

Отчет рабочей группы

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОБ ОБЪЕДИНЕНИИ

15 февраля 2017 года Министерство финансов представило проект постановления Правительства Республики об изменении организации административного устройства в отношении городов Нарва-Йыэсуу и Силламяэ и волости Вайвара и внесении изменений в постановление Правительства Республики № 159 от 3 апреля 1995 года «Утверждение перечня наименований административных единиц на территории Эстонии»¹.

В значении «Закона об административной реформе» (HRS) речь идет об изменении организации административного устройства волостей и городов по инициативе Правительства Республики. Согласно части 2 статьи 9 HRS, Правительство Республики не позднее 15 февраля 2017 года инициирует изменение административно-территориального устройства и границ административных единиц тех местных самоуправлений, которые, по данным регистра народонаселения на 1 января 2017 года, не соответствуют критерию минимальной численности, и в отношении которых Правительство Республики не приняло указанное в статье 8 HRS постановление об изменении административно-территориального устройства, а также не применяет исключения, приведенные в части 3 этой же статьи 9 HRS. Министерство финансов направляет собраниям соответствующих единиц местного самоуправления проект постановления Правительства Республики, чтобы получить их мнение по поводу изменения организации административно-территориального устройства и границ административных единиц на основании части 1 статьи 3 и частей 2 и 3 статьи 7¹ «Закона об административном делении территории Эстонии» (в дальнейшем «предложение Правительства Республики»), согласно которым мнение должно быть представлено не позднее 15 мая 2017 года.

Если единица местного самоуправления не представит до 15 мая 2017 года свое мнение в отношении предложения Правительства Республики, это предложение будет считаться принятым.

Если получившая предложение Правительства Республики единица местного самоуправления представит в отношении этого предложения (с учетом обстоятельств, указанных в частях 2 и 3 статьи 9 HRS) обоснованное негативное мнение, то:

1) Правительство Республики (с учетом обстоятельств, указанных в частях 2 и 3 статьи 9 HRS) может в результате оценки обоснований, которое местное самоуправление приведет в своем мнении, прекратить в отношении этого самоуправления производство по изменению

¹ См. приложение 1

административно-территориального устройства, после чего Министерство финансов незамедлительно извещает об этом местное самоуправление;

2) Правительство Республики оценивает обоснования, приведенные в мнении местного самоуправления, и если по оценке правительства указанные обстоятельства не являются достаточно вескими с учетом обстоятельств, указанных в частях 2 и 3 статьи 9 HRS, то оно своим постановлением принимает решение по поводу изменения административно-территориального устройства самоуправлений.

СУТЬ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Проект постановления Правительства Республики об изменении организации административного устройства в отношении городов Нарва-Йыэсуу и Силламяэ и волости Вайвара и изменение постановления Правительства Республики № 159 от 3 апреля 1995 года «Утверждение перечня наименований административных единиц на территории Эстонии» содержит предложение об объединении на следующих основных условиях:

- 1) путем объединения города Нарва-Йыэсуу, города Силламяэ и волости Вайвара будет сформирована новая административная единица;
- 2) новая административная единица получит название волость Вайвара;
- 3) границы волости Вайвара будут изменены путем включения Вийвиконнаской части города Кохтла-Ярве (Вийвиконна и Сиргала) в состав Вайвараской волости.

ДЕЙСТВИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОСЛЕ ПОЛУЧЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ

В соответствии с частью 1 статьи 12 HRS изменение по инициативе Правительства Республики административно-территориального устройства Эстонии происходит в порядке, предусмотренном статьей 8 закона, с учетом отличий, указанных в статье 12 HRS. Положения части 1, пункта 3 части 3 и части 4 статьи 8 «Закона об административном делении территории Эстонии», а также части 4 статьи 11 и части 3 статьи 17 «Закона о выборах в собрания местных самоуправлений» не применяются, если изменение административно-территориального устройства производится по инициативе Правительства Республики в соответствии с положениями HRS.

Согласно части 2 статьи 12 HRS, после получения предложения от Правительства Республики местное самоуправление должно сделать следующее:

- 1) провести опрос мнения жителей по поводу изменения административно-территориального устройства в порядке, установленном постановлением Правительства Республики на основании части 8 статьи 7 «Закона об административном делении территории Эстонии»;
- 2) до 15 мая 2017 года представить уездному старейшине обоснованное мнение по поводу предложения Правительства Республики в форме решения;
- 3) до 15 июня 2017 года договориться с другими причастными собраниями о названии единицы местного самоуправления, виде административной единицы и символике, о решении вопросов, касающихся возможных организационных, бюджетных и других имущественных

обязательств и прав, связанных с изменением административно-территориального устройства или границ, а также о разработке положения о новой единице и внесении необходимых изменений в другие правовые акты, исходя из частей 5 и 6 статьи 12, статей 14-18 HRS, а также из статьи 9² «Закона об административном делении территории Эстонии»;

4) до 15 июня 2017 года совместно с другими причастными собраниями выполнить связанные с выборами процедурные действия, указанные в законе о выборах в собрание местного самоуправления.

ВЫЯСНЕНИЕ МНЕНИЯ ЖИТЕЛЕЙ

Выяснение мнения жителей производится в причастных местных самоуправлениях в соответствии со статьей 6 HRS. Сроки проведения опроса жителей устанавливаются в порядке, указанном в части 8 статьи 7 «Закона об административном делении территории Эстонии». Если единица местного самоуправления не выяснит до 15 мая 2017 года мнение своих жителей, то выяснением этого мнения будет заниматься соответствующее уездное управление.

Согласно постановлению Правительства Республики № 87 от 28.07.2016 «Объем и порядок выяснения мнения жителей в связи с изменением административно-территориальной организации и границ административной единицы», мнение жителей выясняется путем опроса. В данном опросе имеют право участвовать лица, достигшие к моменту опроса 16-летнего возраста, которые, согласно данным регистра народонаселения Эстонии, постоянно проживают на территории причастного самоуправления. Участник опроса выбирает в опросном листе один из вариантов ответа: «да» или «нет». Опрос в связи с инициированным Правительством Республики изменением административно-территориального устройства и границ административной единицы назначен на 23 и 24 апреля 2017 года. (*Электронное голосование состоялось 23 апреля 2017 года*). Городское управление определяет местонахождение пункта опроса, и информация об этом обнародуется не менее чем за две недели до проведения опроса. Результаты голосования утверждаются решением собрания в течение десяти календарных дней после окончания опроса, если Городскому управлению не поступят жалобы на действия или на решения комиссии или если по поступившим жалобам решения будут приняты окончательно. Опрос проводит Городское управление и сформированная им комиссия.

Согласно закону, при принятии собранием решения результаты опроса населения не являются определяющими, но поскольку решение, как собрания, так и Правительства Республики должны быть обоснованными, то должно быть учтено и мнение жителей (если же в решении мнение жителей будет проигнорировано, то это должно быть мотивировано).

Исходя из части 1 статьи 24 HRS и пункта 2 части 2 статьи 6 «Закона о содействии объединению местных самоуправлений», расходы, связанные с объединением по инициативе Правительства Республики, в т.ч. расходы на проведение опроса населения, покрываются из государственного бюджета.

Если органы причастного местного самоуправления не провели опрос населения на тему изменения по инициативе Правительства Республики административно-территориального устройства и границ административной территории и не выяснили его мнение до 15 мая 2017 года, то указанные в настоящем постановлении действия осуществит и примет решение уездный старейшина.

Городское управление Силламяэ организовало 23.-24. апреля 2017 года опрос жителей на тему изменения по инициативе Правительства Республики административно-территориального устройства и границ административной территории. В опросе участвовало 1501 человек (12,7% от внесенных в списки для голосования), в поддержку объединения проголосовали 233 человека, против высказались 1260 человек, 8 бюллетеней были признаны недействительными.

Горуправление Нарва-Йыэсуу организовало 9.-10. апреля 2017 года опрос населения Нарва-Йыэсуу на тему изменения по инициативе Правительства Республики административно-территориального устройства и границ административной территории. В опросе участвовало 272 жителя (11% от внесенных в списки для голосования), из которых 47 (17% от участвовавших в опросе) поддержали объединение Нарва-Йыэсуу, города Силламяэ и волости Вайвара в одну административную единицу, а 222 (82% от участвовавших в опросе) высказались против.

Волостное управление Вайвара организовало 13. и 16. апреля 2017 года опрос населения жителей волости Вайвара на тему изменения по инициативе Правительства Республики административно-территориального устройства и границ административной территории. В опросе участвовало 96 жителей (6,4% от внесенных в списки для опроса), из которых 11 (0,7% от участвовавших в опросе) поддержали объединение города Нарва-Йыэсуу, города Силламяэ и волости Вайвара в одну административную единицу, а 85 (71,4% от участвовавших в опросе) высказались против.

Городское управление Кохтла-Ярве организовало 23.-24. апреля 2017 года опрос жителей части города Кохтла-Ярве Вийвиконна (Сиргала и Вийвиконна) на тему изменения по инициативе Правительства Республики административно-территориального устройства и границ административной территории. В опросе участвовало 13 человек (12,5% от внесенных в списки для голосования), в поддержку объединения проголосовали 3 человека, против высказались 10 человек.

ОБОСНОВАННОЕ МНЕНИЕ О ПРЕДЛОЖЕНИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ

Обоснованное мнение должно быть представлено уездному старейшине к 15 мая, в противном случае предложение Правительства Республики будет считаться принятым.

Согласно части 2 статьи 1 и части 2 статьи 9 HRS, обоснованное мнение должно исходить из обстоятельств, указанных в части 5 статьи 7 «Закона об административном делении территории Эстонии» (ETHS) и учитывать, что единицы местного самоуправления должны быть способными самостоятельно устраивать местную жизнь и руководить ею и выполнять задачи, вытекающие из закона.

Согласно части 5 статьи 7 ETHS, в случае инициирования изменения административно-территориального устройства учитываются следующие обстоятельства:

- 1) историческое обоснование;
- 2) влияние на условия жизни населения;
- 3) чувство общности населения;

- 4) влияние на качество предоставления публичных услуг;
- 5) влияние на эффективность административного управления;
- 6) влияние на демографическую ситуацию;
- 7) влияние на организацию транспорта и коммуникаций;
- 8) влияние на предпринимательскую среду;
- 9) влияние на состояние образования;
- 10) функционирование единицы самоуправления в качестве единого в организационном смысле района обслуживания.

Согласно части 9 статьи 9 HRS, обоснованное негативное мнение должно исходить из обстоятельств, указанных в частях 2 и 3 статьи 9 HRS, а именно:

1) согласно части 2 статьи 9 HRS, из обстоятельств, перечисленных в части 5 статьи 7 «Закона об административном делении территории Эстонии», с учетом части 2 статьи 1 и статью 3 HRS.

2) согласно части 3 статьи 9 HRS, если в отношении единицы местного самоуправления будет применено исключение, и это не повлечет за собой негативное воздействие на обстоятельства, указанные в части 5 статьи 7 «Закона об административном делении территории Эстонии», и если будет выполнено хотя бы одно и следующих условий:

a) объединяются по меньшей мере две единицы местного самоуправления, образующие территориально единое логистическое целое, площадь которых вместе составляет не менее 900 км² и население которых по данным регистра народонаселения на 1 января 2017 года вместе составляет не менее 3500 человек;

b) формируется единица самоуправления не менее чем из четырех исторически, культурно и географически связанных между собой административных территорий единиц местного самоуправления или из их частей, численность которой по данным регистра народонаселения на 1 января 2017 года в сумме составляет не менее 3500 человек, и которая на суше граничит с временной контрольной линией в значении части 1 статьи 22 «Закона о государственной границе»;

c) единица местного самоуправления является расположенной в море островной волостью, т.е. волостью, расположенной на острове, находящемся в территориальных водах Эстонии, и территорию которого волость охватывает полностью и где осуществляется самостоятельное административное самоуправление;

d) число жителей в единице местного самоуправления, которая формируется в результате изменения административно-территориального устройства в соответствии с постановлением, указанным в статье 8 HRS, по данным регистра народонаселения на 1 января 2016 года соответствовало критерию минимальной численности, но на 1 января 2017 года этому критерию больше не соответствует из-за снижения численности населения.

Исходя из принципа автономности местного самоуправления и требования, что в случае намерения изменить границы или устройство местного самоуправления должно быть выслушано мнение этого самоуправления, самоуправление может изложить мотивировку своего мнения в свободной форме, используя те аргументы, которые посчитает важными.

Следует также отметить, что в пояснительной записке к проекту постановления Правительства есть констатация того, что в данном образовании (объединенная единица самоуправления –

замечание LV) не будут учитываться профиль самоуправлений, логика действий и культурные особенности. В пояснительной записке можно обнаружить ссылки и на другие возможные противоречия в отношении этих критериев, например, чувство общности жителей.

Помимо этого, и в пояснительной записке к проекту постановления Правительства республики «Изменение административно-территориального устройства города Нарва-Йыэсуу и волости Вайвара и внесение изменений в постановление Правительства республики № 159 от 3 апреля 1995 года «Утверждение списка административных единиц территории Эстонии»» приведен ряд обстоятельств, которые препятствуют объединению волости Вайвара и города Нарва-Йыэсуу с городом Силламяэ.

АНАЛИЗ

Достижение цели административной реформы

Целью административной реформы является обеспечить сильные самоуправления и качественные публичные услуги, использовать региональные условия развития, усилить конкурентную способность и обеспечить более равномерное развитие. Для реализации этой цели законом предусмотрено изменение административно-территориального устройства волостей и городов, в результате чего единицы местного самоуправления должны быть способны самостоятельно устраивать местную жизнь и руководить ею и выполнять задачи, вытекающие из закона. В ходе внедрения административной реформы при реорганизации государственного управления будут также учитываться цели реформы управления государством. Это – обеспечение высокого качества и доступности общественных услуг, а также сокращение расходов.

Для достижения целей административной реформы при изменении административно-территориальной организации необходимо по возможности формировать самоуправления, в которых проживает не менее 11 000 жителей. Этот рекомендуемый критерий численности местного самоуправления городом Силламяэ выполнен и поэтому для выполнения такого критерия нет необходимости объединяться с каким-либо другим самоуправлением или с его городской частью.

Суммарное влияние объединения

В проекте постановления Правительства республики отмечено, что оценка влияния объединения самоуправлений дана в пояснительной записке к проекту закона об административной реформе (200 SE), принятому в Riigikogu 7 июня 2016 года, стр. 93-105².
Реферативный обзор:

„Проект не предусматривает значительного влияния на трудовую занятость, влияние будет лишь на число мест чиновников (и служащих), работающих в объединяющихся самоуправлениях, на которые реформа может оказать влияние и число которых, по всей видимости, уменьшится.

...

Обзор различных по размеру социальных пособий в объединившихся и не объединившихся самоуправлениях показывает, что по самоуправлениям различные виды поддержки

² <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

значительно варьируются (в т.ч. денежный объем, квалификация). Совместная разработка общих правил может быть затруднена, но в перспективе необходима. В случае объединения жителей региона социальная защита может быть обеспечена на равных основаниях.

...

Сделанный до этого анализ показывает, что в сформированном в результате объединения крупном самоуправлении наряду с вероятным (в территориальном отношении) удалением от органов власти и усилением периферийности активизируются села и растет общинная сплоченность. В результате объединения повышается осознание гражданами важности своей гражданской активности и организованности, активизируется сельская жизнь и усиливается значение той деятельности, которой занимаются гражданские объединения.

...

Малым волостям крайне сложно обеспечить качественное образование, отвечающее нуждам рынка труда, а также необходимый уровень опорного консультирования и образования по интересам. ... в малых волостях финансирование качественного образования может сохраниться, если его планированием (организацией) и финансированием будут заниматься на уровне региона.

...

В то же время, очевидно, что ничто (административно-территориальная реформа) не может остановить или повернуть вспять продолжающуюся тенденцию к снижению численности населения в большинстве сельских регионов. Но реформа может в некоторой степени способствовать снижению этих тенденций.

...

Самоуправления, соответствующие критерию размера или более крупные, имеют большие (чем в среднем на сегодняшний день) возможности взять к себе на работу опытных специалистов, дать им перспективу и поставить перед ними интересные задачи, способствовать их развитию и профессиональному росту, - и в некоторой степени способствуя, таким образом, и политике реэмиграции.

...

Если в большинстве самоуправлений численность населения будет составлять 5000 человек и больше, то возрастет вероятность появления в штате самоуправления IT-специалиста. Начиная с цифры в 5000 человек населения, появляется понимание острой необходимости в общем IT-управлении. В случае если в самоуправлении работает IT-специалист с полной нагрузкой, у местного самоуправления появятся большие возможности заказать услуги создаваемого с помощью государства опорного IT-центра, вырастет способность самоуправления получать соответствующие знания и оказывать качественные услуги, а также потребность и возможность заказывать соответствующие профессиональные услуги.

...

Влияние реформы на сельское хозяйство, рыбную промышленность и пищевую промышленность является косвенным, незначительным и несущественным.

...

Степень влияния на региональном уровне является существенной, потому что наличие большой территории и возможность привлечения лучших специалистов позволяют самоуправлениям значительно влиять на развитие своего региона.

...

В результате объединения самоуправлений увеличится численность населения и площадь новых самоуправлений, и это может оказать существенное влияние на деятельность самоуправлений, в т.ч. достичь экономии за счет роста (увеличения объемов).

...

В результате объединения самоуправлений более унифицированными станут стоящие перед ними задачи и возможности их выполнения. ... Основной эффект объединения заключается не в создании совершенно новых или более квалифицированных публичных услуг, а в выравнивании их уровня, т.е. жители многих небольших самоуправлений, которые сегодня не могут получить некоторые услуги в своей волости, такую возможность получают.

...

Как правило, объединенные волости не ставят перед собой задачу прямой экономии управленческих расходов, акцент делается больше на рост компетентности и адекватную заработную плату, вследствие чего во всех волостях расходы на управление увеличились, а их доля в бюджете уменьшилась.

...

Реформа влечет за собой увеличение бюджета самоуправлений, и в то же время эффект от экономии роста (увеличения объемов) позволяет меньше тратить на опорную деятельность и больше ресурсов направлять на деятельность по развитию. При большем бюджете меньше вероятность попасть в финансовые затруднения, что в свою очередь может способствовать льготным кредитным условиям. Перечисленные обстоятельства все вместе дополнительно способствуют реализации проектов развития жизненной среды в большем объеме и в более короткие сроки.

...

Увеличение размеров и повышение жизнеспособности самоуправлений дает им возможность расширить партнерство в системе международного сотрудничества самоуправлений.

...

Влияние реформы на безопасность косвенно проявляется в повышении управленческих способностей разных регионов.

...

Объединение местных самоуправлений – это сложный процесс, в ходе которого не всегда возможно установить наличие причинных связей между результатом развития самоуправления и объединением; по существу ключевым является совпадение других социально-экономических процессов и определяющих факторов (прежде всего рост или спад

экономики), также влияние объединения может различаться по регионам и по типам самоуправлений (центральный или окраинный). Окончательная оценка действительному влиянию административной реформы будет дана только после ее внедрения».

В качестве итога оценки влияния, указанного в пояснительной записке к проекту закона, можно сказать, что:

- 1) оценка влияния проекта закона составлена не конкретно в отношении Силламяэ, Вайвара и Нарва-Йыэсуу, а в отношении возможного влияния закона в целом;
- 2) в окончательном итоге сложно дать оценку влиянию процессов объединения, поскольку не всегда можно определить наличие причинных связей между происшедшим развитием и объединением;
- 3) наиболее существенным и четко обозначенным позитивным моментом является влияние на организацию местного самоуправления – объединенные волости, как правило, ставят целью рост компетентности и адекватную заработную плату, поэтому предполагается, что после объединения управленческие расходы в волостях останутся практически на том же уровне, что и сейчас в городском центре.

Анализ ранее состоявшихся объединений

Министерство внутренних дел составило отчет, касающийся финансового влияния объединения самоуправлений³, которое прошло в Эстонии в период 1996-2009 годов. В этом анализе дана оценка общеуправленческим расходам (общеуправленческие услуги), куда относятся расходы волостного и городского собрания, волостного и городского управления, расходы управы городской части, резервный фонд и другие общие услуги управленческого сектора, потому что одним из ожидаемых результатов объединения является сопутствующий объединению вероятный рост эффективности – этот рост можно оценить, рассматривая удельный вес общеуправленческих расходов и его изменений. Согласно сделанному выводу, после объединения удельный вес общеуправленческих расходов в самоуправлениях уменьшился. В отчете есть ссылка на то, что самым главным в снижении общеуправленческих расходов является уменьшение их доли в бюджете, что позволяет больше средств направить на выполнение основных функций самоуправления и оказание услуг, где это будет более действенно и эффективно.

Расходы управленческого сектора

В 2016 году расходы управленческого сектора составили в Силламяэ 9,4%, в Вайвара 12,6% и в Нарва-Йыэсуу 15,7% от расходов на основную деятельность⁴.

Согласно анализу, в указанных самоуправлениях удельный вес этих расходов был относительно стабильным. В Силламяэ и Вайвара удельный вес расходов на управленческий сектор имел тенденцию к снижению (в Силламяэ в 2012 году 10,21%, в Вайвара 15,93%), в Нарва-Йыэсуу в принципе его можно считать стабильным (например, в 2012 году 14,16%, в 2014 году 15,32%).

Поэтому первое замечание в отношении Силламяэ касается того, что в Силламяэ доля расходов на сектор управления меньше, чем в соседних самоуправлениях. Поэтому невозможно спрогнозировать, станут ли эти расходы для Силламяэ еще меньше после объединения

³ http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/kov_uhinemiste_finantsmojude_analuus_1996-2011.pdf

⁴ St mitte kõigist väljaminekutest, põhitegevuse kulude hulka ei kuulu investeerimistegevus, finantstehingud (näiteks varasemate laenude tagasimaksmine)

(Силламяэ среди объединяемых самоуправлений имеет самую низкую долю управленческого сектора).

В качестве второго замечания следует сказать, что в Силламяэ удельный вес расходов на управленческий сектор в течение последних лет снижался, и будет снижаться и впредь даже и без объединения его с другими самоуправлениями.

Третье замечание касается структуры расходов на управленческий сектор. В Силламяэ на управленческий сектор в расчете на каждого жителя (не налогоплательщика) расходуется 85 евро, в Вайвара 243 евро и в Нарва-Йыэсуу 157 евро в год. В то же время, в самоуправлениях содержание расходов на управленческий сектор не совсем одинаковое (нельзя сравнивать один к одному). Например, в Силламяэ в эти расходы включены и расходы на городскую централизованную бухгалтерию. Если в других самоуправлениях бухгалтеры входят в штат учреждений, то расходы по ним отражаются в расходах на персонал соответствующей сферы. Во-вторых, в Силламяэ в расходы управленческого сектора включены и затраты на поддержку проектов, касающихся занятости и предпринимательства, в том числе на пособие для начинающих предпринимателей, в числе которых помимо расходов на подготовку различных проектов также и расходы на поддержку начинающих предпринимателей. По данным рабочей группы, в Вайвара и Нарва-Йыэсуу такого пособия нет. С одной стороны, в управленческом секторе Силламяэ есть расходы, которых нет в других самоуправлениях. С другой стороны, в случае объединения все меры поддержки (в т.ч. бесплатный общественный транспорт, поддержка реконструкции домов, внутривортовых дорог, дотация на билет в баню, социальные пособия, дотации на спорт, культуру, образование и работу с молодежью) нужно будет унифицировать и в равной мере распространить на все объединившиеся самоуправления. С точки зрения расходов на управленческий сектор это означает, что нужно будет решать, отказаться ли от поддержки в Силламяэ начинающих предпринимателей или же распространить ее и на предпринимателей Вайвара и Нарва-Йыэсуу.

Средства, полученные от снижения расходов на управленческий сектор, можно было бы направить в другие сферы. В настоящем анализе нельзя утверждать, что после объединения административные расходы единого самоуправления станут меньше, чем они сегодня у Силламяэ (тем более что добавятся административные расходы по Вийвиконна, Сиргала и Кудрукюла, которые сегодняшними бюджетами не покрываются, добавиться могут и другие публичные услуги, также придется унифицировать пособия и деятельность, которые финансируются за счет средств на управленческий сектор, что может повлечь за собой дополнительные расходы). Поэтому в настоящей работе нельзя дать оценку тому, можно ли и в какой мере повысить эффективность сектора управления, и какие средства можно было бы направить за счет этого повышения в какую-нибудь другую сферу. В анализе министерства внутренних дел в числе прочего также говорится о том, что было сложно измерить, в какой степени изменилось качество других публичных услуг, получивших средства за счет сектора управления.

Обсуждая расходы управленческого сектора, рабочая группа проанализировала также и штатные расписания, структуру и заработные платы в самих объединяющихся самоуправлениях и в подведомственных им учреждениях. На данном этапе нельзя утверждать что-либо в отношении оптимизации этих штатных расписаний, поскольку в рамках настоящей работы невозможно сравнить трудовые обязанности чиновников и работников, не ясны услуги и обязанности, которые добавятся в результате объединения, и отсутствуют необходимые политические договоренности. И здесь надо еще раз подчеркнуть, что и без объединения эта сфера меняется. Например, в конце 2013 года город Силламяэ уменьшил число членов

Городского управления на одну единицу, и если в утвержденном в марте 2013 года штатном расписании городского управления было 49 служащих, то на сегодня их - 42.

В качестве иллюстрации к теме сравнения числа рабочих мест можно, например, привести общие данные по заработной плате. В самоуправлениях расходы по заработной плате составляют самый большой вид расходов, в Силламяэ 62 %, в Вайвара 40 %, в Нарва-Йыэсуу 56 % от расходов на основную деятельность (согласно сальдовой ведомости за 2016 год). В ходе составления настоящего анализа были приведены уровни заработной платы. На сегодня невозможно окончательно решить, какими в итоге должны быть штатные расписания учреждений (во-первых, должны быть политические договоренности, во-вторых, тщательный анализ того, какие услуги и в каком объеме останутся в каких-либо центрах, сохранятся ли за работником определенной должности или чиновником его прежние обязанности), и как уравнивать оплату за аналогичную работу. В качестве конкретного примера можно привести зарплаты учителей, поскольку именно их нагрузку и обязанности сравнить проще всего. По данным Министерства образования и науки⁵ среднемесячная зарплата учителей, по сравнению с средней по республике, в Силламяэ выше на 54 евро, в Вайвара выше на 184 евро, а в Нарва-Йыэсуу на 140 евро ниже. В этом примере для расчетов взяли число учителей основных школ с полной нагрузкой (22 контактных урока). Согласно этому расчету, в Силламяэ 120,1 ставки учителя, в Вайвара 12,7 ставки и в Нарва-Йыэсуу 13,4 ставки. Если упрощенно (предполагая, что никаких преобразований не будет и в новом самоуправлении уровень зарплаты учителей останется прежним), то, для достижения уровня зарплат вайвараских учителей, в двух других самоуправлениях нужно будет найти в год дополнительно: в Силламяэ 187 350 (130*12*120,1) евро и в Нарва-Йыэсуу 52 099 (324*12*13,4) евро. Фактически, для решения этого вопроса нужна политическая договоренность о том, где и в каком объеме будут оказываться услуги образования, т.е. чтобы обеспечить лучшую доступность и качество услуг образования, определить, где будут находиться основные школы, где – гимназии, сколько потребуются инвестиций, каким будет штатный состав в этих школах, в каком объеме они будут укомплектованы.

При обсуждении расходов управленческого сектора рабочая группа проанализировала также и участие объединяющихся самоуправлений в различных организациях и связанные с этим расходы. Вайвара и Нарва-Йыэсуу договорились, что объединенное самоуправление продолжит свое участие во всех организациях, в которых каждый из них состоял до сих пор. Что же касается членства в Союзе самоуправлений Ида-Вирумаа (IVOL), то связанные с этим расходы в основном зависят от числа жителей самоуправления, и поскольку все три самоуправления являются членами IVOL, то в этом отношении никаких изменений не будет. Это же касается и Союза городов Эстонии (ELL) и Союза сельских самоуправлений Эстонии (EMOL) – связанные с этими союзами расходы в основном также зависят от числа жителей самоуправления, и поскольку все три самоуправления являются членами этих организаций (или ELL или EMOL), то в будущем, очевидно, это будет участие в объединенном Союзе городов и волостей Эстонии. Что же касается членства в Союзе балтийских городов (UBC), то здесь дополнительных расходов у объединенного самоуправления не возникнет.

Историческое обоснование

В части критериев исторического обоснования рабочая группа соглашается с приведенным мнением представленным в пояснительном письме к предложению Правительства и в

⁵ www.haridussilm.ee

пояснительном письме к постановлению Правительства от 23.12.2016 № 153 и приводит ниже выдержки из этих пояснительных писем:

Исторически Вайвараский приход располагался на территориях нынешних волости Вайвара, городов Нарва, Нарва-Йыэсуу и Силламяэ и частично – на территории волостей Тойла и Иллука. На сегодня связанность волости Вайвара незначительная как с волостью Тойла, так и Иллука, в то же время с городами – гораздо больше.

В советское время полностью изменились как состав населения, так и географический пейзаж региона. Нарва и Силламяэ стали в основном промышленными центрами, где эстонцы составляют менее 5% населения, в то же время в Вайвара удельный вес эстонцев больше 20%. Волость Вайвара тоже связана с добычей и переработкой сланца, но при этом самоуправление позиционирует себя как место, удобное для проживания и имеющее определенный туристический потенциал (Синие горы, побережье). Нарва-Йыэсуу четко позиционирует себя как место для туристов и дачников.

Таким образом, волость Вайвара и город Нарва-Йыэсуу имеют как историческую связь, так и схожесть своего позиционирования. Города Нарва и Силламяэ рассматриваются для региона в качестве значимых центров, где можно получить работу и некоторые услуги, в то же время профиль этих городов значительно отличается как от Вайвара, так и от Нарва-Йыэсуу.

Влияние на условия жизни населения

В части этого критерия рабочая группа соглашается с мнением, представленным в пояснительном письме к предложению Правительства и пояснительном письме к постановлению Правительства от 23.10.2016 № 153 и приводит ниже выдержки из этих пояснительных писем:

Волость Вайвара и город Нарва-Йыэсуу характеризуются, прежде всего, как самоуправления «для проживания». В случае объединения появится вероятность более эффективного использования ресурсов для улучшения условий жизни жителей. Можно предположить, что в случае объединения с численно более крупными самоуправлениями (в Нарве численность населения свыше 60 000 человек, в Силламяэ - более 14 000) снизится вероятность того, что развивать в первую очередь будут Вайвара и Нарва-Йыэсуу, поскольку у более крупных городов потребности в инвестициях и социально-экономические проблемы значительно больше.

Если городская часть Кохтла-Ярве (Вийвиконна и Сиргала) будет присоединена к волости Вайвара, и если предположить, что для требуемого переустройства будут задействованы дополнительные государственные средства, то, безусловно, объединение могло бы положительно сказаться на жителях этих поселений. Можно также предположить, что самостоятельно волость Вайвара проблемы Вийвиконна и Сиргала решить не сможет.

Вышеприведенные мнения касаются развития осуществляемых самоуправлениями публичных услуг и зависят во многом от достигнутых договоренностей, или от решений объединенного собрания (в составе которого представители всех объединенных самоуправлений, за исключением Вийвиконна и Сиргала). Рабочая группа проанализировала исполнения бюджетов и бюджетные стратегии самоуправлений Вайвара, Нарва-Йыэсуу и Силламяэ, а на основании этого и расходы на основную деятельность по сферам. Анализ показывает, что финансирование сфер деятельности и объем публичных услуг (предположительно в некоторых случаях и качество) существенно различаются. Как пример можно привести то, что удельный вес

финансирования различных сфер деятельности различается в разы, в некоторых сферах до 8 раз (расходы на природохрану), в разы также отличаются финансирование внутри сфер деятельности (например, спорт, образование по интересам). Каким образом можно унифицировать финансирование и качество оказываемых публичных услуг, за чей счет и в чью пользу, ниже (в разделах «Расходы на управление», «Влияние на осуществление публичных услуг», «Влияние на административную способность») в некоторой степени объясняется, но окончательно, в объеме этого документа, ответить на эти вопросы невозможно.

Таблица 1. Удельный вес расходов на основную деятельность в 2016 году на основании сальдовой ведомости

Сравнение инвестиционных планов в бюджетных стратегиях также не дает возможности прогнозировать какие инвестиционные проекты и в каких регионах в действительности будут реализованы. В том числе и по причине, что во всех самоуправлениях потребности в инвестициях в несколько раз больше возможностей их реализации, у всех инвестиционная деятельность также зависит от получаемых дотаций, в части получения которых нет никакой уверенности, поскольку неизвестно какие инвестиционные проекты поддержку получат. Положение с инвестициями ещё более осложняется, поскольку в части Вийвиконна и Сиргала добавляются обязанности в части амортизированной инфраструктуры, если обязанности не обеспечиваются финансовым покрытием (что означает увеличение объёма обязанностей при объединении). Также в действительности невозможно дать однозначный ответ о возможностях использования различных поддерживающих фондов, увеличатся или уменьшатся возможности получения финансовой поддержки (например из программы *Региональной инвестиционной поддержки* одно самоуправление в год может ходатайствовать о поддержке на два проекта, следовательно возможности получения финансовой поддержки на объединенную из трех самоуправление единицу уменьшаются в три раза, программа *Leader* ограничена максимальной численностью жителей - возможности получения финансовой поддержки уменьшаются, программа *Поддержки развития городских регионов* рассчитана на самоуправления с численностью жителей более 50 000 – следовательно, возможности получения финансовой поддержки из этой программы, также не появятся).

Предварительный анализ сделан об услугах публичного сектора (возможности повышения качества предоставляемых публичных услуг для населения). Условия проживания жителей не связаны с организацией предоставления публичных услуг, но законодатель не определяет, какую часть условий проживания жителей Город, при представлении своего мнения, может и должен проанализировать.

Как место жительства в качестве центра притяжения Силламяэ на 21 месте, волость Вайвара – на 76, Нарва-Йыесуу – на 82 месте⁶. При составлении этой таблицы Министерство финансов учитывало количество жителей, рабочих мест, возможности получения образования. У рабочей группы нет оснований для предположений, что принудительное слияние изменит уже сложившуюся структуру центров притяжения, то есть нет оснований утверждать, что принудительное объединение повлечет за собой изменение в демографической ситуации, в развитии предпринимательства, условиях защиты окружающей среды или в объеме и доступности получения публичных услуг.

В пояснительном письме к проекту постановления также отмечено, что проект не имеет существенного влияния на окружающую среду, на организацию государственных учреждений.

⁶ Источник Министерство финансов

Рабочая группа пришла к мнению, что на жилищные условия жителей планируемое принудительное объединение также не оказывает влияния. Влияние этого критерия можно ощутить только в части публичных услуг, предоставляемых местным самоуправлением, средства, полученные за счет экономии расходов на управленческий сектор, можно перенаправить в другие сферы на улучшение качества предлагаемых услуг (данное влияние описано в разделах «Расходы на управление», «Влияние на осуществление публичных услуг», «Влияние на административную способность»), что на настоящем этапе оценить не представляется возможным.

Чувство общности населения

В части этого критерия рабочая группа соглашается с мнением, представленным в пояснительном письме к предложению Правительства и пояснительном письме к постановлению Правительства от 23.10.2016 № 153 и приводит ниже выдержки из этих пояснительных писем:

«В регионе не проводилось отдельного исследования по поводу наличия у населения чувства общности, в то же время можно, например, сказать, что, по крайней мере, на уровне самоуправлений между волостью Вайвара и городом Нарва были противоречия (противостояние) и разногласия, которых у волости Вайвара с городом Нарва Йыэсуу не было.»

По мнению рабочей группы у жителей трех самоуправлений нет достаточного чувства общности, и речь идет о сравнительно отличающихся сообществах со своими историческими и культурными особенностями и четко сложившейся идентичностью.

Влияние на эффективность административного управления

Согласно указанной выше пояснительной записке:

Объединение волости Вайвара и города Нарва-Йыэсуу может положительно сказаться на качестве оказания публичных услуг, в первую очередь для Нарва-Йыэсуу как будущего центра, поскольку волость Вайвара до сих пор имела значительно больше ресурсов для развития публичных услуг.

Некоторые услуги (например, гимназическое и профессиональное образование, здравоохранение) и сейчас и в будущем будут сосредоточены в Нарве и частично – в Силламяэ. В то же время, очевидно, что административная реформа при любой из комбинаций непосредственного влияния на оказание этих услуг не окажет, поскольку численность населения в этих самоуправлениях значительно отличается (около 4 600 в Вайвара и Нарва-Йыэсуу или же примерно 60 000 в Нарве и около 14 000 в Силламяэ).

Как уже было отмечено в вышеприведенных разделах, тяжело оценить влияние принудительного объединения на качество оказания публичных услуг.

В качестве первого влияния следует оценить исходящие из цели административной реформы возможности перенаправить полученные за счет экономии расходов на управленческий сектор средства на другие сферы. Как уже было упомянуто выше, на данный момент недостаточно

информации о том, даст ли данное принудительное объединение экономию вообще и какую.

В качестве второго влияния следует оценить масштабы экономии и дополнительные финансовые возможности. Как уже было отмечено выше, о возможностях дополнительного финансирования информации недостаточно (известные на данный момент возможности могут вообще пропасть).

Экономия за счет объема при заказе услуг возможна, но в противовес этому нужно учитывать, что услуги и после принудительного объединения будут оказываться в разных местах (например организация питания в детских садах), так что услуга станет крупномасштабной, что в свою очередь ограничит возможности для местных поставщиков услуг или небольших производителей.

В качестве третьего влияния следует оценить в части качества оказания публичных услуг их доступность после принудительного объединения. В части этого критерия можно с уверенностью утверждать, что вследствие принудительного объединения доступность публичных услуг не улучшится (увеличение количества услуг, а также мест оказания услуг не предусматривается) и если обеспечивать доступность всех существующих услуг на сегодняшнем уровне, то это может привести к дополнительным расходам.

В качестве четвертого влияния следует проанализировать возможности изменения качества сектора публичных услуг по сферам.

Общественный порядок и безопасность

На общественный порядок и на обеспечение безопасности в 2016 город Силламяэ потратил 0,22% своих расходов на основную деятельность, Вайвара 2,06% и Нарва-Йыэсуу 0,58%. В Силламяэ и Нарва-Йыэсуу эти расходы были сделаны для организации охраны и спасения на водах (в Нарва-Йыэсуу организована также охрана некоторых улиц). В Вайвара эта область включает в себя стоимость содержания Процессуальной службы (в Силламяэ в штате горуправления есть инспектор по надзору - эти расходы относятся к управленческим расходам. Охрана и спасение на водах осуществляется на основе определенных стандартов и объединение не окажет влияния на качество и стоимость услуги. Процессуальная служба - хороший пример, когда организована качественная услуга, поскольку задействованы высокооплачиваемые специалисты. Для иллюстрации можно эти расходы разделить на количество жителей: в Силламяэ расходы на общественный порядок и на обеспечение безопасности составляют 1,98 евро на человека, в Вайвара-39,76 евро, в Нарва-Йыэсуу -5,81 евро в год. Таким образом, можно предполагать, что при принудительном объединении в части надзора и Процессуальной службы нужно применять стандарты Процессуальной службы, что повлечет за собой увеличение расходов в этой сфере.

Экономика

Расходы хозяйственной сферы составляют в Силламяэ 7,65% от расходов на основную деятельность, в Вайвара - 14,42% и Нарва-Йыэсуу - 11,64%, таким образом доли расходов самоуправлений отличаются почти в два раза. В этой сфере проявляется также фундаментальные различия в организации услуг.

Города Силламяэ и Нарва-Йыесу не занимаются лесным хозяйством, город Силламяэ не занимается также сельским хозяйством, рыболовством или охотоведением. А волость Вайвара тратит 11% своих хозяйственных расходов на лесное хозяйство, сельское хозяйство, рыболовство или охотоведение. У города Силламяэ и Нарва-Йыесу практически равные территории с густонаселенными застройками, их общая площадь составляет 5,7% от площади волости Вайвара. Использование территории волости Вайвара и её заселение существенно отличается от промышленного и курортного городов.

По данным дорожного регистра в городе Силламяэ 30 163 км улиц, в Нарва-Йыесу -41 437 км, в Вайвара - 91 236 км местных дорог и 13 522 км улиц. В тоже время Силламяэ тратит на содержание улиц около 819789,29 евро в год, Нарва-Йыесу - 166589,19 (почти в 5 раз меньше) и Вайвара -292873,76 евро.

Городские улицы и волостные дороги отличаются в части требований по содержанию, интенсивности использования и стоимости за ремонтную единицу. Это касается и зеленых насаждений. Даже в Силламяэ, где расходы на эту сферу относительно велики, существует необходимость делать дополнительные траты, чтобы обеспечить лучшее состояние дорог и улиц. Расходы в этой сфере очень отличаются, и в случае принудительного объединения следует проанализировать применяемые стандарты, хотя ясно, что расходы на содержание улиц нельзя уменьшать, а наоборот необходимо добавлять средства для унифицирования стандартов (на дорогах равных категорий) и обеспечения их должного состояния.

Город Силламяэ обеспечил своим жителям бесплатный транспорт, отдельно дотируется общественный транспорт до садоводческих кооперативов и в больницу Пуру. После объединения может возникнуть необходимость организации дополнительного транспорта до пунктов обслуживания (зависит от мест, где будут оказывать для жителей различные публичные услуги). В тоже время необходимо унифицировать льготы для жителей (бесплатный транспорт для жителей Вайвара и Нарва-Йыесу), что означало бы также дополнительные расходы.

Расходы на туристическую деятельность, которые в Вайвара и Нарва -Йыесу относятся к хозяйственным расходам, в Силламяэ – относятся также к расходам на управление (в том числе и участие в деятельности туристического кластера и других туристических проектах).

В части прочей хозяйственной деятельности можно сказать, что вследствие объединения ничего бы не изменилось между Силламяэ и Вайвара в части администрирования кладбища, впрочем Нарва -Йыесу мог бы тоже передать администрирование над кладбищем ЦУ Vaivara Kalmistud. Можно было бы организовать совместно работу *Регистра домашних животных* и отлов бродячих животных, но оплата за отлов бродячих животных зависит от действительного количества пойманных животных и принудительное объединение никаких дополнительных расходов не принесет. Общий стандарт *Регистра домашних животных* и *Регистра владельцев отходов* облегчает делопроизводство для жителей и большее количество пользователей даст возможность получать более качественные услуги (тоже правда происходит и без объединения, поскольку все три самоуправления в части регистра используют одну и ту же платформу). В городском пространстве существенно больше расходов на уличную мебель, средства для организации дорожного движения и на многое другое.

В заключение ещё раз: хозяйственные расходы в городе Силламяэ- 68,8 евро на человека,

В Вайвара -278,2, в Нарва -Йыесу-116,3 евро. Хотя эти цифры не отражают действительную потребность и связаны с общими финансовыми возможностями, четко вырисовывается, что в

городе и волости хозяйственные расходы отличаются и на душу населения в зонах частой застройки расходы на хозяйственную деятельность существенно ниже.

Защита окружающей среды

Расходы на защиту окружающей среды существенно увеличились с 2007 года, потому что в этой сфере теперь отражаются также расходы на содержание улиц, которые до этого отражались как хозяйственные расходы. Доля расходов на защиту окружающей среды отличается в трёх самоуправлениях в 8 раз, в Силламяэ -0,98%, в Вайвара 3,56%, Нарва-Йыесуу 8% от расходов на основную деятельность.

Во-первых, нужно обратить внимание на сферу отходной деятельности. В Силламяэ хорошо организовано отходное хозяйство, сбор и вывоз всех видов отходов. В Силламяэ для сбора отходов не используют контейнеры, поэтому нельзя точно сравнить расходы жителей на вывоз бытовых отходов в трёх самоуправлениях. И после объединения в одной из частей расселения административной единицы может остаться отличающаяся от остальных система сбора мусора. Вероятно, слияние не приведёт к экономии в этой области, но должны быть пересмотрены стандарты для сбора различных видов отходов (в том числе опасных и крупногабаритных отходов), поэтому могут возникнуть дополнительные расходы. Расходы на благоустройство зеленых территорий в городах и волости разнятся почти в два раза, но в данный момент не ясно зависит ли это от величины территории, требований к качеству или любых других отличий.

Жилищно – коммунальное хозяйство

В муниципальном жилом фонде города Силламяэ 240 квартир, в Вайвара-29, в Нарва-Йыесуу-28 квартир. Число жилых помещений в муниципалитетах также существенно различается (в Силламяэ более 7500 жилых помещений). В Силламяэ есть дотации для создания и переобучения членов квартирных товариществ, поддержка для реновации многоквартирных домов и для благоустройства жилых территорий, в течение нескольких лет финансово поддерживается реконструкция внутридворовых дорог и парковок около многоквартирных домов. Таким образом, в Силламяэ в сфере жилищно-коммунального хозяйства существуют услуги и дотации, которых в других самоуправлениях нет, поэтому потребуются унифицировать услуги и дотации, а это приведет к дополнительным расходам. Кроме того, отличаются и расходы на содержание муниципального жилого фонда, они зависят от количества и потребностей жителей в получении муниципального жилья как социальной услуги (социальная сфера отдельно рассматривается в разделе «Социальная защита»).

Расходы на уличное освещение в городе выше, чем в волости. Освещение также потребует крупных инвестиций, в следствие осуществления которых, расходы должны несколько уменьшиться, но, конечно, для выполнения требуемых нормативов и освещения новых улиц следует установить в Силламяэ (вероятно, и в Нарва-Йыесуу) дополнительные столбы освещения. Таким образом, объединение самоуправлений не принесет с собой экономию по статье расходов стоимости уличного освещения, поскольку есть как необходимость обеспечения норм более экономичного освещения, так и возможность получения для этого целевых субсидий (ходатайства представлены). Доля расходов в этой сфере отличается почти в пять раз (в Силламяэ- 3,35%, В Вайвара -16,33%, в Нарва -Йыесуу -4,15% от расходов на основную деятельность), но расходы на душу населения отличаются почти в 10 раз (в Силламяэ -30,15 на душу, в Вайвара -315,21 евро на душу населения).

Эта сфера включает в себя также акционерные общества с участием муниципалитетов, AS Силламяэ Меке (администрирование жилого фонда), АО Sillamäe Veevärk (водное предприятие, продажа газа) и АО Vaiko (тепло, администрирование жилого фонда, водное предприятие). У Нарва –Йыесуу общее водное предприятие с Нарвой. Цена за водопользование и канализацию в Силламяэ- 1,76 евро/м³. В Вайвара -5,1 евро/м³ (плюс абонентная плата 0,68 евро в месяц), в Нарва –Йыесуу -1,9 евро/м³ (зависит от группы загрязняющих веществ и включают в себя НДС). В части воды и канализации объединение самоуправлений не повлияет на цены, хотя может возникнуть обсуждение об объединении водных предприятий под общее управление. Можно также отметить, что самоуправления Силламяэ и Вайвара поддерживают финансово услугу бани для своих жителей, Вайвара дотирует также и услугу водопользования и канализации. Предельная цена за тепло в Силламяэ -60,00 евро/MWh, в Синимяэ волости Вайвара - 68,45 евро/MWh, в Нарва –Йыесуу- 77,21 евро/MWh. Цена за тепло также не зависит от объединения, а от региона центрального отопления и затрат на инфраструктуру. В случае объединения самоуправлений следует проанализировать программы развития как водных так и теплопредприятий , чтобы выяснить возможности инвестирования в эти предприятия.

При объединении следует прежде всего изыскать дополнительные средства для финансовой поддержки жилого фонда Вайвара и Нарва –Йыесуу (поддержка квартирных товариществ, дотация для ремонта жилого фонда, для благоустройства дворовых территорий) или же прекратить в Силламяэ выделение этих дотаций (хотя на повестке дня фактически увеличение дотаций для зданий в так называемой старой части города).

Свободное время, культура и религия

В части расходов в трех самоуправления на свободное время, культуру и религию можно говорить также о разнице почти в два раза, в Силламяэ -22,61%, в Вайвараской волости - 18,8%, в Нарва –Йыесуу- 14,01% от расходов основной деятельности. На душу населения из сделанных расходов в этой сфере приходится в Силламяэ - 203,4 евро, в Вайвара -362,8 и в Нарва –Йыесуу -140,1 евро. В этой сфере различия в предоставлении услуг очень велики, в Силламяэ, как в большом центре можно получить большее количество услуг.

На финансирование спорта Нарва –Йыесуу потратил чуть более 10 000 евро, Силламяэ более чем 677 000 евро, Вайвара-173 500 евро. В Силламяэ самый большой в регионе спортивный комплекс, и кроме поддержки спортивного комплекса, город финансово поддерживает спортивные клубы и проведение спортивных мероприятий. В 2015 году спортивный комплекс Силламяэ посетило 107 011 человек. Спортивный комплекс провел в течение года 199 мероприятий, в которых участвовало 20 043 человека. В Силламяэ зарегистрировано 18 спортивных клубов. Поскольку в Силламяэ расходы на спорт достаточно велики, то при объединении самоуправлений необходимо будет найти дополнительные ресурсы, чтобы создать для жителей Вайвара и особенно для жителей Нарва-Йыесуу равные с Силламяэ условия для занятий спортом.

В связи с завершением строительства спортивного зала в Вайвара, объединение может оказать положительное влияние на «специализацию» спортивных площадей, что позволит спортивным клубам и группам лучше использовать спортивные площади (хотя это не повлекло бы с собой кардинальных изменений, договоренности можно достичь и в совместной работе).

На содержание детских школ по интересам и молодежную работу волость Вайвара тратит около 63 000 евро в год, город Силламяэ -880 000 евро и Нарва-Йыесуу -163 000 евро.

В Силламяэ действует одна школа по интересам –музыкальная школа (по 11 специальностям), в которой ученик получает основное музыкальное образование и два отделения образования по интересам работают при силламяэском молодежном центре по интересам «Улей». В добавление к этим отделениям, в центре «Улей» работают 13 кружков и осуществляется клубная открытая молодежная деятельность. Город поддерживает театр, проведение мероприятий свободного времени, организацию культурных мероприятий, организует летние лагеря. В силламяэских школах по интересам и кружках занимаются также и жители Вайвара и Нарва-Йыесуу. В малых центрах нет возможности предлагать такое же количество услуг как в большом городе, хотя в случае принудительного объединения придется решать как обеспечить всем равные возможности в получении услуг, унифицировав возможности в этой сфере.

Библиотеки есть во всех трех самоуправлениях. В трех библиотечных пунктах Вайвара в течение года выдали 8168 книг на дом, в Нарва-Йыесуу -16 587, в Силламяэ -204 000. В центральной библиотеке города Силламяэ достаточно большой книжный фонд и проводятся различные мероприятия (более 86 000 посетителей за год). В случае объединения следует проанализировать возможность объединения библиотек, причем ясно, что Центр должен оставаться в Силламяэ. Межбиблиотечный абонемент осуществляется и сейчас, а поэтому объединения библиотек возможны только с целью более эффективного управления. В то же время, в случае объединения, следует проанализировать дальнейшие возможности инвестиций в эту сферу (помещения центральной библиотеки Силламяэ будут реконструированы и оснащены необходимым оборудованием в 2017 году), и есть ли смысл в случае объединения продолжать работу всем существующим библиотечным пунктам.

В сфере культуры в Силламяэ также больше мероприятий и услуг. Организуется много различных мероприятий. В Нарва-Йыесуу нет Народного дома или Дома культуры. В Вайвара-3 Народных дома, в кружках которых занимается 137 человек. В Центре культуры города Силламяэ работают 7 кружков (19 групп) в которых занимаются 231 человек. В течение 2015 года Центр культуры посетили 39 255 человек, центр культуры провел 141 мероприятие, причем собственных мероприятий было 40, всего в мероприятиях приняли участие 23 270 человек.

Расходы на музейную деятельность не так значительны, в Силламяэ –примерно 109 000 евро, в Вайвара –60 000, в Нарва-Йыесуу – около19 000 евро в год. Положительное влияние слияния может быть отражено в общем (профессиональном) администрировании и маркетинге. В то же время, сотрудничество происходит и сегодня и ещё более широко через туристический кластер Ида-Вирумаа.

В части расходов на культурные мероприятия, как бы это удивительно не было, но расходы в Силламяэ самые маленькие (примерно в два раза меньше, чем у соседей), поскольку расходы на культурные мероприятия находят свое отражение в бюджетах подведомственных Городскому управлению учреждений.

Эти показатели подтверждают ещё раз, что в сфере культуры в части трех единиц самоуправлений, Силламяэ является центром притяжения. В то же время объединение не повлечет за собой многих изменений в этой области, поскольку возможности культурной деятельности на местах должны сохраняться, а в части некоторых услуг (кино, большие события) центром притяжения для всех трех самоуправлений останется Нарва. В случае объединения потребуется унифицировать возможности поддержки сферы свободного времени, культуры и спорта.

Образование

Сфера образования – самый большой раздел в части услуг самоуправлений, в бюджете города Силламяэ из расходов на основную деятельность 51,07% идет на образование, в Вайвара – 35,08 % в Нарва-Йыесуу- 43,11% . На душу населения соответственно приходится 459, 677 ja 431 евро.

И снова четко вырисовывается роль Силламяэ как бóльшего центра, потому что в добавление к дошкольному и основному образованию, в городе имеется возможность получить гимназическое и профессиональное образование.

В Вайвара – 1 детский сад, в который ходит 53 ребенка, 16 детей волости Вайвара ходят в детские сады города Силламяэ (в детские сады Нарвы ходит 31 ребенок). В Нарва-Йыесуу -1 детский сад, в который ходят 44 ребенка (в детские сады Нарвы ходят 37 детей из Нарва-Йыесуу, в детские сады Силламяэ не ходит ни один ребенок из Нарва-Йыесуу). В Силламяэ 4 детских сада, которые посещают 570 детей (в детский сад Вайвара ходят 7 детей из Силламяэ, в детский сад Нарва-Йыесуу ходят 4 ребенка из Силламяэ). Расходы на начальное образование в Нарва-Йыесуу составляют около 381 700 евро, в Вайвара – 412 000 евро, в Силламяэ – 2 414 000 евро в год.

В Вайвара – одна основная школа (73 ученика и 62 вакантных места). 47 детей из волости Вайвара учатся в основных школах города Силламяэ (в Нарве – 89).

В Нарва-Йыесуу одна основная школа (120 учеников и 150 вакантных мест, 1 ребенок Нарва-Йыесуу ходит в школу Вайвара, 93 – Нарва, в Силламяэ -0).

В Силламяэ три основные школы и 1 гимназия, в которых учатся 1 175 учеников (в том числе из других самоуправлений в школах Силламяэ учится 94 ученика, в школах других самоуправлений учатся 122 ребенка из Силламяэ, в том числе в школе Нарва-Йыесуу - 2 ученика и школе Вайвара- 9). В части гимназического образования город не стал центром притяжения ни для Вайвара, ни для Нарва-Йыесуу. Для Нарва-Йыесуу самым большим центром притяжения в части основного, так и для гимназического образования является город Нарва. Поскольку выбор школы для учащихся и родителей остается добровольным, то предполагаемое объединение трех самоуправлений не повлечет за собой каких-либо изменений в этой области. Единственным позитивным обстоятельством, которое можно привести в случае принудительного объединения является уход от взаиморасчетов/взаимозачетов между самоуправлениями, которые действуют на данный момент. В то же время следует отметить, что во всех трех самоуправлениях, как в детских садах так и в школах, есть вакантные места и хотя в Силламяэ уже принята программа оптимизации сети детских садов и школ, при принудительном объединении придется проанализировать целесообразность содержания образовательных учреждений у соседей и возможности реконструкций.

Расходы основных школ (в том числе и расходы на учеников, которые учатся в других самоуправлениях) вместе с расходами на питание составляют в Нарва-Йыесуу -731 000 евро, в Вайвара-687 000 евро, в Силламяэ - 3 870 000 евро. Нарва-Йыесуу тратит на школьный транспорт более 15 000 евро, что почти в 5 раз больше, чем Силламяэ (а Вайвара - примерно 52 000 евро).

Деятельность детских садов и школ города Силламяэ многообразна и активна, доступность образования и качество хорошие. Как уже было приведено в разделе «Расходы на управление», в случае принудительного объединения, следует «уравнять» заработные платы учителей или достичь договорённости, где и в каком объёме будут оказываться услуги образования, что исходя из целей означает необходимость обеспечить лучшую доступность и качество образовательных услуг, определить, где будут находиться основные школы, где гимназии, сколько в них необходимо инвестировать, насколько велики штатные расписания школ и в каком объёме их комплектовать.

Социальная защита

Доля расходов на социальную защиту можно считать относительно одинаковой, в Силламяэ - 10,23%, в Вайвара -8,16% и в Нарва-Йыэсуу - 7,11% от основных расходов на деятельность. В тоже время на душу населения приходится в Силламяэ -92,3 евро, в Вайвара -157,4 и в Нарва-Йыэсуу - 71,1 евро.

В части этой сферы необходимо учитывать как национальный состав, так и положение на рынке труда. В Силламяэ доля жителей моложе 65 лет составляет 79%, в Вайвара - 84% и в Нарва-Йыэсуу - 76%⁷. В 2016 году в Силламяэ было зарегистрировано в среднем 575 безработных, в Вайвара -67 и в Нарва-Йыэсуу - 116. Уровень безработицы в Силламяэ традиционно был ниже среднего по уезду. В тоже время средняя зарплата была немного выше средней по уезду. Средняя брутто-зарплата в Силламяэ на жителя составляла 908 евро в месяц, в волости Вайвара- 879 евро, в Нарва-Йыэсуу- 844 евро. Следовательно, по этим показателям, в Силламяэ, как в более крупном центре сосредоточение большего количества услуг и возможностей для развития производственного сектора были более заметны. В то же время изменение муниципальных границ не вызовет изменений в национальном составе населения региона, структуре предприятий и в трудозанятости. Существуют однако некоторые предположения, о важной взаимосвязи между количеством народонаселения и социально-экономическими характеристиками, но выявить и доказать это является слишком сложной задачей.

В части социальных услуг и пособий между самоуправлениями существуют различия. Рабочая группа отдельно проанализировав социальные услуги и пособия, пришла к выводу, что в случае принудительного объединения должны быть унифицированы все услуги и пособия, оказываемые и выделяемые местными самоуправлениями (т.е. все услуги и пособия должны быть доступны всем жителям объединенного самоуправления в тех же размерах и выделяться на одинаковых основаниях).

Как пример можно привести пособие, выделяемое для оплаты за пребывание в детском саду или пособие, выделяемое почетному гражданину, которые платит только город Силламяэ. Некоторые пособия выделяют два самоуправления, а в третьем оно отсутствует, например пособие на попечение (такого нет в Нарва-Йыэсуу), пособие к началу учебного года(такого нет в Нарва-Йыэсуу), пособие для первоклассников (такого нет в Вайвара), ежегодная поддержка пенсионеров (такого нет в Вайвара), и т.д. Разнятся также величины пособий и условия их назначения, например пособия юбилярам (в Силламяэ -20 евро, в Вайвара 6,26 евро и в Нарва-Йыэсуу -15 euro), пособие по рождению, пособие окончившим школу с медалью и т.д.

⁷ Rahandusministeerium

В этой сфере нужно обратить внимание, что город Силламяэ организует попечительство над детьми через подведомственное Детское попечительское учреждение Lootus, а уход за стариками и людьми с ограниченными возможностями - через подведомственное попечительское учреждение Sügis, для обеспечения услуг здравоохранения городом создано ЦУ Sillamäe Haigla, в совместной работе с различными целевыми, недоходными учреждениями и акционерными обществами предлагаются различные услуги (Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus, SOS Lasteküla, ЦУ Viljandi Haigla и др.).

Вайвара и Нарва-Йыэсуу создали целевое учреждение Narva-Jõesuu Hooldekodu, как подведомственное городскому управлению учреждение действует Семейный дом Нарва-Йыэсуу (Narva-Jõesuu Perekodu).

В части услуг здравоохранения центром притяжения несомненно является Силламяэ, где ожидается создание центра здоровья, в котором будут работать большинство семейных врачей (кроме того, в Силламяэ –10 семейных врачей, в Нарва-Йыэсуу-2, жителей Вайвара обслуживают семейные врачи Силламяэ).

Таким образом, в случае принудительного объединения, в сфере здравоохранения не возникнет существенных изменений, а в части услуг социального обеспечения следует унифицировать все услуги и пособия, оказываемые и выделяемые местными самоуправлениями, в том числе их доступность, размеры и условия выделения.

Влияние на административную способность

Согласно указанной выше пояснительной записке к проекту постановления Правительства :

Сейчас в волости Вайвара даже с учетом ее размеров сложилась хорошая ситуация со специалистами (см. также часть «соответствие целям реформы»), Нарва-Йыэсуу также имеет необходимых для себя специалистов (например, городской архитектор). Очевидно, что объединение Вайвара и Нарва-Йыэсуу положительно скажется, прежде всего, на Нарва-Йыэсуу как на будущем центре. По всей вероятности объединенное самоуправление сумеет «своими силами» (своими специалистами) обеспечить все основные сферы.

Объединение самоуправлений с городами Нарва или Силламяэ непосредственного влияния на повышение эффективности административного управления в Вайвара и Нарва-Йыэсуу не окажет, скорее произойдет определенная централизация и она не будет способствовать эффективности административного управления на местах.

Отдельный вопрос и очень чувствительная тема – это язык текущего делопроизводства самоуправлений – в Вайвара сейчас это эстонский язык, а в Нарве и Силламяэ – русский язык. В случае объединения с большими городами существует реальная опасность снижения использования в самоуправлении эстонского языка в текущем делопроизводстве, а если объединятся Вайвара и Нарва-Йыэсуу, то условия создания главным образом эстоноязычного административного аппарата будут значительно лучше.

Рабочая группа соглашается с данными точками зрения, это касается также анализа расходов управленческого сектора. Таким образом, административная способность может быть улучшена за счет более эффективного управленческого сектора, что трудно оценить (освободятся ли средства в результате объединения, и как измерить эффективность, и стал бы управленческий сектор более эффективным без процесса объединения). Ещё более существенен в действительности вопрос дополнительного финансирования, что позволило бы

осуществлять так называемые « независимые» расходы». Поскольку общая модель финансирования не зависит от объединения, то главный вопрос возможность получения финансовой поддержки (в первую очередь для инвестиций). На настоящий момент нельзя сказать, что объединение способствовало бы получению дополнительных грантов.

Влияние на демографическую ситуацию

По оценке Правительства:

Согласно данным регистра народонаселения, численность населения в волости Вайвара в течение нескольких лет держится на стабильном уровне в пределах 1700 и 1800 человек (например, на 01.2004 было 1742, а на 01.2016 - 1752). В Нарва-Йыэсуу численность населения немного уменьшилась, но в значительно меньшей степени, чем в среднем по уезду – в течение 10 лет (2006-2016) снижение составило менее 7%. В то же время по уезду снижение численности составило более 14%, в т.ч. в Нарве около 12% и в Силламяэ более 15%.

В случае если Вайвара и Нарва-Йыэсуу сумеют сделать значительные вложения в развитие жизненной среды, то в перспективе будет вполне реальным удержать численность населения на этом же уровне или даже повысить его.

Вийвиконна и Сиргала являются «угасающими» поселками и уменьшение численности там будет продолжаться и впредь. Задачей нового самоуправления будет интеграция жителей этих поселков, и лучше всего с этим может справиться небольшое самоуправление.

Рабочая группа не находит влияния объединения на демографические процессы.

Влияние на организацию транспорта и коммуникаций

Правительство в вышеуказанном пояснительном письме находит, что:

На сегодняшний день нет прямого автобусного сообщения между наиболее крупными поселками Вайвараской волости (Ольгина, Синимяэ, Вайвара) и Нарва-Йыэсуу, самоуправления связаны общественным транспортом через Нарву.

В случае объединения Вайвара и Нарва-Йыэсуу может встать вопрос о дополнительном сообщении. Но такой необходимости может и не возникнуть, поскольку основные услуги (начальное и основное образование, социальные услуги первой ступени) в перспективе будут по-прежнему оказываться на местах.

В целом, организацией регионального общественного транспорта начнет заниматься центр общественного транспорта. В случае централизации публичных услуг может возникнуть необходимость в дополнительных транспортных сообщениях, что повлечет за собой дополнительные расходы.

Влияние на предпринимательскую среду

Правительство находит, что:

с объединением Вайвара и Нарва-Йыэсуу улучшатся предпосылки к развитию предпринимательской среды. Для этого новому самоуправлению нужно будет сконцентрироваться на развитии как туристического потенциала (курорт, Синие горы),

так и сферы торговли и услуг (например, Нарвский бизнес-парк), и этому, прежде всего, будет способствовать хорошая жизненная среда.

Рабочая группа считает, что это утверждение недостаточно обоснованно. Изменение границ самоуправлений не повлечет за собой изменений в национальном составе населения или структуре предпринимательства и трудозанятости. Кроме того, и после объединения условия для установления планировок и выдачи условий влияния на окружающую среду остаются без изменений.

Государство хочет обязать местные самоуправления заниматься развитием предпринимательства в регионе, финансируя уездные центры развития (заработная плата 1 работника). При этом, самоуправления не получают в этой части ни дополнительных функций ни финансирования. Условия развития предпринимательства не зависят от изменения границ самоуправлений.

Влияние на положение в образовании

Правительство находит, что:

Действующие сейчас учреждения образования, скорее всего, останутся – школа Нарва-Йыэсуу (основная школа, где в 2015/2016 учебном году было 134 учеников) и школа Синимяэ (70 учеников). Синимяэская школа имеет совершенно новое здание, в 2015 году здесь резко выросло число учащихся (в 1 классе 13 учеников). Скорее всего, сохранятся и детские сады в своих сегодняшних объемах (в Вайвараском детском саду 52 ребенка, в Нарва-Йыэсуу 42 ребенка). Если учесть новое мульти-функциональное здание, то лучшие перспективы развития имеются в Синимяэской школе, где в числе прочего существуют как Эстонское отделение (Eesti osakond), так и языковое погружение, но Нарва-Йыэсуу является более крупным центром.

Гимназическое образование прекратило свое существование в Нарва-Йыэсуу в 2015 году – впредь получать его можно будет как в Нарве, так и Силламяэ.

Влияние на сферу образования рабочая группа оценила в разделе «Образование»

Функционирование единицы самоуправления в качестве единого в организационном смысле района обслуживания

Мнение правительства:

В результате объединения Вайвара и Нарва-Йыэсуу есть вероятность появления единицы самоуправления, где сохранится культура ведения делопроизводства на эстонском языке. Для нового самоуправления в отношении некоторых услуг центрами притяжения по-прежнему останутся, с одной стороны, город Нарва, и с другой – Силламяэ, но сохранится возможность получить основные услуги на месте.

Влияние этого критерия рабочая группа оценила в разделе «Влияние на качество предоставления публичных услуг»

СОГЛАШЕНИЯ С ПРИЧАСТНЫМИ ГОРОДСКИМИ И ВОЛОСТНЫМИ СОБРАНИЯМИ

После получения предложения от Правительства Республики причастное самоуправление должно до 15 июня 2017 года договориться с другими причастными собраниями о названии единицы местного самоуправления, виде административной единицы и символике, о решении вопросов, касающихся возможных организационных, бюджетных и других имущественных обязательств и прав, связанных с изменением административно-территориального устройства или границ, а также о разработке положения о новой единице и внесении необходимых изменений в другие правовые акты, исходя из частей 5 и 6 статьи 12, статей 14-18 HRS, а также из статьи 9² «Закона об административном делении территории Эстонии» (в дальнейшем «соглашение об объединении»).

Согласно части 5 статьи 15 HRS, проект соглашения об объединении должен быть обнародован и установлен срок подачи предложений и возражений, который не может быть меньше 15 календарных дней с момента обнародования проекта. Все получившие предложение Правительства причастные собрания утверждают своим решением соглашение об объединении, и оно размещается на веб-сайте волости или города.

Согласно части 6 статьи 15 HRS, если Правительство ранее уже утвердило соглашение об объединении Вайвара и Нарва-Йыэсуу, то соглашения об объединении, связанные с новыми изменениями, оформляются как изменение договора об объединении и его утверждают все причастные собрания.

Город может сохранить вид формируемой в результате объединения административной единицы как «город», если объединяющиеся самоуправления достигнут договоренности о сохранении вида административной единицы как города в соглашении или договоре об объединении.

В случае изменения административно-территориального устройства собрание объединяющегося местного самоуправления на основании своего решения может сформировать на территории и в пределах границ единицы местного самоуправления, сформированной в результате объединения, часть волости или часть города вместе с советами части волости или части города.

Правовые акты объединившихся единиц местного самоуправления действуют до утверждения правовых актов единицы местного самоуправления, сформированной в результате изменения административно-территориального устройства, на территории той единицы местного самоуправления, где они действовали до объединения волостей и городов.

Собрание единицы местного самоуправления, сформированной в результате изменения административно-территориального устройства, утверждает положение о волости или городе в течение шести месяцев со дня объявления результатов выборов в собрание, и до утверждения нового положения исходят из положения объединившейся единицы местного самоуправления, оговоренного в договоре об объединении.

Подведомственное учреждение, переводимое в состав единицы местного самоуправления, сформированной в результате изменения административно-территориального устройства, до

утверждения нового положения об учреждении осуществляет деятельность на основании действовавшего до этого времени положения.

До принятия программы развития и утверждения общей планировки единицы местного самоуправления, сформированной в результате изменения административно-территориального устройства, программы развития и общие планировки объединившихся единиц местного самоуправления действуют на тех территориях, где они были утверждены до объединения или присоединения. До принятия программы развития единицы местного самоуправления, сформированной в результате объединения, при принятии решений исходят из программ развития всех объединившихся единиц местного самоуправления.

До утверждения положения о волости или города единицы самоуправления, сформированной в результате изменения административно-территориального устройства, сформированная единица самоуправления может использовать символику объединяющейся волости или города, оговоренную в договоре об объединении.

Если не все причастные собрания утвердят соглашение об объединении и если это будет касаться местных самоуправлений, из которых, по крайней мере, два подтвердили договор об объединении на основании статьи 9¹ «Закона об административном устройстве территории Эстонии», и в отношении которых Правительством принято постановление, указанное в статье 8 HRS, то при решении вопросов (указаны в пункте 3 части 2 статьи 12 HRS) исходят из оговоренного в договоре об объединении.

Договор об объединении и соглашение об объединении вступают в силу в день обнародования результатов выборов в собрания местного самоуправления и они действуют до обнародования результатов следующих выборов.

Для изменения договора об объединении и соглашения об объединении в течение первого избирательного периода после вступления в силу изменений административно-территориального устройства, необходимо большинство в две трети голосов состава собрания, как минимум.

После формирования (путем объединения в результате изменения административно-территориального устройства) новой единицы местного самоуправления как публично-правового юридического лица все прежние исполнительные органы объединившихся самоуправлений, а также учреждения и подведомственные им учреждения переводятся в состав образовавшегося местного самоуправления.

Структуру, состав и руководство по начислению заработной платы единицы местного самоуправления (как учреждения), сформированной путем объединения, устанавливает новый состав собрания.

Чиновники и работники объединившегося местного самоуправления (как учреждения) и подведомственного ему учреждения переводятся в состав новой единицы местного самоуправления, сформированной путем объединения, в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 98 «Закона о публичной службе» и частью 1 статьи 112 «Закона о трудовом договоре».

Правоспособность единицы местного самоуправления, формируемой в результате изменения административно-территориального устройства, возникает в день объявления результатов выборов в собрание местного самоуправления.

Из вышеизложенного следует, что HRS устанавливает в отношении соглашения об объединении, прежде всего формальные и организационные требования, оставляя решение вопросов по существу на вольное усмотрение сторон переговоров.

Если единица самоуправления, сформированная в результате объединения, согласно закону является правопреемницей объединившихся единиц местного самоуправления, то к ней переходят все права и обязанности объединившихся самоуправлений. Таким образом, помимо баланса, на переговорах должны быть выяснены и все существующие на день составления баланса события и сделки, также имущественные обязательства, судебные или арбитражные споры и т.п., связанные с ранее совершенными сделками. Кроме того, в соглашении об объединении должно быть рассмотрено принятие новых обязательств (отказ от требований, продажа имущества и т.п.) с момента заключения договора об объединении до возникновения правоспособности новой единицы самоуправления (следует учитывать, что соглашение об объединении вступает в силу в день объявления результатов выборов в собрание местного самоуправления).

Также вызывает вопросы то, что хотя программы развития и бюджетные стратегии остаются в действии до принятия новых, формальный договор об объединении (в котором оговариваются лишь организационные вопросы) не вносит ясности в отношении инвестиций до принятия новой программы развития объединившегося самоуправления. Поэтому должны быть договоренности по инвестиционным проектам на период от выборов в собрание местных самоуправлений до принятия программы развития объединившейся единицы самоуправления.

Самым важным остается вопрос оказания публичных услуг. И здесь также следует учесть, что соглашение об объединении действует до объявления результатов следующих выборов в собрание местного самоуправления, и для изменения этого соглашения в течение первого избирательного периода после вступления в силу изменений административно-территориального устройства, необходимо большинство в две трети голосов состава собрания, как минимум. Таким образом, если возникнет необходимость внести изменения в то, о чем договорились при объединении, то сделать это можно будет при наличии большинства в две трети голосов. Поэтому, в ходе объединения необходимо проанализировать все сферы городской жизни и запланировать их развитие на следующие четыре года, например, сеть образовательных учреждений, социальные услуги и пособия, другие пособия, структуру учреждений, фонды заработных плат, хозяйственные расходы и др.

Закон предусматривает, что получившее предложение Правительства самоуправления должно до 15 июня 2017 года достигнуть соглашения с другими собраниями частных самоуправлений, но если мнение причастного собрания по поводу сделанного предложения будет негативным, то и соглашений быть не может. Другая ситуация, если мнение положительное, но соглашение достигнуто не будет. Если все причастные собрания местных самоуправлений не утвердят соглашение об объединении и если речь идет о самоуправлениях, из которых хотя бы два утвердили договор об объединении на основании статьи 91 «Закона об административно-территориальном устройстве территории Эстонии» и в отношении которых Правительством республики принято постановление, указанное в статье 8 HRS, то при решении вопросов, указанных в пункте 3 части 2 статьи 12 HRS, исходят из оговоренного в договоре об объединении. Если соглашение об объединении и договор об объединении не будут утверждены, то исходят из положений статей 14–18 HRS. Согласно части 4 статьи 12 HRS при определении названия, вида административной единицы и символики местного самоуправления за основу берутся название, вид и символика того самоуправления, с которым

объединяется или к которому присоединяют самоуправление, не отвечающее требованиям закона к минимальной численности.

Поскольку в данном случае объединение касается также и Сиргала с Вийвиконна, то здесь действует отдельная регуляция. Если получившие предложение Правительства самоуправления, часть территории одного из которых Правительство Республики включило в состав другого самоуправления, не сумеют договориться в соглашении об объединении о решении вопросов, связанных с изменением административно-территориального устройства и касающихся бюджета, и иных имущественных прав и обязанностей, то тому местному самоуправлению, в состав которого включается часть территории, передается следующее имущество:

- 1) недвижимости самоуправления, расположенные на части территории;
- 2) обязательства по долгам, указанные в частях 2 и 7 статьи 34 «Закона о финансовом управлении единицы местного самоуправления» и непосредственно связанные с недвижимостью самоуправления, расположенной на части территории;
- 3) пропорционально доле численности местного самоуправления обязательства по долгам, указанным в частях 2 и 7 статьи 34 «Закона о финансовом управлении единицы местного самоуправления» и не связанным с недвижимостью самоуправления, расположенной на части территории, за исключением случаев, если сумма обязательства по долгам составляет менее 1000 евро.

СВЯЗАННЫЕ С ВЫБОРАМИ ПРОЦЕДУРНЫЕ ДЕЙСТВИЯ СОВМЕСТНО С ПРИЧАСТНЫМИ СОБРАНИЯМИ

Единица местного самоуправления, получившая правительственное предложение, должна до 15 июня 2017 года совместно с причастными собраниями выполнить связанные с выборами процедурные действия, которые установлены законом о выборах в собрания местного самоуправления. Если причастные собрания не выполнят до 15 июня 2017 года эти действия и не вынесут решения, указанные в пункте 4 части 2 статьи 12 HRS, или если решения собраний не будут идентичными, то уездный старейшина вместе с причастными собраниями выполняет связанные с выборами процедурные действия, установленные в статье 70³ закона о выборах в собрания местного самоуправления, и не позднее 19 июля 2017 года утверждает решения своим распоряжением.

НАЗВАНИЕ НОВОЙ ЕДИНИЦЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

При выборе названия объединенного самоуправления и вида его административной единицы вначале должно быть запрошено мнение совета по географическим названиям, сформированного на основании части 1 статьи 20 «Закона о географических названиях». Символика, указанная в пункте 3 части 2 настоящей статьи, должна соответствовать условиям, указанным в части 3 статьи 14 «Закона о местном самоуправлении», и о ней необходимо договариваться с другими причастными собраниями, запросив предварительно отзыв в Государственной канцелярии, с которым следует считаться при использовании символики.

Правительство предложило в качестве нового названия объединенного самоуправления - волость Вайвара. Волость Вайвара и Нарва-Йыесуу договорились, что при их двухстороннем объединении административная единица будет называться - город Нарва-Йыесуу. В случае

объединения трёх самоуправлений название административной единицы волость Вайвара обоснованно, так как название Силламяэ относится только к небольшой части образуемой в результате принудительного влияния административной единицы.

Выводы

Согласно закону, для достижения целей административной реформы при изменении административно-территориальной организации, необходимо по возможности формировать самоуправления, в которых проживает не менее 11 000 жителей. Этот рекомендуемый критерий численности местного самоуправления городом Силламяэ выполнен и поэтому для выполнения такого критерия нет необходимости объединяться с каким-либо другим самоуправлением или с его городской частью.

Трудно оценить последствия объединений, поскольку невозможно подготовить и «свести в единые» стратегические документы местных самоуправлений за столь ограниченный период времени (по существу двухмесячный период), учитывая разнообразные сопутствующие влияния, обеспечив достаточное участие жителей в этом процессе и достигнув соглашения с другими самоуправлениями при слиянии.

Ожидания законодателя заключаются в существенном позитивном влиянии предлагаемого объединения на организацию деятельности местных самоуправлений, когда *в объединенных волостях, как правило, акцент делается больше на рост компетентности и адекватную заработную плату, вследствие чего, после объединения, можно ожидать, что во всех волостях расходы на управление выравниваются с существующими расходами на управление в городских центрах.*

В Силламяэ, доля расходов на сектор управления меньше, чем в соседних самоуправлениях. Поэтому невозможно спрогнозировать, станут ли эти расходы для Силламяэ еще меньше после объединения (Силламяэ среди объединяемых самоуправлений имеет самую низкую долю управленческого сектора). В Силламяэ удельный вес расходов на управленческий сектор в течение последних лет снижался, и будет снижаться и впредь даже и без объединения его с другими самоуправлениями.

Средства, полученные от снижения расходов на управленческий сектор, можно было бы направить в другие сферы. В настоящем анализе нельзя утверждать, что после объединения административные расходы единого самоуправления станут меньше, чем они сегодня у Силламяэ (тем более что добавятся административные расходы по Вийвиконна, Сиргала и Кудрукюла, которые сегодняшними бюджетами не покрываются, добавиться могут и другие публичные услуги, также придется унифицировать пособия и деятельность, которые финансируются за счет средств на управленческий сектор, что может повлечь за собой дополнительные расходы). Поэтому в настоящей работе нельзя дать оценку тому, можно ли и в какой мере повысить эффективность сектора управления, и какие средства можно было бы направить за счет этого повышения в какую-нибудь другую сферу.

Для объединения отсутствует историческое обоснование, и если волость Вайвара и город Нарва-Йыэсуу имеют как историческую связь, так и схожесть своего позиционирования, то Силламяэ рассматриваются для региона в качестве значимого центра, в котором можно получить работу и некоторые услуги, в то же время профиль Силламяэ значительно отличается как от Вайвара, так и от Нарва-Йыэсуу.

Планируемое принудительное объединение также не оказывает влияния на жилищные условия жителей. Влияние этого критерия можно ощутить только в части публичных услуг, предоставляемых местным самоуправлением, средства, полученные за счет экономии расходов на управленческий сектор, можно перенаправить в другие сферы на улучшение качества предлагаемых услуг.

Улучшение качества предоставляемых публичных услуг для населения, вследствие принудительного объединения, невозможно прогнозировать. Нет оснований утверждать, что принудительное объединение повлечет за собой изменение в демографической ситуации, в развитии предпринимательства, условиях защиты окружающей среды или в объеме и доступности получения публичных услуг. Проект не имеет существенного влияния на окружающую среду, на организацию государственных учреждений.

По мнению рабочей группы у жителей трех самоуправлений нет достаточного чувства общности, и речь идет о сравнительно отличающихся сообществах со своими историческими и культурными особенностями и четко сложившейся идентичностью, в связи с чем принудительное объединение исходит из критерия чувство общности населения.

Влияние объединения на качество предоставления услуг публичного сектора можно рассматривать только в части того, как повысится качество предоставления услуг за счет перенаправления средств сектора управления в какую-нибудь другую сферу. Не возможно прогнозировать как может измениться качество предоставляемых самоуправлениями услуг (как и где), получивших средства за счет сектора управления. Сложно измерить и улучшение качества оказываемых публичных услуг. Влияние объединения на сферы деятельности местных самоуправлений проанализированы отдельно.

Анализ показывает, что финансирование сфер деятельности и объём публичных услуг (предположительно в некоторых случаях и качество) существенно различаются. Очень трудно на данном этапе дать четкий ответ- как и каким образом можно унифицировать финансирование и качество оказываемых публичных услуг, за чей счет и в чью пользу.

Во всех самоуправлениях потребности в инвестициях в несколько раз больше возможностей их реализации, у всех инвестиционная деятельность также зависит от получаемых дотаций, в части получения которых нет никакой уверенности, поскольку неизвестно какие инвестиционные проекты поддержку получат. Положение с инвестициями ещё более осложняется, поскольку в части Вийвиконна и Сиргала добавляются обязанности в части амортизированной инфраструктуры, если обязанности не обеспечиваются финансовым покрытием (что означает увеличение объёма обязанностей при объединении).

В части надзора и Процессуальной службы, при принудительном объединении, нужно ожидать, что будут применяться стандарты Процессуальной службы и это повлечет за собой увеличение расходов в этой сфере.

В объединяемых самоуправлениях в организации услуг в сфере хозяйства также проявляются фундаментальные различия. У города Силламяэ и города Нарва-Йыесуу практически равные территории с густонаселенными застройками, их общая площадь составляет 5,7% от площади волости Вайвара.

После объединения будет необходимо решить вопрос общественного транспорта: или унифицировать льготы для жителей, обеспечив бесплатный транспорт для жителей Вайвара и Нарва-Йыесуу, как уже действует в Силламяэ, что означает также дополнительные расходы, или отказаться от услуги бесплатного транспорта для жителей Силламяэ. Четко вырисовывается, что в городе и волости хозяйственные расходы отличаются, и на душу населения в зонах частой застройки расходы на хозяйственную деятельность существенно ниже.

В Силламяэ, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, есть дотации для создания и переобучения членов квартирных товариществ, поддержка для реновации многоквартирных домов и для благоустройства жилых территорий, в течение нескольких лет финансово поддерживается реконструкция внутривортовых дорог и парковок. Таким образом, в Силламяэ в сфере жилищно-коммунального хозяйства существуют услуги и дотации, которых в других самоуправлениях нет, поэтому потребуется унифицировать услуги и дотации, а это приведет к дополнительным расходам.

В случае объединения, прежде всего потребуются изыскать дополнительные средства на дотации жилого фонда Вайвара и Нарва-Йыесуу (дотация для квартирных товариществ, поддержка для реновации многоквартирных домов и для благоустройства жилых территорий) или в обратном случае прекратить выделение данных дотаций в Силламяэ (хотя на повестке дня фактически потребность в увеличении дотаций для зданий в так называемой старой части города).

В сфере свободного времени и культуры, в части предоставления самоуправлениями услуг, различия очень велики, в Силламяэ как в крупном центре можно получить большее количество услуг. Поскольку в Силламяэ расходы на спорт достаточно велики, то при объединении самоуправлений необходимо будет найти дополнительные ресурсы, чтобы создать для жителей Вайвара и особенно для жителей Нарва-Йыесуу равные с Силламяэ условия для занятий спортом.

В случае объединения самоуправлений, в сфере деятельности по интересам, следует, прежде всего, решить как обеспечить всем жителям равные возможности в получении услуг, которые нет возможности предлагать в малых центрах (а в Силламяэ есть), унифицировав возможности в этой сфере. В сфере культуры, в части трех единиц самоуправлений, Силламяэ является центром притяжения. В то же время объединение не повлечет за собой больших изменений в этой области, поскольку возможности культурной деятельности на местах должны сохраняться, а в части некоторых услуг (кино, большие события) центром притяжения для всех трех самоуправлений останется Нарва. В случае объединения потребуются унифицировать возможности поддержки сферы свободного времени, культуры и спорта.

В сфере образования, в Силламяэ, уже принята программа оптимизации сети детских садов и школ, но при принудительном объединении придется проанализировать целесообразность содержания образовательных учреждений у соседей и возможности реконструкций.

В случае принудительного объединения, в сфере здравоохранения не возникнет существенных изменений, а в части услуг социального обеспечения следует унифицировать все услуги и пособия, оказываемые и выделяемые местными самоуправлениями, в том числе их доступность, размеры и условия выделения.

Влияние на административную способность объединение не окажет, но, в известной мере, может произойти централизация, которая не принесет собой положительного влияния на административную способность на местах.

Принудительное объединение не повлечет за собой изменение в демографической ситуации.

Принудительное объединение не повлечет за собой существенных изменений в сфере транспорта и коммуникаций. В случае объединения может встать вопрос о дополнительном транспортном сообщении, что повлечет за собой дополнительные расходы.

Объединение не повлечет за собой существенного влияния на предпринимательскую среду. Изменение границ самоуправлений не повлечет за собой изменений в национальном составе населения или структуре предпринимательства и трудозанятости. В результате принудительного объединения предпринимательская среда не изменится.

Влияние на положение в образовании не совсем ясно. В случае принудительного объединения, следует «уравнять» заработные платы учителей или достичь договоренности, где и в каком объеме будут оказываться услуги образования, что исходя из целей означает необходимость обеспечить лучшую доступность и качество образовательных услуг, определить, где будут находиться основные школы, где гимназии, сколько в них необходимо инвестировать, насколько велики штатные расписания школ и в каком объеме их комплектовать.

Функционирование единицы самоуправления в качестве единого в организационном смысле района обслуживания сложно прогнозировать. Объем публичных услуг в случае объединения (количество обязанностей местных самоуправлений) не изменится. Доступность услуг публичного сектора, в случае объединения не повысится.

Предположительно произойдет определенная централизация, что не будет способствовать доступности услуг на местах.

Невозможно спрогнозировать, насколько изменятся после объединения расходы управленческого сектора и насколько повысится эффективность административного аппарата.

В части других услуг можно констатировать, что есть услуги, зона обслуживания которых не изменится (общее водоснабжение, вывоз бытового мусора), в некоторых сферах возможно произойдет централизация (например это возможно в сфере деятельности по интересам), но есть и такие услуги, которые для потребителя останутся неизменными (например, библиотеки). Для каждого из этих трех сценариев публичные услуги могут быть организованы и в объединенном самоуправлении, хотя, если не изменится демографическая ситуация, не повысится трудозанятость и не улучшатся условия для развития предпринимательства, не изменится система финансирования, то само по себе объединение не повлечет за собой повышение качества услуг.

Рабочая группа, исходя из вышеприведенного, пришла к выводу, что объединение города Нарва-Йыэсуу, города Силламяэ и волости Вайвара не обосновано и в настоящий момент нецелесообразно.

В случае принудительного объединения следует поставить обязательным условием, чтобы в обеспеченном законом пособии по объединению, которое предусмотрено в проекте исходя из количества жителей Нарва-Йыэсуу и волости Вайвара, сумма дотации рассчитывалась из суммарного количества жителей, вместе с другими объединяемыми самоуправлениями. Ещё и потому, что затраты по принудительному объединению нельзя оставить без оплаты в части самоуправлений, которые в соответствии с законом соответствуют требуемым критериям (критерий 5000 жителей выполнен как в Силламяэ так и в Кохтла-Ярве, следовательно, государство должно возместить этим самоуправлениям расходы, связанные с объединением точно на таких же условиях как и для самоуправлений, которые для достижения цели закона договорились и ходатайствовали о добровольном соединении). В случае принудительного объединения следует поставить обязательным условием получение на развитие инфраструктуры дотации, которая покрывает потребности в восстановлении инфраструктуры Сиргала и Вийвиконна.