

ABORDARE CRITICĂ PRIVIND CADRUL JURIDIC DE REGLEMENTARE A ÎNTREPRINDERILOR DE STAT ȘI MUNICIPALE

Iurie MIHALACHE

Generalități. Activitatea de întreprinzător desfășurată de autoritățile publice reprezintă un fenomen care a luat naștere la începutul anilor '90, odată cu crearea unor noi subiecți de drept privat, cum sunt *întreprinderile de stat* și *întreprinderile municipale*.

Întreprinderile de stat și municipale au capitalul format din bunurile transmise de fondatori la data constituirii și fac parte din categoria persoanelor juridice cu scop lucrativ [1]. Cu alte cuvinte, întreprinderile de stat și municipale sunt subiecți ai activității de întreprinzător, fiind create, în principal, pentru obținerea de profit în diferite domenii ale activității economico-sociale, precum: transport, deservire socială, salubritate, aprovizionarea populației cu apă, gaze naturale, căldură etc.

Conform informațiilor preluate din Registrul de stat al persoanelor juridice, la data de 01 ianuarie 2014, în Republica Moldova existau 1.524 de întreprinderi de stat și municipale, ceea ce constituie aproximativ 1% din structura numărului total de persoane juridice [2]. Lista actualizată a întreprinderilor de stat și municipale este redată în Anexa la Legea privind administrarea și deținatizarea proprietății publice nr.121/2007 [3].

Cadrul legal. Reglementarea juridică a întreprinderii de stat este redată în Codul civil al Republicii Moldova [4] (art.179) și în Legea cu privire la întreprinderea de stat nr.146/1994 [5]. Conform legii, *întreprinderea de stat* este persoana juridică care, pe baza proprietății de stat transmise ei în gestiune, desfășoară activitate de întreprinzător și poartă răspundere pentru obligațiile sale cu toate bunurile pe care le gestionează (art.1).

De fiecare dată, întreprinderea de stat se înființează prin hotărâre de guvern, de aceea, în hotărâre se indică și autoritatea publică centrală căreia îi revine competența de fondator în numele Guvernului.

Astfel, fondatori ai întreprinderilor de stat pot fi și ministerele, agențiile, serviciile, instituțiile publice, precum și alte autorități publice centrale aflate în subordinea Guvernului. Majoritatea întreprinderilor de stat din Republica Moldova au fost constituite de către Guvern în perioada anilor 1991-1999, în domenii de activitate care țin de prestarea unor servicii absolut necesare, precum: poșta (Î.S. „Poșta Moldovei”), transportul (Î.S. „Air Moldova”, Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”, Î.S. „Calea Ferată a Moldovei”), tehnologiile informaționale (Î.S. „Moldata”, Î.S. „Radiocomunicații”) etc.

Pe de altă parte, modul de constituire și funcționare a întreprinderilor municipale este reglementat de dispozițiile Codului civil (art.179), Legii privind administrația publică locală nr.436/2006 [6], precum și de prevederile Regulamentului-model al întreprinderii municipale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.387/1994 [7].

Patrimoniul întreprinderii municipale se formează din bunurile (imobile, mijloace de transport, utilaje, alte valori materiale) transmise în gestiune de către unitatea administrativ-teritorială. Acordarea bunurilor în gestiunea întreprinderii municipale se face în baza unei decizii a consiliului local sau raional, după caz.

Reflecții critice. Existența întreprinderilor de stat și municipale este o reminiscență a perioadei sovietice, motiv din care utilitatea acestor forme juridice de organizare în zilele noastre este supusă unor critici profunde. Mai mult decât atât, în scopul majorării veniturilor în bugetul de stat, tendința autorităților publice este de a privatiza întreprinderile de stat și municipale unor investitori privați.

Practica dovedește că în condițiile de concurență, societățile comerciale prestează servicii la un nivel de calitate mai înalt și la prețuri mai reduse, comparativ cu întreprinderile de stat și municipale. În statele Uniunii Europene, de exemplu, în domenii care intră în sarcinile autorităților publice, precum transportul public, distribuirea apei, căldurii, construcția blocurilor locative, reparația drumurilor, amenajarea teritoriului, transportarea deșeurilor etc., există investitori privați care activează în temeiul unor contracte de parteneriat public-privat.

Conform unei păreri expuse de profesorul rus *V.Dozorțev*, statul trebuie să adopte cadrul legal prin care să impună reorganizarea tuturor întreprinderilor de stat și municipale în societăți pe acțiuni. În acest caz, calitatea de fondator va rămâne pe seama autorităților publice centrale și locale care vor deține 100% din acțiuni. Aceasta va permite ca dreptul de proprietate al statului în privința patrimoniului întreprinderilor să înceteze, respectiv calitatea de proprietar asupra bunurilor va trece la societatea pe acțiuni. Conceptul de gestiune operativă-economică va dispărea, iar întreprinderile vor funcționa după regulile generale prevăzute de Codul civil pentru societățile comerciale [8].

Dintr-o altă perspectivă, doctrinarul *V.Dejin* invocă necesitatea perfecționării și consolidării legislației cu privire la întreprinderile de stat și municipale. În opinia autorului, se interzice ca bunurile și activitățile, care în prezent se află sub controlul statului, să fie transmise în proprietate privată. Patrimoniul statului trebuie să rămână în gestiunea autorităților publice centrale și locale. Doar în așa mod vor fi soluționate eficient și operativ numeroase probleme de ordin social și economic [1, p.68].

Generalizând cele expuse, subliniem faptul că atât întreprinderea de stat, cât și cea municipală se constituie în scopul obținerii de profit. Deosebirea dintre aceste două persoane juridice constă în faptul că fondatorul întreprinderii de stat este autoritatea publică centrală (Guvernul), iar fondatorul întreprinderii municipale este autoritatea publică locală. O altă deosebire majoră constă în aceea că la momentul fondării, bunurile se transmit în „gestiune operativă” – întreprinderii de stat și în „gestiune economică” – întreprinderii municipale.

Din punct de vedere juridic, întreprinderile de stat și municipale se consideră a fi instituții imperfecte. Explicația constă în faptul că aceste întreprinderi nu dețin un drept de proprietate în privința bunurilor pe care le posedă. Dreptul de proprietate asupra patrimoniului întreprinderilor aparține, după caz, statului sau unității administrativ-teritoriale.

Menționăm faptul că practica Guvernului de a recunoaște calitatea de fondator și autorităților publice din subordinea sa este una vicioasă. În mod normal, fondatorul întreprinderii de stat ar trebui să fie doar Guvernul (reprezentat de Cancelaria de Stat), însă conform situației actuale împuternicirile de fondator au fost delegate mai multor subdiviziuni. Spre exemplu, fondator al Î.S. „Cadastru” este Agenția Relații Funciare și Cadastru; fondator al Î.S. „Gările și Stațiile Auto” este Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor; fondator al Î.S. „Palatul Republicii” și Î.S. Complexul „Casa Presei” este Cancelaria de Stat; fondator al Î.S. „Ziarul „Capital Market”” este Comisia Națională a Pieței Financiare ș.a.m.d.

Luând în considerație faptul că pentru alte persoane juridice cu scop lucrativ reglementările le conțin legile organice, recomandăm adoptarea unei legi cu privire la întreprinderea municipală sau efectuarea de modificări la Legea privind întreprinderile de stat nr.146/1994 prin completarea acesteia cu dispoziții care ar fi consacrate și întreprinderilor municipale. În situația în care se va opta pentru a doua propunere, va fi necesar de efectuat modificări în denumirea legii. Actul normativ se va numi: „Legea privind întreprinderile de stat și municipale”.

Referințe:

1. În Codul civil al Federației Ruse, întreprinderile de stat și municipale sunt numite „întreprinderi unitare” (*унитарные предприятия*). Cuvântul „întreprindere” se utilizează din motiv că un alt termen, mai potrivit, nu s-a găsit. Prin „unitar” se

- înțelege că patrimoniul întreprinderii este unic și inseparabil de bunurile fondatorului (statului, administrației locale); nu poate fi împărțit în părți sociale și nici în acțiuni (ДЕЖИН, В.С. Перспективы развития унитарных предприятий. В: *Российское предпринимательство* (Federația Rusă), 2011, nr.7, p.66).
2. Pagina web a Camerei Înregistrării de Stat a Republicii Moldova, <http://cis.gov.md/content/6> (vizitat 27.06.2014).
 3. Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, nr.121 din 04.05.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2007, nr.90-93.
 4. Codul civil al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr.1107 din 06.06.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2002, nr.82-86.
 5. Legea cu privire la întreprinderea de stat, nr.146 din 16.06.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1994, nr.2.
 6. Legea privind administrația publică locală, nr.436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2007, nr.32-35.
 7. Regulamentul-model al întreprinderii municipale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.387 din 06.06.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1994, nr.2.
 8. ДОЗОРЦЕВ, В.А. *Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе Российской Федерации*. В: *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика*. Москва: МЦФЭР, 1998, с.252.