

FUNDAMENTAREA LEGALĂ A PROCESULUI DECIZIONAL  
DIN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE  
A REPUBLICII MOLDOVA: REFLECȚII ANALITICE

LEGAL FUNDAMENTATION OF THE DECISION-MAKING PROCESS  
IN THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION  
OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: ANALYTICAL REFLECTIONS

Victor SACA, *doctor habilitat în științe politice,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*  
vtsaca@hotmail.com

Oleg SOLOMON, *doctor în științe administrative,*  
*Ministerul Apărării*  
soacbu77@yahoo.com

**Rezumat**

*Procesul de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor reprezintă activitatea de bază din cadrul organizațiilor. În cadrul administrației publice, eficiența și eficacitatea autorităților la fel depind de calitatea deciziilor adoptate și implementate. De aceea, existența unui proces decizional calitativ este foarte importantă pentru orice autoritate administrativă, inclusiv locală, care se vrea a fi una modernă. În acest articol vom studia și analiza prin prisma legală procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice locale. Vom analiza dacă actualul cadru legislativ național este suficient și bine construit, pentru ca autoritățile publice locale să desfășoare procese decizionale raționale, transparente și participative.*

**Cuvinte-chee:** *administrație publică, autorități, administrație publică locală, proces decizional, eficient, eficace, calitativ, transparent, elaborare, participare, adoptare, implementare.*

**Summary**

*Decision-making process is the most important activity within the organisations. In the public administration the efficiency and effectiveness of the activity of authorities also depends on the quality of the decisions taken and implemented. Therefore, having a good decision-making process is very important for every administrative authority, including local, which pretends to be a modern one. In this article we are going to study and analyse the decision-making process of local public administration through legal framework. So, we'll find out if the actual national legal framework is sufficient and well build for local public authorities to develop rational, transparent and participative decision-making process.*

**Keywords:** *public administration, authorities, local public administration, making-decision process, efficiency, effectiveness, qualitative, transparent, elaboration, participation, adoption, implementation.*

**E**ficiența și eficacitatea activității autorităților administrației publice sunt exprimate prin calitatea deciziilor elaborate și adoptate, precum și prin exactitatea implementării acestora. Actul decizional administrativ reprezintă acel proces fundamental din cadrul administrației publice, care stă la baza oricărei activități realizate de aceasta, îndreptată spre organizarea executării sau executarea nemijlocită a deciziilor legislative (legi), organizarea și prestarea serviciilor publice, precum și satisfacerea cât mai completă și calitativă a necesităților cetățenilor.

De aceea, cercetarea, înțelegerea și identificarea modalităților de eficientizare a procesului de luare a deciziilor reprezintă un deziderat perpetuu pentru autoritățile administrației publice din Republica Moldova. Acesta este amplificat de numărul tot mai ridicat de cetățeni nemulțumiți de proporțiile penurii ce s-au așternut peste unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova, cauzată în mare parte de calitatea actului de guvernare centrală și locală.

Din aceste considerente, autorii își propun drept scop de bază în prezentul articol cercetarea procesului de luare a deciziilor din cadrul administrației publice locale (APL) prin prisma cadrului legislativ național, întrucât acesta reprezintă primul nivel decizional cu care intră în contact cetățeanul. Majoritatea necesităților cetățenilor, inclusiv cele vitale, trebuie să fie satisfăcute de către autoritățile APL prin intermediul serviciilor publice, ce necesită a fi prestate la cele mai înalte standarde de calitate. Pentru aceasta, evident, se necesită decizii fundamentate, raționale, consultate, transparente și cât mai complet posibil aplicate. De aceea, analiza metodologiei normative de luare a deciziilor și de implementare a acestora în cadrul autorităților APL reprezintă un subiect de primă importanță și actualitate în contextul imperativului de modernizare continuă a administrației publice din Republica Moldova.

Totodată, ne exprimăm speranța că rezultatele prezentei cercetări vor fi utile și pentru procesul de reformare a administrației publice din Republica Moldova, inclusiv a APL, desfășurat potrivit *Strategiei naționale privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* [1]. Or reformarea și modernizarea unei administrații nu poate fi realizată în lipsa unui act decizional calitativ.

#### ***Cadrului legislativ din Republica Moldova cu privire la procesul decizional local***

În continuare vom supune cercetării procesul de luare a deciziilor din cadrul APL derivat din prevederile cadrului legislativ național. Actele legislative cu prevederi îndreptate spre construirea și administrarea exercițiului decizional la nivel local vor fi expuse și analizate în ordine ierarhică, ținându-se cont de importanța și ponderea acestora în reglementarea respectivului proces.

Prin urmare, vom iniția procesul de cercetare a actului decizional din cadrul APL prin analiza prevederilor constituționale ale Republicii Moldova, care consfințesc instituția autonomiei locale. Astfel, potrivit *Constituției Republicii Moldova* [2, art.109, 112], autoritățile administrației publice prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși, care activează în condițiile legii ca autorități administrative autonome ce *rezolvă treburile publice din sate și orașe*. Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. De asemenea, Constituția prevede faptul că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Legea Supremă a statului Republica Moldova consfințește faptul că autoritățile administrative autonome rezolvă treburile publice din sate și orașe și că, în problemele locale de interes deosebit, acestea consultă cetățenii. Potrivit *Dicționarului Explicativ al Limbii Române* [3], termenul *a rezolva* are semnificația de a găsi soluția unei probleme,

iar *Dicționarul general de sinonime al limbii române* [4] explică faptul că termenii *a decide*, *a hotărî* sunt sinonimele termenului *a rezolva*. Așadar, Constituția Republicii Moldova obligă autoritățile APL să identifice soluții care, *ipso facto*, pot fi stabilite doar în rezultatul desfășurării unor procese decizionale, pentru rezolvarea treburilor publice de interes local, prin consultarea cetățenilor. Actul constituțional stabilește clar că autoritățile administrative locale trebuie să țină cont de părerile cetățenilor din cadrul comunităților pe care le gestionează, constatându-se astfel faptul că participarea cetățenilor din cadrul unităților administrativ-teritoriale la procesul decizional local reprezintă unul din elementele fundamentale ale actului decizional.

Următorul act legislativ analizat este *Legea cu privire la administrația publică locală* [5]. Potrivit art. 3 din legea menționată, autoritățile APL beneficiază de *autonomie decizională*, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Observăm faptul că primul drept de care beneficiază autoritățile APL este cel cu privire la autonomia decizională.

Originea termenului *autonomie* provine de la latinescul *autonomos*, ceea ce semnifică *singur cu legea*. Subsecvent, sintagma *autonomie decizională* se referă la dreptul și capacitatea autorităților publice locale de a decide în mod de sine stătător asupra modalităților de administrare a treburilor publice locale, cu condiția să respecte prevederile cadrului legislativ național, după cum este stipulat și în *Legea privind descentralizarea administrativă* [6].

În aceeași ordine de idei, legea stipulează că *în problemele de importanță deosebită* pentru unitatea administrativ-teritorială, *populația poate fi consultată* prin referendum local. În problemele de interes public local, care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale, *pot fi organizate cu această parte diverse forme de consultări*, audieri publice și convorbiri [5, art.8]. Sintagma legislativă, *populația poate fi consultată*, utilizată de legiuitor oferă dreptul și posibilitatea autorităților APL de a consulta colectivitățile locale în soluționarea problemelor de importanță deosebită, însă aceasta nu este o obligație. Constatăm, caracterul facultativ al normei cu privire la consultarea populației, rămâne la latitudinea autorităților publice administrative locale decizia de consultare a cetățenilor. Considerăm că această normă necesită să comporte un caracter imperativ, și nu facultativ, din considerentele că atât *Carta Europeană a Autonomiei Locale* [7], cât și *Legea Supremă a țării* [2] garantează dreptul cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice, iar caracterul specific al problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale, le oferă acestora dreptul natural și rațional de a participa la soluționarea propriilor probleme. În lipsa exercițiului de implicare a colectivităților în actul decizional, autoritățile locale nu ar putea cunoaște care sunt cele mai calitative și mai potrivite soluții ce ar putea înlătura dificultățile sociale ale cetățenilor și îmbunătăți nivelul de trai al acestora. Aplicarea unor soluții neconsultate, care nu sunt pretabile cu caracterul specific al problemelor locale, va conduce la disiparea resurselor publice și perpetuarea stării problematice existente. Or scopul autorităților APL rezidă tocmai în satisfacerea continuă, completă și calitativă a necesităților tuturor cetățenilor.

Totuși, în cazul proiectelor de decizii ale consiliului local, proiectelor de dispoziții ale primarului, care pot avea impact economic, social și de mediu, legea prevede

[5, art.8, 32] că acestea *se consultă public* cu respectarea procedurilor stabilite, evitându-se astfel caracterul opțional al acțiunii. Ținem să reliefăm faptul că procedurile stabilite de fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a unităților administrativ-teritoriale de nivelului I sau II trebuie să concorde întocmai cu prevederile cadrului legislativ național în vigoare, cu referință la *Legea privind transparența în procesul decizional* [8], lege care ulterior urmează a fi analizată.

Autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale are drept de inițiativă și decide în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice [5, art.14]. Ședințele consiliilor sunt publice. Orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului. Cetățenii, asociațiile și alte părți interesate *au dreptul de a participa la orice etapă a procesului decizional*, de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a acestuia, precum și la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor. De asemenea, aceștia au dreptul de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii, de a prezenta autorităților publice locale recomandări privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor. *Autoritățile publice locale sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor, a asociațiilor și a altor părți interesate la procesul decizional*. Elaborarea și promovarea politicilor de comunicare și dialog cu cetățenii la fel reprezintă o obligație a autorităților publice locale [5, art.17]. Prin aceste norme, legiuitorul recunoaște și acordă cetățeanului dreptul universal și constituțional de a participa prin contribuție personală la procesul decizional local.

Astfel, colectivitățile locale dispun de posibilitatea legală de a iniția un proces decizional, de a înainta propuneri pentru cel deja inițiat de autorități, precum și a solicita informații cu privire la modalitățile de utilizare a resurselor. Prin urmare, dacă în cazul consultărilor publice ale cetățenilor în cele mai importante probleme de interes local acestea comportă un caracter facultativ pentru autoritățile publice locale, atunci în cazul exercițiilor decizionale, autoritățile sunt obligate să asigure condițiile necesare pentru facilitarea participării cetățenilor la activitățile cu caracter decizional inclusiv prin publicarea programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale și non-informaționale. Împiedicarea accesului liber la ședințele consiliilor sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public reprezintă acțiuni ce se sancționează conform legislației.

Forma de bază de activitate a autorităților reprezentative și deliberative ale unităților administrativ-teritoriale este reprezentată de ședințele ordinare și extraordinare. Ședințele consiliilor se desfășoară potrivit unei ordine de zi. Proiectul ordinii de zi se întocmește la propunerea primarului, președintelui raionului sau a consilierilor, care au cerut convocarea consiliului și se supune aprobării consiliului la începutul ședinței. *Aceasta se aduce la cunoștința locuitorilor unității administrativ-teritoriale* respective prin mass-media sau prin orice alt mijloc de informare. Ordinea de zi a ședinței consiliului cuprinde numărul curent al subiectelor propuse consiliului spre examinare, denumirea acestora și numele raportorului. În înștiințarea despre convocarea ședinței, pe lângă ordinea de zi, data, ora și locul ședinței, se mai indică modul de familiarizare a consilierului cu proiectele de decizii, cu avizele comisiilor de specialitate, cu rapoartele

sau informațiile conducătorilor subdiviziunilor subordonate, precum și cu întrebările, interpelările și petițiile supuse examinării în ședința convocată. Proiectele de decizie se propun de a fi incluse în ordinea de zi de către primar, de către președintele raionului, consemnându-se titlul și inițiatorul proiectului și se aduce la cunoștința consilierilor cu indicarea comisiilor de specialitate cărora le-au fost remise spre avizare și cu invitația de a prezenta amendamente. Proiectele de decizie cu materialele de însoțire se transmit spre avizare comisiilor de specialitate ale consiliului, compartimentelor de specialitate ale primăriei și serviciilor publice desconcentrate și descentralizate în vederea întocmirii unui raport. După examinarea proiectului de decizie și a propunerilor compartimentului de specialitate al primăriei și ale serviciilor publice, comisia de specialitate a consiliului elaborează un raport cu privire la adoptarea, modificarea sau respingerea lor. Rapoartele și avizele se transmit secretarului consiliului, care va dispune măsurile corespunzătoare de remitere a lor către primar și către consilieri cel târziu până la data ședinței consiliului [9].

Problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului se examinează dacă acestea sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului și, după caz, de raportul sau avizul primăriei și/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum și de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice [5, art.22]. Comisiile de specialitate se instituie de către consiliul local pentru cele mai principale domenii de activitate, membrii acestora fiind doar consilierii. Comisiile sunt structuri de lucru consultative ale consiliilor, responsabile în fața acestora, și sunt menite să asigure eficiența activității consiliilor. Ședințele comisiei, de regulă, sunt publice, iar deciziile în cadrul acesteia se adoptă cu votul deschis al majorității membrilor săi. Deciziile comisiei comportă un caracter de recomandare pentru consiliu. *Identificarea și examinarea problemelor din domeniul de responsabilitate*, care necesită soluționare de către consiliu, *analiza proiectelor de decizii ale consiliului și prognozarea consecințelor* realizării acestora reprezintă unele dintre atribuțiile principale ale comisiei [9]. Tot de competența consiliilor este și formarea comisiilor administrative [5, art.14], a căror atribuții și funcții nu se regăsesc în Legea cu privire la administrația publică locală [5] și nici în Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale [9].

Ședința consiliului este deliberativă dacă la ea sunt prezenți majoritatea consilierilor aleși. În realizarea competențelor, consiliul adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor, stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși. Deciziile privind inițierea revocării primarului se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși. Totodată, consiliul local poate stabili adoptarea unor decizii prin vot secret sau prin vot nominal. Proiectele de decizii sunt propuse de consilieri și/sau de primar [5, art.19].

Dar cetățenii nu dispun de dreptul de a propune proiecte de decizie? Această normă se află în contradicție cu cea prevăzută la art.17 din cadrul aceluiași act legislativ [5, art.17, 19]. Concomitent, deducem faptul că un număr substanțial de decizii în cadrul consiliilor locale pot fi adoptate cu o pătrime din numărul consilierilor aleși. Din punctul nostru de vedere, acest prag stabilit pentru adoptarea deciziilor în cadrul consiliilor este unul insuficient, fiindcă în astfel de cazuri se creează premisele necesare pentru adoptarea unor decizii părtinitoare și lipsite de legitimitate.

Concomitent, legea stipulează faptul că în cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare. Observăm că norma nu specifică de câte ori această situație ar putea să se repete. În astfel de situații, probabilitatea ca în cadrul consiliului să se realizeze diverse compromisuri sau concesiile între diferitele grupuri de interese, care în majoritatea cazurilor comportă un caracter netransparent și neconform interesului general local, este foarte accentuată. Pentru a evita astfel de situații și pentru a asigura eficiența activității consiliilor, propunem ca în cazul parității de voturi pentru un anumit subiect la două ședințe concomitente propunerile sau recomandările majorității cetățenilor sau, după caz, avizul mediului academic și de cercetare solicitat, să fie decisive.

Totodată, nu poate rămâne neobservabilă omisiunea că, deși actele autorităților APL, care nu sunt altceva decât expresia juridică a deciziilor adoptate, reprezintă una din categoriile actelor normative a căror structură și conținut, etape, reguli, proceduri tehnice de elaborare sunt reglementate de Legea cu privire la actele normative [10, art.1, 18], normele cu privire la elaborarea proiectelor de decizii ale Legii cu privire la administrația publică locală [5] nu conțin trimiteri sau referințe la actul legislativ cu norme juridice speciale cu privire la elaborarea și adoptarea actelor normative [10].

Deciziile consiliului se semnează de președintele acesteia și se contrasemnează de secretarul consiliului. În cazul în care secretarul consiliului consideră că decizia consiliului este ilegală, el *este în drept să nu o contrasemneze și să solicite consiliului reexaminarea* acestei decizii. După semnare, secretarul consiliului remite decizia autorității executive a consiliului și oficiului teritorial al Cancelariei de Stat. Autoritatea executivă a consiliului, dacă consideră că decizia consiliului este ilegală, trebuie să sesizeze oficiul teritorial al Cancelariei de Stat [5, art.20]. Consiliul la fel poate solicita oficiului să verifice legalitatea oricărui act adoptat de autoritatea executivă, în cazul în care consideră că respectivul act este ilegal [5, art.66]. Din norma prezentată, iese în evidență dreptul secretarului consiliului de a nu contrasemna decizia adoptată de consiliu și de a o restitui pentru examinare, în cazul în care aceasta contravine cadrului legislativ. Totuși, legea nu reglementează acțiunile ulterioare ale secretarului în situațiile în care consiliul ar putea să-și mențină decizia adoptată. În schimb, legiuitorul instituie o altă pârgie legală de combatere a abuzului din partea consilierilor, prin obligarea autorității reprezentative a populației unității administrativ-teritoriale și executive a consiliului să sesizeze oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și/sau instanța de contencios administrativ în cazul în care consideră că decizia adoptată de consiliu este ilegală. Astfel, a fost instituit un echilibru funcțional între cele două autorități locale, care ar trebui să servească doar interesele și binele comun al colectivităților locale.

Pentru activitatea consiliului și pentru deciziile acestuia pe care le-au votat consilierii răspund solidar. Fiecare consilier poartă răspundere juridică pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului. În cazurile în care consilierul dispune de un alt punct de vedere decât a celorlalți colegi, acesta poate exprima opinie separată (obiecții și propuneri), care la cererea acestuia se consemnează în procesul-verbal al ședinței și se publică în organul de presă al consiliului [5, art.23]. Propunerile și obiecțiile exprimate de consilier la ședință, trebuie să fie examinate în mod obligatoriu la etapa de definitivare a proiectelor de decizii [5, art.13]. În aceste cazuri, față de consilierul care și-a consemnat opinia separată și dezacordul cu decizia adoptată de consiliu, nu se aplică prevederile cu privire la solidaritatea consilierilor pentru activitatea consiliului [5, art.23].

Următorul act legislativ analizat în contextul radiograferii procesului decizional din cadrul APL este *Legea privind descentralizarea administrativă* [6]. Potrivit acesteia, autoritățile publice locale dispun de dreptul de a adopta liber decizii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale. Totodată, legea instituționalizează și principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat în timp util a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct, ori sunt legate de procesul descentralizării administrative [6, art.1-3].

Așa cum evidențiam *apriori*, actele normative, inclusiv ale autorităților APL, se elaborează potrivit normelor instituite prin *Legea privind actele normative* [10]. Actul legislativ stabilește categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, precum și procedeele tehnice aplicabile actelor normative.

Proiectul unui act normativ se elaborează în câteva etape consecutive [10, art.21-39]. În primul rând, se desemnează persoana responsabilă sau, după caz, se formează grupul de lucru din specialiști în domeniu și *reprezentanți ai societății civile* care va elabora proiectul de act normativ. La elaborarea proiectului pot fi angajați și alți specialiști în bază de contract, alții decât cei din cadrul autorității publice. Până la elaborarea versiunii inițiale a proiectului *poate fi elaborat conceptul* viitorului act ce va cuprinde analiza prevederilor existente în legislație, problemele ce trebuie soluționate, aspectele de bază ce trebuie incluse în viitorul act, precum și altă informație ce explică conceptul. Mereu am promovat ideea cu privire la elaborarea și aprobarea conceptului, iar mai apoi, pe baza acestuia, elaborarea proiectului de act normativ, tocmai pentru a evita disiparea resurselor instituționale, inclusiv a timpului. În cazul elaborării directe a proiectului de act normativ, în lipsa unei aprobări prealabile a liniilor directorii ale acestuia, la finalul procesului se poate constata că proiectul nu îmbunătățește starea curentă a lucrurilor, astfel concluzionându-se că doar au fost irosite resursele publice.

Ulterior, în temeiul *studiului de cercetare*, precum și în baza *analizei ex ante*, persoana responsabilă de elaborarea proiectului actului normativ sau, după caz, grupul de lucru determină conceptul și stabilește categoria și structura actului normativ [10, art.28].

În baza propunerilor inițiale, a studiului de cercetare și a altor materiale, precum și *după consultarea părților interesate*, se întocmește versiunea inițială a proiectului actu-

lui normativ [10, art.29]. Autoritatea publică cu competență de adoptare, aprobare sau emitere a actului normativ poate solicita uneia ori mai multor autorități, organizații sau experți să elaboreze proiectul actului normativ necesar ori proiecte de alternativă, în bază de contract de prestări servicii, în conformitate cu prevederile legale referitoare la achizițiile publice. Concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește *nota informativă la proiect* [10, art.30]. Proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect. Concomitent sau înainte de transmitere spre avizare, proiectul actului normativ este supus consultării publice [10, art.32].

În urma avizării și consultării publice, autorul proiectului întocmește *sinteza obiectivelor și propunerilor* autorităților publice, precum și *sinteza recomandărilor* reprezentanților societății civile [10, art.32]. *Expertiza proiectului* de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică. Autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor economice, financiare, științifice, ecologice, anticorupție, juridice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ [10, art.34]. Autorul proiectului studiază obiectivele și propunerile prezentate în cadrul avizării și al expertizelor, recomandările recepționate în urma consultării publice și decide asupra acceptării sau respingerii motivate a acestora. Propunerile și recomandările acceptate sunt luate în considerare în procesul de definitivare a proiectului actului normativ și de întocmire a versiunii finale a acestuia. În cazul atestării unor divergențe conceptuale, autorul proiectului actului normativ organizează o dezbatere cu participarea reprezentanților autorităților publice și ai instituțiilor interesate, ai societății civile pentru identificarea soluțiilor privind remediarea divergențelor. Dacă asemenea soluții nu sunt identificate, în versiunea finală a proiectului este reflectat punctul de vedere al autorității publice responsabile de elaborarea proiectului, iar decizia finală va fi luată de către autoritatea publică cu competență de adoptare, aprobare sau emitere a actului normativ [10, art.39].

Elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, *în funcție de importanța și complexitatea proiectelor* respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acesteia privind inițierea elaborării unui act normativ [10, art.25]. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene. În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ conform metodologiei de analiză *ex ante*. Analiza *ex ante* cuprinde definirea problemei, pornind de la analiza relațiilor sociale existente și a celor preconizate, precum și de la inexistența sau ineficiența cadrului normativ relevant, stabilirea obiectivului și a domeniului intervenției juridice,

identificarea opțiunilor și mijloacelor necesare pentru soluționarea problemei, analiza acestora prin intermediul impactului financiar, administrativ, economic, social, asupra mediului etc., precum și compararea opțiunilor existente și selectarea celor mai bune opțiuni pentru atingerea obiectivului [10, art.26].

Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare. Studiul de cercetare este efectuat de către subiecții din partea cărora vine propunerea inițierii elaborării actului normativ. Pentru efectuarea acestuia, subiecții respectivi solicită asistența altor autorități ale administrației publice. În cazul unor studii de cercetare complexe, acestea pot fi realizate, în baza unui contract de prestări servicii, de către instituții științifice, universități, societăți comerciale, asociații obștești sau alte entități. Informațiile și recomandările obținute în urma efectuării studiilor de cercetare se includ în nota informativă a proiectului de act normativ [10, art.25].

Sesizăm iarăși faptul că și această normă este ușor interpretabilă, deoarece acțiunea de elaborare a studiilor de cercetare în scopul fundamentării deciziilor este condiționată de necesitatea stabilirii complexității și importanței deciziei respective. Însă care este modalitatea de documentare a acestei condiționalități, legea n-o prezintă. Apreciem însă prevederea cu privire la posibilitatea realizării cercetărilor complexe de către instituțiile științifice în baza contractelor de prestări servicii, fiindcă aceasta, concordă cu rezultatele și recomandările diverselor studii de cercetare în domeniu, inclusiv cu cea elaborată de subsemnatul. Totodată, considerăm că cercetările complexe, care nu au fost elaborate de către instituțiile științifice, întrucât această posibilitate comportă caracter opțional, ar trebui să fie în mod obligatoriu consultate cu acestea, din considerentul că în instituțiile respective se regăsește cea mai înaltă și calificată expertiză.

Totuși, cea mai semnificativă lacună constatată în exercițiul de analiză a cadrului legislativ sus-expus cu privire la procesul decizional local este exprimată de lipsa congruenței și armoniei dintre actele prezentate, care, *inter alia*, cauzează abordarea neuniformă și nedocumentată a proceselor decizionale locale.

După cum s-a accentuat anterior, procesul de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor în cadrul APL trebuie să se desfășoare în condiții de maximă transparență și cu implicarea nemijlocită a cetățenilor. Aceste condiții de fond pentru actul decizional local derivă și din prevederile normative ale *Legii privind transparența în procesul decizional* [11]. Potrivit acesteia, autoritățile publice locale *trebuie să consulte cetățenii*, asociațiile și alte părți interesate în privința proiectelor de acte administrative care pot avea impact social, economic și de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) [11, art.3]. În acest sens, *autoritățile publice sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor*, a asociațiilor și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate, informarea asupra organizării procesului decizional, instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea, recepționarea și examinarea recomandărilor cetățeni-

lor, asociațiilor și ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii, precum și consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii [11, art.7].

După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică trebuie să plaseze, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială, să îl expedieze imediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, să îl afișeze la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau să îl difuzeze în mass-media centrală sau locală. Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile la solicitarea persoanei interesate. Ședințele din cadrul autorităților publice privind luarea de decizii sunt publice, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Anunțul referitor la desfășurarea ședinței publice va fi plasat pe pagina web oficială a autorității publice, va fi expediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, va fi afișat la sediul autorității publice într-un spațiu accesibil publicului și/sau va fi difuzat în mass-media locală, conținând data, ora și locul desfășurării ședinței publice, precum și ordinea de zi a acesteia. Anunțul referitor la desfășurarea ședinței publice se face public cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței [11, art.9-13].

Actele legislative prezentate și analizate în prezentul articol formează cadrul legal primar ce dispune de prevederi normative directe cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de luare a deciziilor în cadrul APL.

În concluzie menționăm, cadrul legislativ din Republica Moldova cu privire la elaborarea și adoptarea deciziilor în cadrul APL este unul suficient, dar care încă mai necesită a fi îmbunătățit potrivit propunerilor prezentate de autori în acest sens. Cea mai semnificativă lacună constatată în exercițiul de analiză a cadrului legislativ sus-expus cu privire la procesul decizional local este exprimată de lipsa congruenței și armoniei dintre actele prezentate, care, *inter alia*, cauzează abordarea neuniformă și nedocumentată a proceselor decizionale locale. Actualul proces de reformare a administrației publice naționale, inclusiv a celei locale, reprezintă o oportunitate reală pentru întreprinderea ajustărilor propuse. Însă mai important este faptul ca autoritățile APL să conștientizeze importanța și necesitatea respectării întocmai a acestor norme legale în cadrul procesului de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor.

Totodată, este imperios necesar ca autoritățile APL să depună toate eforturile pentru a câștiga încrederea cetățenilor vizavi de valoarea contribuției acestora în organizarea și buna desfășurare a vieții locale. La ce ne folosesc atâtea norme legale care creează drepturi pentru participarea cetățenilor la viața publică dacă aceștia nu dispun de încrederea necesară că intențiile autorităților sunt sincere și îndreptate spre binele colectiv și că, contribuția lor la aceste inițiative va fi considerată și se va regăsi în produsul final. Elaborarea și punerea la dispoziția cetățenilor a unor ghiduri cu privire la modalitățile de implicare a acestora în actul de administrare a afacerilor publice locale, inclusiv în exercițiul decizional, ar facilita aceste eforturi ale autorităților APL.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Nr.911 din 25-07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr.256-264.
2. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.
3. Dicționar Explicativ al Limbii Române. Ediția a II-a. București: Univers Enciclopedic, 1996. 1192 p.
4. Dicționar general de sinonime al limbii române. Chișinău: Gunivas, 2013. 2110 p.
5. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală. Nr.436-XVI din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 9.03.2007, nr.32-35.
6. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă. Nr.435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.01.2007, nr.29-31.
7. Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XII1 din 16.07.1997. În: Tratatate internaționale, vol.14, Chișinău, 1999.
8. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional. Nr.239-XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.12.2008, nr.215-217.
9. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. Nr.457 din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr.248-253.
10. Legea Republicii Moldova privind actele normative. Nr.100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.01.2018, nr.7-17.
11. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional. Nr.239-XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.12.2008, nr.215-217.