de autor. (2) Cenzura de orice fel asupra publicațiilor periodice și agențiilor de presă, imixtiunea în activitatea lor de pregătire și de difuzare a informației sînt interzise.”

În același timp, *Legea cu privire la libertatea de exprimare* prevede în art. 4: „(1) Statul garantează libertatea de exprimare a mass-mediei. Nimeni nu poate interzice sau împiedica mass-media să răspîndească informații de interes public decît în condițiile legii. (2) Mass-media are sarcina de a informa publicul asupra problemelor de interes public și de a efectua, în conformitate cu responsabilitățile sale, investigații jurnalistice în probleme de interes public. (3) ... libertatea de

exprimare a mass-mediei admite și un anumit grad de exagerare sau chiar provocare, cu condiția să nu se denatureze esența faptelor.” De asemenea, prin această lege (art. 6) se recunoaște libertatea oricărei persoane, în conținutul libertății de exprimare, de a primi informații de interes public prin intermediul mass-mediei, precizându-se, totodată, că apărarea onoarei, demnității sau reputației profesionale nu poate prevala asupra libertății publicului de a primi informații de interes public.

Așadar, chiar dacă Constituția Republicii Moldova nu se referă direct la libertatea presei (situație întâlnită și în cazul art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului), se poate prezuma că aceasta este cuprinsă în una din cele trei componente ale libertății de exprimare, precum este *libertatea de a comunica informații și idei* (componentă ce reprezintă aspectul principal al dreptului la libertatea de exprimare [134, p. 11]). Cu toate acestea, în viziunea noastră, mijloacele de informare în masă trebuie totuși să dispună și de garanții constituționale concrete (nu doar deduse), care să protejeze libertatea presei ca valoare importantă a democrației.

În fine, generalizând asupra libertății de exprimare, subliniem că la nivel constituțional ar fi bine venită o consolidare a garanțiilor ce ar asigura respectarea practică a acestui drept fundamental. În concret, e necesară cel puțin consacarea inviolabilității acestuia. Totodată, o atenție deosebită trebuie acordată restricțiilor aplicabile libertății de exprimare, întrucât anume de ele depind respectarea și protecția juridică și judiciară eficientă a libertății opiniei și a libertății de exprimare a acesteia într-o societate democratică [41, p. 8].

În prezent asemenea măsuri sînt absolut necesare, deoarece libertatea de exprimare are un rol important în asigurarea respectării altor drepturi fundamentale ale omului. Mai mult, în lipsa unei garanții constituționale eficiente a dreptului la libertatea de exprimare, protejat de o putere judecătorească independentă și imparțială, nu poate exista o țară liberă, fiind imposibil și regimul democratic.

Dreptul la informație. Este cunoscut faptul că regimurile autoritare limitează libertatea cuvîntului și a exprimării, libertatea conștiinței, libertatea presei și a celorlalte mijloace de informare în masă, dreptul de acces la informația ce vizează modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor publice și dreptul de a difuza astfel de informații. Limitarea dreptului de acces la informația cu caracter public se efectuează prin astfel de metode, ca: monopolizarea mijloacelor de informare în masă și supunerea lor unui control politic total, prin intermediul cenzurii; dezinformarea cetățenilor; interzicerea difuzării informațiilor nefavorabile puterii etc. [50, p.96; 34, p. 47].

O atare situație a fost caracteristică în fosta Uniunea Sovietică, în cadrul căreia, deși a fost proclamat principiul apărării și promovării drepturilor omului, se făcea totul posibil ca persoana să aibă un acces cît mai limitat la informația cu caracter public, aceasta fiind înlocuită cu declarații propagandistice, cu dezinformații sau fiind supusă unui regim secret [50, p. 96].

Odată cu destrămarea Uniunii Sovietice și demararea procesului de democratizare a societății, în majoritatea statelor ex-sovietice dreptul la informație a fost ridicat la rangul de drept fundamental al persoanei. Respectiv, Constituția Republicii Moldova stipulează în art. 34: „(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. (2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. (3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională. (4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sînt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. (5) Mijloacele de informare publică nu sînt supuse cenzurii.”

Vom preciza în context că informația este oxigenul democrației, iar democrația ar fi de neconceput fără accesul liber al publicului la informații. Lipsa transparenței în viața politică și în actul de guvernare reprezintă unul dintre obstacolele cele mai greu de depășit spre o societate democratică, în care cetățenii să aibă încredere în oamenii politici și în guvernanți. Dar informația nu reprezintă doar o necesitate pentru cetățeni, ea este și un element esențial al unei bune conduceri [25, p. 82].

O contribuție importantă la conturarea valorii și semnificației dreptului la informație a avut jurisprudența Curții Constituționale, care a statuat cîteva principii în acest sens:

1. Dreptul la informație este un drept *fundamental* [80], deoarece dezvoltarea persoanei în societate, exercitarea libertăților prevăzute de Constituție, inclusiv libertatea gîndirii, a opiniei, a creației, a exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil, presupune și posibilitatea de a recepționa informații asupra vieții sociale, politice, economice, științifice, culturale etc.

2. *Accesul* persoanei la orice informație de interes public cuprinde [81]: dreptul persoanei de a fi informată prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate și, mai ales, asupra măsurilor luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare publică; posibilitatea persoanei de a recepționa direct și în bune condiții emisiunile radiofonice și televizate; obligația autorităților publice de a crea condițiile materiale și juridice necesare pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură [6, p. 203].

3. Sistemul de mijloace de informare în masă este un element indispensabil al societății democratice [81]. Aceste mijloace trebuie să fie puse la dispoziția publicului și accesul la ele trebuie să se facă ușor; ele trebuie să reflecte caracterul pluralist al societății și nu trebuie să fie controlate, în regim de monopol, de niciun grup de persoane sau de interese ori să fie aservite vreunei ideologii. Mass-media trebuie să furnizeze informații imparțiale, pentru ca cetățenii să poată să-și formeze, în cunoștință de cauză, o opinie clară despre viața socială, economică și politică a țării. În cazul în care instituțiile audiovizualului nu respectă dispozițiile legii, acestea sînt pasibile de măsuri de constrîngere legală, cu drept de contestare în justiție.

Conform art. 34 alin. (2) din Constituție, autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. Astfel, orice autoritate publică este îndreptățită și, în același timp, obligată să informeze asupra treburilor (problemelor) publice care țin numai de competența sa, precum și să informeze cetățenii asupra problemelor personale pe care este competentă să le examineze și asupra cărora este competentă să ia decizii. Totodată, este inadmisibilă intervenția unei autorități publice în sfera de competență a altei autorități, chiar dacă solicitantului i se creează impresia că i se refuză soluționarea problemei și i se limitează accesul la informație [34, p. 149; 50, p. 100].

Referitor la tipul informației pe care autoritățile trebuie să le aducă la cunoștința cetățenilor, legiuitorul folosește două noțiuni: „treburi publice” (ceea ce presupune presupune informarea corectă asupra hotărîrilor și acțiunilor întreprinse de autorități în legătură cu problemele ce vizează un cerc larg de persoane: întreaga populație, locuitorii unei unități administrativ-teritoriale, reprezentanții unei anumite profesii, ai unui grup social, ai unei confesiuni, ai unei comunități locale etc. [34, p. 149; 50, p. 101]) și „probleme de interes personal” (care semnifică informarea corectă și promptă a cetățeanului, a oricărei alte persoane fizice, indiferent de cetățenie și stare socială, asupra acțiunilor și măsurilor pe care le ia autoritatea în legătură cu problemele lui personale [34, p. 149; 50, p. 101]).

Evident, informarea trebuie să fie „corectă”, adică veridică și obiectivă, asupra unor evenimente ce se produc în realitate la nivel național, regional sau local.

Una dintre cele mai importante realizări din ultimii ani în privința creșterii transparenței instituțiilor publice, a controlului societății civile asupra acestora și, implicit, a consolidării democrației, a constituit-o adoptarea *Legii privind accesul la informație* [118], fapt ce a creat premisele necesare pentru ca art. 34 din Constituția Republicii Moldova să fie cu adevărat respectat.

După cum se știe, Republica Moldova este o țară în tranziție spre democrație care continuă să se caracterizeze printr-un nivel ridicat de corupție. Transparența instituțională și responsabilitatea guvernanților și a instituțiilor publice sînt minime, cultura respectării drepturilor omului – inclusiv a dreptului de acces la informații – cultura respectării drepturilor individuale lipsește, libertatea presei este îngrădită în diverse feluri, controlul politic asupra instituțiilor statului este extrem de redus [75, p. 22]. În asemenea condiții, accesul real la informațiile de interes public reprezintă un element-cheie în procesul de democratizare a societății.

Accesul la informații permite publicului să aibă o imagine adecvată și să-și formeze o opinie critică cu privire la societatea în care trăiește și la autoritățile care îl guvernează; încurajează participarea informată a persoanelor/grupurilor la problemele de interes public; ajută la creșterea eficienței administrației, legislativului și justiției și la menținerea integrității acestora prin reducerea riscului corupției; contribuie la legitimitatea administrației ca serviciu public și la creșterea încrederii

în instituțiile și autoritățile publice. Mai mult, accesul la informații are capacitatea să conducă la transparență instituțională, transparență în gestionarea banului public, responsabilitatea funcționarilor publici și, nu în ultimul rând, la satisfacerea intereselor individuale ale persoanelor care doresc informații de interes public. Practic, accesul real al persoanelor și al presei la informațiile de interes public determină evoluția spre democrație [1, p. 7].

Accesul la informația de interes public este definit de către specialiști drept posibilitatea oricărei persoane de a obține informații aflate în posesia instituțiilor statului [1, p. 7]. Indiferent de terminologia diversă prin care este exprimat („libertate de informare”, „transparență administrativă”, „guvernare deschisă”), accesul la informația de interes public face parte dintr-un set de valori democratice respectate de către orice țară, care pretinde că deține o guvernare responsabilă.

În context, specialiștii în materie susțin câteva rațiuni importante pentru care accesul la informație este important într-o societate, precum: - informația este un prim element pe care îl presupune cunoașterea; - informația este un ingredient esențial al formării atitudinilor care susțin sau inhibă schimbarea într-o societate; - informația este necesară grupurilor active pentru a le permite să se angajeze în dezbateri deschise cu autoritățile publice pe teme care afectează interesele lor sau ale unor categorii mai largi; - accesul la informație reduce dezechilibrul de putere dintre guvernanți și guvernați; - accesul la informație impune constrângeri asupra comportamentului birocratic, descurajând, într-o anumită măsură, ineficiența, abuzurile și corupția din instituțiile publice [1, p. 8].

Întrucât autoritățile publice dintr-o societate democratică administrează statul în numele publicului, puterea fiindu-le delegată din partea poporului, ele au îndatorirea democratică de a răspunde solicitărilor de informații, deoarece informațiile pe care le dețin aparțin publicului.

În vederea accentuării rolului important al dreptului la informare pentru procesul participării cetățeanului la actul guvernării și nemijlocit la procesul decizional, considerăm necesar ca, pe lângă consolidarea răspunderii autorităților publice pentru ignorarea sau realizarea necorespunzătoare a obligației de a oferi informații solicitanților, să se consolideze monitorizarea oficială (de către Guvern sau Parlament) a modului în care fiecare autoritate (centrală și locală) își asigură transparența (situația fiind chiar deplorabilă în comparație cu declarațiile pompoase ale demnitarilor).

Dreptul la libera asociere. Dreptul la asociere presupune posibilitatea cetățenilor Republicii Moldova de a se asocia în mod liber, în partide sau formațiuni politice, precum și în sindicate sau alte forme și tipuri de organizații, uniuni în scopul participării la viața politică, economică, socială și culturală sau de a-și realiza o serie de interese materiale și culturale [20, p. 304].

Termenul asociere semnifică unirea, gruparea cu cineva pentru atingerea unui scop comun; participarea, împreună cu alții, la o acțiune, la o inițiativă etc.

Jurisprudența Curții Supreme de Justiție pune accentul și pe libertatea de asociere, care este interpretată ca un drept general al tuturor persoanelor de a se alătura altor persoane, fără imixtiune din partea statului, în vederea atingerii unui anumit scop. Ea nu implică dreptul de a atinge scopul dorit. Ea implică un drept negativ - acela de a nu fi silit să intri într-o asociație, aspect care are relevanță mai ales în domeniul sindicatelor [89].

Dreptul de asociere este una din expresiile pluralismului politic, ca principiu constituțional [20, p. 304], considerat o componentă fundamentală a democrației în toate statele civilizate, el punând în valoare diversitatea opțiunilor ca manifestare firească a libertății umane [21, p. 52]. Respectiv, recunoașterea pluralismului opiniilor, a dreptului de a avea și a exprima idei diferite este fundamentul pe care se dezvoltă toate celelalte drepturi și libertăți constituționale ale omului [171, p. 326].

Profesorul V. Popa înțelege prin pluralism politic posibilitatea cetățenilor unui stat de a-și realiza dreptul la libertatea de opinii politice prin intermediul formațiunilor politice în care se pot asocia [168, p. 117]. În viziunea sa, dreptul la asociere liberă în partide politice atrage după sine pluripartidismul, care se caracterizează prin situația în care există mai mult de două partide politice. Acest sistem multiplică posibilitățile de alegere și înlesnește o mai mare distribuire a opiniilor politice, fiecare dintre partide avînd la dispoziție condiții egale de desfășurare a campaniilor electorale, precum și în stabilirea unui statut al opoziției.

Alternativa pluripartidismului o constituie sistemul unui singur partid, în care puterea este concentrată la un pol al societății și în care se instituie o doctrină și o ideologie dominante. Într-o societate construită pe modelul partidului unic, dreptul la asociere este afectat, de vreme ce singura modalitate și „libertate” de asociere este circumscrisă unui partid unic [168, p. 117].

Valoarea pe care o acordă pluralismului politic Constituția Republicii Moldova (ca de altfel toate constituțiile statelor democratice) este una excepțională, deoarece istoria abundă în exemple cînd lipsa pluralismului politic a deschis calea totalitarismului. Existența și garantarea pluralismului politic sînt recunoscute ca o condiție *sine qua non* a democrației, a garantării drepturilor și libertăților omului. Principalele garanții ale pluralismului politic constau în recunoașterea libertății înființării și funcționării partidelor politice și altor organizații social-politice, libertatea aderării la ele, stabilirea unui tratament juridic egal, administrat de către stat, tuturor partidelor și organizațiilor social-politice, precum și garantarea constituțională a dreptului la libera asociere [95, p. 157; 50, p. 140].

Cele expuse au fost reflectate în art. 41 și 42 din Constituția Republicii Moldova, care garantează dreptul la libera asociere, divizînd-o în două părți: una cuprinzînd libertatea întemeierii și afilierei la sindicate, alta cuprinzînd libertatea partidelor și a altor organizații social-politice.

În contextul nostru se impun cîteva explicații pe marginea conceptului de partid politic. În literatura de specialitate se precizează că partidele politice reprezintă asociații libere ale cetățenilor

prin care se urmărește, pe baza unei platforme (program), definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, asociații care au și își afirmă clar și deschis vocația și aptitudinea guvernării [140, p. 281; 171, p. 326-327].

Potrivit *Legii privind partidele și alte organizații social politice* [125], partidele și alte organizații social-politice sînt asociații benevole ale cetățenilor constituite pe baza comunității de concepții, idealuri și scopuri, care contribuie la realizarea voinței politice a unei anumite părți a populației prin cucerire, în mod legal, a puterii de stat și participare la exercitarea ei (art. 1).

Cercetătorul D.C. Dănișor subliniază în context că rolul constituțional al partidelor politice constă în definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor. Partidele politice nu au o misiune directă în formarea sau exprimarea voinței politice; ele nu au atribuții ce țin de exercițiul suveranității. Voința generală, ca voință politică, rezultă din vot și se exprimă prin reprezentanți și prin referendum, iar „prin vot nu se aleg partide, ci parlamentari, partidele avînd doar rolul de mediatori între corpul electoral și parlament pentru constituirea acestuia prin votul alegătorilor” [54, p. 282].

Scopurile partidelor politice sînt eminentamente politice, exprimînd ideologii, filosofii, interese – toate în încercarea de a fi realizate prin cucerirea și exercitarea puterii. Potrivit lui I. Muraru, orice partid politic are și trebuie să aibă vocația și aptitudinea guvernării. Pentru aceasta, partidele servesc drept intermediari ai poporului cu puterea și își asumă, atunci cînd reușesc, direcția politicii naționale [139, p. 17].

Pe de altă parte, în ordinea constituțională a oricărui stat există inevitabil un set de valori politice, morale, juridice față de care nu se admite niciun atentat. Prin urmare, partidul care, prin scopuri și activități, neagă aceste valori sau își propune distrugerea lor este apreciat ca nelegal [171, p. 327]. Astfel, Constituția Republicii Moldova, după ce stipulează în art. 41 alin. (1) că partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri, concretizează în alin. (4) al aceluiași articol că “Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sînt neconstituționale” [33].

Prin esența lor, partidele politice constituie grupări durabile necesare democrației, pentru a polariza cetățenii în structuri capabile de a acționa politic, permițîndu-le astfel să exercite o influență eficace asupra activității autorităților publice, a statului în general. Ele concurează la formarea voinței politice a cetățenilor, în principal prin participarea la alegeri, dar, în același timp, au și un rol de intermediar al statului cu societatea, asigurînd astfel ca voința cetățenilor să se poată exprima și realiza în perioada dintre scrutine [171, p. 327-328].

În măsura în care constituie o majoritate parlamentară, partidele reprezintă principalul element de legătură între popor și organele de conducere politică a statului. Altfel spus, partidele politice se consideră că reprezintă veriga de legătură dintre guvern și opinia publică [207, p. 212]. Un asemenea rol, desigur, revine și partidelor minoritare, care, constituind opoziția politică, influențează formarea deciziilor și reprezintă astfel principala dimensiune critică a procesului de guvernare [171, p. 328]. Sub acest aspect, trebuie să recunoaștem că pluralismul politic implică în mod necesar opoziția, adică, pe de o parte, confluența partidelor politice asupra unor politici/principii comune, esențiale organizării democratice a societății și, pe de altă parte, diversitatea ideilor și a opțiunilor politice și confruntarea lor în procesul de formare a deciziilor și de control al executării lor [30, p. 71].

Nu mai puțin important, în acest context, este și *pluripartidismul*, care definește un sistem pluripartit, adică sistemul în care există mai multe partide cu forță aproximativ egală care își dispută, în funcție de opțiunea electoratului, locul și rolul de partid de guvernământ. Caracterul de sistem pluripartit nu este deci conferit de simpla existență a mai multor partide. Esențial este ca acestea să fie aproximativ la fel de puternice [97, p. 338]. În viziunea noastră, este deosebit de important ca toate partidele să dispună de condiții egale de organizare și funcționare, de drepturi și de posibilități egale de a influența în mod liber și neîngrădit actul guvernării.

Partidele politice au funcția de a media transmiterea exercitării puterii politice de la deținătorul său suveran, poporul, la structurile de guvernare care acționează în interesul general. Exercitând o asemenea funcție, partidele conferă individului sentimentul, dar și posibilitatea practică de a participa la viața politică. Beneficiind de posibilitățile pe care le oferă astfel un partid politic, adică de a lua parte la constituirea unor organisme de guvernare, la procese decizionale, individul, colectivitatea, clasa socială, națiunea nu se simt deposedate de puterea suverană care le aparține și al cărui exercițiu l-au încredințat unor subiecți concreți (parlamentului, guvernelor, șefului statului etc.) [171, p. 328-329]. Pe aceeași cale, cetățenii au posibilitatea și de a exercita un control direct sau indirect asupra modului în care autoritățile publice acționează ca mandatarii ai puterii politice.

Partidelor politice le revine un rol important în relația cu parlamentarii în ceea ce privește medierea între aceștia și grupurile de presiune: sindicate, organizații patronale, religioase, culturale, entice etc., care, promovându-și interesele, intră în dialog cu parlamentarii pentru a-i influența [31, p. 71]. Respectiv, armonizarea necesară dintre voința parlamentară și opinia publică este realizată tot de către partidele politice.

Îndeplinind o funcție de informare a cetățenilor, de elaborare a programelor politice, de reprezentare a electoratului, de selecție și încadrare a personalului politic, de exercitare sau de critică a puterii, partidele politice au un rol esențial în participarea cetățenilor la conducerea treburilor publice [171, p. 332].

Așadar, putem susține că dreptul la libera asociere oferă posibilități enorme cetățenilor de a se implica în actul guvernării, de a influența caracterul democratic al acestuia și a determina conținutul politicilor publice. De aici presupunem că pentru a consolida eficiența acestui instrument aflat la dispoziția cetățenilor este absolut indispensabil ca partidele politice sau cel puțin elita partidelor aflate la guvernare să-și asume destul de conștient responsabilitatea pentru actul guvernării exercitat pe timpul mandatului. În acest scop, ar fi bine venit ca înșiși cetățenii, în calitatea lor de membri ai unui partid, să dispună de pîrghii și posibilități de anihilare a birocrăției din cadrul formațiunilor politice din care fac parte. Acest fapt, desigur, depinde în mare parte de cultura politică și juridică pe care o au cetățenii, de capacitatea lor de a se solidariza și de a impune funcționarea democratică a partidelor. Cu regret, astăzi asistăm practic la un fenomen de „înrolare” forțată a cetățenilor în rîndurile partidelor politice, fapt ce are drept consecință lipsa implicării lor active în activitatea acestuia și, ce e mai grav, libertatea absolută a elitei acestora, frîu liber în exercitarea puterii după propria dorință și chiar în interes propriu. O altă consecință și mai regretabilă este nemulțumirea majorității cetățenilor (membri ai partidelor politice mari, mici sau chiar neimplicați în politică) pentru calitatea proastă a guvernării și bunăstarea mizeră pe care o asigură aceasta.

Prin urmare, în viziunea noastră, actualmente este deosebit de important de a repune unele accente importante în ceea ce privește scopul pentru care sînt înființate și activează partidele politice. Este absolut necesar ca acestea să revină la menirea lor conturată de doctrină (în detrimentul celei conturate de practică), la scopul lor de a asigura exercitarea democrației și realizarea interesului general al membrilor de partid și nu al elitei acesteia, care folosesc partidul (de fapt cetățenii) pentru a-și realiza interesele personale, meschine și egoiste, lucru pe deplin demonstrat și argumentat zilnic de către mijloacele de informare în masă.

Grupurile de presiune și de interese. Alături de partidele politice, dreptul la libera asociere permite cetățenilor de a constitui diferite asociații și grupuri cu un rol distinct în actul guvernării. Este vorba de *grupurile de interese* și *grupurile de presiune*.

Așa cum arată unii autori, grupurile care sînt, în general, organizate în legătură cu un anumit interes, se numesc grupuri de interese. Cele care exercită presiune asupra centrelor de putere se numesc grupuri de presiune [196, p. 182].

Elaborarea de politici, în general, angajează grupuri de interese de o foarte mare varietate. În literatura de specialitate, termenul de „grup de interese” este considerat imprecis, acesta nefiind un grup în sens real al cuvîntului. Asemenea „grupuri” sînt, de fapt, birocrății organizate în mod ierarhic, echipe manageriale conduse de sus de cîțiva funcționari [133, p. 117]. Adesea, activitatea grupului de interese exterior birocrățiilor este, de fapt, un exercițiu de libertate în gîndire, discurs,

cerere, adunare. Prin urmare, este o exercitare a acelor libertăți pentru care a fost înființată democrația liberală [133, p. 119].

Grupul de presiune este o organizație ce exercită efectiv influență asupra factorului de decizie și prin aceasta asigură interacțiunea societății civile cu cea politică. Grupurile de interese sînt formațiuni în cadrul cărora se elaborează baza ideologică a unei eventuale acțiuni de presiune. Orice grup de presiune poate fi și grup de interese (dacă nu promovează interesele altora), iar orice grup de interese este un potențial grup de presiune (dacă își valorifică interesele sale în raport cu puterea politică). Prin urmare, fiecare grup de presiune, pornind de la interesele sale, întreprinde acțiuni de influență asupra factorilor de decizie în vederea realizării acestor interese [204, p. 26-27].

Alături de partidele politice, grupurile de presiune influențează cu o forță crescîndă jocul politic, fiind o prezență tot mai activă în zonele în care se modelează decizia. Spre deosebire de partidele politice, grupurile de presiune sînt asociații de persoane care nu urmăresc să cucerească puterea de stat, ci numai să determine fie organele de stat deja constituite să ia anumite măsuri conforme intereselor sau aspirațiilor lor, fie să influențeze partidele politice să acționeze în sensul dorit. Prin urmare, grupurile de presiune sînt asociații de persoane care își exercită influența asupra organelor de decizie ale statului sau asupra partidelor politice din afara structurii lor organizatorice, și fără să facă apel direct la corpul electoral în scopul de a dobîndi, prin votul acestuia, poziții-cheie în conducerea de stat [171, p. 339; 59, p. 57]. Această caracteristică a grupurilor de presiune este limpede exprimată prin denumirea de *lobby* (principalul coridor al Capitoliului), care li se dă în SUA în scopul de a sublinia că ele nu-și desfășoară activitatea în însăși incinta Congresului, ci numai în anumite spații alăturate acestora [59, p. 57-58].

Deci, cu toate că principala direcție de acțiune a grupurilor de presiune o constituie puterea politico-etatică (guvernării), totuși acestea pot exercita influențe și asupra partidelor politice și a societății civile. Exemplul tipic de acțiune al grupurilor de presiune este reprezentat de Statele Unite ale Americii. Tradiția acestor grupuri este foarte puternică în această țară așa încît unele dintre ele au fost integrate în sistemul politic american și oficializate – *lobbyismul politic*. Fiind progresiv integrate în sistemele politice ale diferitor state, grupurile de presiune influențează, în diferite forme, deciziile politice majore ale guvernărilor [204, p. 26]. Totodată, aceste grupuri au depășit sfera politicii etatice naționale, făcîndu-și simțită prezența tot mai evident și în contextul politicii internaționale.

În general, grupurile de presiune sînt specifice contemporaneității, constituind un fenomen politic al epocii contemporane. Ele cuprind, de exemplu, următoarele forme de agregare socială: organizații patronale; sindicate muncitorești; mișcări ecologiste; diferite grupuri religioase; asociații pentru protecția familiei; asociații de caritate etc.

Cercetătorii susțin că grupurile de presiune au două forme principale: pe de o parte, cele care urmăresc exclusiv promovarea unor măsuri de interes obșteșc și ca atare din programul lor de acțiune lipsește orice preocupare de realizare a unor avantaje materiale pentru membrii lor, cum este cazul asociațiilor antidrog etc. Pe de altă parte, grupurile de presiune care au un caracter profesional, cultural sau religios și care sînt constituite, în primul rînd, în vederea promovării intereselor materiale sau de altă natură a membrilor lor, dar care, în mod subsidiar, atunci cînd se simte nevoia, se pot transforma în factori de intervenție sau chiar de luptă, urmărind să influențeze linia politică a organelor de stat sau a partidelor. Astfel de grupuri de presiune sînt: asociațiile pensionarilor, ale veteranilor, ale foștilor deținuți și deportați etc. [171, p. 339-340].

Un exemplu tipic de grupuri de presiune îl oferă sindicatele. Potrivit Constituției (art. 42) și legislației în vigoare [131], ele se constituie în vederea apărării drepturilor și intereselor profesionale, economice, de muncă și sociale colective și individuale ale membrilor lor. Totuși, în practică, ele nu se mărginesc să susțină interesele membrilor lor în raporturile cu patronatul, ci ori de câte ori satisfacerea acestor interese depinde de anumite măsuri guvernamentale, ele sînt puse în situația de a face presiuni, mai ales recurgînd la amenințarea cu greva, asupra diferiților factori de decizie [59, p. 58].

O importantă sarcină a grupurilor de interese și presiune constă, întîi de toate, în informarea societății și puterii despre necesitățile și viziunile grupurilor sociale, utilizînd diverse modalități de acțiune (convingerea, îndrumarea, consultarea etc.) [204, p. 25]. În același timp, grupurile organizate servesc mai multe funcții politice indispensabile. Ele contribuie la gradul de inteligență al elaborării deciziei, precum și la diversitatea punctelor de vedere din sistemele democratice reprezentative. Guvernanții permit, de regulă, participarea la elaborarea deciziilor a celor care sînt considerați a fi purtători de cuvînt, pentru preocupările ce merită a fi luate în considerație [133, p. 133].

Organizațiile nonguvernamentale. În lumea contemporană, organizarea, asocierea indivizilor în diferite organizații a devenit o trăsătură fundamentală a societăților democratice, fiind cel mai eficient mijloc de participare activă a lor la viața socială din cadrul comunității [39, p. 497].

Astfel, într-o societate democratică, guvernarea este doar unul dintre elementele care coexistă în țesătura societății, care include instituții diverse, partide politice, organizații și asociații ale societății civile. Această diversitate este denumită pluralism și presupune existența unor grupuri organizate și instituții, independente de guvernare, care au legitimitate și autoritate proprie. Premise și condiții importante pentru existența acestora servesc dreptul la libera exprimare și libertatea de asociere. Evident că dacă nu au dreptul de asociere și mijloacele de a forma grupuri organizate, cetățenii sînt izolați și vulnerabili, putînd deveni victime ale tiraniei autorității sau a sectorului privat [39, p. 498]. Respectiv, instituția caracteristică societății civile este organizația neguvernamentală (ONG) – formațiune benevolă, de sine stătătoare, constituită prin libera manifestare a voinței

cetățenilor asociați pe baza comunității de interese profesionale și/sau de altă natură, în vederea realizării în comun a drepturilor civile, economice, sociale și culturale, care nu au drept scop obținerea profitului [8, p. 105].

Prin esență, oricare ar fi rațiunea asocierii și modul de formare a grupurilor și organizațiilor neguvernamentale, faptul că sînt create prin asocierea indivizilor cu probleme, interese și obiective comune, le conferă acestora rolul de intermediar al cetățeanului cu instituțiile publice sau private, pentru a reprezenta și a servi aceste interese comune.

Pomind de la faptul că democrația este o formă de organizare și de conducere politică a societății prin consultarea cetățenilor, ținînd cont de voința acestora, de interesele și aspirațiile de progres ale țării, ONG-urilor le este atribuit rolul de a contribui la dezvoltarea, realizarea și menținerea funcționării societății democratice [24, p. 16]. Acest lucru se realizează mai cu seamă prin intermediul informării mai active a societății, stimulării participării mai dinamice a cetățenilor la viața socială, contribuind, în același timp, la dezvoltarea culturală și la bunăstarea societății.

Peste tot în lume participarea individuală la procesul de elaborare a politicilor publice ar fi extrem de limitată dacă nu ar exista organizații neguvernamentale care să faciliteze reprezentarea intereselor și să asigure promovarea acestor interese prin influențarea deciziilor publice [39, p. 505]. În societățile democratice, anume ONG-urile constituie mecanismele eficiente prin care cetățenii sînt reprezentați și participă la guvernare.

Datorită dreptului la asociere, cetățenii grupați în ONG-uri obțin noi mijloace de a participa activ la procesul de luare a deciziilor publice, fără a adera la partide politice sau sindicate. Grație acestui fapt, ONG-urile sînt recunoscute drept elemente reprezentative ale societății civile, care oferă un sprijin consistent sistemului democratic de guvernare [8, p. 128].

În calitatea lor de elemente active ale societății civile, ONG-urile sînt direct implicate în implementarea standardelor democratice general acceptate, revenindu-le sarcina monitorizării funcționării instituțiilor democratice.

Întrucît spectrul de interese al ONG-urilor este divers, acestea posedă un imens potențial de monitorizare a politicilor publice ale guvernanților în diferite domenii. În acest sens, ele sînt cei mai buni agenți pentru a da în vileag incoerența promovării politicilor publice de către guvernanți. Acest lucru face ca ONG-urile să fie extrem de utile în calitate de parteneri ai autorităților, contribuind la promovarea unor politici publice coerente și ajustate reciproc. În plus, parteneriatul ONG-urilor cu autoritățile publice alese periodic de către cetățeni poate servi drept cea mai sigură garanție a continuității promovării politicilor publice în interesul cetățenilor, indiferent de culoarea politică a forțelor care se succed la guvernare [8, p. 106].

Rolul ONG-urilor în dezvoltarea democrației poate fi desprins, în special, din activitatea de *advocacy* realizată de către acestea, care presupune activitatea de formare a opiniei publice și de influențare a factorilor decizionali cu referire la opțiunile de politici și decizii; drept răspuns la provocările societale, *advocacy* nu se referă la activități de promovare a intereselor personale, ci a intereselor sau în favoarea grupurilor constituente. În sensul strict al cuvântului, cu referire la promovarea intereselor personale se utilizează noțiunea de *lobby* [16, p. 31].

Potrivit cercetătorului N. Rață, conceptul *advocacy* presupune [176, p. 43-44]:

- *un proces* ce include un set de activități care vizează influențarea responsabililor politici și a activității autorităților publice;

- *implicarea sectorului neguvernamental în activitatea guvernanților și a instituțiilor publice*, pentru a influența deciziile și comportamentul, adică, în esență, este o formă de participare a cetățenilor la guvernare, prin care aceștia negociază controlul asupra deciziilor care le afectează viața;

- *activități vizibile, desfășurate în arena publică de către reprezentanții societății civile* – grupuri informale sau organizații – ca reacție la decizii (sau lipsa de decizii) și comportamente ale autorității – decidenți și instituții publice;

- *un grup de beneficiari* în numele cărora se desfășoară, fie că aceștia reprezintă cetățenii unui stat sau ai unei comunități sau o parte semnificativă a acestora (o categorie socială, o minoritate sau diverse categorii de grupuri defavorizate, a căror drepturi și nevoi sînt ignorate, neglijate sau încălcate cu bună știință de către cei care dețin puterea);

- o motivație de acțiune, o *situație negativă/conflictuală* creată de autoritatea publică prin ignorare, neglijare sau încălcare cu bună știință/abuz al drepturilor, nevoilor cetățenilor în general sau a unei anumite părți din societate – a unui grup defavorizat;

- activitățile de *advocacy influențează echilibrul puterii existente*, fiind menite să aducă mai multă putere cetățenilor, pentru a-i influența pe cei care dețin puterea;

- o *viziune clară asupra schimbării dorite*, care să conducă la eliminarea situației negative/conflictuale care a declanșat reacția cetățenilor sau a structurilor neguvernamentale.

Astfel, *advocacy* reprezintă un proces politic care implică efortul coordonat al structurilor societății civile de a schimba politicile, practicile existente, distribuția puterii și a resurselor, ideile și valorile care aduc prejudicii, defavorizează sau ignoră problemele cetățenilor în general sau ale unei anumite categorii sociale [176, p. 44].

Într-un final trebuie subliniat că acțiunile de *advocacy* trebuie și pot fi valorificate în condițiile în care funcționează democrația, cînd instituțiile democratice oferă oportunitatea manifestării intereselor și opțiunilor din societate. Campaniile de *advocacy* sînt posibile dacă există media cu un anumit grad de independență pentru a informa publicul despre evenimente, dacă sînt garantate condițiile

pentru exercitarea libertății de exprimare și organizarea adunărilor pașnice. Mai mult, un *lobby* legislativ și decizional este posibil doar în condițiile deschiderii Guvernului, Parlamentului și autorităților publice centrale și locale pentru interacțiune cu reprezentanții diferitor interese [39, p. 510].

Libertatea întrunirilor reprezintă un drept fundamental care constă în posibilitatea pe care o au oamenii de a se întruni în reuniuni publice sau private în scopul de a-și exprima opiniile, gândurile, credințele. Această libertate poate fi concretizată prin mai multe forme și mijloace, cum ar fi: mitingurile, demonstrațiile, procesiunile [63, p. 47]. Întrunirile, mitingurile și demonstrațiile au fost și sînt unele din cele mai des folosite și eficiente mijloace de participare a cetățenilor la rezolvarea celor mai stringente probleme ale vieții politice și sociale [20, p. 304].

Orice întrunire, în sensul legii, presupune o legătură cît de firavă între participanți, o intenție comună și, totodată, un minimum de organizare. Aceste trăsături prezintă importanță din punct de vedere juridic, atunci cînd se pun probleme de autorizare prealabilă, de desfășurare sau de răspundere. Aceste trăsături deosebesc întrunirile de grupările sau aglomerările întâmplătoare de persoane [35, p. 91].

Potrivit art. 3 al *Legii privind întrunirile* [123], noțiunea *întrunire* este definită ca „prezență temporară și intenționată a unui grup de persoane, aflate împreună cu scopul exprimării unor idei sau atitudini”. În art. 7 *Legea* concretizează că oricine este liber să participe activ sau să asiste la o întrunire și nimeni nu poate fi obligat să participe sau să asiste la o întrunire. Prin urmare, libertatea întrunirilor cuprinde atît un drept de a participa (activ sau pasiv), cît și o libertate de a asista sau nu la întruniri publice.

Un element important, reglementat de *Lege*, constă în definirea principiilor de bază de desfășurare a unei întruniri, a căror respectare este de natură să contribuie la excluderea abuzurilor din partea autorităților, în raport cu organizatorii și participanții la întrunirile pașnice [132, p. 7]. Astfel, în art. 4 sînt stabilite următoarele principii;

a) *proporționalitatea*, conform căreia, la aplicarea oricărei restricții libertății întrunirilor, autoritățile publice trebuie să respecte echilibrul dintre necesitatea unei astfel de restricții într-o societate democratică și exercitarea dreptului la întrunire.

Interpretînd norma dată, Plenul Curții Supreme de Justiție notează că orice restricție impusă libertății întrunirilor trebuie să fie proporțională. Principiul proporționalității cuprinde în sine și certitudinea că se va da preferință măsurilor celor mai puțin restrictive pe care le urmăresc autoritățile. Totodată, principiul proporționalității presupune că autoritățile nu trebuie să impună restricții de rutină, care ar afecta fundamental caracterul evenimentului [89].

b) *nediscriminarea*, conform căreia dreptul la întrunire este garantat tuturor persoanelor, indiferent de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere, de origine socială sau de oricare alt criteriu;

c) *legalitatea*, conform căreia drept temeiuri justificative pentru interzicerea întrunirii sau pentru limitarea în orice fel a libertății întrunirilor pot servi doar prevederile legale, fără ca autoritățile publice să poată pune în discuție oportunitatea unei întruniri;

Principiul legalității presupune examinarea de către autoritățile publice a declarațiilor prealabile de organizare a întrunirii, dar în niciun caz oportunitatea întrunirii și, după caz, evaluarea de către instanțele de judecată a scopului și modalității de manifestare a atitudinilor în raport cu legea [89].

d) *prezumția* în favoarea desfășurării întrunirilor, conform căreia, la examinarea declarației prealabile privind desfășurarea unei întruniri, orice dubiu va fi interpretat de către autoritățile publice în favoarea exercitării dreptului la întrunire.

Orice lucru, care nu este în mod expres interzis prin lege, se prezumă a fi permis și cei care doresc să se întrunească nu trebuie să obțină o permisiune pentru a realiza acest lucru [89].

Art. 40 al Constituției Republicii Moldova consacră trei reguli în legătură cu întrunirile și anume: libertatea întrunirilor, caracterul pașnic al întrunirilor și interzicerea la întruniri a oricărui fel de arme. La rîndul său, *Legea privind întrunirile* stabilește în art. 8 o listă exhaustivă a motivelor în baza cărora poate fi interzisă o întrunire și anume: întrunirile care urmăresc îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, etnică sau religioasă; incitarea la discriminare sau violență publică; subminarea securității naționale sau a integrității teritoriale a țării, săvîrșirea infracțiunilor, încălcarea ordinii publice sau organizarea tulburărilor în masă, încălcarea moralității publice, a drepturilor și a libertăților altor persoane ori punerea în pericol a vieții sau a sănătății acestora.

Important este că interzicerea întrunirii poate fi efectuată doar în baza unei hotărîri judecătorești, pronunțată cu condiția în care o interzicere trebuie să fie o ultimă acțiune, cînd alte tipuri de măsuri nu pot fi admise [132, p. 7].

Generalizînd drepturile și libertățile social-politice, se poate confirma ideea că acestea constituie într-adevăr instrumente indispensabile implicării cetățenilor în actul guvernării democratice.

3.3. Cadrul juridic ce asigură implicarea cetățeanului în actul guvernării

Republica Moldova este una dintre puținele țări din lume care dispune de un act normativ special în domeniul informării, consultării și participării cetățenești. Este vorba de *Legea privind transparența în procesul decizional* [129] (apreciată ca unica lege de felul său în spațiul Europei Centrale și de Est [272, p. 30]), un rezultat notabil al implicării reprezentanților societății civile în

procesul de luare a deciziilor, întrucât la insistența și inițiativa acestora, în urma unor ample campanii de *advocacy* și ulterior, activități de *lobby*, a fost posibilă adoptarea unei astfel de legi [200, p. 8]. În esență, legea în cauză reprezintă un instrument puternic de influență asupra procesului decizional al autorităților publice [65, p. 25].

Legea stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional.

În ansamblul său, legea urmărește: a) să asigure informarea multilaterală asupra procesului decizional din cadrul autorităților publice; b) să asigure participarea directă a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional; c) să eficientizeze procesul decizional în cadrul autorităților publice; d) să sporească gradul de răspundere a autorităților publice față de cetățeni și societate; e) să stimuleze participarea activă a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional; f) să asigure transparența activității autorităților publice.

Sub incidența acestei legi cad următoarele autorități publice care elaborează proiecte de decizii: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, autoritățile publice autonome, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; autoritățile administrației publice locale. De asemenea, sub incidența legii cad persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

O semnificație deosebită prezintă definirea în cuprinsul legii citate (art. 2) a unor noțiuni-cheie în materie, precum: *audiere publică* – întrunire în cadrul căreia autoritățile publice consultă opinia cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate referitor la un proiect de decizie supus discuțiilor; *consultare publică* – comunicare reciprocă între cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte, în urma căreia ambele părți sînt informate și pot influența procesul decizional; *decizie* – act juridic adoptat de autoritățile publice care cad sub incidența prezentei legi; *dezbateri publice* – modalitate de consultare a opiniei publice, în cadrul căreia este argumentată necesitatea de a adopta proiectul de decizie supus consultării și sînt prezentate opiniile divergente, iar cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot prezenta recomandări pe marginea proiectului de decizie; *parte interesată* – cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, persoane juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional; *proces decizional* – procedură de elaborare și de adoptare a deciziilor de către autoritățile publice; *recomandare* – orice sugestie,

propunere sau opinie cu caracter consultativ, exprimată verbal sau în scris de cetățeni, de asociațiile constituite în corespundere cu legea, de alte părți interesate pe marginea proiectelor de decizii elaborate; *transparență* – oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice care cad sub incidența prezentei legi a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor.

Conform Legii (art. 3 alin. (4)), autoritățile publice consultă cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Potrivit specialiștilor, aceste prevederi sînt formulate atît de general, încît orice act ar putea cădea sub incidența acestora. Chiar și un act individual de numire în funcție a unui conducător de autoritate ar putea avea impact social, în sensul extins al acestei noțiuni, prin sporirea neîncrederii publicului în autoritate și guvernare în cazul în care această persoană este una compromisă. Astfel, atunci cînd nu se poate defini explicit și complet situațiile în care se aplică o lege, este preferabilă enumerarea excepțiilor de la lege – situațiile în care legea nu se aplică [29]. Anume în așa mod, bunăoară, sînt prevederile art. 5 din Legea României nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică [130].

Legea prevede următoarele principii ale transparenței procesului decizional: a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective; b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor la procesul decizional.

Sub aspect comparativ, Legea României nr. 52/2003 stabilește (în art. 2) următoarele principii: a) informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative; b) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; c) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli: ședințele autorităților și instituțiilor publice sînt publice, în condițiile legii; dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice; minutele acestor ședințe vor fi înregistrate, arhivate și făcute publice, în condițiile legii (minută – documentul scris în care se consemnează în rezumat punctele de vedere exprimate de participanți la o ședință, precum și rezultatul dezbaterilor).

Potrivit art. 6 din *Legea privind transparența în procesul decizional* [129], cetățenilor le este recunoscut dreptul: să participe la orice etapă a procesului decizional; să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente; să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor; să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor.

La rândul lor, autoritățile publice sînt obligate, în baza art. 7, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor la procesul decizional, inclusiv prin: diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz; informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional; instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea; recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii; consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii.

Actul legislativ în cauză face distincție între transparența procesului de elaborare a deciziilor și transparența procesului de adoptare a deciziilor [165, p. 38].

Astfel, în cuprinsul legii sînt stabilite următoarele etape principale ale asigurării *transparenței procesului de elaborare a deciziilor*: informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia; consultarea cetățenilor; examinarea recomandărilor cetățenilor; informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În ceea ce privește inițierea procesului de elaborare a deciziei, precizăm că autoritatea publică este obligată, potrivit art. 9 alin. (1) din *Lege*, să plaseze, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, să-l expedieze prin intermediul poștei electronice părților interesate, să-l afișeze la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau să-l difuzeze în mass-media centrală sau locală. Considerăm important, în acest caz (susținînd opinia specialiștilor [200, p. 15]), ca, concomitent cu anunțul despre inițierea elaborării deciziilor, să fie plasate pe site și proiectele de decizie cu toate materialele aferente (moment de altfel prevăzut în Regulamentul Guvernului cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional [82]).

Consultarea cetățenilor la această etapă se asigură prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile. Consul-tările pot fi inițiate la inițiativa autorității publice responsabile de elaborarea proiectului de decizie; la

inițiativa unei alte autorități publice, conform competenței, fie la propunerea cetățeanului, asociației constituite în corespundere cu legea, altei părți interesate (caz în care autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie nu poate refuza consultarea – art. 11 alin. 2¹ din Lege).

Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. La solicitarea părților interesate, autoritatea publică poate prelungi termenul de prezentare a recomandărilor (art. 12 alin. (2)). În cazul în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate nu prezintă recomandări în termenul stabilit, iar autoritatea publică, în mod motivat, nu consideră necesară organizarea de consultări, proiectul de decizie poate fi supus procedurii de adoptare. Motivul pentru care nu se consideră necesară organizarea consultărilor publice se aduce la cunoștința publicului prin plasare pe pagina web oficială a autorității publice responsabile de elaborarea proiectului de decizie (art. 12 alin. (7)).

Autoritatea publică întocmește un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, care trebuie să conțină procesele-verbale privind consultarea cetățenilor și a altor părți interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora. Dosarul privind elaborarea proiectului de decizie este accesibil pentru toți cetățenii. Sinteza recomandărilor parvenite este plasată și pe pagina web oficială a autorității publice, este afișată la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau difuzată în mass-media centrală sau locală.

În vederea asigurării *transparenței procesului de adoptare a deciziilor*, legea citată prevede că ședințele din cadrul autorităților publice privind luarea de decizii sînt publice, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice sînt obligate să informeze cetățenii despre desfășurarea ședinței publice, prin plasarea anunțului (referitor la data, ora și locul desfășurării ședinței publice, precum și ordinea de zi a acesteia) pe pagina web oficială a autorității în cauză, prin expedierea acestuia prin intermediul poștei electronice părților interesate, prin afișarea la sediul autorității sau prin difuzarea în mass-media centrală sau locală.

Important e că în cazul situațiilor excepționale, al căror regim este stabilit de lege, precum și în cazul actelor ce urmează a fi adoptate de Comisia Electorală Centrală în perioada electorală, proiectele de decizii urgente pot fi supuse elaborării și adoptării fără respectarea etapelor prevăzute de Legea privind transparența în procesul decizional, cu argumentarea publică în termen de cel mult 10 zile de la adoptare, prin plasare pe pagina web a autorității publice, prin afișare la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz.

În același timp, autoritățile publice sînt obligate să asigure accesul la deciziile adoptate. În acest scop acestea întocmesc și aduc la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în

procesul decizional, care conțin: - numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință; - numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional; - numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate; - numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea *Legii privind transparența în procesul decizional*. Raportul anual privind transparența în procesul decizional este făcut public nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință.

În viziunea noastră, asemenea rapoarte trebuie să conțină suplimentar și date referitoare la: numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative și în conținutul deciziilor luate; numărul recomandărilor care au fost respinse cu argumentarea respingerii; numărul participanților la ședințele publice; numărul ședințelor care nu au fost publice și motivația restricționării accesului.

Cît privește răspunderea (penalizarea [200, p. 15]) pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional, recent a fost introdus un articol nou 16¹ [116], care prevede: „Nerespectarea prevederilor prezentei legi constituie abatere disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii sau ale legislației speciale.” În viziunea noastră, aceste prevederi nu acordă cetățenilor nicio garanție concretă și eficientă împotriva eventualelor abuzuri comise de funcționarii publici responsabili de asigurarea transparenței procesului decizional și nicio sancționare pe măsură a acestora. De aceea, cu mult mai rațional, optimal și eficient ar fi dacă în lege s-ar reglementa atât răspunderea pe care urmează să o suporte funcționarii publici (cu consacarea concretă a acțiunilor sau inacțiunilor acestora, de exemplu, împiedicarea accesului la ședințele publice ale autorităților publice, împiedicarea implicării persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative de interes public, neinformarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziilor, nepunerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia, neconsultarea, neexaminarea recomandărilor, neinformarea publicului referitor la desfășurarea ședinței publice, neinformarea publicului referitor la deciziile adoptate, neîntocmirea sau întocmirea neadecvată și nepublicarea rapoartelor privind transparența în procesul decizional etc. (după cum este prevăzut în art. 17 alin. (5) din *Legea privind administrația publică locală* [122]), mai ales, în baza legislației care reglementează statutul funcționarului public, precum și mijloacele concrete puse la dispoziția cetățenilor de a-și proteja drepturile oferite de *Legea privind transparența procesului decizional*, de exemplu, apărarea judiciară a acestora. (Bunăoară, s-ar putea stabili: „Orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de prezenta lege, poate face plîngere în condițiile Legii contenciosului administrativ. Plîngerea și recursul se judecă în procedură de urgență”.)

Un al act legislativ important în materie este *Legea privind accesul la informație* [118]. Apreciată ca unul din pilonii drepturilor social-politice ale cetățenilor [25, p. 85], această lege creează cadrul legal pentru facilitarea informării, consultării și participării cetățenești, avînd drept scop eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice; stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

Conform Legii, oricine are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale. Exercițarea acestor drepturi poate fi supusă unor restricții pentru motive specifice, ce corespund principiilor dreptului internațional, de asemenea, nu implică în niciun caz discriminarea bazată pe rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau pe origine socială.

Sînt obligate să furnizeze solicitanților informații oficiale autoritățile publice centrale și locale – autoritățile administrației de stat, prevăzute în Constituția Republicii Moldova și anume: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, administrația publică, autoritatea judecătorească; instituțiile publice centrale și locale – organizațiile fondate de către stat în persoana autorităților publice și finanțate de la bugetul de stat, care au ca scop efectuarea atribuțiilor de administrare, social-culturale și altor atribuții cu caracter necomercial; persoanele fizice și juridice care, în baza legii sau a contractului cu autoritatea publică ori instituția publică, sînt abilitate cu gestionarea unor servicii publice și culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informații oficiale, inclusiv de informații cu caracter personal.

Exercițarea dreptului de acces la informație poate fi supusă doar restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților: respectării drepturilor și reputației altei persoane; protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției moralei societății. Accesul la informațiile oficiale nu poate fi îngrădit, cu excepția: informațiilor ce constituie secret de stat, reglementate prin lege organică și calificate ca informații protejate de stat; informațiilor confidentiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, reglementate de legislația privind secretul comercial; informațiilor cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei, protejată de legislație; informațiilor ce țin de activitatea operativă și de urmărirea penală a organelor de resort; informațiilor ce reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice.

Orice persoană are dreptul de a solicita furnizorilor de informații, personal sau prin reprezentanții săi, orice informații aflate în posesia acestora, cu excepțiile stabilite de legislație, persoana fiind absolvită de obligația de a-și justifica interesul pentru informațiile solicitate.

Autoritățile/instituțiile publice sînt obligate: să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal; să garanteze liberul acces la informație; să respecte termenele de furnizare a informației, prevăzute de lege; să dea publicității propriile acte adoptate în conformitate cu legea.

Important e că informațiile, documentele solicitate trebuie puse la dispoziția solicitantului din momentul în care sînt disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai tîrziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Refuzul de a furniza o informație, un document oficial trebuie făcut în scris, indicîndu-se data întocmirii refuzului, numele persoanei responsabile, motivul refuzului, făcîndu-se în mod obligatoriu trimitere la actul normativ pe care se bazează refuzul, precum și procedura de recurs a refuzului, inclusiv termenul de prescripție.

Persoana, care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de către furnizorul de informații, poate ataca acțiunile acestuia atît pe cale extrajudiciară, cît și direct în instanța de contencios administrativ competentă. În concret, poate fi atacat: refuzul neîntemeiat de a primi și a înregistra cererea; refuzul de a asigura accesul liber și necondiționat la registrele publice aflate la dispoziția furnizorului de informații; încălcarea termenelor și procedurii de soluționare a cererii de acces la informație; neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informațiilor solicitate; refuzul neîntemeiat de a prezenta informațiile solicitate; atribuirea neîntemeiată a informației la categoria informațiilor care conțin secrete de stat, secrete comerciale sau la categoria informațiilor confidențiale; secretizarea neîntemeiată a unor informații; stabilirea plății și mărimii acesteia pentru informațiile furnizate; cauzarea unor prejudicii materiale și/sau morale prin acțiunile ilegale ale furnizorului de informații.

Per ansamblu, *Legea privind accesul la informație* este apreciată ca un instrument eficient care asigură un cadru legal pentru exercitarea dreptului de acces la informație a cetățenilor, fără a face discriminare. Prin urmare, protejează interesele cetățenilor, dar și anumite drepturi ale furnizorilor de informații publice. Totodată, pe lîngă drepturi sînt stipulate și obligații, care sînt chemate să asigure un raport echilibrat între cetățeni și furnizorii de informații [25, p. 86].

În același context, o atenție deosebită merită și ***Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional*** [82] prin care Guvernul a aprobat Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor și a obligat Cancelaria de Stat, ministerele, alte autorități administrative centrale și serviciile publice descentralizate ale acestora să elaboreze și să aprobe regulile interne de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor; să desemneze coordonatorii procesului de consultare publică în procesul decizional și să mediatizeze informația respectivă în modul stabilit; să opereze modificări și completări în

regulamentele de organizare și funcționare, conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional. Totodată, se recomandă autorităților de reglementare și autorităților administrației publice locale să elaboreze și să aprobe regulile interne proprii de organizare a procedurilor de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

Regulamentul în cauză stabilește procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor, altor autorități administrative centrale, serviciilor publice descentrale ale acestora, autorităților administrației publice locale, precum și persoanelor juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

Conform Regulamentului, consultarea publică în procesul decizional se desfășoară la etapa de inițiere a elaborării proiectului de decizie și după întocmirea textului inițial al proiectului de decizie. Necesitatea desfășurării procesului de consultare publică se ia în considerare la planificarea termenelor de elaborare a proiectului de decizie și se rezervă timp suficient pentru consultarea proiectului respectiv. Procedura de consultare a proiectului de decizie elaborat se sincronizează cu etapa de avizare a acestuia de către autoritățile publice și instituțiile publice interesate, în conformitate cu legislația.

Autoritățile publice decid aplicarea procedurilor obligatorii sau procedurilor adiționale de consultare în procesul de elaborare a proiectului de decizie, în funcție de impactul pe care îl au proiectul de decizie și interesul publicului larg pentru subiectul supus consultării. Procedurile obligatorii de consultare presupun plasarea anunțului și proiectului de decizie pe pagina web oficială a autorității publice, afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau difuzarea lor, după caz, în mijloacele de informare în masă centrale sau locale. Procedurile adiționale de consultare includ, adițional la procedurile obligatorii, solicitarea unor recomandări în scris din partea experților sau unor părți interesate, organizarea audierilor publice, dezbaterilor publice, grupurilor de lucru cu participarea reprezentanților părților interesate, organizarea sondajelor de opinii, referendumului etc.

Autoritățile publice planifică procesul de consultare publică, conform următoarelor etape: determinarea proiectului deciziei care urmează a fi supus consultării; identificarea persoanei responsabile de desfășurarea procedurilor de consultare din cadrul subdiviziunii – autor al autorității publice; identificarea părților interesate; selectarea modalităților de consultare; proiectarea în timp a acțiunilor legate de procesul de consultare; estimarea costurilor consultării; anunțarea organizării consultărilor; desfășurarea procedurilor de consultare; recepționarea recomandărilor prezentate, examinarea acestora și luarea deciziei privind acceptarea sau neacceptarea lor, precum și întocmirea sintezei recomandărilor; îmbunătățirea proiectului de decizie luând în considerare recomandările

acceptate; întocmirea dosarului privind elaborarea proiectului de decizie, compus din procesele-verbale privind consultarea publică a părților interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora; informarea părților interesate despre rezultatele consultării.

Pentru desfășurarea procesului de consultare, pot fi aplicate următoarele modalități de consultare, sau alte modalități considerate eficiente de către autoritatea publică, care vor fi utilizate separat sau cumulativ, după caz: solicitarea opiniei cetățenilor; solicitarea opiniilor experților; grupuri de lucru permanente; grupuri de lucru ad-hoc; dezbaterile publice; audierile publice; sondajul de opinie; referendumul.

Autoritățile publice înregistrează toate recomandările părților interesate parvenite pe parcursul desfășurării consultării publice a proiectului de decizie și le include în sinteza recomandărilor. Responsabilul de desfășurarea procedurilor de consultare publică din cadrul subdiviziunii – autor al autorității publice analizează recomandările parvenite, împreună cu alte subdiviziuni din cadrul autorității, după caz, și decide asupra acceptării sau respingerii fiecărei recomandări în parte.

Recomandările parvenite și rezoluția autorității publice pentru fiecare recomandare sînt sistematizate într-o sinteză privind consultarea proiectului de decizie, întocmită în forma unui tabel, care include: recomandarea recepționată; autorul recomandării; poziția autorității publice privind acceptarea sau respingerea recomandării și argumentarea în cazul respingerii recomandării.

După finalizarea procedurilor de consultare în procesul de elaborare a deciziei, subdiviziunea-autor întocmește un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, în care se includ: anunțul de inițiere a elaborării deciziei; anunțul de organizare a consultării publice; proiectul deciziei; materialele aferente proiectului de decizie (note informative, alte informații relevante); procesele-verbale ale întrunirilor de consultare publică; sinteza recomandărilor parvenite. Accesul la dosarele privind elaborarea deciziilor, precum și la alte informații privind asigurarea transparenței în procesul decizional este asigurat în condițiile Legii privind accesul la informație.

În continuare, menționăm că *Legea privind actele legislative* [119] stabilește de asemenea unele reguli importante referitoare la implicarea cetățenilor în procesul decizional (în cazul dat fiind vorba de consultarea cetățenilor pe marginea proiectelor de acte legislative).

Astfel, pentru elaborarea proiectului de act legislativ, Parlamentul sau autoritățile abilitate de acesta formează un grup de lucru din experți și specialiști în materie din cadrul autorităților publice, din savanți de la instituțiile științifice și de învățămînt superior de profil, din practicieni în domeniu și din alți specialiști, precum și din reprezentanți ai părților interesate.

Proiectul de act legislativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților și instituțiilor interne și externe interesate și se supune procedurii de consultare publică.

Grupul de lucru studiază propunerile și obiecțiile din avize, recomandările recepționate în cadrul consultării publice și decide luarea în considerare la îmbunătățirea proiectului de act legislativ sau respingerea lor. După primirea avizelor, a recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și efectuarea expertizei proiectului de act legislativ, membrii grupului de lucru întocmesc varianta finală a proiectului și dosarul lui de însoțire.

Unele momente din legea enunțată sînt dezvoltate în cuprinsul **Regulamentului Parlamentului** [114]. Conform acestuia, comisia permanentă poate invita la ședințele sale persoane interesate și specialiști din partea unor autorități ale administrației publice, organizații specializate, reprezentanți ai părților interesate. Comisiile permanente pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie, reprezentanți ai părților interesate cu care se consultă în activitatea lor.

Pentru a facilita procesul de consultare publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative, comisiile permanente întocmesc o listă a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate de domeniul lor de activitate, care este modificată și completată periodic, inclusiv la inițiativa părților interesate.

Comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice. Comisia stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținînd cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante.

În cazul organizării unor întruniri publice în scopul consultării, comisia permanentă sesizată în fond stabilește regulile de organizare și de desfășurare a acestora. Comisia dispune plasarea pe website-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond dezbate proiectul actului legislativ și propunerea legislativă, asigurînd consultarea publică a acestora, în decurs de cel mult 60 de zile lucrătoare.

De o importanță fundamentală pentru asigurarea juridică a implicării cetățenilor în procesul decizional este **Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă** [88]. Scopul acestui document constă în a stabili o cooperare permanentă, deschisă și eficientă între Parlament și societatea civilă. Pentru atingerea acestui scop, se impune realizarea următoarelor obiective: evaluarea obiectivă a problemelor cu care se confruntă societatea; reprezentarea cît mai largă în Parlament a opiniilor diverselor grupuri de cetățeni; eficientizarea democrației participative și a procesului de luare a deciziilor; încurajarea inițiativelor civice; extinderea și perfecționarea cadrului legislativ prin participarea cît mai largă a alegătorilor la acest proces.

Procesul de cooperare se bazează pe următoarele principii: principiul participării - organizațiile societății civile vor fi implicate plenar în procesul de cooperare; principiul transparenței - procesul de cooperare se va desfășura într-o manieră deschisă, iar mecanismul de cooperare va fi clar atât organizațiilor societății civile implicate direct în acest proces, cât și opiniei publice; principiul eficienței - organizațiile societății civile sînt implicate în mod constructiv în procesul de cooperare, astfel încît contribuțiile lor să poată avea impact asupra dezvoltării inițiativelor legislative, iar Parlamentul să poată beneficia din plin de pe urma cooperării; principiul egalității – în procesul de cooperare, organizațiile societății civile beneficiază de un tratament egal; principiul independenței – organizațiile societății civile sînt libere și independente și nu vor promova în procesul de cooperare cu Parlamentul interese de business sau interese politice.

Conform Concepției, cooperarea se efectuează în următoarele forme: *consilii de experți* – Comisiile permanente ale Parlamentului creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din componența reprezentanților organizațiilor societății civile conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor; *consultare permanentă* - Parlamentul pune la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative (proiectele sînt plasate pe web-site-ul oficial al Parlamentului); organizațiile societății civile interesate pot accesa liber informația și prezenta expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări, propuneri și alte materiale, respectînd standardele minime de cooperare; *întuniri ad-hoc* – la inițiativa Președintelui Parlamentului, a Biroului permanent, a comisiilor parlamentare permanente, a fracțiunilor parlamentare sau a organizațiilor societății civile, pot fi organizate întuniri ad-hoc pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național; *audieri publice* – organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea organizațiilor societății civile în probleme de pe agenda Parlamentului sau în alte probleme de interes național; *conferința anuală* pentru a evalua gradul de cooperare și pentru a decide asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile, Președintele Parlamentului va convoca o conferință anuală, cu participarea reprezentanților organizațiilor societății civile, precum și a reprezentanților din cadrul Parlamentului.

Reprezentanții societății civile pot fi incluși în grupurile de lucru create de Parlament și de organele de lucru ale acestuia în vederea elaborării sau definitivării unor proiecte de acte legislative. Toate contribuțiile organizațiilor societății civile, realizate în cadrul procesului de cooperare, poartă caracter de recomandare.

Parlamentul prezintă proiecte de acte legislative, date de contact și alte informații relevante. Contribuțiile organizațiilor societății civile trebuie prezentate în formă clară, concisă și trebuie să conțină: analiza subiectului consultărilor; recomandări; anexe, după caz.

Importante reglementări în materie conține și *Legea cu privire la Guvern* [107], în concret stabilește principiile de bază ale activității Guvernului și ale asigurării transparenței în procesul elaborării și adoptării hotărârilor, dispozițiilor și ordonanțelor.

Astfel, Guvernul, din oficiu sau la inițiativa cetățenilor, a asociațiilor acestora, a altor părți interesate, dispune, în conformitate cu legea, consultarea publică a proiectelor de acte ale Guvernului care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Guvernul plasează pe pagina web oficială stenogramele ședințelor sale publice și alte acte vizînd activitatea executivului.

Ședințele Guvernului sînt publice. La ele pot participa și alte persoane, în conformitate cu legislația. La decizia Prim-ministrului, ședințele pot fi închise.

La rîndul său, *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* [120] detaliază unele momente ce țin de consultarea cetățenilor în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative subordonate legilor.

În acest sens, Legea stabilește regulile de inițiere, elaborare, avizare, consultare publică, expertiză, redactare și emitere a actelor normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

La elaborarea proiectelor de acte normative pot fi antrenați, de asemenea, specialiști din diverse domenii ale științei, instituții științifice și colaboratori științifici, reprezentanți ai părților interesate, ori pot fi solicitați în bază de contract unii specialiști, comisii speciale, instituții științifice, savanți, inclusiv din străinătate.

Elaborarea proiectului de act normativ include: examinarea propunerilor, documentarea și luarea deciziei corespunzătoare; asigurarea tehnică, organizatorică și financiară a procesului elaborării; determinarea conceptelor și noțiunilor ce vor fi utilizate în proiect; întocmirea textului; fundamentarea; avizarea, consultarea publică și expertiza; definitivarea.

Potrivit legii, elaborarea proiectelor de acte normative este precedată, în funcție de importanța și de complexitatea acestora, de anunțarea părților interesate despre inițierea elaborării și de o activitate de documentare și analiză științifică și sociologică pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din domeniu, a practicii de aplicare a actelor normative în vigoare, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, inclusiv cea comunitară.

Înainte de a fi prezentat spre aprobare organului competent, proiectul de act normativ se avizează în mod obligatoriu de autoritățile și instituțiile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, de alte autorități și instituții interesate, de autoritățile în a căror sarcină este pusă

avizarea obligatorie, precum și se consultă public. Etapa de avizare a proiectului de act normativ se sincronizează, de regulă, cu procesul de consultare publică a acestuia.

Consultarea proiectului de act normativ cu părțile interesate se efectuează în conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional și cu procedurile stabilite de Guvern. Consultarea publică a proiectului de act normativ se sistează pe perioada electorală, cu excepția proceselor de consultare inițiate până la lansarea campaniei electorale.

Autoritatea care a elaborat proiectul de act normativ îl definitivează conform avizelor, luând în considerare și rezultatele consultării publice. După primirea avizelor, recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și efectuarea expertizei proiectului de act normativ, se întocmesc varianta lui finală și dosarul de însoțire.

Proiectul de act normativ elaborat se prezintă autorității publice competente spre emiteră în termenul stabilit în dispoziție sau în planul de elaborare. La proiectul de act normativ, în funcție de categoria și caracterul lui, se anexează dosarul de însoțire, care va conține inclusiv avizele și sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rapoartele de expertiză.

O atenție distinctă, în acest context, merită ***Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare*** [84]. În scopul de a facilita participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de planificare strategică, Executivul a decis să creeze Consiliul Național pentru Participare pe lângă Guvernul Republicii Moldova, în calitate de organ consultativ, fără statut de persoană juridică, ca expresie a voinței de recunoaștere a valorii competențelor și de asigurare a participării societății civile și sectorului privat la procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și revizuire a politicilor.

Consiliul are ca scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate la identificarea și realizarea priorităților strategice de dezvoltare a țării la toate etapele și crearea cadrului și capacităților instituționale de asigurare a implicării plene a părților interesate în procesul de luare a deciziilor.

Activitatea Consiliului este concentrată pe două dimensiuni de bază: a) participarea la toate etapele procesului de planificare strategică – informarea părților interesate despre procesul de elaborare, monitorizare și evaluare a documentelor de planificare strategică; monitorizarea corelării documentelor de planificare strategică sectoriale sau intersectoriale cu Strategia Națională de Dezvoltare; efectuarea și prezentarea evaluărilor independente cu privire la impactul politicilor asupra bunăstării cetățenilor; facilitarea dezbaterilor publice asupra priorităților strategice de dezvoltare a țării; participarea la corelarea documentelor de planificare

strategică cu programele de asistență tehnică și evaluarea impactului acestora; propunerea de proiecte ale documentelor de politici; b) crearea cadrului instituțional de consultare la nivelul autorităților publice centrale – monitorizarea implementării Legii privind transparența în procesul decizional; asigurarea dialogului continuu și consistent între societatea civilă, sectorul privat, partenerii de dezvoltare și Guvern; promovarea programelor de consolidare a capacităților părților interesate și autorităților publice centrale în implementarea Legii privind transparența în procesul decizional, planificarea strategică și bugetară.

Implicarea cetățenilor în procesul decizional la nivel local este reglementată în cuprinsul **Legii privind administrația publică locală** [122], în care se prevede expres că în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral. În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii. Proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

Concomitent, este important că ședințele consiliului local sînt publice. Orice persoană interesată poate asista la ședințele acestuia. Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul: - de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional; - de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei; - de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii; - de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sînt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin intermediul: informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local; recepționării și examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate; promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii; publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale.

Împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public se sancționează conform legislației în vigoare.

Proiectele de dispoziții ale primarului în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) se consultă public cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

Din expunerea reglementărilor conținute în cele mai importante acte legislative și normative referitoare la asigurarea implicării cetățenilor în procesul decizional, se poate conchide că acestea, în general, stabilesc condiții favorabile pentru informarea, consultarea și participarea publicului în procesul de luare a deciziilor. Altfel spus, ele creează condiții favorabile dezvoltării democrației participative în Republica Moldova [165, p. 42-43].

În ce măsură sînt respectate prevederile acestor acte, orientate spre democratizarea societății? În ce mod sînt aplicate diverse forme și metode ale participării cetățenești? Cum sînt percepute, de către reprezentanții administrației publice locale și ai societății civile, diverse aspecte ale accesului la informație și ale transparenței în procesul decizional? Sînt doar cîteva din întrebările care apar în contextul aplicării practice a actelor legislative expuse.

Cu toate că în ultimii ani Guvernul a întreprins un șir de activități complexe privind asigurarea transparenței instituționale a structurilor guvernamentale, eficientizarea colaborării cu societatea civilă, elaborarea și perfectarea unor acte normative, rezultatele monitorizării acestui proces (de către reprezentanți ai societății civile [174]) confirmă faptul că aplicarea nemijlocită a *Legii privind accesul la informații* și *Legii privind transparența în procesul decizional* rămîne a fi problematică, mai ales la nivel municipal, raional, local. Multe autorități și instituții publice ignorează cererile de acces la informație, nu fac publice proiectele de decizii și nu implică cetățenii în procesul de luare a deciziilor. O bună parte dintre reprezentanții instituțiilor publice și ai societății civile, nemaivorbind de cetățenii simpli, nu cunosc prevederile actelor nominalizate. Aceste momente în ansamblul lor nu permit a vorbi despre stabilirea unui dialog interactiv administrație publică–cetățeni, despre un management eficient al informării, consultării și participării publicului în procesul decizional.

Tot mai acut se resimte lipsa unui mecanism, clar și eficient, de informare permanentă și obiectivă a publicului (mai ales la nivel local), implicare activă a societății civile în procesul de elaborare a deciziilor, prin aplicarea unor forme, procedee și modalități rezultative, practicate în alte țări și, deja, în unele localități de la noi. Continuă a fi sporadice și ineficiente activitățile ce țin de sensibilizarea opiniei publice, educația civică, desfășurate de autoritățile/instituțiile statale și

organizațiile nonguvernamentale în ceea ce privește o mai bună cunoaștere a drepturilor omului și lichidarea analfabetismului juridic, fapt care generează pasivitatea și indiferența cetățenilor.

3.4. Concluzii la capitolul 3

Studierea problemei garantării juridico-constituționale a implicării cetățeanului în actul guvernării ne-a permis formularea unor concluzii și recomandări importante în materie.

1. La baza democrației stau două reguli fundamentale: reprezentativitatea – care implică eligibilitatea – și participarea directă. Reprezentativitatea se asigură prin alegeri, iar participarea directă – prin referendum. Dat fiind faptul că reprezentativitatea se realizează „ușor” datorită obligativității și periodicității scrutinelor electorale, participarea directă, în ultimul timp, doar în varianta referendumului, practic nu se realizează, ceea ce în mod necesar implică imperativul dezvoltării altor mecanisme de participare directă în vederea menținerii caracterului democratic al actului guvernării.

2. Participarea publică are trei piloni pe care se fundamentează: - accesul la informație – primul și cel mai important pilon; - accesul la procesul decizional – proceduri transparente și echitabile; - accesul la justiție – prin care sînt apărute drepturile, libertățile și interesele legitime.

3. Dreptul constituțional la administrare trebuie interpretat în sens larg ca o participare la administrare nemijlocit și prin reprezentanți. Participarea nemijlocită a cetățenilor la administrare implică două ipostaze: în primul rînd, accesarea la o funcție publică și activitatea în calitate de funcționar public; în al doilea rînd, implicarea cetățenilor în procesul decizional. De modul în care sînt dezvoltate în legislația în vigoare aceste momente depinde nivelul de garantare și asigurare a dreptului constituțional la administrare.

4. În pofida acestui fapt, totuși trebuie să atragem atenția că Constituția nu accentuează în niciun fel dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional (ca parte componentă a dreptului la administrare), fapt ce într-o anumită măsură diminuează efectul garantării juridice a dreptului în cauză. Respectiv, în viziunea noastră ar fi logic, necesar și oportun a consacra expres unele garanții constituționale în acest sens, prin reglementarea constituțională în art. 39 (sau într-un articol distinct) un principiu fundamental pentru realizarea acestuia - *principiul consultării cetățenilor și asociațiilor reprezentative de către autoritățile publice în procesul elaborării și adoptării deciziilor*.

5. Principalele garanții ale implicării cetățenilor în procesul decizional servesc dreptul la informație și transparența procesului decizional, de a căror asigurare depinde calitatea și eficiența colaborării dintre stat și cetățean în procesul guvernării și, implicit, realizarea dreptului la administrare.

6. Întrucât autoritățile publice dintr-o societate democratică administrează statul în numele publicului, puterea fiindu-le delegată din partea poporului, ele au îndatorirea democratică de a răspunde solicitărilor de informații, deoarece informațiile pe care acestea le dețin aparțin publicului. În vederea accentuării rolului important al dreptului la informare pentru procesul participării cetățeanului la actul guvernării și nemijlocit la procesul decizional, considerăm necesar ca, pe lângă consolidarea răspunderii autorităților publice pentru ignorarea sau realizarea necorespunzătoare a obligației de a oferi informații solicitanților, să se consolideze monitorizarea oficială (de către Guvern sau Parlament) a modului în care fiecare autoritate (centrală și locală) își asigură transparența (situația fiind chiar deplorabilă în comparație cu declarațiile pompoase ale demnitarilor).

7. Dreptul la libera asociere oferă posibilități enorme cetățenilor de a se implica în actul guvernării, de a influența caracterul democratic al acestuia și a determina conținutul politicilor publice. De aici presupunem că pentru a consolida eficiența acestui instrument aflat la dispoziția cetățenilor este absolut indispensabil ca partidele politice sau cel puțin elita partidelor aflate la guvernare să-și asume destul de conștient responsabilitatea pentru actul guvernării exercitat pe timpul mandatului. În acest scop, ar fi bine venit ca înșiși cetățenii, în calitatea lor de membri ai unui partid, să dispună de pîrghii și posibilități de anihilare a birocrăției din cadrul formațiunilor politice din care fac parte.

8. În scopul realizării accesului real la informație și extinderii transparenței în procesul decizional, sînt necesare acțiuni concrete, la nivel statal și instituțional, precum: consolidarea eficienței juridice a legislației ce reglementează transparența decizională a autorităților publice, în principal prin stabilirea unui mecanism clar și eficient al informării, consultării și participării cetățenești, stipulării exprese a sancțiunilor pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional; asigurarea participării publicului în procesul decizional la toate etapele de informare, consultare și participare cetățenească; luarea în considerație în procesul decizional a intereselor, nevoilor, sugestiilor, propunerilor și recomandărilor tuturor factorilor interesați, neacceptarea acestora urmînd a fi obligatoriu argumentată, motivată și adusă la cunoștința cetățenilor; dezvoltarea managementului de implicare a publicului în procesul decizional, prin instruirea în acest scop a funcționarilor și efectuarea unei planificări riguroase a activității anuale și trimestriale; reflectarea obiectivă de către autoritățile publice a activității desfășurate în această direcție în rapoartele și dările de seamă întocmite și diseminarea publică a acestora, pentru a se cunoaște realitatea și pentru a se întreprinde acțiunile și măsurile necesare în vederea sporirii eficienței colaborării autorități-cetățean și a responsabilității subiecților democrației participative.

4. ROLUL E-GVERNĂRII ÎN ASIGURAREA PARTICIPĂRII CETĂȚEANULUI ÎN PROCESUL DECIZIONAL CONTEMPORAN

4.1. Procesul decizional și particularitățile realizării acestuia

Orice activitate umană presupune luarea în prealabil a unei hotărâri, a unei decizii. Oamenii urmăresc realizarea unor scopuri, obiective, pentru a căror îndeplinire este necesară o acțiune sau o inacțiune. În ambele situații se impune, cu necesitate, luarea unei hotărâri, decizii. Ținând cont de aceste momente, incontestabil că și „conducerea”, „guvernarea” societății înseamnă întotdeauna un „proces” de luare de decizii, înțelegând prin „proces” atât analiza activității anterioare, cât și examinarea posibilităților de ameliorare concretă a activității, prin elaborarea și executarea deciziei [163, p. 313]. Într-o altă accepție, se susține că însuși conceptul „guvernare” a fost aplicat procesului prin care sînt luate deciziile publice [138, p. 4].

Așadar, procesul decizional este o componentă a actului de guvernare [183, p. 13], deosebit de importantă, în viziunea noastră, și indispensabilă acestuia. Mai mult, natura actului de guvernare din cadrul statului este în mare parte determinată de calitatea procesului decizional la orice nivel.

În același timp, se poate susține că procesul decizional este o componentă definitorie a actului de guvernare. Dacă nu este totul, atunci reprezintă partea dinamică a proceselor de guvernare în toate domeniile [183, p. 16]. De aici și importanța deosebită a deciziei și a procesului decizional la nivelul fiecărei autorități publice.

De cele mai multe ori, o valoare deosebită îi este recunoscută anume deciziei administrative (înțeleasă ca manifestarea de voință a funcționarilor sau organelor administrației [183, p. 17]), dat fiind rolul major al administrației în actul guvernării. În acest sens, în literatura de specialitate se susține că sistemul administrației publice se află în permanentă conexiune cu sistemul politic și prin funcția, pe care o realizează, stă la baza actului de guvernare [183, p. 16]. Valoarea deciziei administrative, ca instrument de conducere a procesului de exercitare a puterii executive, rezidă în faptul că prin ea „se pun în mișcare colective de oameni cu indicația să procedeze într-un anumit fel, într-un sector concret de acțiune colectivă” [202, p. 120].

Deciziile sînt o activitate zilnică în activitatea statului, a autorităților și instituțiilor de la nivel local, regional și central. Ele sînt o componentă de bază a activității cotidiene a funcționarilor publici și politici, acțiunea acestora determinînd eficiența și viabilitatea administrației publice moderne.

Numeroși teoreticieni și specialiști în problemele managementului consideră ca primă funcție a conducerii – elaborarea și luarea deciziei de conducere. Astfel, *decizia* este înțeleasă ca fiind

încheierea normală a deliberării într-un act voluntar [227, p. 95]; o linie de acțiune conștient aleasă dintr-un număr oarecare de posibilități, cu scopul de a ajunge la un anumit rezultat [61, p. 116].

Potrivit lui I. Alexandru, oricum ar fi definită, „decizia este un proces rațional de alegere a unei direcții de acțiune, dintr-un număr de posibilități, în vederea atingerii unui anumit scop” [3, p. 480].

Autorul J. Kocher susține că „decizia reprezintă actul rațional de alegere a unei linii de acțiune prin care se urmărește realizarea obiectivelor, ținându-se cont de resursele disponibile. A decide înseamnă a alege, în baza anumitor criterii dintr-o mulțime de variante posibile de acțiune, pe aceea care e considerată cea mai avantajoasă pentru atingerea unor obiective. Decizia este punctul central al activității de management, întrucât ea se regăsește în toate funcțiile acestuia.” [101].

Cercetătorii Șt. Belecciu și M. Bîrgău precizează în acest sens că orice decizie este un act deliberat, prin care se determină natura unei acțiuni, agenții, mijloacele, durata și modul ei de executare [13, p. 143]. Esențial pentru orice act decizional este că el presupune „o alegere, o opțiune, un moment deliberativ și de selecție din mai multe posibilități deschise. Fără opțiune nu există decizie, pentru că acolo unde nu ai de ales între mai multe posibilități, prin forța lucrurilor, soluția se impune ...” [98, p. 26].

În general, *decizia* reprezintă hotărîrea luată de o autoritate sau instituție publică și care urmează să fie executată de către organele subordonate acesteia sau de către cetățeni. Or, decizia reprezintă o hotărîre luată, soluție adoptată (dintre mai multe posibile), materializată într-un act obligatoriu normativ, prin care un organ conducător stabilește direcția unei acțiuni și modul ei de realizare. Ca atribut principal al actului de conducere, decizia poate fi: politică, administrativă, juridică, economică, socială, tehnică, militară etc. [163, p. 314]. Prin urmare, la nivelul oricărei autorități publice (a puterii legislative, executive și judecătorești) și instituții (publice sau private), se desfășoară procese decizionale soldate cu adoptarea/emiterea de decizii, cu ajutorul cărora acestea își desfășoară activitatea.

Referindu-ne nemijlocit la sfera administrației publice, precizăm că activitatea administrativă, ca activitate umană, presupune indubitabil existența unor decizii (în general, activitatea de conducere realizată de administrație se compune din acțiuni *decizionale* (deliberative), *de coordonare*, *de îndrumare* și *de control*). Fiind adoptate de organe ale administrației publice, aceste decizii au fost denumite „decizii administrative” [15, p. 98].

Pentru organele administrației publice, decizia este rezultatul unui proces rațional care pornește de la sesizarea necesității emiterii unui asemenea act și continuă cu colectarea informațiilor necesare, prelucrarea acestora, alegerea variantei optime, adoptarea actului și aplicarea acestuia. Totodată, decizia administrativă este și o determinantă pentru acțiunea funcționarilor administrației, deoarece activitatea acestora este urmarea deciziei administrative, în cadrul sistemului administrației publice.

Decizia administrativă se realizează în cadrul unui proces decizional complex, uneori de durată. Scopul urmărit în decizia administrativă este realizarea politicii statului prin organizarea executării și prin executarea legii. Voința pe care o exprimă decizia administrativă se întemeiază pe lege și este dedusă din lege. Legea exprimând interesele generale ale cetățenilor, decizia administrativă nu urmărește altceva decât îndeplinirea intereselor generale pe care le prevede legea. Așadar, scopurile urmărite prin decizia administrativă nu aparțin administrației. Acestea sînt valori politice pe care le exprimă legea, organelor administrației publice revenindu-le sarcina de a găsi cele mai bune mijloace de organizare a executării și de executare a legii [163, p. 314].

Cerințe de eficiență. În general, eficiența și valoarea unei decizii administrative depind de mai mulți factori, printre care [137, p. 154]: modul de selectare a problemei care trebuie rezolvată; realismul soluției adoptate; oportunitatea acesteia; îndeplinirea la timp a acțiunii, care trebuie întreprinsă pentru realizarea soluției la care s-a ajuns. În cazul în care una dintre aceste condiții nu este respectată, scopul pentru care a fost adoptată decizia respectivă nu va putea fi realizat sau se va îndeplini, dar parțial, limitat.

Pentru ca decizia administrativă să fie în măsură să slujească interesul general al societății, conținut în normele de drept, opțiunea care a determinat-o trebuie, în viziunea cercetătorilor [15, p. 103-104]: să aibă un puternic temei științific; să aibă un caracter realist, să conțină cea mai adecvată rezolvare a problemei în cauză, pe baza unei evaluări exacte a situației de fapt; să intervină în timp util; să urmeze alegerii între mai multe variante de acțiune posibile; alegerea trebuie să fie conștientă, precedată de o deliberare. Un gest instinctiv sau un impuls nereflectat nu constituie o decizie; alegerea urmează a fi orientată spre unul sau mai multe scopuri; alegerea trebuie să conducă la acțiune. Dacă decizia nu conduce la acțiune, ea rămîne o simplă declarație de intenție. Eficiența deciziei se verifică prin rezultatele obținute în urma aplicării sale.

În opinia altor cercetători, orice decizie administrativă trebuie să răspundă cerințelor, precum urmează [183, p. 17; 137, p. 154-155]:

- fundamentarea științifică, ceea ce presupune existența studiilor și analizelor despre fezabilitatea și impactul deciziei luate asupra dezvoltării sistemului social, politic și administrativ în viitor. În procesul de luare a unei decizii în cadrul unei instituții publice, pentru a asigura integrarea eficientă a activităților, sînt necesare luarea în considerare a intereselor cetățenilor și influența celorlalte categorii de factori, pe baza studierii modalităților de manifestare în perioada actuală și pe viitor. Pentru a realiza acest deziderat major este necesar ca persoanele cu competență decizională din sistemul administrației publice să posede atît cunoștințe (metode, tehnici și deprinderi în domeniu), cît și mai ales capacitatea de înțelegere a mecanismelor specifice vieții de zi cu zi;

- decizia trebuie să aibă un caracter realist. Acest aspect ține de fezabilitatea deciziei și rezultatul final. Orice decizie luată în cadrul administrației publice locale și centrale trebuie să corespundă criteriilor financiare, legale și ale resurselor umane disponibile. Caracterul realist rezidă în faptul că rezolvarea unei situații prin fundamentarea unei decizii implică în prealabil o evaluare cât mai completă a situației de fapt existentă, prezentă în societate fie la nivelul unităților administrativ-teritoriale;

- decizia trebuie luată în concordanță cu necesitățile reale și în timpi reali. Aceasta presupune valorificarea procesului decizional în cadrul spațiului temporal. Este de menționat că deseori deciziile, care se iau într-o anumită perioadă de timp, sînt implementate foarte tîrziu, cînd actualitatea lor este minimalizată. Aceste lucruri se întîmplă din cauza unui management decizional defectuos;

- decizia trebuie să fie integrată în ansamblul deciziilor adoptate anterior. Presupune luarea în considerare de către decidenți a conținutului deciziilor deja adoptate pentru a nu interveni suprapuneri sau, dimpotrivă, contradicții. Pentru a asigura durabilitatea procesului și sistemului, este obligatoriu ca deciziile să fie luate în consecutivitate cu planul de acțiuni elaborat, cu obiectivele propuse, cu cadrul normativ reactualizat;

- decizia trebuie să fie oportună. În acest sens, argumentul de bază constă în aplicabilitatea și posibilitatea implementării deciziei luate la orice nivel. Prin urmare, pentru a fi eficientă, decizia trebuie adoptată și executată la timpul potrivit, în momentul potrivit, cu resurse rezonabile.

Așadar, procesul decizional este unul foarte complex și, respectiv, organele abilitate cu acest proces au o responsabilitate deosebită față de comunitate, urmînd să evite pe cît posibil adoptarea de decizii eronate. De calitatea deciziilor și a factorului uman implicat în proces depinde într-un final calitatea actului administrativ.

Numai respectîndu-se toate cerințele enunțate, se poate realiza misiunea administrației publice, caracterul social-politic al deciziei administrative, ca factor de realizare a politicii statului. Aceste cerințe de eficiență dau deciziei administrative un caracter practic, excluzînd posibilitatea variantelor în aplicare, a pierderii sau denaturării sensului deciziei.

Pe de altă parte, trebuie precizat că eficiența deciziilor depinde într-o anumită măsură și de competența pentru adoptarea acestora. În acest sens, cercetătorii recomandă ca problemele diferitor colectivități să fie rezolvate de către organele administrației locale respective prin adoptarea deciziilor administrative corespunzătoare, iar cadrul general, format din acte normative generale și specifice, să fie fundamentat la nivelul administrației centrale, în urma consultărilor directe cu reprezentanții de la nivel local. Această abordare se bazează pe faptul că organele și instituțiile de la nivel local cunosc cel mai bine nevoile sociale locale, problemele care privesc colectivitățile respective, de aceea este bine ca numai aceste organe să adopte deciziile privind problemele în cauză. Rezolvarea situațiilor din unitatea administrativ-teritorială prin decizii ale organelor administrației

centrale comportă riscul unor soluții neadecvate, datorită cunoașterii, nu totdeauna suficiente de către acele organe, a problemelor care privesc colectivitățile locale. Aceste probleme pot fi inițiate și rezolvate mult mai bine de către organele de la nivelul la care se aplică decizia (fiind deci vorba de respectarea principiului subsidiarității) [137, p. 155].

Pentru a se evita astfel apariția unor rezolvări neadecvate ale problemelor care prezintă interes pentru colectivitățile locale, organele centrale nu ar trebui să intervină decât în măsura în care deciziile autorităților locale ar veni în contradicție cu dispozițiile exprese ale deciziilor primelor. În restul situațiilor este recomandată încurajarea inițiativelor la nivelul administrației locale pentru soluționarea problemelor de interes local [137, p. 155].

În viziunea noastră, eficiența deciziei administrative depinde într-o anumită măsură și de formele de participare la elaborarea ei [163, p. 314]. În acest sens, pot fi identificate: *participarea politică*, *participarea socială* și *participarea tehnică*.

Participarea la desfășurarea procesului decizional în administrația publică este determinată de natura deciziei administrative. Caracterul politic al obiectului acestei decizii implică participarea factorilor politici la procesul decizional. În plus, participarea politică la decizia administrativă pune în lumină necesitatea cooperării între puterea legiuitoare și cea executivă pentru realizarea interesului general al societății.

De o semnificație deosebită este participarea politică la elaborarea și adoptarea politicilor publice. „Politica publică” reprezintă un set de reguli și proceduri (materializate în concepții, strategii, programe, planuri de acțiuni etc.) stabilite la nivelul executiv al administrației publice pentru a asigura realizarea obiectivelor concepute la nivel politic. Actorii politicii publice sînt politicienii care iau decizii (aprobă politicile publice), dar și funcționarii publici care pregătesc aceste decizii (elaborează politicile publice). Astfel, elaborarea politicilor publice este o activitate tehnică și profesională, realizată de funcționarii publici, care are menirea de a sprijini nivelul politic în procesul de luare a deciziilor [68].

Participarea socială este strîns legată de participarea la diverse nivele a cetățenilor și derivă din caracterul democratic al statului. De multe ori, organele administrației publice antrenează în procesul decizional asociații cetățenești sau grupuri de cetățeni care sînt interesați în legătură cu decizia care va fi luată. Această antrenare are mai mult caracterul unei consultări. Ea ajută administrația la cunoașterea opiniei cetățenilor cărora urmează să le fie aplicată decizia ce va fi luată.

Cunoașterea particularităților în domeniul în care urmează să fie luată decizia relevă tehnicitatea deciziei administrative și reclamă participarea specialiștilor (*participarea tehnică*) la procesul decizional al administrației publice. Participarea tehnică la elaborarea deciziei

administrative implică participarea la procesul decizional a tuturor funcționarilor și sectoarelor sau compartimentelor care relevă tehnicitatea ramurii sau domeniului în care se decide.

Dincolo de aceste momente, eficiența deciziei administrative depinde în mod radical de organizarea și desfășurarea judicioasă a procesului decizional însuși [163, p. 314], la care ne vom referi în cele ce urmează.

Elaborarea și adoptarea deciziei (procesul decizional). Definiția legală a *procesului decizional* este consacrată în *Legea privind transparența procesului decizional* (art. 1) – “procedură de elaborare și de adoptare a deciziilor de către autoritățile publice care cad sub incidența prezentei legi”. În ceea ce privește *decizia*, aceasta este definită ca “act juridic adoptat de autoritățile publice care cad sub incidența prezentei legi”.

Potrivit *Ghidului metodologic cu privire la procesul decizional* [68], „procesul decizional presupune atât activitatea de planificare a politicilor publice (elaborarea concepțiilor, strategiilor, programelor și planurilor în care se stabilește ce politici publice vor fi elaborate și implementate într-o perioadă anumită de timp), precum și nemijlocit procesul de elaborare, aprobare, implementare și evaluare a acestora, denumit și ciclul politicilor publice”.

În viziunea cercetătorilor, orice decizie presupune [3, p. 480]: - o bază de informații ample și certe (sigure); - un proces rațional (de gândire și înțelegere); - obiective (scopuri precise, concrete, măsurabile); - manifestarea voinței (opțiunea).

1. Intenția administrației publice de a întreprinde o acțiune marchează începutul procesului decizional. Având ca obiect realizarea politicii statului, decizia administrativă este de multe ori inițiată de factorii politici. Partidele politice, alte formațiuni sau organizații politice, organizații neguvernamentale, precum și puterea legislativă sesizează autoritățile administrației publice în vederea declanșării procesului decizional, solicitând să intervină acțiunea organelor administrației publice în vederea soluționării unor probleme care privesc realizarea politicii statului în domeniile în care acționează acestea.

De cele mai multe ori, inițiativa deciziei administrative revine organelor administrației publice, care din informațiile proprii sau pe baza sesizărilor diferitor organe de stat sau asociative, ori ale cetățenilor consideră necesară și oportună intervenția lor pentru rezolvarea anumitor probleme din domeniul propriu de activitate [163, p. 315]. Aceasta este etapa *inițiativei în procesul decizional*.

2. *Elaborarea sau pregătirea proiectului de decizie* reprezintă a doua etapă a procesului decizional, etapă în care nu există o decizie sau un act juridic, ci doar un proiect de decizie sau o decizie potențială. Este o etapă destul de complexă, deoarece implică o serie de acțiuni, precum: adunarea datelor necesare pentru cunoașterea situației, selecționarea (filtrarea) și ordonarea

(sistemizarea) datelor, analiza datelor și faptelor (informațiilor). Cu acest prilej, se studiază toate influențele posibile asupra deciziei, fiind elaborate câteva variante de decizie.

Astfel, elaborarea deciziei administrative trebuie să se bazeze pe o amplă și aprofundată documentare [15, p. 109].

3. *Adoptarea deciziei.* După colectarea și analiza datelor urmează o altă etapă complexă, de confruntare de păreri, pe care psihologii o numesc „lupta motivelor” și în care un rol important revine atât părerilor afective, cât și celor intelectuale. Aceasta este *etapa deliberării* care trebuie privită ca un veritabil proces, ce parcurge mai multe etape.

Termenul „deliberare” provine din latinescul „deliberatio”, care înseamnă cercetarea și discutarea unei probleme și luarea unei hotărâri cu privire la această problemă.

Cu privire la deliberare trebuie subliniat faptul că, spre deosebire de instanțele de judecată care deliberază posterior în raport cu faptele desfășurate în trecut, asupra cărora va decide, în activitatea administrației publice deliberarea are drept finalitate, în general, în viitor. Autoritățile administrației publice deliberative desfășoară activitatea în prealabil, iar decizia va apărea ca anterioară față de acțiunea ce se va realiza ulterior [13, p. 146].

Decizia este o hotărâre care se ia în urma confruntării diferitor motive, sub forma unei deliberări a subiectului care decide cu privire la un anumit comportament pe care îl va urma. Deliberarea presupune „o confruntare de idei în cadrul căreia sînt scoase în evidență avantajele și dezavantajele uneia sau alteia din soluțiile posibile”. Pentru a se ajunge la un rezultat util, aceasta trebuie judicios organizată.

După unii autori, etapa adoptării se poate diviza, în cazul organelor colegiale, în cel puțin 3 faze: *dezbaterea*, *deliberarea* și *votarea* [148, p. 395-398]. Etapa adoptării este guvernată de importante formalități procedurale concomitente adoptării deciziei și ulterioare acesteia, necesare asigurării valabilității ei sau punerii în executare.

– **Dezbaterea** presupune activitatea de evaluare a propunerilor cuprinse într-un proiect de act în baza unei confruntări de idei în cadrul căreia se evidențiază avantajele și dezavantajele soluțiilor preconizate. Forma organizatorică a dezbaterii în cadrul organelor colegiale este ședința (adunare generală, sesiune) care reprezintă o reuniune a două sau mai multor persoane ce alcătuiesc împreună un organ și a căror reuniune are un anumit scop.

– **Deliberarea.** În cazul organelor colegiale, fiecare participant la dezbateră optează din considerente specifice, asupra unui proiect sau variante și asupra unor amendamente. Procedura de deliberare a fiecărui participant diferă în ceea ce privește structura demonstrației sale, alegerea și ordonarea argumentelor, modul și momentul de prezentare. Alegerea unei variante din mai multe are loc în baza unei aprecieri comparative a variantelor propuse sub aspectul diferiților factori, indicatori

de eficiență, prin aprecierea unor efecte posibile ca apariție etc., dar cu respectarea cadrului legal care delimitează posibilitățile de opțiune.

– **Votarea** reprezintă operațiunea prin care se manifestă cu efecte juridice voința organului colegial prin adoptarea actului juridic. Voința pe care o cuprinde decizia se manifestă în realizarea puterii de stat și se află numai la nivelul persoanelor care au un drept de vot deliberativ și nu un drept de vot consultativ sau care sînt lipsite de acest drept [148, p. 398].

Dincolo de aceste particularități, vom preciza că luarea deciziei este momentul manifestării voinței decidentului. În administrația publică, subiectul decident poate fi un grup (colectiv) sau o persoană. De cele mai multe ori, decidentul este un grup, ceea ce presupune o mai mare atenție, ținînd cont de avantajele, precum și de dezavantajele posibile în adoptarea colectivă a deciziilor.

În calitate de avantaje, I. Alexandru specifică [3, p. 483]: – experiența participanților, dar, mai ales, a specialiștilor; – realizarea unei informări mai complete asupra problemei în discuție și asupra căreia urmează a se decide; – constituirea unui climat de colaborare, care va fi temelia motivării tuturor celor care urmează să participe nu numai la adoptarea deciziei, ci și la executarea acesteia; – posibilitatea apariției unei idei noi, chiar mai valoroase decît cele avute inițial; – realizarea unui schimb de experiență în probleme de decizie.

Decizia colectivă presupune o pregătire corespunzătoare a ședinței în care urmează a se decide. Pregătirea necorespunzătoare poate genera grave dezavantaje, precum: – consum mare de timp (citirea materialelor, documentarea în timpul ședinței); – insuficienta cunoaștere a problemei asupra căreia urmează a se decide; – blocarea unor importanți factori de decizie din alte unități; – posibilitatea diluării responsabilității (în unele cazuri decizia în colectiv are influențe negative asupra responsabilității individuale); – există tentația de a se concentra luarea deciziei în colectiv tocmai cu scopul de a se dispersa răspunderile.

4. *Executarea deciziei.* După adoptarea deciziei urmează intrarea în vigoare și aplicarea (executarea) acesteia. Desigur, după ce a fost adoptată, decizia trebuie executată, adică pusă în aplicare. Oricît de bună ar fi o decizie, dacă ea nu este executată sau este defectuos executată, întreaga muncă depusă anterior pentru elaborarea ei se irosește [163, p. 315].

Este important că, după adoptarea ei de către organul emitent, decizia devine obligatorie, astfel încît, în caz de neexecutare, pot fi aplicate sancțiunile prevăzute de lege celor care se fac vinovați de neexecutare.

În vederea executării, organele administrației publice adoptă o serie de măsuri organizatorice, privind mobilizarea și utilizarea mijloacelor necesare executării. Cu cît mai bine este organizată executarea, cu atît mai deplin se îndeplinește scopul deciziei respective. Un element deosebit de

important al executării este oportunitatea acesteia, o întârziere în executare putînd avea uneori consecințe deosebit de grave, de natură să aibă ca rezultat chiar imposibilitatea executării.

Pe de altă parte, în procesul de executare, trebuie să se țină seama cu strictețe de competența fiecărui organ în parte, în așa fel încît să se evite suprapunerile și paralelismele, care ar putea avea efecte negative.

Modul de executare a unei decizii administrative influențează efectele acesteia, deoarece se ridică problema organizării raționale și eficiente a resurselor. Pentru executarea corespunzătoare a deciziilor, cercetătorii propun unele recomandări, și anume [15, p. 112]: – separarea îndeplinirii unei decizii de celelalte acțiuni ale administrației; – orice executare urmează să se integreze în structura de ansamblu a administrației; – buna executare depinde de experiența și cunoștințele în materie ale funcționarilor publici; – executarea operativă a deciziei, deoarece orice întârziere poate avea efecte dăunătoare, după cum și graba aduce prejudicii; – executarea este mai facilă, atunci cînd decizia se integrează în cadrul tradițional al activităților administrative sau poate fi mai dificilă dacă impune inovații în materie. În primul caz, ceea ce influențează execuția este rutina funcționarilor, iar în cel de-al doilea caz, lipsa lor de curaj.

În context considerăm relevant principiul consacrat în *Legea privind administrația publică centrală de specialitate* și anume, delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora [121, art. 4 alin. (1) pct. b)]. Din cîte se poate observa, acest principiu este de natură să eficientizeze activitatea autorităților administrației publice prin organizarea rațională și logică a procesului decizional.

Important e că executarea unei decizii se împletește cu activitatea de control, care verifică atît derularea procesului decizional, cît, mai ales, rezultatele obținute. Controlul furnizează informații necesare în elaborarea deciziilor viitoare și, în fond, marchează dinamica deciziei administrative. Prin urmare, o executare eficientă a deciziei urmează să fie întotdeauna completată de o verificare obiectivă și oportună [163, p. 316].

Într-un final, aprecierea eficienței unei decizii se face în funcție și de atitudinea cetățenilor față de efectele concrete pe care le produce. Agrearea acestora de către destinatari, evident, conferă un plus de valoare întregului proces decizional al administrației, care se poate solda cu susținerea și încrederea din partea cetățenilor față de activitatea autorităților publice și, în consecință, cu implementarea eficientă în practică a deciziilor acestora.

În principiu, e de la sine înțeles că deciziile autorităților sînt susținute de cele mai multe ori doar atunci cînd ele corespund intereselor și așteptărilor cetățenilor sau anumitor grupuri sociale. Un asemenea rezultat, desigur, poate fi atins în condițiile în care cetățenii sînt implicați direct sau indirect în procesul decizional (fapt posibil la orice etapă a procesului, de la inițiere pînă la executare, cu

unele excepții la faza adoptării). Important e ca acest moment să fie bine organizat (inclusiv reglementat juridic), desfășurat cu o responsabilitate asumată conștient atât de administrație, cât și de cetățeni, care astfel trebuie să dea dovadă de un nivel înalt de cultură politică și juridică.

4.2. E-guvernarea – oportunitate inestimabilă pentru participarea cetățeanului în procesul decizional contemporan

O caracteristică esențială a administrației publice este aspectul său expansionist. De peste o jumătate de secol, în toate țările lumii administrația se dezvoltă manifestînd o creștere continuă a serviciilor publice. Este evidentă, în acest sens, tendința statelor de a face față unor noi necesități sociale, de a oferi noi condiții de viață mai bune membrilor lor [182, p. 150]. Desigur, statul modern cu aparatul său administrativ enorm trebuie să reziste schimbărilor și să se axeze pe noi modalități de guvernare. Paralel, e cazul să invocăm și fenomenul globalizării, în condițiile căruia practic a devenit indispensabilă utilizarea noilor tehnologii informaționale și comunicaționale, inclusiv la nivelul administrației publice centrale și locale. În ultima vreme tot mai mult au fost conștientizate multiplele priorități și avantaje pe care le aduc tehnologiile performante, acestea fiind implementate activ în vederea sporirii eficienței și democratizării administrației publice. Din acest punct de vedere, edificarea societăților informaționale a fost recunoscută drept un obiectiv major al statelor contemporane.

În viziunea cercetătorilor americani (citați de E. Stîrin [295, p. 80]), sarcina edificării societății informaționale în fiecare stat în parte nu este doar o urmare a modei, dar și o condiție obligatorie pentru dezvoltarea sa și sporirea competitivității sale în lume. Tehnologiile informaționale (TI) sînt chemate să servească drept instrumente pentru: desfășurarea eficientă a reformei în administrația publică, organizarea corelației dintre nivelurile puterii, evaluarea performanțelor activității autorităților publice, reducerea cheltuielilor publice, reacționarea oportună la necesitățile societății [210, p. 15].

Pe cale de consecință se poate susține că, în prezent, guvernarea electronică reprezintă un vector principal al reformei administrației publice, a modernizării acesteia [7, p. 114].

Mai mult, strategia de guvernare electronică reprezintă o cerință formulată la nivelul Uniunii Europene pentru toate statele membre (startul căruia a fost dat încă în anul 2000 [303, p. 274]), iar printre obiectivele urmărite la nivel european prin guvernarea electronică se numără: includerea tuturor categoriilor sociale ca beneficiari ai serviciilor de *e-guvernare*, folosirea tehnologiei pentru o guvernare mai oportună și eficace, crearea identității electronice recunoscute de statele membre [182, p. 150].

Ținînd cont de cele menționate, trebuie să recunoaștem că pentru Republica Moldova implementarea *e-guvernării* a devenit o necesitate stringentă pentru a ține pasul procesului de

dezvoltare desfășurat pe întreg mapamondul [156, p. 34]. Mai mult, este o condiție importantă pentru implicarea eficientă a cetățenilor în procesul decizional.

Ideea folosirii active a noilor tehnologii informaționale pentru sporirea eficienței activității guvernelor a apărut pentru prima dată în contextul desfășurării reformelor administrative în baza ideologiei noului management statal, care s-au lansat în statele occidentale (cu precădere anglo-saxone) începând cu anii 1990 (încercări practice, în acest sens, fiind atestate în SUA, în anii 1970 [242, p. 65]). Însuși termenul de *gubernare electronică (e-gubernare)* a apărut însă mai târziu, în anul 1997, la inițiativa Fondului Științific Național din SUA [231, p. 3].

Termenul *e-gubernare* și-a găsit locul în literatura de specialitate legată de problema studierii informatizării administrației publice. Definierea *e-gubernării* este propusă de specialiștii în domeniu nu numai în formulări diferite, dar și prin tratări diverse. Aceasta se explică prin diferența de dezvoltare istorică, economică și specificul guvernării caracteristic diferitor state. De exemplu, în Marea Britanie, unde guvernarea are un aspect privat pronunțat, este specific termenul *e-gubernare*, care are un caracter managerial și pune accentul pe componenta tehnico-informațională în conlucrarea cu cetățenii, văzuți ca clienți, ai căror interese trebuie să fie satisfăcute de către stat [221, p. 50].

În accepțiune engleză (dar și americană), termenului *government* îi aparține mai adecvat sensul de *stat*, fiind posibil deci a vorbi nu despre o *e-gubernare*, dar despre un *e-stat (stat electronic)*.

În acest sens, cercetătorul L.V. Smorgunov notează că termenul *government* semnifică întregul sistem de organe ale puterii publice ce exercită conducerea, accentul fiind pus nu pe un organ concret, dar pe procesul guvernării publice. În varianta americană acest termen cuprinde nu doar puterea executivă (administrația), dar și alte organe ale puterii publice, moment ce determină utilizarea termenului de *stat electronic* [290, p. 21] (*stat virtual* [270, p. 79]).

Dezvoltând conceptul dat, I.G. Androsova precizează că *statul electronic (e-statul)* este sinonimul „statului secolului XXI”, care este în stare să asigure nu doar o dezvoltare socio-economică mai durabilă în condiții de incertitudine și sporirea riscurilor globalizării, revoluției comunicaționale și formarea societății bazate pe cunoaștere, dar și să restabilească încrederea cetățenilor față de instituțiile statului, aflată la moment în liberă cădere, să creeze noi canale de participare politică și să impulsioneze dezvoltarea democrației [239, p. 83].

În documentele internaționale contemporane și, parțial, în hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, termenul *government* se folosește pentru a menționa statul în întregime. Anume în acest sens, susțin specialiștii, termenul trebuie utilizat. Aceasta deoarece se poate vorbi nu numai de Guvern ca principalul organ al puterii executive, dar și de toate cele trei puteri în stat [182, p. 151].

În multe state scandinave este folosit termenul de *e-gubernare democrată*, în care se cristalizează rolul activ al cetățenilor la luarea deciziilor la toate nivelele: local și statal. În statele din

Asia se evidențiază importanța *e-guvernării* pe baza încrederii sociale de care se bucură guvernele din aceste state. Ele sînt considerate competente să soluționeze problemele ce țin de satisfacerea intereselor sociale, inclusiv prin folosirea componentei tehnologico-informaționale a administrației de stat [182, p. 151].

Toate cele menționate ne motivează să precizăm că varietatea interpretărilor date conceptului de *e-guvernare* a condiționat în mod logic manifestarea unui interes teoretic față de trasarea unor demarcații între diferite noțiuni folosite pentru descrierea fenomenului.

O primă delimitare pe care o vom atesta este cea realizată între noțiunea de *e-guvern* („e-government”, „e-правительство”) și *e-guvernare* („e-governance”, „e-правление”). Astfel, *e-guvernul* se consideră că presupune modalitatea în care instituțiile sectorului public folosesc tehnologiile pentru realizarea administrării și extinderea prestării de servicii. La rîndul său, *e-guvernarea* este nu doar o simplă aplicare tehnologică sau fizică a tehnologiilor pentru afacerile publice, dar o modalitate de organizare și realizare a puterii politice și sociale. *E-guvernarea* implică aspecte ce țin de faptul cum cetățenii interacționează cu guvernarea și influențează procesele legislative și publice. *E-guvernarea* este ceea ce motivează atingerea unui asemenea scop printr-un mijloc mult mai eficient, folosindu-se tehnologiile informaționale [226, p. 100-101].

Într-o altă viziune, se trasează o delimitare între noțiunile de *e-guvern*, *e-administrație* și *e-guvernare*. „E-guvernul” se referă la relațiile interorganizaționale ce cuprind coordonarea politică, implementarea deciziilor politice și prestarea serviciilor publice. „E-administrația” se referă la relațiile intraorganizaționale și cuprinde dezvoltarea politicii, activitatea organizațională și managementul cunoașterii. „E-guvernarea” caracterizează relațiile dintre cetățeni, structurile guvernării, opinia publică și persoanele oficiale alese. Elementele componente de bază ale acesteia sînt procesul democratic, guvernarea deschisă și mecanismul transparent de luare a deciziilor [211, p. 54].

În încercarea de a întregi tabloul conceptual schițat, vom preciza, revenind la noțiunea de *stat virtual*, că acesta cuprinde atât *e-guvernul*, care asigură baza instituțională a elaborării și realizării politicii informaționale, cît și *e-guvernarea*, care vizează gestionarea informației de către sistemul administrativ în spațiul virtual [270, p. 81].

Totodată, trebuie să notăm că în majoritatea cazurilor toate cele trei noțiuni sînt utilizate ca fiind sinonime, mai bine zis, este utilizat doar un singur termen cu o semantică integrativă.

În continuare, pentru a reliefa unele particularități ale „guvernării electronice”, considerăm necesar a trasa o paralelă între aceasta și „guvernarea tradițională”, orientîndu-ne de cîteva criterii. În acest sens, americanul Ch. Brodhag notează că tradițional, procesele de luare a deciziilor se bazau pe control și executarea ordinilor, în timp ce în prezent principalii parametri au devenit acordul și înțelegerea. Conducerea tradițională acorda o mare atenție dreptului și regulamentelor, iar guvernarea

contemporană se axează în special pe norme permissive, pe recomandări colective, pe acorduri morale. Puterea tradițională era exercitată de guverne, de aparatul birocratic și parlamente; guvernarea actuală în condițiile societății bazate pe rețea tot mai mult include în puterea publică asemenea forme precum comisiile, forumurile, diferite grupuri organizate democratic. Dacă anterior informația ce ținea de procesul guvernării era secretizată și centralizată, în prezent ea a devenit deschisă și publică, iar procesele informaționale tot mai mult implică forumuri desfășurate pe rețelele de socializare etc. [214, p. 320].

Așadar, din câte se poate observa, *e-guvernarea* ca fenomen se impune cu trăsături și particularități distincte, a căror avantaje practic sînt general recunoscute și acceptate. După cum susține A.I. Golovanov, la baza ideii de *e-guvernare* stă imaginea statului ca entitate chemată să satisfacă eficient necesitățile vitale ale societății. Internetul, în acest sens, permite sporirea radicală a eficienței aparatului statal atît în ceea ce privește celeritatea satisfacerii cerințelor cetățenilor, cît și costul tranzacțiilor realizate [246, p. 33].

Cu toate că în fiecare stat *e-guvernarea* are anumite caracteristici proprii, totuși cercetătorii conturează unele elemente comune ale acesteia, precum [220, p. 713-729]: - o activitate mai eficientă a organelor administrației publice; - prestarea de servicii sociale; - modernizarea procesului democratic pe baza utilizării unor tehnologii informaționale noi.

În context, prezintă importanță și încercările de a formula o definiție a *e-guvernării*. Sub aspectul esenței sale, susține T. Gherman, *e-guvernarea* reprezintă utilizarea tehnologiilor informaționale și a telecomunicațiilor și, îndeosebi, a internetului în toate domeniile guvernării statului, care furnizează servicii publice către utilizatori, între care cei mai importanți sînt cetățenii și asociațiile acestora, cu scopul general de a îmbunătăți serviciile și a le reduce costurile, atît pentru utilizatori, cît și pentru furnizorii de servicii [66, p. 98].

Cercetătorul R.A. Baltaru apreciază *e-guvernarea* ca fiind un proces de digitalizare a sectorului public, al cărui scop este facilitarea interacțiunii instituțiilor publice cu cetățenii prin intermediul aplicațiilor bazate pe tehnologia informației [7, p. 114].

Potrivit lui D. Vasilache, *e-guvernarea* reprezintă „oferirea de către stat, pe baza banilor publici, către beneficiari a unora dintre serviciile sale publice și sub formă electronică, adică prin folosirea tehnologiei informației și comunicațiilor și, în special, a internetului” [205, p. 44]. Sub acest aspect, guvernarea electronică presupune un program de promovare a transparenței și eficienței, de îmbunătățire a interacțiunii cu administrația publică și reducerea corupției” [23].

Într-o formulare simplistă, guvernarea electronică mai este definită ca „interacțiunea Guvernului, Parlamentului și a altor instituții publice cu cetățenii prin intermediul mijloacelor electronice”, iar printre beneficiile acesteia se numără „informarea asupra proiectelor de lege aflate în

discuție și emiterea de păreri de către cetățeni, plata taxelor de către contribuabili, completarea unor plângeri și petiții on-line”, toate acestea reprezentând „mijloace eficiente puse la dispoziție de către stat pentru exercitarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor” [51, p. 1]. Respectiv, guvernarea electronică este văzută ca o componentă de bază a societății informaționale [249, p. 226], contribuind substanțial la consolidarea democrației și a instituțiilor statului de drept [66, p. 101].

Potrivit unei alte viziuni, „guvernarea electronică reprezintă procesul de reinvenție a sectorului public prin digitalizare și noi tehnici de management al informației, proces al cărui scop final este creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și eficientizarea aparatului administrativ.” Această definiție reunește 3 trăsături de bază ale guvernării electronice: - folosirea noilor tehnologii electronice în comunicare (e-mail, chat, site-uri Internet etc.) sau *paradigma tehnică*; - aplicarea unor noi metode de management al informației sau *paradigma managerială*; - creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și creșterea eficienței aparatului administrativ sau *paradigma funcțională* [2, p. 15].

În același context, cercetătoarea F.R. Djantueva consideră că „guvernarea electronică” presupune folosirea tehnologiilor informaționale și comunicaționale pentru transformarea guvernului cu scopul de a-l face mai accesibil pentru cetățeni, mai eficient și mai controlabil. Din această definiție, subliniază autoarea, nu trebuie să înțelegem că trecerea spre „guvernul electronic” înseamnă mărirea numărului de computere în birourile funcționarilor. Mai curînd aceasta se referă la relațiile dintre funcționarii publici și cetățeni. „Guvernul electronic” cuprinde în sine [249, p. 227]:

- asigurarea accesului liber la informații (legi, proiecte de legi alte acte normative, date economice sau științifice) prin Internet;
- asigurarea participării civice în activitatea statului prin crearea posibilităților unei interacțiuni mai comode cu funcționarii prin căile electronice;
- sporirea nivelului de control asupra guvernului prin asigurarea transparenței activității sale, fapt ce reduce considerabil corupția;
- susținerea în atingerea scopurilor dezvoltării prin reducerea timpului și a cheltuielilor de resurse din partea reprezentanților mediului de afaceri în interacțiunea cu autoritățile publice, precum și asigurarea comunităților rurale cu infrastructura informațională.

Așadar, „guvernul electronic” dispune un potențial enorm de implicare a cetățenilor în actul guvernării prin asigurarea interacțiunii lor cu politicienii pe parcursul întregului ciclu de elaborare a politicii de stat și la toate nivelele puterii.

În Republica Moldova, *e-guvernarea* a fost definită pentru prima dată în *Strategia Națională de edificare a societății informaționale - “Moldova electronică”* [86] (act ulterior abrogat [85]),

potrivit căreia „governarea electronică (e-governarea) presupune activitățile de guvernare realizate în baza utilizării tehnologiilor informaționale și de comunicații”.

Potrivit *Concepției guvernării electronice* [83], e-governarea face parte din componentele de bază ale societății informaționale și constituie un sistem complex de asigurare informațională a guvernării prin aplicarea tehnologiilor informaționale și de comunicații. Guvernarea electronică reprezintă modalitatea de aplicare și utilizare a tehnologiilor informaționale și de comunicații, în scopul asigurării accesului la informație și prestării serviciilor publice în regim interactiv.

Obiectivul general al guvernării electronice îl constituie: asigurarea accesului la informația oficială, prestarea serviciilor prin intermediul mijloacelor electronice pentru cetățeni și mediul de afaceri, îmbunătățirea calității serviciilor publice, sporirea gradului de participare a cetățenilor în procesul de guvernare, eficientizarea activității administrației publice, consolidarea democrației și a instituțiilor statului de drept.

În calitate de obiective specifice recunoscute guvernării electronice, Concepția stabilește [83]: asigurarea transparenței activității autorităților administrației publice; crearea și implementarea sistemelor și aplicațiilor informatice, menite să susțină procesele de reformă și dezvoltare politică, socială și economică din țară; dezvoltarea infrastructurii informaționale de stat; creșterea nivelului de pregătire a angajaților publici în domeniul tehnologiilor informaționale; dezvoltarea cadrului juridic privind guvernarea și democrația electronică.

Realizarea obiectivului general și a obiectivelor specifice de implementare a guvernării electronice se bazează, potrivit Concepției, pe următoarele principii-cheie [83]:

- *transparență și parteneriat* – desfășurarea tuturor activităților în mod transparent, fiind discutate în mod public, cu luarea în considerare a ideilor și propunerilor tuturor părților implicate;
- *accesibilitate a informației* – respectarea dreptului fundamental al cetățeanului de a avea acces la informațiile oficiale;
- *orientare socială* – realizarea măsurilor principale în cadrul implementării guvernării electronice, cu luarea în considerare a intereselor cetățenilor;
- *armonizarea cadrului juridic cu reglementările și standardele internaționale*;
- *protecție și securitate* – respectarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor în procesul de creare, stocare, prelucrare și transmitere a informației, inclusiv protecția datelor personale, prin metode și mecanisme de asigurare a securității informaționale;
- *prioritatea aspectelor politice, economice și sociale asupra celor tehnice și tehnologice*;
- *principiul "primei persoane"* – obligativitatea factorilor de decizie din cadrul ministerelor, altor autorități administrative centrale și autorităților administrației publice locale, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat de a participa activ în procesul de implementare a e-governării.

Din cîte se poate observa, guvernarea electronică oferă un instrument nou de administrare în organele publice. Ea transformă atât relațiile dintre cetățeni și structurile administrației publice, cât și relațiile din interiorul administrației, ceea ce presupune informatizarea tuturor proceselor ce au loc în cadrul organelor de stat, precum și a relațiilor intersectoriale [156, p. 37].

Pornind de la obiectivele guvernării electronice, atât cadrul juridic, cât și doctrina atestă existența cîtorva categorii de actori – destinatari ai serviciilor publice și anume: cetățenii, mediul de afaceri (business) și Guvernul (autoritățile administrației publice), deci există patru tipuri de interacțiuni, părți componente ale *e-guvernării* [201, p. 549; 7, p. 116; 250, p. 317-318]:

- guvern–guvern (G2G, Government-to-Government), relații între diferite organe de stat și niveluri ale administrației publice,
- guvern–angajați guvernamentali (G2E, Government-to-Employee), relații în interiorul autorităților de stat între funcționari,
- guvern–cetățeni (G2C, Government-to-Citizens), relații între autoritățile publice și cetățeni,
- guvern–companii (G2B, Government-to-Business), relații între stat și companiile private.

Printr-o analiză sumară, relațiile de tipul guvern–guvern (G2G) pot fi definite ca fiind acele legături stabilite între mai multe instituții publice în vederea rezolvării unor probleme de interes general și care suscită generarea unor soluții complexe; relațiile de tipul guvern–angajați guvernamentali (G2E) presupun un management on-line între guvern și angajați prin intermediul mijloacelor electronice; relațiile guvern–cetățeni (G2C) au ca obiectiv principal apropierea instituțiilor publice de cetățeni prin comunicare și schimb de informații din ambele părți cu ajutorul internetului; relația guvern–companii (G2B) își găsește aplicabilitatea în sfera achizițiilor și licitațiilor publice, contribuind la creșterea transparenței și micșorarea costurilor [51, p. 1-2].

Întrucît în cadrul acestui demers ne interesează relațiile de tipul guvern–cetățeni (G2C), în continuare precizăm că *guvernarea electronică* este, prin esența sa, o formă a democrației, o formă de respect a statului față de cetățeanul pe care îl reprezintă, dar și o necesitate socială și economică prin efectele benefice pe care le aduce, direct și indirect, la nivelul întregii societăți [66, p. 98].

În esența sa, *e-guvernarea* este chemată să asigure trecerea de la guvernarea birocratică cu o ierarhie strictă, reguli obligatorii și proceduri standardizate spre „guvernarea prin rețea”, bazată pe legături orizontale între structurile statului și instituțiile societății civile, fragmentarea centrelor de luare a deciziilor și elaborarea unei poziții comune bazată pe coordonare și consens. Cu alte cuvinte, *e-guvernarea* este înțeleasă ca modalitate de depășire a distanței dintre stat și cetățean și de trecere spre democrația veritabilă. Ea se înscrie în tradiția democratică occidentală – „guvernarea creată de popor, din popor și pentru popor”. Dacă „societatea informațională” este societatea lipsită de neajunsurile proprii sistemelor sociale existente, susțin specialiștii, atunci „guvernul electronic” este

guvernul lipsit de restrîngerile sociale, care marchează guvernarea democratică din momentul apariției sale [250, p. 320].

În viziunea lui R.A. Baltaru, *e-guvernarea* reprezintă un element esențial al reformei administrației publice, al modernizării acesteia, fiind esențială pentru simplificarea procedurilor birocratice și a metodologiilor de lucru, pentru îmbunătățirea accesului la informații și a calității serviciilor publice la nivelul administrației publice, pentru reducerea cheltuielilor publice, pentru combaterea corupției sau pentru întărirea capacității administrative a instituțiilor publice [7, p. 126].

E-guvernarea reprezintă o modalitate de facilitare a accesului la informații a gupurilor de influență, consolidînd pluralismul, concomitent reducînd cheltuielile și sporirea eficienței activității sectorului guvernamental [232, p. 4-5]. În condițiile în care concurența dintre grupurile elitei și instituțiile societății civile este slabă și supusă statului, *e-guvernarea* contribuie la democratizare, conferind actului de guvernare transparență și contribuind la trecerea acestuia în starea normală – competitivă [250, p. 320].

Cercetătorul Ș.G. Burcea notează, în același context, că utilizarea tehnologiilor informaționale moderne asigură, fără îndoială, progrese notabile către o democrație reală în contextul guvernării electronice și către implicarea cetățenilor în rezolvarea problemelor ce-i vizează. Se deschide astfel calea implicării depline a cetățenilor în viața publică a comunității, nu doar în momentul desfășurării alegerilor electorale, ci și în perioada următoare [19, p. 42].

Susținînd necesitatea guvernării electronice și a dezvoltării acesteia, autorul citat precizează că într-o democrație reală guvernarea electronică trebuie să asigure timpul și spațiul necesar cetățenilor pentru a se pronunța în privința deliberărilor, discuțiilor publice, declarațiilor, luărilor de poziție ale reprezentanților autorităților publice. Numai în acest fel autoritățile vor adopta în final decizia optimă, satisfăcînd interesul public general și specific, indiferent de constrîngerile existente. În viziunea sa, există mai multe moduri și metode prin care, utilizînd inteligent tehnologii informatice și de comunicație, cetățenii pot fi atrași, consultați și implicați în viața publică a comunității. Printre acestea, enumerăm [19, p. 43]:

– *furnizarea de informații*: a informa permanent cetățenii constituie întotdeauna primul pas către implementarea unei democrații electronice viabile.

– *e-petitions*: autoritățile încearcă să influențeze stabilirea agendei politicilor publice folosindu-se de tradiționala metodă a colectării semnăturilor. În statele dezvoltate, din ce în ce mai multe municipalități, dar și organizații private, oferă posibilitatea realizării on-line a acestui deziderat.

– *forumuri de discuție*: acestea sînt de un real folos în situații ca stabilirea agendei publice sau în cadrul fazelor incipiente ale ciclului politicilor publice.

– *e-consultation*: contribuie la întărirea colaborării dintre cetățeni, oameni politici și reprezentanți ai autorităților, utilizând tehnologii informaționale și de comunicare. Rezultatele consultărilor pot sta la baza deciziilor ulterioare.

– *e-involvement*: se folosește de facilitățile și avantajele pe care le oferă tehnologiile informaționale și de comunicare pentru a extinde numărul participanților la implementarea politicilor și deciziilor publice, incluzând noi grupuri de interese, echipe de specialiști, partide politice, societatea civilă etc.

– *corespondența e-mail și newsletter-urile* care se utilizează în majoritatea cazurilor în primele faze ale ciclului politicilor publice. Un newsletter transmis prin e-mail poate avea o contribuție semnificativă la informarea în timp real a cetățenilor.

În condițiile în care avantajul substanțial al *e-guvernării* relativ este de necontestat (în doctrină fiind lansate anumite critici în acest sens), totuși trebuie să precizăm că dezvoltarea acestui „fenomen” implică și unele exigențe.

Cercetătorii susțin în acest sens că pentru un guvernant sau un legislator cel mai important lucru de știut este că internetul poate face procesul de guvernare mai apropiat de oameni și mai eficient. Internetul, mai mult decât orice altă modalitate de comunicare, ar putea aduce cu sine un enorm ajutor în direcția creșterii suportului popular pentru instituțiile de stat, singura condiție fiind punerea a cât mai multă informație on-line (rapoarte, ordini de zi, luări de cuvânt, analize ale experților în anumite probleme, proiecte de lege, studii, statistici, bugete de funcționare etc.). Accesul liber la informația ce ține de actul guvernării este de natură să sporească încrederea cetățenilor în guvernare, iar acesta s-ar bucura de mai mult sprijin din partea societății civile [2, p. 21]. Prin urmare, comunicarea prin internet poate face ca relația dintre cetățeni și guvern să fie mai strânsă oferind avantaje ambilor participanți: guvernului – mai mult sprijin și mai multă încredere și cetățeanului – mai multă înțelegere și rezolvarea mai eficientă a problemelor sale [2, p. 6].

Pe de altă parte, se impune a fi necesară și atragerea cetățenilor spre utilizarea serviciilor electronice, fapt pentru care autoritățile publice trebuie să accentueze importanța progresului, a inovării și cercetării, să susțină *e-participarea* și *e-democrația* prin creșterea opțiunilor pentru participarea cetățenilor în procesele de luare a deciziilor. În mod special, autoritățile trebuie să desfășoare o campanie de informare și educare în masă a cetățenilor privind *e-guvernarea* și serviciile oferite prin intermediul mijloacelor electronice.

Un element important necesar guvernării electronice este cultura atât din partea cetățenilor, cât și din partea oficialităților care trebuie să perceapă pe cetățean drept client. Pentru aceasta este necesară schimbarea mentalității funcționarilor publici, ceea ce nu poate fi realizat peste noapte. Din punctul nostru de vedere, anume acest obiectiv este cel mai dificil de realizat în cadrul procesului de

implementare a guvernării electronice (fiind nevoie chiar de o perioadă îndelungată de timp – o generație [182, p. 153]), dar fără de care este imposibilă atingerea obiectivelor prestabilite [156, p. 39].

Prin urmare, în vederea dezvoltării serviciilor oferite prin intermediul guvernării electronice, autoritățile trebuie să parcurgă o serie de etape precum: informatizarea și tehnologizarea instituțiilor publice, în paralel cu extinderea infrastructurii informaționale naționale, instituirea obligativității utilizării mijloacelor electronice de către toate instituțiile publice în raport cu cetățenii, concomitent cu informarea și educarea beneficiarilor și, nu în ultimul rând, instituirea obligativității utilizării mijloacelor electronice de către toți cetățenii în raporturile acestora cu administrația publică [7, p. 127].

Din perspectiva celor menționate, se poate susține că guvernarea electronică este un proces de reformare a sectorului public prin noi tehnici de management al informației, creat cu scopul de a spori gradul de participare politică a cetățenilor, de a eficientiza activitatea aparatului administrativ și activitatea statului în întregime. Scopul utilizării acestei metode este accesul cetățenilor la informația publică, participarea societății civile la procesul decizional, asigurarea transparenței actelor administrative și comunicarea operativă cu cetățenii [182, p. 153].

Cu toate acestea, nu trebuie ignorat faptul că, în esența sa, guvernarea electronică nu este o categorie aparte a guvernării. Natura și principiile administrării nu sînt afectate prin implicarea internetului în procesul de guvernare. E-guvernarea presupune doar schimbarea accentului în metoda de realizare a guvernării [156, p. 39].

În acest context, considerăm necesar a ne referi succint la o altă categorie, strîns legată de e-guvernarea, cum este *e-democrația*, sau *democrația electronică* (care, după cum vom vedea, pare a fi anterioară e-guvernării).

Bazele teoretice ale conceptului *democrație electronică* au fost puse de un șir de cercetători. Bunăoară, Y. Masuda a propus ideea formării democrației participării în baza tehnologiilor informaționale. În viziunea sa, producerea în masă a informațiilor și a cunoștințelor sporește rolul regulativ al activității oamenilor, în cadrul cărora se stabilesc și se controlează relațiile sociale necesare pentru dezvoltarea societății. În același timp, sporește semnificația activității comunicative, ca și a conducerii sociale. În viziunea sa, dacă în societatea industrială forma progresivă de guvernare era considerată democrația reprezentativă, atunci în societatea informațională – democrația participării. Respectiv, cercetătorul a identificat principiile fundamentale ale acesteia: asigurarea sinergiei (participarea benevolă a cetățenilor la soluționarea diferitor probleme) și ajutorul reciproc (predispunerea lor de a ceda din interesele sale), ca temelii ale elaborării deciziilor politice, și accesibilitatea informației publicului larg. Profiturile și venturile obținute trebuie repartizate între toate persoanele; soluționarea problemelor trebuie căutată prin intermediul convingerilor și atingerii

consensului comun, reflectat prin acțiunile comune și colaborare. Astfel, se poate dezvolta societatea civilă [230, p. 95].

Potrivit lui E. Stîrin, prin termenul *democrația electronică* (e-democracy), este desemnat procesul implicării cetățenilor în activitatea autorităților statului de toate nivelele cu scopul de a îmbunătăți calitatea deciziilor luate, precum și pentru rezolvarea problemelor complicate, pentru care sînt insuficiente resursele interne ale puterii [295, p. 82].

Cercetătoarea F.R. Djantueva consideră că democrația electronică și guvernarea electronică cuprind în sine două elemente componente [249, p. 226-227]:

- în primul rînd, posibilitatea fiecărui membru al societății (cetățean al statului, locuitor al unității administrativ-teritoriale) de a obține ușor orice informație ce ține de viața și interesele sale cu ajutorul serviciilor electronice (prin intermediul Internetului);

- în al doilea rînd, democrația electronică presupune posibilitatea participării la luarea celor mai importante decizii cu ajutorul mijloacelor interactive de rețea. Altfel spus, mijloacele contemporane de interacțiune în rețea a persoanelor fac posibilă organizarea discuțiilor comune asupra problemelor și luarea deciziilor prin metoda votării a unui număr mare de persoane, poate chiar a majorității membrilor societății.

La rîndul său, D. Garson (citat de E. Stîrin [295, p. 82-83]) evidențiază șase elemente componente în activitatea statului, care presupun termenul *democrație electronică* [219]:

1. *Participarea electronică (e-participation)* – presupune elaborarea și adoptarea deciziilor de către structurile statului împreună cu cetățenii. Internetul devine astfel spațiul ce mobilizează și concentrează potențialul intelectual al cetățenilor pentru a participa la concretizarea și formularea noilor decizii.

2. *Civismul electronic (e-civics)* – presupune ridicarea nivelului de informare a cetățenilor referitor la evenimentele, proiectele-cheie ale autorităților publice. Altfel spus, se presupune asigurarea accesului egal al cetățenilor la resursele informaționale ale statului.

3. *Legiferarea electronică (e-legislating)* – presupune participarea cetățenilor la procesul de dezbateră asupra modificării legislației și elaborarea proiectelor de legi, de acte normative pentru aprobarea lor ulterioară de către puterea legislativă.

4. *Votarea electronică (e-voting)* – presupune crearea mecanismelor transparente și protejate de realizare a dreptului cetățenilor de a alege. În esență, „votarea electronică” permite economisirea mijloacelor cheltuite pentru campaniile electorale, oferă garanții contra falsificărilor și facilitează participarea cetățenilor la scrutinul electoral, permite contracararea absenteismului electoral [232, p. 6].

5. *Campania electronică (e-campaign)* – presupune organizarea în Internet a unui complex de măsuri, orientate spre promovarea unei oarecare idei, scop sau eveniment politic.

6. *Activismul electronic (e-activism)* – se deosebește de campania electronică prin aceea că nu urmărește scopuri politice, dar mai curînd mobilizează cu ajutorul rețelelor sociale cetățenii la participare în diferite activități de binefacere, măsuri sociale (ce țin de ecologie, cultură, alte sfere în care activează și structurile statului) [219].

Mediul de acțiune al democrației electronice sînt rețelele politice, în componența cărora intră autoritățile publice, organizațiile comerciale și obștești, cetățenii și alți subiecți, a căror interacțiune este orientată spre: armonizarea dezvoltării societății, luarea în considerație a scopurilor și intereselor reciproce, participarea comună în procesul de luare a deciziilor politice și realizarea funcțiilor și serviciilor statului. În baza celor expuse, E. Stîrin denumește procesul virtualizării interacțiunii politice societății civile cu statul, prin intermediul Internetului, *democrație electronică* [295, p. 83].

În opinia lui A.V. Antiroikko (citată de E. Stîrin [295, p. 83]), concepția democrației electronice derivă din concepția guvernării de stat (*governance*), care s-a transformat sub influența tehnologiilor informaționale în *electronic governance (e-governance)*, care presupune formarea, în baza Internetului, a unor comunități de rețea sau parteneriate între cetățeni, structuri comerciale și de stat, orientate spre elaborarea deciziilor pe baza principiului consensului [208, p. 38].

Din alt punct de vedere, democrația electronică este privită ca o posibilitate pentru cetățeni de a fi informați despre deciziile liderului, care a obținut acest drept în condițiile democrației reprezentative. Democrația electronică este platforma din spațiul virtual destinată exprimării opiniei publice, de care trebuie să țină cont liderii de la toate nivelele puterii. În cel mai larg context, democrația electronică este un mijloc care, în baza folosirii largi a tehnologiilor informaționale, face posibilă transformarea și consolidarea societății civile și asigurarea controlului social asupra deciziilor politice ale guvernării [216].

Este important de accentuat că democrația electronică este posibilă doar în condițiile societății informaționale, deoarece anume ea ridică la rangul de priorități astfel de valori sociale precum: justiția, implicarea cetățenilor în viața socială, drepturile omului, transparența, egalitatea și participarea în activitatea statului. La rîndul său, tehnologiile informaționale sporesc efectul unei administrări de calitate prin consolidarea parteneriatelor între stat, mediul de afaceri și societatea civilă [287, p. 40].

Un sistem dezvoltat de informare a cetățenilor indubitabil contribuie la sporirea încrederii sociale, atît de necesară pentru funcționarea eficientă a puterii. Pentru formarea unei legături reciproce stabile este important că Internetul oferă posibilitatea unei interacțiuni. Astfel, nu doar cetățenii obțin informația completă despre activitatea guvernului, dar și guvernul are o sursă suplimentară de informație oferită benevol de către cetățeni, fapt ce conduce la consolidarea unei asemenea forme a capitalului social precum sînt „resursele morale” – adică resurse al căror volum nu

numai că nu se epuizează, dar permanent se completează, epuizarea survenind doar în cazul neutilizării lor. Cu cât mai mult cetățenii și puterea se cunosc unii cu alții, cu atât mai înalt este nivelul încrederii reciproce [249, p. 229]. Prin urmare, ridicarea nivelului participării cetățenilor contribuie la consolidarea încrederii sociale față de guvern.

În context merită enunțat faptul că în societatea noastră, democrația electronică se impune treptat sub o altă denumire – *guvernarea deschisă*. În esență, guvernarea deschisă reprezintă o redefinire a relației dintre guvern și cetățeni și include mai multe concepte complementare precum: transparența decizională, accesul la informații și deschiderea datelor, participare și colaborare, inclusiv cu ajutorul tehnologiilor informaționale, care, aplicate concertat, au menirea de a asigura un grad mai mare de responsabilizare a instituțiilor guvernamentale, o utilizare mai eficientă a resurselor publice și pentru cetățeni, o calitate bună a actului guvernării [52, p. 6].

Dezvoltarea guvernării deschise în Republica Moldova desemnează procesul de realizare a angajamentelor statului asumate în cadrul *Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă* (PGD), care este o inițiativă globală de creștere a calității guvernelor prin îmbunătățirea actului de guvernare, sporirea transparenței instituțiilor publice și responsabilizarea acestora, oferirea instrumentelor IT necesare pentru abilitarea cetățenilor și îmbunătățirea interacțiunii dintre guverne și societatea civilă. Această inițiativă a fost lansată oficial în luna septembrie 2011, în cadrul Adunării Generale a ONU, de către cele opt state fondatoare (Brazilia, Indonezia, Mexic, Norvegia, Filipine, Africa de Sud, Marea Britanie, SUA) [235]. La 17 aprilie 2012, Republica Moldova s-a alăturat acestui efort global de îmbunătățire a guvernării, semnând Declarația de principii privind Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă [233].

Pentru aderarea la PGD, Republica Moldova a elaborat *Planul de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012 – 2013* [87], a cărui implementare a fost pusă în responsabilitatea mai multor autorități ale administrației publice centrale, inclusiv Cancelaria de Stat și Centrul de Guvernare Electronică. În același timp, prin Hotărârea de Guvern respectivă s-a recomandat Consiliului Național pentru Participare să instituie un grup de lucru sectorial în scopul monitorizării implementării Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă (PAGD).

Planul propune trei obiective majore: 1) consolidarea integrității publice prin asigurarea unui proces decizional participativ/implicarea cetățenilor și creșterea transparenței în procesul de guvernare; 2) gestionarea eficientă a resurselor publice prin sporirea transparenței cheltuielilor publice; 3) îmbunătățirea calității prestării serviciilor publice.

Evaluarea implementării Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă (2012–2013) denotă că obiectivele acestuia au fost realizate în felul următor: obiectivul unu a fost realizat în proporție de circa 47,17%; cel de-al doilea obiectiv a fost atins în măsură de circa 70,19%; cel de-al treilea

obiectiv a fost atins în măsură de 40% [173]. Prin urmare, putem conchide că autoritățile publice mai trebuie să depună efort și să manifeste responsabilitate în vederea realizării angajamentelor Republicii Moldova în materie de guvernare deschisă.

În pofida eforturilor de deschidere depuse în ultimii ani de autorități și societatea civilă, în multe domenii deschiderea autorităților rămîne a fi limitată și accesul la informațiile de interes public dificil, ceea ce face ca instituțiile publice să rămîna și mai departe marcate de un deficit de responsabilitate în fața cetățenilor. Această situație e confirmată și de sondajele de opinie care arată scăderea încrederii populației în instituțiile publice [10]. Cauzele deseori constau în nerespectarea termenelor de implementare a acțiunilor stabilite și implementarea defectuoasă a acestora [52, p. 5].

Concomitent cu gradul de realizare a obiectivelor guvernării deschise, considerăm că merită atenție și conținutul unor acțiuni concrete preconizate spre realizare. Iată cîteva din ele: - consolidarea capacităților de executare a reglementării privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet și a reglementării cu privire la acțiunile de implementare a *Legii privind transparența în procesul decizional*, prin publicarea în termene utile și format corespunzător a informațiilor publice relevante cu privire la activitatea instituțiilor; - publicarea și actualizarea cu regularitate a informației relevante cu privire la asigurarea procesului decizional participativ în rubrica „Transparență decizională” pe paginile web ale autorităților administrației publice centrale; stimularea și eficientizarea procesului de consultări publice, prin obligarea autorităților administrației publice centrale de a posta pe platforma on-line www.particip.gov.md documentele de politici, proiectele de acte normative, informația cu privire la perioada și formatul consultărilor publice, precum și funcționarii publici responsabili etc.; elaborarea și lansarea portalului www.petitii.gov.md în cadrul căruia să fie posibilă remiterea petițiilor în format electronic către autoritățile publice, cu posibilitatea ca petiționarii să poată vizualiza: itinerarul, etapa procesului de examinare/ eventual soluționare, funcționarii publici responsabili de examinarea petițiilor, soluționarea lor etc.

În contextul asigurării transparenței decizionale în procesul de guvernare la nivel local, planul prevede: - elaborarea Regulamentului privind utilizarea portalului de acces unic www.actelocale.md în comunicarea și interacțiunea cu structurile Cancelariei de Stat și implicarea autorităților administrației publice locale în acest proces; - asigurarea publicării, în termen rezonabil, a actelor aprobate de către autoritățile administrației publice locale pe www.actelocale.md.

La o analiză comparativă a acestor acțiuni planificate putem constata un vădit decalaj între ceea ce se propune autorităților centrale și, respectiv, ce se propune pentru nivelul autorităților locale. În viziunea noastră, doar plasarea tuturor actelor locale pe un portal de acces unic este insuficient pentru

dezvoltarea democrației participative. Cetățenii nu au nevoie doar de informația referitoare la actele locale adoptate/emise. În viziunea noastră, posibilitățile oferite la nivel central trebuie să fie extrapolate și la nivel local, pentru ca și autoritățile locale să fie obligate să facă accesibile informațiile ce țin de întreaga lor activitate. În acest scop, este indispensabilă o strategie a Guvernului de a asigura toate autoritățile administrației publice locale cu posibilitățile și mijloacele necesare pentru realizarea guvernării deschise (începînd cu asigurarea tuturor autorităților cu pagini Web oficiale și actualizarea acestora permanentă). Prin urmare, numai astfel pot fi obținute o transparență veritabilă decizională la nivel local (din care să nu lipsească și mecanismul petițiilor online) și un proces decizional constructiv.

Din cele expuse în secțiunea de față devine evident că *e-guvernarea* conține un potențial enorm, fiind în stare să schimbe guvernarea statului implementînd debirocratizarea, transparența și includerea tuturor categoriilor sociale ca beneficiari ai serviciilor etc. Astfel este indubitabil că guvernele trebuie să pună pe ordinea de zi reforma *e-guvernare* și *guvernarea deschisă*. Însă această reformă, după cum susțin specialiștii, *nu trebuie absolutizată*. În ceea ce privește mai ales statele slab dezvoltate, acestea trebuie să evolueze treptat în realizarea strategiei guvernării electronice. Este evident că nimeni nu poate neglija importanța guvernării electronice, dar trebuie de acceptat că procesul implementării acesteia este complicat. Avantajele sînt evidente, dar trebuie conștientizat și riscul pe are îl implică [182, p. 153-154], impunînd astfel și o viligență sporită din partea factorilor de decizie.

4.3. Concluzii la capitolul 4

Studierea procesului decizional și a particularităților realizării acestuia ne-a permis să conchidem următoarele:

Eficiența deciziei depinde de o serie de factori printre care formele de participare la elabotarea ei: participarea politică (colaborarea dintre autorități), socială (colaborarea dintre autorități și cetățeni) și tehnică (implicarea specialiștilor) și organizarea și desfășurarea judicioasă a însuși procesului decizional.

Deciziile autorităților sînt susținute, de cele mai multe ori, doar atunci cînd ele corespund intereselor și așteptărilor cetățenilor sau anumitor grupuri sociale. Un asemenea rezultat, desigur, poate fi atins în condițiile în care cetățenii sînt implicați direct sau indirect în procesul decizional (fapt posibil la orice etapă a procesului, de la inițiere pînă la executare, cu unele excepții la faza adoptării). Important e ca acest moment să fie bine organizat (inclusiv reglementat juridic), desfășurat cu o responsabilitate asumată conștient atît de administrație, cît și de cetățeni, care astfel trebuie să dea dovadă de un nivel înalt de cultură politică și juridică.

Ca rezultat al abordării e-guvernării drept oportunitate pentru implicarea cetățeanului în procesul decizional, conchidem următoarele:

În prezent, oportunitățile pe care le oferă *e-guvernarea* pentru dezvoltarea democrației participative în Republica Moldova practic sînt inestimabile.

Este important de conștientizat că, în esența sa, *e-guvernarea* nu este decît un instrument, o metodă de guvernare, bazată pe noile tehnologii informaționale, a căror implementare în cea mai mare parte depinde de resursele financiare alocate de către stat. Realizarea unor obiective concrete cu ajutorul acestei metode de guvernare, cum ar fi, de exemplu, guvernarea democratică a societății, este o altă întrebare, pentru care doar resursele financiare sau tehnologiile informaționale nu sînt suficiente. Rolul determinant în acest caz revine voinței politice a guvernanților, care, profitînd de avantajele *e-guvernării*, ar putea crea cele mai bune condiții pentru *e-democrație* în cadrul statului și al societății.

În același timp, *e-democrația* poate fi realizată nu de tehnologiile informaționale, care doar creează condiții pentru concurența ideilor, concepțiilor și simplificarea rolului cetățeanului, dar de persoanele cu un nivel înalt de cultură, care reprezintă diverse grupuri sociale, care judecă rațional, capabili de a se autoorganiza și de a acționa în comun pentru realizarea unor interese comune. Evident, din acest punct de vedere, *democrația electronică* depinde în totalitate de nivelul de cultură politică, civică și juridică a populației, în general, și a cetățenilor, în parte, de intensitatea activismului civic în realizarea poziției civice a cetățenilor.

5. IMPLICAREA CETĂȚEANULUI ÎN PROCESUL DECIZIONAL AL AUTORITĂȚILOR REPREZENTATIVE

5.1. Implicarea cetățeanului în procesul decizional al legislativului

Preliminarii. După cum constatașerăm ceva mai sus, procesul decizional este propriu tuturor autorităților statului, doar că la fiecare acesta dispune de particularități distincte în funcție de specificul autorității și modul de exercitare a competențelor legale. Respectiv și Parlamentului îi este propriu un veritabil și distinct proces decizional (pe care îl vom identifica în prezentul studiu cu procesul legislativ), prin intermediul căruia acesta își realizează, în special, competențele sale legislative.

Am selectat această autoritate publică pentru investigația noastră, deoarece Parlamentul este instituția centrală a democrației, ce întruchipează voința poporului și reprezintă societatea în toată diversitatea sa, fapt ce presupune că trebuie să fie un model al transparenței [25, p. 114], deschisă spre comunicare, spre dialog și receptivitate cu societatea civilă [60, p. 16-17]. Totuși, conform sondajelor de opinie, încrederea în autoritatea dată este la un nivel destul de jos, formînd aproximativ 12 % în aprilie 2013, în comparație cu 30% în noiembrie 2010, conform datelor Barometrului Opiniei Publice [9]. Vom încerca, în cele ce urmează, să elucidăm cauzele unei asemenea situații.

În general, asigurarea participării cetățenilor la procesul legislativ este apreciată ca avînd o semnificație deosebită atît pentru dezvoltarea societății civile și edificarea statului de drept, cît și pentru atingerea scopurilor reale ale democrației. Participarea cetățenilor și a asociațiilor acestora (a organizațiilor și colectivelor culturale, profesionale etc.) la procesul legislativ asigură stabilirea echilibrului necesar între interesele publice și cele obștești, fapt ce constituie o condiție obligatorie pentru funcționarea stabilă a oricărui organism statal [254, p. 247].

Sub aspect istoric, mulți ani la rînd în fosta URSS s-a acordat o atenție deosebită democratizării procesului de creare a legilor (chiar dacă doar formal). Publicarea planurilor activității legislative, evidența propunerilor cetățenilor și sistematizarea acestora, dezbaterile publice generale, sondajul opiniei publice pe marginea proiectelor de legi au fost măsuri destul de caracteristice acelor vremuri [277, p. 269-270]. Cel mai relevant exemplu, în acest sens, servește dezbaterea publică a proiectului Constituției URSS, care a avut loc în perioada 5 iunie–sfîrșitul lunii septembrie anul 1977. Potrivit datelor oficiale, la acestea au participat mai mult de 140 milioane de persoane, au fost desfășurate în jur de 1,5 milioane de adunări ale colectivelor de muncă la întreprinderi și colhozuri, la unitățile militare și la domiciliul cetățenilor. În total au parvenit 400 mii de propuneri de amendare a textului Constituției [237, p. 214].

Desigur, acesta nu este un exemplu unic. Numeroși specialiști din Republica Moldova au fost antrenați direct la acea perioadă în acțiuni de consultare și dezbateri publice a proiectelor de acte normative, precum și a altor probleme de pe agenda autorităților statului. Sînt relevante în acest sens și afirmațiile prof. Gh. Costachi, care se expune destul de nostalgic, dar ferm asupra necesității „de a reveni la practica organizării unor structuri la nivel central și local, responsabile de educația juridică interactivă a cetățenilor, de informarea corectă a acestora, de organizarea dezbaterilor pe marginea actelor normative și a acțiunilor întreprinse de autorități în cadrul unor lecții publice (cu implicarea politicienilor și a funcționarilor publici), aspect de natură să sporească atât transparența activității statului, cât și să consolideze încrederea cetățenilor în autoritățile publice, momente indispensabile unei societăți democratice [39, p. 612-613].

Primii ani de independență democratică au fost marcați de dezvoltarea diferitor forme de asigurare a transparenței procesului legislativ, fapt determinat, în primul rînd, de dezvoltarea furtunoasă a activității de informare în masă (moment caracteristic practic tuturor statelor ex-sovietice). Rezultatele dezbaterilor parlamentare erau reflectate în presă și la televiziune, ceea ce într-o anumită măsură a apropiat cetățenii de autoritățile statului. Cu toate acestea însă, o interacțiune reală a acestor subiecți nu s-a înregistrat. Pozițiile cetățenilor și diferitor asociații ale acestora nu era luată în considerație întotdeauna și, de cele mai multe ori, ele erau formale. Legislația de la acea vreme nu reglementa vreo oarecare formă organizată de dezbateri publice a proiectelor de legi, nemaivorbind de mecanismele juridice de consultare publică a proiectelor de acte normative subordonate legilor.

În prezent, problema implicării cetățenilor și a asociațiilor acestora în procesul legislativ a devenit una deosebit de actuală. Tot mai mult se susține că edificarea statului de drept și asigurarea supremației legii sînt imposibile fără implicarea activă a cetățenilor și a structurilor societății civile. Un accent deosebit se pune pe necesitatea implicării cetățenilor în procesul de creare a legilor, pe oferirea posibilității de a iniția și a elabora proiecte de legi și acte normative ce corespund priorităților celor mai largi grupuri sociale. Deci se optează pentru ca cetățenii să dispună de posibilitatea de a veni cu propuneri, cu inițiative legislative de reglementare a anumitor relații sociale [254, p. 248].

Avantajele unei asemenea implicări sînt privite în mod diferit, dar, în esența lor, sînt aceleași. Bunăoară, I.P. Mihailov susține că participarea activă a cetățenilor și a asociațiilor acestora la procesul legislativ permite instituirea unor proceduri transparente de elaborare a proiectelor de acte normative și legislative, sporirea responsabilității autorităților (în special a deputaților, a membrilor de guvern) pentru rezultatele activității lor normative, stăvilirea tendințelor negative de a conferi procesului legislativ un caracter corporativ, altfel spus

supunerea acestuia unor interese de grup sau partid în detrimentul intereselor generale ale societății, grupurilor sociale și ale statului [274, p. 64].

Alți cercetători opinează că participarea activă a cetățenilor la procesul legislativ creează premise necesare pentru atingerea scopurilor reale ale democrației, întrucât caracterul democratic al statului se exprimă prin aceea că însăși organizarea sa oferă cetățenilor și asociațiilor acestora posibilitatea de a influența conținutul deciziilor puterii publice, obținând astfel satisfacerea intereselor sociale generale [260, p. 295].

Este relevantă și viziunea cercetătoarei V.V. Starcikova, care vede importanța implicării cetățenilor în procesul legislativ în faptul că astfel se exercită un adevărat control social asupra activității legislativului, manifestat prin: în primul rând, prevenirea adoptării de acte legislative și normative coruptibile; în al doilea rând, asigurarea reprezentării intereselor societății în procesul legislativ; în al treilea rând, reducerea erorilor și a lacunelor din textele actelor normative; în al patrulea rând, optimizarea mecanismului social de acțiune a dreptului [294, p. 12-13].

Așadar, semnificația deosebită a implicării cetățenilor în procesul decizional al parlamentului este indubitabilă. Atît ca o premisă importantă, cît și ca un rezultat valoros al implicării cetățenești este transparența procesului decizional al parlamentului, la care ne vom referi mai detaliat în cele ce urmează.

Este bine cunoscut faptul că elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, în marea lor parte, este efectuată la inițiativa și de către instituțiile și autoritățile publice ale statului (Guvernul, Președintele Republicii sau deputați, care au drept de inițiativă legislativă). În aceste condiții, pentru ca proiectele date să fie justificate, ele trebuie să fie ajustate la nevoile generale ale societății, altfel spus, ideea elaborării acestora trebuie să rezulte din înseși necesitățile societății. Acest fapt nu poate fi realizat dacă nu este asigurată transparența procesului decizional. Lipsa acesteia, precum și a posibilității cetățenilor de a influența procesul de elaborare a cadrului legislativ-normativ, conduce, de cele mai multe ori, la înstrăinarea și îndepărtarea societății civile de autoritățile publice, iar în cazul unor probleme extrem de sensibile pentru societate, pot apărea chiar nemulțumiri și manifestări publice în masă [200, p. 14].

Asigurarea transparenței procesului decizional nu este însă benefică doar societății civile, ci și autorităților publice care inițiază și elaborează cadrul normativ-legislativ. În cazul în care un proiect normativ sau legislativ este elaborat doar la decizia organelor centrale, fără implicarea opiniei publice, procesul de implementare a acestuia va deveni unul anevoios, foarte îndelungat și exagerat de costisitor. Or, în caz contrar, dacă se va asigura încă de la primele etape coordonarea acestuia cu opinia publică și societatea civilă, atunci procesul de implementare va fi unul relativ scurt și fără impedimente sau costuri exagerate [200, p. 14].

Transparența decizională a Parlamentului. După cum am enunțat ceva mai sus, o premisă și o condiție importantă a implicării cetățeanului în procesul decizional al oricărei autorități publice constă în transparența decizională a acesteia, în funcție de nivelul căreia fiind previzibil și gradul de implicare al cetățenilor.

În general, importanța transparenței și accesibilității în activitatea parlamentară este determinată de rolul unic al legislativului într-o democrație, menit a-și reprezenta electoratul și a se ghida în activitatea sa de necesitățile, interesele și aspirațiile cetățenilor. Pe de altă parte, un legislativ poate deveni credibil, dacă este realmente transparent și accesibil [199, p. 5].

În viziunea specialiștilor, transparența și accesibilitatea, concomitent cu reprezentativitatea, responsabilitatea și eficiența, sînt valori-cheie, asupra cărora trebuie să vegheze legislativul (nu numai în ceea ce privește propria activitate, dar și activitatea tuturor autorităților statului – e.n.). Un legislativ transparent este un legislativ deschis națiunii. Un legislativ accesibil este un legislativ, care antrenează publicul în procesul legiferării. Cu toate acestea, asigurarea transparenței procesului decizional în cadrul unei autorități publice nu trebuie să devină un scop în sine. Transparența decizională, prin finalitatea urmărită, trebuie să asigure nu doar realizarea dreptului la informare a cetățenilor, dar și punerea în exercițiu a dreptului lor constituțional la administrare [199].

Transparența decizională este un mecanism esențial pentru orice societate democratică care asigură participarea efectivă a cetățenilor și organizațiilor legal recunoscute la viața publică și completează procesul formal de alegere sau desemnare a reprezentanților în instituțiile și autoritățile publice [175]. Principiul transparenței derivă din asimilarea corectă a mai multor norme constituționale, fiind o condiție pentru funcționarea democrației constituționale [154, p. 53].

Cît privește transparența decizională a Parlamentului Republicii Moldova, trebuie precizat de la bun început că aceasta poate fi evaluată la un simplu clic pe pagina web oficială a autorității, care trebuie să reflecte nu doar activitatea desfășurată de Parlament și deputați, dar și interacțiunea acestora cu cetățenii, modul în care ei reprezintă fidel și iau în considerare interesele societății și ale fiecărui cetățean.

Cadrul normativ-juridic, care reglementează modul de asigurare a transparenței decizionale în activitatea Parlamentului și, implicit, colaborarea acestuia cu cetățenii, este constituit din *Legea privind transparența în procesul decizional* [129], *Regulamentul Parlamentului* [117] (în continuare Regulament), *Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă* [88] (în continuare Concepție), *Hotărîrea Biroului permanent nr. 2-XVI din 16.02.2006 cu privire la modul de executare a Hotărîrii Parlamentului nr. 373-XVI din 29 decembrie 2005* [77], *Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament* [94] (în continuare Instrucțiune), *Regulamentul de*

organizare și funcționare a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova [178] (în continuare regulamentul Secretariatului).

Considerăm important a preciza în context că, potrivit *Legii privind transparența în procesul decizional*, art. 7 alin. (2): „Transparența procesului decizional în cazul Parlamentului se asigură în conformitate cu regulamentul acestuia”. Prin urmare, Regulamentul Parlamentului ar trebui să fie principalul act normativ ce asigură transparența decizională a acestei autorități. În realitate însă, Regulamentul în versiunea actuală nu conține decât norme, care atribuie comisiilor permanente competența de a institui anumite reguli referitoare la consultarea publică (moment la care vom reveni).

În baza prevederilor legale din actele normative menționate, transparența decizională în activitatea Parlamentului este asigurată prin următorul cadru instituțional:

Președintele Parlamentului: - inițiază organizarea întrunirilor ad-hoc (pct. 3.5. lit. c) din Concepție); - convoacă conferința anuală (pct. 3.5. lit. e) din Concepție).

Fracțiunea parlamentară: inițiază organizarea întrunirilor ad-hoc (pct. 3.5. lit. c) din Concepție).

Biroul permanent al Parlamentului: - stabilește modul de dezbateră publică a proiectelor, de acumulare, examinare și dezbateră a propunerilor prezentate în legătură cu aceasta (art. 13 alin. (1) lit. g) din Regulamentul Parlamentului); - asigură controlul plasării la timp pe web site-ul Parlamentului a proiectelor, a ordinii de zi, a stenogramelor ședințelor plenare, precum și a altei informații pasibile de a fi publicată (art. 13 alin. (1) lit. h) din Regulamentul Parlamentului); - inițiază organizarea întrunirilor ad-hoc (pct. 3.5 lit. c) din Concepție).

Comisia permanentă sesizată în fond: - asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislație (art. 49¹ alin. (1) din Regulamentul Parlamentului); - stabilește procedura de consultare, ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante (art. 49¹ alin. (2) din Regulamentul Parlamentului); - în cazul organizării unor întruniri publice în scopul consultării, stabilește regulile de organizare și de desfășurare a acestora (art. 49¹ alin. (3) din Regulamentul Parlamentului); - dispune plasarea, conform legii, pe web site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultărilor publice (art. 49¹ alin. (4) din Regulamentul Parlamentului); - la ședința Biroului permanent, în care se examinează chestiunea privind înscrierea pe ordinea de zi a proiectului de act legislativ, comisia permanentă sesizată în fond prezintă, printre altele, și rezultatele consultării publice a proiectului (art. 57 alin. (2) lit. e¹ din Regulamentul Parlamentului); - întocmește o listă a asociațiilor constituite în corespundere cu legea,

a altor părți interesate de domeniul lor de activitate, care va fi modificată și completată periodic, inclusiv la inițiativa părților interesate (art. 27 alin. (4¹) din Regulamentul Parlamentului); - pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie, reprezentanți ai părților interesate cu care se consultă în activitatea lor (art. 27 alin. (4) din Regulamentul Parlamentului);

- asigură informarea publicului privind consultarea publică a proiectelor (pct. 3.6.1. din Instrucțiune); - responsabil de consultarea publică în cadrul comisiilor permanente este deputatul raportor și consultantul din comisia permanentă, responsabilă de proiectul actului legislativ, care va întocmi și procesul-verbal privind contribuțiile părților interesate (pct. 3.6.3. din Instrucțiune); - analizează recomandările parvenite ca urmare a consultării publice și decide asupra acceptării sau respingerii fiecărei recomandări în parte (pct. 3.6.6. din Instrucțiune);

- creează consilii permanente de experți (pct. 3.5. lit. a) din Concepție); - organizează, cel puțin o dată în an, audieri publice (pct. 3.4. lit. d) din Concepție); - inițiază organizarea întrunirilor ad-hoc (pct. 3.5. lit. c) din Concepție);

Analizând competențele comisiei permanente sesizate în fond, observăm că Regulamentul Parlamentului atribuie în sarcina acestora atribuția de a „stabili procedura de consultare”, a „stabili reguli de organizare și de desfășurare a întrunirilor publice”. Pe lângă faptul că acest moment contravine într-o anumită măsură art. 13 alin. (1) lit. g) din *Regulamentul Parlamentului*, potrivit căruia Biroul permanent al Parlamentului „stabilește modul de dezbatere publică a proiectelor, de acumulare, examinare și dezbatere a propunerilor prezentate în legătură cu aceasta”, o asemenea abordare este și riscantă (în viziunea specialiștilor [199]), întrucât permite instituirea unor practici neuniforme și selective, ceea ce poate descuraja participarea publicului în procesul decizional parlamentar. Prin urmare, ar fi necesar ca fie Regulamentul Parlamentului, fie o hotărâre separată a Biroului permanent să reglementeze clar și simplu procedurile aplicabile uniform de către toate comisiile și în privința tuturor proiectelor supuse consultării publice.

O altă discrepanță poate fi atestată între art. 27 alin. (4) din Regulamentul Parlamentului și pct. 3.5. lit a) din Concepție. Astfel, potrivit Regulamentului, comisiile permanente ale Parlamentului „pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie...” (formula „pot” lasă la discreția absolută a comisiilor înființarea grupurilor de experți), în timp ce Concepția prevede că acestea „creează, pe lângă comisii, *consilii permanente de experți* din componența reprezentanților organizațiilor societății civile conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor”. Din aceste prevederi nu este clar dacă crearea consiliilor sau grupurilor de experți este obligatorie sau nu, dacă ele sînt temporare sau permanente.

Secretariatul Parlamentului:

Cabinetele persoanelor cu funcții de demnitate publică: acordă asistență în ceea ce privește conlucrarea cu autoritățile publice, cu reprezentanții societății civile și cu mass-media (art. 13 alin. (2) lit. d) din Regulamentul Secretariatului).

Asistentul deputatului: organizează comunicarea deputatului cu autoritățile publice, cu reprezentanții societății civile și cu mass-media (art. 14 alin. (2) lit. d) din Regulamentul Secretariatului).

Secretariatele comisiilor permanente: asigură organizarea consultărilor, dezbaterilor și audierilor publice (art. 15 lit. (2) lit. c) din Regulamentul Secretariatului).

Direcția generală informațional-analitică: asigură transparența procesului legislativ și dezvoltarea mecanismelor de cooperare între Parlament și societatea civilă inclusiv prin: elaborarea studiilor cu caracter informativ, de analiză și de sinteză, necesare activității parlamentare pe plan intern și extern; asigurarea transparenței procesului legislativ și monitorizarea procesului de comunicare între Parlament și societatea civilă; asigurarea funcționalității și dezvoltării Spațiului Informatic Integrat și a paginii web a Parlamentului (art. 20 din Regulamentul Secretariatului);

- asigură plasarea pe pagina web oficială a Parlamentului a informațiilor cu privire la: regulile interne referitoare la procedurile de informare, consultare și participare la procesul de examinare și adoptare a actelor legislative; proiectele de acte legislative și materialele conexe acestora; rezultatele consultării publice (procesele-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor); alte informații (pct. 3.6.4 din Instrucțiune); actualizează permanent informațiile de pe pagina web oficială a Parlamentului referitoare la proiectele de acte legislative introduse în procedură legislativă (pct. 2.2.22 din Instrucțiune);

- asigură ținerea web site-ului Parlamentului, pe care se vor plasa informații despre: componența Parlamentului și activitatea lui, ordinea de zi a ședințelor în plen, proiectele de acte legislative și propunerile legislative parvenite la Parlament (art. 141 alin. (5) din Regulamentul Parlamentului).

Expunându-se asupra normelor juridice ce reglementează organizarea și desfășurarea consultărilor publice de către Parlament, specialiștii subliniază că acestea, în ansamblul lor, sînt prea generale pentru a fi explicite și aplicabile (procedurile rămînînd pentru public neclare și confuze) și, ca urmare, prevederile nu sînt puse în aplicare sau se aplică neuniform și ineficient. Aceeași constatare este reținută și pentru prevederile ce țin de cadrul instituțional menit să asigure transparența decizională parlamentară. Normele, fiind conținute dispersat în mai multe acte, evident diminuează potențiala eficiență a actorilor-cheie [199].

Într-o formulă sintetică, experții susțin că cadrul juridic în materie comportă următoarele caracteristici [198, p. 7]: caracter dispersat al normelor de drept; lacune de drept; responsabilitate și

sanctiuni necorespunzătoare; lipsă/insuficiență a mecanismelor de control; formulări lingvistice ambigue; discreții excesive; norme în alb (norme de blanchetă neacoperite prin reglementări subordonate).

Dincolo de calitatea precară a reglementării procesului de asigurare a transparenței decizionale a Parlamentului, o altă problemă la fel de importantă ține de modul în care această reglementare este aplicată și respectată în practică.

Astfel, în urma monitorizării (în perioada 27 septembrie 2012 – 30 iunie 2013) a activității Parlamentului pe segmentul asigurarea transparenței decizionale și consultarea publică în procesul decizional, specialiștii au reținut o serie de carențe ce vizează nerespectarea cadrului juridic în materie. În special, se atrage atenția asupra indisponibilității frecvente pentru public a unor acte care în mod obligatoriu trebuie să însoțească proiectele de acte legislative (de ex., avizele comisiilor, avizele Guvernului, raportul comisiei permanente sesizate în fond, nota informativă, raportul de expertiză anticorupție, sintezele propunerilor și amendamentelor etc.), precum și versiunile finale ale proiectelor [199, p. 19, 21]. Totodată, rămân indisponibile web procesele-verbale privind contribuția părților interesate, Parlamentul nefurnizând nici rapoarte privind transparența în procesul decizional.

Merită atenție în mod deosebit faptul că în cadrul procesului decizional al Parlamentului s-au constatat încălcări vădite ale termenului de consultare permanentă a proiectelor (15 zile lucrătoare). De exemplu, în sesiunea primăvară 2013, din cele 119 proiecte adoptate, termenul de consultare permanentă a fost încălcat în cazul a 83 de proiecte, dintre care 17 proiecte au fost dezbătute și adoptate în ziua înregistrării, iar 12 proiecte – în ziua următoare înregistrării [199, p. 21]. În perioada următoare, se constată chiar o creștere a numărului de proiecte examinate cu încălcarea termenului de consultare permanentă [198]. Devine evident că celeritatea, cu care Parlamentul examinează proiectele de acte legislative, nu poate să nu descurajeze participarea publică, în consecință determinând și lipsa documentelor care trebuie să însoțească proiectele de acte legislative.

Cu regret, acest fapt nu numai descurajează publicul, dar și devastează întregul proces legislativ. Mai mult, nu numai publicul, dar și deputații, comisiile permanente, Secretariatul Parlamentului (Direcția generală juridică), Guvernul sînt privați de posibilitatea de a se expune în prealabil asupra proiectelor. Din acest punct de vedere, se poate spune că celeritatea procedurii legislative semnalează probleme majore în administrarea procesului legislativ. Încălcarea flagrantă, gravă și repetată a procedurilor legislative erodează încrederea publicului în buna intenție a legiuitorului, care pare să se ghideze de alte interese decît cele publice. Or, interesul public rezidă într-un proces legislativ legitim, echilibrat, coerent, consecvent și transparent. Legile trebuie să fie bine și fundamental elaborate, cu cheltuieli calculate și acoperite, cu impact estimat în prealabil,

axate asupra necesităților reale și realizabile, consultate public și benefice publicului, examinate minuțios de Parlament, dezbătute calitativ și votate conștient [199, p. 35].

Concomitent, este de remarcat că web site-ul Parlamentului nu conține informații privind crearea de către comisiile permanente a consiliilor de experți, și nici procesele-verbale privind contribuția părților interesate. Au fost plasate prea puține anunțuri pentru organizarea de consultări publice asupra unor proiecte de lege, uneori chiar întârziat, reducând astfel din posibilitatea publicului de a participa la procesul decizional.

Pe de altă parte, comisiile permanente nu valorifică contribuțiile publicului în rapoartele pe care le întocmesc asupra proiectelor de acte legislative. După cum se știe, aceste rapoarte, în mod obligatoriu, ar trebui să conțină mențiuni în partea ce ține de transparența decizională. În cazul în care proiectul nu a fost supus consultărilor publice, ar trebui de menționat și justificat acest fapt. Dacă nu au parvenit anumite contribuții, această mențiune este necesară. În cazul în care propunerile parvenite din partea publicului nu au fost susținute, urmează să fie argumentată neacceptarea [199, p. 35]. Sînt momente practic ignorate și trecute cu vederea în pofida semnificației lor substanțiale pentru transparența decizională a Parlamentului.

Prin urmare, pe lângă carențele cadrului juridic ce trebuie să asigure transparența decizională a legislativului, o problemă deosebită prezintă respectarea acestuia în activitatea practică a autorității, fapt ce nu doar descurajează, ci într-o anumită măsură chiar îngrijorează, întrucît dacă însuși legiuitorul evită a se conforma regulilor stabilite de el însuși, ce se mai poate spune de celelalte autorități care trebuie, la rîndul lor, să le execute și realizeze.

Pornind de la problemele constatate, se impun cîteva recomandări importante pentru consolidarea capacității și a responsabilității Parlamentului pe segmentul transparenței sale decizionale:

- *îmbunătățirea cadrului legal* (este necesară reglementarea mai explicită și cuprinzătoare a momentelor ce țin de: formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea, analiza și sinteza recomandărilor; întocmirea și publicarea rapoartelor cu privire la transparența în procesul decizional; responsabilitățile actorilor-cheie; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasare web; termene exprese; mecanisme de control etc. [198, p. 23]). Sînt posibile două alternative, fie completarea Regulamentului Parlamentului cu dispoziții concrete și complete care vizează asigurarea transparenței, fie sistematizarea tuturor normelor într-un act normativ separat, un eventual Regulament privind asigurarea transparenței decizionale parlamentare]);

- *sporirea transparenței lucrărilor Parlamentului și a structurilor acestuia* (asigurarea disponibilității web a tuturor stenogramelor ședințelor în plen, a hotărîrilor Biroului permanent și a proceselor-verbale ale ședințelor publice ale comisiilor parlamentare permanente; plasarea tuturor

proiectelor de acte legislative pe web site-ul Parlamentului; asigurarea disponibilității tuturor materialelor conexe proiectelor etc.);

– *asigurarea respectării exigențelor procedurii legislative*, prin instituirea unor rigori și măsuri de penalizare;

– *sporirea nivelului de valorificare de către Parlament a mecanismelor de cooperare cu societatea civilă* (respectarea termenului de consultare permanentă; urmărirea contribuțiilor publicului; argumentarea și motivarea neacceptării recomandărilor parvenite de la cetățeni; întocmirea și publicarea rapoartelor privind transparența în procesul decizional parlamentar, care ar oferi publicului convingerea că contribuțiile furnizate Parlamentului, chiar dacă nu au fost acceptate, au fost examinate etc.);

– *încurajarea implicării cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului* prin înființarea consiliilor de experți și prin organizarea frecventă a consultărilor publice (asigurarea cadrului juridic necesar și respectarea acestuia în practică).

Formele participării cetățenilor la procesul legislativ. Revenind la formele participării cetățenilor la procesul legislativ, vom preciza că specialiștii atestă în principal două forme: activă și pasivă [254, p. 248].

Ca *formă activă* de participare a cetățenilor este considerată *inițiativa legislativă* a cetățenilor. Semnificația deosebită a instituției date constă în faptul că ea permite elucidarea necesităților sociale reale ale reglementării juridice a unor sau altor relații sociale, luarea în considerație a intereselor diferitor categorii de cetățeni, precum și stimularea activismului juridic al populației [248, p. 9].

Din categoria *formelor pasive* de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ, în general, fac parte [248, p. 249]: participarea la luarea deciziilor în cadrul referendumurilor republicane și locale; participarea la formarea organelor reprezentative și executive ale puterii publice; dezbaterea publică a deciziilor autorităților publice centrale și locale și înaintarea de obiecții și propuneri; desfășurarea expertizei anticorupție asupra proiectelor de acte legislative și normative ale autorităților centrale și locale.

Inițiativa legislativă și referendumul legislativ. O atenție deosebită în context merită *inițiativa legislativă*. După cum se știe, elaborarea unei legi cuprinde operațiuni care se realizează cu mult înainte de operațiunea pe care, în dreptul constituțional, o denumim *inițiativa legislativă*, și care constituie momentul de debut al legiferării, actul constituțional prin care se pune în mișcare procedura legislativă [164, p. 334] (primă etapă a procedurii legislative, care, de fapt, declanșează toate celelalte etape [167, p. 140]).

De fapt, este vorba de perceperea anumitor necesități de reglementare normativă a unor domenii concrete ale relațiilor sociale, or, privind din alt unghi de vedere, este vorba de promovarea unor interese politice de către forțele aflate la guvernare în vederea realizării programului lor politic.

Potrivit cercetătorului E. Rîbca [179, p. 311], din punctul de vedere al procesului legislativ, *inițiativa legislativă* reprezintă rezultatul inițial al promovării unor interese sub forma propunerilor legislative și a proiectelor de lege, manifestându-se și în calitate de acțiune de mediere la nivel general-social cu multiple efecte politice și juridice. Din punctul de vedere al procedurii legislative, *inițiativa legislativă*, în general, este recunoscută doctrinar în calitate de etapă distinctă și indispensabilă a procedurii legislative, ce nu constituie parte integrantă a deciziei legislative propriuzise. Totodată, consemnează domnia sa, în contextul legiferării trebuie făcută distincția dintre inițierea procesului legislativ (exercitarea inițiativei legislative) și activitatea de promovare a unui proiect de lege sau propuneri legislative (lobby) – activitate ce ține de implicarea întregii societăți sau a unor grupuri de interese în procesul decizional legislativ, care urmează să-și găsească reglementare și în Republica Moldova [179, p. 311].

Referindu-ne nemijlocit la esența categoriei „*inițiativă legislativă*”, notăm că aceasta presupune posibilitatea de a înainta proiecte de legi sau propuneri de legi (legislative), corelată cu obligația Parlamentului de a le examina, dezbate și a se pronunța asupra lor [142, p. 203; 90, p. 540; 203, p. 170]. Într-o altă viziune, inițiativa legislativă este prima procedură parlamentară a procesului legislativ și presupune depunerea oficială la organul competent al Parlamentului de către subiectul de drept competent a proiectului de lege sau a propunerii legislative [280, p. 203].

Potrivit altor cercetători, noțiunea de inițiativă legislativă în cadrul procesului legislativ parlamentar dispune de cel puțin două accepțiuni. În primul rând, prin inițiativă legislativă este numită una din etapele procesului legislativ. În al doilea rând, ea este privită ca un drept personal al subiecților competenți de a propune proiecte de legi (propuneri legislative) organului legislativ [228, p. 203].

Evident, la nivel constituțional, sînt stabilite anumite exigențe referitoare la admisibilitatea inițiativei legislative. Una dintre acestea se referă la categoriile de subiecți care pot exercita această prerogativă. Din punctul de vedere al constituționalității procesului legislativ, este fundamental acest aspect al exercitării dreptului de sesizare a Parlamentului numai de către acei subiecți de drept care sînt prevăzuți în Constituție [203, p. 170].

Exercitarea inițiativei legislative este o activitate complexă, deoarece pentru a putea fi depus și a produce efectul juridic de sesizare a Parlamentului, un proiect de lege trebuie să îndeplinească o serie de condiții de conținut și de formă. Un proiect de lege trebuie să răspundă unei multitudini de cerințe și comenzi economice, sociale, politice și, bineînțeles, juridice. Elaborarea unui proiect de

lege este o muncă migăloasă și de mare răspundere. De altfel, în literatura juridică s-a subliniat că mecanismul activității legislative trebuie configurat într-un mod care să poată asigura receptarea și justa traducere în norme juridice a impulsurilor și semnalelor emaneate din sfera existenței sociale a unei perioade istorice, a unei formații social-economice și politice determinate. De aceea există preocuparea de a asigura legiuitorului posibilitatea de a cunoaște voința reală a poporului, de a ține cont de ea și de a-i da o expresie adecvată la nivelul reglementărilor juridice, limitînd pe cît posibil și chiar eliminînd o eventuală deformare a acestei voințe în procesul „oficializării” ei [142, p. 205].

Prin urmare, e și logic ca dreptul la inițiativă legislativă să fie acordat numai anumitor organisme statale sau politice și anume celor, care, prin poziția și competența lor, au în cea mai mare măsură posibilitatea cunoașterii realităților economice, sociale, culturale și de dezvoltare ale societății [90, p. 540]. Pe de altă parte, nu trebuie uitat că cercul subiectelor inițiativei legislative are un mare rol în caracterizarea unui sistem constituțional ca democratic sau nedemocratic [164, p. 336].

Potrivit art. 73 din Constituția Republicii Moldova (unicul articol constituțional în care se utilizează expres noțiunea „inițiativă legislativă”, nu însă și unica prevedere constituțională privind exercitarea acesteia), care își găsește detalieri în art. 47 din Regulamentul Parlamentului, de dreptul la inițiativă legislativă se bucură *orice parlamentar, Președintele Republicii Moldova, Guvernul și Adunarea Populară a Unității Teritoriale Găgăuzia*.

Întrucît subiectul investigației noastre vizează implicarea cetățeanului în procesul decizional al Parlamentului, în cele ce urmează ne vom referi exclusiv la calitatea și posibilitatea acestuia de a fi titular al dreptului la inițiativă legislativă (ținînd cont că acesta este un subiect frecvent polemizat în literatura de specialitate).

În general, inițiativa legislativă, fiind o instituție juridică a suveranității, reprezintă o formă a activismului social-juridic al cetățenilor [248, p. 9]. În sistemele constituționale ale statelor contemporane, *inițiativa legislativă populară* este o instituție complexă, care presupune că un anumit număr de cetățeni pot să propună operarea de modificări în constituție sau în alte acte legislative prin intermediul înaintării de proiecte de acte normative în cadrul referendumului sau propunerii acestora autorităților publice reprezentative ale statului [213, p. 784]. Este o instituție destul de răspîndită astăzi în lume (fiind recunoscută în SUA, Germania, Suedia, Italia, Spania, România, Polonia, Slovenia, Lituania, Letonia etc. [278, p. 119-120]).

Și ca *inițiativă populară*, instituția reprezintă procedura prin care populația unui stat dă impulsul (inițiază) un proces decizional care se poate finaliza tot cu intervenția poporului (referendum) sau printr-o decizie adoptată de autoritățile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament) [142, p. 134] (este cazul referendumurilor legislative).

Constituția Republicii Moldova (în comparație cu cea a României, Federației Ruse și multe altele) nu consacră expres printre titularii dreptului la inițiativă legislativă *cetățenii*, chiar dacă, după cum susține E. Rîbca [179, p. 312], acest drept este consacrat într-o formă lipsită de precizie în prevederile art. 75 alin. (1) și își găsește statuare în Capitolul 13 (Referendumul republican) din Codul Electoral [28]. În viziunea sa, prin aceste dispoziții legale, legiuitorul recunoaște cetățenilor dreptul de a iniția referendumul legislativ. Acest fapt poate fi interpretat ca o recunoaștere indirectă a dreptului cetățenilor la inițiativă legislativă (ceea ce, în viziunea noastră, nu este unul și același lucru, pornind de la conținutul dreptului la inițiativă legislativă).

În realitate, cetățenii Republicii Moldova sînt lipsiți de dreptul la inițiativă legislativă. În legătură cu acest fapt, numeroși cercetători autohtoni susțin pe bună dreptate că cetățenii merită acest drept pornind de la teoria democrației populare [72, p. 46], respectiv fiind necesară constituționalizarea formelor de intervenție directă a poporului în procesul legislativ (prin reglementarea dreptului la inițiativă legislativă [46, p. 495], fie adoptarea unei legi cu privire la inițiativa legislativă a cetățenilor [170, p. 146]).

Într-o altă interpretare, din plasarea dispozițiilor constituționale ce vizează referendumul republican (în secțiunea în care este reglementată legiferarea) și în baza prevederilor art. 143 din Codul electoral (potrivit cărora referendumului legislativ sînt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită) se deduce că prin referendum cetățenii sînt implicați în mod nemijlocit în procesul legislativ [46, p. 495-496]. Cu regret însă, nu a fost elaborat un mecanism concret de realizare a acestei oportunități (în special, merită atenție faptul că în Regulamentul Parlamentului nu se face nicio referire la examinarea proiectelor de lege în cadrul referendumului republican legislativ), fapt ce poate fi apreciat că cetățenii sînt lipsiți de posibilitatea implicării nemijlocite prin referendum în procesul legislativ.

Cu toate că referendumul legislativ nu permite cetățenilor să decidă asupra conținutului proiectului supus aprobării, totuși acesta reprezintă o veritabilă formă de control social exercitat asupra activității legiuitorului, principalul scop fiind asigurarea consensului dintre interesele autorităților statului și interesele societății [294, p. 108]. De aceea, considerăm că în Republica Moldova este imperios necesară consolidarea substanțială a instituției referendumului legislativ, întrucît parcurgem etape decisive pentru dezvoltarea statului, în care un rol determinant trebuie să revină voinței poporului.

Pe de altă parte, trebuie precizat că cetățenilor Republicii Moldova le este recunoscută inițiativa populară constituțională, astfel că, în baza art. 141 din Legea Fundamentală, cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot pot iniția revizuirea Constituției. Spre deosebire de referendumul constituțional din România, care este chemat să confirme în mod obligatoriu toate

modificările realizate în Constituție [36, art. 150], referendumul similar din Republica Moldova are menirea de a marca anumite limite ale revizuirii constituționale [46, p. 495], fiind obligatoriu doar în cazurile în care sînt revizuite dispozițiile constituționale privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului (art. 142 alin. (1) din Constituție). Din punctul nostru de vedere, referendumul constituțional este necesar în toate cazurile de revizuire a Constituției, întrucît toate prevederile constituționale sînt importante pentru societate.

Analizînd experiența altor state în materie de inițiativă populară și referendum legislativ, putem susține că există actualmente modele veritabile care merită a fi luate în considerație, mai ales pentru consolidarea democrației în Republica Moldova. Un exemplu incomparabil este Elveția care, la moment, reprezintă un caz specific în peisajul politic european datorită deviației sale de la modelul politic dominant, bazat pe democrația reprezentativă majoritară. Potrivit cercetărilor, excepția elvețiană se caracterizează în special prin: a) consultarea directă a populației, prin referendum și inițiativă populară; b) absența diviziunii putere-opoziție și guvernare pe baza colegialității în guvern și a consensului în parlament; c) organizare federală ce alocă responsabilități administrative reduse la nivel central și extinse la nivel local (cantonal și comunal) [184, p. 51].

Elveția a prevăzut în Constituție [32, art. 140-141] două tipuri de referendum: *obligatoriu* (pentru amendarea constituției și sancționarea angajamentelor internaționale) și *opțional* (pentru validarea unor decizii ale guvernului și hotărîri ale parlamentului). Referendumul opțional se convoacă dacă, în termen de 100 de zile, cincizeci de mii de cetățeni solicită, prin semnătură, vot popular. La referendumul obligatoriu este nevoie de majoritate absolută, în votul național și în cel cantonal. Pentru referendumul opțional este suficientă o majoritate simplă, respectiv 51% din votul național. La nivelul cantoanelor, referendumul este de obicei aprofundat, respectiv extins la majoritatea deciziilor guvernului local (în anul 1996 din cele 799 de referendumuri desfășurate în lume în perioada modernă, 414 au fost organizate în Elveția [184, p. 64]).

În ceea ce privește inițiativa populară, Constituția prevede (în art. 138-139) [32] că o sută de mii de cetățeni pot solicita, prin semnătură, organizarea unui referendum pentru introducerea unei modificări constituționale sau abrogarea unei legi.

Inițiativa legislativă populară în formă de proiect de act normativ este înaintată spre votare cetățenilor și cantoanelor. Organul legislativ recomandă acceptarea sau respingerea proiectului popular. În cazul în care recomandă respingerea proiectului, legiuitorul poate propune un proiect alternativ. În acest caz poporul și cantoanele votează concomitent pentru ambele proiecte. Dacă niciunul din ele nu este acceptat de către majoritatea cetățenilor și cantoanelor, niciunul nu intră în vigoare [292, p. 536-534]. Un asemenea mecanism este orientat spre crearea unui spațiu

concurențial în sfera legiferării, fapt ce stimulează factorii ce elaborează proiectele de legi (atât statul, cât și cetățenii) de a crea „produse juridice” de calitate [294, p. 109].

Anual, se organizează două sesiuni referendare, în februarie și în noiembrie. La patru ani, în octombrie, se organizează alegeri generale. Înainte de vot, fiecare cetățean primește un set de documente relative la propunerea legislativă sau la oferta candidaților. Recursul la referendum și inițiativă pentru cele mai multe dintre deciziile parlamentare și guvernamentale, dar nu pentru toate, asigură Elveției un profil veritabil de democrație semidirectă [184, p. 59].

În același context al experiențelor democratice din lume, vom exemplifica și nuvela interesantă realizată în Marea Britanie, unde există un site guvernamental special care asigură funcționarea democrației directe: orice cetățean al statului poate plasa pe acest site proiectul său de lege și, dacă este susținut în rețea de mai mult de 100 mii de cetățeni, atunci documentul este înaintat spre examinare parlamentului [271]. În perspectivă, o asemenea formă poate deveni o alternativă propunerilor și proiectelor de acte legislative și normative înaintate de către cetățeni autorităților puterii de stat.

5.2. Implicarea cetățeanului în procesul decizional local

Dezvoltarea democrației în Republica Moldova practic este imposibilă în lipsa creării condițiilor necesare pentru participarea cetățenilor în viața societății, în special, în procesul decizional local [263, p. 4].

Exercitarea puterii publice la nivel local, înțeleasă în principal ca soluționarea problemelor de interes local, presupune existența unor autorități permanente, formate în baza unor proceduri democratice și aflate sub controlul colectivității locale. Aceasta este una din modalitățile de exercitare a puterii de către popor [263, p. 4].

În funcție de forma de manifestare a voinței poporului (la nivel local populație sau colectivitate locală), se face distincție între democrația directă și cea reprezentativă. *Democrația directă*, la nivel local, presupune exercitarea puterii publice nemijlocit de către populația unității administrativ-teritoriale, exprimată în special prin luarea de decizii obligatorii asupra problemelor de interes local. *Democrația reprezentativă* presupune exercitarea puterii de către populație, cetățeni prin intermediul autorităților administrației publice locale, cu alte cuvinte, activitatea aleșilor locali [257, p. 39].

În viziunea lui L.A. Nudnenko, democrația directă în sistemul autoadministrării locale presupune participarea directă a cetățenilor la elaborarea, dezbateră și adoptarea deciziilor asupra problemelor de interes local, precum și la exercitarea controlului asupra realizării/executării acestor decizii [275, p. 16].

La categoria instituțiilor democrației directe la nivel local, sînt atribuite: referendumul local, alegerile locale, dezbaterile publice locale, inițiativa populară locală, revocarea aleșilor locali, adunările cetățenilor, adresarea de petiții autorităților locale, prezentarea de către aleșii locali a dărilor de seamă pe marginea activității desfășurate, mitingurile, demonstrațiile, pichetările [275, p. 24].

În opinia lui N.E. Kovalenko, instituții ale democrației directe locale sînt: referendumul local, alegerile locale, adunările locuitorilor, mitingurile, demonstrațiile, adresările personale ale cetățenilor, revocarea aleșilor locali, consultările publice, conferințele, sondajul de opinie a cetățenilor [257, p. 39-47]

Abordarea problemei implicării cetățeanului în procesul decizional local presupune, în esență, elucidarea naturii democratice a autonomiei locale sau, altfel spus, a autoadministrării locale.

După cum susține cercetătorul N.E. Kovalenko, noțiunea „autoadministrare locală” desemnează un fenomen politico-juridic cu o esență democratică, întrucît presupune o formă de exercitare de către popor a dreptului său la putere (a suveranității sale). Autorul definește autoadministrarea ca „nivelul puterii publice cel mai apropiat de populație, desemnat (ales) de către aceasta și care dispune de autonomia și independența necesare pentru soluționarea problemelor locale” [257, p. 11]. În același timp, cercetătorul recunoaște și existența unei administrări de stat la nivel local, în cazul căreia cetățenii, care formează colectivitatea locală, deja nu mai sînt o sursă a puterii, ci guvernați. Termenul „autoadministrare”, în viziunea sa, presupune a lua decizii de sine stătător, a administra de sine stătător și a răspunde pentru consecințele activității desfășurate [257, p. 15].

Profesorul G. V. Atamanciuk tratează „autoadministrarea locală” ca un concept complex, care implică următoarele aspecte importante [240, p. 133]: este o manifestare a democrației, o formă de exercitare a suveranității poporului; este un fenomen situat la granița dintre stat și societate, care face legătura dintre acești subiecți; aparține fenomenului administrării, fiind chemată să orienteze, organizeze și să reglementeze activitatea socială; reprezintă o sursă de inițiere și realizare practică a inițiativelor, energiei creative și răspunderii populației în limitele unității administrativ-teritoriale; este o formă de realizare a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului; reprezintă un sistem de relații sociale legate de organizarea de sine stătătoare a populației la nivel teritorial, care își soluționează problemele de interes local fără vreo intervenție din exterior.

În esență, autoadministrarea locală reprezintă cel mai favorabil spațiu pentru dezvoltarea și manifestarea tuturor formelor democrației, respectiv, de la acest nivel trebuie să înceapă democrația și în Republica Moldova [276, p. 46].

Un factor important și determinant al autoadministrării locale și este descentralizarea. În prezent, aceasta este privită ca o strategie principală pentru transferarea responsabilităților de la administrația publică centrală spre administrația publică locală. Cu toate acestea, ea nu este un scop

în sine, ci este promovată drept condiție esențială instituțională pentru o guvernare democratică și eficientă și este justificată doar în măsura în care urmează acest scop. Potrivit specialiștilor, descentralizarea contribuie la procesul de democratizare a societății în câteva modalități, principalul constând în oferirea de posibilități pentru participarea directă a populației la guvernare prin intermediul instituțiilor alese sau indirect prin intermediul alegerilor locale sau prin supravegherea activității administrației publice locale [138, p. 7]. Respectiv, descentralizarea oferă o apropiere a administrației publice locale de cetățeni, creînd condiții pentru democratizarea administrației publice și pentru creșterea eficacității activității sale.

Relația dintre autoritățile administrației publice locale și cetățeni reprezintă principala componentă în evaluarea democrației locale. Realitatea este că în această relație bilaterală niciuna dintre părți nu acționează la nivelul așteptărilor. Autoritățile administrației publice au nevoie de suportul cetățenilor din colectivitate pentru realizarea programelor și politicilor locale, iar cetățenii vor să cunoască strategiile pe termen scurt și mediu pe care intenționează să le realizeze autoritățile reprezentative locale, să cunoască problemele cu care se confruntă colectivitatea și, nu în ultimul rînd, să participe la luarea deciziilor care îi vizează. Aceste interese conduc la stabilirea unor contacte, colaborări între autoritățile administrației publice locale și cetățeni în soluționarea unor probleme de importanță majoră pentru toată colectivitatea locală.

Cu regret, relațiile dintre cetățeni și autoritățile administrației publice locale decurg încă destul de anevoios. Cauzele acestei situații ar putea fi [138, p. 10]: cetățenii nu dispun de cunoștințe suficiente referitoare la rolul și atribuțiile autorităților administrației publice locale; lipsesc experiența, competența și interesul din ambele părți pentru un dialog constructiv în probleme de interes comunitar; lipsa de transparență în procesul de adoptare a deciziilor și a funcționării în general a autorităților administrației publice locale; neimplicarea cetățenilor în procesul decizional etc.

În general, trebuie să recunoaștem că cetățenii înțeleg foarte vag esența autonomiei locale, precum și rolul, răspunderea lor ca subiecți primari ai autonomiei; nu a fost depășită înstrăinarea colectivității și a individului față de puterea publică, nu sînt suficiente premise pentru implicarea responsabilă a cetățenilor în procesul soluționării problemelor locale [276, p. 42-43].

În același timp, este necesar a ține cont de faptul că participarea cetățenilor în procesul decizional local nu se realizează automat. Sînt necesare strategii specifice pentru stabilirea unor canale de comunicare și unui dialog constructiv între administrația publică locală și cetățeni sau asociațiile lor [138, p. 5].

Sub acest aspect, în literatura de specialitate, cercetătorii operează cu noțiunea de *performanță democratică* a autorităților administrației publice locale, înțeleasă ca un indicator care ilustrează gradul de realizare a normelor democratice în activitatea administrației publice locale, altfel spus

contactul dintre autorități și cetățeni (capacitatea autorităților de a activa într-o manieră deschisă și obiectivă). Astfel, pentru aprecierea acestei performanțe sînt importante două trăsături: *deschiderea* – potrivit căreia administrația publică locală este deschisă și transparentă în furnizarea informației despre activitatea sa, fapt ce permite implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor locale; *obiectivitate* – administrația publică locală tratează fiecare cetățean în mod egal, potrivit principiilor constituționale [138, p. 23].

Necesitatea atingerii unei asemenea performanțe este mai mult decît evidentă, întrucît implicarea cetățenilor sub diferite forme la elaborarea și executarea deciziilor face procesul de administrare mai transparent și mai receptiv la realitatea cotidiană a colectivităților locale. Pe de altă parte, participarea cetățenească reprezintă cel mai eficient instrument de aplicare în practică a unor programe și strategii vizînd dezvoltarea locală, publicul fiind una dintre cele mai mari resurse în dezvoltarea și implementarea practică a legilor și politicilor locale [69, p. 78].

Așadar, participarea publică este un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimînd calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora [12, p. 252].

În context, considerăm important a reitera valoarea deosebită a principiului consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit apreciat, ca o componentă a autonomiei locale [135, p. 243], garantat de *Constituția Republicii Moldova* (art. 109 alin. (1)) și *Legea privind administrația publică locală* (art. 3 alin. (1)).

În literatura de specialitate nu poate fi atestată o concepție clară asupra principiului dat. Potrivit unor cercetători, acesta este identificat (în viziunea noastră nejustificat) cu referendumul local. Respectiv, se susține că principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit sau referendumul local constituie o componentă a autonomiei locale [12, p. 251]. Concomitent, precizîndu-se că dreptul la autonomie locală aparține colectivităților locale care îl exercită prin intermediul autorităților alese de către acestea, se subliniază că colectivităților locale li se păstrează dreptul de a interveni direct în unele cazuri în procesul de administrație, prin referendum sau alte forme prevăzute de lege [12, p. 251].

În viziunea noastră, principiul în cauză nu poate fi redus doar la referendumul local, întrucît într-o astfel de variantă el este în prezent practic inaplicabil. De aceea, considerăm că referendumul trebuie recunoscut doar ca o formă de realizare a principiului dat, eventual cea mai importantă.

Confirmarea acestei idei poate fi dedusă și din dispozițiile *Legii privind administrația publică locală*, care în art. 8 alin. (2) și (3) stabilește: “(2) În problemele de interes local, care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale, pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii. (3) Proiectele de decizii ale consiliului

local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.”

Ținând cont de aceste momente, considerăm că realizarea principiului consultării cetățenilor în probleme locale de interes este posibilă prin alte forme de exercitare a democrației la nivel local: inițiativa populară locală, dezbaterile publice locale, adunările locuitorilor, adresările personale ale cetățenilor, consultările publice etc. În cele ce urmează ne vom reține atenția doar la câteva dintre acestea.

Referendumul local. Referendumul reprezintă principala formă de exercitare directă a suveranității poporului. Prin intermediul acestei instituții democratice, colectivitatea locală are posibilitatea să ia decizii asupra celor mai importante probleme de interes local. Cu toate acestea, nu se poate susține că referendumul este o modalitate frecventă și eficientă de soluționare a problemelor de interes local. El este privit ca un instrument facultativ de exercitare a autoadministrării locale [236, p. 236].

Potrivit art. 1 din *Codul electoral* al Republicii Moldova [28], *referendumul* reprezintă un scrutin prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și societății în ansamblu, având drept scop soluționarea acestora, precum și consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

În condițiile regimului reprezentativ, referendumul este o formă specifică de activitate, prin care poporul participă direct la exercitarea suveranității naționale. Cît privește referendumul local, acesta, ca și cel național, este un element al democrației semidirecte, deoarece oferă colectivităților locale posibilitatea de *a interveni direct* în soluționarea unor probleme locale de interes deosebit [12, p. 251].

Cu toate acestea, cercetătorii consideră că această intervenție directă în cadrul unui referendum consultativ, stipulat în *Legea privind administrația publică locală* (art. 8 alin. (1)) și în *Codul electoral*, este o participare formală a colectivităților locale la exercitarea autonomiei locale, fiindcă în cadrul referendumului consultativ corpul electoral sau colectivitatea locală își exprimă doar atitudinea, și nu voința față de problema abordată, decizia urmînd să o ia primarul sau consiliul local [135, p. 243; 169, p. 112]. Logic, primarul sau consiliul local ar trebui să țină cont de manifestarea de voință a titularului de drept la administrarea publică autonomă. Teoretic însă, în condițiile pluralismului politic, ei ar putea și să nu țină cont de rezultatele referendumului, cu atît mai mult că legea nu-i obligă. Dacă am admite că legea stabilește obligativitatea luării unei decizii conforme atitudinii colectivităților locale exprimate prin referendum, atunci am fi în prezența unui *referendum aprobativ* [135, p. 243; 12, p. 252].

În esență, referendumul local presupune un proces de votare a electoratului în baza căruia se iau decizii asupra problemelor de interes local. Respectiv, obiect al referendumului local sînt problemele de interes local, care sînt direct legate de interesele vitale ale populației din unitatea administrativ-teritorială dată [257, p. 40].

Potrivit art. 8 alin. (1) din *Legea privind administrația publică locală*: „În problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral.” Respectiv, *Codul electoral al Republicii Moldova* stabilește în art. 175: “Referendumul local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special.” În același timp, în art. 177 se precizează că “Referendumului local pot fi supuse problemele care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale.” Din cîte se poate observa, se accentuează în mod repetat importanța problemelor pentru localitate, noțiunea “sector” din art. 175 doar creînd confuzii. Pe de altă parte, art. 8 alin. (2) din *Legea privind administrația publică locală* prevede: “În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii.” Presupunem că în acest caz poate fi utilizată noțiunea “sector”. În general, trebuie precizat că confuzia dată a fost creată de legiuitor prin reglementarea în *Legea privind administrația publică locală* a unor asemenea instituții precum consiliile sectorale și primarii de sector (căror le-a atribuit în competență (art. 57 (alin. 5)) atribuția de a propune consiliului sectoral consultarea populației, prin referendum local, privind problemele locale de interes deosebit), ca autorități deliberative și executive alese (moment atestat și de alți cercetători [17, p. 264-268]). Evident, ideea a fost și rămîne a fi una absurdă, dar cel mai grav este că și în prezent asemenea reglementări rămîn a fi în vigoare, demonstrînd vădit indiferența și iresponsabilitatea legiuitorului.

Cazul concret pentru care este prevăzută posibilitatea desfășurării referendumului local este revocarea primarului (art. 175 din *Codul electoral*, art. 5 alin. (4) lit. d) din *Legea privind statutul alesului local* [126]), cu toate că la fel de importantă, în viziunea noastră, este și problema formării, desființării, schimbării statutului unității administrativ-teritoriale și modificării hotarelor acesteia, care, potrivit art. 17 alin. (1) și art. 18 din *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* [124], este soluționată după consultarea cetățenilor (nefiind indicată concret forma desfășurării acesteia). În acest caz, cercetătorii susțin că organizarea referendumului este obligatorie [12, p. 253].

Sub aspect comparativ, putem menționa că, potrivit art. 55 din *Legea administrării publice locale* din România [113], prin referendum local poate fi dizolvat și consiliul local în baza cererii

adresate de către cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși în listele electorale ale unității administrativ-teritoriale. Importanța acestei forme de revocare a fost apreciată de unii doctrinari autohtoni, care s-au expus pentru instituirea unei asemenea instituții și în Republica Moldova, întrucât „o asemenea pîrghie de influență asupra autorităților locale (în condițiile în care este fundamentată științific și reglementată corespunzător) este de natură să consolideze substanțial democrația la nivel local” [4, p. 289]. Presupunem că la moment o asemenea alternativă ar fi necesară cel mai mult pentru ordonarea consiliilor locale, care adeseori dau uitării menirea activității lor, ignorînd intenționat interesele colectivității și dînd prioritate propriilor interese.

Revenind la problema referendumului local, menționăm că, potrivit art. 178 din *Codul electoral*, nu pot fi supuse referendumului local problemele: a) de interes național, care țin de competența Parlamentului, Guvernului sau a altor autorități publice centrale, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și de legislație; b) ce țin de politica internă și externă a statului; c) care vin în contradicție cu prevederile Constituției și ale legislației Republicii Moldova; d) privind impozitele și bugetul; e) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației; f) privind alegerea, numirea, demiterea și revocarea în/din anumite funcții a persoanelor care țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului; g) ce țin de revocarea din funcție a primarului, destituit în baza hotărîrii definitive de revocare pronunțate de instanța de judecată; h) ce țin de competența instanțelor de judecată sau a procuraturii; i) privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităților, cu excepția cazurilor prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei.

Important este că referendumul local poate fi inițiat (în baza art. 180) atît de către autoritățile administrației publice locale, cît și de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

Decizia se consideră adoptată prin referendum local dacă pentru ea au votat majoritatea cetățenilor care au participat la referendum. Decizia privind revocarea primarului se consideră adoptată prin referendum local, dacă pentru ea a votat un număr egal sau mai mare de alegători decît au votat în cazul alegerii primarului, dar nu mai puțin de jumătate din numărul alegătorilor care au participat la referendum (art. 198 alin. (1) din *Codul electoral*).

O anumită importanță prezintă alin. (3) al art. 198, în care se prevede că “hotărîrea adoptată prin referendum local se anulează sau se modifică, de asemenea, prin referendum local sau prin decizie a consiliului local respectiv, adoptată cu votul a 2/3 din numărul consilierilor”. În viziunea noastră, este o dispoziție care implică cîteva aspecte importante:

– în primul rînd, o decizie adoptată prin referendum local poate fi anulată sau modificată (decizia în viziunea noastră este o dispoziție care implică cîteva aspecte importante):

– în primul rînd, o decizie adoptată prin referendum local poate fi anulată sau modificată (decizia în viziunea noastră este o dispoziție care implică cîteva aspecte importante):

fost confirmată în condițiile legii, fapt ce într-o anumită măsură denaturează principiul suveranității poporului);

– în al doilea rând, decizia adoptată prin referendum local poate fi anulată sau modificată prin decizie a consiliului local (în așa mod sînt diminuate și mai mult rolul și valoarea voinței generale a cetățenilor, fiind ignorat practic faptul că autonomia locală este un drept ce aparține colectivității locale, exercitat doar de autoritățile reprezentative ale acesteia);

– în al treilea rând, legea nu prevede temeiurile și cazurile în care se admite anularea sau modificarea deciziilor adoptate prin referendum (astfel, legea evită a garanta forța juridică a deciziilor adoptate în baza voinței generale a colectivității locale, prin aceasta, conferind într-o formă indirectă puteri discreționare autorităților locale);

– în al patrulea rând, prin referendum local poate fi anulată sau modificată o decizie adoptată de asemenea prin referendum (prin aceasta se recunoaște existența referendumului local abrogativ (și nu doar consultativ); în același timp, dacă prin referendum poate fi anulată o decizie adoptată tot prin referendum, de ce nu ar fi posibilă o astfel de anulare și a deciziilor adoptate de către consiliile locale? - fiind vorba, în acest sens, de un adevărat *veto popular*).

În baza celor enunțate, conchidem că instituția referendumului local, privită ca o formă de exercitare a suveranității poporului și o formă de participare a cetățenilor la procesul decizional local, necesită unele remedieri legislative în vederea: consolidării forței juridice a deciziilor adoptate prin referendum (stabilirea posibilității anulării sau modificării acestor decizii doar prin referendum), extinderii spectrului de probleme ce pot fi supuse aprobării prin referendum local și consacarea expresă a acestora în lege (în special, revocarea consiliului local, anularea sau modificarea deciziilor acestora etc.), instituirii veto-ului popular (instituție necesară pentru consolidarea rolului referendumului local ca exprimare democratică a voinței generale a colectivității locale nu doar în scop aprobativ, consultativ, dar și abrogativ).

Democrația reprezentativă la nivel local trebuie să cuprindă o reală participare la viața publică a celor care sînt chemați să desemneze reprezentanți. Atît timp cît această participare nu va fi asigurată (prin intermediul referendumului local), sînt șanse ca reprezentarea locală să rămîna o formalitate, o ficțiune. În acest sens, susținem cercetătorii [135, p. 243-244; 12, p. 252], care se expun pentru acordarea colectivității locale (prin normă constituțională și lege organică) a posibilității de a-și exprima, prin referendum aprobativ, voința în probleme locale de interes deosebit, al căror spectru trebuie să fie identificat concret în lege, iar în cadrul unui referendum consultativ – în orice problemă, pentru a cărei soluționare primarul sau consiliul local vrea să cunoască atitudinea colectivității.

Adunarea locuitorilor este apreciată ca o formă directă de participare a locuitorilor unității administrativ-teritoriale la discutarea și soluționarea problemelor de interes local. Această instituție permite cetățenilor de a-și exprima direct opinia și voința asupra problemelor de interes local [157, p. 43].

Dispoziții importante, în acest sens, sînt cuprinse în art. 35 și 36 din *Legea privind administrația publică locală*, care reglementează instituția delegatului sătesc și atribuțiile acestuia. De aici pot fi deduse cîteva momente importante legate de adunarea locuitorilor ca formă de consultare a cetățenilor: – la adunarea generală a locuitorilor se alege delegatul sătesc, se poate accepta demisia sau se poate hotărî revocarea delegatului sătesc; – la adunarea generală a locuitorilor trebuie să participe cel puțin o treime din locuitorii cu drept de vot; – adunarea generală se organizează în prezența primarului sau a viceprimarului unității administrativ-teritoriale respective.

Din cîte se poate observa, legea stabilește exhaustiv problemele ce urmează a fi decise la adunarea generală a locuitorilor, situație ce în viziunea noastră nu este corectă. Ar fi bine venit ca în acest caz legea să permită expres discutarea oricăror altor probleme de interes local. Sub acest aspect, susținem opinia unor cercetători autohtoni [263, p. 7] care se pronunță pentru discutarea în cadrul adunărilor generale a întrebărilor ce țin de inițiativa normativă a locuitorilor în probleme de interes local (după cum se practică, de exemplu, la nivel local în Federația Rusă [257, p. 46]).

Examinînd cîteva statute ale unităților administrativ-teritoriale concrete, se poate constata două momente: în primul rînd, instituția adunărilor generale este prevăzută de către acestea, în al doilea rînd, instituția dată este reglementată incomplet și confuz, ceea ce într-o anumită măsură îi diminuează rolul și importanța.

Bunăoară, *Statutul orașului Telenești* [190] stabilește: în art. 14 – „Convocarea și organizarea adunărilor cu cetățenii se fac de către primar sau Consiliul orașenesc. Convocarea se face prin aducerea la cunoștință publică a ordinii de zi, a timpului și locului desfășurării adunării”; în art. 15 – „Adunarea cu cetățenii este valabil constituită la prezența majorității reprezentanților cu drept de vot și se adoptă cu o simplă majoritate de voturi ale celor prezenți. Propunerile parvenite la adunare se introduc în decizia adunării, se consemnează într-un proces-verbal și se aduce la cunoștința cetățenilor în termen de 5 zile.” Din cîte se poate observa, nu este definitivată soarta deciziilor adoptate la adunarea generală și nici nu este concretizată forța lor juridică.

Un alt exemplu servește *Statutul satului Iordanovca* [191], care stipulînd prevederi similare celor din cazul anterior, la pct. 19 mai stabilește: „Desfășurarea adunărilor, consultărilor, audierilor publice și convorbirilor, precum și toate propunerile se consemnează într-un proces-verbal, care se remite primarului sau consiliului local. Acesta din urmă examinează decizia adunării, vizată de primar și emite pe marginea ei o decizie, pe care o aduce la cunoștința cetățenilor în termen de 5 zile.”

În context, vom remarca și imperfecțiunea statutului municipiului Chișinău, care la pct. 9 stabilește destul de lapidar: „Problemele de o importanță deosebită pentru municipiu pot fi supuse, în modul stabilit, unui referendum local.” [128].

În viziunea noastră, adunările generale ale locuitorilor trebuie să devină o formă importantă de implicare a cetățenilor în procesul decizional local, întrucât după semnificația lor juridică, ele se plasează după referendumul local. Mai mult, trebuie să recunoaștem avantajele adunării generale față de referendum, mai ales în ceea ce privește procedura simplă de organizare și desfășurare. Sub acest aspect, adunarea poate fi privită ca un mijloc accesibil colectivității locale, cu ajutorul căruia aceasta poate veni cu unele propuneri din numele locuitorilor în fața autorităților locale.

Pentru consolidarea rolului adunărilor generale a locuitorilor, ar fi benefice unele experiențe în domeniu. Un exemplu, în acest sens, este *Statutului comunei Lețcani*, județul Iași, România [192], care în art. 39 stabilește:

„n) Cel puțin o dată pe an primarul are obligația de a organiza adunări cetățenești, pe sate, în cadrul cărora prezintă informări cu privire la măsurile întreprinse pentru soluționarea problemelor comunităților respective și stabilește cu acestea obiectivele prioritare și căile de acțiune pentru etapa următoare.

o) Primarul, viceprimarul, secretarul și consilierii locali sînt obligați să prezinte, cel puțin o dată pe an, rapoarte cu privire la activitatea desfășurată în slujba comunității.

p) Emiterea actelor locale de autoritate se face cu respectarea prevederilor legale privind transparența decizională. Secretarul comunei și bibliotecarul au obligația de a aduce la cunoștință publică toate hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, care pot fi contestate în termenele și în condițiile stabilite de lege.”

Prin urmare, este salutară reglementarea obligativității autorităților locale de a prezenta periodic în cadrul adunărilor generale a informărilor cu privire la măsurile întreprinse pentru soluționarea problemelor comunității, precum și stabilirea în comun a obiectivelor prioritare și căilor de acțiune pentru etapa următoare. În același timp, necesită atenție și consolidarea instituției contestării deciziilor autorităților locale, în vederea asigurării legalității procesului decizional local.

Inițiativa populară în procesul normativ local. Fiind reprezentanți ai colectivității locale, autoritățile administrației publice locale în procesul decizional trebuie să-și conformeze voința cu voința populației unității administrativ-teritoriale și să adopte/emită acte normative în corespundere cu aceasta. O asemenea conformare trebuie realizată nu abstract, ci prin intermediul identificării opiniei colectivității locale, care să fie luată în considerație pe parcursul desfășurării procesului decizional [282, p. 11].

Exercitarea autonomiei locale de către autoritățile administrației publice locale, în scopul „promovării intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective” [122, art. 1], implică necesitatea amplificării participării cetățenești în procesul normativ/decizional local, prin aceasta asigurându-se corespunderea activității administrației locale cu voința locuitorilor.

Participarea populației la activitatea decizională a autorităților publice locale poate fi realizată printr-un sistem de forme interdependente și complementare, precum: formele principale de participare – inițiativa decizională a cetățenilor, dezbaterile publice și expertiza obștească; forme complementare – întrunirile și consultările publice, conferințele (întrunirea delegaților) cetățenilor, adresarea cetățenilor cu petiții la autoritățile administrației publice locale etc.; forme speciale – de ex., adoptarea de decizii prin referendum local (adunare generală a cetățenilor), a căror realizare impune autoritățile locale să adopte decizii [282, p. 11].

În literatura de specialitate autohtonă, dreptul la inițiativă legislativă (o vom numi decizională sau normativă, pentru a o distinge clar de inițiativa legislativă din cadrul procesului legislativ al parlamentului) a cetățenilor la nivel local este studiat insuficient. Cu toate acestea, importante idei au fost deja expuse în publicațiile de dată recentă. De exemplu, cercetătoarea G. Chiveri propune completarea *Legii privind administrația publică locală* cu un nou capitol ce ar avea denumirea de “Inițiativa cetățenească”, unde s-ar prevedea că cetățenii au dreptul de a propune proiecte de hotărâri, dacă acestea sînt susținute de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale date [25, p. 96].

Sub aspect comparativ, precizăm că în doctrina rusă se subliniază ideea că natura autoadministrării locale atribuie populației un rol activ în calitate de subiect al procesului decizional local (numit proces normativ), fiind accentuată necesitatea realizării reale a acestui rol în viață [283, p. 227].

În realitate însă se poate constata că, în virtutea particularităților istorice de dezvoltare a societății noastre, la nivel local a rămas dominantă o slabă inițiativă și implicare a cetățenilor în procesul decizional, iar autoritățile administrației publice locale tind să preia un caracter statal.

Prin urmare, la moment a devenit oportună și necesară crearea unui sistem echilibrat de elaborare a deciziilor la nivel local, fapt ce implică, în primul rînd, necesitatea dezvoltării formelor de exercitare a suveranității poporului, formarea deprinderilor de inițiativă decizională și implicarea tot mai intensă a colectivității locale în procesul decizional.

Ca și oricare sistem, procesul decizional local presupune existența unor elemente și o legătură strînsă între acestea. Asemenea elemente sînt considerate: instituțiile democrației directe și

autoritățile administrației publice locale, între care există relații de interdependență și influență reciprocă [283, p. 228].

Rolul principal în procesul decizional local revine activității normative a autorităților administrației publice locale, care, într-o formă ideală, ar trebui să reprezinte un mijloc de identificare, consacrare și exprimare a voinței colectivității locale în probleme de interes local. Voința colectivității locale este astfel „formată” de către autorități și există ca un fenomen obiectiv și social. Autoritățile administrației publice locale constituie reprezentanții colectivității locale și de aceea ele trebuie să identifice voința acesteia și să o materializeze în voința sa.

Cu toate acestea, partea slabă a activității normative a autorităților locale constă în faptul că acestea, ca de altfel și autoritățile statului, sînt predispuse de a-și exprima propria voință, prezentînd-o ca voință a populației. În acest sens, un oarecare echilibru în sistemul normativ local ar putea fi creat prin dezvoltarea și răspîndirea diferitor forme de participare directă a cetățenilor în exercitarea acestei activități.

După cum se știe, procesul decizional este constituit din mai multe etape consecutive. Din numărul acestora, cercetătorii precizează două în cadrul cărora este necesară asigurarea participării locuitorilor unității administrativ-teritoriale – etapa inițiativei decizionale și etapa dezbaterii (deliberării) asupra conținutului deciziei [283, p. 228].

Prima etapă este apreciată ca o verigă de bază a procesului decizional, deoarece de aceasta depind în mare parte caracterul, conținutul și, de multe ori, rezultatul activității decizionale/normative (la această etapă fiind puse nu doar bazele, dar sînt identificați și principalii vectori de dezvoltare a activității normative). Anume la această etapă poate fi activată „inițiativa decizională a populației”.

Cercetătorii identifică cîteva momente importante ale inițiativei normative a populației, care o caracterizează ca o formă de participare a cetățenilor la activitatea normativă a autorităților locale.

În primul rînd, se atrage atenția asupra subiectului în drept să o exercite. În general, este vorba de colectivitatea locală (totalitatea locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale). Referitor la întrebarea cum poate fi exercitat acest drept, cercetătorii susțin că o inițiativă normativă poate fi înaintată de un grup de locuitori cu drept de vot, al căror număr trebuie desigur reglementat [283, p. 229]. Alte voci invocă posibilitatea exercitării acestui drept de către orice locuitor al localității [302, p. 156-157]. Criticînd o asemenea idee, O.A. Potapshih susține că, în primul rînd, opinia unui locuitor exprimă doar voința acestuia, în timp ce scopul participării populației la procesul decizional constă în exprimarea voinței sale generale. În al doilea rînd, o consecință directă a exercitării de către fiecare locuitor a inițiativei decizionale poate fi un număr enorm de inițiative, fapt de natură să blocheze activitatea normativă a autorităților locale.

O altă întrebare privește gradul de elaborare a inițiativei normative a populației, adică în ce formă trebuie realizată – ca propunere de adoptare a unui act normativ local, fie ca proiect de act normativ. În doctrină s-au expus atât adepții ai formei unice – proiect de act normativ [298, p. 412], cât și ai ambelor forme – proiect și propunere concomitent [259, p. 122; 238, p. 193].

Argumentând importanța exercitării dreptului la inițiativă normativă prin înaintarea de proiecte de acte normative, cercetătoarea O.A. Potapskih susține că doar propunerea adoptării unor acte normative ar putea să afecteze într-o anumită măsură activitatea normativă a autorităților locale și să determine tendința acestora de a ignora inițiativele parvenite de la locuitori. Pe de altă parte, proiectele de acte normative parvenite de la populație pot dispune de o eficiență sporită, deoarece sînt elaborate de însuși locuitorii din teritoriu, care adeseori sînt specialiști de înaltă calificare, cunoștințele și experiența cărora nu trebuie ignorate. Desigur, calitatea acestor proiecte poate fi îmbunătățită pe parcursul celorlalte etape ale procesului decizional [283, p. 229].

Referitor la mecanismul de realizare a dreptului la inițiativă normativă/decizională de către populație, acesta este privit prin prisma raporturilor juridice stabilite între populație, care își realizează dreptul, și organul administrației publice locale, care astfel își asumă un set de obligații, printre care obligația de a primi și a examina inițiativa și a lua decizia corespunzătoare pe marginea acesteia [255, p. 187; 241, p. 26; 266, p. 48].

Mecanismul de realizare a dreptului la inițiativă normativă este activat prin depunerea de către grupul de inițiativă a proiectului de act normativ la autoritatea publică locală. Prin aceasta se realizează elementul component al dreptului la inițiativă normativă – dreptul de a depune proiectul de act normativ. Acestui drept îi corespunde obligația autorității locale de a o primi spre examinare (materializată prin înregistrarea inițiativei). În cazul dat, temeiurile pentru a renunța la înregistrarea inițiativei trebuie să fie strict limitate prin criterii procedurale nu de conținut, adică trebuie respectată ordinea depunerii inițiativei, moment confirmat de actele prezentate. Respectiv, trebuie să fie prezentat însuși proiectul de act normativ, precum și actul care confirmă înaintarea inițiativei de numărul necesar de locuitori, precum și împuternicirile persoanei care reprezintă interesele acestora [283, p. 231].

În literatura de specialitate s-a expus ideea că realizarea dreptului la inițiativă normativă poate fi considerată consumat, atunci cînd proiectul actului normativ este preluat de către autoritatea locală, faptul fiind fixat potrivit ordinii prestabilite, iar autoritatea începe examinarea acestuia [302, p. 49]. Această opinie se consideră justă doar în cazul în care inițiativa normativă este privită ca o etapă a procesului normativ/decizional, în cadrul căreia se realizează dreptul la înaintarea de către un număr anumit de subiecți a inițiativei normative de examinare a proiectului actului normativ. După primirea proiectului, desigur urmează următoarea etapă – examinarea acestuia. Însă atunci cînd inițiativa nor-

mativă a locuitorilor este privită ca formă de participare a acestora în procesul decizional al autorităților locale, atunci se presupune mecanismul de realizare a unui drept complex al populației la inițiativă normativă, care cuprinde, pe lângă dreptul depunerii proiectului de act normativ spre examinare la autoritățile locale, și dreptul de a cere examinarea acestuia și emiterea deciziei asupra acestuia. Astfel, din acest punct de vedere, dreptul la inițiativă normativă continuă să se realizeze și în cealaltă etapă a procesului decizional – examinarea proiectului de act normativ [283, p. 232].

La această etapă, dreptului populației îi corespunde obligația autorității publice de a examina conținutul proiectului parvenit, care trebuie să se încadreze în termene concrete. Un alt drept al grupului de inițiativă este dreptul de a participa la examinarea proiectului, de a oferi explicații și de a expune poziția pe marginea proiectului. Este bine venită examinarea proiectului într-o ședință publică cu participarea nemijlocită a grupului de inițiativă și a altor părți interesate.

Dreptul la inițiativă normativă a populației poate fi considerat realizat doar după ce autoritatea publică locală a emis/adoptat o decizie pe marginea proiectului, motivată și adusă la cunoștința grupului de inițiativă [283, p. 231].

Cu toate particularitățile procedurale expuse, totuși trebuie precizat că inițiativa normativă a populației pentru a fi exercitată are nevoie de anumite garanții. În viziunea cercetătoarei O.A. Potapskih, asemenea garanții pot servi reglementarea corespunzătoare a temeiurilor inițiativei normative și concretizarea în detalii a mecanismului de realizare a acesteia. O garanție deosebită, în acest sens, ar putea servi mecanismul apărării judiciare a dreptului la inițiativă normativă în toate manifestările sale, începând cu dreptul de a depune proiectul actului normativ la autoritatea locală și finalizând cu dreptul de a lua cunoștință de rezultatele examinării acestuia [283, p. 231].

Evident, în cazul Republicii Moldova, dreptul la inițiativă normativă a populației necesită o reglementare concretă și completă în *Legea privind administrația publică locală* și în actele normative locale, prin aceasta garantându-se protecția juridică și posibilitatea reală de a exercitare a dreptului de către cetățean.

5.3. Concluzii la capitolul 5

Ca rezultat al studierii problemei implicării cetățeanului în procesul decizional al Parlamentului pot fi deduse câteva concluzii importante și formulate unele recomandări:

1. Importanța implicării cetățenilor în procesul decizional al parlamentului este una decisivă, întrucât permite: asigurarea transparenței procesului legislativ, sporirea responsabilității reprezentanților poporului pentru activitatea desfășurată, exercitarea unui adevărat control social asupra funcției legislative a statului, prevenirea adoptării de acte legislative coruptibile, asigurarea reprezentării intereselor societății și a cetățenilor în procesul legislativ.

2. Referitor la reglementarea juridică a asigurării transparenței decizionale în activitatea Parlamentului și respectarea practică a acesteia, am constatat atât un cadru juridic în materie incomplet, dispersat și, ca urmare, puțin eficient, cât și o lipsă de responsabilitate din partea forului legislativ în respectarea acestuia. Prin urmare, se resimte acut atât necesitatea perfecționării legislației în materie, cât și asigurarea respectării practice a acesteia.

3. Pornind de la problemele constatate, se impun câteva recomandări importante pentru consolidarea capacității și a responsabilității Parlamentului pe segmentul transparenței sale decizionale: - *îmbunătățirea cadrului legal în materie* (fie prin completarea Regulamentului Parlamentului cu dispoziții concrete și complete care vizează asigurarea transparenței, fie prin sistematizarea tuturor normelor într-un act normativ separat, un eventual Regulament privind asigurarea transparenței decizionale parlamentare); - *sporirea transparenței lucrărilor Parlamentului și a structurilor acestuia*; - *asigurarea respectării exigențelor procedurii legislative*, prin instituirea unor rigori și măsuri de penalizare; - *sporirea nivelului de valorificare de către Parlament a mecanismelor de cooperare cu societatea civilă*; - *încurajarea implicării cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului* prin înființarea consiliilor de experți și prin organizarea frecventă a consultărilor publice.

4. În același context, considerăm necesară și consolidarea instituției referendumului legislativ (prin utilizarea acestuia mai frecventă și eficientă pentru deciziile legislative cele mai importante pentru stat și societate) și constituțional (prin recunoașterea obligativității acestuia în toate cazurile de revizuire a Constituției), precum și instituirea în sistemul nostru de drept a inițiativei populare, ca instrument indispensabil unei democrații participative.

Referitor la implicarea cetățenilor în procesul decizional local, considerăm importante următoarele concluzii:

1. Instituția referendumului local, privită ca o formă de exercitare a suveranității poporului și o formă de participare a cetățenilor la procesul decizional local, necesită unele remedieri legislative, în vederea: consolidării forței juridice a deciziilor adoptate prin referendum (stabilirea posibilității anulării sau modificării acestor decizii doar prin referendum), extinderii spectrului de probleme ce pot fi supuse aprobării prin referendum local și consacarea expresă a acestora în lege (în special, revocarea consiliului local, anularea sau modificarea deciziilor acestora etc.), instituirii veto-ului popular (instituție necesară pentru consolidarea rolului referendumului local ca exprimare democratică a voinței generale a colectivității locale nu doar în scop aprobativ, consultativ, dar și abrogativ).

2. Adunările generale ale locuitorilor trebuie să devină o formă importantă de implicare a cetățenilor în procesul decizional local, întrucât semnificația lor juridică le plasează după

referendumul local. Mai mult, trebuie să recunoaștem avantajele adunării generale față de referendum, mai ales în ceea ce privește procedura simplă de organizare și desfășurare. Sub acest aspect, adunarea poate fi privită ca un mijloc accesibil colectivității locale, cu ajutorul căruia aceasta poate veni cu unele propuneri din numele locuitorilor în fața autorităților locale.

3. Susținând necesitatea recunoașterii și garantării juridice a dreptului cetățenilor la inițiativă decizională la nivel local, notăm că acesta are un conținut complex și cuprinde dreptul de a înainta proiectul actului normativ autorității locale spre examinare, dreptul de a cere examinarea proiectului și emiterea unei decizii pe marginea acestuia. Mecanismul realizării dreptului la inițiativă decizională trebuie privit prin prisma sistemului de raporturi juridice stabilite între cetățenii care își realizează dreptul în cauză și autoritatea administrației publice locale, care își asumă astfel un complex de obligații ce vizează primirea proiectului de act normativ, examinarea acestuia și emiterea/adoptarea unei decizii pe marginea lui.

4. O condiție obligatorie pentru participarea eficientă a populației în procesul decizional al autorităților locale constă în combinarea diferitor forme de implicare a acestora. Mecanismul concret de realizare a formelor de participare a populației la procesul decizional local trebuie stabilit și dezvoltat în detalii în statutul unităților administrativ-teritoriale și în alte acte normative locale.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Studierea amplă și aprofundată a problemei asigurării juridice a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților reprezentative ne-a permis conturarea următoarelor **concluzii** importante:

Pentru edificarea statului de drept și consolidarea societății este absolut necesară implicarea cetățeanului în procesul decizional, ca segment central al actului de guvernare, deoarece doar astfel guvernarea va fi deschisă, eficientă și de calitate, orientată spre necesitățile reale ale cetățeanului și ale societății.

Participarea cetățenească reprezintă un principiu al bunei guvernări, pilonul central al democrației participative. Participarea este importantă nu prin simplul fapt al implicării cetățeanului în procesul decizional, ci prin posibilitatea oferită acestuia de a cunoaște activitatea autorităților publice și de a influența procesul decizional al acestora, în vederea aducerii deciziei mai aproape de interesele cetățeanului și ale societății. Participarea este importantă și prin rolul său preventiv, întrucât este de natură să excludă coruperea procesului decizional și aservirea acestuia unor interese particulare. Dar pentru a-și realiza acest rol, participarea trebuie să fie organizată corect și eficient.

Pentru o participare cetățenească eficientă la procesul decizional este necesară întrunirea a trei categorii de condiții importante: *normative* (existența legilor și a actelor normative care să permită participarea); *regulatorii* (existența regulilor necesare care să reglementeze desfășurarea procesului concret de participare) și *creative* (sub forma dezvoltării potențialului participativ al organizațiilor societății civile și al guvernanților).

Pentru eficiența procesului participării ca fenomen complex este nevoie de: conștientizarea de către autorități și cetățeni a valorii și a rolului participării cetățenești în exercitarea actului guvernării; asigurarea juridică a desfășurării procesului de participare; instruirea și responsabilizarea factorilor de decizie; organizarea și desfășurarea corectă și eficientă a consultărilor publice; valorificarea echilibrată și oportună a unor asemenea instrumente precum: audierile publice, atelierile de lucru, grupurile de experți și comitetele consultative permanente; valorificarea propunerilor parvenite și informarea cetățenilor despre soluțiile adoptate, astfel consolidându-se încrederea și asigurându-se implicarea ulterioară a acestora în alte procese decizionale.

Participarea cetățenilor se fundamentează pe trei piloni principali: - accesul la informație; - accesul la procesul decizional – proceduri transparente și echitabile; - accesul la justiție – prin care sînt apărute drepturile, libertățile și interesele legitime.

Dreptul constituțional la administrare trebuie interpretat în sens larg ca o participare la administrare nemijlocit și prin reprezentanți. Participarea nemijlocită a cetățenilor la administrare implică două ipostaze: în primul rând, accesarea la o funcție publică și activitatea în calitate de funcționar public (în oricare din variantele reglementate de lege); în al doilea rând, implicarea cetățenilor în procesul decizional.

Constituția Republicii Moldova nu accentuează în niciun fel dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional (ca parte componentă a dreptului la administrare), fapt ce într-o anumită măsură diminuează efectul garantării juridice a dreptului în cauză. Principalele garanții ale implicării cetățenilor în procesul decizional servesc dreptul la informație și transparența procesului decizional, de a căror asigurare depind calitatea și eficiența colaborării dintre stat și cetățean în procesul guvernării și, implicit, realizarea dreptului la administrare.

În prezent, oportunitățile pe care le oferă *e-guvernarea* pentru dezvoltarea democrației participative în Republica Moldova practic sînt inestimabile. Cu toate acestea, este important de conștientizat că, în esența sa, *e-guvernarea* nu este decît un instrument, o metodă de guvernare, bazată pe noile tehnologii informaționale, a căror implementare în cea mai mare parte depinde de resursele financiare alocate de către stat. Realizarea unor obiective concrete cu ajutorul acestei metode de guvernare, cum ar fi, de exemplu, guvernarea democratică a societății, este o altă întrebare, pentru care doar resursele financiare sau tehnologiile informaționale nu sînt suficiente. Rolul determinant în acest caz revine voinței politice a guvernanților, care, profitînd de avantajele *e-guvernării*, ar putea crea cele mai bune condiții pentru *e-democrație* în cadrul statului și societății.

În același timp, *e-democrația* poate fi realizată nu de tehnologiile informaționale, care doar creează condiții pentru concurența ideilor, concepțiilor și simplificarea rolului cetățeanului, dar de persoanele cu un nivel înalt de cultură, care reprezintă diverse grupuri sociale, care judecă rațional, capabili de a se autoorganiza și de a acționa în comun pentru realizarea unor interese comune. Evident, din acest punct de vedere, *democrația electronică* depinde în totalitate de nivelul de cultură politică, civică și juridică a populației în general și a cetățenilor în parte, de intensitatea activismului civic în realizarea poziției civice a cetățenilor.

Importanța implicării cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului este una decisivă, întrucît permite: asigurarea transparenței procesului legislativ, sporirea responsabilității reprezentanților poporului pentru activitatea desfășurată, exercitarea unui adevărat control social asupra funcției legislative a statului, prevenirea adoptării de acte legislative coruptibile, asigurarea reprezentării intereselor societății și a cetățenilor în procesul legislativ.

În urma studierii aspectelor ce țin de reglementarea asigurării transparenței decizionale în activitatea Parlamentului și respectarea practică a acesteia, am constatat afit un cadru juridic în

materie incomplet, dispersat și, ca urmare, puțin eficient, cât și o lipsă de responsabilitate din partea forului legislativ în respectarea acestuia. Prin urmare, se resimte acut atât necesitatea perfecționării legislației în materie, cât și asigurarea respectării practice a acesteia.

La nivel local principalele forme de implicare a cetățenilor în procesul decizional sînt referendumul și adunările generale. În viziunea noastră, adunările generale ale locuitorilor trebuie să devină o formă importantă de implicare a cetățenilor în procesul decizional local, întrucît semnificația lor juridică le plasează după referendumul local. Mai mult, trebuie să recunoaștem avantajele adunării generale față de referendum, mai ales în ceea ce privește procedura simplă de organizare și desfășurare. Sub acest aspect, adunarea poate fi privită ca un mijloc accesibil colectivității locale, cu ajutorul căruia aceasta poate veni cu unele propuneri din numele locuitorilor în fața autorităților locale.

Dreptul cetățenilor la inițiativă decizională la nivel local are un conținut complex și cuprinde dreptul de a înainta proiectul actului normativ autorității locale spre examinare, dreptul de a cere examinarea proiectului și emiterea unei decizii pe marginea acestuia. Mecanismul realizării dreptului la inițiativă decizională trebuie privit prin prisma sistemului de raporturi juridice stabilite între cetățenii care își realizează dreptul în cauză și autoritatea administrației publice locale, care își asumă astfel un complex de obligații ce vizează primirea proiectului de act normativ, examinarea acestuia și emiterea/adoptarea unei decizii pe marginea lui. O condiție obligatorie pentru implicarea eficientă a populației în procesul decizional al autorităților locale constă în combinarea diferitor forme de participare cetățenească.

Recomandări:

1. În scopul realizării accesului real la informație și extinderii transparenței în procesul decizional, sînt necesare acțiuni concrete, precum:

a) consolidarea eficienței juridice a legislației ce reglementează transparența decizională a autorităților publice, în principal prin stabilirea unui mecanism clar și eficient al informării, consultării și participării cetățenești, stipulării exprese a sancțiunilor pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional;

b) asigurarea participării publicului în procesul decizional la toate etapele de informare, consultare și participare cetățenească; luarea în considerație a intereselor, nevoilor, sugestiilor, propunerilor și recomandărilor tuturor factorilor interesați, neacceptarea acestora urmînd a fi obligatoriu argumentată, motivată și adusă la cunoștința cetățenilor;

c) dezvoltarea managementului de implicare a publicului în procesul decizional, prin instruirea în acest scop a funcționarilor și efectuarea unei planificări riguroase a activității anuale și trimestriale;

reflectarea obiectivă de către autoritățile publice a activității desfășurate în această direcție în rapoartele și dările de seamă întocmite și diseminarea publică obligatorie a acestora.

2. În vederea consolidării garanțiilor constituționale ale dreptului cetățeanului de a participa la procesul decizional considerăm logic, necesar și oportun a consacra în art. 39 sau într-un articol distinct din Constituția Republicii Moldova un principiu fundamental pentru realizarea acestuia - *principiul consultării cetățenilor și asociațiilor reprezentative de către autoritățile publice în procesul elaborării și adoptării deciziilor.*

3. În contextul dezvoltării guvernării deschise în Republica Moldova, o atenție deosebită trebuie acordată autorităților administrației publice locale, în vederea asigurării acestora cu aceleași posibilități digitale de care dispun autoritățile administrației publice centrale (un exemplu ar fi pagina oficială (permanent actualizată) care să reflecte întreaga activitate a acestor autorități), moment ce le va permite o interacțiune și un dialog eficient cu cetățenii (colectivitatea locală) în cadrul procesului decizional.

4. Pentru consolidarea capacității și a responsabilității Parlamentului pe segmentul transparenței sale decizionale, propunem:

– *îmbunătățirea cadrului legal* (reglementarea clară și completă a momentelor ce țin de: formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea, analiza și sinteza recomandărilor; întocmirea și publicarea rapoartelor cu privire la transparența în procesul decizional; responsabilitățile actorilor-cheie; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasare web; termene concrete; mecanisme de control etc.), fie prin completarea Regulamentului Parlamentului cu dispoziții ce vizează asigurarea transparenței, fie prin sistematizarea tuturor normelor într-un act normativ separat (un eventual Regulament privind asigurarea transparenței decizionale parlamentare);

– *sporirea transparenței lucrărilor Parlamentului și a structurilor acestuia* (asigurarea disponibilității web a tuturor stenogramelor ședințelor în plen, a hotărârilor Biroului permanent și a proceselor-verbale ale ședințelor publice ale comisiilor parlamentare permanente; plasarea tuturor proiectelor de acte legislative pe web site-ul Parlamentului; asigurarea disponibilității tuturor materialelor conexe proiectelor etc.);

– *asigurarea respectării exigențelor procedurii legislative*, prin instituirea unor rigori și măsuri de penalizare;

– *sporirea nivelului de valorificare de către Parlament a mecanismelor de cooperare cu societatea civilă* (respectarea termenului de consultare permanentă; urmărirea contribuțiilor publicului; argumentarea și motivarea neacceptării recomandărilor parvenite de la cetățeni; întocmirea și publicarea rapoartelor privind transparența în procesul decizional parlamentar);

– *încurajarea implicării cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului prin înființarea și asigurarea funcționării consiliilor de experți și prin organizarea frecventă a consultărilor publice.*

5. Pentru consolidarea implicării cetățenilor în procesul legislativ propunem recunoașterea acestora ca subiecți ai dreptului la inițiativă legislativă (în art. 73 din Constituția Republicii Moldova) și reglementarea detaliată a mecanismului de realizare a acestuia (în cuprinsul unei Legi privind inițiativa legislativă a cetățenilor).

6. Pentru consolidarea rolului referendumului local, ca formă de participare a cetățenilor la procesul decizional local, considerăm necesare unele remedieri legislative (în Codul electoral și Legea privind administrația publică locală), precum:

- consolidarea forței juridice a deciziilor adoptate prin referendum (stabilirea posibilității anulării sau modificării acestor decizii doar prin referendum);

- extinderii spectrului de probleme ce pot fi supuse aprobării prin referendum local și consacrarea expresă a acestora în lege (în special, revocarea consiliului local, anularea sau modificarea deciziilor acestora etc.);

- instituirii veto-ului popular (instituție necesară pentru consolidarea rolului referendumului local ca exprimare democratică a voinței generale a colectivității locale nu doar în scop consultativ dar și în scop aprobativ și abrogativ).

7. Ținând cont de rolul dreptului cetățenilor la inițiativă decizională locală, considerăm necesar ca mecanismul de participare a cetățenilor la procesul decizional local să fie asigurat cu o reglementare concretă și detaliată în *Legea privind administrația publică locală* și în statutele unităților administrativ-teritoriale.

Prin studiul, concluziile și recomandările expuse, considerăm că prezenta lucrare înregistrează un aport considerabil la cunoașterea științifică aprofundată a fenomenului participării cetățenești în procesul decizional și a garanțiilor juridice ale acesteia în contextul democrației contemporane, la elucidarea curențelor care afectează cadrul juridic în vigoare și practica din domeniu și la optimizarea asigurării și garantării juridice corespunzătoare a acesteia în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

Surse în limba română:

1. Accesul la informațiile de interes public. Ghid teoretic și practic pentru judecători. ABA CEELI România, 2005. 204 p.
2. Ailioaie S., Hera O., Kertesz S. Ghidul de e-Democrație și Guvernare Electronică. Ghid realizat pentru Parlamentul României, Octombrie 2001. [resurs electronic]: <http://www.edemocratie.ro/publicatii/Ghidedem.pdf>. (accesat la: 16.10.2014).
3. Alexandru I. Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective. București: Lumina Lex, 1999. 646 p.
4. Arseni O. Dizolvarea consiliului local: studiu juridico-comparativ. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, Materialele mesei rotunde din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 282-289.
5. Avizul Curții Constituționale a Republicii Moldova asupra proiectului de lege pentru modificarea art.32 din Constituția Republicii Moldova, nr. 2 din 09.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 226-229/14 din 19.12.2008.
6. Badea N. Obligațiile autorităților publice privind realizarea dreptului la informație. În: Administrația publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 203-207.
7. Baltaru R. A. Reforma în administrația publică. Studiu privind e-Guvernarea la nivelul Uniunii Europene. În: Administrarea Publică, 2012, nr. 3, p. 114-129.
8. Bantuș A. Rolul sectorului asociativ în dezvoltarea democrației. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”, vol. II. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006.
9. Barometrul de Opinie Publică Republica Moldova, Aprilie, 2013. [resurs electronic]: http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_aprilie_2013_Final.pdf. (accesat la 14.09.2014).
10. Barometrul Opiniei Publice. Republica Moldova Octombrie - Noiembrie 2014. [resurs electronic]: www.ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2014_prima_parte-r.pdf. (accesat la 05.12.2014.).
11. Bădescu G. Participare politică și capital social în România. Cluj-Napoca: Accent, 2001.
12. Bădîngă C. Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. În: Administrația publică în statul de drept: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 251-255.
13. Belecciu Șt., Bîrgău M. Noțiunea de decizie administrativă. În: Administrarea publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 143-147.
14. Boc M. Mijloace de implicare directă a cetățenilor în activitatea instituțiilor europene. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2013, nr. 1(32), p. 17-31.
15. Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004. 601 p.
16. Brighidin A., Godea M., Ostaf S., Trombițki I., Țarelunga T., Vacaru A. Studiu privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova. Chișinău: Bons Offices, 2007.
17. Bulat V. Administrarea municipiului Chișinău în contextul contradicțiilor legale existente în domeniul APL. În: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice (29-30 octombrie, 2011, Chișinău). Chișinău: S. n., 2012, p. 264-268.
18. Bulat V., Guțuțui V., Spinei I. Participarea societății civile la procesul decizional de nivel local. Transparency International-Moldova. Chișinău: S.n., 2005. 94 p.
19. Burcea Ș. G. Perspective ale democrației electronice în spațiul european. În: Cercetări practice și teoretice în managementul urban, Anul 1, Nr. 1, 2006, p. 42-56.

20. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010. 514 p.
21. Cârnaț T., Cârnaț M. Protecția juridică a drepturilor omului. Chișinău: Reclama, 2006. 380 p.
22. Ce este participarea? [resurs electronic]: <http://www.particip.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=474>. (accesat la 19.10.2014).
23. Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională, Sistemul Electronic Național. [resurs electronic]: <http://www.e-guvernare.ro/>. (accesat la 19.10.2014).
24. Cenușa D. Consolidarea societății civile din Republica Moldova. Chișinău: Bons Offices, 2007. 57 p.
25. Chiveri G. Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 169 p.
26. Cod de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor (CONF/PLE(2009)CODE1), Adoptat de Conferința ONG-urilor Internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009. [resurs electronic]: <http://www.coddeconduitaong.ro/resurse/Consiliul%20Europei%20Cod%20de%20Bune%20Practici%20Participare%20in%20Luarea%20Deciziilor.pdf>. (accesat la 26.10.2013).
27. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82-86 din 22.06.2002.
28. Codul electoral al Republicii Moldova, nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81 din 08.12.1997 (cu modificări și completări până în 06.06.2014)
29. Comentarii și propuneri la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional (publicat pe pagina web a Ministerului Justiției la 15.10.2013 [resurs electronic]: <http://www.cnp.md/ro/produse/avize-propuneri/drepturile-omului/item/1819-comentarii-la-proiectul-legii-pentru-modificarea-%C8%99i-completarea-legii-privind-transparen%C8%9Ba-%C3%AE-n-procesul-decizional>. (accesat la 12.06.2014).
30. Constantinescu M. Partidele în sistemul pluralismului politic. În: Partidele politice. București: Regia autonomă “Monitorul Oficial”, 1993.
31. Constantinescu M., Muraru I. Drept parlamentar. București: Gramar, 1994.
32. Constituția federală a Confederației Elvețiene din 18 aprilie 1999 (starea de la 11 martie 2012). [resurs electronic]: <http://blog.inmures.ro/wp-content/uploads/2012/12/Constitu%C5%A3ia-federal%C4%83-a-Confedera%C5%A3iei-Elve%C5%A3iene-Romanian-v11.pdf>. (accesat la 23.09.2014)
33. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1 (cu modificări și completări până în 14.07.2006).
34. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012. 576 p.
35. Constituția României comentată și adnotată. București: Regia autonomă “Monitorul Oficial”, 1992.
36. Constituția României din 21 noiembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României din 21.11.1991. Revizuită și republicată în Monitorul Oficial, nr. 767 din 31.10.2003.
37. Constituția României. Comentariu pe articole. Coord.: I. Muraru, E.S. Tănăsescu. București: C.H. Beck, 2008. 1118 p.
38. Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, Roma, 4.XI.1950. [resurs electronic]: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention RON.pdf>. (accesat la 16.04.2013).
39. Costachi Gh. Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept. Chișinău: S.n., 2014 (Î.S. F.E.-P „Tipografia Centrală”). 672 p.
40. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al AȘM (F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 2009. 327 p.
41. Costachi Gh. Libertatea de exprimare: conținut juridic, garanții și restricții. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2014, nr. 1, p. 4-8.

42. Costachi Gh. Locul și valoarea drepturilor omului în concepția statului de drept și practica edificării acestuia în Republica Moldova. În: „Respectarea drepturilor omului – condiție principală în edificarea statului de drept în Republica Moldova” . Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 17 septembrie 2010, mun. Bălți. Chișinău: S. n., 2010. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, p. 9-31.
43. Costachi Gh. Statul de drept și democrația în Republica Moldova. În: Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. vol. II. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006.
44. Costachi Gh., Guceac I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003.
45. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov), 2010. 623 p.
46. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011 (Tipografia Centrală). 664 p.
47. Costachi Gh., Iacub I. Conceptul și semnificația contemporană a cetățeniei active. În: Legea și Viața, 2014, nr. 7, p. 4-9.
48. Costachi Gh., Muruianu I. Reflecții asupra concepției contemporane a statului de drept. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 5, p. 16-18.
49. Costachi Gh., Pînzaru T. Rolul legii și al cetățeanului în statul de drept. În: Revista Națională de Drept, 2013, nr. 3, p. 21-23.
50. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: TISH, 2005. 400 p.
51. Cristescu A. Dimensiuni practice ale conceptului de e-Guvernare în România și Japonia, București, [resurs electronic]: <http://www.admpubl.snsps.ro/fisiere/japonia/Dimensiuni%20practice%20ale%20conceptului%20de%20e-guvernare%20in%20Romania%20si%20Japonia%20-%20Alexandra%20Cristescu.pdf>. (accesat la 13.07.2013).
52. Culeac P. Raport de evaluare a implementării Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă în anul 2012. Studiu elaborat în perioada mai–iunie 2013 în cadrul proiectului comun „Guvernare deschisă pentru o societate informată și activă”, implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și Centrul de Jurnalism Independent (CJI), cu suportul financiar al Fundației Soros –Moldova. Chilinău, 2013. 48 p.
53. Culegere de recomandări privind participarea publică. Centrul Regional de Dezvoltare Durabilă. Ungheni, 2013. 58 p.
54. Dănișor D.C. Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale. București: Universul Juridic, 2009. 363 p.
55. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1998, volumul 1.
56. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Iași: Editura Fundației Chemarea, 1996. 252 p.
57. Dinga A. Participare publică: îndrumare pentru un trai mai bun. Iași: Asociația Mai Bine, 2014. 44 p.
58. Dragoș Ș. Libertatea exprimării opiniilor politice. În: Administrația publică în statul de drept: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 208-213.
59. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. I. București: Lumina Lex, 1998. 416 p.

60. Dudina A., Sprindzucs M. Analiza funcțională a administrației Parlamentului Republicii Moldova. Chișinău. 2006. 45 p.
61. Dumitrescu M. Introducere în management și management general. Oradea: Eurounion, 1995. 464 p.
62. Enciu N. Politologie: curs universitar. Chișinău: Civitas, 2005. 384 p.
63. Foca M. Drept constituțional. Drepturi și libertăți fundamentale. Constanța: Editura Europolis, 2005. 192 p.
64. Galben C. Societatea civilă în procesul decizional al statului. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2014. 168 p.
65. Garaba V. Informarea și implicarea populației în procesul de luare a deciziilor de mediu. În: Mediul Ambiant, 2003, nr. 2 (7) aprilie, p. 25-27.
66. Gherman T. Impactul e-Guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului. În: Administrarea Publică, 2012, nr. 2, p. 98-104.
67. Ghid de bune practici în implementarea politicilor publice locale. CENPO (96 p.). [resurs electronic]: www.cenpo.ro. (accesat la 15.06.2014).
68. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional. Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, 2009. [resurs electronic]: www.rapc.gov.md (accesat la 15.06.2014).
69. Ghidul alesului local / elab.: T. Deliu, T. Manole, A. Groza [et al.]. Chișinău: „Nova Imprim” SRL, 2011. 312 p.
70. Grădinaru I.-Al. Practicile democrației participative între experimentare și voința de redefinire. În: Argumentum, 2010, nr. 8, p. 61-87.
71. Gribincea Vl., Pascari A., Pîrțac O. Comentariu la Legea cu privire la libertatea de exprimare. Chișinău: 2011. 60 p.
72. Guceac I. Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 10.
73. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău: S.n., 2004. 494 p.
74. Guceac I. Drept electoral. Chișinău: F.E.-P. “Tipografia Centrală”, 2005. 268 p.
75. Guceac I. Responsabilitatea publică condiție sine qua non pentru buna guvernare. În: Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății, Sesiune de comunicări științifice, ed. a 6-a, 12-13 oct. 2012. Chișinău: S. n., 2014 (Tipogr. "Elan Poligraf "), p. 21-28.
76. Hatoș A. Participarea și dezvoltarea socială. În: Enciclopedia Dezvoltării Sociale de C. Zamfir, S. Stănescu. Iași: Polirom, 2007, p. 420-424.
77. Hotărârea Biroului permanent, nr. 2-XVI din 16.02.2006, cu privire la modul de executare a Hotărârii Parlamentului nr. 373-XVI din 29 decembrie 2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă. [resurs electronic]: <http://old.parlament.md/news/civilsociety/>. (accesat la 05.08.2014)
78. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158-XVI din 4 iulie 2008, nr. 6 din 22.03.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 46-52 din 01.04.2011.
79. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 1 din 11.01.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 8-9/3 din 20.01.2000.
80. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 19 din 16.06.1998. În: Monitorul Oficial, nr. 174-176/1331 din 20.12.2002.
81. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 42 din 14.12.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 163-165/46 din 29.12.2000.
82. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional, nr. 96 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial, nr.30-31/161 din 26.02.2010.

83. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice, nr. 733 din 28.06.2006. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 106-111 din 14.07.2006.
84. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare, nr. 11 din 19.01.2010. În: Monitorul Oficial, nr.8-10/42 din 22.01.2010.
85. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale “Moldova Digitală 2020”, nr. 857 din 31.10.13. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252-257 din 08.11.13.
86. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale - “Moldova electronică”, nr. 255 din 09.03.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 46-50 din 25.03.2005.
87. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013, nr. 195 din 04.04.2012. În: Monitorul Oficial, nr. 65-69 din 06.04.2012.
88. Hotărîrea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, nr. 373-XVI din 29.12.2005. În: Monitorul Oficial, nr. 5-8/55 din 13.01.2006.
89. Hotărîrea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova “Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației privind libertatea de întrunire și libertatea de asociere prin prisma articolului 11 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale”, nr.1 din 26.12.2011. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2012, nr.2.
90. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a, revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2005.
91. Iancu Gh. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România. București: All Beck, 2003.
92. Iftode O. Reflectarea în presă a problematicei cetățeniei și participării tinerilor la viața politică din România. În: Cetățenia și participarea tinerilor la viața politică din România. 2011. [resurs electronic]: http://www.ise.ro/wp-content/uploads/2011/08/Cetatenia_final-2011.pdf. (accesat la 05.08.2014).
93. Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale / autori: O. Preda, S. Olteanu. București: CeRe – Centrul de Resurse pentru participare publică, 2008. 38 p.
94. Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărîrea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012, în vigoare de la 01 ianuarie 2013. [resurs electronic]: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Instruc%20C5%A3iuneprivindcircula%20C5%A3iaproiectelordeact/tabid/197/language/ro-RO/Default.aspx>. (accesat la 05.08.2014)
95. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 1997.
96. Ionescu C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997.
97. Ionescu C. Tratat de drept constituțional contemporan. București: All Beck, 2003. 798 p.
98. Iovănaș I. Drept administrativ. Arad: Servo-Sat, 1997.
99. Îndrumător pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor, adoptat de Conferința ONG-urilor Internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009. CONF/PLE(2009)CODE1. [resurs electronic]: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Romanian_final.pdf. (accesat la 16.09.2013).
100. Kanovici A.-L. Implicarea cetățenilor în procesul decizional în contextul crizei economice. În: Revista de economie socială, 2013, Vol. III, Nr. 1, p. 3-18.
101. Kocher J. Procesul decizional. În: Revista Antreprenariat Transilvan din 07 noiembrie 2012. [resurs electronic]: <http://antreprenariat.upm.ro/antreprenariattransilvan/procesuldecizional~25.html>. (accesat la 16.09.2014)

102. Lazăr T. Dreptul la vot și dreptul de a fi ales. Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova. 2012, 18 p.
103. Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, nr. 320 din 27.12.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-47 din 01.03.2013.
104. Legea cu privire la asociațiile obștești, nr. 837 din 17.05.1996. Republicată în Monitorul Oficial nr. 153-156BIS, din 02.10.2007.
105. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 8 din 07.02.1995.
106. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.
107. Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90 (Veștile nr.8/191, 1990). Republicată în: Monitorul Oficial, nr.131-133/1018 din 26.09.2002.
108. Legea cu privire la libertatea de exprimare, nr. 64 din 23.04.2010. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 117-118/355 din 09.07.2010.
109. Legea cu privire la procuratură, nr. 294 din 25.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 55-56 din 17.03.2009.
110. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544 din 20.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 117-119 din 15.08.2002.
111. Legea Curții de Conturi, nr. 261 din 05.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 237-240/864 din 31.12.2008.
112. Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39 din 07.04.1994. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.059 din 15.04.2005.
113. Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale. Republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 123 din 20 februarie 2007.
114. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04.1996. În: Republicat în Monitorul Oficial, nr. 50 din 07.04.2007 (cu modificări și completări până în 22.08.2014).
115. Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, nr. 155 din 21.07.2011. În: Monitorul Oficial, nr. 164-165, din 04.10.2011.
116. Legea pentru modificarea și completarea Legii, nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, nr. 105 din 12.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 178-184 din 11.07.2014.
117. Legea presei, nr. 243 din 26.10.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 2 din 12.01.1995.
118. Legea privind accesul la informație, nr. 982 din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-90 din 28.07.2000 (cu modificări și completări până în 16.06.2012).
119. Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al R.Moldova, nr. 36-38/210 din 14.03.2002.
120. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210 din 03.10.2003 (cu modificări și completări ulterioare până în 22.04.2011).
121. Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164 din 03.08.2012.
122. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007 (cu modificări și completări ulterioare până în 26.07.2013).
123. Legea privind întrunirile, nr. 26 din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 80 din 22.04.2008.
124. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 16 din 29.01.2002.

125. Legea privind partidele și alte organizații social politice, nr. 718 din 17.09.1991. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 026 din 13.02.2004.
126. Legea privind statutul alesului local, nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 34 din 24.03.2000 (cu modificări și completări ulterioare până în 09.18.2013).
127. Legea privind statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, nr. 275 din 10.11.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 20 din 19.12.1994.
128. Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 431 din 19.04.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 31-32 din 09.06.1995.
129. Legea privind transparența în procesul decizional, nr.239-XVI, din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial, nr. 215-217/798 din 5.12.2008.
130. Legea României nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Publicat în Monitorul Oficial al României, nr. 70/3 feb. 2003.
131. Legea sindicatelor, nr.1129 din 07.07.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 919 din 19.10.2000 (cu modificările și completările ulterioare până în 01.01.2006).
132. Libertatea întrunirilor în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Obiect de reglementare constituțională și influența factorilor externi. Studiu. Autor – Al. Postica. Chișinău: Asociația PROMO–LEX, 2012. 22 p.
133. Lindblom Ch. E., Woodhous E. J. Elaborarea politicilor. Traducere din engleză de C. Boca. Chișinău: Cartier, 2003. 236 p.
134. Mendel T. Libertatea de exprimare. Ghid privind interpretarea și explicarea art. 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. Chișinău: S.n., 2013.
135. Micinschi A. Unele forme și metode contemporane de administrare publică locală. În: Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective, Materialele conf. internaț. științifico-practice, din 30 ianuarie 2004. Chișinău: CEP USM, 2004. p. 236-249.
136. Micu D. Garantarea drepturilor omului în practica Curții Europene a drepturilor omului și în Constituția României. București: All Beck, 1998. 288 p.
137. Mihăilescu S. Fundamentarea deciziilor administrative. În: Administrarea publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009 (Tipografia “Elena-V.I.” SRL), p. 153-158.
138. Mocanu V. Standarde de performanță în administrația publică locală. Chișinău: Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”, Editura TISH, 2004. 48 p.
139. Muraru I. Aspecte teoretice privind conceptul de partid politic. În: Partidele politice. București: Regia autonomă “Monitorul Oficial”, 1993.
140. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a VIII-a. București: Actami, 1998.
141. Muraru I. Protecția constituțională a libertăților de opinie. București: Lumina Lex, 1999.
142. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a XII-a, Vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006. 280 p.
143. Muraru I., Tănăsescu S.-E. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Ediția a 13-a. București: C.H. Beck, 2009. 286 p.
144. Mureanu C. Societatea civilă și participarea politică în perioada de tranziție. În: Calitatea Vieții, 1999, nr. 1-2, p. 73-82.
145. Murgescu D., Dumitrică C. Participarea cetățenească – mijloc de implicare a cetățeanului în procesul decizional. În: Sfera Politicii, 2009, nr. 136, p. 38-44.
146. Nedelcu E. Democrația și cultura civică. București: Paideia, 2000. 192 p.
147. Opinie separată la hotărârea Comisiei Electorale Centrale din 24 decembrie 2012 privind aprobarea avizului asupra proiectului de lege, nr. 2461 din 8 noiembrie 2011, pentru modificarea și completarea Codului electoral, nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997.
148. Oroveanu M.T. Tratat de știința administrației. București: Cerma, 1996. 512 p.

149. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului, nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
150. Participare civico-politică și responsabilizare socială pentru o guvernare democratică. Cetățenie activă în perspectiva integrării europene. CEEEX 12/2006. Proiect de cercetare finanțat de Ministerul Educației și Cercetării al României, în cadrul Programului CEEEX. Director: conf. univ. dr. Mircea Comșa (4 aprilie 2006-1 aprilie 2008). [resurs electronic]: <http://socasis.ubbcluj.ro/docs/cadrul%20teoretic%20CEEEX%2012-2006.pdf>. (accesat la 15.09.2014).
151. Participarea cetățenească. Cine? Ce? De ce? Când? Unde? Cum? Ghidul funcționarului. Chișinău, 2011.
152. Participarea publică în sprijinul implicării cetățenilor și a inițiativelor civice. Ghid. Asociația experților de Mediu (27 p.) [resurs electronic]: http://eea.ngo.ro/materiale/ghid_A5_nou.pdf. (accesat la 19.09.2014).
153. Petrescu C. Implicațiile participării asupra dezvoltării locale. Studiu de caz: Horezu, județul Vâlcea. În: Calitatea vieții, 2009, nr. 3-4, p. 351-376.
154. Pînzaru T. Asigurarea participării cetățenești în Republica Moldova prin edificarea unei transparențe decizionale autentice. În: Legea și Viața, 2012, nr. 6, p. 53-58.
155. Pînzaru T. Drepturile și libertățile omului și cetățeanului și obligațiile acestora de a se implica în procesul decizional. În: „Teoria și practica administrării publice”, Conferință științifico-practică cu participare internațională (din 22 mai 2013, Chișinău). Chișinău, 2012, p. 221-222.
156. Pînzaru T. E-Guvernarea: concept și valoare. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2014, nr. 3, p. 34-40.
157. Pînzaru T. Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului la administrare. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, Materialele mesei rotunde din 10 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 386-395.
158. Pînzaru T. Implicarea cetățeanului în procesul decizional – formă de manifestare a cetățeniei active. În: Активные методы гражданского воспитания, научно-практическая конференция (20 мая 2013, Тирасполь-Комрат). Комрат: Институт Демократии, 2013, p. 253-259.
159. Pînzaru T. Inițiativa populară în procesul decizional local. În: Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов, Международная научно-практическая конференция, 7-8 ноября 2014 г. Кишинэу. В 2-х частях. Кишинев: Iulian, 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»). Ч. 1, p. 68-70.
160. Pînzaru T. Instrumentele implicării cetățenilor în procesul decizional. În: Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы. Международная научно-практическая конференция, Кишинев, 28-29 марта 2014г. Кишинев, 2014, p. 19-22.
161. Pînzaru T. Nivelele participării cetățenești. În: Teoria și practica administrării publice, Materialele conferinței cu participare internațională din 23 mai 2014. Chișinău: AAP, 2014, p. 265-268.
162. Pînzaru T. Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, materialele conferinței științifice internaționale (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 719-726.
163. Pînzaru T. Particularitățile și condițiile de eficiență ale deciziei administrative și ale procesului decizional. În: Teoria și practica administrației publice, Conferință științifico-practică cu participare internațională (din 20-21 mai 2013, Chișinău). Chișinău: AAP, 2013, p. 313-316.
164. Pînzaru T., Găgiu E. Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 334-342.

165. Pînzaru T., Sultanov R. Cadrul juridic actual ce asigură implicarea cetățenilor în procesul decizional. În: Revista Națională de Drept, 2013, nr. 4, p. 37-43.
166. Pînzaru T., Ungureanu C. Reflecții asupra activismului juridic al cetățenilor. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2014, nr. 6, p. 12-18.
167. Popa V. Drept parlamentar al Republicii Moldova. Monografie. Chișinău: ULIM, 1999. 234 p.
168. Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998, 460 p.
169. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău, 1997. 219 p.
170. Postolache I.N. Raporturile stat-cetățean în România și Republica Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 166 p.
171. Purdă N. Protecția drepturilor omului. Mecanisme interne și internaționale. București: Lumina lex, 2001, 384 p.
172. Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept. [resurs electronic]: http://cparpc.presidency.ro/upload/Raport_CPAPPCR.pdf. (accesat la 14.19.2014).
173. Raport de evaluare a implementării Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2012 - 2013. Chișinău, 2014, 46 p.
174. Raport de monitorizare Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe. Asociația Obștească Centrul de Promovare a Libertății de Exprimare și a Accesului la Informație “Acces-info”. [resurs electronic]: http://alianta.md/uploads/docs/1285548337_studiu_MonitorizareaTD_Acces-Info.pdf. (accesat la 05.08.2014).
175. Raport privind transparența decizională în funcționarea autorităților și instituțiilor publice centrale. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului. Chișinău. 2010. 32 p.
176. Rață N. Advocacy și influențarea politicilor publice. Un ghid pentru organizațiile neguvernamentale. București: Editura Anima, 2007. 105 p.
177. Recomandarea Rec (2001)19 Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea cetățenilor în viața publică locală (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 6 decembrie 2001, la cea de a 776-a reuniune a viceministrilor).
178. Regulamentul de organizare și funcționare a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea Biroului permanent al Parlamentului, nr. 31 din 12.12.2012 [resurs electronic]: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Lcs4KC2YIJI%3d&tabid=201>. (accesat la 05.08.2014).
179. Rîbca E. Inițiativa legislativă (I). În: Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului. Materialele conferinței științifice internaționale „Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului” în onoarele Elena Aramă, doctor habilitat în drept, profesor universitar. Om emerit. (Chișinău, 14-15 martie 2009). Chișinău: Bons Offices, 2009.
180. Rotaru A. Probleme ale dezvoltării legislației ecologice a Republicii Moldova la etapa actuală. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2012. 212 p.
181. Rusu I. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. 543 p.
182. Rusu Vl., Buzinschi I. E-Guvernarea – mijloc de garantare a transparenței în activitatea organelor administrației publice centrale. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Caietul Științific 2/2007. Chișinău: S.n., 2008, p. 150-154.
183. Saca V., Azizov N. Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări. În: Administrarea publică, 2013, nr. 1, p. 11-19.
184. Sava I. N. Democrația politică, între modelul majoritar și participarea directă. Cazul elvețian. În: Revista de Științe Politice și Relații Internaționale, 2012, IX, p. 51-64.
185. Scripnic V. Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ). Teză de doctor în drept. Chișinău: 2012. 170 p.

186. Scripnic V. Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ). Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2012. 28 p.
187. Scripnic V., Pînzaru T. Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru o guvernare democratică. Cetățenia activă în perspectiva integrării europene. În: "Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept", conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 178-187.
188. Selejan-Guțan B. Protecția europeană a drepturilor omului. București: All Beck, 2004. 304 p.
189. Smochină A., Galben C. Implicarea societății civile în procesul decizional al statului. În: Revista de Studii Juridice Universitare, 2011, nr. 1-2, p. 71-76.
190. Statutul orașului Telenești, aprobat prin decizia Consiliului orășenesc nr.6/7 din 28 iulie 2011 [resurs electronic]: http://actelocale.md/public/primarii/8901/decizii/ro_2998_decizia_Statutul-orasului-Telenesti.pdf. (accesat la 16.10.2014).
191. Statutul satului Iordanovca, aprobat prin Decizia consiliului sătesc Iordanovca, nr. 4/7 din 14.12.2012. [resurs electronic]: <http://parteneri.md/iordanovca/files/2012/12/Statutul-satului-Iordanovca.pdf> (accesat la 16.10.2014).
192. Statutul comunei Lețcani, județul Iași, aprobat în ședința ordinară a consiliului local din data de 11.07.2012 prin hotărârea nr. 24 [resurs electronic]: <http://comunaletcani.ro>. (accesat la 10.10.2014).
193. Stănescu L.-S., Slusarciuc M. Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței Constituției. În: Acta Universitatis George Bacovia. Juridica, Volume I. Issue I/2012, p. 69-91.
194. Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015, aprobată prin Legea nr. 205 din 28.09.2012. În: Monitorul Oficial, nr. 1-5 din 04.01.2013.
195. Studiu privind modele de implicare a cetățenilor și a societății civile în activitatea de elaborare și adoptare a deciziilor, realizat de ADEPT și CREDO. Chișinău, 2005. [resurs electronic]: www.acces-info.org.md/.../Ambasada_USA.doc. (accesat la 13.08.2014).
196. Talpoș I., Mura P.-O., Barna F. Probleme contemporane ale puterii și administrației publice. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2011, nr. 1 (28), p. 179-196.
197. Terzi N. Libertatea opiniei și exprimării în dreptul național al Republicii Moldova. În: Legea și Viața, 2014, nr. 10, p. 22-28.
198. Transparența decizională în activitatea Parlamentului: aplicabilitate și progrese. ADEPT. Chișinău, ianuarie 2014. [resurs electronic]: <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2014.pdf>. (05.08.2014).
199. Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare. Studiu de M. Kalughin. Chișinău: Asociația ADEPT, 2013. [resurs electronic]: <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2013.pdf>. (accesat la 12.09.2014)
200. Troșin P. Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova (Politici Publice, nr. 3, 2011). Chișinău: IDIS "Viitorul", 2011 (Tipogr. "MS Logo" SRL). 48 p.
201. Vacarov N. Concepția guvernării electronice. Unde există norme de drept, există și o cale de realizare. În: Administrația publică în perspectiva integrării europene, Caietul științific 1/2009, Sesiuni de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2006. Chișinău: S.n., 2007, p. 546-554.
202. Vagu P., Dumitru G. Știința conducerii. București: Editura Didactică și Științifică. 1972. 190 p.
203. Varga A. Constituționalitatea procesului legislativ. București: Editura Hamangiu, 2007.
204. Varzari P. Conceptualizarea politică a birocrăției ca grup de interese restrânse. În: Administrarea publică: teorie și practică, 2013, nr. 2, p. 23-30.
205. Vasilache D. Guvernarea electronică - o introducere. Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2008.
206. Voiculescu M. Politologie. București: Editura Vector, 1998. 211 p.
207. Voiculescu M. Tratat de politologie. București: Editura Universitară, 2002. 445 p.

Surse în limba engleză:

208. Antiroikko A.-V. Introduction to democratic e-governance. In: E-transformation in Governance: new directions in government and politics/ [edited by] M. Malkia, A.-V. Anttiroiko, R. Savolainen. London: Idea Group Publishing, 2004, p. 22-51.
209. Arnstein Sh. R. A Ladder of Citizen Participation. In: JAIP, vol. 35, nr. 4, iulie 1969 (p. 216-224) [resurs electronic]: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf. (accesat la 15.03.2014).
210. Bellamy C. Taylor J. Governing in the Information Age. Cambridge: Open University Press, 1998.
211. Benchmarking e-government: A global perspective. Assessing the progress of the UN member states. N.Y.: UN-DPEPA, APSA, 2003.
212. Bhatnagar B., Williams A.C. Participatory Development and the World Bank, The World Bank, 1992.
213. Black's Law Dictionary. With Pronunciations. St. Paul, Minn. West Publishing Co, 1990.
214. Brodhag Ch. Information, governance et development durable. In: International political science review. Los Angeles, CA, USA, London, UK et al., 2000, Vol. 21, nr. 3.
215. Brodie E., Cowling E., Nissen N. Understanding participation: A literature Review. December 2009. 50 p.
216. Korac-Kakabadse A., Korac-Kakabadse N. Information technology's impact on the quality of democracy. In: Reinventing government in the information age: International practice in IT-enabled public sector reform. Edited by R. Heeks. London: Routledge, 1999, p. 211-228.
217. Cornwall A. Locating citizen participation. In: IDS Bulletin, 2002, Volume 33, Issue (2), p. 49-58.
218. Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2003, punct 5.2. (84 p.). [resurs electronic]: <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>. (accesat la 16.08.2014).
219. Garson G. D. Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State. North Carolina: Jones & Bartlett Learning, 2006. 541 p.
220. Gronlund A. Introducing e-GOV: History, Definitions, and Issues Communications of the Association for Information Systems (Volume 15, 2004), p. 713-729.
221. Heeks R. Reinventing government in the information age. London: Routledge, 1999, p. 49-74.
222. Internațional City/County Management Association, Involving Citizens in Community Decision Making: A Guidebook, Washington DC, 2008.
223. Irvin R.A., Stansbury J. Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? In: Public Administration Review, 2004, nr. 64, p. 55-65.
224. Kenneth N., Heiko G. Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. Discussion Paper SP IV 2008–201. 44 p.
225. Ketcham R. Individualism and Public Life: A Modern Dilemma. Wiley, John & Sons, Incorporated, 1991.
226. Kim P. Introduction: challenges and opportunities for democracy, administration, and law. In: International review of administrative sciences. Tsasand Oaks, CA, USA, 2005, Vol.71, nr. 1.
227. Lalande A. Vocabulaire technique et critique de la philosophie. Paris: P.U.F., 1960. 1323 p.
228. Lebedeva N.V., Ogurtsov A.Yu. Legislative initiative: concepte, features. În: European researcher, 2011, nr. 2 (4).
229. Lobbying Versus Advocacy: Legal Definitions, Non Profit Action, 1742 Connecticut Avenue, NW Washington, DC 2009, [resurs electronic]: <http://www.npaction.org/article/articleview/76/1/248>. (accesat la 16.12.2014).
230. Masuda Y. The Information Society as Post-Industrial Society. Washington: World Future Society, 1981. 178 p.

231. McDonagh J. A Strategic advisory note on «e-government and the challenge of change in public sector management». Bratislava: UNDP Bratislava Regional Centre, 2005.
232. Norris P. Deepening Democracy via E-Governance. Draft Chapter for the UN World Public Sector Report. Harvard Univ., 2004. [resurs electronic]: <http://www.publics.net/e-government>. (accesat la 03.12.2014).
233. Open Government Declaration. September 2011. [resurs electronic]: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>. (accesat la 16.12.2014).
234. Verba S., Nie N. Participation in America: Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row, 1972.
235. What is the open government partnership? [resurs electronic]: <http://www.opengovpartnership.org/about>. (accesat la 06.12.14).

Surse în limba rusă:

236. Авакьян С.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления. В: Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А.В. Иванченко. Москва, 2004.
237. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. 2-е изд. Москва: Юристъ, 2007.
238. Андреева Л.А. Правотворчество органов местного самоуправления (по материалам Новгородской области). Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. 337 с.
239. Андроcова И.Г. Электронное правление – инструмент радикальной модернизации России. В: Труд и социальные отношения, 2008, № 6, p. 83-89.
240. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва: ОМЕГА-Л, 1997. 400 с.
241. Бошно С.В. Законодательная инициатива в ГД ФС РФ. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997.
242. Быков И.А. «Электронная демократия» vs «электронное правительство»: концептуальное противостояние? В: ПОЛИТЭКС. 2005, Выпуск 3, с. 65-79.
243. Венедиктов С.В., Дороти Дж. От экспрессивной к интерактивной демократии: проблемы гражданского участия в Республике Беларусь. В: ВІСНИК Київського національного університету імені Тараса Шевченка, ФІЛОСОФІЯ. ПОЛІТОЛОГІЯ, 2012, №106, с. 72-75.
244. Вулф Т.К. Управление некоммерческой организацией. В: Алфавит, 2000, № 6.
245. Гажиу Е. Гражданин, гражданственность, гражданское общество – фундаментальные понятия современного общества. В: Активные методы гражданского образования, научно-практическая конф., 2013. Комрат: Институт Демократии, 2013, с. 247-252.
246. Голованов А.И. Информационно-коммуникационные технологии как модель реализации института народовластия в России. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2011, №29(244). Право. Вып. 293, с. 32-36.
247. Гончаров Д.В., Гоптарева И.Б. Введение в политическую науку. Москва, 1996, 227 с.
248. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти. В: Конституционное и муниципальное право, 2010, № 12, с. 9-15.
249. Джантуева Ф.Р. Доступ к информации – лучший индикатор развития гражданского общества («электронное правительство КБР»). В: Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки», 2011, № 2, с. 226-229.
250. Дьякова Е.Г. «Электронное правительство» как элемент этатистского дискурса информационного общества. В: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2009. Вып. 9, с. 317-332.
251. Евдокимов В.А. Интернет как фактор становления «электронной демократии». В: Наука о человеке: гуманитарные исследования, 2011, № 1 (7), с. 118-125.

252. Епина В.С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения. В: Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС, 2012, № 4, с. 188-194.
253. Кайль Я.Я., Епина В.С. Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России. В: Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2012, №33, с. 57-63.
254. Карасев Д.В. Формы участия общественности в правотворческом процессе России. В: Вестник СамГУ, 2012, №8/1 (99), с. 247-252.
255. Квачева П.И. Законодательный процесс. Понятие, институты, стадии. Научно-практическое пособие. Отв. ред. Р.Ф. Васильев. Москва: Юриспруденция. 2000. 320 с.
256. Клейман Т. Неправительственные организации в контексте демократического развития Молдовы и их роль в защите прав и свобод граждан. В: Гражданское образование и права человека. Национальная научно-практическая конф. Кишинэу, 2008, с. 74-77.
257. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008. 296 с.
258. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года. [электронный ресурс]: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf. (accessat la: 12.09.2014).
259. Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт. В: Советское государство и право, 1970, № 9.
260. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. Москва: Норма, 2005. 800 с.
261. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). [электронный ресурс]: <http://constitution.garant.ru/>. (accessat la: 12.09.2014).
262. Костаки Г., Муруяну И. Правовое воспитание – необходимый элемент гражданского воспитания. В: Активные методы гражданского образования, научно-практическая конференция. Комрат: Институт Демократии, 2013, с. 80-85.
263. Костаки Г., Нягу А. Прямая (непосредственная) демократия на местном уровне: формы и законодательное обеспечение. В: Закон и Жизнь, 2013, № 5, с. 4-8.
264. Костаки Г., Пынзару Т. Вовлечение граждан в процессе принятия решений: сущность, необходимость и способы реализации. In: Право и Политология, 2012, nr. 19, с. 25-28.
265. Кроль М. Партиципативная демократия и инструменты вовлечения граждан в процесс принятия решений в рамках местного самоуправления. [электронный ресурс] <http://www.cloudwatcher.ru/what-we-think/14/>. (accessat la: 12.09.2014)
266. Курдюк П.М. Региональное правотворчество: состояние, проблемы, перспективы. Дисс. ... к.ю.н. СПб., 1997. 229 с.
267. Кустарев А. После представительной демократии. В: Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре, 2011, № 3 (77), с. 3-10.
268. Лихотникова Е.П. Некоммерческие организации: Правосубъектность и право собственности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2004. 23 с.
269. Лысенко В.В. Гражданское общество и неправительственные организации: Внутригосударственный и международно-правовой статус. В: Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13, с. 16-22.
270. Макнат К. Виртуальное государство Канады. В: Политическая наука, 2007, № 4, с. 78-96.
271. Малышева Ю. Это не электронная демократия. [электронный ресурс]: <http://vz.ru/politics/2011/8/30/517501.html>. (accessat la: 14.06.2014).

272. Манченко П.А. Проблемы правового закрепления принципа транспарентности (открытости) в законодательстве Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы. В: Право и современные государства, 2012, № 4, с. 30-36.
273. Мерзляков А.А. Гражданское социальное участие как универсальная технология социального управления (на материалах разработки и реализации градостроительных проектов): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Москва, 2007. 27 с.
274. Михайлов И.П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе. В: Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2006, № 23, с. 63-67.
275. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления - институт конституционного права России. В: Вестник Московского Университета, 2001.
276. Нягу А. Местное самоуправление и демократия. В: Закон и Жизнь, 2013, № 2, с. 42-46.
277. Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. Т. 2 / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. 3-е изд. Москва: Зерцало-М, 2002.
278. Огнева Е.А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежные практики. В: Научные Ведомости, Серия Философия. Социология. Право, 2013, № 23 (166). Выпуск 26, с. 119-124.
279. Основанное на широком участии управление и вовлечение граждан в разработку политики, оказание услуг и составление бюджетов, Доклад Комитета экспертов по государственному управлению Экономического и Социального Совета ООН, E/C.16/2007/2. Нью-Йорк, 10–13 апреля 2007 года. [электронный ресурс]: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025378.pdf>. (accessat la: 12.09.2014)
280. Парламентское право России. Под ред. Т. А. Хабриевой. Москва, 2003. 655 с.
281. Пейдж Б. Лекция «Методы публичных консультаций» (прочитана 29 января 2005 в Лондоне во время стадии тура в Великобританию мэров российских городов). [электронный ресурс]: http://nscs.ru/MSUNew2_. (accessat la: 12.03.2014).
282. Потапских О.А. Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень, 2011. 26 с.
283. Потапских О.А. Теоретико-правовые основы правотворческой инициативы населения как формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления. В: Вестник Тюменского государственного Университета, 2010, № 2, с. 227-233.
284. Пынзару Т. Гражданское участие: формы, принципы и условия эффективности. В: Право и Политология, 2014, № 25, с. 38-43.
285. Пынзару Т. Роль закона в становлении правовой государственности. In: Закон и Жизнь, 2012, № 7, с. 50-53.
286. Пынзару Т., Клейман Т. Роль неправительственных организаций в гражданском воспитании. In: «Активные методы гражданского воспитания», научно-практическая конференция (20 мая 2013, Тирасполь-Комрат). Комрат: Институт Демократии, 2013. с. 206-212.
287. Пынзару Т., Султанов Р. «Электронное правительство» как часть «электронной демократии». В: Закон и Жизнь, 2014, № 6, с. 38-42.
288. Пынзару Т., Султанов Р. Участие граждан в представительной демократии. In: Право и Политология, 2013, № 22, с. 14-17.
289. Скалабан И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий. Вестник Томского Государственного Университета, 2011, № 1(13) с. 130-139.

290. Сморгунов Л.В. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы. В: Политическая наука: Сб. научн. тр. № 4: Электронное государство и демократия в начале XXI века / Ред.-сост. А.Н.Кулик, Л.В.Сморгунов. Москва: ИНИОН, 2007, с. 20-49.
291. Соколов А. Н. Правовое государство: идея, теория, практика. Монография. Курск, 1994.
292. Союзная конституция Швейцарской конфедерации / Конституции государств Европы: в 3 т. /под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва, 2001. Т. 3.
293. Стародубова А.А. Проблемы изучения общественных слушаний в контексте развития гражданского общества в современной России. Известия Саратовского университета. 2007. Т. 7. Серия Социология. Политология. Вып. 2, с. 61-63.
294. Старчикова В. В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2014. 190 с.
295. Стырин Е. Электронная демократия. Перспективы развития России. В: Управление мегаполисом, 2010, № 2, с. 80-92.
296. Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества. СПб., 2000. [электронный ресурс]: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/index.html>. (accessat la: 12.09.2014)
297. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. Москва: Юридический Дом «Юстицинформ», 2001.
298. Теория государства и права / Под ред. П.С. Ромашкина. Москва, 1962. 534 с.
299. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 6 октября 2003 года, № 131-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
300. Форрестер К. О системе и процессе принятия решений и вовлечении общественности. В: Методы участия граждан в МСУ. [электронный ресурс]: <http://nscs.ru/MSUNew2>. (accessat la: 12.09.2014).
301. Холмская М.Р. Политическое участие как объект исследования. Обзор отечественной литературы. В: Полис, 1999, № 3, с. 170-176.
302. Цгоев Т.В. Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2006.
303. Шустова М.С. К вопросу внедрения электронного правительства и электронной демократии в Европе. В: Общество и право, 2011, № 2 (34), с. 273-276.
304. Экологическая демократия: 12 примеров практических действий (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова). Украина, Киев, 2004, 33 с.
305. Султанов Р. Конституционно-правовое регулирование политического участия граждан в осуществлении государственной власти в Республике Молдова и Азербайджанской Республике. Диссертация на соискание ученой степени доктора права по специальности: 552.01 – Конституционное право. Кишинэу, 2014. 199 с.

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, **Pînzaru Tudor**, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sînt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

CURRICULUM VITAE

Numele, prenumele: PÎNZARU TUDOR

Data și locul nașterii: 31 ianuarie 1958, s. Cucuruzeni, r-nul Orhei, Republica Moldova

Cetățenia: Republica Moldova

Starea civilă: căsătorit



Studii:

1965-1975 – Școala Medie, s. Cucuruzeni, r. Orhei

1975-1976 – Tehnicumul Agricol, s. Țaul, r. Dondușeni

1976-1978 – Seviul Militar, Armata Sovietică

1978-1980 – Tehnicumul Agricol, s. Țaul, r. Dondușeni

1981-1985 – Institutul de Drept „F.E. Dzerjinski” din Harikov, Ucraina.

Activitatea profesională:

1980-1981 – ajutor de brigadier în colhozul „Frunze”, or. Orhei

1981-1985 – student, Institutul de Drept „F.E. Dzerjinski” din Harikov, Ucraina

1985-1986 – stagier Procuratura sectorul Botanica, or. Chișinău

1986-1987 – ajutor de procuror, sectorul Botanica, or. Chișinău

1987-1990 – ajutor superior de procuror, Procuratura sectorului Botanica, or. Chișinău

1990-1991 – procuror de secție, Procuratura Generală a Republicii Moldova

1991-1993 – șef al secției juridice, director comercial ASCOM SRL

1993-2002 – director SRL „INT”

2002 – pînă în prezent – avocat

Activitatea științifică:

Participări la foruri științifice (naționale și internaționale):

1. Pînzaru T. *Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri.* În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, Conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 719-726.
2. Pînzaru T., Scripnic V. *Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru o guvernare democratică. Cetățenia activă în perspectiva integrării europene.* În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, Conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 178-187.
3. Pînzaru T., Găgiu E. *Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate.* În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, Conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 334-342.
4. Pînzaru T. *Implicarea cetățeanului în procesul decizional – formă de manifestare a cetățeniei active.* În: «Активные методы гражданского воспитания», научно-практическая конференция (20 мая 2013, Тирасполь-Комрат). Комрат: Институт Демократии, 2013, p. 253-259.
5. Пынзару Т., Клейман Т. *Роль неправительственных организаций в гражданском воспитании.* În: «Активные методы гражданского воспитания», научно-практическая

- конференция (20 мая 2013, Тирасполь-Комрат). Комрат: Институт Демократии, 2013, p. 206-212.
6. Pînzaru T. *Drepturile și libertățile omului și cetățeanului și obligațiile acestora de a se implica în procesul decizional*. În: „Teoria și practica administrării publice”, Conferință științifico-practică cu participare internațională (din 22 mai 2013, Chișinău). Chișinău, 2012, p. 221-222.
 7. Pînzaru T. *Particularitățile și condițiile de eficiență ale deciziei administrative și ale procesului decizional*. În: „Teoria și practica administrației publice”, Conferință științifico-practică cu participare internațională (din 20-21 mai 2013, Chișinău). Chișinău, 2013, p. 313-316.
 8. Pînzaru T. *Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului la administrare*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, Materialele mesei rotunde din 10 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 386-395.
 9. Pînzaru T. *Instrumentele implicării cetățenilor în procesul decizional*. În: „Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы”, Международная научно-практическая конференция, Кишинэу, 28-29 марта 2014, г. Кишинэу, 2014, p. 19-22.
 10. Pînzaru T. *Nivelurile participării cetățenești*. În: „Teoria și practica administrării publice”, Materialele conferinței cu participare internațională, din 21-22 mai 2014. Chișinău: AAP, 2014, p. 265-268.
 11. Pînzaru T. *Inițiativa populară în procesul decizional local*. În: Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов, Международная научно-практическая конференция, 7-8 ноября 2014, г. Кишинэу / орг. ком.: Бужор В. [и др.]. В 2-х частях. Кишинэу: Iulian, 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»). Ч. 1, p. 68-70.

Articole științifice publicate în ediții periodice de profil (naționale și internaționale)

12. Пынзару Т., Костаки Г. *Вовлечение граждан в процессе принятия решений: сущность, необходимость и способы реализации*. În: Право и Политология, 2012, nr. 19, p. 25-28.
13. Пынзару Т. *Роль закона в становлении правовой государственности*. În: Закон и Жизнь, № 7, 2012, p. 50-53.
14. Pînzaru T. *Asigurarea participării cetățenești în Republica Moldova prin edificarea unei transparențe decizionale autentice*. În: Legea și Viața, 2012, nr. 6, p. 53-58.
15. Pînzaru T. *Unele particularități privind accesul la informație în lumina ultimelor modificări aduse legislației Republicii Moldova*. În: Legea și Viața, 2012, nr. 4, p. 53-58.
16. Pînzaru T. *Aspecte ale implicării cetățeanului în procesul decizional*. În: Legea și Viața, 2012, nr. 7, p. 37-39.
17. Pînzaru T., Sultanov R. *Cadrul juridic actual ce asigură implicarea cetățenilor în procesul decizional*. În: Revista Națională de Drept, 2013, nr. 4, p. 37-43.
18. Пынзару Т., Султанов Р. *Участие граждан в представительной демократии*. În: Право и Политология, 2013, № 22, p. 14-17.
19. Costachi Gh., Pînzaru T. *Rolul legii și al cetățeanului în statul de drept*. În: Revista Națională de Drept, 2013, nr. 3, p. 21-23.
20. Пынзару Т. *Гражданское участие: формы, принципы и условия эффективности*. În: Право и Политология, 2014, № 25, p. 38-43.
21. Pînzaru T. *E-Guvernarea: concept și valoare*. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2014, nr. 3, p. 34-40.
22. Пынзару Т., Султанов Р. *«Электронное правительство» как часть «электронной демократии»*. В: Закон и Жизнь, № 6, 2014, p. 38-42.
23. Pînzaru T., Ungureanu C. *Reflecții asupra activismului juridic al cetățenilor*. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2014, nr. 6, p. 12-18.

Limbi cunoscute: româna, rusa, franceza, italiana.

Date de contact: 022-73-10-07; mob.: 069127264