

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ХОДАТАЙСТВУ ОБ ИЗМЕНЕНИИ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА И  
ХОДАТАЙСТВО ПЕРЕД ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РЕСПУБЛИКИ О  
ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИСКЛЮЧЕНИЯ ДЛЯ ОБРАЗОВАНИЯ ВОЛОСТИ  
АЛУТАГУЗЕ**

**История и обстоятельства представления ходатайства о предоставлении исключения**

В октябре 2015 года волость Ийзаку сделала волостям Алайыэ, Иллука, Мязэагузе, Тудулинна, Лохусуу и Авинурме предложение о начале переговоров об объединении. Волостной совет Лохусуу отрицательно ответил на предложение Волостного совета Ийзаку. Волостной совет Иллука отклонил предложение об изменении административно-территориального устройства, но был согласен участвовать в процессе переговоров в качестве наблюдателя и, при необходимости, объединиться. Волостной совет Алайыэ, Волостной совет Тудулинна, Волостной совет Мязэагузе и Волостной совет Авинурме были согласны с предложением Волостного совета Ийзаку. Вступительное собрание переговоров по объединению произошло 22 февраля 2016 года, где участвовали представители Ийзаку, Алайыэ, Иллука, Мязэагузе, Тудулинна и Авинурме. Волость Авинурме участвовала в переговорах до мая 2016 года, затем решила завершить участие в них и присоединиться к переговорам территории Муствез. С целью зафиксировать также формально стороны переговоров, волость Ийзаку в сентябре 2016 года сделала волостям Алайыэ, Иллука, Мязэагузе и Тудулинна новое предложение об объединении, с которым все названные волости согласились.

Готовая осенью 2016 года рабочая версия договора об объединении охватывала пять волостей (Алайыэ, Ийзаку, Иллука, Мязэагузе, Тудулинна), в которых по состоянию на 01.01.2016 проживало более 5000 жителей и территория которых составляла 1465 км<sup>2</sup>. В финальной стадии переговоров Волостной совет Иллука решил прекратить переговоры по объединению (решение Волостного совета № 54 «Оставление без утверждения договора об объединении, прекращение производства по изменению административно-территориального устройства и ходатайство перед Правительством Республики о предоставлении исключения» от 21.12.2016). **Исходя из этого, волость Алутагузе образуют четыре стороны: волость Алайыэ, волость Ийзаку, волость Мязэагузе и волость Тудулинна.**

Число жителей четырех самоуправлений по состоянию на 01.01.2016 составляло 4037, величина площади составляла 921,64 км<sup>2</sup> (см. таблицу 1).

**Таблица 1.** Число жителей, площадь и плотность заселения волости Алутагузе

Местное самоуправление	Численность населения (Регистр народонаселения, по состоянию на 01.01.2016)	Площадь (км <sup>2</sup> )	Плотность населения (чел/км <sup>2</sup> )
волость Алайыэ	613	109,61	5,6
волость Ийзаку	1227	257,62	4,8
волость Мязэагузе	1760	285,04	6,2
волость Тудулинна	437	269,38	1,6
<b>ИТОГО</b>	<b>4 4037</b>	<b>921,64</b>	<b>4,4</b>

<b>МЕСТНЫХ САМОУПРАВ ЛЕНИЯ</b>			
--	--	--	--

По ст. 3 Закона об административной реформе минимальной величиной числа жителей единицы местного самоуправления должно быть 5000 человек. В соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 9 Закона об административной реформе Правительство Республики может в случае единицы местного самоуправления, не соответствующей критерию минимальной величины единицы самоуправления, применить исключение, если тому, что единица местного самоуправления останется исключением, не сопутствует негативное влияние и объединяются по меньшей мере две единицы местного самоуправления, которые административно-территориально образуют логическое целое, общая площадь которого по меньшей мере 900 км<sup>2</sup> и в котором по данным регистра народонаселения по состоянию на 01.01.2017 года проживает в общей сложности по меньшей мере 3500 жителей. **Волость Алутагузе, образуемая в результате объединения волостей Алайыэ, Ийзаку, Мязтагузе и Тудулинна, является логическим целым, общая площадь которого составляет более 900 км<sup>2</sup> и в котором проживает примерно 4000 жителей. Объединению четырех самоуправлений не сопутствует негативное влияние на обстоятельства, названные в ч. 5 ст.7 Закона об административном делении территории Эстонии. По причине этого объединяющиеся самоуправления желают ходатайствовать перед Правительством Республики об исключении на основаниях, приведенных в п. 1 ч. 3 ст. 9 Закона об административной реформе.**

Исходя из ч. 4 ст. 9 Закона об административной реформе, объединяющиеся самоуправления должны обосновать представление ходатайства об исключении, поясняя дополнительно к учету обстоятельств и влияний, названных в ч. 5 ст.7 Закона об административном делении территории Эстонии, то, как при применении исключения смогут обеспечить выполнение требований, исходящих из ч.3 ст. 1 и ст. 3 Закона об административной реформе. **Ниже приведены соответствующие обоснования и пояснения.**

#### **Обоснование необходимости изменения административно-территориального устройства и обоснование исключения**

По ч. 2 ст. 1 Закона об административной реформе целью административной реформы является поддержание роста способности единиц местного самоуправления предлагать качественные общественные услуги, использовать преимущества развития территорий, увеличить конкурентоспособность и обеспечить более равномерное территориальное развитие. В результате административной реформы единицы местного самоуправления должны быть в состоянии самостоятельно организовывать местную жизнь и управлять ей и выполнять исходящие из закона задачи.

Общей целью объединения уездов Ийзаку, Алайыэ, Мязтагузе и Тудулинна является существенное усиление управленческой способности, направленности и жизнеспособности деятельности, для чего в одном региональном пункте сосредотачиваются рассеянные на сегодняшний день стратегические функции, способность и ресурсы. Публичные услуги, которые оказывают самоуправления и администрируемые ими учреждения, останутся доступными для граждан.

Данные самоуправления в течение уже долгого времени связаны тесным сотрудничеством. Вместе с волостями Иллука, Лохусуу и Авинурме объединяющиеся самоуправления образуют одну из трех действующих в Ида-Вирумэа групп деятельности Leader – Палата сотрудничества Пейпси-Алутагузе. Регионы обладают многими схожими чертами. **Это обширные просторы и редконаселенный регион,**

находящийся в южной части Ида-Вирумаа, который характеризуется коренным населением, девственными лесами Алутагузе, близостью Чудского озера и обширными болотами. Волости Мяэтагузе и Ийзаку связывает также добыча горючего сланца. Последнее с одной стороны оказало существенное влияние на окружающую среду, с другой стороны на **бюджеты самоуправлений в виде поступающего налога на использование природных ресурсов**. Крупнейшими населенными пунктами являются поселок Ийзаку, который станет центром объединенной волости, и поселок Мяэтагузе. В Ийзаку в числе прочего находятся также многие учреждения, обслуживающие более широкий регион (например, гимназия, подразделение спасательной команды).

В результате объединения хотят создать единицу самоуправления, которую характеризуют хорошие, отвечающие желаниям и ожиданиям жителей, природная среда и среда обитания, и разные регионы которой тесно связаны между собой, но, в то же время, сохраняют свое культурное своеобразие. Вместе осуществляют деятельность во имя успешного применения туристического потенциала северного побережья Чудского озера и прилегающей к реке Нарва территории. Отдельно вносится вклад в обеспечение качественного и конкурентоспособного образования и транспортного сообщения между регионами. Также целью является создание среды, поддерживающей микропредпринимательство, вовлечение в правление свободных соединений и жителей и поддержка деревенского движения.

Объединение позволяет самоуправлениям предложить более качественные публичные услуги – в т.ч. социальные услуги и услуги здравоохранения, услуги в сфере образования и т.д. Возможно более эффективно организовать работу общественного транспорта; развивать публичное пространство. Исходящую из объединения, финансовую и административную состоятельность возможно применить для развития различных сфер.

Количество жителей четырех объединяющихся волостей составляет примерно 4000 жителей, оставаясь, таким образом, количеством, которое меньше минимальной величины единицы местного самоуправления, приведенной в ст. 3 Закона об административной реформе. **Несмотря на это, объединяющееся самоуправление может выполнить цели, приведенные в ч. 2 ст. 1 Закона об административной реформе, поскольку:**

- волость Алутагузе – это компетентное самоуправление, доходы которого от основной деятельности в 2015 году были примерно 8 миллионов евро, и доход от основной деятельности которого на душу населения превышал примерно в 2 раза средний по Эстонии доход за тот же год (1943 евро против 1116 евро), при этом у трех объединяющихся самоуправлений доходы на душу населения превышали средний по Эстонии;
- из четырех объединяющихся самоуправлений самая большая по численности населения волость Мяэтагузе годами была по своим финансовым возможностям самой успешной в Эстонии (см. также анализ индекса способности местного самоуправления<sup>1</sup>);
- образуемое самоуправление является единым и логичным целым, которое связывают сотрудничество, общие интересы и цели, и площадь которого (921,64 км<sup>2</sup>) и число жителей (4037) позволяют ходатайствовать об исключении, исходя из Закона об административной реформе.

В перспективе все объединяющиеся самоуправления видят, что волость Иллаука могла бы присоединиться к составу волости Алутагузе. В этом случае образовалась бы волость

---

<sup>1</sup><http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/kohaliku-omavalitsuse-vc3b5imekuse-indeksi-analc3bcc3bcs-2010-2013.pdf>

величиной 1465 км<sup>2</sup> и с численностью населения примерно 5000 жителей, которая покрывала бы всю южную часть уезда Ида-Вирумаа. Но для этого Правительству Республики следует в т.н. процессе принудительного присоединения присоединить волость Иллука к волости Алутагузе.

## **Оценка обстоятельств изменения административно-территориального устройства и обоснованности исключения**

### Историческая обоснованность

Образующие волость Алутагузе волости Алайыэ, Ийзаку, Мяэтагузе и Тудулинна находятся в южной части Ида-Вирумаа. Регион характеризуется коренным населением, большими девственными лесами Алутагузе, близостью Чудского озера и обширными болотами. Территории волостей Ийзаку, Алайыэ и Тудулинна находятся на территории кихельконда Ийзаку. Волость Мяэтагузе была частью кихельконда Йыхви, в кихельконд Йыхви исторически входила также часть территорий волостей Ийзаку и Алайыэ.

В более давней истории (13 век) вся территория находилась в древнем кихельконде Алутагузе (который охватывал большую часть). В новое время Алутагузе стало больше означать леса Алутагузе и обозначать обширные лесные территории в центральной и южной части Ида-Вирумаа, которые на данный момент остаются на территории четырех объединяющихся территорий. Исходя из этого, объединяющиеся самоуправления единодушно договорились, что названием нового образующегося самоуправления станет волость Алутагузе.

### Влияние на условия жизни жителей

Принимая во внимание территориальную логику и доступность публичных услуг, можно утверждать, что объединение четырех волостей является во всех отношениях логичным шагом. Это волости, остающиеся в одной группе деятельности Leader – Палата сотрудничества Пейпси-Алутагузе (см. также [www.pakmtty.ee](http://www.pakmtty.ee)), которые обладают полученным ранее опытом совместной работы и общими интересами. Объединяющееся самоуправление – это занятый полями и редконаселенный регион. Волости Мяэтагузе и Ийзаку связывает также добыча горючего сланца.

Исходя из своеобразия региона (большая территория и редкая населенность), в договоре объединения согласовано, что местные центры обслуживания продолжают свою деятельность во всех нынешних волостных центрах также и после объединения. Также продолжают свою деятельность нынешние образовательные учреждения и объекты и сооружения культуры и свободного времени. Это позволит обеспечить для жителей доступность важных услуг по крайней мере на сегодняшнем уровне. Поскольку объединенное самоуправление более состоятельно в финансовом плане, то увеличиваются предпосылки того, что во всем районе смогут дальше развивать качество услуг, что является позитивным с позиции условий жизни жителей.

В итоге при объединении четырех волостей имеется позитивное влияние на условия жизни жителей – услуги останутся доступными в нынешних местах нахождения и, предположительно, улучшится их качество. Если бы вместо волости с 4000 жителей возникла бы волость с 5000 жителей, это напрямую не изменило бы условия жизни жителей, по причине чего можно утверждать, что данным объединением жителям обеспечиваются такие же хорошие условия жизни, как и в случае немного более крупных самоуправлений.

### Чувство единства жителей

Объединение может способствовать более сильной интеграции общин сегодняшних различных волостей, сохраняя при этом лицо также более мелких (деревенских) общин. В части чувства единства существенной основой для волости Алутагузе как сегодня, так и в будущем является идентитет региона сотрудничества Пейпси- Алутагузе. Соответствующее чувство единства возможно сообща развивать также и в образующейся волости Алутагузе.

Обеспечить чувство единства жителей существенно проще в самоуправлении, величина которого примерно 900 км<sup>2</sup>, чем, например, в самоуправлении величиной 1500-2000 км<sup>2</sup>. По причине этого возникновение волости Алутагузе даже с 4000 жителями обладает более положительным воздействием на чувство единства жителей, чем, например, объединение всей территории с волостью Йыхви, которая заметно отличается от волости Алутагузе как культурно, так и социально-экономически.

#### Влияние на качество оказания публичных услуг

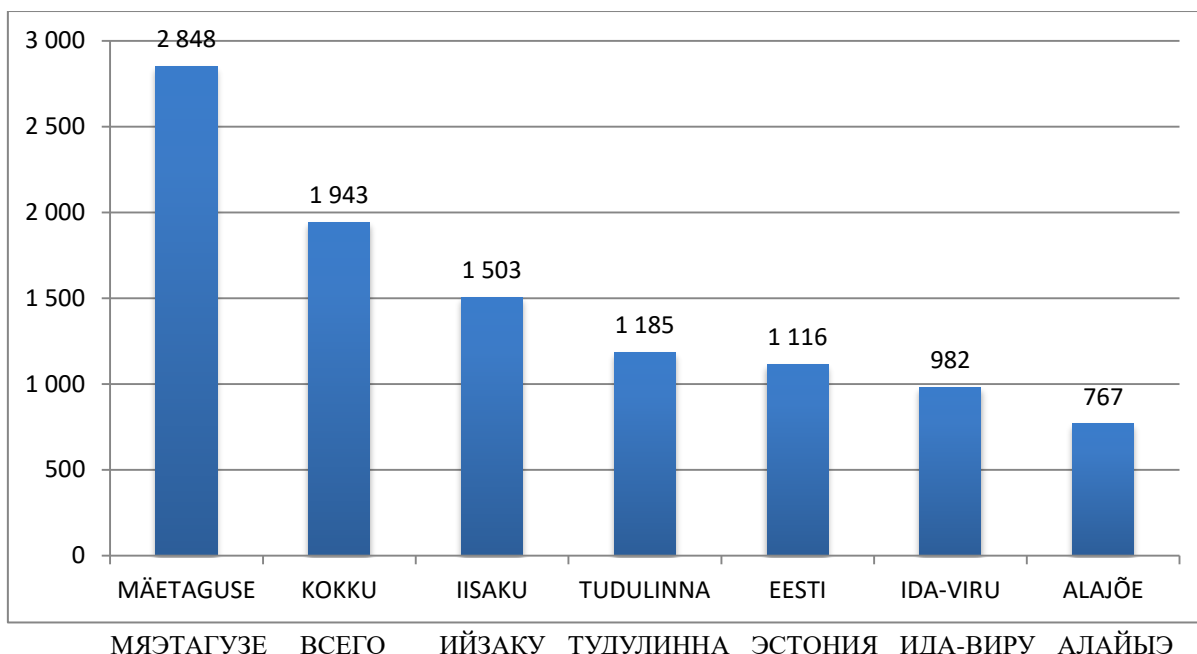
Объединение волостей Алайыэ, Ийзаку, Мяэтагузе и Тудулинна четко положительно влияет на качество оказываемых публичных услуг прежде всего в меньших волостях (Алайыэ, Тудулинна), поскольку у волости Алутагузе, исходя из существенно большей способности, есть больше ресурсов для развития общественных услуг. Влияние на оказание общественных услуг является позитивным также по причине того, что при объединении возникнет возможность планировать многие существенные решения в полном виде (например, сеть образования), используя при этом как различные сильные стороны, так и специализации.

Исходя из географического своеобразия региона и своеобразия расположения населения (большая территория и редкая населенность), объединяющиеся самоуправления договорились, что самые важные услуги первой ступени (например, социальные услуги первой ступени) после объединения будут оказываться в прежних местах, чтобы обеспечить доступность услуги. Услуги, нуждающиеся в специализации, будут сосредоточены в центре самоуправления (Ийзаку).

Качество общественных услуг можно обеспечить благодаря финансовой состоятельности, которая у объединенного самоуправления явно лучше средней. Это позволяет обеспечить также и в волости Алутагузе с 4000 жителями общественные услуги по крайней мере на том же уровне или даже более качественно, чем у среднего самоуправления с 5000-6000 жителями.

#### Влияние на административную способность

Объединение четырех волостей обладает позитивным влиянием на административную способность. Уже сегодня в более крупных волостях (Ийзаку и Мяэтагузе) есть многие чиновники-специалисты (например, специалист по вопросам охраны детей, специалист по охране окружающей среды, специалист по надзору, ИТ-руководитель), которых нет в более маленьких волостях. Объединив четыре волости, также и волостью с 4000 жителями предположительно можно покрыть все компетенции, необходимые для функционирования единицы местного самоуправления. Основой административной способности является финансовая состоятельность объединяющихся самоуправлений, которая существенно выше средней по Ида-Вирумаа или по Эстонии (см. рис. 1). Таким образом, можно утверждать, что административная способность возникающего самоуправления находится по меньшей мере на том же уровне, если не выше, чем у среднего самоуправления с 5000-6000 жителями.



**Рисунок 1.** Доходы от основной деятельности объединяющихся самоуправлений на одного зарегистрированного жителя (в евро, 2015).

#### Влияние на демографическую ситуацию

Уезд Ида-Вирумаа – это уезд с сокращающейся численностью населения, в целом не являются исключением также самоуправления, образующие волость Алутагузе. Но по сравнению со средним по уезду показателем, численность населения объединяющихся самоуправлений сокращалась за последние десять лет существенно медленнее (7% против 17%), при этом число зарегистрированных в Алайыэ и Мяэтагузе жителей оставалось стабильным или даже возросло. В соответствии с прогнозами, в регионе продолжится сокращение численности населения, но, благодаря большей способности, у объединенного самоуправления имеется больше возможностей для торможения сокращения числа жителей.

В то же время следует признать, что различные анализы показывают, что направление демографических процессов является вопросом государственного или, по меньшей мере, регионального уровня (региональная политика) и единицы самоуправления не в состоянии существенно влиять на эти процессы. В этой части предположительно не будет какого-либо более положительного эффекта также и у самоуправления с 5000 жителями по сравнению с волостью Алутагузе (примерно 4000 жителей).

#### Влияние на организацию транспорта и коммуникаций

В договоре об объединении волости Алутагузе согласовано, что при развитии общественного транспорта исходят из нужд жителей и из цели обеспечить доступность услуг в центрах обслуживания и доступ в волостные и уездные центры. Из Алайыэ и Тудулинна и сегодня утром, после обеда и вечером можно добраться на общественном транспорте в центр волости Алутагузе в Ийзаку<sup>2</sup>. Сообщение между Мяэтагузе и Ийзаку не является хорошим, но его можно при соответствующей необходимости развивать в новом самоуправлении. При этом важно указать, что из всех волостных центров хорошее сообщение общественного транспорта обеспечено в Йыхви, который является центром притяжения всего региона. Учитывая, что в поселке Мяэтагузе в будущем будет центр обслуживания, и транспортное сообщение Мяэтагузе с Йыхви является очень хорошим,

<sup>2</sup> [www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)

то развитие транспортного сообщения общественного транспорта Ийзаку- Мязтагузе не является задачей критической важности.

В случае, если бы с волостью Алутагузе объединились бы соседние самоуправления (например, Иллука, Авинурме, Лохусуу), то возникла бы волость с более чем 5000 жителей, в которой организация транспорта стала бы сложнее, чем прежде, так как величина территории составила бы более 1500 км<sup>2</sup>. Также, например, в случае Авинурме и Лохусуу важна связь с городом Муствез, который, однако, не является существенным центром притяжения для волости Алутагузе. Таким образом, с позиции организации транспорта и коммуникаций оптимальным является, скорее, возникновение волости Алутагузе с примерно 4000 жителями, чем возникновение более крупного самоуправления, в котором нужно параллельно развивать многие транспортные направления и территория которого станет очень большой.

### Влияние на предпринимательскую среду

Объединение улучшит предпосылки развития предпринимательской среды. Прежде всего возрастет способность в части развития опорной инфраструктуры предпринимательства. Четыре объединяющихся волости останутся в регионе сотрудничества Пейпси- Алутагузе, который, в числе прочего, обладает очень хорошим туристическим потенциалом (на территории нового самоуправления остается всё северное побережье Чудского озера). Волость Мязтагузе уже на сегодняшний день сделала крупные инвестиции в сектор (мыза Мязтагузе, отель, спа), совместно согласовано, что будут осуществляться вложения также и в другие важные для всего региона сооружения (например, береговой променад Каукси, порты Алайые, мол Раннапунгерья). Соответствующие инвестиции согласованы в плане инвестиций, являющимся приложением к договору об объединении.

В развитии предпринимательской среды существенной отправной точкой является финансовая состоятельность самоуправления. Финансовая состоятельность четырех объединяющихся самоуправлений до сих пор была явно лучше, чем у среднего самоуправления с 5000-10000 жителями. Таким образом, количество жителей нового возникающего самоуправления менее чем 5000 человек не обладает негативным влиянием на способность развивать предпринимательскую среду.

### Влияние на ситуацию в образовательной среде

В волостях Ийзаку, Тудулинна и Мязтагузе действуют детские сады и основные школы. В волости Алайые нет образовательных учреждений. В соответствии с договором об объединении, предложение качественного и конкурентоспособного начального и основного образования будет обеспечено в нынешних местах нахождения. Это важно, поскольку территория объединяющегося самоуправления является большой (более 900 км<sup>2</sup>), и расстояния являются относительно большими (например, расстояние между поселками Тудулинна и Мязтагузе составляет 35 км). В школе Ийзаку (Гимназия Ийзаку) есть также гимназическая ступень, которая в более долгой перспективе не жизнеспособна, и сохранение которой не является отдельной целью. В части гимназического (и профессионального) образования уже на сегодняшний день существенным центром притяжения является Йыхви, который все же находится достаточно далеко (например, от Алайые и Тудулинна примерно 50 км).

В образовательной среде общей целью является обеспечение предложения опорных образовательных услуг (логопед, специальный педагог, социальный педагог, психолог, опорное лицо и т.д.). Объединение позволяет осуществлять сотрудничество образовательных учреждений с целью обеспечить оптимальную занятость персонала, в

соответствии с необходимостью возможно проводить учебную работу (например, обучение работе и технологии), используя возможности различных учреждений. Исходя из договора об объединении, в организации образования при необходимости берут направление на детские сады и основные школы, что позволяет в случае более маленьких учреждений обеспечить более эффективное управление.

В итоге объединение четырех самоуправлений позволяет обеспечить исходящую из особенностей региона организацию образования и предложение прежде всего качественного основного и среднего образования. Соответствующую способность никоим образом не уменьшает обстоятельство, что в регионе примерно 4000 жителей, а не 5000.

#### Функционирование единицы самоуправления в качестве организационно единого региона услуг

Поселок Ийзаку до сих пор был важным центром для жителей волостей Алайые и Тудулинна, поселок Мязтагузе был центром притяжения для жителей волости Мязтагузе. Для всех объединяющихся самоуправлений существенным центром притяжения является центр всего региона – город Йыхви, который все же находится достаточно далеко. Большие расстояния означают также то, что дополнительно к центру волости Алутагузе в Ийзаку в объединяющемся самоуправлении важно развивать местные центры обслуживания, которые останутся в нынешних волостных центрах Алайые, Мязтагузе и Тудулинна. В то же время число чиновников там, вероятно, не велико, по причине чего не должно создаться опасности возникновения неэффективной и затратной модели организации.

Образующееся самоуправление по своей площади превышает волость Мяръямаа, которая до сих пор (до конца 2016 года) была самой большой волостью Эстонии. По причине этого для функционирования волости Алутагузе с 4000 жителями необходимо развивать сбалансированную модель самоуправления, базирующуюся на местных пунктах обслуживания. С позиции развития общей модели управления не имеет различия проживает ли в самоуправлении 4000 или 5000 жителей. Волость Алутагузе – это модель самоуправления, базирующаяся на более маленьких центрах, которую возможно успешно применить также и в уезде с 4000 жителями.

#### **Итог**

**Исходя из вышеприведенного, очевидно, что объединению волостей Алайыэ, Ийзаку, Мязтагузе и Тудулинна сопутствуют явно позитивные влияния на обстоятельства, названные в ч. 5 ст. 7 Закона об административном делении территории Эстонии. Число жителей образующейся волости Алутагузе составляет примерно 4000 человек, но это не обладает каким-либо негативным влиянием на образующееся самоуправление по сравнению с ситуацией, когда число жителей было бы 5000. По причине этого объединяющиеся самоуправления желают ходатайствовать перед Правительством Республики о применении исключения на основаниях, приведенных в п. 1 ч. 3 ст. 9 Закона об административной реформе.**



Волость Ийзаку

Волость Мяэагузе

Волость Тудулинна

29.12.2016