

**UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA  
FACULTATEA DE DREPT  
ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE JURIDICE**

Cu titlu de manuscris  
C.Z.U.: 364.4(478):341.232(043.2)

**SACARA ANA**

**INSTITUȚIA ASISTENȚEI SOCIALE DIN REPUBLICA  
MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE**

**REZUMAT**

553.05 Dreptul muncii și protecției sociale

Autor: \_\_\_\_\_ Sacara Ana

Conducător de doctorat: \_\_\_\_\_ Romandaș Nicolai  
Doctor în drept, Profesor univ.

Comisia de îndrumare: \_\_\_\_\_ Goriuc Silvia  
Doctor în drept, Conferențiar univ.

\_\_\_\_\_ Chiroșca Dorian  
Doctor în drept, Conferențiar univ.

\_\_\_\_\_ Dandara Liliana  
Doctor în drept, Conferențiar univ.

**CHIȘINĂU, 2021**

Teza a fost elaborată în cadrul Școlii Doctorale Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova

**Autor:**

\_\_\_\_\_ SACARA Ana

**Conducător de doctorat:**

\_\_\_\_\_ROMANDAȘ Nicolai, profesor universitar, doctor în drept

**Comisia de doctorat:**

- COJOCARU Violeta, profesor universitar, doctor habilitat în drept, Președinte al Comisiei
- ȚICLEA Alexandru, profesor universitar, doctor în drept
- DANDARA Liliana, conferențiar universitar, doctor în drept
- ODINOKAIA INA, conferențiar universitar, doctor în drept

Susținerea va avea loc la data de 15 decembrie 2021, ora 13:00, bir. 119, blocul 2, strada M. Kogălniceanu 67 mun. Chișinău.

Rezumatul și teza de doctorat pot fi consultate la Biblioteca Universității de Stat din Moldova și pe pagina web a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare ([www.cnaa.md](http://www.cnaa.md))

Autor \_\_\_\_\_ SACARA Ana

Secretarul Comisiei de Doctorat \_\_\_\_\_CEBOTARI Valentina, conferențiar universitar, doctor în drept

## REPERE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

**Actualitatea și importanța problemei propuse spre cercetare.** Instabilitatea economică și politică din ultimul deceniu din Republica Moldova a contribuit și mai mult la diminuarea veniturilor reale ale cetățenilor, amplificarea riscurilor sociale și creșterea considerabilă a populației socialmente vulnerabile, care se află în imposibilitatea de a-și asigura independent un minimum de existență și necesită suport material, financiar și psihologic din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. În aceste condiții trebuie să adoptăm politici sociale eficiente care să contribuie la diminuarea tensiunii sociale și să protejeze populația de consecințele negative ale riscurilor sociale.

Un mecanism important prin intermediul căruia se realizează politicile sociale în stat este *asistența socială*. În acest context, stabilim că importanța asistenței sociale ca instrument de combatere a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale este recunoscută la nivel național, european și chiar internațional. În ultimii ani, statele lumii sunt tot mai preocupate de modernizarea și perfecționarea sistemului de asistență socială, astfel încât să fie cât mai adaptat problemelor și riscurilor sociale care afectează societatea contemporană.

Angajamentul de a proteja segmentele populației vulnerabile și l-a asumat și statul nostru în art. 47 din Constituția Republicii Moldova. Astfel, una dintre cele mai importante funcții ale statului este de a asigura un nivel de trai decent tuturor cetățenilor și familiilor acestora. Realizarea acesteia este imposibilă atâta timp cât nu avem un cadru de reglementare pluridimensional, iar lacunele și contradicțiile normelor legale ne demonstrează lipsa unei abordări de ansamblu a problemelor de ordin legal, instituțional și financiar, fapt ce afectează domeniul social și împiedică acordarea unei asistențe sociale calitative, durabile și eficiente.

În acest context, considerăm stringentă analiza cadrului legal de reglementare a asistenței sociale în vederea aprecierii în ce măsură acesta răspunde provocărilor care sunt puse în fața domeniului social precum: sărăcirea unei mase largi a populației, globalizarea, îmbătrânirea populației rămase în țară, migrația în masă a tineretului și a forțelor apte de muncă, excluziunea socială etc. Aceste fenomene impun dezvoltarea și modernizarea cadrului legislativ al asistenței sociale cu scopul reorientării politicilor sociale și revizuirii formelor de susținere a populației, în baza unor politici sociale active care ar recupera, reintegra și reântoarce în câmpul muncii persoanele marginalizate pentru ca acestea să redevină independente față de sistemul de asistență socială.

Imperativul integrării europene exprimat nemijlocit în Acordul de Asociere a impus o analiză detaliată a politicilor sociale promovate de Uniunea Europeană, care sunt considerate

cele mai eficiente și bine elaborate practici sociale din lume, statele membre ocupând locuri de frunte în ceea ce privește bunăstarea, dezvoltarea umană și calitatea vieții. Mai mult decât atât, studiul comparat al politicilor sociale din domeniul asistenței sociale ne va ajuta să efectuăm o lucrare complexă și integrală și să identificăm posibilitățile de modernizare a măsurilor și acțiunilor de asistență socială furnizate în Republica Moldova. Implementarea experienței europene în domeniul vizat poate contribui la transformarea și perfecționarea sistemului de asistență socială, astfel încât acesta să devină un mecanism eficient și durabil în lupta cu riscurile sociale existente în societatea noastră.

**Actualitatea temei de cercetare** reiese din importanța acestei instituții pentru dezvoltarea armonioasă a societății. Astfel, înțelegerea detaliată a problemelor cu care se confruntă societatea și, ce-i mai important, dezvoltarea continuă și permanentă a cadrului normativ din domeniul asistenței sociale vor contribui considerabil la eficientizarea practicilor sociale și a influenței acestora asupra bunăstării cetățenilor Republicii Moldova. Mai mult, cercetarea în profunzime a acestei instituții de importanță majoră ne va permite să sporim eficacitatea furnizării unei asistențe sociale durabile și să o adaptăm în permanență realităților sociale existente în diferite etape de dezvoltare.

**Descrierea situației în domeniul de cercetare.** În prezent, în Republica Moldova lipsesc lucrări științifice care ar aborda sau ar supune unei analize ample reglementarea juridică a asistenței sociale prin prisma instrumentelor naționale și europene. O varietate de lucrări științifice importante abordează tangențial particularitățile tematicii propuse spre cercetare, și anume: studiază asistența socială ca o componentă a protecției sociale; analizează reglementarea juridică a prestațiilor sociale și a serviciilor sociale; examinează aspectul instituțional-administrativ al asistenței sociale; cercetează reglementările juridice privind asistența socială a copilului și a familiilor cu copii; analizează sistemele de asistență socială din România și Republica Moldova etc.

Chiar dacă în literatura de specialitate națională există mai multe lucrări juridice prețioase în domeniul asistenței sociale, experiența europeană în domeniul vizat nu a fost abordată de cercetătorii autohtoni. Din aceste considerente, ne rezervăm justificat dreptul de a elabora o lucrare complexă în care vom încerca să identificăm cele mai bune practici sociale europene, care pot fi împrumutate și de statul nostru în vederea îmbunătățirii și modernizării sistemului de asistență socială național, astfel încât să fie cât mai adecvat realităților sociale perioadei în care trăim.

Printre cercetătorii autohtoni preocupați de dezvoltarea acestui domeniu atât de important pentru dezvoltarea armonioasă a societății pot fi evidențiați: Nicolai Romandaș, Ludmila Proca,

Aliona Chisari, Ina Odinoakaia-Negură, Sosna Boris, Maria Bulgaru, Marcela Dilion, Oleg Bulgaru, Gonciar Ludmila etc.

În literatura de specialitate din România cadrul juridic de reglementare a asistenței sociale a fost cercetat în lucrările autorilor: Alexandru Țiclea, Evlampie Donos, Nicolae Tudose, Oana Dobre, Elena Zamfir, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte, Laura Georgescu, Eufemia Vieru, George Neamțu, Adina Rebeleanu, Mărioara Țichindelean, Sanda Ghimpu, Constantin Tufan ș.a.

Dacă ne referim la gradul de investigare a problematicii instituției asistență socială în cadrul doctrinei de specialitate din Federația Rusă, evidențiem lucrările următorilor teoreticieni: E. A. Eliseeva (Е .А. Елисеева), Svetlana Smali (Светлана Смаль), M. V. Kargalovoi (М. В. Каргаловой), M. V. Voronțova (М. В. Воронцова), B. E. Makarov (Б. Е. Макаров), T. V. Derkaceva (Т. В. Деркачева), G. B. Celnokova (Г. Б. Челнокова), E. E. Maciuliskaia, (Е. Е. Мачульская), O.A. Mitina (О. А. МИТИНА), D. Kojevnikov (Д. КОЖЕВНИКОВ) etc.

În literatura juridică internațională, asistența socială reprezintă un domeniu destul de cercetat, cele mai ample lucrări la nivel internațional au elaborat cercetătorii: Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka, Kieran Walsh, Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă, Giovanni Azzini, Chiara Saraceno, Elaine Fultz, Martin Tracy, Francine Mestrum etc.

Cu siguranță, unele direcții de cercetare abordate în cadrul acestui demers științific vor constitui obiect de discuție pentru experți, autoritățile publice cu funcții sociale, practicieni, iar pentru cercetători va constitui un punct de pornire în efectuarea investigațiilor multilaterale ale perspectivelor de dezvoltare a cadrului normativ de reglementare a asistenței sociale, astfel încât să corespundă standardelor naționale și internaționale în domeniul social.

**Scopul și obiectivele tezei.** Cercetarea doctorală efectuată are drept scop analiza complexă, critică și multidimensională a instituției asistență socială în Republica Moldova prin prisma izvoarelor juridice naționale și internaționale și a opiniilor doctrinare pentru a identifica gradul de compatibilitate a legislației naționale cu standardele sociale stabilite în Uniunea Europeană.

Atingerea scopului major intenționăm să-l realizăm prin dezvăluirea următoarelor obiective:

- ✓ Identificarea gradului de cercetare a instituției asistență socială în cadrul doctrinei naționale și internaționale.
- ✓ Analiza dreptului la asistență socială prin prisma mecanismelor naționale, europene și internaționale.

- ✓ Examinarea evoluției reglementărilor cu privire la constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova.
- ✓ Definirea „instituției asistență socială”, stabilirea scopului și obiectivelor și conturarea particularităților juridice care delimitează instituția menționată de alte instituții de drept.
- ✓ Analiza formelor asistenței sociale și evidențierea problemelor de ordin legal, instituțional și financiar care afectează procesul de acordare a asistenței sociale.
- ✓ Analiza reglementărilor juridice privind furnizarea asistenței sociale de către statele membre al Uniunii Europene (UE).
- ✓ Caracterizarea recomandărilor UE furnizate statelor membre în vederea stabilirii unui venit minim adecvat, echitabil și combinat cu măsurile active de reintegrare în societate.
- ✓ Examinarea standardelor consfințite de instituțiile europene în vederea organizării, funcționării și dezvoltării sistemelor de servicii sociale ale țărilor membre ale Uniunii Europene.

**Problematika științifică soluționată** rezidă în analiza instituției asistență socială prin prisma instrumentelor juridice naționale și europene, cu scopul de a determina gradul de compatibilitate a cadrului legislativ în domeniul asistenței sociale, fapt care ne-a permis să evidențiem perspectivele de modernizare și eficientizare a legislației sociale naționale în conformitate cu standardele și tendințele sociale europene și internaționale.

**Prezentarea metodologiei de cercetare.** Baza metodologică a studiului doctoral este constituită din mai multe metode tradiționale de cercetare precum: a) *logică*, constând în folosirea legităților și raționamentelor logice utilizate în procesul examinării opiniilor cercetătorilor naționali și ale celor străini și sintetizarea reglementărilor ce vizează formele asistenței sociale și modul de acordare a acestora; b) *sistemică*, manifestată prin examinarea normelor juridice naționale și internaționale, ale instituțiilor competente, ale normelor materiale și procedurale; c) *istorică*, prin intermediul căreia am cercetat constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Republica Moldova; d) *comparativă*, prin intermediul căreia am examinat sub aspect juridico-comparat legislația socială națională și europeană; e) *sintetică*, constând în exprimarea generalizatoare a problemelor și provocărilor care sunt puse în fața instituției juridice asistență socială în societățile contemporane.

**Noutatea științifică a rezultatelor obținute.** Elementul inovator reprezintă esența oricărei cercetării fiind indispensabil și prezentei lucrării. Astfel, cercetarea noastră în materia asistenței sociale reprezintă una dintre primele lucrări științifice care va analiza exhaustiv și complex formele asistenței sociale prin prisma unei analize juridico-comparate a legislației

naționale cu legislația socială a Uniunii Europene, identificând cele mai bune practici sociale aplicabile în spațiul european.

Elementele de noutate științifică sunt concretizate în următoarele teze:

- a fost propusă noțiunea de asistență socială;
- au fost evidențiate problemele de ordin legislativ, instituțional și financiar care afectează prestarea unei asistențe sociale calitative și durabile;
- au fost examinate cele mai importante documente care reglementează domeniul asistenței sociale pe teritoriul comunității europene;
- au fost caracterizate standardele minime instituite la nivel european referitoare la stabilirea schemelor de venit minim și organizarea serviciilor sociale;
- au fost scoase în evidență cele mai bune practici sociale implementate de statele membre.

Analiza tuturor aspectelor care au făcut obiectul de studiu s-a datorat acutizării problemelor sociale și necesității de a acorda o asistență socială integrată, adecvată și sustenabilă, care să răspundă prompt și eficient riscurilor sociale ce afectează calitatea vieții cetățenilor Republicii Moldova.

Au fost formulate mai multe recomandări în vederea completării cadrului normativ care reglementează asistența socială și propuneri *de lege ferenda* care, în opinia noastră, au un caracter pertinent și argumentat și, totodată, pot contribui la perfecționarea și modernizarea legislației sociale autohtone astfel încât cadrul normativ al acestei instituții să răspundă provocărilor care stau în fața domeniului social din țara noastră.

**Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării** constă în examinarea impactului politicilor sociale asupra nivelului de trai al beneficiarilor de asistență socială, precum și stabilirea perspectivelor de ameliorare a acestora în baza practicilor sociale implementate cu succes de statele membre ale Uniunii Europene.

Din cauza faptului că în literatura de specialitate națională lipsesc lucrări științifice care ar aborda plenar asistența socială sub aspect juridico-comparat, considerăm că demersul științific elaborat poate servi, cu certitudine, ca material didactic pentru studenții facultăților de drept, administrare publică și de asistență socială, dar și pentru specialiștii care activează în domeniul asistenței sociale. În plus, considerăm că această investigație juridică va servi drept bază de pornire în cercetare și pentru alți doctoranzi și specialiști din domeniul protecției și asistenței sociale.

#### **Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere:**

1. Asistența socială, într-un stat modern și democratic, reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale, care constă în furnizarea măsurilor de ajutorare a persoanelor sau familiilor

care se află în situație de dificultate, iar prin intermediul serviciilor sociale și a prestațiilor sociale acordate separat sau în comun le asigură acestora unui nivel adecvat de bunăstare și recăpătare a independenței față de sistemul de asistență socială.

2. În prezent, furnizarea unei asistenței sociale eficiente și durabile este imposibilă deoarece:

- lipsește o delimitare clară a responsabilităților instituțiilor de stat în domeniul furnizării asistenței sociale, totodată existând o colaborare defectuasă între instituții abilitate cu funcții sociale, ceea ce favorizează transferul de atribuții;
- resursele financiare alocate pentru finanțarea asistenței sociale sunt insuficiente pentru prestarea unor servicii calitative și furnizarea unor prestații sociale care să îmbunătățească vizibil condițiile de trai al beneficiarilor;
- asistența socială poate avea un impact decisiv asupra bunăstării populației doar dacă este direcționată spre segmentele cele mai afectate ale societății, cu regret, în Republica Moldova, în special, prestațiile sociale în majoritatea cazurilor sunt furnizate în baza principiului categorial, și nu întotdeauna ajung la persoanele afectate de sărăcie.
- În condițiile actuale, când resursele financiare sunt modeste, considerăm că este rațional să ne reorientăm politicile sociale și să revizuiim formele de ajutor, bazându-ne pe politici sociale active, care ar recupera și ar reintegra în câmpul muncii persoanele marginalizate, pentru ca acestea să redevină independente față de sistemul de asistență socială. Numai astfel vom putea asigura un sistem de asistență socială echilibrat și sustenabil în conformitate cu principiile justiției sociale care combate excluziunea socială prin adoptarea măsurilor active de susținere a populației afectate de riscurile sociale existente în societatea noastră.

3. În cadrul Uniunii Europene, asistența socială se fundamentează pe un set comun de principii și valori, armonizate cu elementele specifice ale sistemului din fiecare țară. Însă în prezent persistă diferențe majore datorate particularităților culturale, istorice și economice ale fiecărui stat, dar cel mai important este faptul că țările europene învață una de la cealaltă cum să-și îmbunătățească practicile sociale și să-și perfecționeze sistemele de asistență socială proprii, astfel, încât cetățenii europeni să fie cât mai protejați de riscurile sociale care le afectează calitatea vieții.

**Aprobarea rezultatelor cercetării.** Cercetarea privind reglementarea juridică a instituției asistență socială din Republica Moldova în contextul integrării europene a fost elaborată și discutată în cadrul Școlii doctorale științe juridice ale Universității de Stat din Moldova. Rezultatele cercetării au fost aprobate de către comisia de îndrumare din cadrul Școlii doctorale.

Cele mai importante concluzii ale studiului doctoral efectuat au fost expuse și examinate în ședințele mai multor conferințe științifice naționale și internaționale, iar unele investigații au

fost expuse în revistele științifice din Republica Moldova. **Publicații la tema tezei:** 6 comunicări au fost prezentate în cadrul conferințelor naționale și internaționale și 5 publicații științifice în cadrul revistelor naționale de specialitate.

**Structura tezei de doctorat** reflectă ordinea logică a obiectivelor stabilite. Demersul științific este structurat astfel: adnotări (în trei limbi), lista abrevierilor, introducere, trei capitole, concluzii generale, recomandări, bibliografie, anexe, CV. Materialul științific este expus pe 171 de pagini de text, iar lista bibliografică conține 198 de titluri. Secțiunile sunt întocmite în conformitate cu cerințele instituite pentru acest tip de cercetare.

**Cuvinte-cheie:** protecția socială, asistență socială, risc social, bunăstare socială, coeziune socială, categorii sociale vulnerabile, prestații sociale, servicii sociale, alocații, compensații, indemnizații, Uniunea Europeană.

**Capitolul I – Dimensiunea doctrinar-legislativă a instituției juridice asistență socială**, este compus din 4 compartimente:

În primul compartiment am cercetat cele mai importante surse doctrinare ale savanților autohtoni și ale autorilor de peste hotare care au tratat mai amplu sau tangențial locul și rolul instituției juridice asistență socială în cadrul protecției sociale, impactul acesteia asupra nivelului de trai al cetățenilor și importanța primordială a asistenței sociale în societatea contemporană. De asemenea, am analizat legislația națională și internațională care proclamă și garantează dreptul la asistență socială, iar în final am trecut în revistă cele mai importante documente care au favorizat dezvoltarea sistemului de asistență socială și au pus bazele juridice al instituției asistență socială.

### **Subcapitolul 1.1. Analiza cadrului teoretic național și străin care abordează locul și rolul instituției juridice asistență socială**

Chiar dacă are o importanță incontestabilă în cadrul societăților moderne, constatăm că studierea asistenței sociale prin prisma instrumentelor naționale și europene nu a făcut până în prezent obiect de cercetare distinct în cadrul doctrinei moldovenești. În literatura de specialitate națională și străină descoperim abordări științifice tangențiale ale problematicii asistenței sociale, care într-o formă sau alta tratează diverse aspecte ale acestei instituții importante.

Examinând doctrina din Republica Moldova, putem constata că acest subiect, în mare parte, se fundamentează pe literatura juridică de specialitate din perioada sovietică. În domeniul juridic pionieratul în cercetarea științifică a acestui domeniu îi revine profesorului Nicolai Romandaș, care în monografia *Dreptul protecției sociale*, apărută în anul 2001, a efectuat o analiză juridică profundă a instituției asistenței sociale, ca parte componentă a ramurii protecției sociale. În cadrul studiului aprofundat, autorul a identificat mai multe deficiențe ale sistemului de asistență socială precum: nu sunt stabilite cazurile exacte de oferire a ajutorului social temporar și nu sunt confirmate de legislație, este amânată adoptarea legii cu privire la nivelul minim de existență. Introducerea tipurilor concrete de ajutor social de regulă servește ca măsură extremă indicată pentru a diminua situațiile foarte tensionate care amenință stabilitatea în societate. Criteriul de diferențiere nu stă la baza acordării ajutorului, de aceea categoria beneficiarilor de ajutor, tipul și mărimea lui sunt stabilite de organele protecției sociale<sup>1</sup>.

Autorul Evlampie Donos, în lucrarea sa de doctorat intitulată *Sisteme de asistență socială în România și Republica Moldova. Puncte de interferență*, apărută în anul 1996, a fost preocupat de: evoluția sistemelor de asistență socială în Republica Moldova și din România; dezvoltarea cadrului juridic în domeniul vizat; particularitățile sistemelor naționale de asistență socială;

---

<sup>1</sup> Romandaș Nicolai. *Dreptul protecției sociale*. Chișinău, Editura Universitas, 2001, p. 22.

armonizarea sistemelor de asistență socială din Republica Moldova și România etc. În urma cercetării minuțioase a acestei teme importante, a ajuns la concluzia că armonizarea sistemelor de asistență socială între România și Republica Moldova reprezintă un obiectiv central al politicilor sociale aceste două state române. Iar armonizarea acestora atrage după sine aplicarea, într-o formă sau alta, a trei principii de bază, apte să ofere persoanelor aflate în nevoie o protecție socială adecvată: *egalitatea de tratament în România și în Republica Moldova a persoanelor defavorizate; determinarea legislației aplicabile.; menținerea drepturilor acordate*<sup>2</sup>.

O lucrare binevenită în materia drepturilor sociale este *Dreptul protecției sociale*, autorii N. Romandaș, L. Proca și I. Odinokaia (Negură), ediția 2011, care reprezintă un studiu autohton detaliat privind trăsăturile definiției ale instituțiilor dreptului protecției sociale. Autorii constată că serviciile acordate de organele de asistență socială întotdeauna sunt și vor fi necesare chiar și în cele mai de succes perioade de dezvoltare a societății, căci nimeni nu poate garanta că și atunci nu vor fi bătrâni neajutorați, copii orfani, familii monoparentale, persoane cu dizabilități, persoane cu probleme de sănătate mintală<sup>3</sup>.

O cercetare sociologică în domeniul incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități a efectuat Parascovia Munteanu în anul 2018, în lucrarea sa doctorală *Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova din perspectiva valorilor sociale*. Autoarea a analizat cadrul juridic de reglementare a incluziunii sociale în Republica Moldova și a identificat barierele care influențează nivelul de trai și participarea deplină la viața socială a persoanelor cu dizabilități. În urma cercetării efectuate, autoarea consideră că mecanismul instituțional privind dezvoltarea, implementarea și monitorizarea politicilor sociale este unul fragmentat și necoordonat, iar structurile responsabile de coordonarea politicilor la nivel național nu asigură un mecanism eficient de transfer al responsabilităților în procesul de implementare a acestuia de către autoritățile locale<sup>4</sup>.

Tangențial problema locului instituției asistența socială în cadrul ramurii protecției sociale a fost abordată de cercetătoarea Ina Odinokaia în lucrarea *Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova*. Autoarea analizează cu rigurozitate evoluția asistenței sociale în Moldova; definește și evidențiază particularitățile care deosebesc instituția asistenței sociale de instituția asigurării sociale; analizează principiile de drept care guvernează instituția sus-menționată și vine cu un set de recomandări care să contribuie la

---

<sup>2</sup> Donos Evlampie. *Sisteme de asistență socială în România și Republica Moldova*. Rezumatul tezei de doctor. București, 1996, p. 31.

<sup>3</sup> Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinokaia Negură *Dreptul protecției sociale*. Chișinău, 2011. p.9

<sup>4</sup> Munteanu Parascovia. *Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova din perspectiva valorilor sociale*. Teza de doctor. Chișinău, 2018, p. 142.

dezvoltarea continuă și îmbunătățirea permanentă a practicilor din domeniul asistenței sociale. Un aspect important, pe care îl constată autoarea, este că astăzi instituția asistenței sociale și-a afirmat necesitatea și utilitatea, devenind un partener credibil și integru al lumii civilizate, situându-se la intersecția dintre voința politică, resursele economice, politicile sociale și nevoile locale<sup>5</sup>.

În **România**, instituția juridică a asistenței sociale se bucură de o deosebită atenție, fiind obiectul de cercetare a mai mulți doctoranzi. Nicolae Tudose, în cercetarea sa juridico-economică, intitulată *Asistența socială în România în contextul integrării europene*, face o analiză complexă a instituției asistență socială în România și Uniunea Europeană. O viziune importantă a autorului, pe care o împărtășim și noi este că statul are un rol fundamental în asigurarea bunăstării cetățenilor, căci prin demersurile întreprinse în cazul acordării unor beneficii în bani sau în natură, garantării accesului universal la educație și sănătate și la alte servicii conexe, el poate influența nivelul de trai al anumitor categorii sociale considerate ca fiind defavorizate<sup>6</sup>.

O altă lucrare în domeniu a elaborat cercetătoarea Oana Dobre, intitulată *Securitatea socială în contextul integrării României în Uniunea Europeană*. În cadrul acestui studiu autoarea tratează și problematica asistenței sociale, tipurile de beneficiari, modul de acordare a acesteia, constatând că asistența socială se acordă persoanelor aflate în nevoie ca urmare a lipsei cronice a mijloacelor de subzistență sau pierderii de venit în urma unei situații de urgență<sup>7</sup>.

Un studiul monografic apărut în anul 2015 cu titlul *Asistența socială în România: răspuns la problemele tranziției* dezvăluie caracterul multifuncțional al domeniului asistenței sociale, elaborat de teoreticienii Elena Zamfir, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte. O opinie care merită atenție din partea noastră este că beneficiile monetare răspund unui deficit economico-monetar, în timp ce serviciile sociale pot reface și deficitul de capacități individuale. Doar aplicarea concomitentă a acestor componente de suport duce la refacerea graduală a celor marginalizați, dar și prevenția unor viitoare riscuri ce pot să apară<sup>8</sup>.

Un loc relevant în șirul operelor juridice consacrate analizei instituțiilor juridice ale dreptului securității sociale: asistență socială și asigurări sociale, îl ocupă studiul monografic al cercetătorilor Alexandru Țiclea și Laura Georgescu, intitulat *Dreptul securității sociale*, apărut în

---

<sup>5</sup>Odinokaia Ina. *Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova*. Teză de doctor. Chișinău, 2010, p. 45.

<sup>6</sup>Tudose Nicolae. *Asistența socială în România în contextul integrării europene*. Autoreferatul tezei de doctor. Craiova, 2017, p. 2-3.

<sup>7</sup>Dobre Oana. *Securitatea socială în contextul integrării României în Uniunea Europeană*. Teză de doctor. Petroșani, Universitas, 2009, p. 172.

<sup>8</sup>Zamfir Elena, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte. *Asistența socială în România: răspuns la problemele tranziției*. Cluj-Napoca, 2015, p. 132.

anul 2019. Autorii au analizat minuțios fiecare instituție în particular, caracterizând măsurile și acțiunile de asistență socială întreprinse de statul român în vederea susținerii grupurilor sociale marginalizate. Remarcabil este punctul de vedere al autorilor conform căruia asistența socială are o vocație universală pentru că nevoia, odată dovedită, permite accesul tuturor categoriilor de persoane defavorizate, adică al celor aflați în situații dificile din punct de vedere material, la prestații ce se acordă în astfel de situații<sup>9</sup>.

Tema examinată de noi a format obiect de studiu și pentru cercetătoarea Simona Ioana Bodogai într-o lucrare complexă dedicată studierii *Asistenței sociale a persoanelor vârstnice. Metode actuale și construcție planificată*, ieșită de sub tipar în anul 2020. În acest sens, autoarea precizează că persoanele care nu obțin suficient sprijin de la nivelurile superioare ale protecției sociale vor primi un ultim suport prin sistemul de asistență socială pe baza determinării nevoilor individuale și a resurselor de care dispun. Funcția de bază al acesteia este de a asigura celor mai săraci dintre săraci un venit minim menit să garanteze subzistența<sup>10</sup>.

Subiectul tezei noastre de doctorat privind asistența socială a fost riguros analizat și de către savanții din **Rusia**.

O monografie relevantă pentru domeniul nostru de cercetare a elaborat autoarea rusă E.A. Eliseeva în anul 2015, intitulată *Politica socială în țările amplasate în Europa de vest* în care a dezvăluit în profunzime evoluția, principiile și conținutul politicilor sociale implementate la nivelul Uniunii Europene. În urma investigației efectuate, autoarea a ajuns la concluzia: Scopul de bază al statelor sociale este asigurarea stabilității sociale și a protecției sociale adecvate și adaptate la realitățile sociale. Statele trebuie să-și construiască politicile astfel încât să fie luate în considerație interesele tuturor cetățenilor și să le asigure condiții de muncă în conformitate cu noile tendințe. Iar cel mai important lucru este ca fiecare cetățean să se simtă protejat<sup>11</sup>.

O investigație multilaterală în domeniul vizat a efectuat cercetătorul rus M.V. Kargalovoi pe care a materializat-o în lucrarea *Europa socială în secolul XXI*. În cadrul tratatului au fost examinate problemele sociale existente în spațiul european ce țin de: migrație, ecologia socială, securitatea socială etc., precum și au fost supuse analizei tendințele de modificare a politicilor sociale implementate de statele membre ale Uniunii Europene în sec. al XXI-lea. Autorul menționează că, în conformitate cu legislația comunitară, modelul social european implementat de statele membre ale Uniunii Europene este fundamentat pe principiile: justiția socială;

---

<sup>9</sup> Țiclea Alexandru, Laura Georgescu. *Dreptul securității sociale. Curs universitar*. Ediția a VIII-a, actualizată. București, Universul Juridic, 2019, p. 20.

<sup>10</sup> Bodogai Simona Ioana . *Asistența socială a persoanelor vârstnice. Metode actuale și construcție planificată*. Presa Universitară Clujeană, 2020, p. 55.

<sup>11</sup>Елисеева Е.А. *Социальная политика в странах западной Европы*. Санкт-Петербург, 2015, с. 219.

securitatea socială, coeziunea socială; economia competitivă și mediul social prietenos. Modelul social european înregistrează rezultate notabile, deoarece acesta evoluează și se adaptează realităților sociale existente în diferite etape de dezvoltare<sup>12</sup>.

La **nivel internațional**, asistența socială reprezintă un domeniu destul de cercetat de către diverși teoreticieni. Analizând literatura de specialitate străină, ne-a trezit interes o lucrare care examinează unul dintre principalele riscuri sociale ce afectează atât populația națională, cât și societatea europeană. Astfel, în anul 2020, a ieșit de sub tipar o monografie extrem de concludentă intitulată *Excluziunea socială în următoarele perioade* (Social exclusion in later life), elaborată de mai mulți cercetători străini Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka. Acest tratat examinează excluziunea socială în diferite etape de dezvoltare ale societății, atributele și manifestările cheie ale acestui fenomen atât de negativ pentru dezvoltarea unei societăți sănătoase. Autorii opiniază că modificările demografice și inegalitățile sociale au avut o dinamică pozitivă în ultimii ani, iar tot mai multe persoane au ajuns la marginea societății. În ciuda acestor circumstanțe, care sugerează necesitatea unei concentrări mai puternice asupra excluderii sociale, cercetările și dezbaterile politice pe această temă au stagnat în ultimii ani. Acest lucru s-a datorat faptului că a lipsit o agendă coerentă care ar conține obiective ambițioase în vederea combaterii riscului social al secolului XXI-lea excluziunea socială<sup>13</sup>.

O lucrare amplă în domeniul vizat, constituită din III volume, au efectuat cercetătorii Jean-Micheal Lafleur și Daniela Vintilă în anul 2020, intitulată *Migrația și protecția socială în Europa și dincolo de limitele acesteia. Studiu comparat al accesului la dreptul de bunăstare, volumul I*. Considerăm că în prezent aceasta pare a fi cel mai amplu studiu în domeniul migrației, care conține cercetări empirice și teoretice privind diferite aspecte ale migrației internaționale. În urma studiului efectuat, autorii au constatat că sistemele de asistență socială din unele state prezintă forme directe sau indirecte de excludere socială a migranților, deoarece cetățenia rămâne un element important care condiționează accesul la bunăstare. Astfel, în timp ce în unele țări (Austria sau Irlanda), străinii din Uniunea Europeană și din afara Uniunii Europene au dreptul la acces garantat prin scheme de venit minim, în aceleași condiții de eligibilitate ca și cetățenii naționali, în alte state, condiția de ședere împiedică în mod direct dreptul de a solicita asistență socială<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Каргаловой М. В. *Социальная Европа в XXI веке*. Москва, 2011, с. 173-174.

<sup>13</sup> Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka. *Social exclusion in later life*, volume 28. New York, 2020, p. 33-34.

<sup>14</sup> Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing access to Welfare Entitlements*, volume I, 2020, p. 25-26.

În concluzie, remarcăm că în literatura de specialitate națională și internațională problematica asistenței sociale ocupă un loc important, iar teoreticienii sunt preocupați de dezvoltarea continuă a cadrului legal din domeniul social, astfel încât să răspundă cât mai eficient provocărilor ce stau în fața guvernelor naționale.

### **Subcapitolul 1.2. Examinarea mecanismelor naționale și internaționale care garantează dreptul la asistență socială**

Importanța asistenței sociale ca instrument principal de combatere a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale este recunoscută mondial. În condițiile globalizării și intensificării riscurilor sociale, la nivel internațional au fost adoptate un șir de documente de importanță majoră, care angajează statele să asigure tuturor cetățenilor un minimum de existență și să adopte politici sociale care ar garanta un nivel de trai decent și ar combate orice formă de excluziune socială.

Dezvoltarea politicilor de asistență socială în Republica Moldova a fost condiționată de semnarea mai multor documente internaționale importante care proclamă și garantează dreptul la asistență socială: Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Carta socială europeană, revizuită, Convenția privind persoanele cu dizabilități și protocolul adițional al acesteia, Convenția cu privire la drepturile copilului, Declarația politică și Planul internațional de la Madrid privind îmbătrânirea, Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, Acordul de Asociere al Republicii Moldova cu Uniunea Europeană etc. În opinia noastră, fiecare act internațional semnat de statul nostru a contribuit esențial la dezvoltarea și promovarea drepturilor sociale ale cetățenilor Republicii Moldova. Semnarea acestor documente oferă posibilitatea statului nostru de a beneficia de practici bune din domeniul social care sunt implementate de ani de zile cu succes în statele din Uniunea Europeană și în alte țări din lume.

Dreptul la asistență socială se atribuie categoriei de drepturi social-economice ale cetățeanului și se regăsește în art. 47 din Constituția Republicii Moldova care prevede: Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare<sup>15</sup>.

În scopul transunerii art. 47 din Constituția Republicii Moldova a fost adoptată Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003, care constituie cel mai important act normativ ce reglementează raporturile de asistență socială. Prezenta Lege are drept scop determinarea

---

<sup>15</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: MO al RM nr. 34/373 din 22.06.1995.

principiilor și obiectivelor asistenței sociale, stabilirea dreptului la asistență socială, a prestațiilor și serviciilor de asistență socială destinate beneficiarilor, prevede formele de asistență socială, organizarea și funcționarea sistemului de asistență socială din Republica Moldova și modalitatea de finanțare a acestuia.

La momentul actual cadrul de reglementare a asistenței sociale este foarte complex și conține o multitudine de acte normative care reglementează diverse prestații sociale, astfel, în acest sens, remarcăm: Legea privind drepturile copilului; Legea cu privire la ajutorul social; Legea Fondului republican și a fondurilor locale de susținere socială a populației; Legea cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație; Legea privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni; Legea cu privire la veterani; Legea privind protecția socială a cetățenilor care au suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl; Legea cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, etc.

Legea de căpătâi în domeniul organizării și funcționării serviciilor sociale în Republica Moldova este Legea cu privire la serviciile sociale care stabilește cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale (primare, specializate, cu specializare înaltă), cu determinarea sarcinilor și responsabilităților autorităților administrației publice centrale și locale, ale altor persoane juridice și fizice abilitate cu asigurarea și prestarea serviciilor sociale, precum și protecția drepturilor beneficiarilor de servicii sociale.

Pe lângă cadrul legal național și internațional vast care reglementează direct sau indirect instituția asistenței sociale, există și un set de programe destinate susținerii categoriilor sociale vulnerabile (copii, persoane cu dizabilități, vârstnici, familiile cu venituri mici etc.), drept exemplu menționăm: Programul pentru integrarea problemelor îmbătrânirii în politici și Planul de acțiuni privind implementarea îmbătrânirii active (2018-2021)<sup>16</sup>; Strategia pentru protecția copilului și familiei 2014-2020<sup>17</sup>; Programul național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2017-2022 și Planul de acțiuni privind implementarea acestuia<sup>18</sup>; Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” etc.

Analizând totalitatea strategiilor adoptate la nivel național, care se fundamentează pe obiective ambițioase privind combaterea sărăciei și asigurarea unui nivel minim de trai, putem concluziona că politica socială îndreptată spre protecția populației de riscul sărăciei trebuie să fie

---

<sup>16</sup>Hotărârea nr. 406 din 02.06.2014 cu privire la aprobarea *Programului pentru integrarea problemelor îmbătrânirii în politici*. În: MO al RM nr. 153-159 din 13.06.2014.

<sup>17</sup>Hotărârea nr. 434 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea *Strategiei pentru protecția copilului și familiei*. În: MO al RM nr. 160-161 din 20.06.2014

<sup>18</sup>Raportul doi și trei combinat al Republicii Moldova, *Implementarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități*. Chișinău, 2020, p. 54

concentrată pe prevenirea situațiilor în care cetățenii nu-și pot asigura independent un nivel de trai decent. În acest sens, susținem opinia experților europeni care menționează că principalul instrument în combaterea sărăciei este crearea locurilor de muncă, doar în așa condiții statele pot lupta cu flagelul societății sărăcia și excluziunea socială.

### **Subcapitolul 1.3. Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova**

Sistemul de asistență socială din țara noastră, ca și în majoritatea țărilor din lume, are o istorie îndelungată, care a apărut încă în antichitate odată cu survenirea primelor forme de asistență socială, care se manifestau prin diverse ajutoare, donații adresate acelor categorii sociale care erau considerate nevoiașe. De-a lungul anilor, aceste activități de asistență socială s-au dezvoltat, ajungând la instituirea unui cadru legislativ care reglementează modalitatea de furnizare, administrare și finanțare a acestora<sup>19</sup>.

După cum am spus, în timpurile mai îndepărtate misiunea de caritate o avea biserica, iar în perioada secolelor XIX-XX deosebim câteva etape principale, fiecare având contribuția sa specifică în constituirea identității asistenței sociale: perioada dominației Imperiului Rus; perioada interbelică (1918-1940, când Basarabia își dezvoltă serviciile sociale în componența României); perioada regimului socialist (după 1940); perioada existenței Republicii Moldova ca stat suveran și independent (după 1991)<sup>20</sup>.

**Prima dimensiune** a istoriei protecției sociale din Basarabia începe cu adoptarea unor diverse acte de caritate din partea statului (sub formă de ukazuri, legi sau decrete) și din partea anumitor organizații, persoane fizice, comitete obștești; medicina de zemstvă. Aceasta reprezintă o etapă considerabilă în evoluția sferei sociale din Moldova<sup>21</sup>.

În sec. al XIX-lea conducerea guberniei Basarabia emite un șir de decrete care cuprind anumite obligații ale comercianților, moșierilor de a oferi conform „ukazurilor” un suport material celor nevoiași; Legea regională din Basarabia privind îngrijirea socială, care a fost adoptată în baza Decretului senatului executiv al Rusiei din 16 septembrie prevede obligația guvernatorului Basarabiei să tuteleze și să finanțeze din bugetul guberniei casele de copii, spitalele și organizațiile obștești de caritate; Decretul din 8 ianuarie 1843, emis de către țarul rus către „uprava” medicală a guberniei, prevedea obligația conducerii guberniei de a ajuta populația

---

<sup>19</sup> Sacara Ana. *Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021, p. 341

<sup>20</sup> Bulgaru Maria, M. Dillon (coord.), *op. cit.*, p. 50.

<sup>21</sup> Neamțu George. *Tratat de asistență socială*. Ed. II. Iași, Polirom, 2011, p. 1197.

care a suferit în urma secetei cu o anumită cantitate de porumb; Dispoziția privind răspândirea surorilor de caritate în spitalele militare și de zemstvă.

***A doua perioadă de evoluție a asistenței sociale în Moldova*** o constituie perioada interbelică (1918-1940, când Basarabia își dezvoltă serviciile sociale în componența României). În această perioadă au fost elaborate numeroase legi și acte normative în domeniul asistenței sociale, însoțite de numeroase acțiuni de caritate, întreprinse pentru cei nevoiași. Așadar, în aprilie 1921 se adoptă o Lege și un Regulament cu privire la lichidarea vagabondajului și cerșetoriei și protecția copilului, care prevăd implicarea nemijlocită a asistenței sociale în combaterea cerșetoriei și vagabondajului.

În anul 1937, a fost adoptată Legea cu privire la organizarea Eforiei Generale a invalizilor, văduvelor și orfanilor de război și foștilor luptători. Această lege reprezenta un act normativ important care acorda atribuții de bază Eforiei Generale în domeniul asistenței sociale. Instituția dată efectua control și supraveghere asupra respectării legislației în domeniu și acorda protecție invalizilor, orfanilor de război, foștilor luptători și văduvelor.

***A treia etapă în dezvoltarea asistenței sociale începe cu revenirea Basarabiei în sfera de influență a Rusiei (1944).*** În această perioadă au fost întreprinse mai multe măsuri și acțiuni de asistență socială îndreptate spre ajutorarea copiilor, bătrânilor și invalizilor.

În perioada acestei etape s-au adoptat un șir de acte normative care au avut un impact considerabil în dezvoltarea asistenței sociale precum: Legea nr. 100 cu privire la aprobarea Regulamentului Societății orbilor din RSSM din 28 februarie 1962, Legea cu privire la aprobarea Regulamentului Societății surzilor din RSSM din 14 aprilie 1962, Legea cu privire la aprobarea Regulamentului Ministerului Asistenței Sociale al RSSM din 1972. Cu toate acestea, caracteristic pentru perioada regimului comunist era negarea problemelor sociale, fiind promovată ideea precum că „societatea comunistă nu are probleme ce ar necesita asistență socială comunitară”. Astfel, serviciile sociale acordate se axau prioritar pe problemele bătrânilor și ale persoanelor cu handicap<sup>22</sup>.

Această etapă a luat sfârșit odată cu destrămarea URSS în anul 1990 ***și proclamarea independenței Republicii Moldova.*** Începutul anilor 90 a adus mari provocări pentru Guvernul Republicii Moldova care avea misiunea să reformeze sistemul asistenței sociale în condițiile unei restricții bugetare și a unor așteptări din partea populației care erau deprinși cu un sistem de protecție socială generos. În perioada de tranziție, în fața asistenței sociale au fost puse sarcini dificile și greu de realizat din cauza sărăciei acerbe în rândul populației și a riscurilor sociale

---

<sup>22</sup> Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia, *op. cit.*, p. 5.

apărute. Dar anume în această perioadă dificilă asistența socială a devenit un instrument important de realizare a politicilor sociale.

## **Capitolul II - REGLEMENTAREA JURIDICĂ A FORMELOR DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ**

În cadrul acestui capitol am efectuat o cercetare amplă, din mai multe perspective, a noțiunii asistență socială și am examinat scopul, obiectivele și funcțiile pe care le realizează instituția asistență socială în cadrul societăților contemporane. Tot aici am supus cercetării formele asistenței sociale, analizând cadrul juridic de reglementare a tipurilor de prestații sociale acordate persoanelor marginalizate și impactul acestora asupra reducerii sărăciei în rândul populației Republicii Moldova. De asemenea, am cercetat regimul juridic al serviciilor sociale furnizate în Republica Moldova, precum și perspectivele de dezvoltare și de ridicare a nivelului calității acestora în vederea prestării unor servicii sociale accesibile, adaptabile, acceptabile și abordabile pentru persoanele care au nevoie de acest suport. Compartimentul conține o analiză minuțioasă a problemelor de ordin legislativ, financiar, instituțional care împiedică acordarea unei asistențe sociale eficiente și durabile.

### **Subcapitolul 2.1. Considerațiuni generale privind instituția asistență socială din Republica Moldova: noțiune, scop și obiective**

În societatea contemporană, protecția socială a cetățenilor ocupă un loc important în cadrul politicilor publice, iar elementul cheie al tuturor reformelor sociale și direcția principală a politicii sociale în stat este *asistența socială*. Aceasta constituie mecanismul principal prin care instituțiile abilitate cu funcții sociale se angajează să prevină, să limiteze și să înlăture efectele negative ale situațiilor generatoare de riscuri sociale, care pot duce persoanele vulnerabile la marginea societății.

Asistența socială, într-un stat modern și democratic, *reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale, care constă în furnizarea măsurilor de ajutorare a persoanelor sau familiilor care se află în situație de dificultate, iar prin intermediul serviciilor sociale și a prestațiilor sociale acordate separat sau în comun le asigură acestora unui nivel adecvat de bunăstare și recăpătare a independenței față de sistemul de asistență socială.*

Asistența socială tinde spre crearea unei societăți prospere și incluzive pentru toate grupurile sociale vulnerabile/familiile și cetățenii solitari care se confruntă cu diverse riscuri sociale sau care sunt în situații de risc ce ar putea duce la situații de vulnerabilitate.

În general, obiectivul de bază al asistenței sociale este de a sprijini pe cei aflați în dificultate să obțină condițiile necesare unei vieți decente, ajutându-și să-și dezvolte propriile capacități și competențe pentru o dezvoltare corespunzătoare<sup>23</sup>.

Caracteristicile definitorii, care delimitează instituția juridică a asistenței sociale de alte instituții de drept sunt: *reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale; se acordă subiecților speciali - persoanelor socialmente vulnerabile; se furnizează persoanelor care se confruntă cu diverse riscuri sociale; se acordă sub formă de servicii sociale și prestații sociale; instituțiile statului cu funcții sociale reglementează cadrul legal de instituire, administrare, finanțare, monitorizare și evaluare a formelor asistenței sociale; măsurile și activitățile asistenței sociale sunt finanțate din bugetul de stat.*

Rolul crucial al asistenței sociale a fost sesizat de majoritatea statelor lumii în perioada pandemiei COVID-19, care a dus la diminuarea substanțială a veniturilor populației și a contribuit la răspândirea rapidă a sărăciei. Țările care dispun de sisteme de asistență socială eficiente și durabile au gestionat eficient situația precară în care s-au pomenit cetățeni. Datorită politicilor sociale eficiente, statele au reacționat prompt, adoptând mai multe programe sociale, lărgind aria de cuprindere a asistenței sociale, astfel încât un număr cât mai mare de cetățeni să beneficieze de sprijin financiar din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. Starea de urgență instituită în Republica Moldova în legătură cu situația pandemică la nivel național și cel global a amplificat problemele deja existente în domeniul protecției și asistenței sociale, care, nefiind soluționate la timp prin măsuri adecvate, a condus la deteriorarea situației în domeniul drepturilor omului, accentuarea inegalității în societate și a afectat și mai mult persoanele vulnerabile<sup>24</sup>.

Instituția asistenței sociale în calitate de parte componentă importantă a ramurii dreptului protecției sociale realizează protecția persoanelor marginalizate printr-o gamă de prestații și servicii sociale menite să asigure un nivel adecvat de bunăstare. În societatea contemporană aceasta ocupă un rol important, realizând funcții importante în stat, de aceea instituțiile cu funcții sociale trebuie să acorde o atenție deosebită dezvoltării acestei instituții și armonizării practicilor sociale în conformitate cu standardele europene și internaționale. Mai mult, considerăm că asistența socială reprezintă un atribut al tuturor statelor dezvoltate, iar rezultatele înregistrate în domeniul social, ne atenționează asupra asumării responsabilității statului în protejarea persoanelor care se află în nevoie.

---

<sup>23</sup> Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, *op. cit.*, p. 111.

<sup>24</sup> *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020*. Chișinău, 2020, p. 50.

## **Subcapitolul 2.2. Natura juridică a prestațiilor de asistență socială furnizate persoanelor nevoiașe**

Prestațiile sociale de asistență socială pot fi sume bănești necontributorii sau prestații în natură, finanțate din bugetul de stat ce se acordă persoanelor care se află în diverse situații de dificultate sau anumitor grupuri sociale care întrunesc condițiile de eligibilitate prevăzute de legislația în vigoare. Acestea sunt furnizate în scopul asigurării unui standard minim de trai, al susținerii familiilor cu copii și al garantării exercitării de către persoanele cu dizabilități a drepturilor și libertăților prevăzute de legislația în vigoare. Furnizarea prestațiilor sociale este condiționată de aflarea solicitanților în starea de nevoi sociale, a căror satisfacere contribuie la asigurarea unui nivel adecvat de bunăstare.

Sistemul prestațiilor sociale din Republica Moldova cuprinde: compensații, alocații, indemnizații, ajutor social, material și de altă natură. Prestațiile sociale la momentul de față reprezintă un instrument important de susținere financiară a grupurilor de persoane care se confruntă cu diverse riscuri sociale cum ar fi: dizabilitate, deprivare materială etc. Însă, cu regret, putem constata că deși avem un număr mare de prestații sociale, quantumul foarte redus al acestor beneficii monetare face ca suportul monetar să rămână pur simbolic, deoarece ele nu asigură o ameliorare vizibilă a condițiilor de trai. Beneficiile oferite de programul de asistență socială nu acoperă încă coșul minim de consum al unei familii, fapt ce limitează capacitatea sa de reducere a sărăciei. Valorile de asistență socială sunt prea mici și reprezintă doar o mică parte din nevoia creată de un șoc<sup>25</sup>. Astfel, valoarea mizeră a prestațiilor sociale are o contribuție modestă la sporirea veniturilor beneficiarilor și implicit la reducerea sărăciei, ceea ce în consecință duce la o creștere considerabilă a numărului de persoane care trăiesc sub pragul sărăciei.

O altă problemă care împiedică funcționarea normală a sistemului de prestații sociale identificată de specialiști este: *lipsa unui buget special care ar finanța formele asistenței sociale*. Astfel, în prezent, măsurile asistenței sociale nu au o bază clară de finanțare, serviciile sociale și unele prestații sociale fiind finanțate din bugetul de stat, iar alocațiile și compensațiile sunt finanțate din bugetul asigurărilor sociale de stat. Faptul că, bugetul asigurărilor sociale și cel al asistenței sociale sunt inseparabile împiedică dezvoltarea ambelor sisteme, menite să îndeplinească funcții complet diferite.

---

<sup>25</sup> Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”*, din 10 iunie 2020. p.86

[https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia\\_nationale\\_de\\_dezvoltare\\_moldova\\_2030-t.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf)

În pofida faptului că sunt multe la număr, transferurile de asistență socială contribuie puțin la bunăstarea persoanelor aflate în nevoie. Aceasta subliniază suportul financiar insuficient oferit celor mai nevoiași beneficiari și eficiența administrativă precară reieșind din costurile administrative pentru achitarea multiplelor prestații de asistență socială mici<sup>26</sup>. O bună parte din sistemul prestațiilor sociale sunt acordate în baza apartenenței la o anumită categorie socială precum în cazul participanților la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobâl, a veteranilor de război etc., indiferent de venitul acestora și nivelul de trai, deși deseori familiile acestora nu sunt considerate printre cele mai sărace. Republica Moldova direcționează o parte considerabil de redusă din fondurile alocate în vederea finanțării prestațiilor sociale menite să combată sărăcia. Potrivit experților Băncii Mondiale, *sistemul de asistență socială din Republica Moldova este dominat de prestațiile sociale categoriale, acestea acoperind 60% din bugetul asistenței sociale, din acest motiv eficiența sistemului este scăzută*<sup>27</sup>.

O altă problemă care îngreunează realizarea scopului acordării prestațiilor sociale este lipsa unei baze de date la nivel național care ar conține informații despre numărul total de beneficiari de prestații sociale. Astfel, în prezent, nicio instituție nu dispune de informații referitoare la numărul real al beneficiarilor, precum și la numărul prestațiilor sociale de care aceștia beneficiază. În consecință avem suprapunerea prestațiilor sociale, deoarece unui beneficiar i se poate furniza concomitent mai multe tipuri de prestații sociale categoriale, care sunt acordate nu întotdeauna celor care se află în nevoie.

*Fraudele și erorile în accesarea prestațiilor sociale.* După cum am menționat anterior, ajutorul pentru perioada rece a anului și ajutorul social se acordă în baza anchetei sociale, care este întocmită de asistentul social. Majoritatea solicitanților de asistență socială sunt onești, dar avem și persoane care prezintă informații eronate cu privire la veniturile și bunurile aflate în proprietate. Din cauza că specialiștii nu verifică de facto situația financiară a solicitantului, are loc încasarea veniturilor frauduloase.

O altă problemă majoră din domeniul cercetat este *lipsa de informare a populației despre măsurile de asistență socială*. Din cauza faptului că nu există un document de bază care să prevadă categoriile de beneficiari, condițiile de eligibilitate și formele de asistență socială, populația nu este informată despre măsurile și acțiunile de asistență socială. Susținem opinia

---

<sup>26</sup> Maria Davolas, Bethany Brown. Raportul Băncii Mondiale. *Abordarea securității economice a persoanelor vârstnice în Moldova prin prisma drepturilor omului*, 2017, p. 97. <http://documents1.worldbank.org/curated/es/657251493392758897/pdf/112339-ROMANIAN-137p-Moldova-Aging-PostDM-FINAL-translated.pdf>

<sup>27</sup> Actualizare economică - Moldova, toamna. 2019 Notă tematică specială: Asistența socială. <http://pubdocs.worldbank.org/en/328051574937579038/Moldova-Special-Focus-Note-Social-Assistance-November-2019-RO.pdf>

autorilor români potrivit căreia, prin serviciile și activitățile specializate, asistența socială trebuie să ofere celor în nevoie posibilități de cunoaștere și de acces la servicii specializate de protecție și asistență socială, să-i orienteze către utilizarea și înțelegerea cadrului legislativ de protecție socială<sup>28</sup>.

O altă provocare care stă în fața autorităților publice în procesul de acordare a prestațiilor sociale monetare este *neadmiterea creării unei dependențe a beneficiarilor de prestațiile sociale*. Unii experți consideră că sistemul de prestații este „o sabie cu două tăișuri” pentru mulți săraci. Pe de o parte, acesta nu le permite să ajungă în sărăcie extremă, iar pe de altă parte, îi împiedică să adopte strategii care le-ar spori încrederea în sine pentru ca ei să poată ieși din sărăcie<sup>29</sup>. Noi considerăm că prestațiile sociale trebuie construite astfel încât acestea să încurajeze angajarea în câmpul muncii. În Republica Moldova nu avem o interrelație trainică între asistența socială și politica de ocupare a forței de muncă, fapt ce ar soluționa în parte problema redobândirii independenței financiare a beneficiarilor de prestațiile sociale

### **Subcapitolul 2.3. Tipologia și perspectivele de dezvoltare a serviciilor sociale din Republica Moldova**

A doua componentă a asistenței sociale prin intermediul căreia statul furnizează un sprijin activ și mult mai eficient în comparație cu prestațiile sociale sunt *serviciile sociale*. Acestea contribuie la promovarea unei societăți incluzive și susținerea persoanelor să participe activ la viața comunității. Prestarea unor servicii conform necesităților oferă vârstnicilor posibilitatea să trăiască mai bine, să aibă o viață sănătoasă în cadrul comunității, iar persoanelor cu dizabilități să ducă o viață activă în societate. Totodată, serviciile sociale asigură copiilor o viață și o educație decentă, pregătindu-i pentru integrarea activă în societate.

Serviciile sociale, în concordanță cu prestațiile sociale, intervin pentru a permite tuturor persoanelor din comunitate să beneficieze de un nivel de trai decent. Ele facilitează accesul tuturor la activități și domenii ale vieții cotidiene (educație, muncă, servicii de sănătate, timp liber, alte resurse ale comunității) și contribuie la soluționarea unor probleme potențial generatoare de excluziune socială. Menirea acestor servicii este de a le menține beneficiarilor, pe cât posibil, o viață independentă în mijlocul familiei și crearea unor noi mecanisme eficiente și durabile de combatere a situațiilor de dificultate și excludere socială<sup>30</sup>.

În conformitate cu legislația socială a Republicii Moldova, *serviciile sociale*, ca parte componentă a sistemului de asistență socială, reprezintă un ansamblu de măsuri și activități

---

<sup>28</sup> Buzduncea Doru. *Asistența socială a grupurilor de risc*. Iași, Polirom, 2010, p. 413.

<sup>29</sup> Raport final. *Reforma asistenței sociale în Moldova. Evaluarea beneficiarilor*. Octombrie 2007, p. 32.

<sup>30</sup> Romandaș Nicolai, Sacara Ana. *Aspecte conceptuale privind sistemul de servicii sociale din Republica Moldova*. În: Revista științifică internațională *Supremația Dreptului* ISSN 2345-1971 (Categorie B) nr. 4, p. 4

realizate pentru a satisface necesitățile sociale ale persoanei/familiei în vederea depășirii unor situații de dificultate, de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale. Acestea au la bază principiul individualizării intervenției, al ajustării la specificul și nevoile persoanei, la contextul socioeconomic în care trăiesc beneficiarii acestor servicii, de aceea ele răspund întotdeauna mai eficient la situațiile de risc sau de criză și permit o intervenție ajustată la particularitățile beneficiarilor cu ajutorul unui personal specializat<sup>31</sup>. Susținem parțial opinia experților, deoarece, în prezent, serviciile sociale furnizate au un caracter prestabilit, fără a se ține cont întotdeauna de necesitățile individuale ale solicitanților. Aceasta se datorează lipsei unui mecanism juridic de identificare și evaluare a nevoilor individuale și a gradului de satisfacție al beneficiarilor de servicii sociale.

Obiectivul acordării serviciilor sociale este menținerea, refacerea și dezvoltarea capacităților individuale în scopul depășirii unei situații de dificultate, cronice sau de urgență, în cazul în care persoana sau familia sa este incapabilă să o depășească singură<sup>32</sup>. O opinie pe care o susținem plenar este că serviciile de asistență socială intervin pentru a asigura individului ce se confruntă cu probleme o funcționare socială normală. Scopul serviciilor de asistență socială este de a ajuta persoanele în dificultate să depășească situațiile respective<sup>33</sup>. Mai mult, rolul serviciilor sociale este esențial în procesul de adaptare la condițiile vieții sociale care sunt într-o continuă evoluție și în procesul de incluziune socială a persoanelor care din cauza anumitor factori sociali, financiari etc. se află la marginea societății.

Conform legislației Republicii Moldova, în funcție de nivelul de intervenție, deosebim trei tipuri de servicii sociale: servicii sociale primare; servicii sociale specializate; servicii sociale cu specializare înaltă (rezidențiale).

***Serviciile sociale primare sau comunitare*** se acordă la nivel de comunitate tuturor beneficiarilor și au drept scop prevenirea sau limitarea unor situații de dificultate care pot cauza marginalizarea sau excluziunea socială<sup>34</sup>. Serviciile sociale se acordă unitar sau concomitent cu beneficiile de asistență socială cu scopul atingerii nivelului personal maxim de bunăstare la nivel de comunitate. Serviciile comunitare se adresează persoanelor, familiilor și comunităților aflate în dificultate, în situație de nevoie, adică acelor care nu dețin mijloace (resurse, capacități, informații) pentru soluționarea problemelor cu care se confruntă. În aceste cazuri, colectivitatea trebuie să acorde un sprijin special, un sprijin interpersonal și comunitar spontan, definit ca

---

<sup>31</sup> Chiriacescu Diana . *Dialogul public-privat în vederea finanțării serviciilor sociale în România*. București, 2013, p. 5.

<sup>32</sup>Pașa Florin, L. Pașa, *Asistența socială în România*. Iași: Polirom, 2004. p. 53.

<sup>33</sup>Buzducea Doru. *Aspecte contemporane în asistență socială*. Iași, Polirom, 2005, p. 61.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

asistență socială comunitară<sup>35</sup>. Conform, Nomenclatorului serviciilor sociale, la nivel comunitar se prestează patru tipuri de servicii sociale primare: asistență socială comunitară; îngrijire socială la domiciliu; cantină de ajutor social; centru comunitar de asistență socială.

Responsabilitatea de prestare și dezvoltare a acestor servicii este pusă pe seama autorităților publice locale de nivelul întâi. APL joacă un rol decisiv în prestarea calitativă și eficientă a serviciilor sociale comunitare, deoarece ea trebuie să asigure evaluarea nevoilor, planificarea dezvoltării acestor servicii în consens cu nevoile identificate și finanțarea corespunzătoare a acestora. Observăm că legislația națională nu conține prevederi exhaustive care ar stabili responsabilitatea clară de prestare și dezvoltare a serviciilor sociale de către administrația publică locală de nivelul 1, lipsesc delimitările clare între responsabilitățile instituțiilor publice locale privind dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale, precum și nu sunt reglementate sursele și procedura de finanțare a acestora. Astfel, putem deduce că autoritățile publice locale doar „contribuie” la realizarea măsurilor și acțiunilor de asistență socială.

În literatura de specialitate, teoreticienii opinează că dezvoltarea serviciilor sociale trebuie să aibă ca obiectiv plasarea și centrarea serviciilor sociale pe familie și comunitate, în apropierea cerințelor concrete ale acestora<sup>36</sup>. La momentul actual, și instituțiile europene susțin ideea că serviciile sociale trebuie să se bazeze pe familie și comunitate și mai puțin pe instituționalizare. Instituțiile statului trebuie să întreprindă toate măsurile ca persoanele marginalizate să primească un sprijin corespunzător și calitativ în familie, la nivel de comunitate, și nu în instituții specializate, care ar putea duce la izolarea socială, ar contribui la deteriorarea relațiilor familiale și la crearea unei dependențe cronice de sistemul de asistență socială.

La momentul actual, administrația publică este în incapacitate de a asigura o dezvoltare armonioasă a serviciilor sociale, deoarece nu dispune de mecanisme suficiente care ar contribui la furnizarea serviciilor sociale accesibile, eficiente și durabile. Cele mai grave probleme care afectează furnizarea unor servicii sociale primare calitative și eficiente sunt: finanțarea modestă a acestora: insuficiența personalului calificat și lipsa unei delimitări clare a competențelor administrației publice locale de nivelul întâi și doi.

A doua categorie de servicii acordate persoanelor aflate în nevoie sunt *serviciile sociale specializate* furnizate de specialiști. Acestea au drept scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia<sup>37</sup>. Serviciile specializate deservește un număr redus de persoane ale căror

---

<sup>35</sup>Pașa Florin, L. Pașa, *op. cit.*, p. 54.

<sup>36</sup> Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, *op. cit.*, p. 147-148.

<sup>37</sup> Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010. În: MO al RM nr. 155-158 din 03.09.2010.

nevoi nu pot fi soluționate la nivel de comunitate. Dezvoltarea, evaluarea și prestarea acestor servicii sunt în responsabilitatea autorităților publice locale de nivelul doi. Majoritatea serviciilor sunt dezvoltate în colaborare cu organizațiile neguvernamentale din sursele financiare ale donatorilor în raioanele în care administrația publică este mai deschisă pentru prestarea unor servicii noi.

Nomenclatorul serviciilor sociale<sup>38</sup> include 41 de servicii sociale și reglementează tipologia acestora, cadrul normativ, categoriile de beneficiari și serviciile sociale. Totodată, observăm că pentru majoritatea serviciilor sociale specializate nu sunt elaborate regulamente cu privire la organizarea și funcționarea serviciului; standarde minime de calitate și o metodologie de calcul al costurilor. În acest context, constatăm că nu putem vorbi despre prestarea serviciilor sociale calitative atâta timp, cât lipsește un cadru normativ care ar stabili standardele minime ce trebuie să fie respectate de către furnizorii de servicii sociale. Unii teoreticieni opinează că nomenclatorul serviciilor sociale este învechit și neactualizat și reprezintă expresia stării actuale de lucru în domeniul serviciilor sociale<sup>39</sup>. Noi susținem această opinie, deoarece sistemul serviciilor sociale din Republica Moldova necesită o reformare și o dezvoltare în vederea reorganizării principiilor de funcționare a tipurilor de servicii sociale, pentru ca acestea să răspundă eficient nevoilor beneficiarilor și să aibă un impact durabil în viața cetățenilor vulnerabili.

***Serviciile sociale cu specializare înaltă*** sunt de două tipuri: *cu componentă rezidențială* – servicii prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care impun un șir de intervenții complexe ce pot include orice combinație de servicii specializate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24 de ore); *fără componentă rezidențială* – servicii care oferă beneficiarilor asistență socială complexă înalt calificată, cu specializare îngustă, la nivel regional sau național<sup>40</sup>.

Conform alin. (4) art. 12 din Legea cu privire la asistența socială, autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale. Din norma stipulată reiese că Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale are un rol dublu: pe de o parte, acesta promovează politicile asistenței sociale, coordonează și evaluează activitatea structurilor de asistență socială, iar pe de alta, organizează serviciile sociale și are

---

<sup>38</sup> *Nomenclatorul serviciilor sociale*. Aprobata prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011.

<sup>39</sup> Palihovici Serghei, Liliana Paliovici. *Prestarea serviciilor sociale în Republica Moldova prin prisma evoluției cadrului legal general de reglementare*. În: Revista administrare publică nr. 4, 2020, p. 18-19.

<sup>40</sup> Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010. În: MO al RM nr. 155-158 din 03.09.2010.

statut de furnizor de servicii sociale. În opinia noastră, MSMșiPS trebuie să realizeze doar funcții de reglementare și elaborare a politicilor sociale, inclusiv de monitorizare, coordonare, evaluare și control, dar în nici un caz să acorde direct asistență socială sau să presteze servicii sociale.

Serviciile sociale reprezintă o componentă importantă a instituției asistenței sociale, care contribuie considerabil la procesul de adaptare la condițiile vieții și ale procesului de incluziune socială a persoanelor și grupurilor aflate în situații de vulnerabilitate. Din aceste considerente, autoritățile publice de specialitate în colaborare cu administrația publică locală de nivelul întâi și al doilea trebuie să acorde mai multă atenție dezvoltării și ridicării calității acestora. Astfel, este necesar să fie alocate mai multe resurse pentru finanțarea serviciilor sociale, să fie dezvoltate mai multe tipuri de servicii sociale primare cu scop preventiv, să fie antrenat cât mai mult personal calificat care ar oferi servicii sociale calitative și eficiente.

### **3. ANALIZA ASISTENȚEI SOCIALE PRIN PRISMA INSTRUMENTELOR JURIDICE EUROPENE**

Compartimentul III este dedicat analizei celor mai importante tratate care reglementează diverse aspecte ale asistenței sociale pe teritoriul comunității europene și principiile de coordonare a sistemelor de asistență socială din cadrul Uniunii.

#### **Subcapitolul 3.1 Cadrul juridic european privind instituirea și funcționarea instituției asistență socială în Uniunea Europeană**

În conformitate cu standardele internaționale, cetățenii comunității europene se bucură de un nivel de trai ridicat, iar majoritatea populației își poate asigura independent un nivel de bunăstare adecvat. Statele membre dispun de cele mai eficiente și bine puse la punct sisteme de protecție socială din lume, ocupând locuri de frunte în ceea ce privește bunăstarea, dezvoltarea umană și calitatea vieții.

În prezent, politicile sociale din cadrul Uniunii Europene sunt formate din trei componente de bază: ocuparea forței de muncă și piața muncii; asigurările sociale; asistența socială.

În spațiul european, accentul pe dezvoltarea asistenței sociale a fost pus spre sfârșitul sec. al XIX-lea, acesta rămânând un atribut de bază al politicilor sociale care până în prezent constituie un mecanism important al instituțiilor europene și guvernelor naționale, prin intermediul căruia se asigură fiecărui cetățean european aflat în situație de dificultate, sprijin în conformitate cu valorile și principiile europene. Astfel, în anul 1992, Consiliul European a emis Recomandarea privind criteriile comune referitoare la resursele suficiente și asistența socială în sistemele de protecție socială, prin intermediul căreia au fost stabilite recomandări clare ce

impuneau anumite standarde în vederea organizării și funcționării sistemelor de asistență socială naționale și criteriile fundamentale ale valorii beneficiilor de asistență socială.

Conform principiului subsidiarității, fiecare stat este responsabil de conceperea, dezvoltarea, finanțarea și modernizarea sistemelor de securitate și asistență socială. Măsurile legislative de natură socială adoptate la nivel european sunt îndreptate spre uniformizarea drepturilor sociale ale cetățenilor europeni astfel, încât în orice stat se vor afla ei să se bucure de un tratament egal. Pentru asigurarea unor garanții sociale egale fiecărui cetățean european este necesar ca la nivel european să fie instituit un set de norme standard sociale minime pe care statele se angajează să le implementeze în politicile sociale naționale.

Teoria economică a fundamentat<sup>41</sup> patru modele de bază a sistemelor de asistență socială din cadrul Uniunii Europene: modelul scandinav, modelul mediteranian, modelul continental și modelul britanic.

✓ **Modelul scandinav**, denumit de unii autori și **model nordic**, este răspândit în Suedia, Danemarca, Finlanda, Olanda. Statele care aparțin modelului nordic efectuează cele mai ridicate cheltuieli în vederea finanțării sistemului de protecție și asistență socială, iar beneficiile sociale se acordă în baza principiului cetățeniei. Modelul social în țările menționate este descentralizat, autoritățile publice locale se bucură de un nivel de autonomie înalt. Modelul dat promovează incluziunea socială, universalitatea asistenței sociale, a dialogului social și cooperarea partenerilor sociali cu guvernul.

✓ **Modelul latin (mediteranian)** este caracteristic practicilor de asistență socială din țările din sudul Europei, inclusiv Franței. În aceste țări, sistemele de asistență socială sunt mai puțin dezvoltate decât cele din țările nordice. Practicile sociale sunt fundamentate pe principiul incluziunii sociale.

✓ **Modelul continental** îl regăsim în Germania, Belgia, Olanda, Austria, Luxemburg și are la fundament principiile Cancelarului Otto von Bismarck. În aceste țări este foarte bine dezvoltată instituția asigurărilor sociale. Țările care se subscriu modelului continental se conduc după principiul: munca este singura datorie absolută a oricărui cetățean<sup>42</sup>, iar acțiunile și măsurile de ajutorare a păturilor sociale vulnerabile trebuie să fie direct dependente de activitatea de muncă a acestora.

✓ **Modelul britanic** este caracteristic pentru Marea Britanie și Irlanda de Nord, de inspirație Beveridge. Modelul britanic, ca și modelul continental, pune accent pe dezvoltarea

---

<sup>41</sup> Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Whiterford P., *Social assistance in OECD countries: Sntehesis Report*, Departament of Social Securitz Research Report, Univerisy of York, Londra 1996, p. 47.

<sup>42</sup> Hamerijck A.C., T. P. Palm, E. Entenmann, Van Hooren, F.J., *op. cit.*, apud. - Max Weber - *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, 1904, p. 21.

asigurărilor sociale, care se transferă în special salariaților cu venituri salariale modeste. Sistemul de asistență socială în această țară este relativ dezvoltat

✓ În literatura de specialitate română, mai întâlnim un model social european, și anume **Modelul „catching-up”**. Acesta cuprinde caracteristicile noilor state membre ale Uniunii Europene, care au aderat în anul 2004. Eforturile acestor țări de a ridica bunăstarea socială a populației lor au întâmpinat o serie de dificultăți financiare, ceea ce nu le-a oprit să aspire la o atingere a nivelului de viață din vechile state membre ale Uniunii Europene prin diverse metode (de pildă, atragerea investițiilor străine). Tocmai datorită acestor eforturi, s-a născut și această denumire de model catching-up<sup>43</sup>. Autorul român Nicolae Tudose propune ca la cele patru modele de bază descrise anterior să fie adăugat și modelul ce se întâlnește în țările Europei Centrale și de Est. Fără a putea fi considerat un model propriu-zis, practicile din domeniul asistenței sociale din fostele țări socialiste reprezintă într-o modalitate atipică caracteristici ce se regăsesc în restul statelor, întrucât până de curând satisfacerea nevoilor sociale ale categoriilor sociale vulnerabile nu era o prioritate majoră, iar calea de dezvoltare a fost cea a adoptării practicilor ce au condus la experiențe pozitive și efecte favorabile la nivelul altor țări<sup>44</sup>.

Modelul social european, ca linie directoare a intervențiilor în domeniu, are la bază doctrinele de tip Bismarck și Beveridge, acestea fiind adaptate la condițiile și problemele sociale care apar în diferite perioade de dezvoltare. Dacă analizăm acele modele cu puternice influențe de tip Bismarck, constatăm că instituția asistenței sociale este îndreptată spre satisfacerea nevoilor imediate ce țin de asigurarea unui nivel de trai adecvat, întrucât acestea prevăd beneficii monetare generoase și servicii sociale complexe ce răspund necesităților beneficiarilor. În țările care se subscriu modelelor sociale de tip Beveridge măsurile de asistență socială sunt îndreptate spre adoptarea unor strategii și programe sociale care satisfac nevoile imediate ale populației, dar și prevăd măsuri de ajutorare a beneficiarilor în vederea redresării prin mijloace proprii<sup>45</sup>.

### **Subcapitolul 3.2. Regimul juridic a sistemelor de venit minim din cadrul Uniunii Europene**

Scopul de bază al instituțiilor europene în domeniul social este uniformizarea drepturilor cetățenilor în materie de asistență socială, însă formele, cuantumul și condițiile de acordare a drepturilor sociale au ca punct de plecare realitatea particulară a fiecărui stat membru.

---

<sup>43</sup> Oneașcă Iulian, *Modelul social european - implicații pentru România*. Studiu consacrat de Institutul European din România. p. 10

<sup>44</sup> Nicolae Tudose, *op. cit.*, p. 70.

<sup>45</sup> Sacara Ana. *Modelul Social European – instrument de coeziune între statele Uniunii Europene*. În: Revista Administrare Publică (Categorie B), 2021, nr.1, p.159

Majoritatea prestațiilor sociale furnizate de statele membre sunt stabilite în funcție de specificul social din fiecare regiune, însă anumite drepturi sunt universale, de exemplu **garantarea unui venit minim**.

La nivel european s-au evidențiat trei elemente cheie care sunt cele mai relevante la stabilirea schemelor de venit minim<sup>46</sup>:

1. **Adecvarea prestațiilor în vederea combaterii sărăciei, inegalității și a excluziunii sociale.** Primul element cheie care determină eficacitatea sistemelor de venit minim este adecvarea, care, în baza principiului unei vieți demne presupune că nevoile de bază ar trebui acoperite de prestațiile de venit minim într-un mod adecvat, ținând seama de standardele de viață și de nivelurile prețurilor sau de pragul național al sărăciei din statul membru în cauză<sup>47</sup>.

2. **Reguli de eligibilitate și utilizare.** Schemele de venit minim de obicei sunt universale și se acordă tuturor persoanelor care se află în situație de vulnerabilitate financiară. Principalele cerințe de eligibilitate aplicate în sistemele naționale includ naționalitatea/cetățenia și/sau reședința, vârsta, lipsa resurselor financiare, lipsa activelor peste o anumită limită, dreptul epuizat la orice alte prestații sociale și, în cele mai multe cazuri, disponibilitatea și dorința de a lucra.

Multe state membre se confruntă cu provocări legate de ratele reduse de utilizare. Complexitatea multor sisteme naționale de venit minim și cerințele administrative pot împiedica punerea lor în aplicare eficientă și direcționată. În anul 2017, Consiliul Europei, în Decizia privind orientările politicilor de ocupare a forței de muncă ale statelor membre, stabilește expres că statele trebuie să-și modernizeze sistemele de protecție socială pentru a asigura eficiență și o protecție adecvată în toate etapele de viață a indivizilor, mai mult decât atât, acestea trebuie să fie concepute într-un mod care să faciliteze solicitarea prestațiilor și serviciilor de către persoanele eligibile.

3. **Activarea și accesul la servicii** reprezintă o tendință clară în toate statele membre. Condiționalitatea acestora leagă beneficiile sociale de participarea la programe de activare sau acceptarea încadrării pe piața muncii. Astfel, sprijinul economic trebuie să fie însoțit de măsuri de activare și stimulente nemonetare, inclusiv furnizarea de servicii suplimentare. Abordările de activare trebuie să ia în considerare diferențele considerabile dintre beneficiari legate de diferiți factori personali. Acest lucru necesită combinarea asistenței personalizate, de exemplu beneficiarii apti de muncă, să-și găsească sau să obțină o calificare și să se reintegreze în câmpul

---

<sup>46</sup>Walter Hanesch, Report , *Peer Review on "Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling acces to services and integration into to the labour market"* Germany 2018, p. 12

<sup>47</sup> Concluziile Consiliului Uniunii Europene. *Consolidarea protecției venitului minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta*. Bruxelles, 9 octombrie 2020, p. 6.

muncii. Nerespectarea obligației de a căuta un loc de muncă poate duce la suspendarea temporară a venitului minim sau chiar la încetarea acestei plăți.

În vederea sporirii eficacității venitului minim garantat, Comisia Europeană își propune ca în anul 2022 să lanseze o Directivă obligatorie cu privire la venitul minim care să completeze politicile sociale ale statelor membre și să modernizeze aceste instituții pentru a răspunde prompt și eficient nevoilor persoanelor aflate în dificultate financiară sau materială. Directiva ar oferi un cadru pentru îmbunătățirea treptată a schemelor de venit minime în ceea ce privește adecvarea, accesibilitatea și caracterul său de facilitare respectând în același timp principiile de proporționalitate și subsidiaritate.

### **Subcapitolul 3.1 Serviciile sociale de interes general - o componentă esențială a modelului social european**

În cadrul Uniunii Europene serviciile sociale joacă un rol crucial în îmbunătățirea calității vieții și în asigurarea unei protecții sociale eficiente și durabile. Mai mult, acestea reprezintă un instrument important de realizare a obiectivelor de bază ale Uniunii Europene precum: coeziunea socială, economică și teritorială, ocuparea forței de muncă și incluziunea socială. Serviciile sociale au un rol primordial în cadrul societății europene, promovând și asigurând creșterea capacității persoanelor vulnerabile de a participa activ la viața societății și garantează respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor europeni proclamate de legislația comunitară.

Dreptul la serviciile sociale de interes general reprezintă un drept fundamental la nivel european, de aceea el se include în cadrul drepturilor economice, sociale și culturale proclamate de Declarația Universală a Drepturilor Omului. În aceste sens, Parlamentul European îndeamnă statele să garanteze un acces nediscriminatoriu, indiferent de sex, venit, rasă sau origine etnică, credință religioasă, handicap, vârstă, orientare sexuală sau încadrare în muncă. Carta socială europeană, revizuită, în art. 14, consfințește expres dreptul persoanelor de a beneficia de servicii sociale și în acest sens incumbă obligația statului să „încurajeze sau să organizeze serviciile care prin metode specifice serviciului social contribuie la bunăstarea și la dezvoltarea indivizilor și a grupurilor vulnerabile din cadrul comunității, precum și la adaptarea acestora la mediul social.

Statele membre, în conformitate cu principiul subsidiarității, sunt responsabile de instituirea, organizarea și finanțarea sistemului de servicii sociale naționale, însă, conform principiului proporționalității, comunitatea europeană stabilește un set de obligații și responsabilități în vederea promovării unui nivel adecvat de bunăstare tuturor membrilor societății. În plus, recomandă statelor să-și organizeze sistemele de servicii sociale transparente, eficiente, operative și adaptate realităților sociale. Cadrul normativ în domeniu să fie ajustat la legislația europeană, națională, regională și locală, astfel încât să răspundă cât mai eficient

problemelor și riscurilor sociale existente în țară. În acest sens, experții europeni recomandă statelor să adopte cele mai bune metode în scopul furnizării unor servicii sociale personalizate, accesibile, integrate, cu rol preventiv, într-un mod în care acestea să asigure continuitate și în condiții de strânsă cooperare între instituțiile statului.

Chiar dacă, la nivel european, este fixat un cadru general de reglementare al acestor sisteme, statele înregistrează mari diferențe în ceea ce privește nivelul de dezvoltare al acestora datorită unor factori specifici fiecărei țări. La nivel european, în funcție de organizarea și funcționarea sistemelor de servicii sociale, teoreticienii au delimitat patru modele de servicii sociale<sup>48</sup>:

✓ **Modelul scandinav** care este prezent în Finlanda, Suedia, Norvegia și Danemarca, fiind fundamentat pe principiul universalității. Astfel, în statele sus-menționate fiecare cetățean care consideră că se află în situație de dificultate are dreptul de a solicita servicii sociale din partea autorităților abilitate cu funcții sociale. Specific pentru acest sistem este faptul că instituțiile de stat joacă un rol major în organizarea și prestarea serviciilor sociale, iar implicarea organizațiilor neguvernamentale este minimă.

✓ **Modelul îngrijirii de tip familial** (“family care model”), specific statelor mediteraneene precum Cipru, Italia, Malta, Portugalia și Grecia. În aceste state, un rol decisiv în îngrijirea persoanelor vulnerabile o au familia și organizațiile neguvernamentale, iar implicarea instituțiilor de stat este minimă. De regulă, în cadrul acestor state familiile cu venituri ridicate accesează serviciile sociale contra plată. La nivel european, sistemele de servicii sociale din cadrul acestor state sunt criticate aspru, deoarece este diminuat rolul femeii în societate, aceasta fiind împovărată cu îngrijirea membrilor familiei care se află în dificultate: persoane în etate, copii, persoane cu dizabilități etc.

✓ **Modelul testării mijloacelor**, specific Marii Britanii și Irlandei. Rolul primordial în prestarea serviciilor sociale îl au organizațiile neguvernamentale, iar statul doar contractează serviciile de îngrijire pentru persoanele vulnerabile. În general, instituțiile statului sunt concentrate pe intervenția în situațiile problemă: persoanele cu venituri mici și persoanele dependente de serviciile sociale.

✓ **Modelul subsidiar nord european**, specific statelor membre ale Uniunii Europene precum Germania, Olanda, Austria și mai puțin Franța sau Belgia. În Olanda și Germania serviciile sociale sunt furnizate de cultele religioase și organizațiile neguvernamentale, iar

---

<sup>48</sup> Brian Munday. *Report European social services: a map of characteristics and trends*. p. 7-8, august 2012  
[www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap\\_en.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap_en.doc)

instituțiile statului sunt responsabile de finanțarea corespunzătoare și adecvată a acestora. Familia joacă un rol major în prestarea serviciilor de îngrijire. Specific acestor țări este că există multe diferențe chiar în interiorul aceluiași stat, deoarece la nivel regional autoritățile se implică suplimentar în funcție de problemele existente în regiune.

În vederea implementării cu succes a Pilonului European al Drepturilor Sociale, instituțiile europene în colaborare cu guvernele naționale și-au unit forțele pentru a consolida schemele de venit minim, a îmbunătăți calitatea serviciilor sociale, a moderniza infrastructura socială bazată pe comunitate și a consolida politicile ce vizează recrutarea și menținerea personalului calificat și bine instruit din domeniul asistenței sociale.

### CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

1. Cercetând doctrina de specialitate autohtonă și internațională, observăm că instituția asistenței sociale a făcut obiect de cercetare pentru mai mulți teoreticieni autohtoni și străini. În general, direcțiile de cercetare au fost îndreptate spre identificarea celor mai eficiente pârghii care pot contribui la dezvoltarea și îmbunătățirea acestui domeniu, astfel încât asistența socială să fie fundamentată pe un cadru normativ modern și coerent care răspunde prompt provocărilor sociale puse în fața acestei instituții.

2. În prezent instituția asistență socială *nu dispune de un cadru normativ coerent și unitar*. Raporturile juridice de asistență socială sunt reglementate de peste 40 de acte normative, ale căror norme deseori se contrazic sau se exclud, din aceste considerente este absolut necesară revizuirea tuturor actelor normative și sistematizarea cadrului legislativ al asistenței sociale. În opinia noastră, soluția optimă pentru structurarea actelor normative din acest domeniu ar fi elaborarea *Codului asistenței sociale* care va ajuta specialiștii din domeniul social să-și îndeplinească calitativ atribuțiile de serviciu, iar cetățenii vor avea posibilitatea să obțină mai ușor informații despre drepturile de asistență socială garantate de Constituția Republicii Moldova.

3. Asistența socială joacă un rol decisiv în asigurarea unei dezvoltări durabile, realizării principiului solidarității sociale și în asigurarea drepturilor și libertăților instituite de legislația națională și internațională. În general, programele de asistență socială sunt îndreptate spre: combaterea sărăciei, asigurarea protecției sociale pe toată durata vieții, dezvoltarea armonioasă a familiilor, combaterea inegalităților și ridicarea nivelului de trai al populației.

4. Sistemul asistenței sociale din Republica Moldova este ineficient și necesită o reformare legislativă și instituțională. Din aceste considerente este absolut necesară adoptarea unei *Strategii naționale integrate de dezvoltare a asistenței sociale* care ar conține obiective ambițioase și

direcții prioritare de dezvoltare la nivel național. În viziunea noastră, dezvoltarea armonioasă și durabilă a asistenței sociale nu se poate desfășura sectorial, pe categorii de beneficiari, dar numai în contextul unei abordări complexe, multiaspectuale, monitorizată și controlată la nivel național, doar în astfel de condiții aceasta își va atinge scopul de bază: *de a asigura un nivel adecvat de bunăstare tuturor cetățenilor care se află în situații de dificultate.*

5. Asistența socială reprezintă un element important al politicilor sociale din Republica Moldova, fiind îndreptată spre susținerea persoanelor aflate în dificultate. Sprijinul este furnizat în funcții de necesitățile solicitantului prin intermediul prestațiilor și serviciilor sociale. Însă pentru o refacere totală a capacităților financiare și psihologice ale persoanelor vulnerabile, aplicarea concomitentă a măsurilor de asistență socială este obligatorie și doar în aceste circumstanțe beneficiarii își pot recăpăta independența față de sistemul de asistență socială.

6. Sistemul prestațiilor sociale din Republica Moldova este plurivalent, conține mai multe tipuri de prestații: alocații, compensații, indemnizații și ajutoare, majoritatea fiind furnizate în baza apartenenței la o anumită categorie socială: veterani de război, participanți la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl, care nu întotdeauna aparțin unei categorii sociale vulnerabile. Astfel, direcționarea prestațiilor sociale rămâne insuficientă, iar multe persoane nevoiașe se regăsesc în afara sistemului de asistență socială. Astfel, noi considerăm că programele sociale pot avea o înrăurire puternică asupra bunăstării populației doar dacă, în primul rând, ele sunt direcționate spre cele mai nevoiașe segmente ale populației, iar în al doilea rând, dacă în urma utilizării acestor prestații, condițiile de viață ale beneficiarilor se îmbunătățesc considerabil. În prezent, programele de asistență socială furnizate în statul nostru nu realizează nici una dintre condițiile menționate. În acest context, pentru îmbunătățirea condițiilor de viață ale utilizatorilor de asistență socială considerăm că trebuie să asigurăm o direcționare eficientă a formelor de asistență socială, astfel încât aceasta să ajungă la persoanele cele mai afectate de riscuri sociale și totodată să mărim cuantumul prestațiilor sociale până la valoarea minimumului de existență.

7. Pentru a fixa cuantumul real al prestațiilor sociale, care să influențeze benefic bunăstarea populației, credem că este stringentă adoptarea unei *Metodologii de calcul al valorii prestațiilor sociale*. Astfel, vom crea o bază normativă, care în acord cu anumiți indicatori precum coșul minim de consum, salariul mediu pe economie, salariul minim garantat etc. va stabili întemeiat și obiectiv cuantumul prestațiilor sociale, care vor asigura într-adevăr un nivel minim de trai.

8. În urma studiului efectuat, am ajuns la concluzia că sporirea eficienței și echității în sistemul de asistență socială trebuie să fie una dintre preocupările de bază ale factorilor de decizie, astfel încât prestațiile și activitățile sociale să ajungă la păturile cele mai vulnerabile ale

societății. Considerăm imperioasă consolidarea prestațiilor sociale privind reducerea numărului acestora, sporind astfel principiul echității sociale, dar pe de altă parte se vor reduce costurile administrative.

**9.** În condițiile mijloacelor financiare limitate și în scopul utilizării eficiente a mijloacelor financiare alocate, credem binevenită adoptarea unor mecanisme de evidență a beneficiarilor de asistență socială și a tipurilor de prestații pentru a acorda asistența în conformitate cu principiul echității sociale și direcționarea asistenței sociale către acele grupuri sociale care se confruntă cu riscurile sociale existente în societatea contemporană.

**10.** În vederea responsabilizării solicitanților de asistență socială, credem că aceștia trebuie să prezinte informații veridice și să anunțe asistentului toate modificările ce se produc în statutul lui ocupațional, iar specialiștii din cadrul structurilor de asistență socială să fie mai vigilenți în procesul stabilirii dreptului acestora la prestațiile sociale prevăzute de legislația socială. În acest context, considerăm oportună completarea Codului Contravențional cu următorul articol:

*Articolul. Încălcarea regulilor privind solicitarea prestațiilor sociale*

(1) Prezentarea de către beneficiar a informației neveridice, eronate sau incomplete în cererea de acordare a prestațiilor sociale sau neprezentarea informației cu privire la modificarea statutului ocupațional al beneficiarului de ajutor social sau ajutor pentru perioada rece a anului

se sancționează cu amendă de la 5 la 15 unități convenționale aplicată solicitantului.

(2) Stabilirea dreptului la prestații sociale de către structura teritorială de asistență socială în lipsa actelor constatatoare

se sancționează cu amendă de la 15 la 25 de unități convenționale aplicată asistentului social și cu amendă de la 25 la 50 de unități convenționale aplicată persoanelor cu funcții de răspundere”.

**11.** În condițiile actuale, când resursele financiare sunt modeste, considerăm că este rațional să ne reorientăm politicile sociale și să revizuiam formele de ajutor, bazându-ne pe politici sociale active, care ar recupera și ar reintegra în câmpul muncii persoanele marginalizate, pentru ca acestea să redevină independente față de sistemul de asistență socială. Numai astfel vom putea asigura un sistem de asistență socială echilibrat și sustenabil în conformitate cu principiile justiției sociale care combate excluziunea socială prin adoptarea măsurilor active de susținere a populației afectate de riscurile sociale existente în societatea noastră.

**12.** A doua componentă a asistenței sociale prin intermediul căreia statul furnizează un sprijin activ și mult mai eficient în comparație cu prestațiile sociale sunt *serviciile sociale*. Acestea contribuie la promovarea unei societăți incluzive și susținerea persoanelor de a participa

activ la viața comunității. În Republica Moldova se prestează trei tipuri de servicii sociale: primare, specializate și cu specializare înaltă.

**13.** Funcționalitatea eficientă a sistemului de servicii sociale din Republica Moldova este afectat de mai multe probleme: finanțare modestă; lipsa unei definiții clare și exhaustive a competențelor administrației publice de nivelul întâi și al doilea; colaborarea defectuoasă dintre instituțiile implicate în procesul furnizării serviciilor sociale; numărul limitat de servicii sociale primare; lipsa personalului calificat etc.

**14.** Considerăm că statul nostru trebuie să-și revizuiască prioritățile și să aloce fonduri adecvate în vederea finanțării măsurilor și activităților de asistență socială. Investiția în oameni trebuie să constituie prioritatea de bază pentru orice stat de drept, deoarece aceasta asigură o dezvoltare socială corespunzătoare și evită blocajele sociale. Mai mult, practica internațională a demonstrat că progresele pot fi înregistrate doar dacă avem o societate sănătoasă, prosperă și incluzivă.

**15.** Serviciile sociale sunt furnizate de administrația publică locală de nivelul întâi și al doilea, iar în unele cazuri chiar de autoritatea centrală de specialitate. Cadrul normativ în vigoare nu stabilește clar competențele ce țin de organizarea, furnizarea și finanțarea acestora. Din aceste considerente, în vederea eliminării oricărei eschivări, interpretări sau transfer de atribuții, venim cu propunerea de a exclude din alin. (1) art. 9 din Legea nr. 123 din 18.06.2020 cu privire la serviciile sociale a cuvântului „asigură” și din alin. (1) art. 10 din Legea nr. 123 din 18.06.2020 cu privire la serviciile sociale a cuvântului „contribuie”.

**16.** Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nu poate avea un rol dublu: pe de o parte, acesta promovează politicile asistenței sociale, coordonează, evaluează activitatea structurilor de asistență socială, iar pe de altă, organizează serviciile sociale și are statut de furnizor de servicii sociale. În opinia noastră, MSMșiPS trebuie să realizeze doar funcții de reglementare și elaborare a politicilor sociale, inclusiv de monitorizare, coordonare, evaluare și control, dar în nici un caz să nu acorde direct asistență socială sau să presteze servicii sociale. În acest scop propunem excluderea alin. (4) art. 12 din Legea cu privire la asistența socială care prevede: „autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale”.

**17.** Pentru a aprecia impactul activităților de asistență socială asupra nivelului de trai al beneficiarilor de prestații și servicii sociale și a identifica pârgurile de îmbunătățire a acestora, precum și a aprecia gradul de satisfacție al beneficiarilor, este necesară adoptarea unei

Metodologii de evaluare a impactului măsurilor și activităților de asistență socială asupra beneficiarilor.

**18.** Asistentul social reprezintă elementul cheie în furnizarea unei asistențe sociale eficiente, echilibrate și durabile, însă la capitolul resurse umane avem două probleme grave: pe an ce trece crește deficitul de forțe de muncă în domeniul asistenței sociale, iar a doua este că în furnizarea asistenței sociale sunt antrenate persoane care nu dispun de studiile necesare pentru exercitarea acestei funcții importante. Pentru a spori prestigiul acestei profesii și a institui obligația legală de a poseda o diplomă de licență pentru a accede în funcția de asistent social, considerăm oportună completarea cadrului normativ din domeniul asistenței sociale cu *Legea privind statutului asistentului social*, care să cuprindă cerințele, drepturile, obligațiile și responsabilitățile acestuia. Totodată, această măsură legislativă va încuraja și va motiva tinerii să aleagă funcția respectivă și să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu dăruire și demnitate. Din aceste considerente, venim și cu un proiect de Lege, care considerăm că este pertinent și va contribui la consolidarea statutului asistentului social.

**19.** Considerăm rezonabilă completarea cadrului normativ al asistenței sociale cu o *Metodologie de identificare a nevoilor categoriilor sociale vulnerabile*, deoarece numai în cazul în care vom cunoaște problemele și nevoile persoanelor defavorizate, vom putea stabili intervențiile prioritare; obiective și vom putea stabili direcțiile de dezvoltare pentru a spori eficiența formelor de asistență socială pe termen lung, asigurând creșterea bunăstării întregii comunități.

**20.** Realitățile sociale din Republica Moldova ne impun să creăm un cadru normativ performant care ar reglementa un sistem de servicii sociale eficiente și accesibile tuturor și care, acordat cu prestațiile sociale și măsurile active de reintegrare pe piața muncii, ar asigura prevenirea și combaterea situațiilor generatoare de riscuri sociale. Numai în aceste condiții asistența socială va deveni calitativă, eficientă, personalizată și orientată spre rezolvarea rapidă și eficientă a problemelor sociale.

**21.** La nivel european, încă în anul 2000, Comisia europeană a stabilit că sistemele de asistență socială trebuie să se fundamenteze pe un set comun de principii și valori, armonizate cu elementele specifice ale sistemului din fiecare țară. Însă în prezent, deși persistă diferențe majore datorate particularităților culturale, istorice și economice ale fiecărui stat, ceea ce-i important în spațiul european este că țările învață una de la cealaltă cum să-și îmbunătățească practicile sociale și să-și perfecționeze sistemele de asistență socială proprii.

**22.** Calitatea de membru al comunității europene impune țărilor comunitare anumite

standarde sociale, iar statele se angajează să le implementeze prin intermediul politicilor sociale naționale. Nivelul de dezvoltare al sistemelor de asistență socială diferă de la o țară la alta, iar diferențele tot mai mari dintre statele membre și din interiorul acestora subliniază importanța acțiunilor întreprinse la nivelul întregii Uniuni<sup>49</sup>.

**23.** La nivel european de-a lungul timpului a fost conceput un cadru normativ complex, coerent și adaptat realităților sociale astfel încât sistemele de asistență socială ale statelor membre să furnizeze asistență socială adecvată persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate. În conformitate cu valorile și principiile europene, statele membre ale Uniunii Europene acordă asistență socială prin intermediul sistemelor de venit minim care trebuie să fie *adecvate, eligibile și echitabile* și să fie combinate cu serviciile sociale *cuprinzătoare, personalizate, concepute și prestate într-o manieră integrativă*.

**24.** Legislația instituției de asistență socială trebuie perfecționată cu un cadru normativ modern, unitar și complex, elaborat în conformitate cu standardele internaționale și europene în domeniul social, care ar reglementa toate aspectele raporturilor de asistență socială, deoarece prestațiile și serviciile sociale bine concepute, integrate, adecvate și sustenabile oferă o protecție eficace pentru toți membrii societății pe tot parcursul vieții<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Consiliul EPSCO „Combaterea sărăciei și excluziunii sociale: o abordare integrată”. Concluzii adoptate în cadrul celei de a 3474-a reuniuni care a avut loc la 16 iunie 2016, p. 5

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/ro/pdf>.

<sup>50</sup> Concluziile Consiliului Uniunii Europene. *Consolidarea protecției veniturii minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta*. Bruxelles, 9 octombrie 2020, p. 3.

**LEGEA**

**PRIVIND STATUTUL ASISTENTULUI SOCIAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

Prezenta lege transpune art. 3 alin. (1) lit. (a), (b) și (d) din Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau de origine etnică, publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene L 180 din 19 iulie 2000.

**Capitolul I**

**DISPOZIȚII GENERALE**

**Articolul 1. Obiectul și scopul legii**

(1) Prezenta lege reglementează regimul funcției de asistent social, statutul asistentului social, raporturile juridice dintre asistenții sociali și instituțiile de stat și alte raporturi ce decurg din raporturile de muncă.

(2) Scopul prezentei legi constă în încurajarea persoanelor antrenate în furnizarea asistenței sociale, să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu profesionist, calitativ, stabil și eficient în interesul persoanelor vulnerabile și al întregii societăți.

**Articolul 2. Noțiuni de bază**

În contextul prezentei legi se regăsesc următoarele definiții:

*asistența socială* – reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale, care constă în furnizarea măsurilor de ajutorare a persoanelor sau familiilor care se află în situație de dificultate, iar prin intermediul serviciilor sociale și a prestațiilor sociale acordate separat sau în comun le asigură acestora unui nivel adecvat de bunăstare și recăpătare a independenței față de sistemul de asistență socială.

*autoritate publică* – orice structură organizatorică instituită prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public;

*asistent social* – persoană care a obținut diploma de licență în cadrul unei instituții superioare cu specializare în domeniul asistenței sociale, care este antrenată în furnizarea asistenței sociale segmentelor de populație afectate de diverse riscuri sociale;

*risc social* – un eveniment negativ apărut inopinat, care afectează calitatea vieții persoanelor și familiilor aflate în imposibilitatea să depășească independent situația de dificultate provocată de apariția riscurilor sociale;

*persoane și familii defavorizate* – cetățenii și familiile acestora care se află în diverse situații de risc și necesită ajutor de ordin material, financiar și psihologic din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale;

*beneficiar de asistență socială* – persoana sau familia care este afectată de diverse riscuri sociale și primește suport din partea instituțiilor de resort în funcție de necesitățile acestora sub formă de prestații și/sau servicii sociale.

## **Capitolul II**

### **CARIERA ASISTENTULUI SOCIAL**

#### **Articolul 3. Ocuparea funcției de asistent social**

Poate ocupa funcția de asistent social persoana care întrunește cumulativ următoarele condiții:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) posedă limba de stat și limba de comunicare din teritoriul respectiv;
- c) posedă capacitatea deplină de exercițiu;
- d) nu a împlinit vârsta de 63 de ani;
- e) este aptă din punct de vedere medical pentru exercitarea acestei funcții;
- f) deține diplomă de licență sau de master cu specializare în domeniu, eliberată de instituțiile de învățământ naționale acreditate sau recunoscute în conformitate cu Ordinul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova nr. 1702 din 26.12.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind recunoașterea și echivalarea actelor de studii și a calificărilor obținute în străinătate;
- g) nu are antecedente penale nestinse;
- h) nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate.

#### **Articolul 4. Deținerea funcției de asistent social fără studii de specialitate**

Asistentul social fără studii de specialitate care ocupă această funcție în momentul intrării în vigoare a acestei legi, are dreptul să-și continue activitatea profesională dacă prezintă acte justificative că s-a înscris la cursurile unei facultăți cu specializare în asistență socială.

#### **Articolul 5. Ocuparea funcției de asistent social**

Ocuparea funcției de asistent social se face prin:

- a) concurs;
- b) transfer;
- c) detașare.

#### **Articolul 6. Organizarea concursului pentru ocuparea funcției de asistent social**

Concursul pentru ocuparea funcției de asistent social

(1) Concursul pentru suplinirea funcției vacante sau temporar vacante se organizează în baza principiilor legalității, transparenței și egalității.

(2) Concursul pentru ocuparea funcției de asistent social se organizează în condițiile legislației în vigoare de către:

- a) comisia de concurs formată din primar, jurist și un reprezentant al Direcției de asistență socială și protecție a familiei din cadrul administrației publice locale de nivelul doi pentru suplinirea funcției vacante a asistentului social din cadrul administrației publice locale de nivelul întâi;

b) comisia de concurs alcătuită din Șeful Direcției de asistență socială și protecție a familiei, jurist și un reprezentant al Autorității Publice Centrale de Specialitate, pentru suplinirea funcției vacante a asistentului social din cadrul administrației publice locale de nivelul întâi.

(3) Condițiile de organizare și desfășurare a concursului se stabilește de Guvern.

(4) Litigiile apărute în procesul de organizare, desfășurare și finisare a concursului se soluționează de către instanțele de contencios administrativ.

#### **Articolul 7. Cerințele de angajare în câmpul muncii**

Cetățenilor care se încadrează pentru prima dată în funcția de asistent social li se va stabili o perioadă de probă în conformitate cu articolele 60-63 din Codulul Muncii din Republica Moldova.

#### **Articolul 8. Încheierea, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de muncă ale asistentului social**

Încheierea, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de muncă ale asistentului social se execută în conformitate cu normele Codului Muncii al Republicii Moldova.

#### **Articolul 9. Cadrul legal de activitate al asistentul social**

Asistentul social pune în practică cunoștințele, valorile și normele asistenței sociale și își desfășoară activitatea în conformitate cu normele prevăzute de Constituția Republicii Moldova, legislația asistenței sociale și de Codulul deontologic al asistentului social.

#### **Articolul 10. Activitățile realizate de asistentul social**

Asistentul social desfășoară mai multe activități ce țin de:

a) identificarea categoriilor de cetățeni care se află în situație de dificultate și necesită suport din partea autorităților de resort;

b) în conformitate cu principiul asistenței sociale flexibilitatea măsurilor de asistență socială și abordarea individuală a beneficiarilor stabilește cel mai eficient suport (prestații și/sau servicii sociale) care va avea un impact decisiv asupra bunăstării persoanelor vulnerabile;

c) stabilirea și evaluarea riscurilor sociale din cadrul localității care afectează negativ calitatea vieții unor categorii sociale considerate vulnerabile;

d) elaborarea planurilor de acțiuni, a măsurilor și programelor care ar contribui la eficientizarea furnizării unei asistențe sociale durabile și calitative;

e) informarea și consilierea cetățenilor despre drepturile sociale garantate de Constituția Republicii Moldova;

f) conturarea pârghiilor de dezvoltare a sistemului de asistență socială astfel încât să corespundă nevoilor și necesităților beneficiarilor;

g) depistarea deficiențelor din domeniul social care împiedică dezvoltarea domeniului social;

h) asigurarea unei colaborări strânse între instituțiile abilitate cu funcții sociale și dezvoltarea unor parteneriate solide care vor spori eficiența furnizării asistenței sociale.

## **Articolul 11. Principiile de activitate a asistentului social**

Activitatea asistentului social este fundamentată pe următoarele principii:

- a) implicarea activă a beneficiarului în alegerea celor mai rezonabile metode de intervenție;
- b) formarea continuă și îmbunătățirea metodelor de lucru;
- c) combinarea mai multor metode și tehnici de lucru.

## **Articolul 12. Condițiile necesare pentru realizarea cu succes a activităților de către asistentul social**

Instituțiile publice și private în cadrul cărora activează asistentul social trebuie să asigure condițiile necesare pentru realizarea cu succes a activităților prevăzute de art. 9.

## **Articolul 13. Modul de deesfășurare a activității de către asistentul social**

Asistentul social își poate desfășura activitatea în cadrul:

- a) sectorului public, în cadrul administrației publice de nivelul întâi și al doilea, în conformitate cu Regulamentul intern al instituției, prezenta lege, Codul Muncii al RM și cu Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018, cu modificările ulterioare.
- b) sectorului privat, în conformitate cu regulamentul intern al societății sau organizației respective, prezenta lege, Codul Muncii al RM și cu Legea Salarizării nr. 847 din 14.02.2002, cu modificările ulterioare.

## **CAPITOLUL III**

### **STATUTUL ASISTENTULUI SOCIAL**

## **Articolul 14. Drepturile și obligațiile asistentului social**

### **(1) Asistentul social are dreptul:**

- a) la formare continuă în domeniul asistenței sociale;
- b) să-și apere profesia;
- c) să contribuie la creșterea încrederii comunității prin intermediul prestării unei asistențe sociale adecvate și eficiente;
- d) să fie deschis noilor metode de intervenție în susținerea segmentelor de populație afectate de diverse riscuri sociale;
- e) să întemeieze și să se afilize la sindicate și la alte organizații care desfășoară activități care nu contravin legislației Republicii Moldova;
- f) să aibă acces la informațiile privind realizarea atribuțiilor de serviciu prevăzute de fișa de post și contractual individual de muncă;
- g) la stimulare pentru exercitarea eficientă și conștiincioasă a atribuțiilor de serviciu sub formă de premiu, mulțumire și diplomă de onoare;
- h) să beneficieze de garanțiile sociale prevăzute de legislația Republicii Moldova;
- i) să fie asigurat cu instrumente necesare și echipament de protecție astfel încât să-și realizeze atribuțiile de serviciu în maximă siguranță;
- î) să fie asigurat cu transport pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu în teritoriu.

## **(2) Asistentul social este obligat:**

- a) să respecte cu strictețe normele etice impuse de Constituția Republicii Moldova, tratatele internaționale ratificate de statul nostru și legislația în vigoare;
- b) să respecte drepturile și libertățile beneficiarilor, ținând cont de valorile și principiile acestora;
- c) să fie loial și tolerant față de utilizatorii de asistență socială;
- d) să furnizeze asistență socială tuturor persoanelor aflate în situație de risc în condiții de egalitate, fără nici o discriminare;
- e) să informeze într-o manieră accesibilă, pe înțelesul tuturor, cetățenii despre drepturile sociale stipulate de legislația Republicii Moldova;
- f) să participe activ la depistarea cetățenilor care se află în situație de dificultate și să le acorde suport în conformitate cu principiile asistenței sociale;
- g) să-și desfășoare activitatea astfel încât să fie respectată personalitatea beneficiarului, oferind dreptul acestora de a alege tipul și modalitatea de acordare a asistenței sociale;
- h) să respecte cu strictețe normele etice prevăzute de Codul deontologic al asistentului social;
- i) să-și desfășoare activitatea responsabil și calitativ astfel încât să fie satisfăcute interesele legitime ale utilizatorilor de asistență socială;
- î) să participe anual la cursuri de formare continuă pentru a-și îmbunătăți permanent pregătirea profesională;
- j) să monitorizeze beneficiarii de asistență socială pe toată perioada furnizării prestațiilor sociale.

## **Articolul 15. Incompatibilități și restricții**

Nu poate ocupa funcția de asistent social persoana care:

- a) nu dispune de o diplomă de licență sau de master cu specializare în domeniu;
- b) este condamnată printr-o hotărâre judecătorească de săvârșirea unei infracțiuni cu intenție, în procesul realizării atribuțiilor de serviciu;
- c) este suspendat temporar din funcție pe perioada desfășurării anchetei de serviciu.

Statutul funcției de asistent social este incompatibil cu:

- a) desfășurarea unor activități care pot periclita demnitatea profesională;
- b) desfășurarea activităților cu intenție care pot înrăutăți situația socială/materială/psihologică a beneficiarilor;
- c) promovarea intereselor unor partide politice în detrimentul profesiei de asistent social.

## **CAPITOLUL IV**

### **FORMAREA PROFESIONALĂ CONTINUĂ A ASISTENTULUI SOCIAL**

#### **Articolul 16. Organizarea formării profesionale continue a asistentului social**

Autoritatea publică centrală de specialitate va asigura organizarea cursurilor de formare continuă, cel puțin o dată pe an, care vor contribui la:

- a) aprofundarea cunoștințelor în domeniul asistenței sociale;
- b) dezvoltarea unor noi abilități și capacități astfel încât furnizarea asistenței sociale să fie cât mai calitativă, eficientă și durabilă, cu impact decisiv asupra bunăstării beneficiarilor.

**Articolul 17.** Procedura standardizată a formării profesionale a asistentului social este transpusă în Anexa la Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 90 din 17.06.2015.

## CAPITOLUL V

### RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A ASISTENTULUI SOCIAL

#### **Articolul 18. Tragerea la răspunderea juridică a asistentului social**

Pentru încălcarea atribuțiilor de serviciu, a normelor etice, pagubelor materiale și săvârșirea contravențiilor, infacțiunilor în procesul realizării atribuțiilor de serviciu, asistentul social poartă răspundere disciplinară, materială, și penală etc., în conformitate cu legislația în vigoare.

#### **Articolul 19. Temeiuri de tragere la răspunderea disciplinară**

Constituie abatere disciplinară următoarele acțiuni:

- a) nerespectarea Regulamentului intern al instituției în care activează;
- b) divulgarea informației primite în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu;
- c) refuzul neîntemeiat de a exercita atribuțiile de serviciu stipulate în fișa de post și contractul individual de muncă;
- d) neglijența în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;
- e) efectuarea cu bună știință a acțiunilor care pot aduce atingere prestigiului funcției de asistent social;
- g) încălcarea normelor etice prevăzute de Codul deontologic al asistentului social;
- h) nerespectarea normelor prezentei legi;
- i) desfășurarea activităților cu caracter politic în timpul programului de muncă.

#### **Articolul 20. Măsurile de pedeapsă disciplinară**

Asistentul social este sancționat prin:

- a) averstiment;
- b) mustrare;
- c) mustrare aspră;
- d) concediere.

**Articolul 21.** Sancțiunile disciplinare prevăzute de articolul 16 nu scutesc asistentul social de răspunderea materială, civilă și penală.

## CAPITOLUL VI

### DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII.

**Articolul 22.** Prezenta Lege intră în vigoare începând cu data .....

## ADNOTARE

**SACARA ANA**, „*Instituția asistenței sociale din Republica Moldova în contextul integrării europene*”. Teză de doctor în drept. Școala doctorală Științe Juridice a Universității de Stat din Moldova. Chișinău, 2021.

**Structura tezei:** teza a fost perfectată în anii 2018-2021, având următoarea structură: introducere, ca inițiere în studiu, trei capitole, concluzii generale și recomandări, 171 pagini de text de bază, bibliografie din 198 de titluri, anexe. Rezultatele obținute sunt reflectate în 11 lucrări științifice.

**Cuvinte-cheie:** protecția socială, asistență socială, risc social, bunăstare socială, coeziune socială, categorii sociale vulnerabile, prestații sociale, servicii sociale, alocații, compensații, indemnizații, Uniunea Europeană.

**Domeniul de studiu:** specialitatea 553.05 – Dreptul muncii și protecției sociale

**Scopul și obiectivele tezei:** Cercetarea doctorală efectuată are drept scop analiza complexă, critică și multidimensională a instituției asistență socială în Republica Moldova prin prisma izvoarelor juridice naționale și internaționale și a opiniilor doctrinare pentru a identifica gradul de compatibilitate a legislației naționale cu standardele sociale stabilite în Uniunea Europeană. Cele mai importante obiective propuse sunt: identificarea gradului de cercetare a instituției asistență socială în cadrul doctrinei naționale și internaționale; analiza dreptului la asistență socială prin prisma mecanismelor naționale, europene și internaționale; examinarea evoluției reglementărilor cu privire la constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova; definirea „instituției asistență socială”, stabilirea scopului și obiectivelor și conturarea particularităților juridice care delimitează instituția menționată de alte instituții de drept; analiza formelor asistenței sociale și evidențierea problemelor de ordin legal, instituțional și financiar care afectează procesul de acordare a asistenței sociale; analiza reglementărilor juridice privind furnizarea asistenței sociale de către statele membre al Uniunii Europene; caracterizarea recomandărilor UE furnizate statelor membre în vederea stabilirii unui venit minim adecvat, echitabil și combinat cu măsurile active de reintegrare în societate.

**Noutatea științifică a rezultatelor obținute:** Cercetarea noastră în materia asistenței sociale reprezintă una dintre primele lucrări științifice care analizează exhaustiv și complex formele asistenței sociale prin prisma unei analize juridico-comparate a legislației naționale cu legislația socială a Uniunii Europene, identificând cele mai bune practici sociale aplicabile în spațiul european. De asemenea au fost formulate mai multe recomandări în vederea completării cadrului normativ care reglementează asistența socială și propuneri *de lege ferenda* care, în opinia noastră, au un caracter pertinent și argumentat și, totodată, pot contribui la perfecționarea și modernizarea legislației sociale autohtone astfel încât cadrul normativ al acestei instituții să răspundă provocărilor care stau în fața domeniului social din țara noastră.

**Problematica științifică** soluționată rezidă în analiza instituției asistență socială prin prisma instrumentelor juridice naționale și europene, cu scopul de a determina gradul de compatibilitate a cadrului legislativ în domeniul asistenței sociale, fapt care ne-a permis să evidențiem perspectivele de modernizare și eficientizare a legislației sociale naționale în conformitate cu standardele și tendințele sociale europene și internaționale.

**Semnificația teoretică a lucrării** constă în examinarea impactului politicilor sociale asupra nivelului de trai al beneficiarilor de asistență socială, precum și stabilirea perspectivelor de ameliorare a acestora în baza practicilor sociale implementate cu succes de statele membre ale Uniunii Europene.

**Valoarea aplicativă a cercetării**, demersul științific elaborat poate servi, cu certitudine, ca material didactic pentru studenții facultăților de drept, administrare publică și de asistență socială, dar și pentru specialiștii care activează în domeniul asistenței sociale. În plus, considerăm că această investigație juridică va servi drept bază de pornire în cercetare și pentru alți doctoranzi și specialiști din domeniul protecției și asistenței sociale.

## Аннотация

Сакара Анна, „*Институт социальной помощи в Республике Молдова в контексте европейской интеграции*”. Докторская диссертация. Докторантура Юридические науки Государственного Университета Молдовы. Кишинев, 2021.

**Структура диссертации:** диссертация была выполнена в 2018-2021 годах, со следующей структурой: введение, ознакомление с исследованием, три главы, общие выводы и рекомендации, 171 текстовых страниц, библиография 198 наименований, приложения. Полученные результаты отражены в 11 научных работах.

**Ключевые слова:** социальная защита, социальная помощь, социальный риск, социальное благосостояние, социальная сплоченность, уязвимые социальные категории, социальные льготы, социальные услуги, пособия, компенсация, европейский союз.

**Область обучения:** специальность 553.05 - Трудовое право и социальная защита.

**Цель и задачи диссертации:** докторское исследование направлено на комплексный, критический и многомерный анализ института социальной помощи в Республике Молдова с точки зрения национальных и международных правовых источников и доктринальных мнений для определения совместимости национального законодательства с стандартами социального законодательства, установленные в европейском союзе. Наиболее важными предлагаемыми задачами являются: определение степени исследования института социальной помощи в рамках национальной и международной доктрины; анализ права на социальную помощь сквозь призму национальных, европейских и международных механизмов; изучение эволюции положений о создании и развитии социальной помощи в Молдове; определение «института социальной помощи», установление цели и задач и выделение юридических особенностей, которые ограничивают данное учреждение от других правовых институтов; анализ форм социальной помощи и выявление правовых, институциональных и финансовых проблем, влияющих на процесс предоставления социальной помощи; анализ нормативно-правовых актов по оказанию социальной помощи в странах-членах Европейского Союза; характеризуя рекомендации ЕС, предоставленные государствам-членам с целью установления адекватного, справедливого и комбинированного минимального дохода с активными мерами по реинтеграции в общество.

**Научная новизна полученных результатов:** Наше исследование в полный комплексный анализ форм социальной помощи проведенный путем сравнительно-правового анализа национального законодательства с социальным законодательством Европейского Союза, определяя наилучшие применяемые социальные практики в европейском пространстве. Также были сформулированы несколько рекомендаций по дополнению нормативной базы, регулирующей социальную помощь, и предложения которые, на наш взгляд, носят аргументированный характер и, в то же время, могут способствовать улучшению и модернизации местного социального законодательства, таким образом чтобы ответить на вызовы, стоящие перед социальной сферой в нашей стране. Исследованная

**Научная проблема** заключается в анализе института социальной помощи сквозь призму национальных и европейских правовых инструментов, с целью определения степени совместимости законодательной базы в сфере социальной помощи, что позволило выделить перспективы модернизации и повышение эффективности национального социального законодательства в соответствии с европейскими и международными социальными стандартами и тенденциями.

**Теоретическая значимость диссертации** состоит в изучении влияния социальной политики на уровень жизни бенифициаров социальной помощи, а также в определении перспектив их улучшения на основе социальных практик, успешно реализованных государствами-членами Европейского Союза.

**Прикладная ценность исследования,** разработанный научный подход, безусловно, может служить учебным материалом для студентов юридических факультетов, государственного управления и социальной работы, а также для специалистов, работающих в области социальной работы. Кроме того, мы полагаем, что данное юридическое исследование послужит отправной точкой для исследований других аспирантов и специалистов в области социальной защиты.

### Annotation

SACARA ANA, „*The institution of the social assistance from the Republic of Moldova in the context of the European integration*”. Thesis of PhD in law. Doctoral School of Legal Sciences of the Moldova State University. Chisinau, 2021.

**Thesis structure:** the paper was realized during the years 2018-2021, having the following structure: introduction, as an initiation to the study, three chapters, general conclusions and recommendations, 171 pages of basic text, bibliography from 198 titles, annexes. The obtained results are reflected in 11 scientific works.

**Key-words:** social protection, social assistance, social risk, social welfare, social cohesion, socially vulnerable categories, social benefits, social services, allocations, compensations, allowances, EU.

**Study area:** specialty 553.05 – Labor and Social Protection Law

**Aim and objectives of the thesis:** The accomplished doctoral research is aimed at the complex, critical and multidimensional analysis of the social assistance institution in the Republic of Moldova through the prism of the national and international sources of the doctrinaire opinions in order to identify the degree of compatibility of the national legislation with the social standards established in the European Union. The most important objectives are: the identification of the research degree of the social assistance institution within the national and international doctrine; the analysis of the right to social assistance through the prism of national, European and international mechanisms; the examination of the evolution of regulations concerning the establishment and development of social assistance in Moldova; defining of the “social assistance institution”; the establishment of the aims and objectives and the outlining of the legal particularities that delimit the mentioned institution from other legal institutions; the analysis of the forms of social assistance and highlighting the legal, institutional and financial problems that affect the process of granting social assistance; the analysis of the legal regulations regarding the providing of social assistance by the member states of the European Union; the characterization of the EU recommendations provided to Member States aiming at the establishing of an adequate, fair and combined minimum income combined with the active reintegration measures into society.

**The scientific novelty of the obtained results:** Our research in the field of social assistance is one of the first scientific papers that exhaustively and complexly analyzes the forms of social assistance through the prism of a legal-comparative analysis of national legislation with the social legislation of the European Union, identifying the best social practices applicable in the European space. There have been also formulated several recommendations in order to complete the normative framework that regulates social assistance and proposals of *ferenda law* which, in our opinion, have a pertinent and reasoned character, and which can also contribute to the improvement and modernization of the local social legislation so that the normative framework of this institution responds to the challenges facing the social field in our country.

**The scientific problem solved** consists in the analysis of the social assistance institution through the prism of the national and European legal instruments, with the aim to determine the degree of compatibility of the legislative framework in the field of social assistance, which allowed us to highlight the prospects of modernizing and streamlining of national social legislation in accordance with European and international social standards and trends.

**Theoretical significance of the thesis** consists in the examination of the impact of social policies on the standards of life of social assistance beneficiaries, as well as the establishing of the perspectives for their improvement based on the social practices successfully implemented by the member states of the European Union.

**Applicative value of the thesis,** the elaborated scientific approach can certainly serve as teaching material for students of law, public administration and social assistance, but also for specialists working in the field of social assistance. In addition, we believe that this legal investigation will serve as a starting point for research for other PhD students and specialists in the field of social protection and assistance.

## Bibliografie:

1. Actualizare economică - Moldova, toamna. 2019 Notă tematică specială: Asistența socială.  
<http://pubdocs.worldbank.org/en/328051574937579038/Moldova-Special-Focus-Note-Social-Assistance-November-2019-RO.pdf> 4 p.
2. Bodogai Simona Ioana . *Asistența socială a persoanelor vârstnice. Metode actuale și construcție planificată*. Presa Universitară Clujeană, 2020, 226 p.
3. Buzducea Doru. *Aspecte contemporane în asistență socială*. Iași, Polirom, 2005, 232 p.
4. Buzducea Doru. *Asistența socială a grupurilor de risc*. Iași, Polirom, 2010, 896 p.
5. Chiriacescu Diana . *Dialogul public-privat în vederea finanțării serviciilor sociale în România*. București, 2013, 85 p.
6. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: MO al RM nr. 34/373 din 22.06.1995.
7. Concluziile Consiliului Uniunii Europene. *Consolidarea protecției veniturii minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta*. Bruxelles, 9 octombrie 2020, 10 p.
8. Consiliul EPSCO „Combaterea sărăciei și excluziunii sociale: o abordare integrată”. Concluzii adoptate în cadrul celei de a 3474-a reuniuni care a avut loc la 16 iunie 2016. 9 p. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/ro/pdf>.
9. Davolas Maria, Bethany Brown. Raportul Băncii Mondiale. *Abordarea securității economice a persoanelor vârstnice în Moldova prin prisma drepturilor omului*, 2017, 137 p. <http://documents1.worldbank.org/curated/es/657251493392758897/pdf/112339-ROMANIAN-137p-Moldova-Aging-PostDM-FINAL-translated.pdf>
10. Donos Evlampie. *Sisteme de asistență socială în România și Republica Moldova*. Rezumatul tezei de doctor. București, 1996, 31 p.
11. Dobre Oana. *Securitatea socială în contextul integrării României în Uniunea Europeană*. Teză de doctor. Petroșani, Universitas, 2009, 396 p.
12. Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010. În: MO al RM nr. 155-158 din 03.09.2010.
13. Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la aprobarea proiectul de lege pentru aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”*, din 10 iunie 2020  
[https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia\\_nationale\\_de\\_dezvoltare\\_moldova\\_2030-t.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf)

14. Hotărârea nr. 406 din 02.06.2014 cu privire la aprobarea *Programului pentru integrarea problemelor îmbătrânirii în politici*. În: MO al RM nr. 153-159 din 13.06.2014.
15. Hotărârea nr. 434 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea *Strategiei pentru protecția copilului și familiei*. În: MO al RM nr. 160-161 din 10.06.2013
16. Munteanu Parascovia. *Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova din perspectiva valorilor sociale*. Teza de doctor. Chișinău, 2018, 231 p.
17. Neamțu George. *Tratat de asistență socială*. Ed. II. Iași, Polirom, 2011, 1344 p.
18. *Nomenclatorul serviciilor sociale*. Aprobate prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011.
19. Odinoakaia Ina. *Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova*. Teză de doctor. Chișinău, 2010, 234 p.
20. Oneașcă Iulian, *Modelul social european - implicații pentru România*. Studiu consacrat de Institutul European din România. 11 p.
21. Palihovici Serghei, Liliana Paliovici. *Prestarea serviciilor sociale în Republica Moldova prin prisma evoluției cadrului legal general de reglementare*. În: Revista administrare publică nr. 4, 2020
22. Pașa Florin, Pașa L., *Asistența socială în România*. Iași: Polirom, 2004. 208 p.
23. *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020*. Chișinău, 2020, 50 p.
24. Raportul doi și trei combinat al Republicii Moldova, *Implementarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități*. Chișinău, 2020, 54 p.
25. Raportul final. *Reforma asistenței sociale în Moldova. Evaluarea beneficiarilor*. Octombrie 2007, 65 p.
26. Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia Negură, *Dreptul protecției sociale*. Chișinău, 2011. 384 p.
27. Romandaș Nicolai. *Dreptul protecției sociale*. Chișinău, Editura Universitas, 2001, 303 p.
28. Romandaș Nicolai, Sacara Ana. *Aspecte conceptuale privind sistemul de servicii sociale din Republica Moldova*. În: Revista științifică internațională Supremăția Dreptului ISSN 2345-1971 (Categorie B) nr. 4
29. Sacara Ana. *Modelul Social European – instrument de coeziune între statele Uniunii Europene*. În: Revista Administrare Publică ISSN 1813-8489 (Categorie B), 2021, nr.1

30. Sacara Ana. *Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021
31. Tudose Nicolae. *Asistența socială în România în contextul integrării europene*. Autoreferatul tezei de doctor. Craiova, 2017, 11 p.
32. Țiclea Alexandru, Laura Georgescu. *Dreptul securității sociale. Curs universitar*. Ediția a VIII-a, actualizată. București, Universul Juridic, 2019, 474 p.
33. Zamfir Elena, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte. *Asistența socială în România: răspuns la problemele tranziției*. Cluj-Napoca, 2015, 648 p.

## **II. Bibliografie în limba engleză**

34. Brian Munday. *Report European social services: a map of characteristics and trends*. 21 p. august 2012  
[www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap\\_en.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap_en.doc)
35. Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Whiterford P., *Social assistance in OECD countries: Szntehesis Report*, Departament of Social Securitz Research Report, Universiy of York, Londra 1996, 47 p.
36. Hamerijck, A.C., Palm, T.P., Entenmann, E., Van Hooren, F.J., op. cit., apud. - Max Weber - *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, 1904, 21 p.
37. Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing acces to Welfare Entitlements. Volume I*. 2020, 433 p.
38. Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing consular services and diaspora policies. Volume II*. 2020, 481 p.
39. Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka *Social exclusion in later life. Volume 28*, New York 2020, 450 p.
40. Walter Hanesch, Report, *Peer Review on Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling acces to services and integration into to the labour market*. Germany 2018, 32 p.

## **III. Bibliografie în limba rusă**

41. Елисеева Е.А. *Социальная политика в странах западной Европы*. Санкт-Петербург 2015. 206 с.
42. Каргалова М. В., *Социальная Европа в XXI Веке*. Москва 2011. 528 с.

**SACARA ANA**

**INSTITUȚIA ASISTENȚEI SOCIALE DIN REPUBLICA  
MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE**

**Rezumatul tezei de doctorat în drept**

553.05 Dreptul muncii și protecției sociale

Aprobat spre tipar: 11.11.2021	Formatul hârtiei 60x84 1/16
Hârtie ofset. Tipar ofset	Tiraj 40 ex.
Coli de tipar: 3,2	Comanda nr.126/21

Centrul Editorial-Poligrafic al USM

Str. Al Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009