

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ECONOMICE

Cu titlu de manuscris:
C.Z.U.: 342.71:340.134:340.5(498:478)(043.2)

Lazăr Matei

CETĂȚEANUL CA SUBIECT
AL PROCESULUI LEGISLATIV ȘI NORMATIV
DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

Specialitatea: 552.01. Drept constituțional

Rezumatul tezei de doctor în drept

Chișinău, 2025

Teza a fost elaborată în cadrul Școlii doctorale Științe juridice și economice din cadrul Universității de Stat din Moldova.

Comisia de doctorat pentru susținerea publică:

Președintele Comisiei: SLUSARENCO Sv., dr., conf. univ.,
Universitatea de Stat din Moldova
Conducătorul de doctorat: COSTACHI Gh, dr. hab., prof. univ.
Universitatea de Stat din Moldova
Referenți oficiali: SMOCHINĂ A., dr. hab., prof. univ.
Universitatea de Stat din Moldova
ȚURCAN S., dr., conf. univ.,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova
BELECCIU Șt., dr., prof. univ.,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM

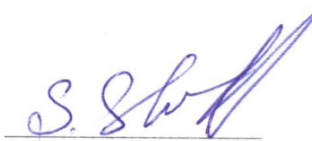
Susținerea va avea loc pe data de 5 noiembrie 2025, la ora 10:00, în ședința Comisiei de doctorat din cadrul Școlii Doctorale Științe Juridice și Economice, Universitatea de Stat din Moldova, adresa: MD 2009, Republica Moldova, mun. Chișinău, str. M. Kogălniceanu 67, bloc 2, aula 119.

Teza de doctorat și rezumatul pot fi consultate la Biblioteca Universității de Stat din Moldova și pe pagina web a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare.

Rezumatul a fost expediat la 27 septembrie 2025.

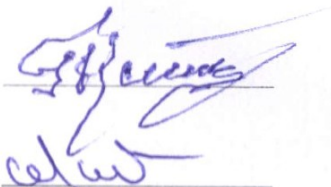
Președintele Comisiei de doctorat:

Slusarenco Svetlana,
doctor în drept, conferențiar universitar



Conducător științific:

Costachi Gheorghe,
doctor habilitat în drept, profesor universitar



Autor:

Lazăr Matei



© Lazăr Matei, 2025

CUPRINS

Repererele conceptuale ale tezei	4
Conținutul tezei	7
Concluzii generale și recomandări	19
Bibliografie	23
Lista publicațiilor autorului la tema tezei	24
<i>Adnotare</i>	26
<i>Annotation</i>	27
<i>Аннотация</i>	28

REPERELE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

Actualitatea și importanța temei investigate. Ideea de *democrație*, apărută în antichitatea greacă, a fost preluată de societățile moderne, fiind dezvoltată și adaptată realităților epocii contemporane. Etimologia termenului dezvăluie și semnificația sa inițială, de conducere directă a statului de către cetățeni. Imposibilitatea practică a aplicării în statele moderne a democrației în această formă originară, a determinat regândirea și reasezarea acesteia, transformarea modalității concrete prin care cetățenii să își exprime voința în cadrul statului, din *directă* în *reprezentativă*, în care prerogativele puterii aparțin poporului, care le exercită suveran, dar prin intermediul unui corp electoral [1, p. 103-104]. Alături de sistemul *democrației reprezentative*, funcționează, în prezent, și o așa-numită *democrație semi-directă* sau *participativă*, realizată prin instituționalizarea anumitor mijloace de intervenție directă a poporului în procesul de legiferare.

Ca urmare, actualmente, este practic general recunoscut că edificarea și consolidarea statului de drept democratic necesită o luptă permanentă și o influență semnificativă a cetățenilor asupra activității organelor puterii publice, cu scopul de a lua măsurile legislative necesare orientate spre consolidarea puterii reale a poporului, în calitatea sa de unic titular al puterii suverane.

În sistemele democratice contemporane cetățenii au dreptul la o bună guvernare, dar și la șansa de a contribui direct la treburile statului, la orice nivel. Acest fapt denotă necesitatea unei preocupări permanente și continue de asigurare a implicării cetățenilor în actul de guvernare, mai ales, pe segmentul legislativ și normativ al acestuia [2, p. 15]. În ordinea dată de idei, se consideră că o direcție importantă de dezvoltare a sistemului politic al statului în etapa contemporană este participarea tot mai activă a cetățenilor în sfera de conducere a statului, mai ales în procesul de legiferare.

Astfel, problematica implicării cetățenilor și a asociațiilor acestora în procesul legislativ a devenit în prezent deosebit de actuală. Tot mai frecvent se argumentează că edificarea statului de drept și consolidarea supremației legii sunt imposibile fără participarea activă a cetățenilor în procesele decizionale ale autorităților. Mai mult, un accent deosebit se pune pe necesitatea oferirii unor mecanisme juridice eficiente prin care cetățenii să poată iniția și contribui la elaborarea proiectelor de legi și acte normative, astfel încât acestea să reflecte prioritățile și interesele celor mai largi grupuri sociale. În această direcție, se pledează pentru consolidarea cadrului normativ care permite cetățenilor să înainteze propuneri legislative și să participe activ la reglementarea diferitelor relații sociale.

Referitor la problema implicării cetățenilor în procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, aceasta este de o importanță majoră, având în vedere contextul politic și social din cele două state și necesitatea consolidării democrației. Relevanța acestei teme este evidențiată prin următoarele aspecte esențiale:

a) Necesitatea consolidării democrației și a participării cetățenești. Procesul de democratizare în România și Republica Moldova este în continuă evoluție, iar implicarea cetățenilor în procesul legislativ și normativ reprezintă un element fundamental pentru asigurarea legitimității și eficienței acestuia. Deși au fost create structuri democratice, participarea activă a cetățenilor în luarea deciziilor rămâne o provocare. Respectiv, actuală rămâne în continuare necesitatea analizei măsurii în care cadrul legislativ actual facilitează această implicare.

b) Comparația între legislațiile din România și Republica Moldova. Deși cele două state au avut traiectorii politice distincte, ele împărtășesc obiective comune legate de consolidarea democrației și integrarea în structuri internaționale și europene. Studiul comparativ al legislației privind implicarea

cetățenilor în procesul normativ și legislativ permite identificarea punctelor comune și a diferențelor, oferind un suport teoretic important pentru formularea de recomandări care să îmbunătățească participarea cetățenească.

c) Crearea unui cadru normativ incluziv și participativ. Într-un sistem democratic, legile trebuie să reflecte nevoile cetățenilor. Aceștia nu trebuie considerați doar beneficiari ai legislației, ci și actori ai procesului de elaborare a normelor juridice. Studiul acestor aspecte ar permite aprecierea măsurii în care legislațiile din România și Republica Moldova permit o participare reală a cetățenilor în procesul normativ și legislativ, contribuind astfel la transparența și responsabilitatea decizională.

În aceste condiții, cercetarea mecanismelor juridice de participare a cetățenilor, alături de alți subiecți de drept, la procesul legislativ al autorității legiuitoare și la procesul normativ al autorităților publice centrale și locale devine crucială pentru înțelegerea modului în care se poate realiza un echilibru între puterea statală și implicarea activă a societății civile. Studiul acestor mecanisme contribuie nu doar la clarificarea rolului cetățenilor în procesul decizional, ci și la identificarea unor posibile lacune în reglementarea existentă, care pot afecta transparența, eficiența și legitimitatea actelor normative.

Scopul studiului constă în analiza comparativă a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, în vederea identificării și evaluării instrumentelor juridice existente, elucidării problemelor aferente și formulării unor soluții de optimizare a cadrului normativ, care să contribuie la consolidarea democrației participative și a statului de drept.

Pentru atingerea acestui scop, au fost trasate următoarele **obiective de cercetare**:

- analiza teoriei legiferării și normării, a teoriei democrației participative și a dreptului cetățenilor la administrare, în vederea fundamentării metodologice a cercetării și a stabilirii cadrului conceptual necesar examinării mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ;

- analiza procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova, cu delimitarea esenței, particularităților de reglementare, subiecților, responsabilităților și etapelor specifice fiecăruia;

- studierea formelor de participare a cetățenilor în procesul legislativ din România și Republica Moldova, prin analiza instituțiilor juridice consacrate (inițiativa legislativă populară, consultarea publică, referendumul) și evaluarea reglementării acestora, în vederea aprecierii măsurii în care pot fi efectiv valorificate și a gradului lor de eficiență în implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional legislativ;

- investigarea modalităților de participare a cetățenilor la procesul normativ al autorităților publice centrale și locale din România și Republica Moldova, pentru a evalua eficiența instrumentelor juridice consacrate și a determina măsura în care acestea permit implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional normativ.

Ipoteza de cercetare. Se pornește de la premisa că, deși cadrul constituțional și legislativ al României și Republicii Moldova reglementează participarea cetățenilor la procesul legislativ și normativ, în practică aceasta este limitată și adesea formală. Prin urmare, democrația participativă este mai mult declarată decât efectiv realizată. O analiză comparativă și critică a mecanismelor juridice existente poate demonstra în ce măsură participarea cetățeanului este reală și poate fundamenta soluții pentru transformarea ei într-un element substanțial al statului de drept.

Suportul metodologic. Având în vedere complexitatea temei și abordarea comparativă adoptată, în cadrul investigației au fost utilizate cele mai relevante metode de cercetare științifică din domeniul juridic, precum:

- *Metoda logică* – În contextul studiului, această metodă a fost utilizată pentru a construi o argumentație coerentă și rațională privind implicarea cetățenilor în procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova. Aplicarea metodei logice a permis dezvoltarea unei analize critice a reglementărilor existente și a impactului acestora asupra democrației participative în cele două state.

- *Metoda sistemică* – Această metodă a fost utilizată pentru a analiza procesul legislativ și normativ ca parte a unui sistem complex, în care diferitele componente – instituțiile statului, cadrul legislativ și mecanismele de participare cetățenească – sunt interconectate și se influențează reciproc. Aplicarea metodei sistemice a permis evidențierea relațiilor dintre aceste elemente și a rolului cetățenilor în procesul decizional. Prin această abordare holistică, cercetarea a oferit o perspectivă mai clară asupra interdependențelor din cadrul sistemului juridic și asupra modului în care participarea cetățenilor contribuie la funcționarea eficientă a democrației și a statului de drept.

- *Metoda comparativă* – Ca instrument fundamental al acestui studiu, metoda comparativă a facilitat analiza reglementărilor din două sisteme juridice distincte. Aceasta a permis identificarea similitudinilor și diferențelor esențiale dintre procesele legislative și normative din România și Republica Moldova, contribuind astfel la o mai bună înțelegere a impactului reglementărilor constituționale și legislative asupra participării cetățenilor. Totodată, metoda comparativă a oferit un cadru pentru evaluarea mecanismelor juridice existente și a modului în care acestea sprijină consolidarea democrației și a statului de drept în cele două țări.

Prin combinarea acestor metode de cercetare, a fost realizată o analiză detaliată și bine fundamentată a procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova, precum și a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor. Această abordare a permis identificarea punctelor forte și a deficiențelor din cadrul celor două sisteme juridice, oferind astfel posibilitatea de a propune soluții pentru îmbunătățirea implicării cetățenilor în procesul decizional.

Suportul doctrinar. Suportul doctrinar al cercetării este format din lucrări științifice valoroase semnate de asemenea autori români și moldoveni precum: Gh. Costachi, I. Guceac, A. Smochină, Al. Arseni, Gh. Avornic, B. Negru, P. Railean, V. Arnăuț, V. Vedinaș, A. Trailescu, G. Chiveri, I.N. Postolache, T. Drăganu, A. Iorgovan, V. Popa, N. Popa, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu, I. Deleanu, A. Varga, V. Bărbățeanu, T. Pînzaru, I. Vida, D. Apostol Tofan, M. Voican, A. Trăilescu, V. Scripnic etc.

În paralel cu fundamentul teoretic, la realizarea cercetării a fost folosit și un suport normativ consistent, format din Constituțiile celor două state și numeroase acte legislative și normative ale acestora.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Noutatea și originalitatea științifică a studiului constau în abordarea comparativă a proceselor legislative și normative din România și Republica Moldova, precum și a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor în cadrul acestora. Studiul se distinge prin analiza detaliată a instrumentelor legale de participare cetățenească – inițiative legislative și normative populare, consultări publice și referendumuri – în contextul celor două state, cu scopul de a evidenția similitudinile și diferențele în reglementarea acestora și de a aprecia gradul lor de aplicabilitate și eficiență în consolidarea democrației participative.

Rezultatele obținute, care contribuie la soluționarea problemei științifice importante, constau în elaborarea unei analize comparative a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova. Aceasta a permis evaluarea instituțiilor și instrumentelor juridice consacrate (inițiative legislative și normative populare, consultări publice, referendumuri), aprecierea eficienței lor în implicarea efectivă a cetățenilor în procesul decizional și, în consecință, fundamentarea unor soluții de optimizare a cadrului juridico-constituțional, menite să consolideze democrația participativă și să orienteze participarea cetățenilor în procesele legislative și normative.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele cercetării contribuie la dezvoltarea teoriei dreptului constituțional și a dreptului administrativ, prin consolidarea legitimității și transparenței procesului decizional în România și Republica Moldova. Acestea pot fi utilizate ca repere pentru cercetări viitoare, în procesul didactic ca suport teoretic în cadrul cursurilor de specialitate, precum și în practica proceselor decizionale din cele două state.

Aprobarea rezultatelor. Lucrarea a fost elaborată în cadrul Școlii doctorale Științe juridice și economice din cadrul Universității de Stat din Moldova, fiind examinată în toate etapele conform cadrului normativ în vigoare.

Principalele rezultate științifice obținute au fost publicate în reviste științifice de profil și aprobate în cadrul unor importante forumuri științifice naționale și internaționale. Este vorba despre 4 articole științifice și 12 comunicări la forumuri științifice.

Volumul și structura lucrării. Teza este structurată în funcție de scopul cercetării și obiectivele trasate și cuprinde: *introducere* – în care este redată argumentarea actualității temei cercetate și a inovației științifice a acesteia; *trei capitole* – în care sunt cercetate aspectele importante ale temei, urmărindu-se realizarea scopului și a obiectivelor trasate; *concluzii generale și recomandări* – cuprinde principalele rezultate științifice obținute ca urmare a cercetării desfășurate și propuneri pentru optimizarea situației din domeniu; *bibliografia* – reprezintă suportul documentar și doctrinar al tezei, constituit din 214 surse.

CONȚINUTUL TEZEI

Capitolul 1 – Statutul cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ: abordare doctrinară și fundamentare metodologică, este consacrat analizei gradului de cercetare științifică al subiectului și, suplimentar, dezvoltării cadrului teoretic constituit de teoria legiferării și normării, teoria democrației participative și dreptul cetățeanului la administrare, oferind astfel fundamentul metodologic necesar cercetării doctorale.

În primul paragraf – 1.1. Gradul de cercetare științifică a statutului cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ în România și Republica Moldova, este relevat gradul de cercetare științifică a subiectului, prin evidențierea contribuțiilor doctrinare existente în literatura juridică românească și cea moldovenească.

Problematica statutului cetățeanului ca subiect al procesului legislativ și normativ în România și Republica Moldova reprezintă un domeniu de interes științific deosebit, abordat în ultimele trei decenii în contextul consolidării statului de drept și al societății civile. Literatura de specialitate existentă, deși vastă și diversă, se concentrează în principal asupra instituțiilor și procedurilor legislative și administrative, lăsând în plan secund o analiză sistematică și comparativă a rolului efectiv al cetățeanului și a eficienței mecanismelor participative.

În cadrul teoriei generale a dreptului, cercetătorii au evidențiat importanța actului normativ, procesului legislativ și principiilor democratice fundamentale (legalitate, constituționalitate, consultarea cetățenilor), însă separarea conceptuală dintre „legiferare” (la nivel parlamentar) și „normare” (la nivelul autorităților executive) rămâne insuficient dezvoltată, ceea ce generează confuzii privind instrumentele de intervenție ale cetățeanului. Contribuțiile doctrinare românești și moldovenești – atât lucrările fundamentale în teoria generală a dreptului și democrației, cât și studiile specializate în drept constituțional, parlamentar și administrativ – au permis însă clarificarea relațiilor dintre cetățean și autorități, evidențiind rolul acestuia în formularea, adoptarea și implementarea actelor normative.

De asemenea, literatura de specialitate analizează mecanisme concrete de participare civică, precum inițiativa legislativă populară, referendumul și consultarea publică, oferind o perspectivă detaliată asupra cadrului normativ, a condițiilor de admisibilitate, a jurisprudenței și a impactului politic și social al acestora. Cercetările subliniază importanța dreptului cetățenilor la administrare ca garanție constituțională a implicării active în procesul decizional și în consolidarea democrației participative.

Totodată, studiile de logistică formală și de drept administrativ contribuie la înțelegerea tehnicii legislative, a procedurilor parlamentare, a ordonanțelor guvernamentale și a rolului administrației publice, atât centrale, cât și locale, în crearea și implementarea normelor juridice. Aceste lucrări permit o analiză integrată a interacțiunii dintre puterea legislativă, executivă și cetățean, evidențiind factorii care influențează eficiența participării democratice.

În ansamblu, cercetările existente oferă o bază solidă pentru înțelegerea și dezvoltarea mecanismelor juridice de implicare a cetățeanului în procesul legislativ și normativ, însă persistă necesitatea completării lacunelor conceptuale și practice privind delimitarea legiferării de normare, precum și optimizarea cadrului instituțional și normativ pentru a asigura o participare reală și eficientă a cetățenilor în guvernarea democratică. Cercetarea doctorală își propune să abordeze aceste aspecte, integrând perspectiva democrației participative cu analiza legiferării și normării în România și Republica Moldova.

Al doilea paragraf al capitolului (1.2. *Teoria legiferării și normării ca premisă metodologică a cercetării statutului cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ*) este consacrat teoriei legiferării și normării, privită ca fundament pentru delimitarea conceptuală a noțiunilor de „proces legislativ” și „proces normativ”, respectiv pentru identificarea particularităților metodologice în analiza statutului juridic al cetățeanului.

Crearea dreptului reprezintă o activitate fundamentală a statului de drept, esențială pentru organizarea societății și stabilitatea sistemului juridic. Aceasta include atât procesul, cât și rezultatul său, materializat în norme juridice și acte normative intrate în vigoare. Literatura de specialitate definește crearea dreptului ca activitatea organelor de stat orientată spre adoptarea, modificarea sau abrogarea normelor juridice, proces prin care voința cetățenilor se transpun în lege.

Funcția legislativă a statului se realizează prin două modalități principale: *legiferarea* și *normarea*, fiecare cu rol și caracter distinct. Legiferarea desemnează adoptarea legilor de către autoritatea legislativă supremă – Parlamentul – fiind activitatea centrală care stabilește normele primare ale dreptului. Normarea, în schimb, se referă la activitatea altor autorități ale statului, în special executive sau administrative, care adoptă acte normative subordonate legilor, menite să detalieze și să asigure aplicarea acestora.

Distincția dintre legiferare și normare este justificată de diferențele esențiale în ceea ce privește tipologia actelor normative, subiecții competenți, procedura de adoptare, forța juridică și controlul exercitat. Legiferarea creează norme primare de drept și este supusă controlului constituțional, în timp ce normarea completează și detaliază aceste norme, fiind supusă controlului legalității prin puterea judecătorească.

Această diferențiere metodologică are o importanță majoră pentru analiza statutului cetățeanului ca subiect al procesului legislativ și normativ: doar prin înțelegerea clară a modului în care funcționează legiferarea și normarea poate fi evaluat rolul concret și drepturile cetățeanului în participarea la procesul de creare a dreptului. Această perspectivă comparativă, aplicată experienței României și Republicii Moldova, constituie baza analizei implicării cetățeanului în legiferare (Capitolul II) și normare (Capitolul III), permițând aprecierea eficienței mecanismelor de participare și contribuind la consolidarea democrației participative și a legitimității procesului decizional.

Al treilea paragraf al capitolului (1.3. *Teoria democrației participative ca premisă metodologică a cercetării implicării cetățeanului în procesul decizional al statului*) examinează *teoria democrației participative*, subliniind relevanța acesteia pentru conturarea rolului cetățeanului în procesul decizional și pentru explicarea legitimității participării acestuia la elaborarea normelor juridice.

Pentru a înțelege statutul cetățeanului ca subiect al procesului legislativ și normativ este indispensabilă raportarea la teoria democrației participative, care oferă cadrul metodologic necesar analizei implicării civice ca expresie a legitimității democratice.

Democrația, fenomen complex și multidimensional, s-a manifestat istoric sub forma democrației directe în comunități mici, precum polisurile grecești, și a democrației reprezentative în societățile moderne, caracterizate prin populații numeroase și teritorii extinse. În timp ce democrația reprezentativă a permis exercitarea puterii prin intermediul reprezentanților aleși, aceasta a generat, în ultimele decenii, un deficit de legitimitate și o distanțare a cetățenilor de deciziile publice.

Ca răspuns la aceste limite, democrația participativă a apărut ca model contemporan, asigurând consultarea activă a cetățenilor înainte ca deciziile să fie luate de autoritățile publice. Aceasta implică nu doar participarea la vot sau reprezentarea formală, ci și un dialog real între cetățeni și instituțiile statului, în cadrul dezbaterilor publice, audierilor și consultărilor. Conceptul de democrație deliberativă, derivat din participare, accentuează rolul raționamentului și argumentării în conturarea deciziilor colective, consolidând legătura dintre autorități și nevoile societății.

Realizarea efectivă a democrației participative depinde de o combinație de factori obiectivi, precum resursele materiale, cadrul juridic și funcționarea instituțiilor, și de factori subiectivi, precum angajamentul cetățenilor și responsabilitatea funcționarilor publici. Societatea civilă și organizațiile reprezentative joacă un rol esențial în facilitarea implicării publice, garantând transparență, responsabilitate și eficiență decizională. În concluzie, teoria democrației participative furnizează repere metodologice esențiale pentru cercetarea doctorală, permițând delimitarea formelor de participare a cetățeanului și evaluarea mecanismelor juridice prin prisma principiilor statului de drept și legitimității democratice.

Al patrulea paragraf al capitolului (1.4. *Dreptul cetățeanului la administrare ca fundament al democrației participative*) dezvoltă tematica *dreptului cetățeanului la administrare*, analizat ca fundament constituțional al democrației participative și ca bază normativă pentru implicarea efectivă a cetățeanului în activitatea autorităților publice.

Dreptul cetățeanului la administrare constituie un pilon esențial al democrației participative, reflectând nu doar o garanție juridică formală, ci și un mecanism prin care se asigură transparența decizională, responsabilitatea autorităților publice și legitimitatea actului guvernamental. Prin exercitarea acestui drept, cetățenii participă activ la procesul decizional, influențând politicile publice și controlând activitatea instituțiilor administrative, ceea ce previne abuzurile de putere și sporește eficiența administrației publice.

Importanța dreptului la administrare derivă și din consacrarea sa internațională, prin instrumente juridice precum Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 21) și Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (art. 25), care garantează participarea cetățenilor la conducerea treburilor publice, accesul egal la funcțiile publice și organizarea de alegeri libere și corecte. În Republica Moldova, acest drept este explicit consacrat prin art. 39 din Constituție, subliniind rolul central al cetățeanului în viața publică și asigurând acces egal la funcțiile publice.

Dreptul la administrare include două dimensiuni fundamentale: participarea prin reprezentanți și participarea nemijlocită. Prin reprezentanți aleși, cetățenii exercită suveranitatea națională, desemnând persoanele responsabile de gestionarea treburilor publice. Această participare constituie esența democrației reprezentative și garantează responsabilitatea, transparența și eficiența organelor publice. Participarea nemijlocită se realizează prin ocuparea funcțiilor publice și implicarea directă în procesul decizional, inclusiv prin referendumuri, oferind cetățenilor posibilitatea de a influența direct deciziile și gestionarea intereselor generale ale societății.

Exercitarea dreptului la administrare este reglementată atât prin norme constituționale, cât și prin legi generale și speciale privind funcțiile publice, statutul funcționarilor și demnitarilor, transparența decizională și accesul la informații. Condițiile legale pentru accesul la funcțiile publice reprezintă limitări rezonabile, menite să asigure profesionalismul, imparțialitatea și eficiența administrației publice, fără a diminua dreptul constituțional al cetățeanului.

Prin urmare, dreptul la administrare garantează cetățenilor prerogative esențiale, precum participarea la orice etapă a procesului decizional, accesul la informații, inițierea deciziilor, prezentarea recomandărilor și informarea asupra rezultatelor. Aceste mecanisme transformă cetățenii din simpli destinatari ai actelor guvernamentale în participanți activi și responsabili în guvernarea societății.

În concluzie, analiza doctrinară și normativă evidențiază că dreptul cetățeanului la administrare constituie un pilon esențial al democrației participative, fiind recunoscut atât la nivel constituțional (în RM), cât și internațional prin instrumente juridice precum Declarația Universală a Drepturilor Omului și Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice. Participarea activă a cetățenilor, fie direct, fie prin reprezentanți, asigură transparența procesului decizional, responsabilizarea autorităților publice și prevenirea abuzurilor de putere.

Cu toate acestea, deși principiul participării cetățenilor este consacrat, mecanismele practice de realizare a acestuia ridică provocări: există lacune legislative, diferențe între reglementările naționale și standardele internaționale, și dificultăți de aplicare efectivă, mai ales în contextul diverselor forme de participare, cum ar fi consultarea publică, inițiativa legislativă populară sau implicarea în procesul normativ al autorităților centrale și locale. În plus, digitalizarea administrației și evoluția tehnologică schimbă dinamica relației stat–cetățean, necesitând adaptarea cadrului normativ și a instrumentelor de participare.

Prin urmare, cercetarea acestei problematici este necesară pentru:

1. *Clarificarea mecanismelor juridice existente* – identificarea formelor efective prin care cetățenii pot participa la actul normativ și legislativ, și analiza limitărilor acestora;

2. *Compararea cadrului legal din România și RM* – pentru a determina bune practici și posibile soluții de armonizare sau optimizare;

3. *Creșterea eficienței participării cetățenilor* – pentru a asigura că dreptul la administrare nu rămâne formal, ci devine un instrument concret de influențare a politicilor publice și a deciziilor autorităților.

Astfel, cercetarea doctorală contribuie la consolidarea unei democrații participative moderne, în care cetățeanul este un actor activ și efectiv al vieții publice, iar procesul legislativ și normativ reflectă real interesul și voința societății.

Capitolul 2 – Cetățeanul ca subiect al procesului legislativ în România și Republica Moldova, analizează statutul cetățeanului ca participant la procesul legislativ, evidențiind particularitățile și structura procesului din cele două state, precum și principalele forme de implicare civică, subliniind diferențele și asemănările dintre acestea.

În **paragraful întâi** (2.1. *Particularitățile procesului legislativ în România și Republica Moldova*), sunt comparate caracteristicile procesului legislativ din cele două țări, cu accent pe etapele și mecanismele specifice fiecărui sistem constituțional.

Funcția legislativă – înțeleasă ca activitatea de edictare a normelor juridice generale, obligatorii și garantate prin forța coercitivă a statului – aparține, în ambele ordini constituționale, Parlamentului, consacrat ca unică autoritate legiuitoare (art. 61 Constituția României; art. 60 Constituția Republicii Moldova). Parlamentul, ca organ reprezentativ al suveranității naționale, transformă dezbaterea politică și socială în reglementare juridică, conferind ordinii de drept stabilitate și predictibilitate.

Legiferarea se desfășoară în cadre procedurale distincte, dar coerente: o etapă pre-parlamentară, axată pe fundamentarea soluțiilor și pe redactarea proiectului (dominată de reguli de tehnică legislativă și dialog instituțional/societal), o etapă parlamentară, decisivă prin dezbatere și adoptare (mai complexă în sisteme bicamerale) și o etapă post-parlamentară, care consacră norma prin promulgare, eventualul control de constituționalitate, reexaminare și publicare. Această succesiune asigură legitimitatea democratică și calitatea normei.

În România, Constituția trasează liniile esențiale: titularii inițiativei legislative (Guvern, parlamentari, cetățeni), parcursul bicameral (cameră de reflecție și cameră decizională), mecanismele de promulgare și control constituțional. Regulamentele celor două Camere detaliază rolul comisiilor, regimul amendamentelor, publicitatea lucrărilor și termenele, consolidând transparența și disciplina procedurii. În Republica Moldova, Constituția fixează nucleul (categorii de legi, inițiativă, adoptare, intrare în vigoare), iar Regulamentul Parlamentului dezvoltă exhaustiv etapele interne: înregistrare, avizare (inclusiv de către Guvern și Direcția juridică), lucrul în comisii, lecturile, respingerea/adoptarea și semnarea actelor.

Subiecții legiferării depășesc, în practică, Parlamentul. Șeful statului intervine prin promulgare și, după caz, prin cererea de reexaminare; în Republica Moldova deține și dreptul la inițiativă legislativă. Guvernul influențează masiv agenda normativă prin inițiativa legislativă și prin delegare (ordonanțe), beneficiind de capacitate tehnică și expertiză. Controlul Curții Constituționale modulează conformitatea legii cu Legea fundamentală.

În plan participativ, cetățenii dispun în România de inițiativă legislativă și constituțională, precum și de referendum constituțional obligatoriu pentru confirmarea revizuirii; în Republica Moldova, inițiativa populară este recunoscută doar pentru revizuirea Constituției, iar referendumul constituțional este cerut selectiv (pentru dispozițiile privind suveranitatea, independența, unitatea și neutralitatea).

Pe acest fundal, se desprind două concluzii principale. Mai întâi, deși arhitecturile procedurale diferă, logica democratică a legiferării este comună: de la inițierea proiectului până la intrarea în vigoare, legea parcurge filtre succesive de fundamentare, deliberare, validare și publicitate, ceea ce potențează calitatea normativă. În al doilea rând, pluralitatea actorilor – Parlament, Guvern, șeful statului, Curtea Constituțională și, în forme diferite, cetățenii – funcționează ca mecanism de echilibru și control al puterii legislative, prevenind concentrarea excesivă, facilitând adecvarea soluțiilor la interesul general și consolidând caracterul reprezentativ-participativ al statului de drept în ambele sisteme.

Paragraful doi al capitolului (2.2. *Formele de participare a cetățenilor în procesul legislativ*) este dedicat prezentării generale a diferitelor forme de participare a cetățenilor în procesul legislativ, explicând cum acestea contribuie la modelarea legislației și cum sunt reglementate în cadrul juridico-constituțional al României și Republicii Moldova.

Procesul decizional legislativ este cea mai importantă formă de exercitare a puterii statului, iar participarea cetățenilor în cadrul acestuia constituie o condiție fundamentală pentru consolidarea democrației și a statului de drept. Implicarea cetățenilor nu este doar un instrument de legitimare a actului normativ, ci și un mecanism de control social asupra activității legislativului, prevenind adoptarea unor legi neconforme cu interesul public și reducând riscul erorilor sau al influențelor corporatiste și partinice.

Din perspectivă teoretică, literatura de specialitate evidențiază multiple funcții ale participării: satisfacerea interesului general, crearea unui control social asupra procesului de legiferare, transparentizarea deciziei, responsabilizarea autorităților și apropierea dintre legislativ și societate. Lipsa acestor mecanisme conduce la distanțarea cetățenilor de instituții și la erodarea încrederii publice. Totodată, transparența sporită în fazele incipiente ale elaborării proiectelor de acte normative asigură eficiența ulterioară a implementării lor și evită costurile generate de deficiențele de concepție.

Analiza istorică arată că în URSS și în perioada sovietică din Moldova existau practici de consultare publică masivă, însă acestea aveau un caracter formal și dirijat. Tranziția spre democrație a adus cu sine noi instrumente de participare. În Republica Moldova, un moment esențial l-a constituit adoptarea Hotărârii Parlamentului nr. 149/2023 privind Platforma de dialog și participare civică, care instituționalizează audieri publice, grupuri de lucru, consilii de experți și conferințe anuale, transformând participarea dintr-o practică sporadică într-un mecanism juridic recunoscut. În România, după 1989, pași importanți au fost făcuți prin consacrarea legală a transparenței decizionale în administrația publică prin Legea nr. 52/2003, deși consultarea publică parlamentară rămâne insuficient reglementată și depinde de regulamentele interne ale Camerelor.

Sub aspectul clasificării, cercetarea arată că distincția tradițională între forme active (inițiativa legislativă) și pasive (referendum, consultări publice, participarea la alegeri, expertiza anticorupție) este discutabilă. Alegerea reprezentanților nu reprezintă o participare directă la procesul legislativ, iar expertiza anticorupție, deși reglementată în Republica Moldova prin competența Centrului Național

Anticorupție, nu asigură implicarea efectivă a cetățenilor. Relevantă este mai degrabă clasificarea după efect:

- *Forme prin care se inițiază procesul legislativ* – inițiativa legislativă populară.
- *Forme prin care se influențează procesul legislativ în curs* – consultările publice asupra proiectelor de acte normative.
- *Forme prin care se finalizează procesul legislativ* – referendumul legislativ.

Concluzia cercetării este că aceste trei instrumente – inițiativa legislativă populară, consultarea publică și referendumul – constituie formele fundamentale și normativ recunoscute de participare a cetățenilor la procesul legislativ în România și Republica Moldova. Ele reprezintă expresii concrete ale democrației participative, indispensabile pentru echilibrul dintre autorități și societate, pentru transparența și responsabilitatea decizională și pentru asigurarea calității actelor normative. Totodată, se evidențiază necesitatea dezvoltării și perfecționării continue a acestor mecanisme, pentru a le transforma în instrumente efective și eficiente de implicare civică.

Paragraful trei al capitolului (2.3. *Inițiativa legislativă ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ*) este consacrat analizei inițiativei legislative ca un mecanism prin care cetățenii pot propune modificări sau completări ale legislației existente, inclusiv revizuirea Constituției, evaluând reglementările din România și Republica Moldova.

Instituția „inițiativei legislative” este văzută în doctrină fie o etapă a procedurii de legiferare (actul de sesizare a Parlamentului), fie un drept subiectiv al unor titulari determinați de a propune un proiect/propunere legislativă. Din această distincție derivă delimitarea „inițiativei legislative populare” (dreptul colectiv al cetățenilor de a declanșa procedura parlamentară asupra unei propuneri de lege) față de alte mecanisme înrudite (inițiativa constituțională, referendumul), care au o logică și efecte diferite în arhitectura decizională.

Analiza cadrului constituțional comparat arată că România recunoaște explicit cetățenilor dreptul la inițiativă legislativă (art. 74), în timp ce Republica Moldova nu consacră acest drept, limitând participarea directă a cetățenilor la inițiativa de revizuire a Constituției. Încercările doctrinare din RM de a deduce un „echivalent” prin instituția referendumului legislativ nu sunt convingătoare: inițiativa legislativă populară impulsionează o procedură parlamentară, pe când referendumul transferă decizia finală corpului electoral. Concluzia de etapă: în RM lipsește veriga normativă care să permită cetățenilor să inițieze legi ordinare/organice, ceea ce diminuează substanțial dimensiunea participativă a democrației.

Pe dimensiunea europeană, lucrarea surprinde o nuanță utilă: inițiativa cetățenească europeană este o „inițiativă de agendă”, nu o inițiativă populară în sens clasic – ea propune Comisiei lansarea unui demers legislativ, fără a declanșa direct procedura de adoptare. Această distincție întărește ideea că mecanismele participative se situează pe o axă a intensității: de la setarea agendei până la declanșarea sau finalizarea procesului normativ.

În România, instituția este operaționalizată prin Legea nr. 189/1999, cu un regim procedural exigent, dar previzibil: comitet de inițiativă, publicare în Monitorul Oficial după avizul Consiliului Legislativ, strângerea susținerilor (minim 100.000, dispersie teritorială), sesizarea Curții Constituționale pentru un control preventiv limitat și apoi parcursul parlamentar. Două tipuri de limite sunt esențiale: (i) materiale – excluderea inițiativelor pe materii fiscale, internaționale, amnistie și grațiere; (ii) procedural – praguri numerice și teritoriale și verificări formale. Chiar dacă s-a criticat

oportunitatea controlului preventiv al Curții în această materie, funcția sa de filtrare a conformității extrinseci rămâne un reper de legalitate și ordine procedurală.

Pe plan axiologic, cercetarea subliniază că inițiativa cetățenească are în principal rol de impuls și semnal: ea obligă Parlamentul să ia în discuție o problemă validată social, fără a-l obliga să adopte soluția propusă. Eficiența instituției depinde, așadar, de capacitatea de mobilizare civică, de calitatea tehnico-juridică a propunerii și de receptivitatea forului legiuitor. Chiar respinsă, o inițiativă legitimă rămâne un indicator robust al unei nevoi de reglementare.

În Republica Moldova, deși cetățenii dețin dreptul la inițiativă constituțională (cu praguri ridicate și cu avizul Curții Constituționale), absența unei legi-cadru post-abrogarea Legii nr. 387/2001 lasă procedura într-un minimalism constituțional, care complică exercitarea efectivă a dreptului. Mai mult, specificul RM – unde doar anumite revizuri cer obligatoriu referendum – și posibilitatea „stingerii” inițiativei dacă Parlamentul nu adoptă legea în termen de un an, amplifică precaritatea eficacității instrumentului.

Concluziile cercetării sunt ferme: (1) inițiativa legislativă populară este cel mai puternic instrument de participare directă la faza de declanșare a legiferării, iar România oferă un model funcțional – perfectibil – de echilibru între deschidere civică și garanții procedurale; (2) în Republica Moldova, lipsa recunoașterii constituționale a inițiativei legislative a cetățenilor reprezintă o carență structurală a democrației participative, pe care o inițiativă de revizuire ar trebui să o remedieze explicit; (3) indiferent de recunoașterea formală, eficacitatea depinde de trei condiții cumulative: standarde procedurale clare, neîmpovărătoare; suport tehnic-juridic pentru redactarea propunerilor; și o cultură instituțională de receptivitate parlamentară. În această cheie, instituirea în RM a inițiativei legislative populare, dublată de o lege specială de procedură și de mecanisme de sprijin tehnic, ar consolida democrația participativă, ar reduce decalajul dintre agendele sociale și programul normativ și ar întări legitimitatea deciziei în statul de drept.

Paragraful patru al capitolului (2.4. *Consultarea publică ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ*) explorează procesul de consultare publică ca un instrument prin care cetățenii pot oferi feedback și opinii asupra proiectelor de lege, subliniind procedurile legale și eficiența acestora în promovarea unui proces legislativ transparent.

Compartimentul analizează consultarea publică a proiectelor de acte legislative ca instrument distinct de participare civică, creat prin lege (nu prin Constituție), cu finalitatea de a colecta obiecții și propuneri motivate ale cetățenilor și de a le integra – sau respinge motivat – în conținutul normelor. Beneficiul democratic și calitativ este evident (transparență, legitimare, calitatea reglementării), însă eficacitatea depinde de rigoarea cadrului normativ și de aplicarea lui efectivă.

În Republica Moldova, consultarea este reglementată expres în Legea nr. 100/2017 privind actele normative și în Regulamentul Parlamentului, operând atât în etapa pre-parlamentară, cât și în etapa parlamentară. Legea conferă consultării statut de etapă distinctă și obligatorie a legiferării, corelată cu avizarea și cu expertiza de compatibilitate cu dreptul UE. Autorul proiectului este ținut să:

- supună proiectul consultării (anterior sau concomitent avizării);
- primească recomandări motivate ale societății civile (inclusiv variante redactate de text);
- elaboreze o sinteză a recomandărilor și să motiveze expres acceptarea sau respingerea lor;
- reia consultarea dacă apar concepte noi ori dacă peste 30% din text este modificat;

- organizeze debateri pentru divergențe conceptuale; în lipsa unui consens, asumă o soluție motivată, lăsând decizia finală autorității competente.

Regulamentul Parlamentului întărește mecanismul: comisiile permanente pot constitui grupuri de lucru cu experți și părți interesate, sunt obligate să asigure consultarea proiectelor (audieri, debateri), să publice sinteza recomandărilor pe site-ul Parlamentului și să înainteze, pentru înscrierea pe ordinea de zi, dosarul complet care include rezultatele consultării. Astfel, consultarea capătă un caracter real și verificabil: proiectele nu avansează fără dovada parcurgerii acestei etape.

Partea critică surprinsă de cercetare: riscul formalismului. Chiar cu un cadru relativ complet, impactul consultării scade dacă sintezele și motivările respingerilor devin ritualice. De aici, propunerile de ameliorare: (i) mecanisme clare de monitorizare a recomandărilor valorificate (ex. marcarea punctuală în nota de fundamentare/raport a fiecărei propuneri preluate sau respinse, cu motivare); (ii) sancțiuni pentru nerespectarea etapelor sau pentru ignorarea nejustificată a propunerilor rezonabile.

Comparativ, în România nu există o reglementare expresă a consultării publice ca procedură parlamentară; transparența este asigurată, în principal, prin Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică (axată pe decizia administrativă, nu pe procedura legislativă parlamentară). Practic, deschiderea depinde de regulamentele Camerelor și de practici interne, ceea ce lasă un deficit normativ în raport cu obiectivul democrației participative. Cercetarea recomandă consacrarea legislativă explicită a consultării publice în procedura parlamentară, cu standarde minime, termene și obligații de motivare.

Paragraful cinci al capitolului (2.5. *Referendumul ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ*) examinează referendumul ca instrument de participare directă a cetățenilor în procesul legislativ, analizând tipurile de referendumuri și reglementările legale și constituționale ale acestora în România și Republica Moldova.

Referendumul reprezintă una dintre cele mai importante forme de participare directă a cetățenilor la procesul legislativ, fiind consacrat ca mecanism al democrației directe prin care poporul își exprimă voința asupra unor probleme majore de stat și societate. Din varietatea tipurilor existente, doar referendumul constituțional și cel legislativ pot fi considerate veritabile instrumente de legiferare, întrucât prin ele electoratul validează sau respinge texte normative deja elaborate.

În România, reglementarea aparține Legii nr. 3/2000, însă doar referendumul privind revizuirea Constituției are efect legislativ propriu-zis. Acesta este obligatoriu și are caracter decisiv: după adoptarea proiectului de către Parlament și controlul Curții Constituționale, cetățenii sunt chemați să aprobe sau să respingă prin vot textul de revizuire, decizia populară având forță juridică imediată. În acest fel, suveranitatea este exercitată direct, iar legitimitatea noilor dispoziții constituționale este consolidată.

În Republica Moldova, arhitectura normativă este mai complexă. Constituția impune referendum obligatoriu pentru modificarea dispozițiilor ce privesc suveranitatea, independența, unitatea și neutralitatea statului, procedura fiind declanșată exclusiv de Parlament. Codul electoral adaugă însă două instituții suplimentare: referendumul pentru revizuirea Constituției, inițiabil și de cetățeni, și referendumul legislativ, care permite aprobarea directă a unor proiecte de legi de importanță deosebită. Aceste mecanisme presupun condiții restrictive, cum ar fi colectarea unui număr foarte mare de semnături și prezentarea proiectului de lege complet avizat, iar în plus pot fi blocate prin decizia Parlamentului de a soluționa chestiunea pe alte căi.

Astfel, deși cadrul normativ moldovenesc pare să ofere cetățenilor mai multe posibilități de participare directă, procedurile excesiv de complicate, incoerențele dintre Constituție, Regulamentul Parlamentului și Codul electoral, precum și posibilitatea de blocaj instituțional reduc semnificativ eficiența acestor instrumente.

În concluzie, în România, rolul cetățenilor se manifestă printr-un referendum cu impact constituțional direct și obligatoriu, în timp ce în Republica Moldova mecanismele sunt mai numeroase, dar mai greu de valorificat din cauza barierei procedurale și a incoerenței legislative. Prin urmare, se impune o armonizare a cadrului normativ moldovenesc și simplificarea procedurilor, pentru a transforma referendumul într-un instrument real și eficient de democrație participativă, capabil să consolideze legitimitatea și calitatea procesului legislativ.

Capitolul 3 – Cetățeanul ca subiect al procesului normativ din România și Republica Moldova, analizează în profunzime modul în care cetățenii pot participa în procesul normativ al autorităților publice centrale și locale din cele două țări, punând accent pe drepturile recunoscute acestora și instrumentele juridice care le sunt puse la dispoziție.

Paragraful întâi al capitolului (3.1. *Particularitățile procesului normativ în România*) este consacrat analizei procesului normativ din România, cu sublinierea diferențelor dintre reglementarea procesului normativ al autorităților publice centrale și al celor locale.

Procesul normativ românesc este mecanismul prin care administrația transformă legea în reguli aplicabile, prin acte subordonate legii. Arhitectura lui se sprijină pe Constituție (care fixează tipurile de acte ale Guvernului), pe Legea nr. 24/2000 (tehnică legislativă), pe Codul administrativ (organizare, competențe, regimul actelor), pe Legea nr. 90/2001 (Guvern și ministere) și pe Regulamentul guvernamental din 2009 (traseul concret al proiectelor). La centru, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe; ministerele și autoritățile centrale emit ordine și instrucțiuni. Traseul standard este clar: inițierea proiectului, consultarea publică și interinstituțională, avizarea (inclusiv Consiliul Legislativ și avizele de fond – Justiție, Finanțe, Afaceri Europene), includerea pe agendă, deliberarea în ședința de Guvern, adoptarea și publicarea în Monitorul Oficial. Secretariatul General al Guvernului orchestrează fluxul, verifică forma și respectarea procedurilor, iar Legea nr. 52/2003 impune transparență și dialog cu publicul. O vulnerabilitate notabilă este dublarea reglementărilor între Codul administrativ și Legea nr. 90/2001 (tipuri de acte/regimul lor), care ar merita consolidare într-un cadru unic, mai limpede.

La nivel local, procesul normativ aparține autorităților autonome: consiliile locale/județene (deliberative) și primarii/președinții de consilii (executivi). Consiliile adoptă hotărâri normative pentru problemele de interes local; primarii emit, în principal, dispoziții individuale, iar dispozițiile lor normative sunt punctuale și limitate la cazurile prevăzute de lege (de regulă, situații speciale). Inițiativa poate veni de la aleși sau de la cetățeni (cu sprijinul unui prag de semnături), iar proiectele sunt fundamentate de aparatul de specialitate, avizate în comisii, dezbătute și votate în ședințe publice. Publicarea aduce actele normative în vigoare, iar prefectul exercită controlul de legalitate, putând sesiza contenciosul administrativ. Tehnica legislativă (Legea nr. 24/2000) și transparența decizională (Legea nr. 52/2003) sunt obligatorii și la acest nivel, iar rolul secretarului unității administrative-teritoriale este esențial pentru conformitate.

Concluzii: (1) La centru, procedura este bine etapizată și relativ predictibilă, cu un rol pivot al Secretariatul General al Guvernului și cu filtre solide de legalitate; eficiența depinde de calitatea consultării și de disciplina avizării. (2) La local, veritabilul „proces normativ” aparține consiliilor; actele

normative ale primarilor sunt excepția, nu regula. (3) Implicarea publică – prin consultare și inițiativă cetățenească – există în ambele paliere, dar are impact real doar când este dublată de motivarea integrării sau respingerii propunerilor. (4) O corecție utilă ar fi eliminarea suprapunerilor normative centrale și întărirea mecanismelor de monitorizare a modului în care recomandările publice sunt valorificate. În ansamblu, arhitectura este funcțională și orientată spre statul de drept; ceea ce îi poate crește performanța este coerența normativă și o cultură administrativă consecventă a transparenței.

Paragraful doi al capitolului (3.2. *Particularitățile procesului normativ în Republica Moldova*) este consacrat nemijlocit etapelor și particularităților procesului normativ din Republica Moldova, evidențiindu-se diferențele dintre reglementarea procesului normativ al autorităților publice centrale și al celor locale.

Secțiunea pornește de la premisa că, în Republica Moldova, Legea nr. 100/2017 a reunit într-un singur cadru tehnica și procedurile pentru elaborarea actelor normative, dar a produs o ambiguitate majoră: în timp ce definește „actul normativ” ca produs al tuturor autorităților publice, regulile procedurale din capitolul dedicat „legiferării” sunt, în fapt, scrise aproape exclusiv pentru legea parlamentară. Rezultatul este un dezechilibru: procesul legislativ e minuțios normat, pe când procesul normativ al executivului rămâne difuz.

În practică, golul este acoperit parțial de Regulamentul Guvernului, care descrie granular circuitul proiectelor: inițiere, înregistrare la Cancelaria de Stat, avizare/consultare/expertize, soluționarea divergențelor, ședința de Guvern, semnare și publicare. Sunt individualizate hotărârile (normative și nenormative), ordonanțele emise pe bază de abilitare și dispozițiile cu caracter organizatoric. Procedura e funcțională și transparentă, dar statutul ei rămâne subordonat legii; de aici întrebarea-cheie: pe ce normă primară unificatoare se sprijină, și în ce măsură poate fi extinsă, legitim, dincolo de Guvern spre alte autorități ale administrației?

Concluzia pentru nivelul central este clară: e nevoie de completarea/clarificarea Legii nr. 100/2017, astfel încât normarea procedurii să fie unitară, la nivel de lege, pentru toate autoritățile care emit acte normative subordonate. Doar așa se obțin standarde comune de calitate, previzibilitate și control al legalității pe întreg lanțul executiv.

La nivel local, arhitectura instituțională replică modelul românesc: consiliile locale și raionale ca autorități deliberative, primarii și președinții de raion ca executivi. Competența de reglementare generală aparține consiliilor, care adoptă decizii normative și individuale; primarii emit dispoziții, însă rolul lor normativ este punctual și derivă din funcția de execuție.

Regimul actelor locale este coerent la nivel de principii: deciziile și dispozițiile normative intră în vigoare odată cu înscrierea în Registrul de stat al actelor locale (sau la data indicată), iar cele individuale la comunicare. Procedural, Regulamentul-cadru al consiliilor structurează pașii: inițiativa (în principal a consilierilor, cu aport consultativ al executivului), avizarea de comisii și compartimente de specialitate, înscrierea pe ordinea de zi, deliberarea și votul, urmate de semnare, contrasemnare, publicare și arhivare. Legea transparenței decizionale completează procesul cu obligații de consultare publică.

Din perspectiva funcționării efective, procesul normativ local este cel mai robust atunci când rămâne în orbita consiliilor; acolo există deliberare, avizare și control al legalității (inclusiv prin secretar și oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat). În schimb, intervențiile normative ale primarului trebuie să rămână excepționale și strict încadrate de lege, pentru a nu substitui deliberarea.

Concluziile generale pentru nivelul local: cadrul existent permite reglementare legitimă și transparentă, dar calitatea depinde decisiv de disciplina procedurilor (inițiere fundamentată, avizare reală, consultare efectivă, motivarea soluțiilor) și de publicitatea prin Registrul de stat. Consolidarea capacității tehnico-juridice la nivelul autorităților locale și digitalizarea fluxurilor (publicare, avize, sinteze) sunt condiții directe pentru norme mai clare și aplicabile.

În ansamblu, capitolul evidențiază un contrast: la centru există proceduri detaliate în act sublegal, dar fără o ancoră legislativă unificatoare; la local, există o arhitectură procedurală suficientă pentru deliberare, însă calitatea depinde de implementare și de controlul de legalitate. Direcția de reformă este dublă: (1) ridicarea la nivel de lege a standardelor procedurale pentru toate actele normative ale executivului și (2) întărirea mecanismelor de transparență și motivare, atât central, cât și local, pentru a transforma consultarea și avizarea din pași formali în garanții reale de calitate normativă.

Paragraful trei al capitolului (3.3. *Implicarea cetățeanului în procesul normativ al autorităților publice centrale*) este consacrat problemei participării cetățenilor în procesul normativ desfășurat la nivelul autorităților publice centrale, fiind identificate instrumentele legale prin care cetățenii pot influența procesul decizional al acestora.

Compartimentul arată că participarea reală a cetățenilor la procesul normativ depinde direct de transparența instituțională: fără publicarea din timp a proiectelor și a motivărilor, consultarea devine formală, iar încrederea scade. În România, principiul transparenței este afirmat în Codul administrativ și operaționalizat prin Legea nr. 52/2003: anunț prealabil, consultare scrisă și/sau dezbatere, motivarea nepreluării recomandărilor, acces la ședințe și rapoarte anuale. Însă legea nu obligă Parlamentul, Președintele și Guvernul, ceea ce lasă „vârful” executiv-legislativ în afara acelorași garanții; Regulamentul guvernamental din 2009 trimite totuși inițiatorii la regulile de transparență, dar mecanismul rămâne indirect, iar cetățenii nu au inițiativă normativă la nivelul Guvernului și nici acces efectiv în etapa de adoptare (deliberarea rămâne internă).

În Republica Moldova, Legea nr. 239/2008 acoperă explicit Guvernul și Președintele (iar pentru Parlament trimite la propriul regulament), oferind un cadru mai unitar: informare la inițiere, publicarea proiectelor și a materialelor, consultări obligatoriu documentate, participare la ședințe publice când legea o permite și rapoarte anuale de transparență. Regulamentul Guvernului completează practic: publicarea extraselor și a listelor de acte, folosirea particip.gov.md, consultări și expertize. Totuși, la fel ca în România, cetățenii nu au inițiativă normativă la Guvern și nu participă la momentul adoptării; plus, eficiența sancționatorie e afectată de lipsa unor contravenții tipizate pentru încălcarea transparenței.

Concluzia comună: la nivel central, participarea publică este robustă în faza de elaborare (prin consultare), dar rămâne preponderent consultativă și se oprește, de regulă, la ușa deliberării finale. În România, excluderea expresă a Parlamentului/Președintelui/Guvernului din sfera Legii nr. 52/2003 fracturează standardele de transparență; în Moldova, deși cadrul se aplică executivului, aplicabilitatea sancțiunilor este slabă. Direcțiile de îmbunătățire sunt clare: extinderea, prin norme primare, a obligațiilor de transparență asupra tuturor autorităților centrale (inclusiv colegiale), instituirea/clarificarea sancțiunilor efective pentru nerespectare, precum și consolidarea trasabilității răspunsului la recomandările publice (sinteze motivate, termene ferme, publicare integrală a versiunilor intermediare). Doar astfel consultarea depășește statutul formal, iar cetățeanul devine co-autor, nu simplu spectator, al normelor centrale.

Paragraful patru al capitolului (3.4. *Implicarea cetățeanului în procesul normativ al administrației publice locale*) este consacrat explorării problemei participării cetățenilor în procesul normativ la nivel local, fiind analizate formele de implicare și mecanismele specifice autorităților publice locale.

Compartimentul pornește de la principiul constituțional al consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit, văzut ca o garanție că autonomia locală rămâne conectată la comunitate. Din această premisă decurge statutul cetățeanului ca subiect al procesului decizional local, cu drepturi corelative și obligații procedurale pentru autorități.

Instrumentele principale sunt două: referendumul local și consultarea publică a proiectelor de decizie. Referendumul – reglementat în Codul electoral – permite colectivității să decidă direct asupra problemelor majore ale localității (inclusiv revocarea primarului), fiind deci o formă decizională, nu doar consultativă. Totuși, cadrul actual are ambiguități: deciziile adoptate prin referendum pot fi modificate de consiliu cu majoritate calificată, iar aria expresă a problemelor supuse referendumului este limitată. De aici rezultă propuneri de îmbunătățire: consolidarea forței juridice a rezultatului referendumului, lărgirea sferei chestiunilor ce pot fi supuse votului popular și consacrarea unui veritabil veto popular.

Pentru problemele curente, consultarea se realizează prin audieri și dezbateri publice, cu obligativitatea consultării proiectelor de decizii ale consiliului. Aici accentul cade pe transparență, documentarea recomandărilor și motivarea soluțiilor adoptate, astfel încât implicarea să fie efectivă, nu formală.

Ca punte între democrația directă și cea reprezentativă, adunarea generală a locuitorilor se conturează ca un instrument util, mai ușor de organizat decât referendumul. Deși reglementată parțial (în legătură cu delegatul sătesc), ea poate deveni forumul în care comunitatea formulează poziții comune și solicită inițiative normative, cu obligația autorităților de a raporta periodic și de a co-prioritiza obiectivele locale.

Concluzia este dublă: pe de o parte, arhitectura normativă oferă canale reale de participare (referendum, consultări publice, adunări), pe de altă parte, eficiența lor depinde de clarificări legislative (statutul și efectele referendumului, extinderea domeniilor consultabile, rolul adunărilor) și de o practică administrativă care să asigure transparență, trasabilitatea recomandărilor și obișnuința dialogului civic. Numai astfel participarea cetățenilor trece de la ocazională la structurală, iar decizia locală capătă legitimitate și calitate sporită.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Ca urmare a cercetării realizate în prezenta lucrare de doctorat vom sublinia următoarele concluzii importante:

1. *Crearea dreptului* poate fi împărțită în două segmente distincte, în funcție de semnificația actelor adoptate: a) *legiferarea*, care reprezintă procesul de creare a actelor legislative de către autoritatea legislativă supremă (legiuitor) conform unei proceduri speciale, care include etape distincte ale procesului legislativ; b) *activitatea normativă (normarea)*, care vizează adoptarea de acte normative de către autoritățile publice sau funcționarii acestora, destinate să reglementeze aspecte administrative și să pună în aplicare legile.

2. *Legiferarea și normarea* sunt două procese complementare, fiecare având un rol distinct în crearea dreptului. *Legiferarea* este activitatea centrală a autorității legiuitoare, în timp ce *normarea* reprezintă activitatea mai largă de reglementare a domeniilor administrative, sub autoritatea executivului și a altor instituții competente.

3. Principalele forme de participare a cetățenilor în *procesul legislativ*, reglementate normativ, sunt [3, p. 346]: *inițiativa legislativă populară*, *consultarea publică a proiectelor de acte legislative* și *referendumul legislativ*. Toate au un rol important în dezvoltarea și valorificarea avantajelor *democrației participative* în existența și funcționarea statului de drept.

4. *Inițiativa populară* desemnează atât *inițiativă legislativă* și *constituțională* a cetățenilor, cât și dreptul acestora de a iniția desfășurarea referendumurilor naționale. În esență, *inițiativa populară* desemnează un instrument de impulsioneare a unui proces decizional desfășurat și finalizat fie de către autorități (*inițiativa legislativă populară*), fie de către cetățeni (*inițiativa constituțională populară* și *referendumul legislativ*) [2, p. 19; 4, p. 132].

5. *Dreptul la inițiativă legislativă populară* trebuie clar delimitat de *dreptul de a iniția referendumul legislativ* (numit succint – *inițiativă populară*), întrucât, în primul caz, cetățenii dispun doar de posibilitatea de a iniția un proces decizional (altfel spus, de a impulsiona procesul legislativ, fără a influența desfășurarea acestuia și nici finalitatea sa [3, p. 346]), în timp ce în cel de-al doilea caz, întregul proces decizional aparține cetățenilor, care îi decid finalitatea.

6. Analiza comparativă a *inițiativei constituționale cetățenești* în România și Republica Moldova arată că, deși acest drept este prevăzut în ambele constituții, el este supus unor condiții stricte, pe alocuri similare. Principalele diferențe constau în: (a) în România, orice modificare constituțională se validează prin referendum, în timp ce în Republica Moldova doar unele cazuri impun această procedură; (b) în Republica Moldova, *inițiativa* devine nulă dacă Parlamentul nu o adoptă într-un an; (c) România are o reglementare unitară și detaliată (Legea nr. 189/1999), spre deosebire de Republica Moldova, unde, odată cu abrogarea Legii nr. 387/2001 în anul 2022, *inițiativa constituțională cetățenească* a rămas reglementată exclusiv prin prevederile constituționale, fără o legislație specială care să detalieze procedura. Acest fapt îi reduce considerabil aplicabilitatea și eficiența.

7. *Consultarea publică*, ca instrument distinct de participare a cetățenilor la procesul legislativ, nu este consacrată la nivel constituțional, ci reprezintă o creație legislativă. În Republica Moldova, această instituție este reglementată expres prin Legea nr. 100/2017 și prin Regulamentul Parlamentului, aplicându-se atât în faza pre-parlamentară, cât și în cea parlamentară a procesului legislativ.

8. Eficiența acestor reglementări depinde însă de modul lor de aplicare. Dacă procedurile de consultare sunt respectate doar formal, fără a integra real recomandările societății civile, impactul consultării publice este redus. De aceea, este esențial ca instituțiile și cetățenii să monitorizeze activ respectarea acestor obligații. În acest sens, considerăm utile următoarele îmbunătățiri: (1) instituirea unor mecanisme clare de monitorizare a modului în care propunerile primite sunt valorificate – de exemplu, menționarea expresă a recomandărilor integrate în nota de fundamentare a proiectului; (2) introducerea unor sancțiuni pentru nerespectarea etapelor de consultare publică sau pentru ignorarea nejustificată a propunerilor pertinente.

9. Comparativ, în România, *consultarea publică* nu este reglementată ca o etapă distinctă a procesului legislativ. Legea nr. 52/2003 o prevede doar în raport cu actele administrative emise de administrația publică. Întrucât *consultarea publică* este, în esență, una dintre cele mai eficiente forme

de participare cetățenească, considerăm oportună consacrarea sa expresă în legislația României, ceea ce ar contribui semnificativ la consolidarea democrației participative.

10. *Referendumul constituțional* și cel *legislativ* reprezintă principalele forme prin care cetățenii pot participa direct la procesul legislativ. În România, *referendumul constituțional* este obligatoriu pentru orice revizuire a Constituției, fiind declanșat de Parlament. În Republica Moldova, situația este mai complexă: Constituția prevede un referendum constituțional obligatoriu doar pentru modificări esențiale (ex. suveranitate, neutralitate), însă Codul electoral extinde această instituție, permițând inițierea de către cetățeni și pentru alte dispoziții constituționale. Această dublă reglementare generează confuzii procedurale și posibile contradicții constituționale. Mai mult, Codul electoral al Republicii Moldova îmbină inițiativa cetățenească cu referendumul, făcând procesul dificil și greu accesibil, în lipsa unei reglementări detaliate. Inițierea referendumului depinde de îndeplinirea tuturor condițiilor legate de inițiativa constituțională, ceea ce limitează aplicabilitatea reală a acestui mecanism democratic.

11. În privința *referendumului legislativ*, acesta este reglementat doar de Codul electoral al Republicii Moldova, fără bază constituțională clară. Cetățenii pot propune astfel de referendumuri, însă lipsa unei prevederi exprese în Constituție și implicarea neclară a Parlamentului ridică semne de întrebare privind constituționalitatea și funcționarea sa.

12. În concluzie, deși legislația Republicii Moldova pare să ofere mai multe instrumente de participare cetățenească decât cea română, incoerențele și lipsa unei reglementări unitare în Constituție, Regulamentul Parlamentului și Codul electoral afectează serios eficiența acestor forme de democrație directă [5, p. 61]. Este necesară o revizuire și armonizare legislativă substanțială.

13. Atât în România, cât și în Republica Moldova, la nivel legislativ sunt consacrate diferite forme de implicare a cetățeanului în procesul decizional al legislativului, precum și etapele concrete ce necesită a fi parcurse întru realizarea unora dintre acestea. Totodată, suntem nevoiți să recunoaștem că valoarea lor derivă în cea mai mare parte din eficiența utilizării practice, fiind absolut necesar ca acestea să nu rămână doar declarative [6, p. 219].

14. *Procesul normativ* reprezintă ansamblul activităților prin care autoritățile publice adoptă acte normative subordonate legii, cu scopul de a organiza executarea și a executa dispozițiile legale primare. Acesta se desfășoară atât la nivelul administrației publice centrale, cât și la nivel local, fiind reglementat de Constituție, legi speciale și acte normative subordonate legilor.

15. Deși diferența dintre *procesul legislativ* și *procesul normativ* pare evidentă, la nivel de reglementare persistă anumite ambiguități, atât în România, cât și în Republica Moldova. Una dintre cele mai serioase ambiguități este legată de capacitatea cetățenilor de a se implica efectiv în procesul normativ al autorităților unipersonale. Deși legislația din România și Republica Moldova recunoaște un drept general al cetățenilor de a participa la procesul decizional, reglementările actuale nu clarifică în mod explicit în ce măsură acest drept se aplică în contextul emiterii actelor normative de către autoritățile unipersonale. Această ambiguitate poate limita participarea activă a cetățenilor și poate crea confuzii în ceea ce privește responsabilitățile autorităților în facilitarea exercitării acestui drept.

16. Ținând cont de specificul procesului de emitere a actelor administrative normative de către autoritățile publice unipersonale, care nu beneficiază de o reglementare expresă și detaliată, considerăm că un veritabil proces normativ poate fi desfășurat exclusiv de autoritățile publice colegiale de la nivel central și local.

17. Analiza reglementărilor privind procesul normativ al Guvernului (în cele două state) evidențiază rolul distinct al autorităților publice centrale și locale, acestea fiind abilitate cu dreptul de inițiativă normativă. În calitate de autorități inițiatoare, ele au responsabilitatea directă de a interacționa cu cetățenii, asigurând astfel nu doar transparența procesului decizional, ci și participarea publicului la elaborarea actelor normative. Prin urmare, aceste autorități (colegiale) nu doar că pot desfășura propriile procese normative, ci și se pot implica activ în prima etapă a procesului normativ al Guvernului.

18. În ce privește autoritățile publice locale, rolul primarului în procesul normativ local este limitat, comparativ cu cel al consiliului local, din cauza funcției sale predominant executive. Deși conduce administrația publică locală și aparatul de specialitate, primarul nu are competența generală de a adopta acte normative. Aceasta aparține consiliului local, care exercită atribuții deliberative și decizionale asupra problemelor de interes local. Astfel, în timp ce procesul normativ local este dominat de autoritatea deliberativă a consiliului, primarul contribuie doar la aplicarea deciziilor adoptate de autoritatea deliberativă [7].

19. Aspectele menționate denotă o discrepanță evidentă între angajamentul declarat al statelor pentru transparență și democrație participativă, pe de o parte, și reglementarea concretă a mecanismelor de implicare a cetățenilor, pe de altă parte. Deși legislația consacră dreptul acestora de participare la procesul normativ, în practică, acest drept este adesea greu de exercitat (mai ales în cazul activității de normare a autorităților unipersonale). În acest context, în ambele state se impune reglementarea clară și concretă a situațiilor în care cetățenii pot interveni efectiv în procesul decizional al autorităților publice centrale și locale, eliminând dispozițiile pur declarative.

20. Principala formă de participare a cetățenilor în procesul normativ al autorităților publice centrale, atât în România, cât și în Republica Moldova, este *consultarea publică* a proiectelor de acte normative, mecanism prin care aceștia pot contribui la formularea textului viitoarelor reglementări. În schimb, în cadrul procesului normativ al autorităților publice locale, cetățenii au mai multe posibilități de implicare: pot impulsiona acest proces prin exercitarea *inițiativei normative*, pot formula obiecții și recomandări în cadrul *consultării publice* a proiectelor și pot participa direct la procesul deliberativ al autorităților locale, în cadrul căruia sunt adoptate actele normative.

Recomandări legislative. În urma analizei efectuate asupra mecanismelor de participare cetățenească în procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, se impun următoarele propuneri legislative *de lege ferenda*, menite să îmbunătățească cadrul juridic și să consolideze democrația participativă:

a) *Consacrarea expresă în Constituția Republicii Moldova a dreptului cetățenilor la inițiativă legislativă* [2, p. 20; 4, p. 133; 6, p. 216; 5, p. 60]. Este binevenită includerea explicită a acestui drept în Legea Fundamentală, pentru a asigura claritate, legitimitate și coerență între Constituție și legislația electorală, evitând riscurile de neconstituționalitate.

b) *Adoptarea unei legi speciale privind inițiativa constituțională cetățenească în Republica Moldova.* Având în vedere abrogarea Legii nr. 387/2001, este necesară elaborarea unei noi reglementări care să detalieze clar condițiile, etapele și procedura de exercitare a acestui drept, în vederea eficientizării sale practice.

c) *Elaborarea unui cadru normativ integrat și coerent pentru inițiativa legislativă și referendumul legislativ în Republica Moldova.* Se impune armonizarea Constituției, Codului electoral

și Regulamentului Parlamentului, pentru a asigura o reglementare clară a competențelor, etapelor și efectelor juridice ale acestor mecanisme.

d) *Extinderea aplicabilității consultării publice în România la procesul legislativ propriu-zis, desfășurat de Parlament.* Se impune modificarea legislației pentru a include consultarea publică și în cadrul activității parlamentare, printr-o reglementare clară și obligatorie, în vederea consolidării transparenței și participării civice.

e) *Consacrarea expresă, în Constituția României, a dreptului cetățenilor la administrare.* O astfel de reglementare ar consolida democrația participativă, ar stimula implicarea civică și ar asigura o guvernare mai transparentă și responsabilă. Recunoașterea constituțională a acestui drept ar crea premisele pentru dezvoltarea unor mecanisme eficiente de consultare publică și implicare directă în procesul decizional.

f) *Instituirea de sancțiuni pentru nerespectarea procedurii de consultare publică sau ignorarea nejustificată a recomandărilor cetățenești.* Pentru a preveni aplicarea formală și inefficientă a consultărilor, este necesară introducerea unor prevederi sancționatorii clare, aplicabile autorităților care nu respectă etapele sau spiritul consultării publice.

Recomandări pentru cercetări viitoare: În procesul realizării prezentei cercetări am reușit să elucidăm câteva lacune doctrinare și aspecte problematice, care evident necesită remediare teoretică. În acest scop, pe viitor considerăm a fi necesară:

- *La nivel legislativ:* aprofundarea analizei privind sancțiunile aplicabile în cazul ignorării propunerilor și recomandărilor cetățenilor în procesul de legiferare, cu evaluarea efectelor asupra calității și legitimității actelor normative.

- *La nivelul autorităților publice centrale (executiv):* investigarea limitelor reale ale implicării cetățenilor în etapa de adoptare a deciziilor, precum și a consecințelor lipsei de transparență asupra responsabilității și încrederii publice în instituțiile centrale.

- *La nivel local:* analiza modului de valorificare în practică a instrumentelor de consultare (referendumul local, adunarea generală a locuitorilor, audierile publice), identificarea cauzelor subutilizării acestora și a impactului lor potențial asupra consolidării democrației participative.

BIBLIOGRAFIE

1. DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și comparat.* București: C.H. Beck, 2006.

2. LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative.* În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2.

3. LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Implicarea cetățenilor în procesul legislativ ca formă de manifestare a democrației participative.* În: Scientific Collection «InterConf», (94): with the Proceedings of the 5 th International Scientific and Practical Conference «Science, Education, Innovation: Topical Issues and Modern Aspects» (December 25-26, 2021). Tallinn, Estonia: Ühingu Teadus juhatus, 2021.

4. LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate.* În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023.

5. **LAZĂR, M.** *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului.* În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 5-6.

6. **LAZĂR, M.** *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023.

7. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Procesul normativ al autorităților publice locale din România.* În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1.

LISTA PUBLICAȚIILOR LA TEMA TEZEI DE DOCTORAT

1. **LAZĂR, M.** *Subiecții procesului legislativ: considerații generale.* În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 3, pp. 52-60 (0,67 c.a.). ISSN 1810-309X. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/98685.
2. **LAZĂR, M.** *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului.* În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 5-6, pp. 58-61 (0,56 c.a.). ISSN 1810-309X. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/107728.
3. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative.* În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, pp. 15-25 (1,0 c.a.) ISSN 1810-309X. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/156052.
4. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Procesul normativ al autorităților publice locale din România.* În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. (0,7 c.a.) ISSN 1810-309X.
5. **LAZĂR, M.** *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului.* În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, pp. 112-118 (0,38 c.a.). ISBN 978-5-368-01372-5. Disponibil: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/issue/view/26-28.07.2021/86>.
6. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova.* În: Scientific Collection «InterConf», (69): with the Proceedings of the 9 th International Scientific and Practical Conference «Scientific Horizon in the Context of Social Crises» (August 6-8, 2021). Tokyo, Japan: Otsuki Press, 2021, pp. 154-159 (0,33 c.a.). ISBN 978-4-272-00922-0. Disponibil: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/interconf/article/view/14040>.
7. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Implicarea cetățenilor în procesul legislativ ca formă de manifestare a democrației participative.* În: Scientific Collection «InterConf», (94): with the Proceedings of the 5 th International Scientific and Practical Conference «Science, Education, Innovation: Topical Issues and Modern Aspects» (December 25-26, 2021). Tallinn, Estonia: Ühingu Teadus juhatus, 2021, p. 342-350 (0,65 c.a.). ISBN 978-5-7983-4322-5. Disponibil: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/interconf/article/view/17775>.
8. **LAZĂR, M.** *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, pp. 213-222 (0,7 c.a.) ISBN 978-9975-62-531-9. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/183455.
9. **LAZĂR, M.** *Crearea dreptului: între legiferare și normare.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 14-15 decembrie 2023, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2024, pp. 376-381. ISBN 978-9975-62-764-1 (PDF). Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/219621.

10. **LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh.** *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat.* În: *Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020.* Chișinău: AAP, 2021, pp. 18-27. (0,82 c.a.) ISBN 978-9975-3492-4-6. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/141519.
11. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ din Republica Moldova.* În: „Justiția – pilon fundamental al edificării statului de drept”, conferință științifică cu participare internațională din 19 octombrie 2022, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți. Bălți: S.n., 2023, pp. 353-363 (0,5 c.a.) ISBN 978-9975-50-300-6 (PDF). Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/183311.
12. **LAZĂR, M.** *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate.* În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, pp. 129-139 (1,1 c.a.) ISBN 978-9975-3509-0-7 (PDF). Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/129-139_8.pdf.
13. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova.* În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, pp. 382-390 (0,7 c.a.) ISSN 2559 – 4915.
14. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova.* În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, pp. 391-397 (0,5 c.a.) ISSN 2559 – 4915.
15. **LAZĂR, M.** *Exercitarea dreptului la inițiativă legislativă cetățenească în România.* În: „Independența justiției constituționale și impactul ei asupra provocărilor actuale din domeniul drepturilor omului”, materialele mesei rotunde dedicată împlinirii a 75 de ani ai Declarației Universale a Drepturilor Omului, din 9 decembrie 2023, Institutul Justiției Constituționale, publicate în *Tribuna Constituțională*, 2024, nr. 2, pp. 140-150 (0,7 c.a.). E-ISSN-2953-7045. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/204955.
16. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Dreptul cetățenilor la administrare – fundament al democrației participative.* În: „Știință. Educație. Cultură”, materiale ale conferinței științifico-practice internaționale, dedicate aniversării de 34 ani de la fondarea Universității de Stat din Comrat, 11 februarie 2025. Comrat: S.n., 2025, pp. 591-597 (0,78 c.a.). ISBN 978-9975-83-334-9. Disponibil: <https://kdu.md/images/Files/34-a-aniversare-a-universitatii-de-stat-din-comrat-culegere-de-articole-1.pdf>.

ADNOTARE

Lazăr Matei. *Cetățeanul ca subiect al procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova.* Teză de doctor în drept; specialitatea 552.01 – Drept constituțional. Chișinău, 2025

Structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie de 214 de titluri, 190 de pagini de text științific. Rezultatele cercetării sunt publicate în 16 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: cetățean, act normativ, lege, proces legislativ, proces normativ, democrație participativă, inițiativă legislativă, inițiativă constituțională, inițiativă normativă, referendum legislativ, referendum constituțional, consultare publică.

Scopul studiului constă în analiza comparativă a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, în vederea identificării și evaluării instrumentelor juridice existente, elucidării problemelor aferente și formulării unor soluții de optimizare a cadrului normativ, care să contribuie la consolidarea democrației participative și a statului de drept.

Obiectivele cercetării: a) analiza teoriei legiferării și normării, a teoriei democrației participative și a dreptului cetățenilor la administrare, în vederea fundamentării metodologice a cercetării și a stabilirii cadrului conceptual necesar examinării mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ; b) analiza procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova, cu delimitarea esenței, particularităților de reglementare, subiecților, responsabilităților și etapelor specifice fiecăruia; c) studierea formelor de participare a cetățenilor în procesul legislativ din România și Republica Moldova, prin analiza instituțiilor juridice consacrate (inițiativa legislativă populară, consultarea publică, referendumul) și evaluarea reglementării acestora, în vederea aprecierii măsurii în care pot fi efectiv valorificate și a gradului lor de eficiență în implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional legislativ; d) investigarea modalităților de participare a cetățenilor în procesul normativ din România și Republica Moldova, la nivelul autorităților publice centrale și locale, prin analiza instrumentelor juridice consacrate și evaluarea cadrului normativ aplicabil, în vederea determinării eficienței acestora în facilitarea implicării reale a cetățenilor în procesul decizional normativ.

Noutatea și originalitatea științifică a studiului constau în abordarea comparativă a proceselor legislative și normative din România și Republica Moldova, precum și a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor în cadrul acestora. Studiul se distinge prin analiza detaliată a instrumentelor legale de participare cetățenească – inițiative legislative și normative populare, consultări publice și referendumuri – în contextul celor două state, cu scopul de a evidenția similitudinile și diferențele în reglementarea acestora și de a aprecia gradul lor de aplicabilitate și eficiență în consolidarea democrației participative.

Rezultatele obținute, care contribuie la soluționarea problemei științifice importante, constau în elaborarea unei analize comparative a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova. Aceasta a permis evaluarea instituțiilor și instrumentelor juridice consacrate (inițiative legislative și normative populare, consultări publice, referendumuri), aprecierea eficienței lor în implicarea efectivă a cetățenilor în procesul decizional și, în consecință, fundamentarea unor soluții de optimizare a cadrului juridico-constituțional, menite să consolideze democrația participativă și să orienteze participarea cetățenilor în procesele legislative și normative.

Semnificația teoretică. Rezultatele cercetării contribuie la dezvoltarea teoriei dreptului constituțional și a dreptului administrativ, prin consolidarea legitimității și transparenței procesului decizional în România și Republica Moldova.

Valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele obținute pot fi utilizate ca repere pentru cercetări viitoare, în procesul didactic ca suport teoretic în cadrul cursurilor de specialitate, precum și în practica proceselor decizionale din cele două state.

Implementarea rezultatelor științifice. Rezultatele pot fi utilizate în revizuirea și optimizarea legislației constituționale și subsecvente, precum și în perfecționarea mecanismelor de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ al autorităților publice.

ANNOTATION

Lazăr Matei. *The Citizen as a Subject of the Legislative and Normative Process in Romania and the Republic of Moldova.* Doctoral thesis in Law; Specialty 552.01 – Constitutional Law. Chișinău, 2025.

Structure of the thesis: Introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 214 titles, 190 pages of scientific text. The research results have been published in 16 scientific papers.

Keywords: citizen normative act, law, legislative process, normative process, participatory democracy, legislative initiative, constitutional initiative, normative initiative, legislative referendum, constitutional referendum, public consultation.

Purpose of the study: The study aims to conduct a comparative analysis of the legal mechanisms for citizen participation in the legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova, with a view to identifying and evaluating existing legal instruments, elucidating the related theoretical and normative issues, and formulating solutions to optimize the legal framework, thereby contributing to the consolidation of participatory democracy and the rule of law.

Research objectives: a) Analysis of the theory of legislation and norm-setting, the theory of participatory democracy, and the right of citizens to administration, in order to provide a methodological foundation for the research and establish the conceptual framework necessary for examining the legal mechanisms of citizen participation in the legislative and normative processes; b) Analysis of the legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova, with a delineation of their essence, regulatory specificities, actors, responsibilities, and specific stages; c) Study of forms of citizen participation in the legislative process in Romania and the Republic of Moldova, through the analysis of established legal institutions (popular legislative initiative, public consultation, referendum) and evaluation of their regulation, to assess the extent to which they can be effectively utilized and, consequently, their efficiency in enabling citizens' real involvement in the legislative decision-making process; d) Investigation of methods of citizen participation in the normative process in Romania and the Republic of Moldova, at the level of central and local public authorities, through the analysis of established legal instruments and evaluation of the applicable regulatory framework, in order to determine their efficiency in facilitating genuine citizen involvement in the normative decision-making process.

Scientific novelty and originality consist in the comparative approach to legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova, as well as to the legal mechanisms of citizen participation within these processes. The study is distinguished by a detailed analysis of legal instruments for citizen participation – popular legislative and normative initiatives, public consultations, and referenda – in the context of both states, with the aim of highlighting similarities and differences in their regulation and assessing their applicability and efficiency in consolidating participatory democracy.

Research results contributing to the solution of the scientific problem: The results consist in the development of a comparative analysis of the legal mechanisms for citizen participation in the legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova. This allowed for the evaluation of established legal institutions and instruments (popular legislative and normative initiatives, public consultations, referenda), assessment of their efficiency in enabling citizens' actual involvement in decision-making, and, consequently, the formulation of solutions for optimizing the juridical-constitutional framework, intended to strengthen participatory democracy and guide citizen participation in legislative and normative processes.

Theoretical significance: The research results contribute to the development of constitutional law and administrative law theory by reinforcing the legitimacy and transparency of the decision-making process in Romania and the Republic of Moldova.

Practical value of the work: The results can serve as benchmarks for future research, as theoretical support in teaching specialized courses, and in the practice of decision-making processes in the two states.

Implementation of scientific results: The results can be used for reviewing and optimizing constitutional and subsidiary legislation, as well as for improving the mechanisms of citizen participation in the legislative and normative processes of public authorities.

АННОТАЦИЯ

Лазэр Матей. *Гражданин как субъект законодательного и нормативного процесса в Румынии и Республике Молдова.* Диссертация на соискание учёной степени доктора права; Специальность 552.01 – Конституционное право. Кишинёв, 2025.

Структура диссертации: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 214 наименований, 190 страниц научного текста. Результаты исследования опубликованы в 16 научных работах.

Ключевые слова: гражданин, нормативный акт, закон, законодательный процесс, нормативный процесс, партисипативная демократия, законодательная инициатива, конституционная инициатива, нормативная инициатива, законодательный референдум, конституционный референдум, публичные консультации.

Цель исследования состоит в сравнительном анализе правовых механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах Румынии и Республики Молдова с целью выявления и оценки существующих правовых инструментов, уточнения связанных проблем и выработки решений по оптимизации нормативной базы, способствующих укреплению партисипативной демократии и правового государства.

Задачи исследования: а) Анализ теории законотворчества и нормотворчества, теории партисипативной демократии и права граждан на участие в управлении с целью методологического обоснования исследования и установления концептуальной базы для изучения правовых механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах; б) Анализ законодательного и нормативного процессов в Румынии и Республике Молдова с выявлением их сути, особенностей регулирования, субъектов, ответственности и специфических этапов; в) Изучение форм участия граждан в законодательном процессе в Румынии и Республике Молдова через анализ закреплённых правовых институтов (популярная законодательная инициатива, публичные консультации, референдум) и оценку их регулирования с целью определения степени их практической реализации и, как следствие, эффективности в обеспечении реального участия граждан в законодательном процессе; г) Исследование способов участия граждан в нормативном процессе в Румынии и Республике Молдова на уровне центральных и местных органов власти через анализ закреплённых правовых инструментов и оценку применимой нормативной базы для определения их эффективности в обеспечении реального вовлечения граждан в нормативный процесс.

Научная новизна и оригинальность исследования заключается в сравнительном подходе к законодательным и нормативным процессам в Румынии и Республике Молдова, а также к правовым механизмам участия граждан в этих процессах. Исследование отличается детальным анализом правовых инструментов участия граждан – народных законодательных и нормативных инициатив, публичных консультаций и референдумов – в контексте обеих стран, с целью выявления сходств и различий в их регулировании и оценки их применимости и эффективности для укрепления демократии.

Результаты, способствующие решению научной проблемы, заключаются в разработке сравнительного анализа правовых механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах Румынии и Республики Молдова. Это позволило оценить закреплённые правовые институты и инструменты (народные законодательные и нормативные инициативы, публичные консультации, референдумы), определить их эффективность в обеспечении реального участия граждан в принятии решений и, как следствие, обосновать решения по оптимизации нормативной базы, направленные на укрепление партисипативной демократии и практическое ориентирование участия граждан в законодательных и нормативных процессах.

Теоретическое значение: Результаты исследования способствуют развитию теории конституционного и административного права через укрепление легитимности и прозрачности процессов принятия решений в Румынии и Республике Молдова.

Практическая значимость работы: Полученные результаты могут служить ориентиром для дальнейших исследований, использоваться в учебном процессе как теоретическая поддержка на специализированных курсах, а также в практике принятия решений в обеих государствах.

Внедрение научных результатов: Результаты могут быть использованы для пересмотра и оптимизации конституционного и производного законодательства, а также для совершенствования механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах органов власти.

Lazăr Matei

**CETĂȚEANUL CA SUBIECT
AL PROCESULUI LEGISLATIV ȘI NORMATIV
DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA**

*Specialitatea:
552.01. Drept constituțional*

Rezumatul tezei de doctor în drept

Aprobat spre tipar: 25.09.2025

Hârtie offset. Tipar offset.

Coli de tipar: 2.2.

Formatul hârtiei 60x84 1/16

Tirajul 20 ex.

Comanda nr. 125

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al.Mateevici, 60, Chișinău, MD-2009