

NOTĂ INFORMATIVĂ

la proiectul hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 133/2019 cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului
Proiectul de modificare a Hotărârii Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile este elaborat de către Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale în comun cu Autoritatea Aeronautică Civilă (în continuare – AAC).
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite
<p>Proiectul presupune completarea Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile cu prevederi ce stabilesc pentru AAC competențe pe domeniul reglementării activității organelor de coordonare a operațiilor de căutare-salvare, precum și supravegherea conformării domeniului căutare-salvare.</p> <p>Totodată, proiectul este elaborat în contextul realizării obiectivului stabilit la punctul 16 „Pace, justiție și instituții puternice” a Agendei 2030 a ONU, care prevede „dezvoltarea instituțiilor eficiente, transparente și responsabile la toate nivelurile” pentru „asigurarea unui proces de luare a deciziilor sensibil la necesități, inclusiv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile”.</p> <p>Modificarea propusă va spori capacitatea instituțională a AAC în vederea realizării misiunii, funcțiilor de bază și atribuțiilor principale ale autorității administrative de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile, luând în considerare:</p> <ul style="list-style-type: none">- experiența de funcționare acumulată de AAC timp de mai bine de 9 ani;- performanțele atinse la nivel mondial în domeniul organizării activității autorităților aeronautice, recomandate de Organizația Aviației Civile Internaționale;- cele mai bune practici aplicate la nivel național de autoritățile publice.
3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene
Proiectul respectă prevederile legislației naționale și nu intră în contradicție cu prevederile legislației UE.
4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi
<p>Necesitatea completării Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile cu prevederi ce stabilesc pentru AAC competențe pe domeniul reglementării activității organelor de coordonare a operațiilor de căutare-salvare, precum și supravegherea conformării domeniului căutare-salvare vine în contextul aprobării de către Guvern a Hotărârii nr. 249 din 13.10.2021 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea Sistemului național de căutare-salvare în cazul producerii unui accident aeronautic, care la punctul 3 stabilește faptul că Autoritatea Aeronautică Civilă este responsabilă de elaborarea și aprobarea actelor cu caracter tehnic necesare pentru reglementarea activității Grupului mixt de coordonare a operațiunilor de căutare-salvare și va asigura supravegherea conformării.</p> <p>Suplimentar, proiectul dat are drept scop aducerea actelor normative ale Guvernului în concordanță cu standardele Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) care prevăd că fiecare stat membru asigură activitatea organului de stat de conducere și exercitare a controlului în domeniul aviației civile, fiind expres stabilite atribuțiile și structura tip a acestor autorități (documentele OACI Doc 9626 și Doc 8335), fiind prevăzută centralizarea funcțiilor de reglementare, autorizare și supraveghere în cadrul ”unui organ împuternicit”, în speță - AAC. Astfel, atribuțiile actuale ale AAC sunt adecvate cerințelor impuse prin standarde internaționale, fiind asemănătoare autorităților aeronautice europene, însă în partea ce ține de structura organizațională a AAC, aceasta urmează a fi optimizată, în limita existentă a efectivului de 94 unități de personal. În acest sens, proiectul prevede următoarele modificări și ajustări.</p>

Constituirea Direcției audit intern, management al siguranței și conformității, care se va realiza prin comasarea Serviciului siguranța zborurilor și căutare-salvare cu Secția controlul calității, suplimentar, fiindu-i atribuite și funcțiile de evaluare a sistemului de control intern managerial.

Raționamentul comasării subdiviziunilor în cauză, are la bază argumentele expuse în continuare.

Scopul Serviciului controlul calității existent la moment, constă în verificarea și analiza conformității activității subdiviziunilor AAC cu cadrul normativ național în vigoare, dar și cu practicile internaționale în domeniul aviației civile. Totodată, în cadrul AAC funcționează Serviciul siguranța zborurilor și căutare-salvare, funcția de bază a căruia este supravegherea agenților aeronautici prin prisma asigurării unui nivel cât mai înalt de siguranță. În această ordine de idei, prin comasarea subdiviziunilor menționate, procesul de control al calității, management al conformității și management al siguranței, care sunt interdependente și urmăresc un scop comun – asigurarea ridicării nivelului de siguranță prin centralizarea funcțiilor de supraveghere a AAC, va putea fi realizat mult mai eficient, fiind asigurată posibilitatea de a consolida capacitățile a 2 subdiviziuni distincte, dar cu specific de activitate similar, în o subdiviziune structurală cu capacități extinse.

Totodată, prin Legea privind controlul financiar public intern nr. 229/2010 au fost puse bazele sistemului de control intern managerial și a auditului intern în autoritățile publice. În conformitate cu art. 2 a Legii nr. 229/2010, aceasta se aplică autorităților administrației publice centrale și locale, instituțiilor publice, precum autorităților/instituțiilor autonome care gestionează mijloace ale bugetului public național. Conform art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 229/2010 entitatea publică poate institui în structura sa subdiviziunea de audit intern, care se află în subordinea managerului entității publice și îi raportează în mod direct acestuia. Astfel, întru executarea normei prevăzute de pct. 13 subpunctul 4) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 133/2019, care prevede atribuția directorului de organizare a sistemului de control intern managerial, precum și funcției de audit intern în AAC, instituirea unei funcții în acest sens este imperativă. Despre necesitatea instituirii auditului intern s-a expus și Curtea de Conturi prin Hotărârea nr. 23 din 25.06.2020 „cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Economiei și Infrastructurii încheiate la 31 decembrie 2019”. Odată cu introducerea acestei funcții în statul de personal AAC, conducerea va fi asigurată în continuu cu consultanță privind eficacitatea unui sistem de control intern managerial, fiindu-i oferite recomandări pentru perfecționarea acestuia și contribuind la îmbunătățirea activității entității publice. Procesele, inclusiv cu risc sporit din domeniile: financiar-contabil, achiziții publice, administrare a activelor, tehnologia informației, vor fi evaluate corespunzător.

Constituirea Serviciului resurse umane, prin separarea domeniului resurse umane de domeniul juridic.

Potrivit art. 12 alin. (2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008, administrarea funcției publice și a funcționarilor publici se organizează și se realizează prin intermediul subdiviziunii resurse umane. În conformitate cu prevederile pct. 2 din Regulamentul-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică, Anexa nr. 9 la Hotărârea Guvernului nr. 201/2009, subdiviziunea resurse umane se instituie ca subdiviziune structurală autonomă, care se subordonează nemijlocit conducătorului autorității publice. Luând în considerare că din 08 martie 2019 (data publicării în Monitorul Oficial nr. 86-92/167 a Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 133/2019) în cadrul AAC activează funcționari publici, în condițiile Legii nr.158/2008, și alte categorii de personal, a căror activitate este reglementată de cadrul normativ în domeniul muncii, instituirea acestei subdiviziuni structurale autonome – fiind una imperativă.

Constituirea Direcției juridice și protecția consumatorilor prin comasarea Secției juridice cu Serviciul protecția consumatorilor.

Pe parcursul anului 2021 a fost înregistrat un număr impunător de petiții în domeniul protecției consumatorilor – 227. În cazul unor petiții, examinarea cărora necesita o abordare fundamentală, au fost emise câte 6-7 acte procedurale administrative, procese realizate cu suportul nemijlocit al personalului Secției juridice. Astfel, luând în considerare cunoștințele personalului Secției juridice în domeniul administrativ, odată cu constituirea acestei subdiviziuni structurale se va îmbunătăți calitatea actului procedural în domeniu. Subsecvent, AAC punctează că a crescut simțitor numărul cauzelor civile cu participarea sa în calitate de intervenient accesoriu (38 - în anul 2021). Datorită calificării profesionale similare și sarcinilor de bază de aceeași natură ale funcționarilor din Secția juridică și Serviciul protecția consumatorilor - va fi atins obiectivul strategic de apărare a drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor.

Modificarea denumirii subdiviziunii Direcția securitate aeronautică, cibernetică și facilități în – Direcția securitate aeronautică. Cu referire la cuvintele ”cibernetică” și ”facilități” – AAC le consideră lipsite de relevanță pentru a fi expuse în textul denumirii în cauză, deoarece funcțiile respective sunt parte integrantă a sistemului de securitate aeronautică. Astfel, potrivit art. 3 din Legea privind securitatea aeronautică nr. 192/2019 noțiunea de ”securitate aeronautică” este definită ca ”ansamblul măsurilor și procedurilor de securitate aeronautică, al resurselor umane și materiale destinat asigurării protecției aviației civile împotriva actelor de intervenție ilicită”, or aceste măsuri includ și asigurarea securității cibernetice în domeniu.

În partea ce ține de segmentul ”facilități”, excluderea noțiunii ”facilități” din denumire nu presupune și excluderea atribuțiilor Direcției securitate aeronautică pe acest domeniu.

La nivel național, standardele OACI pe domeniul facilitării transporturilor aeriene, stabilite în Anexa IX la Convenția privind aviația civilă internațională (Chicago, 1944) sunt stabilite în Programul Național de Facilitare a Transporturilor Aeriene, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1034/2000. Punctul 50 din Programul respectiv, stabilește faptul că în cazul elaborării procedurilor orientate spre aplicarea eficientă a măsurilor de facilitare a transporturilor aeriene (privind controlul de frontieră față de pasageri și echipaje), autoritățile publice competente trebuie să țină cont, de aspectele de aplicare a măsurilor de securitate aeronautică.

Conceptual, legătura dintre ansamblul de măsuri destinate facilitării transporturilor aeriene și măsurilor de asigurare a securității aeronautice este una invers proporțională, existând riscul ca nivelul de securitate să fie diminuat în cazul în care ar avea loc facilitarea nechibzuită a transporturilor aeriene.

În această ordine de idei, componenta facilități va continua să fie exercitată de Direcția securitate aeronautică, fără a fi relevantă păstrarea în denumire a acestei sintagme, care împovărează nejustificat denumirea unei subdiviziuni structurale.

Lichidarea Serviciului aviație ușoară și ultraușoară din cadrul Direcției operațiuni de zbor și redenumirea subdiviziunii în Direcția operațiuni aeriene. Luând în considerare că sarcinile de bază ale direcției în cauză (asigurarea siguranței operațiunilor aeriene, a pasagerilor și a echipajelor, precum și securitatea persoanelor și bunurilor aflate la sol) sunt proprii și serviciului menționat, menținerea în structura organizațională a AAC a unei subdiviziuni autonome – este inoportună. Mai mult decât atât, prin aprobarea și intrarea în vigoare a Regulamentului privind procedurile administrative referitoare la operațiunile aeriene, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 831/2018, tot spectrul de operațiuni aeriene – transport aerian comercial, lucru aerian, operațiuni aeriene necomerciale, inclusiv cu aeronave ușoare și ultraușoare, este supravegheat prin un ansamblu integrat de standarde, care pentru eficacitate trebuie consolidate în o singură subdiviziune operațională de control. Totodată, potrivit ordinii ierarhice, orice document elaborat de personalul serviciului urmează a fi avizat/aprobat de

conducătorul acesteia, iar ulterior transmis pentru avizare/aprobare de către șeful Direcției operațiuni de zbor, ceea ce face anevoioasă exercitarea sarcinilor de bază ale funcției publice/postului din cadrul Serviciului aviație ușoară și ultraușoară. Odată cu lichidarea serviciului menționat – sarcinile/funcțiile proprii celor 3 unități de personal vor rămâne intacte.

Lichidarea Secției certificare și Secției menținerea navigabilității din cadrul Direcției navigabilitate. Astfel, va fi realizată reducerea personalului cu funcție de conducere în favoarea personalului de execuție, ceea ce va contribui la sporirea eficienței și randamentului muncii în subdiviziune.

În susținerea acestei modificări, AAC mai menționează că regulamentele europene clasifică cerințele în: standarde de navigabilitate inițială (transpuse prin Hotărârea Guvernului nr. 468/2019) și standarde de navigabilitate continuă (transpuse prin Hotărârea guvernului nr. 641/2019). Cerințele de navigabilitate inițială se referă, preponderent, la certificarea de tip a aeronavelor, certificarea activităților de proiectare și producție a aeronavelor/pieselor și echipamentelor. Însă, luând în considerare că cadrul normativ european prevede că certificarea de tip din numele statelor membre ale Uniunii Europene este efectuată de Agenția Europeană de Siguranță a Aviației (în engleză: EASA), iar AAC, nu dispune de resurse și capacități suficiente pentru certificările de tip enunțate mai sus – păstrarea unei subdiviziuni structurale separate pentru procesul de certificare și respectiv păstrarea divizată direcției în 2 subdiviziuni separate este inoportună.

Constituirea Direcției licențiere personal aeronautic prin absorbția Serviciului medicină aeronautică de către Secția autorizare personal aeronautic.

Potrivit Capitolului VI din Codul aerian nr. 301/2017, personalul aeronautic se compune din persoane fizice cu un grad satisfăcător de sănătate, având o pregătire specială, confirmată printr-un certificat corespunzător, și cuprinde personalul aeronautic navigant și personal aeronautic nenavigant. La fel, personalul aeronautic trebuie să dețină certificate valabile eliberate de către autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile și, după caz, certificate medicale valabile eliberate de examinatori de medicină aeronautică sau de centre de medicină aeronautică. În continuare, cerințele esențiale privind certificarea personalului aeronautic, precum și a persoanelor și a organizațiilor implicate în instruirea, testarea, verificarea și evaluarea medicală a acestuia, inclusiv a simulatoarelor de zbor, se conțin în anexa nr.4 din același Cod aerian nr. 301/2017.

Astfel, cu referire la prevederile legale enunțate mai sus, este evident că certificarea personalului aeronautic cuprinde 2 aspecte interdependente între ele: verificarea aptitudinilor medicale (fizică și mintală) și aptitudinilor teoretice și competențelor practice necesare. În sensul declarat, menținerea serviciului în cauză ca o subdiviziune autonomă este inoportună.

Suplimentar, în cadrul misiunii de audit a OACI a sistemului aviației civile din Republica Moldova (Februarie 2022), auditorii ce au efectuat controlul domeniului licențierii personalului aeronautic, în vederea asigurării caracterului complet cap-coadă a procesului de licențiere a personalului aeronautic, au recomandat preluarea practicilor existente în majoritatea statelor UE prin crearea unei subdiviziune structurale unice responsabile de certificarea personalului aeronautic.

Constituirea Direcției financiar-contabile prin comasarea Serviciului contabilitate cu Direcția economie, analiză și cooperare internațională (în continuare – DEACI). Astfel, va fi realizată reducerea personalului cu funcție de conducere în favoarea personalului de execuție, ceea ce va contribui la sporirea eficienței și randamentului muncii în subdiviziune. Totodată, AAC menționează că sarcina de planificare bugetară, realizată în prezent de DEACI, are conexiune directă cu sarcina de realizare a cheltuielilor aferente cadrului bugetar aprobat, executată în prezent de Serviciul contabilitate. Așadar, comasarea sistemului de planificare cu cel de executare are beneficii, în primul rând, legate de promptitudinea decizională și abordării univoce a situațiilor de reflectare bugetară. În același timp, practica încorporării evidenței contabile în cadrul

subdiviziunilor cu profil financiar reprezintă o preluare a sistemului de organizare a acestei activități de la organele centrale de specialitate, cât și instituțiile cu profil similar AAC.

Constituirea Serviciului comunicare și cooperare internațională, prin migrarea competenței de cooperare internațională de la Direcția economie, analiză și cooperare internațională.

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (3) pct. 4) din Codul aerian AAC dispune de atribuția de reprezentare și cooperare internațională și anume:

a) reprezintă Republica Moldova în organizațiile internaționale în domeniul aviației civile, inclusiv Organizația Aviației Civile Internaționale, Agenția Europeană de Siguranță a Aviației, Conferința Europeană a Aviației Civile și Eurocontrol, precum și în raport cu autoritățile similare din alte state, cu excepția domeniilor care se află în responsabilitatea organului central de specialitate în domeniul aviației civile;

b) menține relații de colaborare cu organisme internaționale specializate și cu autoritățile similare din alte state;

c) elaborează și prezintă organului central de specialitate în domeniul aviației civile pentru promovare proiectele tratatelor internaționale, precum și propuneri de aderare a Republicii Moldova la tratatele internaționale în domeniul aviației civile;

d) încheie acorduri de colaborare, schimb de experiență și informație de specialitate cu organisme internaționale specializate și autoritățile similare din alte state, în condițiile [Legii nr.595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova](#);

e) încheie acorduri privind transferul de competențe cu autoritățile aeronautice ale altor state în baza articolului 83bis din Convenția de la Chicago;

f) desemnează companiile aeriene, conform acordurilor bilaterale, în condițiile stabilite de către Guvern.

Exercitarea acestor atribuții era realizată de o persoană care, din 09 septembrie 2021, a demisionat. Actualmente, realizarea acestor atribuții este asigurată, haotic, de persoane diferite care nu cunosc suficient domeniul. Astfel, specializarea unei subdiviziuni distincte, în acest sens, va genera doar beneficii pentru asigurarea continuității și consecvenței atribuțiilor respective.

Constituirea Serviciului administrativ și management al documentelor, prin comasarea subdiviziunilor de profil existente.

Prin comasarea subdiviziunilor respective va fi realizată reducerea personalului cu funcție de conducere în favoarea personalului de execuție, ceea ce va contribui la sporirea eficienței și randamentului muncii în subdiviziune.

Constituirea Serviciului tehnologiei informației și comunicațiilor.

Atribuțiile funcționale aferente domeniului tehnologiilor informaționale se regăsesc în cadrul Serviciului administrativ. Totodată, specificul serviciului administrativ nu are nici o tangență cu activitatea specialistului responsabil de tehnologiile informaționale.

Crearea acestei subdiviziunii distincte este necesară și în contextul digitalizării serviciilor publice pe care le prestează AAC, pentru care se aplică diverse soft-uri digitale, utilizarea eficientă a cărora necesită a fi supravegheată corespunzător de specialiști calificați.

În aceeași ordine de idei, majoritatea organelor centrale de specialitate și autorităților administrative dispun de asemenea subdiviziuni specializate în structurile de organizare a acestora.

În concluzie, odată cu modificarea Hotărârii Guvernului nr. 133/2019, numărul subdiviziunilor structurale ale AAC se va reduce considerabil, de la 19 – la 14.

Modul de distribuire a personalului pe subdiviziunile interne ale AAC este următorul:			
Subdiviziunea structurală	Numărul de conducători	Numărul de personal de execuție	Numărul total de personal
Director	1	-	1
Direcția audit intern, management al siguranței și conformității	2	5	7
Direcția securitate aeronautică	1	5	6
Direcția juridică și protecția consumatorilor	1	4	5
Serviciul resurse umane	1	2	3
Director adjunct	1	-	1
Direcția operațiuni aeriene	2	14	16
Direcția navigabilitate	2	11	13
Direcția aeroporturi	1	4	5
Direcția navigație aeriană	1	5	6
Direcția licențiere personal aeronautic	1	5	6
Director adjunct	1	-	1
Direcția reglementări	1	4	5
Direcția financiar-contabilă	2	6	8
Serviciul comunicare și cooperare internațională	1	2	3
Serviciul administrativ și management al documentelor	1	5	6
Serviciul tehnologiei informației și comunicațiilor	1	1	2
TOTAL			94

5. Fundamentarea economico-financiară

Urmare a implementării proiectului, finanțarea activității AAC va fi efectuată, în continuare, din bugetul de stat pe baza veniturilor colectate sub forma plăților de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare, încasate de la agenții aeronautici în contul trezorerial deschis în acest sens.

Implementarea proiectului nu va genera cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, dat fiind faptul că sursa de finanțare a activității autorității rămâne aceeași.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

Proiectul se prezintă pentru examinare și avizare în conformitate cu prevederile Legii 100/2017 privind actele normative.

În scopul respectării prevederilor Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul este publicat și poate fi accesat pe pagina web oficială a Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (compartimentul „*Transparența*”, directoriul *Transparență decizională*”) și pe portalul guvernamental particip.gov.md.

7. Constatările expertizei anticorupție

Compartimentul respectiv va fi completat urmare expertizei anticorupție.

9. Constatările expertizei de compatibilitate

Proiectul nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

10. Constatările expertizei juridice

Compartimentul respectiv va fi completat urmare expertizei juridice.

11. Constatările altor expertize

Analiza de impact la proiectul de hotărîre a fost remis spre coordonare la Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat prin demersul nr. 04-1657 din 30.03.2022.

Opinia Cancelariei de Stat la Analiza de impact aferentă proiectului a fost prezentată prin scrisoarea nr. 29-69-3373 din 31.03.2022.

Respectiv, Analiza de impact și proiectul de hotărîre au fost ajustate potrivit recomandărilor.

Secretar general

Lilia DABIJA