



Pr. 206/26.08.21  
CPS

## CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-949-10051

Chișinău

14 decembrie 2021

### Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege privind capitalul familial (*inițiativa legislativă nr. 206 din 26 august 2021*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 428 din 14 decembrie 2021.

#### Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Avizului (în limba română - 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul asupra proiectului de lege (în limba română - 4 file și în limba rusă – 4 file).

Secretar general adjunct al Guvernului

  
Roman CAZAN

Ex: Vasile Vasiliu  
Tel.022250595

Casa Guvernului,  
MD-2033, Chișinău,  
Republica Moldova

Telefon:  
+ 373 22 250 101

Fax:  
+ 373 22 242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2972
"15"	12
Ora	2021



# GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

## HOTĂRÂRE nr.428

din 14 decembrie 2021

Chișinău

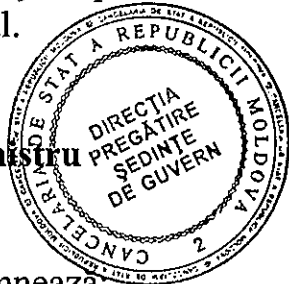
### **Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege privind capitalul familial**

---

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind capitalul familial.

**Prim-ministru**



**NATALIA GAVRILIȚA**

Contrasemnează.

Ministrul muncii  
și protecției sociale

Marcel Spatari

Ministrul finanțelor

Dumitru Budianschi

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Aprobat  
prin Hotărârea Guvernului nr.428/2021

## **AVIZ**

### **la proiectul de lege privind capitalul familial**

Guvernul a examinat proiectul de lege privind capitalul familial, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 206 din 26 august 2021) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit proiectului de lege vizat, se propune instituirea și acordarea unei prestații sociale, definită capital familial, al cărei scop constă în acordarea sprijinului din partea statului la nașterea copiilor, pentru asigurarea bunăstării, astfel încât aceștia să crească în mediul familial natural, într-o atmosferă de fericire, dragoste și înțelegere. Valoarea nominală a capitalului familial va depinde de numărul copiilor proprii sau adoptivi, crescuți și educați la acel moment în familia nou-născutului.

Cadrul normativ al Republicii Moldova reglementează tipurile și cuantumul prestațiilor adresate familiilor cu copii. Astfel, Legea nr. 315/2016 privind prestațiile sociale pentru copii stabilește prestațiile sociale pentru copii în scopul asigurării unui sprijin financiar minim din partea statului:

- la nașterea copilului;
- pentru îngrijirea copilului;
- pentru creșterea copiilor gemeni;
- prestațiile sociale de suport pentru copiii adoptați, copiii rămași temporar fără ocrotire părintească și copiii rămași fără ocrotire părintească, inclusiv în vederea continuării studiilor. Remarcăm, de asemenea, că Legea nr. 315/2016 privind prestațiile sociale pentru copii, în redacția actuală, are drept scop asigurarea cu măsuri de susținere nu doar a copiilor, dar și a familiilor acestora.

Astfel, în contextul în care cadrul normativ reglementează deja tipurile și cuantumul prestațiilor adresate familiilor cu copii, autorii proiectului de lege nu au reflectat în nota informativă motivul emiterii unui nou act normativ în acest domeniu.

Adițional, în scopul asigurării bunăstării copilului prin dezvoltarea și consolidarea capacităților familiei în creșterea și educația acestuia, inclusiv prin consolidarea factorilor protectori din interiorul familiei și conectarea ei la resursele relevante din comunitate, a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr. 889/2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului social de sprijin pentru familiile cu copii.

Serviciul menționat se prestează în două forme: sprijin familial primar și sprijin familial secundar. În cadrul sprijinului familial secundar, familiile cu copii pot beneficia de ajutor bănesc în cuantum de până la 4 000 lei per copil, la stabilirea căruia se ia în considerare necesitățile familiei, numărul de copii în

familie, condițiile de trai, factorii sezonieri, gravitatea problemei etc., precum și venitul familiei obținut din salarii, plăți sociale și din alte surse de venit declarate sub responsabilitatea familiei.

Subliniem că ajutorul bănesc reprezintă o prestație socială care se acordă printr-o plată unică și/sau lunară pentru o perioadă de până la 6 luni familiilor cu copii beneficiare de sprijin familial secundar, care au nevoie de suport în asigurarea condițiilor minime pentru creșterea copilului și/sau încadrarea copilului în procesul educațional.

În altă ordine de idei, evidențiem că, potrivit Noului concept demografic „Teoria Schimbării pentru Reziliența Demografică – adaptare, atenuare, ajustare”, principalul factor care determină scăderea populației Republicii Moldova este emigrarea, și nu factorii naturali – natalitatea și mortalitatea.

De asemenea, rezultatele Studiului „Generații și Gen”<sup>1</sup>, care este cel mai amplu studiu demografic realizat în Republica Moldova în anul 2020, demonstrează că emigrarea a fost influențată nu numai de factorii economici, dar și de cei sociali, culturali și politici, care împiedică oamenii să aibă numărul dorit de copii și îi determină să-și părăsească țările pentru a căuta oportunități în altă parte.

Experiența internațională și cele mai bune practici în domeniu dovedesc că în elaborarea și implementarea politicilor demografice trebuie să se pună accentul pe calitate, dar nu pe cantitate, iar reducerea inegalităților este una dintre cele mai eficiente opțiuni de politici din punctul de vedere al costurilor, în special cu referire la inegalitățile de venituri, de gen, de vârstă, de mediu urban și rural.

Într-o altă ordine de idei, menționăm că prevederile proiectului de lege prezintă o neclaritate în ceea ce privește aplicabilitatea legii. Or, potrivit art. 2 din proiect, de prestații sociale pot beneficia copiii persoanelor asigurate și neasigurate care domiciliază permanent pe teritoriul Republicii Moldova. Totodată, art. 3 din proiect definește noțiunea de capital familial ca prestație socială unică acordată familiei la nașterea primului și următorilor copii, în scopul îmbunătățirii condițiilor de trai și al creșterii natalității, în timp ce, potrivit art. 4 alin. (1), de dreptul la prestația capitalului familial vor beneficia copiii vii născuți de cetățenii Republicii Moldova pe teritoriul Republicii Moldova începând cu 1 ianuarie 2020.

De asemenea, în proiectul de lege se face referire distinctă la persoanele neasigurate și la cele asigurate care au născut/adoptat copii, or, potrivit dispozițiilor proiectului de lege, beneficiari ai prestației capital familial acordată din partea statului din bugetul de stat sunt copiii cetățenilor Republicii Moldova, indiferent de statutul persoanei de asigurat în sistemul de asigurări sociale sau neasigurat.

<sup>1</sup>[https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/raportul\\_studiului\\_generatii\\_si\\_gen\\_in\\_republica\\_moldova.pdf](https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/raportul_studiului_generatii_si_gen_in_republica_moldova.pdf)

Complementar, se propune revizuirea condițiilor de utilizare a mijloacelor financiare ale capitalului familial, în special ce ține de reglementarea în situațiile prevăzute la art. 4 alin (2) și alin. (5) lit. c) și d). Or întremarea sănătății copilului și reabilitarea acestuia ar putea fi necesară, de asemenea, până la vârsta de 3 ani. Astfel, conform proiectului de lege există riscul de a nu fi realizat scopul prestației sociale capitalul familial, așa cum este prevăzut în art. 1 alin. (2) – acordarea sprijinului din partea statului la nașterea copiilor pentru asigurarea bunăstării, astfel încât copiii să crească în mediul familial natural, într-o atmosferă de fericire, dragoste și înțelegere.

Aceeași argumentare se atribuie și în cazul copiilor rămași fără ocrotirea părintească, care, conform prevederilor proiectului în cauză, au dreptul de a folosi capitalul familial doar la împlinirea majoratului. Subliniem, în acest context, că legislația privind protecția specială a copiilor nu utilizează noțiunea „copil orfan”, or copiilor ai căror părinți au decedat li se stabilește statut de copii rămași fără ocrotire părintească (a se vedea art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți).

Suplimentar, atragem atenția că proiectul de lege examinat vine în contradicție cu prevederile art. 1, art. 3, art. 8 și art. 43 alin. (1) din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. Astfel, noua prestație capitalul familial nu se încadrează în principiile organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale.

Punerea în aplicare a prestației menționate va impune derularea paralelă a două mecanisme diferite de gestionare a prestațiilor sociale, inclusiv prin modificarea mecanismelor de ținere a evidenței beneficiarilor de prestație și a evidenței contabile a mijloacelor financiare alocate în acest sens.

Prin urmare, gestionarea acestei prestații va constitui o provocare pentru întregul sistem administrativ gestionat de Casa Națională de Asigurări Sociale, deoarece implică costuri administrative, informaționale și umane suplimentare semnificative, care nu sunt specificate în proiect.

Subsidiar, atragem atenția că proiectul de lege conține prevederi confuze în ceea ce privește autoritatea competentă de a elabora și de a aproba modelul de Certificat de capital familial. Or, potrivit art. 7 din proiect, Casa Națională de Asigurări Sociale are atribuția de a elabora modelul de Certificat de capital familial, în timp ce, potrivit art. 14 alin. (2) lit. c) din proiect, această competență îi revine Guvernului.

Suplimentar, remarcăm că, potrivit estimărilor Ministerului Finanțelor, pentru implementarea din contul bugetului de stat a prevederilor proiectului de lege este necesar de a fi identificate mijloace financiare în volum de circa 1334,1 milioane de lei, context în care propunerea privind acordarea capitalului familial este rațional de a fi examinată în condițiile analizei complexe a tuturor măsurilor existente din domeniul asistenței sociale a familiei și copilului, prioritizării

acestora și optarea pentru cele mai eficiente și efective politici pe segmentul respectiv.

Prin urmare, subliniem că unele prevederi din proiectul de lege menționat *supra* se încorporează deja în cadrul normativ existent, care stabilește susținerea copiilor și familiilor cu copii prin oferirea serviciilor și prestațiilor sociale, respectiv, în perioada următoare, vor fi supuse unei analize comprehensive în vederea reexaminării și majorării cuantumului acestora, context în care Guvernul nu susține varianta propusă a proiectului de lege.



**ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ №428**

**от 14 декабря 2021 г.**

**Кишинэу**

**Об утверждении Заключения по проекту  
закона о семейном капитале**

-----

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона  
о семейном капитале.

**Премьер-министр**

**НАТАЛЬЯ ГАВРИЛИЦА**

Контрасигнуют:

Министр труда и  
социальной защиты

Марчел Спатарь

Министр финансов

Думитру Будянски

Министр юстиции

Серджиу Литвиненко

Утверждено  
Постановлением Правительства №428/2021

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **по проекту закона о семейном капитале**

Правительство рассмотрело проект закона о семейном капитале, представленный группой депутатов Парламента в качестве законодательной инициативы (№ 206 от 26 августа 2021 года), и сообщает следующее.

Согласно данному проекту закона предлагается установление и предоставление социальной выплаты, определенной как «семейный капитал», цель которой заключается в предоставлении помощи со стороны государства при рождении детей для обеспечения благосостояния, с тем чтобы они росли в естественной семейной среде, в атмосфере счастья, любви и понимания. Номинальная стоимость семейного капитала будет зависеть от количества собственных или усыновленных детей, которых семья новорожденного растит и воспитывает на тот момент.

Нормативная база Республики Молдова регулирует виды и размер выплат семьям с детьми. Так, Закон № 315/2016 о социальных выплатах на детей устанавливает социальные пособия для детей в целях обеспечения минимальной финансовой поддержки со стороны государства:

- при рождении ребенка;
- по уходу за ребенком;
- для рращения двоен;
- социальные пособия в целях поддержки на усыновленных детей, на детей, временно оставшихся без попечения родителей, и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе для продолжения учебы.

Подчеркиваем также, что Закон № 315/2016 о социальных выплатах на детей в действующей редакции направлен на обеспечение мерами поддержки не только детей, но и их семей.

Таким образом, с учетом того, что нормативной базой уже регламентированы виды и размер пособий семьям с детьми, авторы проекта закона не отразили в пояснительной записке причину для издания нового нормативного акта в данной области.

Кроме того, в целях обеспечения благосостояния ребенка посредством развития и укрепления способностей семьи по его рращению и воспитанию, в том числе через укрепление защитных факторов внутри семьи и установление связей с соответствующими ресурсами в сообществе, было утверждено Постановление Правительства № 889/2013 об утверждении Рамочного положения об организации и функционировании Социальной службы семейной поддержки для семей с детьми.



Эта услуга предоставляется в двух формах: первичная семейная поддержка и дополнительная семейная поддержка. В рамках дополнительной семейной поддержки семьи с детьми могут получить денежную помощь в размере до 4000 леев на ребенка, при установлении которой учитываются потребности семьи, количество детей в семье, жилищные условия, сезонные факторы, серьезность проблемы и др., а также доход семьи, получаемый из заработной платы, социальных выплат и других источников дохода, заявленных под ответственность семьи.

Подчеркиваем, что денежная помощь – это социальное пособие, которое предоставляется посредством единовременной и/или ежемесячной выплаты в течение определенного периода времени, но не более 6 месяцев, семьям с детьми, являющимся бенефициарами дополнительной семейной поддержки, которые нуждаются в помощи для обеспечения минимальных условий для рращения ребенка и/или для его включения в образовательный процесс.

С другой стороны, отмечаем, что согласно новой демографической концепции «Теория изменений для демографической устойчивости – адаптация, смягчение последствий, пересмотр», основным фактором, вызывающим сокращение населения Молдовы, является эмиграция, а не естественные факторы – рождаемость и смертность.

Также, результаты исследования «Поколения и гендер»<sup>1</sup>, которое является наиболее обширным демографическим исследованием, реализованным в Республике Молдова в 2020 году, демонстрируют, что на эмиграцию повлияли не только экономические, но и социальные, культурные и политические факторы, которые препятствуют рождению желаемого количества детей и обуславливают решение людей покинуть свои страны в поисках лучших возможностей в другом месте.

Международный опыт и лучшие практики в этой области указывают на то, что в разработке и внедрении демографической политики акцент следует делать на качестве, а не на количестве, а сокращение неравенства является одним из самых эффективных с экономической точки зрения вариантов политики, в частности, в области доходов, полов, возрастного, принадлежности к городской или сельской местности.

С другой стороны, подчеркиваем, что положения проекта закона двусмысленны в том, что касается сферы применения закона. Так, согласно статье 2 проекта, социальные выплаты могут получать дети застрахованных и незастрахованных лиц, которые проживают постоянно на территории Республики Молдова. В то же время статья 3 проекта определяет понятие семейного капитала как единовременное социальное пособие, предоставляемое семье при рождении первого и последующих детей с целью улучшения жилищных условий и повышения рождаемости, а

<sup>1</sup>[https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/raportul\\_studiului\\_generatii\\_si\\_gen\\_in\\_republica\\_moldova.pdf](https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/raportul_studiului_generatii_si_gen_in_republica_moldova.pdf)

согласно части (1) статьи 4 правом на семейный капитал могут воспользоваться дети, родившиеся живыми от граждан Республики Молдова на территории Республики Молдова, начиная с 1 января 2020 года.

Кроме того, в проекте закона делается четкая ссылка на незастрахованных и застрахованных лиц, родивших / усыновивших детей, в то время как согласно положениям проекта закона получателями пособия семейный капитал, предоставляемого государством из государственного бюджета, являются дети граждан Республики Молдова, независимо от статуса застрахованного или незастрахованного лица в системе социального страхования.

Следует также пересмотреть условия использования финансовых средств семейного капитала, в частности, положений, регулирующих ситуации, предусмотренные в части (2) и пунктах с) и d) части (5) статьи 4. Так, укрепление здоровья ребенка и его реабилитация могут быть необходимы и до 3-летнего возраста. Таким образом, согласно проекту, существует риск того, что цель социальной выплаты семейный капитал не будет достигнута так, как это предусмотрено в части (2) статьи 1 – предоставление поддержки со стороны государства при рождении детей для обеспечения благополучия, с тем чтобы дети росли в естественной семейной среде, в атмосфере счастья, любви и понимания.

Те же аргументы применимы и в случае детей, оставшихся без попечения родителей, которые, согласно данному проекту, имеют право воспользоваться семейным капиталом только по достижении совершеннолетия. В этом контексте подчеркиваем, что в законодательстве об особой защите детей не используется понятие «ребенок-сирота», и детям, чьи родители умерли, устанавливается статус детей, оставшихся без попечения родителей (см. пункт а) части (1) статьи 15 Закона № 140/2013 об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями).

Кроме того, обращаем внимание, что рассматриваемый проект закона противоречит положениям статей 1, 3, 8 и части (1) статьи 43 Закона № 489/1999 о государственной системе социального страхования. Таким образом, новое пособие семейный капитал не соответствует принципам организации и функционирования государственной системы социального страхования.

Введение в действие вышеупомянутого пособия потребует осуществления параллельно двух различных механизмов управления социальными пособиями, в том числе изменения механизмов учета бенефициаров пособия и бухгалтерского учета финансовых средств, выделяемых для этой цели.

Таким образом, управление данным пособием станет серьезным бременем для административной системы, управляемой Национальной

кассой социального страхования, поскольку предполагает значительные дополнительные административные, информационные расходы и расходы на человеческие ресурсы, что не указано в проекте.

Также обращаем внимание на то, что в проекте закона неоднозначно изложены положения, касающиеся органа, уполномоченного разработать и утвердить образец Сертификата семейного капитала. Так, согласно статье 7 проекта, Национальная касса социального страхования уполномочена разработать образец Сертификата семейного капитала, а согласно пункту с) части (2) статьи 14 проекта эта обязанность возлагается на Правительство.

Кроме того отмечаем, что согласно расчетам Министерства финансов, для осуществления положений проекта из государственного бюджета необходимо выделить финансовые средства в размере около 1334,1 млн леев, и в данном контексте предложение о предоставлении семейного капитала следует рассматривать в условиях комплексного анализа всех существующих мер в сфере социального обеспечения семьи и ребенка, в зависимости от их приоритетности, выбрав наиболее эффективные и действующие политики в данной области.

Таким образом, уточняем, что некоторые положения вышеуказанного проекта закона уже содержатся в существующей нормативно-правовой базе, которая устанавливает оказание поддержки детям и семьям с детьми путем предоставления социальных услуг и пособий, следовательно, в скором будущем они будут подвергнуты всестороннему анализу с целью их пересмотра и увеличения, и в этом контексте Правительство не поддерживает проект закона в предложенной версии.