

**MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII AL REPUBLICII
MOLDOVA**

**ȘCOALA DOCTORALĂ ADMINISTRATĂ DE UNIVERSITATEA
LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA**

Cu titlu de manuscris:
C.Z.U.342.5 (478)(043)

CEBANU ION

**ALEGERILE LOCALE – MECANISM DEMOCRATIC
DE PARTICIPARE A POPORULUI LA PROCESUL
DE GUVERNARE**

SPECIALITATEA: 552.01 – DREPT CONSTITUȚIONAL

REZUMATUL

tezei de doctor în drept

CHIȘINĂU, 2024

**Teza a fost elaborată în cadrul Școlii Doctorale Administrată de Universitatea Liberă
 Internațională din Moldova**

Conducător de doctorat:

SMOCHINĂ Andrei, doctor habilitat în drept, profesor universitar, ULIM

Referenți oficiali:

GUCEAC Ion, doctor habilitat în drept, profesor universitar, academician, USM

BELECCIU Ștefan, doctor în drept, profesor universitar, Academia Ministerului de Interne
„Ștefan cel Mare ”

Componența Consiliului Științific Specializat:

ARSENI Alexandru, doctor habilitat în drept, profesor universitar ,USM – președinte

IACUB Irina, doctor în drept, conferențiar universitar, Institutul de Științe Penale și
Criminologie Aplicată – secretar științific

COSTACHI Gheorghe, doctor habilitat în drept, profesor universitar, ICJPS din cadrul USM –
membru

CORJ Mihai, doctor în drept, conferențiar universitar, Institutul de Creație Legislativă „Lex
Scripta” – membru

BAEȘU Valeriu, doctor în drept, conferențiar universitar, ULIM – membru

Susținerea va avea loc la „ 08” februarie 2024, ora 14.00 în ședința Consiliului Științific
Specializat D 552.01-23-115 din cadrul Universității de Stat din Moldova, Chișinău, str. Academiei,
3/2, sala nr.18

Teza de doctor în drept și rezumatul tezei pot fi consultate la Biblioteca Națională a
Republicii Moldova, la Biblioteca Universității Libere Internaționale din Moldova
(<https://ulim.md/doctorat/sustinerea-tezelor-de-doctorat/>) și pe pagina web a Agenției Naționale de
Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (<http://www.cnaa.md>).

Rezumatul a fost expediat la „___4___” ianuarie 2024.

Secretar științific al Consiliului Științific Specializat,

IACUB Irina, doctor în drept, conferențiar universitar

Conducător de doctorat:

SMOCHINĂ Andrei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

Autor:

CEBANU Ion

CUPRINS

REPERE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII	4
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	19
BIBLIOGRAFIE	23
LISTA PUBLICAȚIILOR AUTORULUI LA TEMA TEZEI	25
ADNOTARE	26
ANNOTATION	27
АННОТАЦИЯ	28

REPERE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

Actualitatea și importanța temei investigate. În prezent, organizarea și desfășurarea unor alegeri libere și corecte reprezintă unul dintre criteriile fundamentale conform căruia este evaluată orice democrație. Acest postulat, enunțat și susținut de mulți doctrinari, este, ca niciodată, actual pentru Republica Moldova.

Calitatea procesului electoral este punctul de plecare în direcția unor schimbări fundamentale, dar și în alte domenii de activitate politică și social-economică. În acest context, reformele de amploare au un grad de realizare mai scăzut în condițiile în care nu sunt asigurate mijloace pentru exprimarea unui drept fundamental – de a alege și de a fi ales, or la acest capitol Republica Moldova trebuie să îmbunătățească prestația. Rapoartele de monitorizare ale observatorilor naționali și internaționali au stabilit permanent existența unor dificultăți în organizarea și desfășurarea scrutinului electoral. Deși rapoartele de evaluare ale instituțiilor de monitorizare, de obicei, sunt pozitive, acestea subliniază și punctele vulnerabile ale sistemului electoral, cuprinzând mai multe dimensiuni.

Organizațiile neguvernamentale (ONG), fiind preocupate de monitorizarea unor aspecte ale procesului electoral, precum: înregistrarea alegătorilor, comportamentul mass-media, competiția dintre concurenți, finanțarea campaniilor electorale, perioada preelectorală, devin mai critice în evaluările lor asupra calității și gradului de democratizare a scrutinelor electorale. Acest fapt se explică prin monitorizarea permanentă a actorilor și instituțiilor implicate în procesul desfășurării alegerilor. Astfel, evaluările societății civile au înregistrat un regres în ceea ce privește gradul de democratizare a procesului electoral.

Actualitatea tezei de doctorat rezultă, mai întâi, din importanța pe care o au scrutinele electorale în raport cu procesul de realizare și consolidare a regimului democratic din Republica Moldova. În acest studiu se impune drept punct de plecare *analiza evolutiv-istorică*. Totodată, în calitate de model pentru prezentul studiu a fost luat contextul evoluției sistemului alegerilor locale din Republica Moldova. Din acest punct de vedere, considerăm că sistemele electorale și influența acestora asupra afirmării instituțiilor administrației publice locale (APL) este una semnificativă.

În prezent, alegerile locale din Republica Moldova, prin faptul că se desfășoară înainte de cele parlamentare, reprezintă o repetiție generală pentru scrutinul parlamentar/prezidențial. Acestea dau posibilitate partidelor politice să testeze electoratul și atmosfera politică din societate.

Desigur, trebuie remarcat faptul că alegerile locale se caracterizează prin anumite particularități în raport cu alegerile parlamentare/prezidențiale, deoarece sunt alegeri în care concurează liderii locali, indiferent dacă fac sau nu parte din rândurile partidelor politice. Dincolo de aspectul juridic al problemei, rolul principal îl ocupă relațiile interumane, atitudinile politice ale liderului local, capacitatea de negociere a ambilor actori, dar și imaginea și reputația partidului.

Gradul de cercetare a tezei de doctorat. Problemele privind esența, importanța, structura, trăsăturile și tipurile alegerilor locale au fost abordate în lucrările cercetătorilor autohtoni, ca: I. Guceac, A. Arseni, V. Popa, T. Cîrnaț și străini, precum: E. Barker, E. Lakeman, J. D. Lambert, F. Hermens, M. Duverger, J. G. Grumm, S. Rokkan, G. Sartori, D. Nohlen, R. Katz și alții.

În Republica Moldova, alegerile locale constituie un subiect de mare interes pentru cercetătorii din mai multe domenii. Astfel, pe lângă cercetările din domeniul dreptului, merită studiate și cercetările efectuate de colaboratorii Catedrei Științe Politice și Educație Civică a Universității de Stat din Moldova. Rezultatele cercetărilor sunt cuprinse în revista științifică „MOLDOSCOPIE” (Probleme de analiză politică), care însumează 60 de numere, fiind încadrate articole consacrate formării, evoluției și consolidării alegerilor locale în municipiul Chișinău. Totodată, informație utilă referitoare la scrutinele electorale locale din Republica Moldova găsim în revistele: *Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova* (Seria „Științe socio-umanistice”), în „*Revista de filozofie și drept*”, în „*Vocea Civică*” etc. Un material util, ce conține o încărcătură informațională de factură descriptivă și analitică în abordarea sistemelor electorale, este prezentat pe site-ul Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT)¹.

Așadar, aspectul cu privire la alegerile locale în contextul transformărilor juridice, politice și sociale din Republica Moldova este tratat într-un șir de lucrări ale multor cercetători autohtoni, precum: I. Guceac, V. Popa, T. Cîrnaț, A. Smochină, G. Costache, A. Arsene, V. Moșneaga, Gh. Rusnac, V. Cujbă, P. Varzari, C. Ciurea, C. Mînescu, C. Solomon, M. Cernencu și alții.

¹ <http://www.e-democracy.md/adept/about/>, Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT)

Suportul doctrinar al cercetării este format din cele mai relevante studii în materie, semnate de cercetătorii:

- autohtoni, precum: Arseni A., Costachi Gh., Cuceac Ion, Cârnaț T., Potângă A., Pulbere D., Frunze Iu., Smochină A., Șciuchina N., și alții;
- din România, precum: Vrabie G., Paraschiv R.G., Ion Deleanu, Ioan Muraru, Iancu G., Livius Manea, Vlăescu G., și alții;
- din Ucraina și Federația Rusă, precum: Эбзеев В.С., Новицкий М., Кислов А.Г., Трошкин Ю.В., Баглай М.В. și alții;
- din alte țări Europene, precum: Robert J., Rivero J., Philippe G., Moronge J., Favoreu I., Burdeou G., și alții;

Scopul și obiectivele investigației. Scopul prezentului studiu științific, ținând cont de actualitatea și gradul de cercetare a temei, constă în analiza specificului alegerilor locale în Republica Moldova ca formă de manifestare a voinței poporului, respectiv: analiza aprofundată a *asigurării* mecanismelor democratice privind desfășurarea alegerilor locale, elucidarea particularităților legate de structura și conținutul acestora, a gradului de reglementare juridică și a transpunerii reglementării în practica desfășurării lor pentru identificarea acelor cauze din sfera puterii publice care împiedică *finalitatea urmărită de această instituție juridică*, cu scopul găsirii unor soluții apte să edifice statul de drept și democrația participativă și, totodată, să ofere alternative capabile să răspundă exigențelor împrejurărilor în care se află Republica Moldova. Pentru obținerea dezideratului menționat au fost stabilite următoarele **obiective**: prezentarea esenței și tipologiei sistemului electoral; analiza evoluției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova; stabilirea locului alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova; analiza componenței organelor Administrației Publice Locale electivă; determinarea atribuțiilor actorilor implicați în desfășurarea alegerilor locale din Republica Moldova; expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței; evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor electorale; identificarea dificultăților organizării alegerilor locale; propunerea instrumentelor și modalităților de depășire.

Ipoteza tezei este bazată pe presupunerea conform căreia transformarea funcției de primar, după modelul american, într-un city manager cu rol de administrare și stabilirea consiliului comunei ca unic organ reprezentativ, după modelul francez, vor debloca situația la nivelul administrațiilor satești (din mediul rural), vor consolida capacitatea instituțională și vor permite o autonomie financiară mai sporită, prin majorarea bugetelor comunelor în rezultatul lichidării consiliilor raionale, dar și vor asigura o democratizare mai evidentă a Republicii Moldova. În ceea ce privește administrațiile din mediul urban (orașe, municipii), presupunem oportună consolidarea lor prin formarea administrațiilor municipale și lichidarea administrațiilor de nivelul doi cum sunt raioanele.

Suportul metodologic și teoretico-științific al lucrării de doctorat. Caracterul științific al lucrării este asigurat de un șir de metode și abordări, ca: *sistemică, empirică, istorică, juridică, sociologică etc.*

Problema științifică soluționată constă în elucidarea scopului alegerilor locale, care, fiind o instituție juridică, interacționează cu domeniul politic, economic și social, și, prin urmare, trebuie privit ca un proces politico-administrativ, urmărind scopul de administrare într-o măsură mai mare decât cel de competiție politică. Prin urmare, alegerile locale în Republica Moldova trebuie să răspundă obiectivelor de administrare teritorială cu scopul păstrării integrității statale și a drepturilor politice ale cetățenilor organizați în colectivități locale.

Elementele de noutate și originalitatea științifică a lucrării de doctorat includ: cercetarea aprofundată în domeniul alegerilor locale, ce conține informație detaliată despre evoluția acestui domeniu investigat; relatarea etapelor parcurse de această instituție, totodată, sunt menționate avantajele și dezavantajele la momentul respectiv; formularea concluziilor și recomandărilor relevante cu scopul îmbunătățirii și democratizării procesului alegerilor locale din Republica Moldova.

Semnificația teoretică a studiului rezidă în faptul că informația prezentată în teză contribuie la completarea cunoștințelor ce vizează tema cercetată, facilitând studiul ulterior în domeniu, iar constatările, sintetizările și recomandările prezentate îmbogățesc conținutul bazei teoretice a domeniului instituției alegerilor locale ca fundament democratic pentru apărarea dreptului colectivităților locale.

Valoarea aplicativă a lucrării derivă din sintezele, comparațiile și rezultatele deduse pe parcursul cercetărilor. Conținutul tezei poate fi un punct de reper important în elaborarea strategiilor de reformare a administrațiilor publice locale.

Concluziile și recomandările lucrării pot fi utilizate de către funcționari publici, politicieni și experți în vederea perfecționării proceselor electorale locale în Republica Moldova.

Aprobarea rezultatelor științifice. Rezultatele cercetării își găsesc reflecția axiologică și juridică primordial în publicațiile științifice și au fost aprobate în cadrul comunicărilor științifice efectuate în calitate de

autor și coautor. Menționăm lucrările științifice prezentate și aprobate la conferințele naționale și internaționale: Particularități specifice ale sistemelor electorale moderne din țările cu regimuri democratice, 2020; Aspecte juridice privind finanțarea campaniei electorale în cazul alegerilor locale, 2021; Practici internaționale privind organizarea alegerilor în context pandemic, 2021; Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice, 2023.

Volumul și structura tezei. Structura tezei cuprinde: pagina de titlul, adnotare, abrevieri, introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie formată din 199 de surse, 161 pagini de text de bază și 4 Anexe. Cele trei compartimente conțin 9 subcompartimente și concluzii.

Publicații la tema tezei: 8 lucrări științifice. 6 c.a.

Cuvinte-cheie: sistem electoral; alegeri locale; independență; autorități deliberative; proces electiv; organe locale reprezentative; democrație participativă; mecanism democratic; proces de guvernare.

SUMARUL COMPARTIMENTELOR TEZEI

În **Introducere** este descrisă relevanța studiului investigat, gradul de cercetare a temei, scopul și obiectivele investigației, suportul metodologic și teoretico-științific, noutatea științifică, importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării de doctorat, ipoteza de cercetare, concluziile și recomandările, aprobarea rezultatelor, sunt prezentate articole publicate în revistele de specialitate și la conferințele naționale și internaționale.

Compartimentul I al tezei de doctorat, denumit „Dimensiunea doctrinar-normativă a problematicei instituției alegerilor locale și identificarea problemelor de cercetare”, constă în studierea comparativă a conceptelor doctrinare și a reglementărilor legislativ-normative privind regulile și procedurile în organizarea și desfășurarea alegerilor locale în scopul constituirii autorităților reprezentative locale din România și Republica Moldova. În plan doctrinar-teoretic, se fundamentează și se demonstrează că instituția alegerilor, inclusiv locale, reprezintă una dintre cele mai vechi instituții, evoluând odată cu principiile democratice de organizare și funcționare a statelor care au pășit pe calea democrației. În **acest** capitol sunt prezentate opiniile și rezultatele cercetărilor care se referă la tema investigată, identificate în tratatele și revistele de specialitate, în diverse studii, lucrări, monografii, articole online etc. De asemenea, sunt expuse reglementările normative și jurisprudențiale ce vizează tema investigată.

Expunerea doctrinară a problematicei instituției alegerilor locale dezvăluie, în primul rând, faptul că, în pofida importanței și complexității alegerilor locale mult peste așteptări, a rămas, totuși, o temă destul de actuală, dar nu este suficient cercetată până în prezent. Tema respectivă a fost abordată parțial sau tangențial și, de cele mai multe ori, ca o categorie ce vizează *dreptul constituțional*.

Pentru cercetarea scrutinelor locale, ca fenomen de instituire legitimă a voinței poporului reflectată în organul ales de nivel local, trebuie să menționăm că tutore al acestui fenomen este democrația, care reprezintă una dintre cele mai complexe probleme ale organizării societății.

În viziunea savanților P. Raynaud, S. Rials, „democrația este o răscruce, un sistem a tuturor posibilităților, care conduc în necunoscut. Democrația nu crează viață echilibrată stabilă, dar, mai mult ca oricare altă formă, provoacă veșnicul spirit al căutării, caracteristic omului”². Considerăm că anume acestei trăsături se datorează și popularitatea acesteia.

Instituția alegerilor reprezintă principalul pilon al guvernărilor reprezentative și democratice, deoarece reiese din faptul că puterea guvernării în democrație se bazează exclusiv pe consensul celor conduși. Mecanismul de bază de transformare a consensului în atribuții ale guvernului este realizarea alegerilor libere și cinste. Însă, nu toate alegerile sunt democratice în acest sens.

Cercetătorul M. Trăistaru definește alegerile democratice ca „alegeri concurențiale, periodice, reprezentative și terminate, în procesul cărora cetățenii dispun de libertatea de a critica guvernarea și a propune noi alternative, precum și de a alege persoanele care vor adopta deciziile de guvernare”³.

Alegerile au menirea de a institui guvernarea aleasă de către popor și, conform opiniei-președintelui SUA Abraham Lincoln, „o guvernare pentru popor”⁴.

Problematika sistemelor electorale îmbrățișate de către diferite state, precum și alegerile în general au constituit obiectul de cercetare pentru mai mulți savanți. De exemplu, cercetătorul V. Popa dedică mai multe

² Dictionnaire de philosophie politique/ Coord. Philippe Raynaud, Stephanie Rials, Paris: Gallimard, 1996, p. 376

³ Trăistaru M. Politologie. Introducere în studiul teoriei politice. București, 1998, p. 66

⁴ Manda C., Manda C. C. Administrația publică locală din România. București: Ed. Lumina lex, 2009, p. 88

lucrări analizei sistemelor electorale, inclusiv locale, menționând că în așa mod „poporul desemnează reprezentanții săi, atât la nivel local, cât și în organele centrale, iar instituțiile care exercită suveranitatea în numele poporului au dreptul la administrarea autonomă a unor probleme de interes local și dobândesc trăsăturile unor autorități publice și reprezentative”⁵.

În opinia noastră, prin *alegeri* înțelegem un complex de proceduri efectuate în mod periodic sub sancțiunea normativă a legii cu scopul selectării reprezentanților aleși prin vot pentru exercitarea puterii publice și administrarea treburilor de stat, cu scopul îndeplinirii funcțiilor statale. Prin urmare, alegerile reprezintă modalitatea democratică de funcțiune a statului ca formă de organizare socială.

Alegerile locale reprezintă un mediu favorabil pentru manifestarea societății civile care are posibilitatea, prin reprezentanții săi, să participe la monitorizarea alegerilor, elaborarea unor expertize, inclusiv efectuarea sondajelor de opinie, modele prin care poate obține un rol important în stat întru consolidarea democrației.

Legea fundamentală a Republicii Moldova este **Constituția**, care a fost adoptată la 29 iulie 1994 și a intrat în vigoare la 27 august 1994.⁶ Constituția Republicii Moldova (art. 2) consacră următoarele: "Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție".⁷

Până în anul 1997 cadrul legislativ pentru asigurarea dreptului cetățenilor la vot a mai cuprins Legea cu privire la referendum, adoptată în 1992, Legea cu privire la alegerile locale, adoptată în 1994, Legea privind alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, adoptată în 1996. La 21 noiembrie 1997 a fost adoptat Codul electoral care a menținut sistemul proporțional statuând că "alegerea Parlamentului se desfășoară într-o singură circumscripție electorală națională, în care se aleg 101 deputați".⁸

Până recent, principalul act legislativ care reglementează procesul electoral în Republica Moldova a fost Codul electoral nr. 1381/1997 abrogat (cu excepția art. 16 alin. (1) - (2) și art. 17 alin. (1), (2), (4) și (6)), iar din 23.12.2022 a intrat în vigoare Codul electoral nr. 325 din 08.12.022.

Administrația publică locală, în viziunea noastră, reprezintă administrația care, la nivel teritorial, îndeplinește sarcinile care le revin conform actelor normative și care au drept scop reprezentarea intereselor comunităților locale. Odată cu organizarea societăților în state, această formă de administrare la nivel teritorial s-a impus prin necesitatea dirigerii treburilor comunităților aflate în diferite localități. Aceasta, pe parcursul istoriei, a prezentat o evoluție și o diversificare a competențelor sale pornind de la extincție a administrației centrale și ajungând până la autonomie decizională.

Pentru Republica Moldova, problematica reformării administrației locale începe cu trecerea de la totalitarism și continuă cu o democrație în care, alături de drepturi și libertăți individuale, apare necesitatea recunoașterii intereselor comunităților organizate la nivel local. Prin urmare, apare problema complementării intereselor statului cu cele de nivel local, fără a diminua din autoritatea statală sau fără a submina această formă de organizare socială⁹.

În ceea ce privește puterea de stat, aceasta deține câteva caracteristici definitorii printre care:

1. **Unicitatea;**
2. **Caracterul politic;**
3. **Permanența;**

Analizat din perspectiva procesului de guvernare, sintetizăm că statul este întemeiat pe trei elemente definitorii: *popor*, peste care se realizează o guvernare; *teritoriu*, asupra căruia se exercită funcțiile de administrare a guvernării și *putere publică*, prin intermediul căreia se realizează guvernarea.

Trebuie să recunoaștem că fără o reformare substanțială a administrației publice, Republica Moldova nu poate înregistra o performanță guvernamentală care ar răspunde imperativelor vremii.

Așadar, luând în considerare scopul lucrării, în prezentul capitol au fost realizate obiectivele de cercetare cu privire la dimensiunea doctrinară și normativă a instituției alegerilor locale prin analiza concepțiilor doctrinare și a repertoriului normativ ce vizează instituția alegerilor în ansamblu și a alegerilor locale în

⁵ V. Popa Tratat de Drept Constituțional și Instituții Politice, Ediția a doua revăzută și adăugată, Chișinău: Notograf Prim SRL 2021, p. 921

⁶ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, intrată în vigoare la 27.08.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1 cu modificările și completările până la 15.10.2004

⁷ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, intrată în vigoare la 27.08.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1 cu modificările și completările până la 15.10.2004

⁸ Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.277-287 din 26.08.2016, art.585

⁹ Ilciuc Cătălina, Cebanu Ion Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice.

particular.

Elucidarea obiectivelor propuse conform tematicii de cercetare permite să menționăm că, deși pe parcursul existenței sale, în calitate de stat independent, Republica Moldova a întreprins eforturi substanțiale pentru îmbunătățirea sistemului electoral, totuși nu a reușit să capitalizeze diversele oportunități social-politice pentru dezvoltarea democratică a țării, astfel încât stabilitatea guvernamentală să se reproducă prin dinamismul civic și economic în favoarea și în beneficiul întregii populații.

În ceea ce privește legislația electorală de la independentă până în prezent, menționăm că Republica Moldova a cunoscut o evoluție care s-a soldat cu adoptarea unui Cod Electoral ce a statuat mecanismele democratice privind procesul de alegeri.

Problema științifică soluționată constă în reconceptualizarea instituției alegerilor locale prin evidențierea rolului de administrare care trebuie să-l urmărească acestea chiar în detrimentul caracterului politic pe care îl posedă și elaborarea unui instrumentariu pentru sporirea eficienței administrației locale din Republica Moldova.

Deși, la prima vedere, este o legislație electorală apropiată de standardele europene, totuși, în momentul implementării acesteia apar o serie de lacune pe care credem că, odată cu trecerea timpului, va fi imperios de intervenit cu reglementări clare, ce ar exclude orice umbră de îndoială asupra procesului electoral național.

Abordând în asemenea manieră opiniile doctrinarilor din Republica Moldova, dar și a celor din România, am pus bazele cercetării noastre pentru compartimentele următoare, propunând soluții concrete pentru ansamblul problematicei identificate.

Problematica instituției alegerilor locale, actualmente, se prezintă ca un subiect căruia i se cere o cercetare pe măsura vastității și complexității pe care o merită, motiv pentru care am realizat un studiu aprofundat, multiaspectual care cuprinde în special importanța și poziția ocupată de către instituția alegerilor locale în cadrul dreptului constituțional în vederea elucidării și valorificării gradului de reglementare juridică, deținut de această instituție în Republica Moldova.

Deci, în compartimentul 1, am reușit, prin îmbinarea cadrului doctrinar și jurisprudențial cu cel normativ, să oferim claritate și rigoare temei supuse cercetării, precum și acelor elemente care au orientat și au dat substanță problemelor-cheie ale cercetării, mai exact: *în ce măsură concepțiile doctrinare ce vizează fenomenul alegerilor locale răspund repertoriului normativ privind instituția alegerilor locale și care sunt dificultățile pe care le întâmpină instituția alegerilor locale și cum pot fi acestea depășite.*

Compartimentul 2, intitulat „Alegerile locale: evoluție, conceptualizare, clasificări”, include cercetarea realizată cu privire la evoluția instituției alegerilor locale, în special după declararea independenței Republicii Moldova, descrie studiul principalelor teorii doctrinare ce vizează această instituție, clasificarea diferitor sisteme ale scrutinelor locale, dar și analiza practicii internaționale privind desfășurarea alegerilor în contextul pandemiei Covid-19. În rezultatul acestei analize, am expus formularea concluziilor și, respectiv, a recomandărilor de lege ferenda. *În acest capitol* este expusă partea analitică a cercetării, fiind o continuare a conținutului descriptiv din capitolul anterior. În conținutul analitic este dezvăluit, mai întâi, evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova, factorii conjuncturali care au influențat de-a lungul timpurilor acest proces, dar și delimitările teoretice privind sistemele electorale locale. De asemenea, este prezentată clasificarea scrutinelor electorale locale, subiecte care vor fi preluate, analizate și aprofundate în capitolul următor al lucrării. Cu referire la organizarea alegerilor, sunt identificate practicile internaționale privind organizarea alegerilor în context pandemic.

Alegerile, ca instituție politică, au parcurs o cale destul de anevoioasă: începând cu antichitatea, pe când Aristotel menționa că, în general, ”desemnarea în diverse magistraturi prin tragerea la sorți este de natură democratică, iar desemnarea prin alegere este de natură oligarhică”.¹⁰

Așadar, putem defini **alegerile locale ca fiind instrumentul de selectare care îl au la îndemână membrii colectivităților locale cu scopul formării autorității administrației publice, exercitarea autonomiei locale și soluționării treburilor publice din unitățile administrativ-teritoriale.**

Modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale sunt prevăzute în Legea nr. 436 privind administrația publică locală din 28.12.2006.¹¹

Un aspect aparte cuprinde unitatea autonomă Găgăuzia în ceea ce privește statutul acesteia și raportul cu administrația centrală a statului. Astfel, Legea nr. 344 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-

¹⁰ Rusu G., Negoită M., „Noțiuni și principii generale privind alegerile locale” articol publicat în „Legea și viața” din 2011, nr. 12 p. 9

¹¹ Legea nr. 436 privind administrația publică locală din 28.12.2006, publicată în M.O. nr 32-35 din 09.03.2007;

Yeri) stabilește că este o unitate teritorială autonomă, cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, ”este parte componentă a Republicii Moldova și este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, a altor legi, Regulamentului Găgăuziei și actelor normative ale Adunării Populare (Halc Topluşu) a Găgăuziei”, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova.¹²

În opinia noastră, acordarea dreptului la autodeterminare a minorității găgăuze prin diferențiere de restul poporului Republicii Moldova înseamnă o divizare etnică a cetățenilor statului nostru care poate duce la conflicte nedorite și chiar ar amenința unitatea poporului, prevăzută în art. 10 al Constituției RM, care stabilește că ”statul are ca fundament unitatea poporului, iar Republica Moldova este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi”.¹³

În total, la 20 octombrie 2019, la alegeri locale generale ”au fost aleși 898 primari, 10 472 consilieri locali și 1 108 consilieri raionali și municipali – pentru un mandat de patru ani”.¹⁴ Iar în alegerile din 5 noiembrie 2023 au fost aleși ”896 primari din 898 și 11020 consilieri locali din 11058 în patru localități în mai 2024 vor avea loc alegeri noi și parțiale pentru funcțiile de primari și consilieri”.¹⁵

Unul din scopurile alegerilor locale este eligibilitatea autorităților administrației publice locale, care presupune succesiunea lor periodică prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Acest principiu este consfințit în art. 109 din Constituția Republicii Moldova, unde se menționează că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit. Totodată, ”autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă”.¹⁶

Abordând aspectul evoluției istorice a instituției alegerilor locale și sintetizând structurarea evoluției alegerilor locale de la obținerea independenței până în prezent, în opinia noastră cele trei decenii pot fi divizate în trei etape:

Prima etapă. De la proclamarea independenței până la adoptarea Constituției, aceasta cuprinde frământările sociale de după și din perioada destrămării URSS. În această perioadă, Sovietul Suprem al RSSM, prin Hotărârea nr. 45-XII din 29.05.1990, instituie o comisie permanentă pentru autoadministrarea locală și economică locală, care avea sarcina de îndeplinire consecventă a reformelor politice și economice, de restructurare radicală în RSSM a autoadministrării locale. Această comisie împreună cu Guvernul au elaborat și au promovat Legea nr.635-XII din 10 iulie 1991 cu privire la bazele autoadministrării locale. Prin adoptarea acestei legi se fac primele încercări în vederea stabilirii unor principii caracteristice unui sistem de tranziție spre democrație.¹⁷

A doua etapă. Cuprinde perioada adoptării Constituției RM din anul 1994 până la ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală din 1997. Această perioadă se remarcă prin instituirea la nivel constituțional, unde au fost reglementate, în art. 109, principiile de bază ale administrației publice locale: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice locale și consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Totodată, este adoptată Legea nr. 310-XIII din 07.12.1994 privind administrația publică locală. Apar primele alegeri locale, deși se menține numirea primarului interimar și a președintelui comitetului executiv raional interimar de către Președintele RM, la propunerea Guvernului. Este ratificată, prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997, Carta Europeană pentru autoadministrarea locală, adoptată la Strasburg la 15 octombrie 1985. Această perioadă se mai caracterizează prin apariția alegerilor autorităților locale, dar și a păstrării sistemului de numire de către autoritățile centrale ale reprezentanților în administrația locală, prin urmare o putem numi perioada dublelor standarde¹⁸.

A treia etapă. Cuprinde perioada de la ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală (1997) și până în prezent. Totodată, poate fi divizată în două perioade: a) perioada adoptării și funcționării Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală, astfel se organizează autoritățile locale formate din consilii locale și primari, alese nemijlocit de către cetățeni. La nivelul doi erau organizate consilii județene (putem numi această scurtă perioadă, perioada județelor) și b) perioada trecerii de la sistemul de județe la cel de

¹² Legea nr. 344 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 23.12.1994 publicat M. O. nr 3-4, din 14.01.1995, art 1, 2

¹³ Constituția RM din 29.07.1994, publicat în M.O. nr.1 din 12.08.1994, art. 10

¹⁴ Alegerile locale generale din 2019 în Republica Moldova - alegeri.md (acesat 02.04.2022)

¹⁵ Ibidem (accesat 01.12.23)

¹⁶ Constituția RM din 29.07.1994, publicat în M.O. nr.1 din 12.08.1994, art. 109

¹⁷ Ibidem, p. 60

¹⁸ Ibidem, op. Cit.

raioane. Astfel, legiuitorul prin Legea 781-XV din 27.12. 2001 a operat modificări esențiale la legea de bază, marcate și de viziunile politice dominante la acea vreme în organul legislativ al statului. Toate modificările ulterioare au păstrat și perfecționat instituția alegerilor locale.

În dezvoltarea istorică a fiecărui popor pot fi identificate "forme organizatorice – la început rudimentare, apoi din ce în ce mai evolute, prin care membrii colectivității participau sau erau atrași, într-un fel sau altul, la exercitarea unor atribute de conducere".¹⁹

Practica scrutinelor electorale a elaborat câteva *tipuri de sisteme electorale*, deși fiecare tip se deosebește prin propriile particularități. Principalele tipuri de sisteme electorale sunt:

- sistemul majoritar;
- sistemul de reprezentare proporțională;
- sistemul electoral mixt.²⁰

Sistemul electoral majoritar, sau al votului majoritar, cum mai este numit, la rândul său, are trei subtipuri: sistemul electoral majoritar cu un singur tur de scrutin, sistemul electoral majoritar cu două tururi de scrutin și sistemul electoral majoritar alternativ. În doctrina dreptului constituțional, mai există și alte clasificări, cum ar fi, raportat la modalitatea de propunere a candidaților, în sistem electoral majoritar uninominal, sistem electoral majoritar plurinominal sau de listă.

Sistemul majorității absolute cere, pentru alegere, majoritatea absolută a voturilor (50% plus 1 (un) vot), deși nu întotdeauna unul dintre candidați reușește să câștige mai mult de jumătate din voturi în primul scrutin, de aceea este nevoie de a organiza al doilea scrutin al alegerilor.

Sistemele proporționale de scrutin după liste cu ordine prestabilită și cu un singur vot preferențial "au ca specific faptul că fiecare partid prezintă o listă cu candidați într-o ordine prestabilită."²¹ Când se folosește sistemul electoral proporțional, pentru asigurarea reprezentanței echitabile a partidelor, se poate aplica, de exemplu, regula celui mai mare rest ori regula celei mai mari medii. Pe fiecare circumscripție la început se stabilește cota electorală. Într-o circumscripție electorală de cinci mandate, unde numărul total al voturilor alegătorilor, să zicem, de 100000, cota va constitui $100000 : 5 = 20000$ de voturi.²²

Există cel puțin două feluri principale de sistem proporțional:

1. *Pe bază de liste*
2. *Votul unic transferabil (VUT).*

Sistemele electorale mixte sunt un hibrid între sistemul majoritar de un singur membru și reprezentarea proporțională. Până în anul 1990, Germania era unica țară care practica acest sistem. Conform acestui sistem, fiecare alegător dispune de două buletine de vot (cu un buletin desemnează un deputat în Bundestag și cu celălalt vot se pronunță pentru un partid în cadrul unui land).²³

Variantele cele mai cunoscute ale sistemului mixt sunt cele cu distribuție a 50%, respectiv 66,66% (două treimi) din numărul de mandate în regim uninominal și, respectiv, redistribuirea restului de 50% și 33,33% în regim proporțional. De exemplu, variante de sistem mixt există în Ungaria printre țările Europei de Est.²⁴

Pandemia COVID-19. Infecția de Coronavirus (COVID-19) prezintă "o provocare dificilă și inedită pentru organele de management electoral (OME) și pentru administrarea alegerilor, iar răspândirea globală a infecției afectează profund procesul electoral. "Experiența internațională arată că este momentul oportun să fie aplicate metodele alternative de vot în cadrul alegerilor, pentru a evita răspândirea infecției de COVID-19. Într-o astfel de situație, parametrii constituționali și legali trebuie parcurși cu atenție"²⁵. Trebuie să fie luate în considerare sfaturile zilnice ale epidemiologilor și ale oficialilor de sănătate publică. Preocuparea publică pentru abuzul amânat, motivat politic sau perceput, trebuie luată în serios.

Anul 2020 este caracterizat de răspândirea globală a infecției cu noul Coronavirus (COVID-19). Republica Moldova nu este o excepție de la acest fenomen, la 7 martie 2020 a fost confirmat primul caz de Coronavirus. COVID-19 a provocat primul deces pe 18 martie 2020: o femeie de 61 de ani, revenită din Italia. În aceste condiții, Parlamentul Republicii Moldova, la data de 17.03.2020, adoptă Hotărârea nr. 55 privind declararea stării de urgență prin care, în temeiul art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, al art. 12 din

¹⁹ Muraru I., Simina Tănăsescu E., Drept constituțional și instituții politice, vol.II, C.H. Beck, București, 2009, p.101

²⁰ Frunțașu P. Sisteme politice contemporane: Volumul I. Chișinău: USM, 2001, p. 171

²¹ Guceac I. Drept electoral, USM, Academia de Drept din Moldova. Chișinău. 2005, p.48

²² Frunțașu P. Sisteme politice contemporane: Volumul I. Chișinău: USM, 2001, p. 173

²³ Ion-CEBANU.-Aspecte-conceptual-tipologice-privind-sistemele-electorale-locale.pdf (ulim.md)

²⁴ Ionescu C. Tratat de drept constituțional contemporan. București: ALL Beck, 2003, p.322

²⁵ practica-internationala-alegeri-covid_9916040.pdf (cicde.md) (accesat 23.02.2022)

Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și având în vedere declararea de către Organizația Mondială a Sănătății a pandemiei de coronavirus (COVID-19), la 11 martie 2020, și instituirea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică, la 13 martie 2020 – a codului roșu la nivel național în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, Parlamentul declară stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie – 15 mai 2020.

Sintetizând, relatăm că în compartimentul doi al prezentei cercetări am reliefat conceptualizarea instituției alegerilor, dar și clasificarea scrutinelor electorale prin prisma unor delimitări teoretice privind aceste sisteme electorale.

Studiul efectuat a permis să nuanțăm realitatea contemporană, prin care se evidențiază că pe lângă aspectul democratic, instituția alegerilor conține și o puternică nuanță de politizare a autorităților locale care nu duce în toate cazurile la o bună gestiune a treburilor publice de nivel local.

Problema identificată, alături de altele, precum: necesitatea desfășurării alegerilor pe timp de pandemie sau importanța sistemelor electorale, a permis, în definitiv, soluționarea unei sarcini științifice, precum necesitatea respectării drepturilor politice și în condiții obiective neprielnice pentru garantarea acestora din partea autorităților statale și la nivel teoretic a reliefării doctrinare în ceea ce privește conceptualizarea sistemelor electorale existente.

Concluzionăm că în Republica Moldova, ezitarea soluționării unor reforme mai rapide la nivelul autorităților locale din primul deceniu de independență, precum și frecvențele modificări de sistem, de exemplu, cele din anii 1998 și 2001 (trecerea la sistemul de județe și, ulterior, revenirea la raioane), perioadă sovietică îndelungată care a întrerupt experiența firească a alegerilor printr-o votare, descentralizarea nefinalizată, exodul excesiv al populației din localitățile RM, lipsa cadrelor instruite în spiritul autonomiei locale, imposibilitatea finanțării necesităților locale din bugetele proprii etc. duc la politizarea excesivă a alegerilor locale, accederea unor persoane nepregătite pentru gestionarea cu succes a intereselor localităților, dependența financiară de autoritățile centrale.

La fel, lipsa reformei administrației locale în ansamblu poate să se transforme într-o mare problemă pentru Republica Moldova, care poate duce la incapacitate de administrare a treburilor publice.

În capitolul 3, intitulat „Exercitarea democrației reprezentative în cadrul autorităților publice locale din Republica Moldova și încrederea/așteptările alegătorilor”, este expusă cercetarea cu privire la trei factori determinanți în organizarea alegerilor locale: *locul* alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova; *componența* organelor Administrației Publice Locale electivă din Republica Moldova și *atribuțiile* actorilor implicați în desfășurarea alegerilor locale din Republica Moldova. De asemenea, a fost efectuată o analiză juridică a *dificultăților* organizării alegerilor locale, semnalate pe teritoriul Republicii Moldova, respectiv a fost descris procesul de identificare și prioritizare a modalităților și a instrumentelor de depășire a acestor dificultăți, dar și măsurile/recomandările corespunzătoare. Referitor la *dificultățile concrete* în cadrul alegerilor locale, în cuprinsul ultimului subcapitol (3.4) au fost sintetizate situațiile concrete și relevante din perspectiva frecvenței și intensității normelor încălcate. În acest context, au fost cercetate și prioritizate, în cuprinsul subcapitolului 3.4, modalitățile și instrumentele corespunzătoare depășirii respectivelor dificultăți, iar în cadrul fiecăreia dintre aceste categorii au fost stabilite recomandări concrete de depășire a dificultăților din procesul organizării alegerilor locale. În ceea ce privește măsurile propuse, apreciem că ceea ce le validează este însăși faptul că sunt consecința arhitecturii logice a considerentelor doctrinare, jurisprudențiale și legislative ale capitolelor 1 și 2 ale lucrării. În plus, acestea se bucură de *legitimitate*, deoarece se bazează pe valori și principii universale, având un *scop legal și determinat*. Subliniem că toate recomandările propuse de către autor, alături de concluziile generale formulate, reprezintă rezultatul investigației și cercetării propriu-zise privind instituția alegerilor locale.

Locul alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova

Problematica locului pe care îl ocupă alegerile locale în sistemul electoral al Republicii Moldova este una de actualitate, v-am sublinia faptul că, pentru a identifica poziția acestora, vom recurge la analiza doctrinară, dar și a reglementărilor normative în acest sens. Astfel, legea supremă – Constituția Republicii Moldova, stabilește la art. 109 alin. (1) că „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.”²⁶ Astfel, din reglementarea constituțională deducem principiul eligibilității autorităților publice

²⁶ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 1, art. 109 alin. (1).

locale, or acest fapt impune existența alegerilor locale după cum expres se arată în art. 112 din același act normativ.

Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.

Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.²⁷

În ceea ce privește modalitățile de desfășurare a alegerilor acestea, după cum trimit și normele constituționale, sunt reglementate de Codul Electoral. Aici vom aminti că din 2023 este în vigoare o nouă lege electorală, vechiul Cod Electoral adoptat în 1997 fiind depășit de timp. În noile reglementări electorale alegerile locale sunt prezentate sub două tipuri:

- alegeri locale care au loc pe teritoriul Republicii Moldova, în afară de teritoriul aflat în administrația autonomiei Găgăuze;
- alegeri regionale, desfășurate pe teritoriul autonomiei Găgăuze, care presupun inclusiv alegerile organelor de autoadministrare a autonomiei sub egida organelor electorale în frunte cu Consiliul Electoral Central al Găgăuziei.

Vom remarca faptul că alegerile regionale nu erau reglementate în vechea lege electorală, astfel acestea prezintă o noutate de reglementare conceptuală pentru legiuitorul autohton.

Se remarcă o particularitate distinctă de alegerile parlamentare care statuează în mod special alegerea numărului de consilieri în consiliile locale, nefiind o cifră fixă numărul de locuri în consiliile locale este stabilit prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale. Aceasta demonstrează flexibilitatea organelor electorale, dar și anumite fluctuații de populație care pot avea loc și legea electorală trebuie să țină cont de aceste chestiuni în procesul desfășurării scrutinelor.

Totodată, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală distinge două tipuri de autorități reprezentative de nivel local:

1. „*primar* - autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat;
2. *consiliu local* - autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local.”²⁸

Vom sublinia faptul că actul normativ în cauză nu reglementează autoritățile administrative ale autonomiei Găgăuze, acestea fiind atributele unei legi speciale în acest sens, despre care am amintit anterior.

O particularitate a alegerilor locale, dacă este să identificăm locul acestora în sistemul electoral național, o prezintă faptul că acestea au împrumutat o serie de particularități atât din alegerile parlamentare, cât și din cele prezidențiale sau din alegerile organizate pentru organele administrației centrale ale statului. Vom aminti aici că în cazul alegerilor locale suntem în prezența, în mod special, a două tipuri de autorități – primarul și consiliul local.

Primarul, fiind o autoritate unipersonală, este aleasă după regulile reprezentativității, împrumutând particularități ale alegerilor prezidențiale, alegerea primarului, de fapt, reprezintă alegerea liderului local al comunității, aceste scrutine se desfășoară în două tururi în cazul în care din primul tur nu a acumulat niciun candidat majoritatea voturilor acordate de alegătorii care sau prezentat la votare, există un cenz de vârstă și de pregătire/studii și, nu în ultimul rând, prezintă interes politic, fiind liderul comunității, partidele politice la nivel național au un interes politic de a promova și susține candidații la funcția de primar.

Pe de altă parte, alegerea consilierilor în consilii locale se desfășoară în baza unui singur tur, de obicei, în baza listelor de partid, înaintate de organizațiile locale de partid pentru aprobare și verificare la organele electorale constituite pentru aceste scrutine, astfel capătă asemănări cu alegerile parlamentare, care, la fel, se prezintă ca o bătălie a partidelor politice și mai puțin a candidaților independenți.

Cu toate acestea, în literatura de specialitate există părerea că alegerile locale par mai mult a alegeri administrative. În acest context vom aminti opinia profesorului Victor Popa, care afirmă că: „În conținutul raporturilor juridice de drept electoral nu există drepturi și obligații privind procesul de administrare și aceste raporturi, prin urmare, nu pot fi de drept administrativ. Raporturile juridice de drept electoral sunt, prin excelență, raporturi de drept constituțional, iar normele juridice care reglementează relațiile sociale în

²⁷ *Ibidem*, art. 112.

²⁸ Legea privind administrația publică locală: nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35, art. 1.

procesul de constituire a organelor reprezentative locale, prin vot universal sunt și norme de drept electoral”²⁹ Îmbrățișăm această opinie, chiar dacă împărtășim o parte din argumentele în favoarea unor alegeri administrative, având în vedere constituirea autorităților administrative. Totuși, din moment ce alegerile locale reglementează raporturi de drept constituțional, acestea prin excelență sunt raporturi electorale. Totodată sunt și alegeri politice, din moment ce sunt organizate în baza pluralismului politic, unde, în special, partidele politice manifestă tot interesul pentru participarea acestora la înaintarea candidaților și susținerea acestora în campaniile electorale.

Prin urmare, alegerile locale, alături de cele prezidențiale, parlamentare, dar și de referendum, sunt un fundament al democrației și statului de drept, reprezintă forma de manifestare a colectivității locale în raporturile cu autoritatea centrală și reprezintă o formă de participare la administrarea treburilor localității. Normele care instituie alegerile locale sunt prevăzute în legea supremă, în alte acte normative naționale și, de rând cu celelalte alegeri, reprezintă o instituție care ocupă un loc de frunte în ceea ce privește organizarea societății.

Totuși, vom remarca că în anumite situații, cum este și cazul Republicii Moldova, se impun anumite reforme la acest capitol, pentru a îmbunătăți organizarea administrativă a statului și a da posibilitate apariției unui progres la nivel local, prin întărirea capacității de funcționare și administrare a organelor locale.

Actualmente, potrivit construcției administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, *autoritățile administrației publice locale se divizează în două nivele: nivelul I și nivelul II. Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi* sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale. Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea “sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective”.³⁰

Așadar, autoritățile administrației publice locale, prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii), sunt **consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive.**

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleși în condițiile Codului Electoral. Numărul de consilieri se stabilește în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice. Statutul juridic și organizarea activității aleșilor locali din cadrul autorităților publice locale, inclusiv din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, se reglementează prin Legea privind statutul alesului local.

Din reglementările normative, dar și din doctrină putem distinge organele de lucru ale consiliilor locale, care sunt formate după constituirea legală a consiliilor și includ:

- a) **Fracțiunile.**
- b) **Comisiile de specialitate.**
- c) **Președintele ședinței consiliului local.**
- d) **Biroul permanent al consiliului local.**

Aceste organe de lucru ale consiliilor locale sunt formate cu suportul consilierilor și vin să organizeze lucrul acestora în cadrul consiliului local. Consiliul Municipal Chișinău, fiind un organ care administrează o unitate administrativ-teritorială, precum este capitala RM pe lângă organele comune consiliilor locale, a mai instituit și Biroul Permanent pentru a întruni opiniile diverselor fracțiuni în vederea unui randament mai ridicat al activității acestuia. Totuși, remarcăm faptul că factorul politic în aceste organe deliberative are o pondere destul de mare. Totodată, menționăm că în urma alegeri locale generale din 20 octombrie 2019 "au fost aleși în total, conform datelor Comisiei Electorale Centrale, 10 472 de consilieri locali și 1 108 consilieri raionali și municipali".³¹ Aceleși număr de aleși locali a fost păstrat și după alegerile din 5 noiembrie 2023.

La etapa actuală, Legea nr. 436 privind administrația publică locală menționează că primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local. În exercitarea atribuțiilor sale, primarul este asistat de viceprimar. Asupra instituirii funcției de viceprimar decide consiliul local.

²⁹ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 932-933.

³⁰ Guțuleac V., *Drept Administrativ*, Chișinău 2013, Universitatea liberă Internațională Din Moldova, p. 203

³¹ www.cec.md (accesat 11.04.2022)

Prin urmare, se impun și anumite **recomandări** care țin de modificarea legislației în ceea ce privește stabilirea principiului de parteneriat între consiliul local și primar și diminuarea concurenței dintre cele două autorități, stabilirea unor atribuții clar diferențiate dintre acestea pentru a evita eschivarea de la îndeplinirea acestora prin pasarea lor de la o autoritate la alta, precum și stabilirea unei reguli uniforme privind cuantumul retribuției consilierilor.

Atribuțiile actorilor implicați în desfășurarea alegerilor locale din Republica Moldova.

Alegerile în sine reprezintă un proces complicat prin care se edifică democrația statelor contemporane. Alegerile ca instituție a democrației au cunoscut, la rândul lor, o evoluție firească de la votul censitar până la îmbrățișarea în totalitate a principiului suveranității poporului.

Organele electorale

Din această categorie fac parte: Comisia Electorală Centrală, consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare, iar din 2023 și Consiliul Electoral Central al Găgăuziei.

Actualmente, conform noilor reglementări, organul electoral central va fi compus din 7 membri cu un mandat de 6 ani. Modalitatea de numire după intrarea în vigoare a noului Cod electoral este:

- „un membru este numit de către Președintele Republicii Moldova;
- un membru este numit de către Consiliul Superior al Magistraturii;
- un membru este numit de către Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne;
- patru membri sunt numiți de către Parlament, după cum urmează:
- doi membri propuși de majoritatea parlamentară;
- un membru propus de opoziția parlamentară (dacă nu există o nominalizare comună din partea opoziției, fracțiunea de opoziție cu cei mai mulți deputați la data constituirii Parlamentului va desemna membrul comisiei);
- un membru propus de societatea civilă, reprezentative pentru domeniul electoral.”³²

În ceea ce privește statutul membrului Comisiei Electorale Centrale atrage atenția condiția care statuează printre alte condiții că poate fi membru doar persoana care: „în ultimii 5 ani nu are în cazierul privind integritatea profesională înscrisuri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.”³³

Din studiul legislației precedente și actuale putem împărți atribuțiile de bază ale acestui organ în **trei categorii**, și anume:

1. Atribuții generale;
2. Atribuții de control financiar a partidelor politice și candidaților independenți;
3. Atribuții destinate procesului electoral.

Totodată, **Comisia Electorală Centrală** a fondat Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral pe lângă Comisia Electorală Centrală (CIDE) care este persoană juridică, dispune de autonomie administrativă și financiară și activează în baza propriului regulament. Scopul constituirii acestuia este instruirea și calificarea funcționarilor electorali, inclusiv a persoanelor din Registrul funcționarilor electorali, perfecționarea profesională continuă a acestora, a subiecților implicați în procesul electoral din Republica Moldova, precum și a altor persoane interesate.³⁴ CIDE îndeplinește următoarele **funcții**:

- a. elaborează programe de dezvoltare profesională a membrilor, inclusiv a potențialilor membri ai organelor electorale și ai funcționarilor angajați în aparatul acestora, inclusiv reieșind din informația deținută în Registrul funcționarilor electorali;
- b. elaborează programe de instruire pentru reprezentanții partidelor politice, a instituțiilor mass-media, ONG-urilor (inclusiv a organizațiilor de observatori), observatorilor și alegătorilor etc.³⁵

Consiliile Electorale de Circumscripție de nivelul I și II. În acest sens menționăm că: „pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor, fiecare raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special, oraș (municipiu), sat (comună) constituie o singură circumscripție electorală. Circumscripțiile electorale de nivelul întâi, care corespund, de regulă, hotarelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi ale Republicii Moldova, sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea cu cel puțin 45 de zile înainte de ziua alegerilor. Consiliile electorale de circumscripție orășenești (municipale),

³² Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 20.

³³ *Ibidem*, art. 22 alin. (1) lit. e).

³⁴ Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1030 din 09.12.2011, pct. 9

³⁵ *Ibidem*, pct. 12

sătești (comunale), denumite consilii electorale de circumscripție de nivelul întâi, sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea cu cel puțin 40 de zile înainte de ziua alegerilor. În cazul desfășurării alegerilor noi sau parțiale, precum și în cazul în care nu se formează consiliile electorale de nivelul al doilea, circumscripțiile electorale și consiliile electorale de circumscripție de nivelul întâi se constituie de către Comisia Electorală Centrală.”³⁶

Consiliile electorale de circumscripție sunt înzestrate de legiuitor cu mai multe **atribuții**, precum:

a) exercită control asupra executării prevederilor legislației electorale și a altor legi care conțin prevederi referitoare la desfășurarea alegerilor;

b) constituie birourile electorale ale secțiilor de votare și supraveghează activitatea lor, organizează instructaje pentru membrii acestora;

c) distribuie birourilor electorale ale secțiilor de votare mijloace financiare etc. Pe lângă acestea, noua versiune a Codului electoral mai introduce următoarele:

– „aprobă, prin hotărâre, procesul-verbal privind rezultatele alegerilor locale din circumscripția electorală respectivă, confirmă sau infirmă legalitatea acestora;

– declară candidații aleși, atribuie și validează, odată cu confirmarea legalității alegerilor locale, mandatele primarilor aleși și ale consilierilor locali, confirmă lista candidaților supleanți, cu adoptarea hotărârilor în acest sens;

– asistă organele electorale ierarhic superioare în procesul de realizare a atribuțiilor de supraveghere și control în domeniul finanțării campaniilor electorale și partidelor politice.”³⁷

Birourile electorale ale secțiilor de votare, cel mai des, în procesul alegerilor, cetățeanul cu drept de vot intră în legătură directă anume cu funcționarii din aceste organe, deoarece exercitarea nemijlocită a votului are loc anume în secțiile de votare, constituite în baza hotărârilor consiliilor electorale. Astfel, pentru a efectua votarea și numărarea voturilor, circumscripțiile electorale se divizează în secții de votare pentru care se constituie birouri ale secțiilor de votare cu atribuții care practic au rămas neschimbate din vechea legislație electorală, precum: a) păstrează listele electorale, asigură integritatea acestora și a buletinelor de vot; b) examinează cererile în legătură cu incorectitudinile din listele electorale, efectuează modificările necesare în acestea și eliberează certificate pentru drept de vot alegătorilor care nu se vor afla la domiciliu în ziua alegerilor; c) întocmește liste electorale suplimentare, înscriind în ele persoanele care votează în baza certificatelor pentru drept de vot, precum și persoanele care, din anumite cauze, nu au fost înscrise în listele electorale de bază etc.”³⁸

Organele autorităților administrației centrale și locale

Categoria acestor subiecți cu atribuții nemijlocite în desfășurarea alegerilor este diversă și depinde de organul respectiv, nemijlocit de atribuțiile administrative care îi revin și de împuternicirile constituționale. Astfel, acestea, după nivelul de administrare, pot fi clasificate în:

- Organe ale administrației publice centrale cu atribuții în desfășurarea alegerilor (Parlamentul RM, ministere, agenții etc.).
- Organe ale administrației publice locale cu atribuții în desfășurarea alegerilor (primării, consilii locale).

Organele de ocrotire a normelor de drept

După scopul atribuțiilor pe care le posedă actorii acestei categorii, relatăm că au o implicare indirectă, soluționând anumite litigii cu caracter electoral (contestații electorale), precum și tragerea la răspundere pentru încălcările admise de unii participanți. În special din rândul organelor de ocrotire a normelor de drept, care au atribuții indirecte în procesul de alegere, pot fi menționate instanțele de judecată, organele poliției și procuraturii.

Instanțele de judecată, pe de o parte, soluționează contestațiile electorale, cererile organelor electorale privind excluderea unor concurenți electorali din cursa electorală, dar și confirmarea alegerilor și validarea mandatelor. Astfel, consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă procesele-verbale cu privire la rezultatele alegerilor în judecătoriile de sector sau municipale respective, iar cele de nivelul doi – în judecătoriile unde sunt situate consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi.

Codul Penal al RM stabilește o serie de infracțiuni la art. 181-182, cum ar fi: împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale; coruperea alegătorilor; finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale

³⁶ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 175 alin. (1) și (2).

³⁷ Ibidem, art. 37 alin. (1) lit. n), o) și p).

³⁸ Codul Electoral al RM nr.1381 din 21.11.1997, publicat M.O. nr 451-463 din 20.12.2017, art. 33

partidelor politice sau ale fondurilor electorale și falsificarea rezultatelor votării.³⁹ Aceste infracțiuni sunt sancționate cu scopul de a proteja procesul alegerilor, care nu poate fi viciat de anumite daune, astfel, în acest sens, atribuțiile nemijlocite în cazul apariției unor asemenea fapte țin de domeniul de activitate al organelor procuraturii și poliției.

Totuși, considerăm că aceste organe au atribuții indirecte în procesul electoral, care nu trebuie confundate cu însăși procesul de alegeri, organele de drept sunt actorii care intervin în acest scop prin atribuțiile care le posedă doar pentru a conferi legalitate procesului, pentru a pedepsi și descuraja producerea daunei, pentru menținerea ordinii de drept și pentru protecția drepturilor și libertăților cetățenești, orice exagerare a activității acestor organe este nepermisă într-o societate democratică și poate duce la lipsirea de legitimitate a alegerilor. Activitatea acestor organe trebuie privită ca una de protecție a democrației cu anumite îngrădiri specifice și nicidecum ca o activitate nemijlocită de implicare în procesul tuturor tipurilor de alegeri.

Concurenții electorali

Din această categorie a actorilor cu atribuții directe în procesul de alegeri putem distinge *două tipuri de subiecți*:

1. Partidele politice, blocuri electorale și candidații independenți care participă la alegeri.
2. Persoanele care reprezintă interesele primei categorii (reprezentanții în organele electorale, persoanele de încredere și mandatarii financiari).

Dreptul de a desemna candidați pentru alegerile locale, conform legii electorale, îl posedă partidele și alte organizații social-politice, înregistrate în modul stabilit, până la stabilirea datei alegerilor, în conformitate cu statutele (regulamentele) lor și cu legislația în vigoare; blocurile electorale, formate pe baza deciziilor adoptate conform statutelor (regulamentelor) partidelor și altor organizații social-politice ce le-au constituit, care sunt înregistrate de Comisia Electorală Centrală, în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale și alegerilor locale generale, sau de consiliile electorale de circumscripție, în cazul alegerilor noi. Candidații vor fi desemnați în decursul a 15 zile de la data constituirii blocurilor electorale, iar în cazul în care acestea s-au constituit până la începerea perioadei electorale – în decursul a 15 zile de la începerea acestei perioade, cetățenii Republicii Moldova care își înaintează propria candidatură (candidații independenți).

Cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot

Conform Constituției RM, au dreptul de vot cetățenii RM de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv.⁴⁰ Nu au dreptul de vot persoanele lipsite prin hotărârea definitivă a instanței de judecată. Atribuțiile cetățenilor sunt fundamentale și edificatoare din punct de vedere al formării administrației locale, și fiind purtători ai suveranității decid asupra participării sau boicotării alegerilor, la fel decid prin exercitarea votului asupra componenței viitoarelor consilii locale, dar și asupra validării viitorilor primari. Pe lângă dreptul de vot, aceștia mai au posibilitatea să conteste hotărârile organelor electorale, să verifice listele electorale, precum și să conteste acțiunile concurenților electorali.

O particularitate o reprezintă faptul că cetățenii care au viză de domiciliu într-o localitate are drept de vot doar pentru a alege reprezentanții administrației locale doar din acea localitate și nu de unde ar dori persoana. Prin urmare, votul este restricționat de viza de domiciliu, iar cetățenii care în ziua alegerilor se află în afara razei vizei de domiciliu, practic, sunt lipsiți de dreptul de alegere. Neexistând posibilitatea votului prin corespondență sau a votului electronic, practic, cetățenii cu drept de vot din afara RM sunt excluși în alegerile locale din procesul constituțional de formare a organelor administrației locale. Considerăm aceasta o carență majoră pentru edificarea democrației în Republica Moldova.

Observatorii, societatea civilă, presa, comunitatea internațională

Observatorii pot fi reprezentanți ai asociațiilor obștești calificate din Republica Moldova sau reprezentanți ai concurenților electorali, acreditați de organele electorale în condițiile Codului Electoral. Aceștia pot fi atât naționali, cât și internaționali, având următoarele **atribuții**: să asiste, fără a se implica în proces, la toate ședințele organelor electorale, la controlul, sigilarea și deschiderea urnelor de vot, la numărarea și totalizarea voturilor, la operațiile legate de listele electorale, buletinele de vot, certificatele pentru drept de vot, la întocmirea proceselor verbale de totalizare a rezultatelor alegerilor; să informeze președintele organului electoral despre neregulile observate în procesul alegerilor etc.⁴¹

Societatea civilă fiind privită ca totalitatea organizațiilor și instituțiilor non-guvernamentale care

³⁹ Codul Penal al RM nr.985 din 18.04.2002, publicat în M.O. nr. 72-74 din 14.04.2009, art 181-182

⁴⁰ Constituția RM din 29.07.1994, republicată în M.O. nr. 78/140 din 29.03.2016, art. 38

⁴¹ Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr 332 din 24.10.2006 cu privire la aprobarea Regulamentului privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora, pct. 18

exprimă interesele și voința cetățenilor, are atributul de participant la viața publică, inclusiv procesul de alegeri prin mecanisme bazate pe voluntariat și drepturi garantate, cum ar fi: accesul la informații, transparența sau dreptul la petiționar. În acest context, activitățile acestea se pot materializa pe parcursul alegerilor prin acțiuni de cercetare a programelor electorale ale concurenților electorali, efectuarea sondajelor de opinie, participări la dezbateri electorale în calitate de experți etc. Rolul societății civile pentru alegeri este important din punctul de vedere al garantării libertății acestora..

Cât privește **presa**, rolul acesteia este de a reflecta campania electorală într-o manieră echidistantă pentru ca alegătorul să-și poată forma o opinie cu privire la alegeri și la concurenții electorali. Rolul presei s-a intensificat în alegerile de orice tip după războiul al doilea mondial, când dezvoltarea tehnologică a permis ca instituțiile de media, ca: radioul, televiziunea, ziarele, presa de pe internet sau prin alte mijloace tehnice să fie accesibilă unui public larg. Pentru monitorizarea activității presei, Consiliul Audiovizualului are un rol fundamental, spre exemplu, pentru alegerile locale noi din 29 mai 2022 Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 405 din 04.04.2022 a stabilit că pe durata campaniei electorale, administrațiile furnizorilor de servicii media supraveghează respectarea prevederilor legislației electorale și legislației privind serviciile media audiovizuale, țin evidența timpilor de antenă acordați concurenților electorali și prezintă săptămânal (în ziua de luni) la Consiliul Audiovizualului raportul, conform modelului aprobat de Consiliul Audiovizualului, despre volumul de emisie electorală (spoturi, dezbateri și materiale electorale difuzate în cadrul rubricilor special create pentru reflectarea campaniei electorale, emisiuni informative).⁴²

În ceea ce privește **comunitatea internațională**, aceasta are rolul de monitorizare a alegerilor prin observatorii internaționali sau prin misiunile diplomatice acreditate în Republica Moldova. Când spunem comunitatea internațională avem în vedere subiecții dreptului internațional cu care interacționează Republica Moldova, acceptând globalizarea ca un fenomen al lumii democratice, fiecare dintre subiecții dreptului public internațional este interesat în promovarea unor alegeri libere care să promoveze legitimitatea și stabilitatea comunității internaționale. Așadar, a ține cont de rezultatele misiunilor de observatori din partea unor state sau organizații guvernamentale internaționale se referă nu la obligația statului, dar la reputația lui la nivel internațional.

I. Dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire

În Republica Moldova, după cum am arătat anterior, atât membrii consiliilor locale, cât și primarii sunt aleși prin vot de cetățeni. Reglementările procedurilor de organizare a alegerilor sunt prevăzute, în special, în principala lege electorală care este Codul Electoral, dar și într-o serie de regulamente și instrucțiuni ale Comisiei Electorale Centrale. În cele trei decenii de independență, Republica Moldova a trecut prin mai multe transformări normative, căutând să reglementeze alegerile locale prin prisma noilor împrejurări politice, dar și din perspectiva interesului de moment al forțelor care se aflau la conducerea centrală a statului, un ultim exemplu este implementarea sistemului electoral mixt.

Toate acestea demonstrează că alegerile, inclusiv cele locale, în Republica Moldova sunt un proces complicat, care respectă în linii mari principiile democrației, dar au o serie de curențe specifice societăților ieșite din regimuri totalitare. Pe lângă problemele de ordin social, economic sau politic, alegerile locale mai comportă o serie de dificultăți ce țin de organizarea acestora, ce vizează nemijlocit de procedurile juridice, dotarea tehnică, reglementarea normativă, cultura electorală, migrare etc

Astfel, problematica alegerilor locale poate fi, în opinia noastră, divizată în mai multe categorii, printre care:

II. Problematica ce ține de aspectul tehnico-organizatoric al alegerilor locale

În această categorie includem dotarea secțiilor de votare, acestea reprezentând locul unde cetățenii cu drept de vot se prezintă în ziua votării pentru a-și exprima opțiunea votului, care ar trebui să corespundă cerințelor și intereselor tuturor alegătorilor, inclusiv și ale celor cu anumite deficiențe locomotorii (fiind dotate cu rampe de acces), de vedere, auz, dar în realitate aceste dotări specifice lipsesc la unele secții de votare. Astfel, această categorie de persoane, practic, este lipsită de posibilitatea să-și exercite drepturile constituționale. Vom aminti, de asemenea, că RM a ratificat convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.⁴³

Așadar, Republica Moldova și-a asumat obligația să asigure ca drepturile persoanelor cu dizabilități să

⁴² Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 405 din 04.04.2022 cu privire la aprobarea Regulamentului privind reflectarea campaniei electorale la alegerile locale noi din 29 mai 2022 în mijloacele de informare în masă, pct. 8

⁴³ Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a ONU la 13 decembrie 2006, a fost semnată de RM la 30 martie 2007 și ratificată ulterior prin Legea nr. 166 din 09.07.2010, publicată în M. O. nr 126-128/428 din 23.07.2010.

fie respectate, promovate și protejate în mod egal cu drepturile celorlalți. Vom mai aminti că tipurile de dizabilități care pot influența posibilitatea persoanei de a-și exercita dreptul de vot sunt: deficiențe de vedere, deficiențe de auz, deficiențe fizice (locomotorii). În Republica Moldova, persoane cu dizabilități sunt câteva zeci de mii, mulți dintre ei nu activează în câmpul muncii, trăiesc sub minimumul de existență și se confruntă cu stigmatizarea și discriminarea în majoritatea aspectelor vieții.⁴⁴ Înțelegând că acest spectru de probleme ține și de posibilitatea dotării financiare a alegerilor, recomandăm următoarele instrumente ca forme de depășire:

1. Educarea civică, accesibilă tuturor, cu implicarea în acest proces a persoanelor cu anumite dizabilități.
2. Selectarea unor încăperi pentru birourile secțiilor de votare care ar fi dotate cu cele necesare în acest sens.
3. Elaborarea unor instrumente de votare la distanță prin mijloace electronice etc.

Un alt tip de probleme din această categorie ar fi cel legat de listele electorale, menționate anterior, care rezidă în faptul că există o necorespondență între datele Biroului Național de Statistică și Registrul Electoral ținut de Comisia Electorală Centrală, ceea ce duce la neclaritatea numărului exact de alegători, ce poate influența rezultatul votului. Prin urmare, la acest capitol se impune:

- a. Clarificarea necorespunderii registrului alegătorilor cu datele statistice printr-o colaborare mai strânsă între două instituții ale statului: CEC și BNS.
- b. Efectuarea la necesitate a unui referendum pentru clarificarea situației date.

Alt spectru de probleme vizează păstrarea documentelor cu caracter electoral și, în special, a buletinelor de vot după totalizarea alegerilor.

O altă problemă ce poate pune în impas însăși demararea procesului de alegeri ține de alocarea financiară care se face prin parlament și guvern. Or, în acest sens, trebuie clarificate aspectele privind perioada pe care o au cele două autorități centrale pentru a transfera mijloacele necesare către Comisia Electorală Centrală pentru ca aceasta să-și poată îndeplini atribuțiile specifice desfășurării în termen a alegerilor.

III. Dificultăți privind instruirea funcționarilor electorali

Specificul alegerilor locale rezidă în faptul că acestea implică un număr mare de funcționari electorali la nivel local și care trebuie să decidă asupra desfășurării alegerilor. Persoanele respective nu în toate cazurile au o instruire juridică sau experiență în organizarea alegerilor. Aici amintim de rolul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral și de faptul că pentru buna desfășurare a alegerilor sunt implicați în jur de 20000 de funcționari electorali, procesul acesta trebuie să capete un caracter continuu, chiar și în afara perioadei electorale, având în vedere că numărul funcționarilor care activează în centru respectiv este de doar 7.⁴⁵ Prin urmare, Comisia Electorală Centrală în colaborare cu autoritățile locale ar trebui:

- a. Să pregătească programe de instruire în afara perioadelor electorale care ar implica funcționari electorali, funcționari ai autorităților locale și judecători.
- b. Periodic, să înnoiască registrul funcționarilor electorali.
- c. Să răspândească exemple de bune practici în rândul funcționarilor electorali.
- d. Să întărească capacitățile Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral.

IV. Dificultăți privind finanțarea campaniilor electorale

Deși legislația electorală, după cum am arătat mai sus, a suferit anumite modificări și a pus accentele pe modul de verificare financiară a concurenților electorali, din reglementările legislative atestăm mai multe neclarități, printre care modalitatea de cheltuire a mijloacelor financiare care poate avea loc doar după transferul acestora pe contul special, însă practica operațiunilor economice arată că de cele mai multe ori concurenții electorali vor semna acorduri economice pentru necesitățile campaniei electorale fără să aibă sumele necesare virate pe cont sau utilizarea acestor mijloace doar după declararea lor la organul electoral îngreunează și mai mult procesul tranzacțiilor cu caracter electoral, care au specificul lor, sunt limitate în timp, de cele mai multe ori fiind acorduri de adeziune, ele, practic, nu pot fi negociate de concurenții electorali. Pe lângă toate acestea, creditarea oferită de stat pentru potențialii concurenți electorali nu conține anumite garanții care ar atrage concurenții cu situații financiare precare pentru a beneficia de creditele respective. Prin urmare, **recomandăm** ca organul electoral central să creeze un mecanism clar de contrapunere a sumelor cheltuite și declarate cu cheltuielile din teren, această procedură

⁴⁴ Rolul statului în asigurarea drepturilor electorale ale persoanelor cu dizabilități, Filial Din Chișinău A Institutului Internațional De Monitorizare A Dezvoltării Democrației, Parlamentarismului, Și Respectării Drepturilor Electorale Ale Cetățenilor Statelor Membre Ale AIP CSI, Chișinău, Princeps, 2017, p.9

⁴⁵ Iuras Natalia, Studiu de caz, Instruirea și educația electorală: Cazul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral din Moldova, 27.05.2021, op. Cit.

ar elimina anumite suspiciuni legate de cheltuielile efectuate în campania electorală.

V. Dificultăți de ordin legislativ

Această categorie de probleme ține de modul de interpretare a legislației electorale și de comportamentul în special al funcționarilor electorali. Așadar, primele aspecte normative care ar putea fi revăzute vizează numirea membrilor în consiliile electorale și birourile secțiilor de votare, dar și de modul de formare a componenței organului electoral central. Credem că dreptul partidelor parlamentare la formarea competenței acestora ar trebui înlocuit cu acordarea acestei prerogative Consiliului Superior al Magistraturii, autorităților locale sau altor factori care nu au un interes direct în procesul electoral, pentru a oferi un grad sporit de independență funcționării sistemului organelor electorale.

Un alt aspect al problematicii respective ține de procesul de votare. La moment, unica procedură de vot recunoscută de legislația electorală națională este votul direct în secția de vot și, în anumite cazuri, prin intermediul urnei mobile. La acest capitol se impune cercetarea cu scop de implementare a unor alternative, cum ar fi, votul electronic sau prin corespondență. Având în vedere gradul sporit de migrațiune al cetățenilor, în special din mediul rural, dar și lipsa diminuată de încredere a cetățenilor în partidele politice care, în cele din urmă, poate duce la un nivel scăzut de prezență la vot și punerea la îndoială a gradului de reprezentativitate, se impune necesitatea încurajării cetățenilor în implicarea lor pentru formarea autorităților administrative, iar aceste modalități alternative de vot pot fi un mod de exemplu pentru implicare chiar și de la distanță, doar dacă nu va fi viciat de anumite lacune de ordin tehnic sau normativ.

Așadar, studiul efectuat în prezentul capitol a evidențiat gradul de democrație în cadrul autorităților locale, inclusiv din perspectiva așteptărilor alegătorilor. Prin urmare, credem că este necesară o revizuire de ansamblu a legislației ce vizează consilierii și primarii pentru a consolida aceste instituții ale administrației locale, care ar trebui să îmbine în activitatea lor parteneriatul cu concurența politică, precum și interesul comunității, care trebuie să domine activitatea administrativă a acestora pe tot parcursul mandatului.

Spectrul problematicii evidențiate cuprinde: stabilirea locului instituției alegerilor locale, dificultățile de organizare, dar și împărțirea atribuțiilor în ceea ce privește desfășurarea alegerilor între diferiți actori implicați.

Acest fapt a permis să aducem contribuția noastră la soluționarea unor probleme, cum ar fi: clarificarea necesității pentru societate și, în special, pentru colectivitățile locale în ceea ce privește organizarea alegerilor pentru primari și consilii locale, scopul acestora, dar și o clarificare de ansamblu asupra reformării administrației publice locale.

În definitiv, menționăm că, indiferent de spectrul problemelor care le implică procesul electoral, alegerile la nivel local reprezintă baza construirii democrației într-un stat trecut prin regimuri politice diferite. Așadar, alegerile sunt o instituție a democrației, necesare societății în ansamblu, cât și colectivităților locale ca modalitate de influență din partea cetățenilor asupra puterii publice.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Democrațiile contemporane își edifică stabilitatea progresului social-economic prin alegeri. Scrutinele electorale în sine reprezintă procese complexe în care sunt antrenați factori decizionali, importanți pentru viața social-politică a statului. Necesitatea alegerilor pentru democrații rezidă în obiectivul de legitimizare a puterii în societate și este mecanismul de interacțiune directă dintre cetățeni și puterea publică.

În prezenta lucrare am aprofundat cercetarea asigurării drepturilor electorale în ceea ce privește organizarea și desfășurarea scrutinelor electorale locale și gradul de asigurare a administrării eficiente în urma organizării acestor procese electorale.

Din aceste considerente, formulăm ca **obiective** ale cercetării **Alegerile locale – mecanism democratic de participare a poporului la procesul de guvernare: expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței care prezintă relevanță în raport cu tema cercetată; evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor electorale; identificarea dificultăților organizării alegerilor locale; propunerea instrumentelor și modalităților de depășire.**

Toate obiectivele înaintate pentru acest studiu științific au fost realizate și redată în concluziile incluse la compartimentele 1, 2 și 3 ale tezei și recomandările formulate, prezentate în continuare:

I. În ceea ce privește concluziile edificatoare primului obiectiv – *Expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței* – care prezintă relevanță în raport cu tema cercetată, acestea sunt prezentate în:

- compartimentele I, în rezultatul cercetării am consolidat conținutul concepțiilor doctrinare privind fenomenul alegerilor locale ca unul complex, care însumează, pe lângă anumite drepturi, și respectarea anumitor

proceduri, toate conturând, în cazul alegerilor locale, caracterul de administrare democratică a unităților teritorial-administrative, bucurându-se de o atenție sporită din partea autorităților centrale și societate în ansamblu, în special din perspectiva mijloacelor și garanțiilor necesare asigurării transpunerii legitimizării puterii locale în practică;

- compartimentele II, care antrenează sondarea complexității laturii evolutive a scrutinelor locale (2.1) din perspectiva instituționalizării democrației în societatea contemporană, abordează sistemele electorale din perspectiva viziunilor doctrinare diferite (2.2);

- compartimentele III, secțiunea privind locul alegerilor locale în sistemul electoral al RM (3.1) concretizează concepțiile care vizează stabilirea doctrinară a poziției scrutinelor electorale în sistemul electoral național.

Referitor la concluziile aferente celui de-al doilea obiectiv – *Evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor electorale* – acestea vin în sprijinul obiectivului menționat anterior prin argumentele expuse în:

- compartimentele I, care fixează cadrul doctrinar, legislativ și jurisprudențial al scrutinelor electorale;
- compartimentele II, prin abordarea clasificărilor nemijlocit care țin de scrutinele electorale (2.3) și evoluția în cele trei decenii de independență a Republicii Moldova a instituției alegerilor prin identificarea unor etape în această evoluție (2.1);

- capitolul III, privind *componența organelor administrației publice locale electiv* (3.2), tratează rezultatul celor trei decenii de independență și modificări electorale la nivelul administrației publice locale, prin urmare observăm finalitatea prezentă a unor schimbări produse în sistemul electoral și, totodată, care sunt autoritățile locale care dețin caracterul electiv.

Cu privire la concluziile menite să susțină cel de-al treilea obiectiv – *Dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire* – acestea sunt expuse în mod sintetic în:

- Capitolul 1, în cuprinsul căruia sunt abordate: caracterul politic și administrativ deținut de alegerile locale, diferențele de opinii doctrinare în acest sens, precum și necesitatea clarificării din perspectiva repertoriului legislativ a garantării unor scrutine libere la nivel local.

- Capitolul 2, unde factorul evolutiv al alegerilor, dar și identificarea practicilor internaționale de organizare a alegerilor pe timp de pandemie de Covid – 19 (2.4) a evidențiat posibilitatea desfășurării scrutinelor electorale chiar și în condiții care atentează la libertatea individuală – factor important în desfășurarea unor alegeri libere și corecte. Au fost reliefate mecanisme de depășire a unor situații de abuz prin păstrarea instituției alegerilor și în asemenea condiții nefavorabile, printr-un efort dublat din partea instituțiilor statului.

- Capitolul 3, conținut ce vizează dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire (3.4), *sistematizează repertoriul problematicei în ceea ce privește organizarea alegerilor locale, dar în același timp demonstrează un spectru larg de probleme nesoluționate, deși legislația electorală națională a cunoscut o evoluție substanțială de la independența Republicii Moldova până în prezent.*

În continuare, prezentăm **recomandările** care facilitează realizarea fiecărui obiectiv în parte.

Recomandările aferente primului obiectiv – *Expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței* – reprezintă un set de măsuri care, pe de o parte, vin să clarifice anumite dimensiuni doctrinare specifice sistemului electoral al Republicii Moldova și, pe de altă parte, identifică anumite probleme care țin de practica procedurii de desfășurare a alegerilor, respectiv în acest sens propunem:

- *minimalizarea, pe cât este posibil, a factorului politic din sistemul electoral prin depolitizarea organelor electorale în care membrii Comisiei Electorale Centrale și a organelor electorale ierarhic inferioare să nu mai fie numiți de partidele parlamentare, dar de Consiliul Superior al Magistraturii, pentru a consolida caracterul neutru și echidistant în activitatea organelor electorale;*

- *introducerea unor studii de educație juridică elementară centrată pe noțiuni de maximă importanță, precum democrația și libertate cu scopul de a educa spiritul civic în societate;*

În ceea ce privește recomandările ce vizează cel de-al doilea obiectiv al tezei – *Evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor electorale* – avem în vedere următoarele:

- *consolidarea rolului Consiliului Coordonator al Audiovizualului în ceea ce privește reflectarea campaniilor electorale;*

- *efectuarea unui recensământ al populației pentru a clarifica diferența de cifre care o deține Biroul Național de Statistică (BNS) și Comisia Electorală Centrală. Aici vom aminti că unicul referendum de acest fel a fost în anul 2004, iar cel din anul 2014 conține critici ce țin de veridicitatea lui, prin urmare nefiind în posesia unor date statistice la zi și veridice, este problematic a asigura legalitatea, dar și reprezentativitatea alegerilor în condițiile când migrația populației, în special, din zonele rurale este în creștere;*

- *obligativitatea autorităților/instituțiilor publice de a informa și de a antrena societatea civilă în vederea participării la procesele decizionale administrative, inclusiv de natură normativă;*

- impunerea unor clarificări normative alegătorilor care în ziua votului se află în afara localității sau a statului, din care cauză, fiind lipsiți de dreptul de vot, acest fapt este cu atât mai pronunțat cu cât migrația populației RM crește permanent.

Remarcăm faptul că scopul tuturor recomandărilor expuse rezidă în eficientizarea și reasezarea relațiilor dintre individ și stat/autorități pe criteriile încrederii, performanței, transparenței, reprezentativității și legitimității, fără de care alegerile ar reprezenta o procedură sterilă.

Totodată, este firească această situație, deoarece pe parcursul evoluției scrutinelor electorale au fost vulnerabilizate de o multitudine de rupturi ale raporturilor juridice, unele extrem de ostentative, în special pe fondul nerespectării de către state a drepturilor fundamentale. Din acest motiv, democrația participativă – care se înfățișează ca cea mai promițătoare formulă – trebuie încurajată atât în direcția transparenței activității administrației publice, cât și în sensul responsabilizării omului de rând prin implicarea sa activă în viața publică, inclusiv în procesul de elaborare a deciziilor și a actelor normative.

Deci, este logică o asemenea problemă a apropiării omului simplu de polii puterii publice, în special de administrația locală, ceea ce contribuie la coeziune socială și la înlăturarea suspiciunilor, acționând ca un veritabil remediu al conștiinței umane și al consolidării încrederii din partea cetățenilor în instituțiile publice.

Recomandările care susțin și edifică cel de-al treilea obiectiv al tezei – *Dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire* – sunt într-un set de măsuri referitoare la reformarea alegerilor locale din Republica Moldova. Așadar, acestea se referă atât la componenta materială în sine, cât și la echitatea și eficiența revendicate de procesul de alegeri într-o democrație contemporană.

Pornind de la aceste aspecte de principiu, menționăm că, în urma cercetării realizate, au avut loc modificări în viziunea noastră cu privire la organizarea administrativ-teritorială a statului, astfel pornind de la realitatea în care activează societatea contemporană autohtonă și cercetând o serie de practici internaționale în acest sens, am constatat colapsul în care se află autoritățile administrației publice și necesitatea de reformare a lor pentru a le oferi un grad de autonomie reală și capacitate instituțională de autoadministrare.

Astfel, propunem pentru Republica Moldova două tipuri de administrare teritorială:

1. **Administrarea teritorială sub formă de municipalități** – pe modelul municipiilor Chișinău și Bălți pot fi organizate și alte localități reședință de raion (în prezent), acest factor ar permite o dezvoltare durabilă a localităților sub formă de orașe, ar întări capacitatea instituțională și ar apropia administrația locală de cetățean. Menționăm că în municipalități este oportun de păstrat procedura de alegere directă de către cetățeni atât a primarului, cât și a consiliului municipal.
2. **Administrarea teritorială sub formă de comune** – această formă de organizare va cuprinde, în opinia noastră, un număr de 300-400 de comune pe întreg teritoriul statului (astfel se propune reducerea primăriilor din mediul rural), care vor avea mai multe localități și unde consiliul local va fi ales direct de cetățeni, iar primarul – de către consiliul local dintr-un registru special format, unde vor fi incluși candidații care au urmat pregătire în domeniul administrației publice, care au o anumită practică de administrare sau care au o experiență de minim 3 ani în funcție de funcționar public cu rang de conducere sau de demnitate publică.

Prin urmare, propunem transformarea funcției de primar după model american într-un *city manager* cu rol de administrare, iar unicul organ reprezentativ rămâne a fi *consiliul comunei* după modelul francez. Considerăm că aceste transformări vor debloca situația la nivelul administrațiilor sătești, va întări capacitatea instituțională și va da posibilitate unei autonomii financiare mai sporite prin majorarea bugetelor comunelor în rezultatul lichidării consiliilor raionale.

Menționăm că aceste reforme nu au scopul de a atinge autonomiile existente, ci trebuie realizate în vederea eficientizării administrative locale. Alegerile primarilor de comune vor fi trecute de la cetățeni la consiliile comunale pentru a crea un mecanism durabil și eficient de accesare în funcții de primar a demnitarilor instruiți, cu experiență și capacitate de conducere. În acest context, amintim de caracterul dublu al alegerilor locale care este atât unul politic, cât și administrativ, începând de la nevoia de administrare la nivel local a treburilor publice.

În opinia noastră, pornind de la acest caracter de administrare care trebuie să definească alegerile locale, menționăm că scrutinelor electorale diferă prin scopul lor, cel care, pe lângă reprezentativitate, trebuie să confere și eficiență administrativă. Dacă eficiența administrativă este imposibil de asigurat prin asemenea procese de scrutin electoral, considerăm că este cazul să renunțăm parțial la aceasta în ideea de a nu periclita interesul cetățenilor pentru democrație în ansamblu.

Din cele relatate mai sus se impun câteva **recomandări**, printre care:

- modificarea articolelor 110 și 112 și anularea articolului 113 din Constituția Republicii Moldova;
- modificarea într-o altă redacție a Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind Administrația publică locală;

- renunțarea, prin lichidare, la organizarea administrativ-teritorială a raioanelor;

Cu referire la dificultățile de organizare a procesul de desfășurare a alegerilor locale, am mai identificat și o serie de **soluții complementare** la cele arătate mai sus, printre care:

- conlucrarea organului electoral central cu partidele politice până la începerea perioadei electorale cu scop de instruire și consultare;
- clarificarea statutului candidatului la funcția de primar propus de partidele politice;
- elaborarea unor modalități alternative de vot (introducerea votului electronic sau prin corespondență);
- dotarea secțiilor de votare cu utilaj și logistică necesară pentru anumite situații, cum ar fi: garantarea posibilității de a vota persoanelor cu anumite deficiențe fizice.

În încheiere, putem spune că adoptarea unor măsuri corecte și pertinente în direcția eficientizării administrației publice locale, alături de gama recomandărilor propuse de noi, reprezintă cheia asigurării bunei guvernări la nivel local, funcționării democrației și, evident, a îmbunătățirii calității vieții.

De asemenea, dorim să atragem atenția și **asupra planurilor viitoare de cercetare** pe care le deschide prezentul studiu, referindu-ne la posibilitatea analizării alegerilor locale sub următoarele aspecte:

- a *libertății omului sub toate formele de manifestare*. O asemenea cercetare se impune dat fiind faptul că prin legi și, în special, prin exercitarea puterii publice de către administrații și guvernanțe, omului i se răpește libertatea într-un mod imperceptibil;
- a dreptului la obiecție pe motive de conștiință, inclusiv din perspectiva convingerilor religioase, un drept recunoscut relativ recent în practica CEDO, care ar putea trezi interesul explorării acestui drept la o scară mai largă, având în vedere multitudinea conflictelor existente între convingerile sincere ale omului și obligațiile impuse de normele juridice;
- a problematicei naturii juridice a scrutinelor electorale – o altă problemă care ar putea face obiectul de studiu al unei cercetări distincte.

Încheiem nu prin a elogia în termeni academici atingerea scopului cercetării, ci prin a transmite o prognoză pe care o considerăm chintesența întregii noastre analize, dar în special în ceea ce privește demersurile înaintate de către noi pentru reformarea sistemului administrației publice locale, astfel, vom aminti de marele filosof grec Aristotel care a afirmat: „Ori de câte ori suntem în îndoială, trebuie să alegem calea prin care greșim mai puțin”.

BIBLIOGRAFIE

Articole de specialitate, monografii

1. ARSENI A., Onestitatea alegerilor – principiu edificator al legitimității puterii de stat prin reprezentare. În: Revista Națională de Drept, 2017, nr.8, p.3, ISSN:1811-0770;
2. CORJ M., Sistemul electoral (majoritar, proporțional sau mixt) optim pentru Republica Moldova. În: Revista Națională de Drept, 2017, nr.7, p.14, ISSN:1811-0770;
3. Costachi Gh., Importanța alegerilor democratice pentru statul de drept. În: Legea și viața, 2006, nr.2, p.4 ISSN:1810-309x;
4. JUC V., Impactul sistemului electoral asupra capacității de funcționalitate a instituțiilor puterii de stat din Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, 2018, p. 10, ISBN:978-9975-3201-0-8;
5. RACU A., Noțiunea și diversitatea sistemelor electorale. în Revista Națională de Drept, 2012, nr.8, p.60, ISSN:1811-0770;
6. RUSU G., NEGOIȚĂ M., „Noțiuni și principii generale privind alegerile locale” articol publicat în „Legea și viața” din 2011, nr. 12, p. 9, ISSN:1810-309x;
7. SOROCEANU I., Dreptul la întrunire – reper fundamental într-un stat de drept și democratic. În: Legea și viața, 2018, nr. 7, p.40, ISSN:1810-309x;
8. **CEBANU, I.** Aspecte conceptual-tipologice privind sistemele electorale locale. În: Studii juridice universitare, nr. 1-2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2019, p. 143-155, ISSN 1857-4122
9. **CEBANU, I. . ILCIUC, C.** *Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice.* În: Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională ediția a III-a. Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului, Chișinău, 23.03.2023, p. 62-77, ISBN 978-9975-165-83-9.
10. CUJBĂ V., Partidele politice și rolul lor în societatea contemporană: Rezumatul tezei de doctorat, București 1994, p.22;
11. Dictionaire de philosophie politique/ Coord. Philippe Raynaud, Stephanie Rials, Paris: Gallimard,1996, p. 776;
12. FRUNTAȘU P., Sisteme politice contemporane: Volumul I. Chișinău: USM, 2001, p. 173, ISBN:997-570-092-6;
13. GUCEAC I., Drept Electoral, Chișinău, Tipografia Centrală, 2005, p. 268, ISBN:9975-78-363-5;
14. GUȚULEAC V., Drept Administrativ, Chișinău 2013, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, p. 597, ISBN:978-9975-53-152-8;
15. IONESCU C., Tratat de drept constituțional comparat, București, ALL BECK, 2003, p. 816, ISBN:973-655-271-3;
16. IORGOVAN A., Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția a III-a, București, AllBeck, 2001, p. 626, ISBN:973-655-144-x;
17. IURAS Natalia, Studiu de caz, Instruirea și educația electorală:Cazul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral din Moldova, 27.05.2021, p. 20;
18. MANDA C., MANDA C. C., Administrația publică locală din România. București: Ed. Lumina lex, 2009, p. 396, ISBN: 973-588-180-2.;
19. MURARU I., Tănăsescu S., Drept constituțional și instituții politice, București, Lumina Lex, 2002, p. 660, ISBN:973-588-321-0;
20. PLATON M., Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Universul, 2007, p. 928, ISBN:978-9975-47-006-3;
21. POPA V., Tratat de drept constituțional și instituții politice, ediția a doua revăzută și adăugată, Chișinău, Notograf Prim SRL, 2021, p.1024, ISBN 978-9975-84-148-1;
22. RADU A., Sisteme electorale: tipologie și funcționare, București, Pro Universitaria, 2012, p. 231, ISBN:978-606-647-159-6;
23. Rolul statului în asigurarea drepturilor electorale ale persoanelor cu dizabilități, Filiala din Chișinău a Institutului internațional de monitorizare a dezvoltării democrației, Parlamentarismului și respectării drepturilor electorale ale cetățenilor statelor membre ale AIP CSI (IMDD AIP CSI), Chișinău, Princeps, 2017, p.96, ISBN:978-9975-4492-4-3;
24. STERE C., Curs De Drept Constituțional, Ed. Cartier, ediția I, Chișinău 2016, p.392, ISBN 978-9975-86-088-8
25. SMOCHINĂ A., Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile regimului totalitar, Tipografia

- PRAG-3, Chișinău 2001, p. 192
26. SMOCHINĂ A., Istoria universală a statului și dreptului, Chișinău 2006, Bons Offices, p.552, ISBN:978-9975-9757-2-0;
 27. TRĂISTARU M., Politologie. Introducere în studiul teoriei politice. București, 1998, p. 211;

Acte normative

28. Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.277-287 din 26.08.2016;
29. Codul electoral nr 325 din 08.12.2022, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.426-427 din 01.01.2023
30. Codul Penal al RM nr.985 din 18.04.2002, publicat în M.O. nr. 72-74 din 14.04.2009, art 181-182;
31. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, intrată în vigoare la 27.08.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1;
32. Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a ONU la 13 decembrie 2006, a fost semnată de RM la 30 martie 2007 și ratificată ulterior prin Legea nr. 166 din 09.07.2010, publicată în M. O. nr 126-128/428 din 23.07.2010;
33. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 332 din 24.10.2006, cu privire la aprobarea Regulamentului privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora;
34. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1030 din 09.12.2011;
35. Hotărârea CEC nr. 2974 din 19.11.2014, pentru aprobarea Regulamentului cu privire la Registrul de stat al alegătorilor, publicată în M.O. nr. 11-21 din 23.01.2015;
36. Hotărârea Parlamentului RM nr. 55 din 17.03.2020, privind adoptarea stării de urgență, publicată la 17.03.2020, Monitorul Oficial nr. 86;
37. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 405 din 04.04.2022 cu privire la aprobarea Regulamentului privind reflectarea campaniei electorale la alegerile locale noi din 29 mai 2022 în mijloacele de informare în masă;
38. Legea nr. 344 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 23.12.1994, publicată în M. O. nr 3-4, din 14.01.1995;
39. Legea nr. 436 privind administrația publică locală din 28.12.2006, publicată în M.O. nr 32-35 din 09.03.2007;
40. Legea nr. 120 din 18.06.2010 pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.107 din 26.06.2010, art. 328;
41. Legea nr.108 din 03.05.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.109 din 10.05.2013, art. 346;

Pagini web

42. Alegerile locale generale din 2019 în Republica Moldova - alegeri.md (acesat la 02.04.2022);
43. <http://www.e-democracy.md/files/voceacivica/vocea17-col.pdf> (accesat la 02.02.22);
44. www.ires.ro (accesat la 02.03.2022);
45. [practica-internationala-alegeri-covid_9916040.pdf](#) (cicde.md) (accesat la 02.03.2022);
46. 20 Octombrie 2019 | (cec.md) (accesat la 10.05.2022).

LISTA PUBLICAȚIILOR AUTORULUI LA TEMA TEZEI

Articole în reviste științifice

1. **CEBANU, I.** Aspecte conceptual-tipologice privind sistemele electorale locale. În: Studii juridice universitare, nr. 1-2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2019, p. 143-155, ISSN 1857-4122.
2. SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** *Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova.* În: Studii juridice universitare, nr. 2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2021, p. 59-70, ISSN 1857-4122.
3. SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1., Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, p. 10-25, ISSN 182-2566.
4. SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Theme duties of the electoral bodies in the Republic of Moldova: curent problems. În: *Studii juridice universitare*, nr. 2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2022, p. 43-54, ISSN 1857-4122
5. SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal legal and administrative studies*. University of Pitesti, Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p.65-85, e-ISSN: 2344-6900 ISSN-L: 1583-0772.

Conferințe naționale și internaționale

6. **CEBANU, I.** Particularități specifice ale sistemelor electorale moderne din țările cu regimuri democratice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului.* Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională, ediția-I-a, Chișinău, 20.11.2020, p 222-232, ISBN 978-9975-68-420-0.
7. **CEBANU, I.** Aspecte juridice privind finanțarea campaniei electorale în cazul alegerilor locale. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului.* Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională, ediția a II-a, Chișinău, 18.11.2021, p 159-167, ISBN 978-9975-68-442-2.
8. **CEBANU, I., ILCIUC, C.** *Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice.* În: Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională ediția a III-a. *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*, Chișinău, 23.03.2023, p. 62-77, ISBN 978-9975-165-83-9.

ADNOTARE

CEBANU Ion. „Alegerile locale – mecanism democratic de participare a poporului la procesul de guvernare”, teză de doctor. *Specialitatea 552.01- Drept constituțional*, Chișinău, 2023

Structura tezei este compusă din introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia fiind formată din 199 de surse. Aceasta se desfășoară pe 161 pagini de text de bază și 4 anexe. Rezultatele obținute sunt publicate în 8 articole și comunicări științifice, 6 c.a.

Cuvinte-cheie: sistem electoral, alegeri locale, autorități deliberative, proces electiv, organe locale reprezentative, democrație participativă, mecanism democratic, proces de guvernare.

Domeniul de studiu: drept constituțional. Teza aprofundează cercetarea asupra alegerilor, în general, și asupra alegerilor locale, în special.

Scopul și obiectivele investigației: Cercetarea aprofundată a *asigurării* mecanismelor democratice privind desfășurarea alegerilor locale, elucidarea particularităților legate de structura și conținutul acestora, a gradului de reglementare juridică și a transpunerii reglementării în practica desfășurării lor pentru identificarea acelor cauze din sfera puterii publice care împiedică *finalitatea urmărită de această instituție juridică*, cu scopul găsirii unor soluții, apte să edifice statul de drept și democrația participativă și, totodată, să ofere alternative capabile să răspundă exigențelor împrejurărilor în care se află Republica Moldova. Pentru atingerea scopului au fost trasate următoarele obiective: *expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței care prezintă relevanță în raport cu tema cercetată. evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor; identificarea dificultăților organizării alegerilor locale; propunerea instrumentelor și modalităților de depășire.*

Noutatea și originalitatea științifică: abordarea doctrinar-normativă a instituției alegerilor locale ca fundament democratic pentru apărarea dreptului colectivităților locale la autoguvernare; elucidarea unor probleme sau/și dificultăți de exercitare a acestui drept; identificarea unor soluții pentru edificarea scopului scrutinelor, care trebuie să fie unul care, în definitiv, va îmbunătăți actul de administrare a comunităților locale, și nu doar unul cu caracter politic, realizarea unei comparații între vechea legislație electorală și noile reglementări.

Problema științifică soluționată: constă în elaborarea unui concept contemporan privind alegerile locale, ca fiind o instituție juridică, care interacționează cu domeniul politic, economic și social, urmărind scopul de administrare într-o măsură mai mare decât cel de competiție politică, stabilind că, alegerile locale în Republica Moldova trebuie să răspundă obiectivelor de administrare teritorială eficientă, cu scopul păstrării integrității teritoriale și a drepturilor politice ale cetățenilor organizați în colectivități locale și pe de altă parte, să răspundă necesității de reformare a administrației publice locale.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării: recomandările și concluziile lucrării vin în întâmpinarea actualelor deficiențe de sistem (educative, legislative, administrative și politice) și, prin măsurile practice recomandate, urmărim nu doar perfectarea mecanismului desfășurării scrutinelor, dar și identificarea din partea autorităților a unor reforme profunde în ceea ce privește administrația locală în ansamblu. Propunem reformarea administrației publice locale într-un cadru normativ care să orienteze mersul societății spre o civilizație fundamentată pe drepturile și libertățile omului. Or, tocmai acestea reprezintă, în definitiv, scopul participării poporului la guvernare.

Implementarea rezultatelor științifice: rezultatele științifice ale prezentei cercetări au fost susținute și expuse la diverse conferințe naționale și internaționale, găsindu-și materializare în cercetarea științifică și în învățământul universitar, dar fiind utile și specialiștilor din domeniul administrație publice locale. Recomandările propuse în teză includ instrumentele și modalitățile concrete de îndeplinire a obiectivelor și a finalității cercetării.

ANNOTATION

CEBANU Ion. "Local elections – democratic mechanism of participation of the people in the process of governance", doctoral thesis. *Specialty 552.01- Constitutional Law*, Chisinau, 2023

Thesis structure: The work consists of introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography consisting of 199 sources, 161 pages of basic texts and 4 Annexes. The obtained results are published in 8 scientific articles, 6 c.a.

Keywords: electoral system, local elections, deliberative authorities; elective process; local representative bodies, participatory democracy, democratic mechanism, governance process.

Field of study: Constitutional law. The thesis deepens the research on elections in general and on local elections in particular.

The purpose and objectives of the research: in-depth analysis of ensuring the democratic mechanisms regarding the conduct of local elections, the elucidation of the peculiarities related to their structure and content, of the degree of legal regulation and of the transposition of the regulation in the practice of their development in order to identify the causes in the sphere of public power that prevent *the finality pursued by this legal institution*, with the aim of finding solutions capable of building the rule of law and participatory democracy and, at the same time, of offering alternatives capable of meeting the requirements of the circumstances in which the Republic of Moldova finds itself. In order to achieve the aim, the following objectives are formulated: *indication of doctrine, legal regulations and jurisprudence that are relevant in relation to the researched topic; conceptual evolution and classification of electoral elections; identification of the difficulty or organization of local alliances; proposal their tools and their ways of being overcome.*

Scientific novelty and originality: doctrinal-normative approach of the institution of local elections as a democratic basis for defending the right of local communities to self-government, elucidation of some problems or/and difficulties in exercising this right, identification of the solutions proposed of the elections, which must be one that will ultimately improve the act of managing the affairs of local communities and not just one with a political character, making a comparison between the old electoral legislation and the new regulations.

The scientific problem solved: it consists in the development of a contemporary concept regarding local elections, as a legal institution, which interacts with the political, economic and social field, pursuing the purpose of administration to a greater extent than that of political competition, establishing that, the elections local authorities in the Republic of Moldova must respond to the objectives of effective territorial administration, with the aim of preserving the territorial integrity and political rights of citizens organized in local communities and, on the other hand, respond to the need to reform local public administration..

Theoretical significance and applicative value of the work. The recommendations and conclusions of the work come to meet the current deficiencies of the system (educational, legislative, administrative and political) and, through the practical measures we recommend, we aim not only to perfect the mechanism of conducting elections, but also to identify from the state authorities some profound reforms in what it concerns local government as a whole. We propose the reformation of the local public administration within a normative framework that would guide the path of the society towards a civilization based on human rights and freedoms. However, it is precisely these that are, after all, the purpose of the people's participation in government.

Implementation of scientific results. The scientific results of this research have been supported and exhibited at various national and international conferences, being useful for scientific research and university education, but also for specialists in the field of local public administration. The recommendations proposed in the thesis include the instruments and concrete ways of achieving the objectives and purpose of the research.

АННОТАЦИЯ

ЧЕБАНУ Ион. «Местные выборы – демократический механизм участия народа в процессе управления», Диссертация на соискание ученой степени доктора права. Специальность 552.01- Конституционное право, Кишинэу, 2023

Структура диссертации: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография, состоящая из 199 источников, 161 страниц основного текста и 4 приложений. Полученные результаты опубликованы в 8 научных статьях, 6 а.л.

Ключевые слова: избирательная система, местные выборы, независимость, совещательные органы, элективный процесс, представительные местные органы, демократический механизм, управленческий процесс.

Область исследования: Публичное право. Специальность 552.01- Конституционное право.

Цель и задачи исследования. Провести **научное исследование** демократических механизмов проведения местных выборов, выяснения особенностей, связанных с их структурой и содержанием, степени правового регулирования и практики их развития с целью выявления причин в сфере публичной власти, препятствующих усовершенствованию, к которому *стремится этот правовой институт*, с целью поиска решений, способных установить верховенство права и представительную демократию, и в то же время предложить альтернативы, способные удовлетворить потребности реформирования общества, в которой находится Республика Молдова. Для этого сформулированы следующие задачи: выявить понятие *местных выборов закреплённые в доктрине, правовых норм и судебной практики, имеющих отношение к исследуемой теме*; *концептуальная эволюция и классификация избирательных выборов*; *выявление трудностей при организации местных альянсов*; *предложение инструментов и способов их преодоления*.

Научная новизна и оригинальность полученных результатов. В работе раскрывается новизна и оригинальность исследования через доктринально-нормативный подход к институту местных выборов как демократический механизм защиты права местных сообществ на самоуправление, а также путем освещения ряда проблем и/или трудностей в реализации этого права. То же самое можно сказать и о предложениях, предлагаемых для определения целей местных выборов, которые должны способствовать улучшению процесса управления делами местных общин.

Решённая научная задача заключается в разработке современной концепции местных выборов, как правового института, который взаимодействует с политической, экономической и социальной сферой, преследуя цели управления в большей степени, чем цель политической конкуренции, устанавливая что выборы местных органов власти в Республике Молдова должны отвечать целям местного управления, с целью сохранения территориальной целостности и политических прав граждан, организованных в местные сообщества, и, с другой стороны, отвечать на необходимость реформирования местного публичного управления.

Практическая значимость работы. Рекомендации и выводы работы направлены на устранение существующих недостатков системы (образовательных, законодательных, административных и политических) и, с помощью мер, которые рекомендуем, стремимся не только усовершенствовать механизм проведения выборов, но и определить со стороны государственных органов некоторые реформы в том, что это касается местного самоуправления в целом. Поддерживаем начатую реформу местного публичного управления в Республике Молдова.

Внедрение научных результатов. Научные результаты этого исследования были поддержаны и выставлены на различных национальных и международных конференциях, будучи полезными для научных исследований и университетского образования, а также для специалистов в области местного публичного управления.

CEBANU ION

**ALEGERILE LOCALE – MECANISM DEMOCRATIC
DE PARTICIPARE A POPORULUI LA PROCESUL
DE GUVERNARE**

Specialitatea: 522.01 – Drept constituțional

REZUMATUL
tezei de doctor în drept

Aprobat spre tipar

Hârtie ofset. Tipar ofset.

Coli de tipar:

Formatul hârtiei 60x84 1/16

Tiraj ex...

Comanda nr.

Tipografia
Universității Libere Internaționale din Moldova