

**ANVERGURA CONSTITUȚIONALĂ A POLITICII
STATULUI ÎN SFERA RELAȚIILOR SOCIALE²**

**THE CONSTITUTIONAL SCOPE OF STATE POLICY IN
THE SPHERE OF SOCIAL RELATIONS**

Ion GUCEAC

academician, profesor universitar

ORCID ID: 0000-0002-9497-4628

Email: guceacion@gmail.com

Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 342.413:321.02

DOI: <https://doi.org/10.59295/ssdoed2025.02>

Abstract: *The basic objective of this study is to identify the role of the state in the sustainable development of society, the concept of the social state that best corresponds to the traditions and exigencies of the modern world in this context. Noting that the Republic of Moldova assumes specific tasks of the social state, although this notion is not claimed in the text of the Fundamental Law, it is argued the need to research the constitutional dimension of the state policy in the sphere of social relations. It is found that the constitutional foundation of the social policies promoted by the contemporary state should involve important aspects, including: the provision of social services to individuals regardless of their social status; regulation of social relations on the basis of equality and respect for their interests; establishment of prescriptions on material assistance to vulnerable persons or on overcoming social inequality. It was established that the constitutional scope of state policy in the sphere of social relations must ensure the balance between the protection of the fundamental rights of the individual and the state intervention to ensure social cohesion and equity.*

Keywords: *common good, constitution, fundamental rights, public policies, society, asymmetric society, cohesive society, social state.*

² Articolul a fost elaborat în cadrul subprogramului de cercetare Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor, realizat în LCȘ „Drept Public Comparat și E-guvernare”, ISCJS, USM.

Rezumat: *Obiectivul de bază al acestui studiu este de a identifica rolul statului în dezvoltarea durabilă a societății, conceptul de stat social care corespunde cel mai bine tradițiilor și exigențelor lumii moderne în acest context. Constatând că Republica Moldova își asumă sarcini specifice statului social, deși această noțiune nu este revendicată în textul Legii fundamentale, se argumentează necesitatea cercetării dimensiunii constituționale a politicii statului în sfera relațiilor sociale. Se constată că fundamentul constituțional al politicilor sociale promovate de statul contemporan trebuie să implice aspecte importante, printre care: furnizarea de servicii sociale persoanelor fizice indiferent de statutul lor social; reglementarea relațiilor sociale pe bază de egalitate și respect pentru interesele acestora; stabilirea de prescripții privind asistența materială a persoanelor vulnerabile sau privind depășirea inegalității sociale. S-a stabilit că sfera constituțională a politicii de stat în sfera relațiilor sociale trebuie să asigure echilibrul între protecția drepturilor fundamentale ale individului și intervenția statului pentru asigurarea coeziunii și echității sociale.*

Cuvinte-cheie: *bine comun, Constituție, drepturi fundamentale, politici publice, societate, societate asimetrică, societate unită, stat social.*

Introducere

În ultimele decenii, în mediul științific dar și în discursul politic, se observă o dinamizare a discuțiilor despre rolul statului în dezvoltarea durabilă a societății, despre tipul de stat care se potrivește cel mai bine tradițiilor și exigențelor lumii moderne. Constituția Republicii Moldova (art. 1) consacră că aceasta este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane ... reprezintă valori supreme și sunt garantate.[1] La fel Constituția (art. 16) stabilește că respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. De aici putem trage concluzia că, desi, în mod direct această noțiune nu este reclamată în textul Legii Fundamentale, în linii mari, Republica Moldova își asumă sarcini specifice statului social. Respectiv, absența noțiunii „stat social” în textul Constituției, nu înseamnă deloc că în Republica Moldova acesta este imposibil și că autoritățile ar refuza să creeze”condiții pentru creșterea calității vieții” (Constituția, art. 126. lit. g)). În acest context cercetarea dimensiunii constituționale a politicii statului în sfera relațiilor sociale se încadrează perfect în preocupările oamenilor de știință din domeniul dreptului constituțional.

Material și metodă. Pragmatismul prezentului rezidă în conținutul normativ al Constituției Republicii Moldova, al altor acte normative și a unor documente de politici. Un important punct de pornire rămâne

Strategia Națională de Dezvoltare,[2] care mărturisește că țara noastră se află într-o „continuă tranziție demografică” însoțită de reducerea numărului populației, îmbătrânirea, migrația externă și un nivel înalt al sporului natural negativ, ”provocările pentru sistemul de protecție socială” fiind apreciate ca ”semnificative”. Autoritățile confirmă că deși a cunoscut anumite transformări, sistemul de protecție socială al Republicii Moldova „rămâne vulnerabil”. În pofida unor eforturi întreprinse de guvernare, protejarea populației în fața riscurilor de sărăcie mai continua să fie o ”provocare fundamentală”.

Studiul are un caracter transversal însoțit de abordări specifice. Principalele metodele folosite sunt: analiza de conținut, metoda istorică, metoda logică, comparatismul, metoda cercetărilor sociologice. Un rol important a fost acordat analizei de conținut al cărui potențial a contribuit la interpretarea unor categorii-cheie aplicabile domeniului cercetat. Cunoașterea particularităților reglementării politicii statului în sfera relațiilor sociale, prezente în constituțiile altor state, contribuie la asimilarea potențialului constituționalismului în societatea contemporană.

Rezultate și discuții. Privită în ansamblu, societatea este o formă suprabiologică (socială) de organizare a oamenilor, ce se bazează pe diferențierea funcțională a organismelor, pe comunitatea de interese, pe stimuli ș.a. Încă la începutul secolului al XX-lea oamenii de știință recunoșteau că societatea nu poate fi reunită, dacă nu este bazată pe anumite sentimente și tendințe „izvorâte din natura emoțională a indivizilor”. Iar dacă aceste sentimente și tendințe lipsesc la indivizi, specia poate să piară, dar societatea tot nu se va forma”. [3, p. 282]

Potrivit punctului de vedere exprimat de Jean-Jaques Rousseau, oamenii „n-au alt mijloc de autoconservare decât să formeze, prin agregare, o sumă de forțe în stare să învingă orice rezistență și să le pună în mișcare în vederea unui singur scop...”. O astfel de ”sumă de forțe” este societatea - o formă superioară de socializare, constituită din persoane care conștientizează necesitatea de a interacționa, având nevoi permanente și interese comune, care pot fi satisfăcute prin efortul lor conjugat.

În cadrul oricărei societăți cetățenii intră într-o “țesătură” de raporturi sociale, participând astfel la activitatea unei multitudini de asociații, organizații, în scopul promovării unor interese și obiective comune și care constituie în ansamblul său un sistem social - o „agregare dintre două sau mai multe persoane care interacționează una cu alta într-o manieră structurată”. [4, p. 139].

Statul are un impact direct asupra relațiilor dintre diferite comunități sociale. Rezultă că acesta reglementează relațiile sociale în societate, realizează anumite politici sociale, în legătura cu ce în societate stabilin ordine în acest spațiu. În momentul de față această ordine se clădește pe conceptul statului social, privit ca un stat a cărui sarcină constă în "asigurarea nu doar a dreptății ca echilibri formal, ci a unei justiții sociale, care presupune o redistribuire a beneficiilor sociale și o concepție materială asupra egalității". [4, p. 106]

Este important să ținem cont de faptul că misiunea de agent al elaborării politicilor sociale revine rganelor administrației publice, adică statului. Respectiv, "deciziile private de afaceri, deciziile organizațiilor filantropice ale grupurilor de interes, ale indivizilor sau altor grupuri ...", nu pot fi calificate drept politici publice (sociale). [6, p. 13] Acestea constituie o alegere făcută de autoritățile publice "pentru a urma un anumit curs al unei acțiuni".

În Republica Moldova, ca și în alte țări democratice, statul s-a detașat de la fundamentarea relațiilor sociale pe ideile "luptei de clasă", eliminarea anumitor clase și straturi sociale (ale „exploataților”), pe prevederi privind rolul magistral a unei anumite clase (muncitoare) și poziția de "dirijat" a restului, promovând parteneriate sociale și de altă natură, cooperarea diferitelor sectoare ale societății în scopul progresului țării pe baza principiilor stabilite în Constituție.

Cu părere de rău, societatea modernă cu numeroasele sale straturi și grupuri sociale, profesionale, naționale și de altă natură mai rămâne a fi asimetrică. Evident că, în atare condiții, parteneriatul social, din motive obiective, este circumscris, deoarece părțile (sindicatele, patronatele și autoritățile publice respective), pe lângă interese comune, promovează și interese uneori opuse. Deoarece relațiile dintre individ și societate sunt relații de continua interinfluențare, în cadrul acesteia există divergențe între interesele angajatorilor și angajaților, producătorilor și consumatorilor, credincioșilor și ateilor, diferitelor partide politice etc. Ca urmare, ordinea și armonia socială se formează atât pe baza cooperării, cât și a competiției, a confruntării, cooperarea având loc pe baza intereselor comune întregii societăți, iar competiția și confruntarea - pe baza intereselor private, de grup, care, însă, nu neagă caracterul unitary al sistemului social.

Suntem convinși că într-o societate asimetrică, ponderea trebuie să revină relațiilor de cooperare, și nu celor contradictorii, care în trecut (doctrina marxist-leninistă) erau considerate antagonice dar totodată fundamentale. În trecutul nu atât de îndepărtat, accentul era pus anu-

me pe astfel de relații, pe lupta de clasă, pe revoluții, considerate forța motrice a dezvoltării societății. De fapt, progresul social-economic și tehnologic, este posibil, în cea mai mare măsură, când armonizarea intereselor diferitelor straturi ale populației pentru a atinge obiective comune devine o realitate. O astfel de existență, numită și coeziune socială, este un mijloc de îndeplinire a anumitor obiective, în special - creșterea bunăstării pentru toți și pentru fiecare.

Societățile coezive se înfățișează a fi societăți stabile, sigure și juste, bazate pe "respectul și apărarea drepturilor omului, precum și pe nediscriminare, toleranță, respect pentru diversitate, egalitate de șanse, solidaritate, securitate și participarea tuturor, inclusiv a grupurilor și a persoanelor dezavantajate și vulnerabile".[7, p. 58-59] O asemenea abordare denotă un interes deosebit acordat sărăciei și excluziunii sociale, ceea ce explică, de exemplu, atenție sporită acordată stratului social de mijloc sau celor periferice, ultimile fiind și cele mai afectate de riscul pauperizării.

Pentru a evita sărăcirea populației sunt necesare politici publice care să țină cont de imperativul coeziunii sociale, în special politica bugetară, politica de ocupare a forței de muncă și politica socială. O atare misiune revine statului, în calitatea acestuia de formă superioară de organizare a societății și de reprezentant al acesteia, diriguitor al activității autorităților publice. Rațiunea acestor politici ar trebui să pornească de la interesul comun, deoarece doar așa poate fi asigurată funcționarea echilibrată a societății și evitarea confruntărilor dintre diferitele segmente ale populației care, de obicei, conduc la stagnare, anarhie și declin social.

Unele principii fundamentale în acest scop sunt stabilite prin constituții, acestea având posibilități vaste în acest sens. Un exemplu demn de urmat este Constituția Spaniei, care potrivit articolului 2, se bazează pe unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, patria comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor. [8] Aceasta recunoaște și garantează dreptul la autoguvernare al naționalităților și regiunilor din care este alcătuită și solidaritatea dintre acestea. Constituția (art. 9 alin. (2)) obligă statul să promoveze condițiile necesare pentru ca libertatea și egalitatea individului și ale grupurilor din care face parte să fie reale și eficiente; să înlăture obstacolele care împiedică sau pun în dificultate dezvoltarea sa plenară și să faciliteze participarea tuturor cetățenilor la viața politică, economică, socială și culturală. Statul spaniol (art. 51 din Constituție) își asumă și obligația de a garanta protecția consumatorilor și a utilizatorilor și protejează prin măsuri eficiente siguranța, sănătatea și interesele economice legitime ale acestora.

Rolul social al statului dobândește o nouă imagine în constituțiile contemporane, acesta încetând să mai fie tratat ca stat al prosperității generale, fiind conturat ca un stat care asigură întâi de toate necesitățile fundamentale ale omului: condiții demne de viață și condiții pentru dezvoltarea liberă a omului în timp ce acesta trebuie să aibă grijă de sine și de familia sa, de altfel el devine trântor, pierde interesul față activitatea politică, socială, economică etc. Astfel, rolul statului nu mai constă în "protecție" și "represiune", ci în promovare, stabilind politici publice realizabile în timp.

Pornind de la modul în care statul contemporan conturează problemele sociale se spune că acesta "crează, de fapt, noi probleme sociale": bătrâni sărăciți, muncitori străini marginalizați, tineri dependenți de droguri, oameni căzuți pradă "bolilor de civilizație", inclusiv tulburărilor psihice, victime ale accidentelor. Toate aceste categorii sociale devenind vulnerabile au nevoie de ocrotire, deși nu "există metode eficiente pentru a-i ajuta". [9, p. 179] Una din soluțiile recomandate în acest sens este "autoafirmarea și participarea responsabilă" a oamenilor, mai multă "întrajutorare, întărirea rețelelor sociale, o nouă solidaritate".

Dreptul constituțional contemporan fixează în mod diferit relațiile dintre diferite straturi sociale. În țările care se mai declară socialiste, aceste norme adesea au conținut duplicitar. De exemplu, în preambulul Constituției Chinei se menționează despre răsturnarea guvernării "imperialismului, a feudalismului și a birocrat-capitalismului". În context se amintește despre "dictatura democratică a poporului condusă de clasa muncitoare și bazată pe alianța muncitorilor și a țăranilor, care este în esență dictatura proletariatului". Potrivit Constituției, clasele exploatare ca atare au fost abolite, dar lupta de clasă va continua să existe în anumite limite pentru o lungă perioadă de timp.[10] În alte țări, constituțiile resping abordarea de clasă. În unele constituții, este recunoscută existența diverselor straturi sociale, însă accentul este pus pe unitatea poporului, pe relațiile care exclud antagonismul dintre aceste straturi și lupta intransigentă de clasă.

Statul social reclamă o sarcină a cărei obiectiv nu constă în "a șterge diferențele reale, ci în a deschide celor mai dezavantajați calea participării". [5, p. 107] Această sarcină se manifestă în conținutul politicii sociale a statului, care comportă două aspecte: în raport cu straturile individuale ale societății și în raport cu societatea în ansamblu în perspectiva implementării „intereselor comune”. Adevărat, că aceste două aspecte nu pot fi separate unul de celalalt printr-un zid „chinez”, ele acționează, de obicei, într-un ansamblu conjugat, aglutinat: indemnizațiile de șomaj

sau pensiile pentru vârstă sunt atât sprijin pentru anumite categorii sociale, cât și o formă de implementare de către stat a „intereselor comune”. Statul oferă avantaje anumitor grupuri sociale. De exemplu, în vederea asigurării unor relații sociale echitabile, legislația Italiei susține proprietarii mici și mijlocii (Constituția, art. 44). Statul acordă sprijin financiar de la bugetul de stat unor partii politice, care obțin, de obicei, cel puțin 2-3% din voturile alegătorilor. Potrivit Constituției Portugaliei (art. 51), legea stabilește normele care guvernează finanțarea partidelor politice, în special în ceea ce privește cerințele și limitele legate de finanțarea din fonduri publice.[11] Partidele politice din Republica Moldova au dreptul să primească anual finanțare de la bugetul de stat prin intermediul Comisiei Electorale Centrale în limita cuantumului alocațiilor stabilite în legea bugetară anuală, cota procentuală constituind 0,1% din veniturile bugetului de stat, cu excepția veniturilor cu destinație specială prevăzute de legislație. [12] Pentru finanțarea partidelor politice în anul 2024 au fost aprobate alocații – în sumă de 53985,0 mii de lei (pentru lucrări de renovare/construcție a blocurilor sanitare în instituțiile de învățământ primar, gimnazial și liceal a fost prevăzută suma de 26187,5 mii de lei; pentru protecție împotriva excluziunii sociale – 19330,8 mii de lei). [13]

Statul înrămează confruntarea între straturile sociale și grupurile de presiune (organizațiile obștești) într-un anumit stațiu. Nu întâmplător, declarând dreptul la grevă (art. 45 din Constituție), constituamțul a stabilit că aceasta poate fi declanșată ”numai în scopul apărării intereselor profesionale cu caracter economic și social ale salariaților. Codul muncii (art. 369) interzice grevele în perioada calamităților naturale, a izbucnirii epidemiilor, pandemiilor, precum și în perioada stării de urgență, de asediu sau de război.[14] În unele cazuri sunt interzise grevele organizate de anumitor funcționari publici (astfel de greve pot paraliza administrația publică) și de lucrătorii din întreprinderi de importanță vitală (furnizare de apă, gaze, electricitate) unele tipuri de transport etc. De exemplu, Constituția Elveției (art. 28, alin. 4) stabilește că recursul la grevă anumitor categorii de persoane poate fi interzis prin lege. [15] În Croația (art. 61 din Constituție) dreptul la grevă poate fi restrâns în cazul forțelor armate, al poliției, administrației publice sau al serviciilor publice.[16] Constituția Greciei (art. 23) interzice grevele de orice natură în cazul magistraților și al celor aflați în serviciul forțelor de securitate. Acest drept poate fi supus limitărilor și în cazul funcționarilor publici, al angajaților administrației locale și al persoanelor juridice de drept public, precum și în cazul angajaților oricăror tipuri de întreprinderi de

natură publică sau interes public a căror funcționare este de importanță vitală pentru a răspunde nevoilor de bază ale societății în ansamblu. [17] Legislația Poloniei (art. 59 din Constituție) poate restrânge dreptul la grevă sau poate interzice greva unor anumite categorii de muncitori sau în anumite domenii, în scopul protejării interesului public.[18] În Slovacia (art. 37 din Constituție) acest drept nu este acordat judecătorilor, procurorilor, membrilor forțelor armate, membrilor corpurilor armate și membrilor și angajaților brigăzilor de luptă împotriva incendiilor.[19]

În Republica Moldova (Codul muncii, art. 369) nu este admisă participarea la grevă: personalului medico-sanitar din spitale și serviciile de asistență medicală urgentă; salariaților din sistemele de alimentare cu energie și apă; salariaților din sistemul de telecomunicații; salariații serviciilor de dirijare a traficului aerian; persoanelor cu funcție de răspundere din autoritățile publice centrale; colaboratorilor organelor ce asigură ordinea publică, ordinea de drept și securitatea statului, judecătorilor instanțelor judecătorești, salariaților din unitățile militare, organizațiile sau instituțiile Forțelor Armate; salariaților din unitățile cu flux continuu; salariaților din unitățile care fabrică producție pentru necesitățile de apărare a țării.

În același timp, statul limitează drepturile antreprenorilor, interzicându-le închiderea întreprinderi și concedierea în masă a angajaților (lock-out în engleză, în română blocaj),³ în caz de greve și, uneori, concedieri parțiale fără acordul sindicatelor. Un dicționar juridic interpretează lock-out-ul drept o măsură dispusă de angajator, simetric opusă grevei salariaților, constând în închiderea totală sau parțială a unității, în considerarea unei greve declanșate ori iminente...”. [20]

În unele state din Europa, la lock-out-ul oferă angajatorilor dreptul la ”replică” în cazul grevelor declanșate de salariați, deși o astfel de replică este considerată legală doar în anumite circumstanțe (la etapa preconflictuală, salariații își îndeplinesc în mod defectuos atribuțiile de serviciu; când greva amenință să pericliteze ordinea și securitatea angajatorului, care poate atrage răspunderea juridică a acestuia; când este pusă în pericol ordinea și securitatea la locul de muncă; când greva amenință funcționarea totală sau parțială a întreprinderii etc). [21, p. 117-118] Astfel, Constituția elvețiană (art. 28) împreună cu greva recunoaște și legalitatea suspendării activității de muncă (lock-out-ul) ”când se ra-

³ Un lock-out este foarte asemănător cu o grevă, fiind aplicat ca o consecință a principiului egalității partenerilor sociali, mai ales ca replică la o grevă declanșată contrar legislației. În acest caz, patronii pot suspenda în mod unilateral contractele individuale de muncă, prin închiderea temporară a unității, a unor blocuri, ateliere sau a unor servicii, etc.

poartă relațiilor de muncă și sunt conforme obligațiilor de menținere a calmului la locul de muncă sau de a recurge la o conciliere”.

În alte țări cum ar fi România, lock-out-ul nu este admis din motiv că ”operează principiul stabilității în muncă...”. [22, p. 103] Cu toate acestea în doctrina juridică din România un analog al lock-out-ului este considerat șomajul ethnic [22, p. 107] aplicat în cazul „întreruperii sau reducerii temporare a activității, fără încetarea raportului de muncă, pentru motive economice, tehnologice, structurale sau similare”. [23] Reținem că expresia ”șomaj ethnic” nu este acceptată de o parte din reprezentanții dreptului securității sociale, ca și diversitate a șomajului. [24, p. 35-36] Noțiunea de șomaj tehnic se regăsește și în Codul muncii al Republicii Moldova (art. 80). [25] Potrivit Codului, șomajul tehnic constă în ”imposibilitatea temporară a continuării activității de către angajator, unitate sau de către o subdiviziune interioară a acesteia”. Modul în care este interpretată noțiunea de șomaj tehnic de legiuitor, ne face să credem că aceasta nu este similară noțiunii de lock-out. Convingerea noastră este determinată și de obligația angajatorului, prevăzută de Cod (art. 330) de a compensa persoanei salariul pe care aceasta nu l-a primit, în toate cazurile privării ilegale de posibilitatea de a munci, inclusiv în cazul staționării unității din vina angajatorului, cu excepția perioadei șomajului ethnic.

Admițând și alte forme de protest și presiune din partea diferitelor straturi și grupuri sociale, statul stabilește procedura de desfășurare a întrunirilor, mitingurilor, demonstrațiilor, fixând anumite restricții.

Un alt aspect important al activității sociale specifică statului include realizarea „binelui comun”, înțeles ca ”o reprezentare a societății despre ea însăși ...”. [26, p. 55] Acest obiectiv după cum a fost menționat supra, presupune asigurarea egalității sociale. În calitate de principiu al dreptului egalitatea este considerată ”cea care îndeplinește rolul de termen mediu relativ la inegalitate”. [26, p. 80] În doctrina juridică se menționează că unul din aspectele principiului egalității este dreptatea care se poate extinde ”asupra tuturor relațiilor care se constituie într-o societate, dar mai ales ... în sfera distribuirii bunurilor”. [26, p. 80]

Doctrina califică egalitatea socială ca unul din ”cele mai importante principii ale dreptului securității sociale”. [24, p. 27] În opinia noastră acesta are un conținut mai larg decât principiul egalității în fața legii, fiind invocat începând cu sfârșitul secolului al XIX-lea. În anul 1879, poporul francez, prin reprezentanții săi, considerând că ignorarea, nesocotirea sau disprețuirea drepturilor omului sunt singurele cauze ale nefericirii publice și ale corupției guvernelor, au declarat: „Oamenii se nasc și rămân

liberi și egali în drepturi” orice deosebire socială fiind justificată doar pe utilitate publică.[27] Această aspirație a fost preluată și de Declarația Universală a Drepturilor Omului care chiar în articolul 1 statuează că ”Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi”.[28]

Cu toate acestea nici un stat, semnatar al Declarației, nu poate asigura o egalitate socială absolută. Raportul ”Survival of the Richest” relevă faptul că cca două treimi din profiturile obținute în perioada anilor 2020-2022 au fost încasate de miliardarii și milionarii lumii.”[29] Policriza globală (pandemia de Covid-19, războiul din Ucraina, schimbările climatice, criza economică, criza energetică și criza umanitară”, a îmbogățit elite mici. Doar în ultimii 10 ani, 1% din populația Globului a captat mai mult de jumătate din bogăția globală. În consecință, egalitatea ca un „vis de aur al omenirii” este compromisă cu desăvârșire, mai ales în condițiile în care ”bogații devin tot mai bogați, în timp ce majoritatea populației abia reușește să supraviețuiască”.[30]

O dispersie simțitoare a veniturilor există și în statele membre ale Uniunii Europene. Astfel diferența de venituri apropiate ca mărime în Bulgaria constituie 5,6, în România, Letonia și Lituania - 4,9. Cele mai mici decalaje între venituri bogaților și săracilor (sub 3) se înregistrează în Slovacia, Slovenia, Cehia și Finlanda. În Uniunea Europeană acest raport este de 3,6.[31]

În pofida consacării constituționale a principiilor statului social, în Republica Moldova acesta încă nu a devenit o realitate și acționează decamdată ca un scop, a cărui realizare este posibilă prin promovarea unor politici sociale robuste. Astfel, în ultimii 5 ani rata sărăciei absolute și a celei extreme Republica Moldova înregistrează cele mai înalte valori. [32] Cu toate acestea, numărul milionarilor din țara noastră este în creștere. Potrivit Serviciului Fiscal de Stat, în 2023, numărul milionarilor a atins cifra de 6416 persoane, ceea ce constituie mai mult cu 1606 decât în anul 2022. Cel mai tânăr dintre milionari are doar 19 ani.[33]

Consfințind statul de drept și social, constituția trebuie să asigure și anumite reguli de redistribuire, astfel încât să asigure ”binele comun”, ori ”justiția social”. Statul trebuie să aplice diverse metode de atenuare a inegalității sociale, numite și metode de egalizare social. În acest scop sunt folosite diverse forme de intervenție a statului în relațiile sociale (stabilirea unui salariu minim, impozitare progresivă în funcție de valoarea venitului, pensii sociale, beneficii pentru persoanele cu dizabilități, veterani, femei, copii și tineri etc.).

Ca și alte state membre ale Organizației Națiunilor Unite, Republica Moldova, a aderat la Agenda 2030 de Dezvoltare Durabilă [34] asumân-

du-și angajamentul de a implementa acest document. Agenda are drept scop accelerarea procesului de realizare a Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, având ca obiectiv principal eradicarea sărăciei până în anul 2030 și stimularea dezvoltării durabile în lume. Pentru monitorizarea procesului de implementare a Obiectivelor Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030, Guvernul Republicii Moldova a aprobat o Hotărâre prin care a creat cadrul national necesar. [35] Într-un Raport privind implementarea Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă în Republica Moldova se constată faptul că țara noastră "se confruntă cu un nivel scăzut al veniturilor, fără tendințe clare de convergență cu țările Uniunii Europene", rata sărăciei fiind amplificată și de o "inegalitate semnificativă în distribuția veniturilor". În viziunea autorilor Raportului progresul în reducerea sărăciei este împiedicat de: dezvoltarea economică slabă; productivitate scăzută a forței de muncă din cauza investițiilor reduse, a migrației masive și a îmbătrânirii populației; dezechilibre și inegalități ridicate între capitala Chișinău și restul țării; cea mai scăzută rată de ocupare a forței de muncă din Europa Centrală și de Est; decalajul semnificativ între ratele de ocupare a bărbaților și femeilor, atât în mediul urban, cât și în mediul rural; rata tinerilor care nu au un loc de muncă și nici nu urmează studii sau cursuri de formare fiind semnificativ mai mare decât în Uniunea Europeană; o economie informală care reprezintă o pătrime din economie, cu un impact negativ asupra productivității muncii, competitivității, veniturilor publice și redistribuirii valorii generate în economie; creșterea inegalității și diminuarea resurselor disponibile pentru dezvoltare și reducerea sărăciei; capacitatea insuficientă a sistemului de protecție socială de a aborda provocările sărăciei și lipsa de reziliență în fața diferitelor crize; redistribuirea inadecvată a veniturilor între cei bogați și cei săraci, fapt ce accentuează sărăcia și inegalitățile.[36]

Printre cele mai importante obiective ale Uniunii Europene se numără promovarea egalității, solidarității, justiției sociale și bunăstării popoarelor sale. Statele membre ale Uniunii Europene sunt chemate să asigure o implicare efectivă a partenerilor sociali în stabilirea salariilor, asigurând salarii echitabile care să permită un nivel de trai decent și o adaptare adecvată a salariilor la evoluțiile productivității, în vederea unei convergențe ascendente.[37] Din această perspectivă Republica Moldova trebuie să folosească inteligent oportunitatea aderării la Uniunea Europeană, utilizând la maximum avantajele prezente și viitoare ale integrării.

În general, fundamentarea constituțională a politicilor sociale promovate de statul contemporan implică câteva aspecte:

1. Societatea și statul trebuie să acorde servicii sociale indivizilor indiferent de starea lor socială. Acest aspect se realizează prin fixarea în constituții a drepturilor social-economice ale omului (la muncă, la învățatură, la ocrotirea sănătății, la asigurare în caz de șomaj, boală, invaliditate, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, la asistență și protecție socială în alte cazuri). Aceste prevederi le regăsim aproape în toate constituțiile, cu excepția constituțiilor instrumentale vechi.

2. Aspectul pregnant al politicilor sociale este prescripția privind reglementarea de către stat a relațiilor dintre straturile sociale în baza egalității și respectului intereselor lor (art. 14, Constituția Belarusiei).[38] Juridic relațiile egale nu exclud, ci presupun egalizarea situației social-economice a acelor indivizi și grupuri de populație care se află în condiții nefavorabile. Prescripții privind egalizarea nivelului de trai al diferitelor categorii de locuitori pot fi întâlnite în mai multe constituții. Spre exemplu, Constituția Braziliei (art. 170 alin. VII) enunță în calitate de principiu fundamental reducerea inegalității regionale și sociale.[39]

3. Normele constituționale conțin nu doar prescripții generale, ci și concrete privind asistența materială persoanelor vulnerabile sau, foarte rar, norme și mai generale privind depășirea inegalității sociale. Având un caracter mai puțin conturat, uneori aceste norme se reduc la prescripții despre caritate. Se mai vorbește și despre grija deosebită față de familiile numeroase, persoanele cu dizabilități, veterani și familiile lor, orfani, despre grija față de copii, femeile ce muncesc, mame. Spre exemplu, conform art. 21 din Constituția Greciei, familiile cu mulți copii, invalizii de război și civilii cu handicap, victimele de război, văduvele și orfanii, precum și persoanele care suferă de boli fizice sau mintale incurabile au dreptul la asistență specială din partea statului.[17] Constituția Italiei (art. 31) obligă statul să sprijine prin măsuri economice și prin alte mijloace formarea familiei și îndeplinirea îndatoririlor acesteia, acordând atenție specială familiilor numeroase. De aceeași protecție se bucură maternitatea, copiii și tineretul.[40] Constituția Portugaliei (art. 67), declarând familia element ce stă la baza societății, oferă acesteia dreptul la protecție de către societate și stat și dreptul la implementarea efectivă a tuturor condițiilor necesare pentru a permite membrilor familiei să se dezvolte personal. În acest sens statul este obligat să promoveze: independența socială și economică a familiilor; crearea și garantarea accesului la o rețea națională de creșe și la alte facilități sociale menite să sprijine familia, alături de o politică pentru persoanele în vârstă; cooperarea

cu părinții în ceea ce privește educația copiilor lor. De protecție deosebită se bucură tații și mamele (art. 68), copiii (art. 69), tinerii (art. 70), cetățenii cu dizabilități (art. 71), persoanele în vârstă (art. 72).[41]

Printre statele care oferă protecție familiei și altor categorii sociale se numără și Republica Moldova. Conform art. 48 din Constituție, familia constituie elementul natural și fundamental al societății și are dreptul la ocrotire din partea societății și a statului. Constituția (art. 49) obligă statul să faciliteze, prin măsuri economice și prin alte măsuri, formarea familiei și îndeplinirea obligațiilor ce îi revin. De protecție se bucură mamele, copiii și tinerii (art. 50), precum și persoanele handicapate (art. 51). În India (art. 46 din Constituție) statul este obligat să manifeste grijă față de categoriile mai slabe ale populației, în special față de castele și triburile programate (*the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes*), să le ocrotească de inechitate socială și de toate formele de exploatare. Conform Constituției (art. 340), Președintele Indiei poate constitui o comisie pentru examinarea condițiilor de viață și de muncă a claselor înapoiate din punct de vedere social și educațional, inclusiv pentru prezentarea recomandărilor pentru înlăturarea acestor condiții și ameliorarea nivelului de trai.[42]

Unele Constituții conțin și alte prescripții importante care sunt în sate să determine esența politicilor sociale. În context menționăm stipulările privind solidaritatea socială, parteneriatul social, responsabilitatea socială etc. De exemplu, Constituția Italiei (art. 2) menționează recunoașterea de către stat a drepturilor omului atât ca individ, cât și în grupurile sociale în care își exprimă personalitatea, cerând îndeplinirea îndatoririlor de solidaritate politică, economică, dar și socială. În aceeași Constituție se spune că pentru promovarea dezvoltării economice, a coeziunii și solidarității sociale, pentru înlăturarea dezechilibrelor economice și sociale, precum și pentru favorizarea exercitării efective a drepturilor persoanei, statul alocă resurse suplimentare și subvenții speciale în favoarea anumitor comune, provincii, orașe metropolitane și regiuni (art. 119). Constituția Portugaliei (art. 63) obligă statul să organizeze, și să subvenționeze un sistem de securitate socială unificat și descentralizat, cu participarea sindicatelor, a altor organizații care reprezintă salariații și a asociațiilor care reprezintă orice alți beneficiari.

Conținutul politicilor sociale este detreminat și de normele constituționale privind proprietatea. Astfel Constituția Spaniei (art. 128) stabilește că toate bogățiile țării sunt subordonate interesului general, indiferent de formele sale și de titular. Constituția Republicii Moldova nu conține prevederi de acest gen, cu excepția dispozițiilor cuprinse în art.

9 alin. (2) conform căruia proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

În ultimul timp ia amploare fenomenul parteneriatului social care constituie un sistem de relații reciproce dintre salariați (reprezentanții salariaților), angajatori (reprezentanții angajatorilor) și organele administrației publice centrale și locale, îndreptate spre asigurarea coordonării intereselor salariaților și angajatorilor în sfera relațiilor de muncă și a altor relații conexe. În condițiile economiei de piață acest parteneriat devine cea mai potrivită modalitate de cooperare între muncă și capital.

Factorul principal al politicii statului în domeniul parteneriatului social îl constituie însăși structura socială a societății. O asemenea structură s-a format în procesul industrializării și automatizării producției, dezvoltării economiei de piață cu salariați și patroni, cu proprietari ai mijloacelor de producție și ai forței de muncă juridic independenți și liberi, cu un sistem de circulație liberă, fără bariere, fără obstacole a capitalului și a forței de muncă. Cu părere de rău, principiul parteneriatului social (solidarității sociale) este fixat doar în unele constituții. De exemplu, Portugalia, conform art. 1 din Constituție, este o republică suverană care are drept scop edificarea unei societăți libere, echitabile și solidare.

Examinând reglementarea constituțională a relațiilor sociale, este important să reținem că în acest domeniu statul social contemporan exercită arbitrajul social-politic. Statul ține cont de interesele majorității populației (în multe țări dezvoltate punctul de referință este „clasa de mijloc”) și apără drepturile și interesele legale ale minorităților.

O condiție indispensabilă pentru funcționarea unui stat social este realizarea unui echilibru între politicile sociale și cele economice. Datorită creșterii economice a țării, crește la rândul său și bugetul de stat, ceea ce contribuie favorabil la implementarea politicilor sociale în viața publică. În același timp, creșterea bunăstării cetățenilor stimulează dorința acestora de a se angaja în activitatea economică. Astfel, odată cu creșterea economică vine și o îmbunătățire a bunăstării populației, care are, fără îndoială, un efect benefic asupra întregului stat.

Cum este și firesc, de o importanță deosebită în implementarea politicii sociale a statului se bucură și funcția de colectare a impozitelor și taxelor. Cu ajutorul acesteia se formează bugete la atât la nivel local cât și național, din care ulterior sunt finanțate programe sociale.

Existența în societate a unor categorii social vulnerabile de cetățeni care întâmpină dificultăți în a-și asigura propria bunăstare determină statul să le ofere sprijin și protecție socială. În rezultat, acesta este nevoit

să intervină în relațiile de piață, promovând o politică de redistribuire a cheltuielilor pentru a preveni stratificarea exagerată a societății pe criteriul veniturilor. Prin colectarea impozitelor și taxelor, are loc completarea bugetul public, care este ulterior repartizat pentru satisfacerea nevoilor sociale și de altă natură. Datorită acestei funcții sunt acumulate mijloace financiare care pot fi utilizate pentru realizarea integrală a politicii sociale și acordare sprijinului material unor categorii de persoane aflate în dificultate. Un alt aspect al influenței politicii financiare a statului asupra politicii sociale constă în posibilitatea acordării unor beneficii fiscale și credite preferențiale persoanelor cu venituri mici, familiilor numeroase și altor categorii social vulnerabile de cetățeni. O politica financiară corectă crează condiții pentru creșterea bunăstării cetățenilor și dezvoltării personale, prin asigurarea educației gratuite, promovarea ocupării forței de muncă, asigurarea libertății activității economice, care, ulterior, generează venituri, vărsate în bugetul public.

O situație importantă pentru promovarea cu succes a politicilor sociale este fenomenul anomiei (lipsa de legi, anarhie), despre care se spune că "aduce dezordine, îndoială și incertitudine față de orice", această noțiune fiind folosită pentru a descrie "suspendarea eficienței normelor sociale prin crize economice și politice" .[9, p. 218] Anomia este termenul care semnifică o stare socială în care încălcările normelor de drept rămân nesancționate. Încă la sfârșitul secolului al XX-lea sunt atestate "spații în afara legii": *no-go area* (cartiere în care poliția ezită să intre), clase inferioare – ghetou, abuzul față de copii, violența în familie, sustragerea de la impozite și alte infracțiuni economice. Anomia nu poate fi acceptată și este o situație nefavorabilă pentru promovarea unor politici sociale care să asigure egalitatea.

Concluzii

Edificarea unui stat de drept, social și democratic în care o persoană, drepturile și libertățile sale sunt cea mai înaltă valoare este imposibilă fără o politică socială activă, direcționată. Astfel, funcția socială ocupă una dintre pozițiile de frunte în sistemul funcțiilor statului. Rezultatele pozitive înregistrate în sfera socială contribuie la implementarea eficiență a funcțiilor politice, economice și de altă natură ale statului.

Fundamentarea constituțională a politicilor sociale promovate de statul contemporan implică câteva aspecte: În primul rând, societatea și statul trebuie să acorde servicii sociale indivizilor indiferent de sta-

rea lor socială, în special prin consacarea în constituții a drepturilor social-economice ale omului. În al doilea rând. Un aspect deosebit al politicilor sociale constă în reglementarea de către stat a relațiilor dintre straturile sociale în baza egalității și respectului intereselor lor. În al treilea rând, normele constituționale trebuie să conțină prescripții privind asistența materială persoanelor vulnerabile sau norme generale privind depășirea inegalității sociale.

În cele din urmă, orientarea socială reală a politicii ar trebui să conducă la crearea unui stat social în sensul deplin al cuvântului, care să ofere o viață pe deplin decentă tuturor cetățenilor aceștea având acces la sprijin social din partea statului ca drept, fără a fi obligați să demonstreze necesitatea obținerii acestuia.

Deși statul are un rol important în protejarea drepturilor sociale, constituțiile prevăd limite în ceea ce privește intervenția sa. Statul nu poate interveni abuziv în relațiile sociale, iar orice măsură adoptată trebuie să fie conformă cu principiul proporționalității și să respecte drepturile fundamentale ale cetățenilor. Respectiv, anvergura constituțională a politicii statului în sfera relațiilor sociale trebuie să asigure echilibrul între protecția drepturilor fundamentale ale individului și necesitatea intervenției statului pentru a asigura coeziunii și echității în concordanță cu valorile constituționale fundamentale.

Referințe:

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 78 din 29-03-2016.
2. Lege Nr. 315 din 17-11-2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 409-410 din 12-12-2022.
1. STERE, C. Evoluția individualității și noțiunea de persoană în drept. În C. Stere. Vol. V. *În viață, în literatură*. Chișinău, Hyperion, 1991. ISBN 536812233. 556 p.
2. PLANO, Jask C., RIGGS, Robert E., ROBIN Helenam S. Dicționar de analiză politică, București, Editura ECCE HOMKO, 1993. ISBN 973-96210-1-5. 194 p.
3. DĂNIȘOR, D. Cl., DOGARU, I., DĂNIȘOR, Gh. Teoria generală a dreptului. Ediția 2. București, Editura C. H. Beck, 2008. ISBN 978-973-115-303-2. 576 p.
4. HOWLETT, M., RAMESH M. Studiul politicilor publice. Cicluri și subsisteme ale politicilor. Editura Epigraf, Chișinău, 2004. ISBN 9975-924-13-1. 259 p.
5. Perspectives du développement mondial 2012. La cohésion sociale dans un

- monde en mutation. Éditions OCDE, 2012. ISBN 978-92-64-11320-6. 287 p.
6. Constituția Regatului Spaniei. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/spania.pdf>. [Accesat: 04.12.2024].
 7. DAHRENDORF, Ralf. Conflictul social modern. Eseu despre politica libertății. Editura Humanitas, 1992, ISBN 973-28-0688-5. 288 p.
 8. Constituția Republicii Populare Chineze – text integral. Disponibil: <https://www.juridice.ro/660258/constitutia-republicii-populare-chineze-text-integral.html>. [Accesat: 04.12.2024].
 9. Constituția Republicii Portugheze. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/portugalia.pdf>. [Accesat: 05.12.2024].
 10. Lege Nr. 294 din 21-12-2007 privind partidele politice. Monitorul Oficial Nr. 42-44 din 29-02-2008.
 11. Legea bugetului de stat pentru anul 2024 nr. 418 din 22.12.2023. Monitorul Oficial nr. 510-513 din 29.12.2023.
 12. Cod Nr. 154 din 28-03-2003 Codul muncii al Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 159-162 din 29-07-2003.
 13. Constituția federală a Confederației Elvețiene. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/constituc5a3ia-federalc483-a-confederac5a3ieielvec5a3iene-romanian.pdf>. [Accesat: 29.11.2024].
 14. Constituția Republicii Croația. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/croatia.pdf>. [Accesat: 05.12.2024].
 15. Constituția Republicii Elene. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/grecia.pdf>. [Accesat: 05.12.2024].
 16. Constituția Republicii Polone. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/polonia.pdf>. [Accesat: 05.12.2024].
 17. Constituția Republicii Slovace. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/polonia.pdf>. [Accesat: 05.12.2024].
 18. Dictionar juridic - Definitia termenului LOCK-OUT. Disponibil: <https://e-juridic.manager.ro/dictionar-juridic/lock-out/2619.html>, [Accesat: 02.12.2024].
 19. CORSIUC, O-M. Soluționarea conflictelor de muncă. București. Editura Lumina Lex. ISBN 973-588-857-2, 2004, 285 p.
 20. RADU, R., NEAMȚU M. Greva patronală (lock-out-ul). Disponibil: <https://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2006/RSJ3/A11RoxanaRadu.pdf>. [Accesat: 29.11.2024].
 21. Codul muncii actualizat 2024. Legea 53 din 2003. Republicata in Monitorul Oficial, nr. 345 din 18 mai 2011.
 22. ROȘ, N. Dreptul securității sociale: curs universitar. Ediția a IV-a, revăzută și

- adăugită. București. Pro Universitaria, 2024. ISBN 978-606-26-1784-4. 369 p.
23. Cod Nr. 154 din 28-03-2003 Codul muncii al Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 159-162 din 29-07-2003.
 24. DOGARU I., DĂNIȘOR D. Cl., DĂNIȘOR Gh. Teoria general a dreptului. București. Editura Științifică, 1999. ISBN 973-44-0259-5. 465 p.
 25. Declarația drepturilor omului și cetățeanului. Disponibil: <https://dreptuladrepturi.weebly.com/1789-declara355ia-drepturilor-omului-351i-ale-cet259355eanului-franta.html>. [Accesat: 02.12.2024].
 26. Declarația Universală a Drepturilor Omului. Disponibil: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf. [Accesat: 03.12.2024].
 27. MARINESCU, G. Crește diferența dintre bogați și săraci. Ziarul BURSA. 18 ianuarie 2023. Disponibil: <https://www.bursa.ro/creste-diferenta-dintre-bogati-si-saraci-> [Accesat: 04.12.2024].
 28. CERNA, S. Egalitatea și economia de piață (I). În: Studii economice. Disponibil: https://www.researchgate.net/publication/355928952_STUDII_ECONOMICE. [Accesat: 02.12.2024].
 29. LUPAȘCU A. Clasa de mijloc este în declin. Diferența dintre bogați și săraci este foarte mare. Newsweek. 18.04.2024. Disponibil: <https://newsweek.ro/actualitate/clasa-de-mijloc-este-in-declin-diferenta-dintre-saraci-si-bogati-este-foarte-mare>. [Accesat: 03.12.2024].
 30. Moldova inegală. Analiza celor mai relevante inegalități din Republica Moldova 2023. Disponibil: https://progen.md/wp-content/uploads/2024/11/CPD_Raport-Moldova-Inegala_2024-2.pdf. Accesat 03.12.2024.
 31. Cifra record: Republica Moldova are peste 6400 de milionari. Disponibil: <https://radiomoldova.md/p/39539/cifra-record-republica-moldova-are- peste-6400-de-milionari>. [Accesat: 04.12.2024].
 32. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Seventieth session Agenda items 15 and 116. Disponibil: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf>. [Accesat: 03.12.2024].
 33. Hotărâre Nr. 953 din 28-12-2022 cu privire la aprobarea cadrului național de monitorizare a implementării Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030. Monitorul Oficial Nr. 42-44 din 14-02-2023.
 34. Raport de progres privind implementarea Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă în Republica Moldova 2023. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport_de_progres_odd_2023_vf_15_09_2023_final.pdf. [Accesat: 04.12.2024].
 35. PE adoptă noi norme privind salariile minime adecvate pentru toți lucră-

- torii din UE. Disponibil: <https://www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20220909IPR40138/>. Accesat la 03/12.2024.
36. Конституция Республики Беларусь. Disponibil: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>. [Accesat: 05.12.2024].
37. Brazil Constitution. Disponibil: https://www.servat.unibe.ch/icl/br00000_.html. [Accesat: 05.12.2024].
38. Constituția Republicii Italia. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/italia.pdf>. [Accesat: 05.12.2024].
39. Constituția Republicii Portugheze. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/portugalia.pdf>. [Accesat: 05.12.2024].
40. The Constitution of India. Disponibil: https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016. Accesat la: [Accesat: 05.12.2024].