

Експертні пропозиції за результатами проведення громадської експертизи

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Хмільницька районна громадська організація «ПРАВО»,
Поштова адреса: вул. 1-го Травня, буд 9, кв. 29, м. Хмільник, Вінницька область,
Фактична адреса: вул. Леніна, 12, м. Хмільник Вінницька область,
www.pravo-hm.org.ua
doroh-hm@yandex.ru

Період проведення громадської експертизи:

Впродовж січня-березня 2013 року, експертами громадської організації «ПРАВО», було проведено громадську експертизу діяльності Вінницької обласної державної адміністрації.

Ця експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України №254к/96-ВР від 28.06.1996 року;
- Закону України «Про доступ до публічної інформації» №2939-VI від 13 січня 2011 року;
- Закону України «Про інформацію» №2657-XII від 2 жовтня 1992 року;
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» №976 від 5 листопада 2008 року;

Предмет громадської експертизи:

стан дотримання вимог чинного законодавства України та виконання своїх повноважень Вінницькою обласною державною адміністрацією щодо ініціювання та розробки проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки

Мета громадської експертизи:

- оцінка діяльності Вінницької обласної державної адміністрації щодо ініціювання та розробки проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки;

- внесення пропозицій щодо вдосконалення діяльності Вінницької обласної державної адміністрації в процесі ініціювання та розробки проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки.

З метою ініціювання проведення громадської експертизи 21 січня 2013 року, на ім'я голови Вінницької обласної державної адміністрації, було надіслано запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення громадської експертизи.

28 січня 2013 року директором Департаменту охорони здоров'я та курортів Вінницької ОДА було видано наказ №73 «Про проведення громадської експертизи».

Громадська експертиза діяльності Вінницької обласної державної адміністрації здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення громадської експертизи;
- аналізу контенту Офіційного сайту міста Хмільника;
- аналізу контенту Офіційного інтернет-представництва Вінницької ОДА;
- аналізу матеріалів місцевих друкованих засобів масової інформації;
- аналізу аудіозапису сесій Хмільницької міської ради;

Правові акти, які було використано під час проведення громадської експертизи:

- Закон України «Про державні цільові програми» №1621 від 18.03.2004 р.;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» №106 від 31 січня 2007 р.;
- Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Про затвердження тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм» №114 від 08.05.2003 р.;
- Угода щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою;
- Розпорядження голови ОДА від 12.04.2010р. №168 «Про заходи із забезпечення виконання Угоди щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою».

Висновки та пропозиції:

Опис ситуації:

1. 26 січня 2010 року було укладено Угоду щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою. П. 4 розділу II Додатку 1 до Угоди «Спільні заходи, що здійснюються за пріоритетними напрямками узгодженої діяльності сторін», передбачено реалізацію таких заходів: «Оголошення природних територій м. Хмільника Вінницької області курортом державного значення. Розроблення та забезпечення виконання Державної програми розвитку курорту Хмільник Вінницької області на період до 2015 року». Відповідно до додатку 3 до Угоди, для реалізації заходів планувалося залучити 546 686 000 грн., з них - 467 746 000 грн. з Державного бюджету, 78 940 000 грн. – з місцевих бюджетів.
2. 12 квітня 2010 року, розпорядженням голови Вінницької обласної державної адміністрації за №168, було затверджено Заходи із забезпечення виконання Угоди щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою. П. 4 було передбачено реалізацію таких заходів:
 - 4.1. Оголошення природних територій м. Хмільника курортом державного значення.
 - 4.2. Розроблення та забезпечення виконання Державної програми розвитку курорту Хмільник Вінницької області на період до 2015 року.Виконавцями заходу було визначено управління культури і туризму облдержадміністрації (відповідальний виконавець) та виконком Хмільницької міської ради. Заходи планувалося здійснити в 2010-2011 роках.
3. 12 травня 2011 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про оголошення природних територій міста Хмільника Вінницької області курортом державного значення». 1 червня 2011 року Закон підписав Президент України Віктор Янукович.
4. 26 квітня 2012 року, виконавчим комітетом Хмільницької міської ради. Було внесено на розгляд Хмільницької міської ради проект Державної програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2013 – 2017 роки. Зважаючи на те, що Хмільницька міська рада, затвердивши проект Державної програми, могла порушити вимоги Закону України «Про державні цільові програми», вийшовши таким чином за межі своїх повноважень, депутатами було затверджено рішення про зняття цього питання з порядку денного. Також було прийнято рішення щодо звернення до голови Вінницької обласної державної адміністрації з клопотанням ініціювати розробку Концепції державної програми розвитку курорту Хмільник у відповідності до вимог Закону України «Про державні

- цільові програми» та Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого Кабінетом Міністрів України.
5. Під час аналізу нормативно-правових актів України, які регулюють методологію розробки та виконання державних цільових програм, було встановлено, що вони є узгодженими та комплексними, а також передбачають чіткий алгоритм ініціювання, розробки, обговорення та погодження Концепції державних програм.
 6. Відповідно до ч. 1 статті 6 Закону України «Про державні цільові програми» обласним державним адміністраціям надано повноваження щодо **розробки та проведення громадського обговорення концепцій державних програм**. Таке ж право обласних державних адміністрацій закладене в п. 3 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм.
 7. Стаття 6 Закону України «Про державні цільові програми» говорить про те, що **проект концепції державної цільової програми публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення**. Одночасно п. 14 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм зобов'язує ініціатора розробки державної програми публікувати проект Концепції державної програми в офіційних засобах масової інформації та розміщувати його на власному веб-сайті.
 8. п. 14 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм говорить про те, що **ініціатор проводить громадське обговорення проекту концепції програми** (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готує пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проекту».
 9. З всього вище викладеного випливає, що **саме Вінницька обласна державна адміністрація**, будучи ініціатором розробки проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки, **мала б забезпечити публікацію проекту Концепції, а також проведення її громадського обговорення**.
 10. Під час аналізу наданої інформації було виявлено, що **будь-який документ, що підтверджує ініціювання Вінницькою ОДА розробку проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки відсутній**. Є згадка про розпорядження голови ОДА від 12.04.2010р. №168 «Про заходи із забезпечення виконання Угоди щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою», одним з заходів якого визначено «п. 4.2. Розроблення та забезпечення виконання Державної програми розвитку курорту Хмільник Вінницької області на період до 2015 року». Виконавцями заходу було визначено управління культури і туризму облдержадміністрації (відповідальний виконавець) та виконком Хмельницької міської ради. Але ці заходи мали бути виконані на протязі 2010-2011 років і прямого відношення до ініціювання та розробки

проекту **Концепції** Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки **не мають**.

11. Не зважаючи на те, що Вінницька ОДА є ініціатором та розробником проекту **Концепції** Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки **виявилось, що ОДА не володіє самим проектом зазначеної Концепції, а також не володіє інформацією про те, в яких офіційних засобах масової інформації було опубліковано проект зазначеної Концепції.**
12. **11 грудня 2012 року** в конференц-залі Хмільницької міської ради відбулося засідання круглого столу, на якому **було представлено проект Концепції** Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки. **12 грудня 2012 року проект Концепції було розміщено на Офіційному сайті міста Хмільника.** Але це не можна вважати громадським обговоренням та публікацією проекту **Концепції**, так як головою Вінницької ОДА **проект Концепції** Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки **було підписано та направлено на погодження** до відповідних міністерств, відомств та інших заінтересованих органів виконавчої влади **ще 14 листопада 2012 року**, тобто **майже за місяць до того, як в Хмільнику провели його обговорення та оприлюднили в мережі Інтернет.** Таким чином громадськість була позбавлена можливості надати свої пропозиції до проекту **Концепції**.
13. 14 листопада 2012 року проект **Концепції** Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки було підписано та направлено на погодження до відповідних міністерств, відомств та інших заінтересованих органів виконавчої влади. В грудні 2012 року було отримано відповідні висновки.
14. Станом на 10 січня 2013 року було отримано зауваження та пропозиції від 6 міністерств, відомств та інших заінтересованих органів виконавчої влади, а саме:
 - Міністерства охорони здоров'я України;
 - Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України;
 - Міністерства економічного розвитку та торгівлі України;
 - Міністерства фінансів України;
 - Міністерства культури України;
 - Державного агентства інвестицій та управління національними проектами України.

Відповідно до зауважень міністерств, відомств та інших заінтересованих органів виконавчої влади проект **Концепції** Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки було подано з значними порушеннями та

недоліками, а саме:

- Проект Концепції було подано з порушенням Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ №950 від 18.07.2007 року;
- В поданих документах був відсутній проект розпорядження Кабінету Міністрів України, завізований керівником органу, який є його розробником, та пояснювальна записка до проекту нормативно-правового акту;
- Не було надано погодження Міністерства фінансів України та інших заінтересованих органів виконавчої влади, як це передбачено п. 15 та п. 17 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм;
- Матеріали проекту Концепції не містили фінансово-економічних розрахунків, як того вимагає п. 30 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, а також параграф 34 та 50 Регламент Кабінету Міністрів України;
- Проект Концепції не містив порівняння основних прогностичних показників її розв'язання з відповідними показниками іноземних держав і вітчизняними офіційними статистичними даними, як того вимагає п. 7 Порядку розробки та затвердження державних цільових програм;
- У розділі «Визначення проблеми, на вирішення якої спрямована програма» відсутні посилання на нормативно-правові акти, якими визначенні зазначенні державні пріоритети, не здійснено порівняння з показниками іноземних держав та не проведено аналіз за визначений термін;
- У розділі «Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом» викладений аналіз невідповідності рівня стандартів обслуговування та безсистемного впровадження санаторіями нових стандартів. не обґрунтовано конкретними прикладами та не здійснено порівняння з Європейськими стандартами, на які здійснюється посилання;
- Зауваження, яке було викладене в проекті Концепції, про «недостатній обсяг інвестування в основний капітал розвитку територій» не співпадає з оцінкою в 900,0 млн.грн., які планується залучити з «інших залучених коштів»;
- Також було відзначено невідповідність Порядку розробки та затвердження державних цільових програм інших розділів проекту Концепції;
- Відповідно до розділу «Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми» проекту Концепції, за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів Вінницької області необхідно було б вишукати 660,0 млн. грн., в тому числі з Державного бюджету – 550,0 млн. грн. (що на **82 254 000 грн. більше**, ніж передбачалося Угодою щодо регіонального розвитку Вінницької області між

Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою), місцевих бюджетів Вінницької області – 110,0 млн. грн. (що на **31 060 000 грн. більше, ніж передбачалося Угодою щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою**). Відповідно до висновків Міністерства фінансів України реалізація норм проекту призведе до необхідності вишукування суттєвих додаткових коштів;

- Визначені в проекті Концепції проблеми охоплюють територію невеликого міста, мають вузьке спрямування і не містять комплексних аспектів розвитку курортно-туристичної та лікувально-рекреаційної сфери країни в цілому;
- В проекті Концепції не було приділено достатньої уваги раціональній експлуатації та охороні інших наявних видів мінеральних вод, окрім радонових;
- В проекті Концепції не було передбачено жодного питання щодо напрямків та перспектив розвитку промислового комплексу міста;
- Ряд заходів, які були передбачені в проекті Концепції (наприклад, ліквідація підтоплення на території міста, будівництво сучасного полігону ТПВ та встановлення сміттєсортувальної лінії), мали б здійснюватися не в рамках Державної програми, а на засадах, встановлених Законом України «Про курорти», відповідно до генеральних планів курортів та іншої містобудівної документації. Також проект Концепції містив заходи, реалізація яких може відбуватися, наприклад, в рамках Державної цільової соціальної програми розвитку в Україні спортивної та туристичної інфраструктури у 2011-2022 роках.

15. Після отримання зауважень, пропозицій та висновків від міністерств, відомств та інших заінтересованих органів виконавчої влади щодо проекту Концепції, головою Вінницької обласної державної адміністрації на ім'я міського голови було направлено лист з пропозицією визначитися щодо доцільності подальшої розробки проекту Концепції.

Під час чергової сесії Хмельницької міської ради було зазначено про те, що зважаючи на висновки міністерств та відомств наразі проводиться робота щодо підготовки документів для подання їх до відповідних міністерств для включення заходів розвитку нашого міста до державних програм, які реалізуються на цей час. Про те, що вирішується питання продовження розробки проекту Концепції не було сказано ні слова.

Всупереч того, у відповіді на запит щодо проведення громадської експертизи, директор Департаменту охорони здоров'я та курортів пані Л.О.Діденко зазначила наступне:

«...виконавчим комітетом Хмельницької міської ради на сьогоднішній день опрацьовуються зауваження, пропозиції та доповнення до **проекту вищезазначеної Концепції**. Тому, пропозиції до **проекту Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмельник на 2014-2018 роки** громадськість може

надсилати до 01.03.2013 року на адресу виконавчого комітету Хмельницької міської ради: 22000, Вінницька область, м. Хмельник, вул. Столярчука, 10.

Одночасно міський голова Хмельника у відповіді на запит на інформацію зазначив, що **«...інформація про можливість для громадськості надсилати пропозиції до проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмельник на 2014-2018 роки, після того, як було отримано зауваження та пропозиції до зазначеного проекту Концепції, які були надані Державним агентством інвестицій та управління національними проектами України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерством економічного розвитку та торгівлі України та Міністерством фінансів України, в міськрайонній газеті «Життєві обрії», газеті «Я та місто» та на офіційному веб – сайті міста Хмельника не публікувалась».**

Висновки:

1. Вінницькою обласною державною адміністрацією було фактично проігноровано вимоги Закону України «Про державні цільові програми» та Порядку розроблення та виконання державних цільових програм щодо оприлюднення проекту Концепції та проведення її громадського обговорення. Таким чином громадськість була відсторонена від процесу підготовки Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки;
2. Відсутність будь-якого розпорядчого документу, яким визначалися граничні терміни щодо етапів розробки Концепції, створення робочої групи, визначення відповідальних осіб тощо спричинило певну хаотичність під час розробки проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки;
3. Не зважаючи на те, що до складу курорту Хмільник входять, окрім міста Хмільник, ще й 17 населених пунктів Хмільницького району, а також на те, що родовище лікувальних грязей Війтівецького родовища знаходиться на території Хмільницького району, керівництво та громадськість Хмільницького району були відсторонені від розробки проекту Концепції Державної цільової програми економічного і соціального розвитку курорту державного значення Хмільник на 2014-2018 роки. Проект Концепції лише частково враховує інтереси тільки однієї адміністративно-територіальної одиниці, не враховуючи інтереси інших територіальних громад, які знаходяться в межах курорту;
4. Причиною відхилення проекту Концепції стали **численні порушення під час підготовки пакету документів, а також невідповідність змісту проекту Концепції вимогам низки нормативно-правових актів**, які регламентують ініціювання та розробку Державних цільових програм;
5. Неузгодженість дій зацікавлених суб'єктів, а також невизначеність щодо питання доцільності подальшої розробки проекту Концепції на сприяє розвитку курорту, а також ставить під загрозу виконання завдань, які передбачено Угодою щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою, якою було передбачено «розроблення та забезпечення виконання Державної програми розвитку курорту Хмільник Вінницької області на період до 2015 року»;

Рекомендації:

1. Голові Вінницької обласної державної адміністрації звернутися до Вінницької обласної ради з пропозицією ініціювати внесення змін до Угоди щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою з метою продовження терміну дії Угоди. Продовження терміну дії Угоди дозволить виконати в повному обсязі зобов'язання обох сторін щодо розроблення та забезпечення виконання Державної програми розвитку курорту Хмільник;
2. Внести зміни до п. 4 розпорядження голови Вінницької обласної державної адміністрації №168 від 12 квітня 2010 року, в частині визначення виконавців заходу «Розроблення та забезпечення виконання Державної програми розвитку курорту Хмільник Вінницької області на період до 2015 року», зазначивши, що виконавцем цього завдання є і Хмільницька райдержадміністрація;
3. Ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питання доцільності розробки проекту Концепції Державної програми розвитку курорту Хмільник у вигляді засідання «круглого столу», забезпечивши участь в ньому керівництва ОДА, директора Департаменту охорони здоров'я та курортів ОДА, Хмільницького міського голови, голів Хмільницької районної ради та Хмільницької райдержадміністрації, представників депутатського корпусу міста та району та представників громадських організацій (громадських рад при Вінницькій ОДА, Хмільницькій РДА та виконавчому комітеті Хмільницької міської ради);
4. Продовжити роботу щодо ініціювання та розробки проекту Концепції Державної програми розвитку курорту Хмільник, взявши за основу Концепцію розвитку курорту Хмільник, як центру бальнеологічного лікування, радонової терапії та рекреації і туризму на 2007 - 2016 роки, яку було свого часу підготовлено на виконання розпорядження голови Вінницької облдержадміністрації №181 від 23.05.2006 року (додається).

З повагою,

Голова Ради організації



Віталій Дорох