



CONSIDERAȚII DOCTRINARE PRIVIND FUNCȚIILE PROTECȚIEI SOCIALE

Ina ODINOKAIA,

doctorand, lector universitar la Catedra Drept Public,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

Recenzent: Nicolae ROMANDAȘ,
doctor în drept, conferențiar universitar (USM)

RÉSUMÉ

Cet article représente une incursion dans la littérature de spécialité russe et moldave par l'intermédiaire de laquelle nous avons réalisé cet étude, qui comprend la fonction de la sécurité sociale, l'étude de laquelle nous permet de mettre en relief le spectre des problèmes sociaux et les voies adéquats dans leur solution. L'analyse réalisée nous a permis de définir la fonction de la sécurité sociale et de mettre en évidence ses traits et classifications définitives.

Ponderea protecției sociale în viață comunității este exprimată printr-un șir de funcții, a căror studiere ne permite să reliefăm spectrul problemelor sociale cu care ea se confruntă și pe care încearcă să le soluționeze.

Cuvântul **funcție** provine de la latinescul *functio*, însemnând: 1) *slujbă, grad, rang*; 2) *calitate, rol, sarcină*; 3) *destinație*; 4) *aplicație*.

În conformitate cu *Dicționarului explicativ al limbii române*, prin **funcție** desemnăm „operația care, prin aplicarea asupra unui argument, îi conferă acestuia o valoare corespunzătoare”.¹

Cercetarea realizată privind funcțiile protecției sociale este axată pe literatura de specialitate moldovenească și rusă, fiindcă acest subiect nu este examinat în doctrina de orientare română și franceză.

Savantii M.Lușnikova și A.Lușnikov, referindu-se la **funcțiile protecției sociale**, opinează că acestea constituie „direcțiile principale de reglementare a relațiilor sociale apărute în legătură cu distribuirea fondurilor cu menire socială persoanelor nevoiașe”.²

Studiind literatura de specialitate, întâlnim opinii asemănătoare privind clasificarea funcțiilor protecției sociale, dar divergențe privind denumirea și numărul acestora.³

Funcțiile protecției sociale le putem clasifica în două categorii mari: **principale** (*economică, socială, politică, demografică*) și **auxiliare** (*de producție, de muncă, protectoare, organizatorică, informativă, moral-ideologică*).⁴

Conform opiniei doctrinarei M.Filipova, **funcția economică** a securității sociale trebuie privită prin prisma a două aspecte.

În primul rând, datorită sistemului de protecție socială, în comunitate o parte din produsul intern brut este distribuit persoanelor incapabile de muncă, iar acestea, câpătând mijloace de existență, au posibilitatea de a

participa, alături de persoanele cu venit, în calitate de subiecte ale pieței de consum și de a influența cererea. Aceasta, la rândul său, influențează oferta produselor și condiționează producția.

În afară de aceasta, majoritatea tipurilor de protecție socială sunt legate, direct sau indirect, de activitatea de muncă a persoanelor și de rezultatele acesteia, fiind exprimate prin așa indicatori cum sunt stagiul de cotizare și salariul. Mai evident acest lucru este exprimat prin sistemul de asigurări sociale, unde, de regulă, este stabilită legătura cauzală între stagiul și salariul, pe de o parte, și cuantumul plăților – pe de altă parte. Datorită acestui fapt, statul stabilește, direct, durata stagiului care este necesară pentru societate și, indirect, reglează nivelul ocupării forței de muncă.

Creșterea cuantumului plăților de asigurări sociale în dependență de mărimea salariului influențează asupra productivității muncii, precum și asupra legalizării veniturilor „primite în plic”.¹²

În al doilea rând, sursele de finanțare a protecției sociale sunt contribuțiile și alte plăți obligatorii, care, în condițiile economiei de piață, pot fi utilizate în calitate de reglatori statali specifici. Aceste activități permit de a include sfera socială în mecanismul economic nu doar de consum, dar și de producție.

M.Zaharov și E.Tucikova consideră că esența funcției economice rezultă din aceea că statul utilizează protecția socială în calitate de mijloc de distribuire a produsului intern brut, în acest fel influențând asupra echivalării veniturilor persoanelor prin acordarea pensiilor, indemnizațiilor, compensațiilor etc., în schimbul salariului pierdut sau paralel cu acesta, odată cu survenirea riscurilor sociale enumerate în lege. Realizarea acestei funcții are loc prin redistribuirea PIB-ului, prin acumularea mijloacelor financiare în surse cu destinație socială (bugetul asigurărilor sociale, bugete locale, fonduri cu destinație socială etc.).¹³



În opinia savanților E.Maciuliskaia și C.Dobromîslov, esența funcției economice este exprimată prin: compensarea parțială a salariului sau altui venit pierdut, din cauza vârstei, incapacității de muncă sau decesului întreținătorului; compensarea parțială a cheltuielilor suplimentare, cauzate de survenirea anumitor circumstanțe (de exemplu: nașterea copiilor, calamități naturale, conflicte armate); acordarea ajutorului bănesc minim persoanelor nevoiașe și familiilor; acordarea serviciilor medicale gratuite și deservirea socială, în conformitate cu standardele statale minime (de exemplu: asigurarea cu medicamente).¹⁴

Savantul N.Romandaș reliefează importanța funcției economice prin aceea că „ea ține de nivelul de trai, venitul deplin sau parțial sau de altă sursă de existență folosită în dependență de vârstă, capacitatea de muncă, pierderea întreținătorului. Acordarea unui venit suplimentar în cazul apariției anumitor circumstanțe neprevăzute, precum și acordarea unui ajutor minimal material sau bănesc sunt de mare folos persoanelor defavorizate”.¹⁵

Transpunerea în viață a funcției economice are loc prin distribuirea fondurilor cu menire socială, iar scopul primar al fiecărui stat constă în garantarea existenței mijloacelor suficiente pentru finanțarea protecției sociale. Este logică presupunerea că odată cu mărirea cuantumului acestor fonduri se va mări și cuantumul prestațiilor sociale,¹⁶ care, spre regret, nu corespund standardelor internaționale prevăzute în *Convenția OIM 102/1952 cu privire la securitatea socială (standarde minime)*.¹⁷

Concluzionând, susținem că obiectivul principal al oricărui stat constă în crearea condițiilor socioeconomice optime, datorită cărora cetățenii ar fi cointeresați în contribuirea la fondurile sociale, garantându-și dreptul la asigurare socială contra riscurilor sociale.

Manifestarea *funcției politice* rezultă din menținerea în societate a „atmosferei păcii sociale” drept fundament al stabilității politice a oricărui stat. Dacă luăm în considerație faptul că subiecte ale protecției sociale sunt copiii și părinții lor, bătrânii, salariații și șomerii, care, *de facto*, constituie majoritatea populației oricărui stat, observăm cât de importantă pentru un stat este funcționarea efectivă a sistemului de protecție socială.¹⁸

Funcția politică permite statului „prin mijloace specifice protecției sociale să realizeze direcțiile prioritare ale politicii sociale”,¹⁹ „să diminueze tensiunile sociale provocate de discrepanța dintre nivelul de trai al reprezentanților diferitelor categorii sociale”,²⁰ „echivalând statutul social al diferitelor categorii de populație prin crearea condițiilor care ar asigura o viață decentă fiecărui om”.²¹

Aplicarea efectivă a funcției politice garantează stabilitatea și liniștea socială, consolidează relațiile din domeniul socioeconomic, obiective care în societatea moldovenească sunt doar deziderate.

Majoritatea statelor lumii, inclusiv Republica Moldova (prin art.47 din Constituție), proclamă orientarea socială drept principiu constituțional, care constituie fundamentul politicii sociale a statului, direcționată spre crearea condițiilor ce ar garanta fiecăruia o viață destoinică și dezvoltarea personalității umane.

Deși pentru prima dată *funcția socială*²² (*socioreabilitativă*) a fost evidențiată de R.Ivanova în anii '80 ai sec. XX, în doctrina de specialitate și astăzi se discută privind denumirea corectă a acesteia. Unii doctrinari consideră calificativul „social” necesar pentru scoaterea în evidență a conținutului acestei funcții, alții consideră mai corectă denumirea „socioreabilitativă”, sau pledează (V.Galaganov) pentru sinonimia acestora, fie consideră (N.Romandaș) că ne referim la două funcții distincte: funcția socială și funcția de reabilitare. În prezentul studiu vom încerca, în urma analizei opiniilor diferiților savanți, să ne pronunțăm și noi asupra problemei date.

Studiind această funcție, M.Filipova a observat că ea trebuie privită prin prisma a trei aspecte.

În primul rând, protecția socială este chemată atunci când e imposibil de a minimaliza, fie doar de a anihila inegalitatea materială între oameni, cauzată de circumstanțe obiective (boală, bătrânețe, familii cu mulți copii etc.), nu însă de calitatea și cantitatea muncii lor. Se are în vedere distribuirea egală a beneficiilor cu luarea în considerație a două componente: necesitate și activitate de muncă.

În al doilea rând, datorită măsurilor sociale, persoanele izolate de viața normală din cauza bolii sau altor necazuri, capătă nu doar posibilitatea de a se reîntoarce la modul obișnuit de viață, dar și perspectiva de a-și ameliora starea materială. Întregul sistem de protecție socială este chemat nu numai să compenseze pierderile materiale cauzate de pierderea salariului, dar și să acorde un șir de servicii de reabilitare socială,²³ care ar garanta atât celor afectați de situații de risc social, cât și celorlalți susținerea și protecția din partea statului.

Datorită funcției sociale se realizează și direcția de reabilitare a protecției sociale, al cărei scop constă în restabilirea totală sau parțială a activității vitale a persoanei, fapt ce i-ar permite de a se instrui, a munci, a comunica, a se autoservi etc.²⁴

În al treilea rând, tipurile de securitate socială adresate familiilor cu mulți copii echivalează „posibilitățile din start”²⁵ ale copiilor de a căpăta șanse egale pentru dezvoltarea acestora, fapt destul de important în condițiile economiei de piață.

În opinia ideologilor dreptului securității sociale, chintesența funcției sociale constă în:

- a) restabilirea statutului social al invalizilor și al altor pături vulnerabile ale societății, care le-ar permite să se simtă membri cu drepturi depline ai societății²⁶;
- b) asistarea păturilor vulnerabile ale societății din contul mijloacelor bugetare și extrabugetare (...) și



crearea mecanismelor de reabilitare și resocializare a persoanelor defavorizate²⁷;

c) restabilirea statutului social al subiecților raporturilor de protecție socială²⁸;

d) menținerea statutului social al cetățenilor în cazul survenirii diferitelor riscuri sociale (...) prin acordarea diferitelor tipuri de asigurare materială, servicii sociale, compensații etc., în scopul menținerii unui nivel de viață decent și prevenirii sărăciei.²⁹

În practică această funcție este reflectată în următorul caz. De obicei, invalizii mai dificil se angajează în câmpul muncii, din cauza defectelor de ordin fiziologic sau psihic, care le-au limitat capacitatea de muncă. De aceea, statul este obligat să creeze condiții prielnice pentru realizarea capacității de muncă limitate și a acestei categorii de persoane, fapt care rezultă și din prevederile art.30-35 din *Legea privind protecția socială a invalizilor*.³⁰

În urma raționamentelor prezentate, ne alăturăm celor care denumesc această funcție socială, opinând că transpunerea sa în viață se realizează printr-un complex de măsuri statale orientate spre crearea, organizarea și finanțarea sistemului de reabilitare socială, medicală, profesională a invalizilor și a altor persoane defavorizate, prin care se urmărește reintegrarea acestora în colectivitate, precum și dezvoltarea personalității.

Funcția demografică se exteriorizează prin influența sistemului de protecție socială asupra proceselor demografice – durata vieții populației, reproducerea populației, stimularea natalității etc. – și, ca rezultat, asupra creșterii numărului populației. Indubitabil, această influență este indirectă, și aceste procese sunt condiționate de un șir de alți factori, precum: dezvoltarea economică a statului, tradițiile, starea ecologică, securitatea vieții ș.a., printre care dezvoltarea sistemului de protecție socială nu exercită un rol decisiv.³¹

Realizarea eficace a acestei funcții răspunde scopurilor urmărite: „stimularea creșterii demografice a populației – condiție necesară pentru dezvoltarea și funcționarea normală a unui stat”³² și „mărirea duratei de viață a populației”.³³

Alături de cele patru funcții principale, în doctrină sunt conturate un șir de funcții auxiliare.

M.Zaharov, E.Tucikova susțin că influența protecției sociale asupra procesului de producție permite a reliefa încă o funcție a sa – **funcția de producție**. Conținutul acestei funcții constă în aceea că dreptul la majoritatea tipurilor de protecție socială este condiționat de activitatea de muncă, iar cuantumul plăților depinde de caracterul muncii și salariu.³⁴ Odată cu evoluția sistemului de asigurări sociale importanța acestei funcții va crește, deoarece esențiale în stabilirea unui tip de asigurare socială vor deveni stagiul de cotizare și plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat.

O altă grupă de savanți (A.Soloviov, V.Kurocikina) evidențiază **funcția de muncă**, manifestată prin aceea că mijloacele financiare pentru subvenționarea protecției sociale sunt dobândite în baza relațiilor de muncă, iar nivelul lor de dezvoltare influențează asupra tuturor ciclurilor de asistență/ asigurare socială și asupra formelor de realizare a ajutorului social menit cetățenilor încadrați în câmpul muncii. Observăm că, *de facto*, A.Soloviov și V.Kurocikina caracterizează funcția de producție, denumind-o altfel.

În opinia doctrinarilor M.Filipova, V.Șaihatdinov și V.Galagnov, funcțiile protecției sociale trebuie completate cu **funcția moral-ideologică**.

Întregul sistem de protecție socială este fundamentat pe principiul echității sociale, carității și solidarității sociale. Aici e de menționat opinia, conform căreia, despre nivelul de civilizație a unei comunități poți judeca după atitudinea ei față de copii și bătrâni. Grija față de bătrâni și incapabili educă generațiile tinere, determinându-le să creadă că numai o participare activă la îngrijirea celor inapți azi le va garanta mâine un ajutor similar de la copiii lor.³⁵

V.Șaihatdinov și V.Galagnov consideră că funcția moral-ideologică este bazată pe trei sarcini: ideologică, morală și sociopsihologică.³⁶ Sarcina morală, în opinia lor, poate fi concepută drept obiectivul etico-moral al protecției sociale, deoarece întreg sistemul este bazat pe începuturi spirituale, reflectate în conținutul principiilor protecției sociale, care direcționează toate activitățile statale în acest domeniu.

Funcția protectoare manifestată prin acordarea asistenței și asigurării sociale cetățenilor. Comunitatea își formulează obiectivul de a proteja cetățenii în situații dificile prin acordarea unui ajutor în rezolvarea diverselor probleme (materiale, fizice, psihologice, de vârstă etc.).³⁷ De exemplu, în urma lichidării întreprinderii persoana a rămas fără loc de muncă, iar statul, prin acordarea indemnizației de șomaj, încearcă să-i minimizeze problemele materiale.

Savantul M.Lepihov completează lista funcțiilor protecției sociale cu cea **organizatorică**, susținând că normele dreptului protecției sociale reglementează funcționarea organelor de asigurare și asistență socială³⁸, care sunt obligate să realizeze dreptul constituțional al cetățenilor la securitate socială. Evidențierea acestei funcții este necesară, deoarece, în toate raporturile de protecție socială, unul dintre subiecte este statul, reprezentat prin organele sale competente.

Reiterând raționamentele prezentate anterior, considerăm că **funcțiile protecției sociale constituie sarcinile ce stau la baza funcționării sistemului de protecție socială a unui stat, direcționându-i politica socială spre atingerea obiectivelor statului bunăstării**.

Opinăm că, indiferent de numărul funcțiilor conturate în literatura de specialitate, prin prisma funcțiilor protecției sociale trebuie analizată oportunitatea



codificării legislației din domeniul protecției sociale iar unitatea și corelația lor trebuie să constituie baza ideatică a tuturor strategiilor de reformare a sistemului de protecție socială.

Note:

¹ DEX online. // <http://dexonline.ro/search.php?cuv=f%C3%BAnc%C5%A3ii>

² М.В. Лушникова, А.М. Лушников. *Курс права социального обеспечения*. – Москва: ЗАО, Юстицинформ, 2008, р.452.

³ *A se vedea*: М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Право социального обеспечения России*. 3^е изд. – Москва: Wolters Kluwer, 2004, р.3; Е.Е. Мачульская. *Право социального обеспечения*. – Москва: Книжный Мир, 1998, р.6.

⁴ Г.В. Долженкова. *Право социального обеспечения: конспект лекций*. – Москва: Юрайт, 2007, р.9.

⁵ Е.Е. Мачульская, К.В. Добромислов. *Право социального обеспечения: Учебное пособие + Практикум*. – Москва: Книжный Мир, 2006, р.9; М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Op. cit.*, р.37; М.О. Буянова, С.И. Кобзева, З.А. Кондратьева. *Право социального обеспечения: Учебное пособие*. – Москва: КНОРУС, 2005, р.6.

⁶ М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Op. cit.*, р.38.

⁷ А.К. Соловьева, В.В. Курочкина. *Право социального обеспечения: Учебное пособие для вузов*. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2005, р.11.

⁸ К.Н. Гусов. *Право социального обеспечения: Учебное пособие*. – Москва, 1999, р.10.

⁹ М.И. Лепихов. *Право и социальная защита населения (социальное право)*. – Москва: Былина, 2000, р.9.

¹⁰ М.В. Лушникова, А.М. Лушников. *Op. cit.*, р.452.

¹¹ *A se vedea*: М.В. Филиппова. *Право социального обеспечения*. – Москва: ЮРИСТЪ, 2006, р.24.

¹² *Ibidem*, р.22.

¹³ *A se vedea*: М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Op. cit.*, р.37-38.

¹⁴ *A se vedea*: Е.Е. Мачульская, К.В. Добромислов. *Op. cit.*, р.19; А.К. Соловьева, В.В. Курочкина. *Op. cit.*, р.11; N.Romandaș. *Dreptul protecției sociale*. – Chișinău: Universitas, 2004, р.18-19; В.Н. Галаганов. *Право социального обеспечения: Учебник для студентов средних профессиональных учебных заведений*. – Москва: Академия, 2004, р.17.

¹⁵ N.Romandaș. *Dreptul protecției sociale*, р.18-19.

¹⁶ *A se vedea*: В.Н. Галаганов. *Право социального обеспечения: Учебник для студентов средних профессиональных учебных заведений*, р.18.

¹⁷ *Конвенция 102 о минимальных нормах социального обеспечения*, дата вступления в силу 27.04.1952 // Международная Организация Труда, Конвенции и рекомендации (1919-1956), Том I, Международное Бюро Труда, Женева, с.1055-1086.

¹⁸ *A se vedea*: М.В. Филиппова. *Op. cit.*, р.24.

¹⁹ М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Op. cit.*, р.38-39; В.Н. Галаганов. *Op. cit.*, р.2.

²⁰ Е.Е. Мачульская, К.В. Добромислов. *Op. cit.*, р. 15.

²¹ М.О. Буянова, С.И. Кобзева, З.А. Кондратьева. *Op. cit.*, р.6.

²² Р.И. Иванова. *Предмет и метод советского права социального обеспечения*. – Москва: Издательство МГУ, 1986, р.75.

²³ *A se vedea*: М.В. Филиппова. *Op. cit.*, р.23.

²⁴ *A se vedea*: М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Op. cit.*, р.38.

²⁵ *A se vedea*: М.В. Филиппова. *Op. cit.*, р.23.

²⁶ *A se vedea*: Е.Е. Мачульская, К.В. Добромислов. *Op. cit.*, р.15.

²⁷ *A se vedea*: N.Romandaș. *Op. cit.*, р.18-19; А.К. Соловьева, В.В. Курочкина. *Op. cit.*, р.10.

²⁸ *A se vedea*: М.О. Буянова, С.И. Кобзева, З.А. Кондратьева. *Op. cit.*, р.7.

²⁹ *A se vedea*: М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Op. cit.*, р.38; В.Н. Галаганов. *Op. cit.*, р.22.

³⁰ *Legea privind protecția socială a invalizilor*, nr.821 din 24.12.1991 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.008.

³¹ *A se vedea*: М.В. Филиппова. *Op. cit.*, р.23-24.

³² N.Romandaș. *Op. cit.*, р.18-19; Е.Е. Мачульская, К.В. Добромислов. *Op. cit.*, р.15; А.К. Соловьева, В.В. Курочкина. *Op. cit.*, р.11.

³³ В.Н. Галаганов. *Op. cit.*, р.7.

³⁴ *A se vedea*: М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. *Op. cit.*, р.38.

³⁵ *A se vedea*: М.В. Филиппова. *Op. cit.*, р.24.

³⁶ *A se vedea*: В.Ш. Шайхатдинов. *Теория социального обеспечения: юридический анализ*. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1982, р.66; В.Н. Галаганов. *Op. cit.*, р.22.

³⁷ *A se vedea*: К.Н. Гусов. *Op. cit.*, р.2; В.Н. Галаганов. *Op. cit.*, р.22.

³⁸ *A se vedea*: М.И. Лепихов. *Op. cit.*, р.11.