

**Российская академия наук  
Вологодский научно-координационный центр**

**Администрация Грязовецкого района  
Вологодской области**

**Переход к рынку  
и местное самоуправление**  
*Грязовецкий район в условиях  
перехода к рыночным отношениям*

**Вологда  
1996**

Публикуется по решению  
Ученого Совета ВНКЦ РАН

ББК 65.050.11

П27

**Переход к рынку и местное самоуправление.**

Авторский коллектив: *В.А.Ильин* (руководитель), *А.А.Пашко*,  
*М.Ф.Сычев*, *И.Л.Браузе*. Вступительная статья *В.И.Чиркова*.  
Вологда: Вологодский научно-координационный центр РАН,  
1996, 90с.

Рецензенты:

доктор экономических наук *Н.А.Пахолков*  
экономист *В.В. Аверкина*

В книге на примере Грязовецкого района Вологодской области рассмотрены проблемы становления рыночных отношений и роли в этом процессе местного самоуправления. Основой книги явилась научно-исследовательская работа Вологодского НКЦ РАН, выполненная по заказу администрации Грязовецкого района.

- © В.А.Ильин, А.А.Пашко, М.Ф.Сычев,  
И.Л.Браузе, 1996
- © Вологодский научно-координационный  
центр РАН, 1996
- © Администрация Грязовецкого района  
Вологодской области, 1996

# Содержание

<b>В.И.Чирков.</b> Местное самоуправление - основа комплексного развития территориального сообщества.....	5
<b>Глава 1. Современная экономика района</b> .....	19
1.1. Ресурсный потенциал района.....	19
1.2. Материальное производство в переходный период.....	25
1.3. Реформы в аграрном секторе.....	33
1.4. Институциональные преобразования и развитие предпринимательства.....	45
<b>Глава 2. Реализация социальной политики</b> .....	58
2.1. Уровень жизни населения и его регулирование .....	58
2.2. Функционирование социальной сферы.....	67
2.3. Обеспечение экологической безопасности населения.....	74
<b>Глава 3. Организация местного самоуправления</b> .....	77
3.1. Роль местного самоуправления в реализации конституционных прав населения.....	77
3.2. Организация местного самоуправления - важнейшее средство "оздоровления" экономики .....	80
<b>Заключение</b> .....	87

## **Местное самоуправление - основа комплексного развития территориального сообщества**

Сельский район в России является основной административной единицей территориального деления. В сельской местности проживает более четверти населения страны. Здесь сосредоточено 13,5% трудоспособного населения, занимающегося преимущественно производством сельскохозяйственной продукции, за счет которой до недавнего времени формировалось около 70 % розничного товарооборота и 40% национального дохода.

Проводимая в стране экономическая и политическая реформа поставила перед сельскими районами принципиально новые проблемы. Получив значительную экономическую самостоятельность, эти территории во многом лишились привычных источников материальной поддержки и опеки государства. Если в дореформенный период межрегиональные связи, ресурсно-товарный обмен регулировались инструментами плановой экономики, то сегодня эти вопросы сельским сообществам приходится решать самостоятельно. Однако становление этого процесса идет с большими трудностями. Дело прежде всего в том, что, находясь в едином народнохозяйственном комплексе, сельские районы остро испытывают влияние негативных тенденций, характерных для России в целом. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что сельский район продолжает ощущать диктат областных,

да и федеральных управленческих структур, особенно в вопросах формирования местного бюджета и финансирования бюджетных отраслей. Это значительно сужает возможности эффективного управления экономикой и социальной сферой в соответствии с требованиями местного сообщества.

С другой стороны, сельский административный район представляет собой территориальное образование, в котором наиболее тесно просматриваются взаимосвязи и взаимозависимость производственных и социальных структур. Административный район обладает большим набором элементов, обеспечивающих достаточную экономическую самостоятельность для осуществления реального самоуправления. Реформы открыли перед территориальными образованиями новые возможности саморазвития. У экономики района появились внутренние стимулы для ее поступательного движения. Узаконенное многообразие форм собственности дало возможность развития экономической активности населения, образования хозяйственных структур на новой качественной основе.

Вместе с тем, ход реформ в нашем Грязовецком районе ясно показал, что продвижение вперед может быть достигнуто лишь на пути углубления их в сторону социальной направленности. Поэтому перед районом встают две важнейшие задачи: сохранение и последовательное увеличение экономического потенциала района, и, на основе экономического роста, обеспечение повышения благосостояния населения, улучшение его качественных показателей.

Основой экономического и социального роста является рациональное использование имеющихся ресурсов, правильное определение приоритетов в развитии производств, отраслей, форм хозяйствования, обеспечение реального самоуправления. Этому в деятельности

управленческих структур Грязовецкого района отводится главное место.

В основу становления местного самоуправления района изначально закладывались принципы демократизации власти, с одной стороны, и приоритетность законности - с другой.

Основой, регламентирующей действия властных органов в районе, является Устав местного самоуправления. Рождение действующего Устава - длительный процесс, труд значительного числа специалистов разного профиля. В результате удалось добиться создания документа, который определяет рамки правовой и хозяйственной самостоятельности территории и, одновременно, соответствует Конституции России. Массовая поддержка Устава населением района - лучшее тому доказательство.

Реформирование иерархической структуры власти и предоставление самостоятельности территориям поставило новые задачи в содержании и организации деятельности местных властных структур, потребовало изменения их многих рабочих функций.

Главное здесь - участие населения в управлении территорией. Избранное демократическим путем в районе Земское Собрание выступает не только как представительный орган, но и осуществляет функции контроля за исполнением законодательства на территории района. В процессе работы над утверждением местного бюджета, разработки местных правовых актов оно выражает интересы населения при реализации социально-экономической политики исполнительной ветвью власти. Помимо того, что в Земском Собрании представлены все слои населения района, широкое участие населения в управлении обеспечивается также через заложенные в Уставе сходы граждан и районный референдум.

Существует мнение, что при становлении само-

управления непременно возникнет вопрос разделения полномочий представительной и исполнительной властей. На наш взгляд, здесь уместно говорить не о разделении власти, а о разделении функций. Закрепленные Уставом функции представительной власти и районной администрации четко очерчивают круг вопросов и компетенцию обеих ветвей местной власти.

Иными словами, организуя в нашем районе местное самоуправление, мы рассматривали его не как самоцель, а как эффективный инструмент координации деятельности хозяйствующих субъектов, бюджетной сферы, сферы социальных услуг. А эффективность работы этого инструмента основывается на учете местных условий, своеобразия территории, хозяйственных отношений, сложившихся в районе.

Характерный пример в этом отношении - проведенная в районе приватизация. Начатая в 1991 году, когда не было еще Государственной Программы приватизации, она должна была создать условия для формирования в районе социально ориентированного рыночного хозяйства, а потому стала одним из основных направлений работы районной администрации.

Начало приватизационным процессам положила «малая» приватизация. На конкурсной и аукционной основе была произведена продажа мелких муниципальных предприятий. В частную собственность перешли все предприятия бытового обслуживания и розничной торговли. В результате, был создан новый социальный слой собственников. При этом оживилась торговля, возрос товарооборот, увеличился объем платных услуг населению. И это сыграло положительную роль в финансовом состоянии района. В настоящее время органы местного самоуправления, с выходом Закона о местном самоуправлении, имеют еще больше возможностей для

управления процессами развития предпринимательства. Не буду перечислять все, что делается в районе в этом отношении. Отмечу основное - целенаправленная работа районных органов управления по укреплению финансового состояния предприятий позволила в 1995 году получить в бюджет района 4 млрд. рублей дополнительных поступлений. В этом направлении используется целый комплекс мер: от введения вексельной системы расчетов до отсрочки налоговых платежей. Важную роль в укреплении экономического положения предприятий сыграла и такая форма финансовой поддержки как финансирование на возвратной основе инвестиционных программ.

Весьма важно за насущными проблемами сегодняшнего дня не упустить из вида перспективу. Например, отсроченные платежи по предприятиям на какое-то время сдерживали финансирование, но предпринятые в районе меры позволили налогоплательщикам справиться с временными трудностями. А наши усилия компенсировались экономической стабильностью.

Большое значение в районе придается выполнению программы поддержки малого предпринимательства. Малый бизнес призван обслуживать те сферы, которые непосредственно связаны с условиями жизни населения: бытовое обслуживание, торговлю, производство товаров народного потребления. Одна из форм стимулирования развития малых экономических структур - льготное кредитование за счет бюджета. Для этих целей в районе создан специальный предпринимательский фонд. Однако и здесь администрация района исходила из учета интересов районного сообщества: кредиты выделялись на конкурсной основе для развития приоритетных отраслей, выпуска новых видов продукции.

Приведенные примеры говорят о том, что местное самоуправление в районе, используя предоставленные



Законом права, в состоянии оказывать реальное влияние на хозяйственную жизнь местного сообщества. Однако, было бы ошибкой считать, что все идет гладко.

Во-первых, как уже отмечалось, район не находится в изоляции. Социально-экономические процессы, идущие в стране и регионе, не могут не оказывать влияния на экономику района. А эти процессы, к сожалению, связаны с негативными проявлениями: инфляцией, неплатежами, безработицей. Смягчение этих явлений на уровне района было и остается заботой местной власти.

Во-вторых, несовершенство федерального законодательства в различных областях экономики и управления (и в частности - местного самоуправления) усложняет отношения территорий с верхними эшелонами власти, допуская в ряде случаев со стороны верхов откровенный произвол. Характерный пример - формирование межбюджетных отношений. Согласно Закону о местном самоуправлении, в доходную часть местного бюджета зачисляется часть федеральных налоговых поступлений в соответствии с установленными нормативами. Однако, устанавливаемые вышестоящими органами нормативы имеют тенденцию к довольно частому изменению в интересах этих органов. Это затрудняет управление финансами. Или другой пример. Согласно Закону РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...», дополнительные текущие расходы, связанные с решениями вышестоящих органов власти об изменении социальных норм и нормативов, подлежат включению в минимальный бюджет и должны покрываться за счет дотаций, представляемых за счет вышестоящего бюджета. Но на практике такие расходы производятся исключительно за счет местного бюджета. Таким образом, местный бюджет часто бывает заложником невыполнения решений

правительства по ряду социальных проблем.

Вероятно, устарела и сама концепция минимального бюджета. Расширение прав территорий в формировании местных бюджетов, сохранение за ними большей части налоговых поступлений позволило бы району осуществлять финансирование, исходя из действительных потребностей и приоритетов, более эффективно управлять хозяйственной деятельностью.

Большую проблему представляет деятельность внебюджетных фондов. Осуществляющие свою деятельность за счет отчислений предприятий, в условиях экономической нестабильности и роста неплатежей, фонды недополучают значительные суммы, что приводит к задержке выплат пенсий и пособий. Решение этого вопроса видится в предоставлении району инструментов для обеспечения нормального функционирования финансовой деятельности этих фондов. Стратегия тут должна состоять в рациональном расходовании средств с учетом перспективы.

Залог поступательного экономического развития района - стабильная работа предприятий. А это невозможно без реконструкции производства применительно к современным требованиям и обновления основных фондов. Поэтому привлечение в район инвестиций - одно из постоянных направлений деятельности администрации. Политика района в этом вопросе направлена на расширение инициативы хозяйствующих структур, увеличение капитального строительства за счет собственных средств предприятий. Несмотря на сложную экономическую обстановку, в 1995 году в производственное и непроизводственное строительство в районе вложено более 100 млрд. рублей, причем 90% - за счет собственных средств. Особенно крупные вложения осуществляет предприятие АО «Севгазпром», направляя средства не только на развитие производств, но и социальной сферы. В целом по

району разработана инвестиционная программа, включающая более десятка проектов.

Благодаря тому, что органы самоуправления взяли на себя работу по управлению инвестиционными процессами на территории, у района появилась возможность более свободного маневрирования денежными ресурсами. Заметно увеличились, например, вложения средств в жилищное строительство, развитие социальных учреждений. Это тем более важно, что с баланса предприятий в муниципальную собственность передано все жилье, объекты социальной сферы.

Сегодня в муниципальной собственности находится 565 тыс. кв.м жилья, из них только в 1995 году принято 97 тыс. кв.м от предприятий сельского хозяйства, лесопромышленного комплекса, строителей, дорожников. Основная часть его нуждается в капитальном ремонте, значительная часть находится в аварийном состоянии. В этих условиях ограниченность бюджета района не позволяет решать жилищную проблему прежними способами. Поэтому открыта зеленая улица индивидуальной застройки: только за 1995 год оформлен отвод 45 земельных участков на строительство индивидуальных жилых домов, 32 из которых - в г.Грязовце.

Решая вопросы экономического развития, мы помним, что главная цель всех мероприятий - повышение жизненного уровня населения района, рост его благосостояния. Источниками этих перемен являются рост реальных доходов и обеспечение занятости населения, социальное обеспечение социально-незащищенных групп, рациональное использование фондов общественного потребления.

Условия Грязовецкого района таковы, что основным источником доходов населения является заработная плата. Поэтому главный путь роста доходов нашего населения - эффективная работа товаропроизводителей, повышение

занятости работников.

В практическом плане, усилия районных органов управления тут направлены, прежде всего, на смягчение негативных процессов в связи с высвобождением рабочей силы. В этом направлении, в силу своей доступности, используются, главным образом, два приема: побуждение предприятий к созданию новых рабочих мест и общественные работы. Оба эти направления нашли свое место в районной Программе содействия занятости населения.

Благодаря усилиям районного центра занятости и администрации в течение года создано 24 новых рабочих места, из них 14 - для слаботзащищенной категории граждан. Всего трудоустроено 921 человек - 60% обратившихся за помощью, - на 12% больше, чем в 1994 году. Около 150 безработных приняли участие в общественных работах. Администрация считает своей задачей продолжение этой деятельности, особенно в направлении трудоустройства молодежи.

К сожалению, еще низкий уровень оплаты труда на многих предприятиях, задержки зарплаты, неполная занятость работников на предприятиях способствуют росту «добровольной» безработицы, когда работник предпочитает получать пусть низкое, но гарантированное пособие.

В вопросах занятости необходимо совершенствование не только законодательных основ, но и усиление организации воспитательной работы. Положительный результат в управлении рынком труда дает, в частности, организация профориентации и летней занятости молодежи. С этой целью районным центром занятости заключены договора с работодателями на создание 209 временных рабочих мест для школьников.

Немаловажной стороной деятельности местных

органов власти остается защита социально уязвимых слоев населения. В управлении по социальным вопросам районной администрации состоит на учете более 13 тыс. получателей пенсий и пособий. Это почти треть населения района. К сожалению, ныне социальные фонды находятся в сложном положении: несвоевременно поступают платежи, выделенные в начале года бюджетные средства не индексируются в соответствии с инфляцией. Администрация района в этих условиях настойчиво ищет способы смягчения социальной напряженности. Приняты положение «О порядке оказания адресной помощи» и программа "О социальной защите малообеспеченных граждан района".

Категорию адресной помощи надо понимать не только как распределение выделенных средств между определенными группами населения. Социальные пособия должны дойти до тех, кто в них действительно нуждается. Обследование многодетных семей, семей с детьми-инвалидами, инвалидов, разъяснение их льгот, оказание целевой помощи - постоянная деятельность работников социального обеспечения. Средства на социальное обеспечение направляются в сельские администрации, наиболее приближенные к адресатам.

Следует помнить и о политическом значении этой работы - степень защищенности граждан через органы местного самоуправления формирует у населения представление о власти в целом, о социальной направленности реформ в стране.

Немаловажную роль в социально-экономической жизни района играет организация использования фондов общественного потребления.

Передача учреждений здравоохранения, образования и культуры на муниципальный баланс, поставили перед районными властями качественно новые проблемы управления социальной сферой. К тому же, их решение

наталкивается на ограниченность бюджетных средств . В этих условиях мы придерживаемся в финансировании социальных учреждений принципа необходимой достаточности. Невозможно решить в одночасье все проблемы.

Поступательное движение социальной сферы базируется на решении конкретных задач, в зависимости от степени их актуальности в каждый период времени.

В условиях нашего района наиболее острой является проблема здравоохранения. Материальная база районных медицинских учреждений всегда была слабой. Однако и ныне расширение ее сдерживается недостаточным финансированием. Поэтому основными задачами здравоохранения в районе стали: обеспечение устойчивого функционирования лечебных учреждений в условиях неустойчивой экономики; сохранение объемов и качества оказания медицинской помощи населению; недопущение ухудшения эпидемической обстановки в районе. И надо сказать, что, несмотря на остроту проблемы своевременности и полноты финансирования, в 1995 году, в результате ряда организационных мер эти задачи выполнены. Более того, при сохранении сети лечебно-профилактических учреждений удалось продолжить работу по профилактике заболеваний, сохранить в стационарах лечебное питание и медикаментозное обеспечение в рамках нормативов.

У местного сообщества нет более важной задачи, чем воспитание нового поколения, формирование нового человека. В Грязовецком районе на нужды образования расходуется 31,6% бюджета - значительно больше , чем на любую другую отрасль. Тем не менее, техническое обеспечение образовательных учреждений отстает от требований времени. Здесь свои главные усилия мы направляем на совершенствование учебного процесса,

отработку новых методик преподавания и воспитания. Развитие этих направлений стимулируется путем финансирования мероприятий по развитию творческих способностей школьников, отдыха детей в оздоровительных и трудовых лагерях. Стипендии из бюджета района получают 17 учащихся - победителей предметных олимпиад.

Законом о местном самоуправлении в компетенцию местного самоуправления включены вопросы контроля за использованием земельных, водных и других природных ресурсов, вопросы электро-, газо-, водоснабжения, строительство муниципальных дорог и целый ряд других. Одной из функций местного самоуправления остается транспортное обеспечение пассажирских перевозок на территории района. Сегодня на первый план выходит экологизация хозяйственной деятельности. Все это требует финансовых затрат, и немалых.

Возможно ли эффективное управление этим сложнейшим комплексом в условиях децентрализации власти, замены административных методов управления экономическими? Что для этого прежде всего необходимо?

Прежде всего необходима фундаментальная законодательная база. Чтобы Закон о местном самоуправлении заработал, необходимы и другие законы, определяющие правовые отношения местной власти с хозяйственными структурами, региональной и федеральной властью.

В этой связи возникает еще один немаловажный вопрос. Эффективное управление на местном уровне в рамках системного подхода требует принятия решений в условиях обширного информационного поля. Чтобы не заблудиться в потоке информации, местному самоуправлению крайне необходима собственная информационная служба. Дело это новое, но администрация пошла по пути создания такой службы, и она начинает

приносить плоды. Сегодня информация становится товаром, с одной стороны, и средством воздействия на общественное мнение - с другой. Поэтому в районе пошли на создание собственной студии радио и телевидения, материальную поддержку местной газеты. И это тоже приносит свои результаты, активизируя участие населения в управлении районом.

Таким образом, несмотря на трудности и ошибки, всегда сопутствующие становлению всего нового, местное самоуправление в районе развивается и совершенствуется, приобретает все больший авторитет среди населения. Можно с уверенностью утверждать: местное сообщество становится реальным хозяином на своей территории.

Как идет этот процесс, его позитивные и негативные стороны, подробно анализируется на последующих страницах настоящей книги, написанной творческим коллективом Вологодского научно-координационного центра Российской академии наук. Скажу прямо, не со всеми выводами и предложениями авторов я солидарен. Но думаю, что начатое сотрудниками ВНКЦ совместно с администрацией района взвешенное, аргументированное рассмотрение проблем самоуправления в условиях перехода к рыночной экономике является весьма перспективным не только в научном, но и в практическом плане.



# Глава 1. Современная экономика района

## 1.1. Ресурсный потенциал района

Грязовецкий район расположен в южной части Вологодской области, на границе с Ярославской областью и занимает территорию более 5 тыс. квадратных километров. В состав административного района входят: г.Грязовец, поселок городского типа Вохтога и 576 населенных пунктов. В районе на 1 января 1996 г. имелось населения 45,6 тыс.человек.

В районном центре в г. Грязовце проживает 16,2 тыс. человек. Он имеет уже многовековую историю. Одnodворная деревня - починок Грязивитский - впервые упоминается в источниках первой половины XVI века (1538 год). Со временем деревня превращается в торговое село Грязлевицу, чему способствовало его положение на проезжей дороге из Архангельска в Москву. В 1780 году Грязлевица указом Сената была преобразована в город Грязовец, ставший затем уездным.

В советский период город стал центром района, территория которого неоднократно менялась. В современных границах район существует с конца 1950-х гг.

По природно-экономическому районированию Вологодской области район относится к центральной (пригородной) зоне, характеризующейся близостью к областному центру и связанной с этим специализацией экономики.

Район имеет выгодное экономико-географическое положение. Райцентр расположен в 47 км от областной столицы - гор. Вологды. По району протекает довольно широкая сеть автомобильных дорог, в том числе шоссе

Вологда - Москва. По его территории проходят железные дороги, связывающие Москву с Архангельском и Санкт-Петербургом с Уралом. Экономика района обеспечена разнообразными природными ресурсами. Это строительные глины и пески, железисто-известковые воды, локальные торфяные месторождения. Правда, геологическая изученность района еще недостаточна.

Основным же природным богатством является лес. Лесные площади занимают 372,3 тыс.га - 74% территории района, из них 193,3 тыс. га - земли лесного фонда. Расчетная лесосека составляет 395 тыс. куб.м. Леса Грязовецкого района отнесены ко второй группе, имеющей защитное и ограниченное эксплуатационное значение. В породном составе преобладают мягколиственные породы, возникшие как результат смены хвойных на вырубках и гарях. Среди хвойных пород преобладает ель. Климатические характеристики района указывают на возможность развития земледелия. Сумма эффективных температур (выше +10 градусов) - 1650-1750 градусов, т.е. выше границы надежного выращивания зерновых культур. Продолжительность вегетационного периода - 115 дней. Годовая сумма осадков - порядка 550-600 мм.

Большая часть территории района находится в пределах Вологодской возвышенности, преобладающим типом рельефа которой является моренная равнина. Почвы района, в основном, суглинистые, подзолистого типа и отличаются низким плодородием. По склонам гряд, холмов, увалов располагаются участки пашни с эродированными почвами. Рельефные понижения представлены почвами болотно-подзолистого типа. Сельхозугодия, к сожалению, в значительной части сильно разобщены, закустарены, страдают от избыточного увлажнения.

Район располагает необходимыми условиями для выращивания зерновых и зернобобовых, многолетних

трав, картофеля, льна. По почвенно-химической характеристике, при надлежащем отношении, земли района способны давать одну из самых высоких отдач на вложенные средства и один из самых высоких выходов продукции в области.

Сельскохозяйственная освоенность территории Грязовецкого района составляет 18,5%, распаханность - 12,9%. По основным категориям землепользователей в 1995 году земельный фонд распределялся следующим образом (табл. 1.1).

Половина территории и 73% сельхозугодий закреплены за сельскохозяйственными предприятиями ( АО, товарищества, ТОО).

Лесохозяйственные предприятия занимают 41% земель, главным образом, лесных угодий: из 372,3 тыс.га лесных площадей за ними закреплено около 60%, а площади сельскохозяйственных земель незначительны.

*Таблица 1.1*  
*Пользователи земельного фонда Грязовецкого района*  
*в 1995 году*

*(тыс. га)*

Категории землепользователей	Все земли	из них:	в т.ч. пашня
		с.х. угодья	
Земельный фонд района-всего	505,2	94,8	64,3
<u>в том числе:</u>			
- с.х. предприятия	253,0	68,9	56,8
- подсобные хозяйства	14,8	5,1	3,5
- учебные заведения	0,4	0,2	0,1
- земли граждан и крестьянские хозяйства	5,3	5,2	1,3
- сельские администрации	14,7	8,5	1,9
- промышленные предприятия	3,5	-	-
- лесохозяйственные предприятия	207,5	3,0	0,1

Таким образом, главными потребителями земли как естественного ресурса остаются сельские товаропроизводители.

Структура землепользования постоянно претерпевает изменения. Концентрация сельскохозяйственного производства вела к тому, что из сельскохозяйственного оборота выбывали в основном мелкоконтурные и удаленные участки сенокосов и пастбищ, при одновременном вводе мелиорированных площадей. К началу земельной реформы площади мелиорированных сельхозугодий в Грязовецком районе достигли более 19,3 тыс. га и составляли 1/5 всей их площади. Кроме того, на значительных площадях велись работы по культуртехническому и агромелиоративному улучшению земель.

В настоящее время мелиорации как способ восстановления сельскохозяйственных угодий в связи с отсутствием средств прекращены. Так, за 1995 год по району не введено ни одного гектара мелиорированных земель. Между тем, разработками СевНИИГиМа установлено, что на переувлажненных землях урожайность ниже, чем на мелиорированных, на 35 - 40 %; на закамененных землях - на 15-18%; на частично закустаренных сенокосах и пастбищах - на 40%.

В 1995 году по сравнению с 1990 годом произошло сокращение площадей по сельхозугодьям - на 15%, по пашне - на 5%, по сенокосам - на 46%, по пастбищам - на 34%.

В процессе преобразования совхозов в товарищества обеспечение их земельными угодьями производилось из расчета паевых наделов, в результате чего часть сельскохозяйственных угодий перешла из пользования предприятий в земельный запас. Перспектива их использования неясна: поскольку у хозяйств нет ни средств, ни техники для их улучшения, то неизбежно может наступить их зарастание, а затем и потеря для сельхозпроизводителей.

Как следствие неудовлетворительной работы с удобрениями, теряется продуктивный потенциал сельскохозяйственных земель. За последние годы внесение минеральных удобрений сократилось в пять раз, органических - в полтора раза.

Таким образом, природные ресурсы района требуют особого внимания органов управления района. Восстановление и разумное их использование должны стать основой экономической политики.

Развитие района обусловлено действием множества факторов (экономических, социальных, исторических, экологических, технических), влияние которых имеет многоступенчатый и разнонаправленный характер, а их взаимодействие особенно усложняется в кризисные периоды развития общества. Вся сумма этих факторов образует территориальную социально-экономическую систему и выражается через экономический потенциал.

Структуру экономического потенциала в значительной мере иллюстрирует состав трудовых ресурсов и их распределение по сферам районного хозяйства.

Трудовые ресурсы Грязовецкого района за период 1991-1995гг. в среднегодовом исчислении составляли 24,2 тыс. человек. Однако степень их занятости за этот период заметно изменилась. Произошло существенное переливание трудовых ресурсов из сферы материального производства в непроизводственную сферу. Появилась категория безработных. Тем не менее распределение занятого трудоспособного населения, показанное в табл.1.2, свидетельствует, что в экономическом потенциале лидирующее место продолжают занимать две хозяйственных отрасли: промышленность и сельское хозяйство.

Таблица 1.2

Распределение занятого населения по отраслям экономики  
Грязовецкого района

Распределение по отраслям	1991 год		1995 год	
	тыс. чел.	в %% к итогу	тыс. чел.	в %% к итогу
Занято в экономике всего в том числе:	21,8	100,0	18,7	100,0
В отраслях материального производства	17,7	81,2	13,2	70,5
из них:				
- в промышленности	6,9	31,6	5,0	26,7
- в сельском хозяйстве	6,4	29,4	3,8	20,3
- в лесном хозяйстве	0,5	2,3	0,2	1,1
- на транспорте и связи	0,5	2,3	1,4	7,5
- в строительстве	1,6	7,3	1,3	6,9
- в торговле, общественном питании, заготовках и ма- териально-техническом снабжении	1,3	6,0	0,9	4,8
В непроизводственных отраслях	4,1	18,8	5,5	29,4
из них:				
- в жилищно-коммунальном хозяйстве	0,6	2,7	0,8	4,2
- в здравоохранении, физической культуре и соц.обеспечении	1,0	4,6	0,9	4,8
- в народном образовании и культуре	1,4	6,4	2,4	12,8
- в аппарате органов управле- ния, общественных организа- ций, кредитных и страховых учреждений	0,8	3,7	1,1	5,9

## 1.2. Материальное производство в переходный период

Особенности ресурсного потенциала Грязовецкого района формировали и развитие отраслей материального производства. Район исторически специализировался на переработке местных лесных и сельскохозяйственных ресурсов. С развитием города и индустриализацией в лесной и аграрной отраслях складывались сопутствующие производства и строительный комплекс.

К настоящему времени промышленность в районе представлена авторемонтным заводом, занимающимся ремонтом автомобилей и автомобильных моторов, пятью предприятиями лесного и деревообрабатывающего комплекса, акционерным обществом "Северное молоко", комбинатом стройматериалов, АОЗТ «Грязовецлен». Имеются муниципальные предприятия: «Типография», электротеплосеть, хлебокомбинат, хлебоприемное предприятие и др. Кроме того близ Грязовца действует мощная газокompрессорная станция, обеспечивающая поставку природного газа в область, промышленные центры России и за рубеж. В районе также работают малые предприятия, освоившие нишу производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, необходимой для удовлетворения потребностей населения. В общем объеме промышленного производства Вологодской области удельный вес промышленности района, правда, невелик. В 1995 году он составил 1,08%. Однако в ряде отраслей роль промышленности района весьма существенна. Так, в том же году в районе от областного уровня было произведено 15% животного масла, 9% строительного кирпича, 7% кондитерских изделий, вывезено 7% древесины, выпущено 30% древесно-стружечных плит.

Что касается структуры промышленного производ-

Таблица 1.3

*Производство промышленной продукции  
на предприятиях Грязовецкого района*

Наименование отраслей	1991 год		1995 год	
	Произведено продукции в млн. руб	Струк- тура в %%	Произведено продукции в млн. руб	Струк- тура в %%
Всего произведено продук- ции по району в действующ- щих ценах	298.8	100.0	185798	100.0
<u>в т.ч. по отраслям:</u>				
- машиностроение	10.3	3.4	4266	2.3
- лесная и деревообраба- тывающая	200.1	67.0	123598	66.5
- пищевая	65.3	21.9	45156	24.3
- стройматериалы	4.1	1.3	2800	1.5
- легкая	8.3	2.8	780	0.4
- прочая	10.7	3.6	9196	4.9

ства, то она за годы реформ мало изменилась. Это иллюстрируется показателями, приведенными в таблице 1.3.

По-прежнему ведущее место занимает продукция лесного комплекса и пищевой промышленности. Причем доля пищевой промышленности за последние годы даже несколько возросла.

Однако в общей динамике промышленного производства имели место серьезные негативные явления. В целом по району за период 1991-1995 г.г. объем выпуска продукции в сопоставимых ценах уменьшился наполовину. Системная трансформация на путях перехода к рыночным отношениям оказалась сопряженной с определенными издержками, которые по-разному проявились в отраслях



промышленности. Уровень спада производства определялся конъюнктурой товарного рынка.

В таблице 1.4 приведены физические показатели выпуска отдельных видов продукции, позволяющие проследить, как менялись объемы производства в ходе экономической реформы.

Наиболее разрушительному действию подверглось предприятие, перерабатывающее льнопродукцию, "Грязовецлен".

Ежегодно сокращались услуги по ремонту автомобилей и двигателей и к 1995 году достигли пятикратного уменьшения.

Изменение в структуре предприятий лесопромышленного комплекса наглядно иллюстрируется рис.1.1.

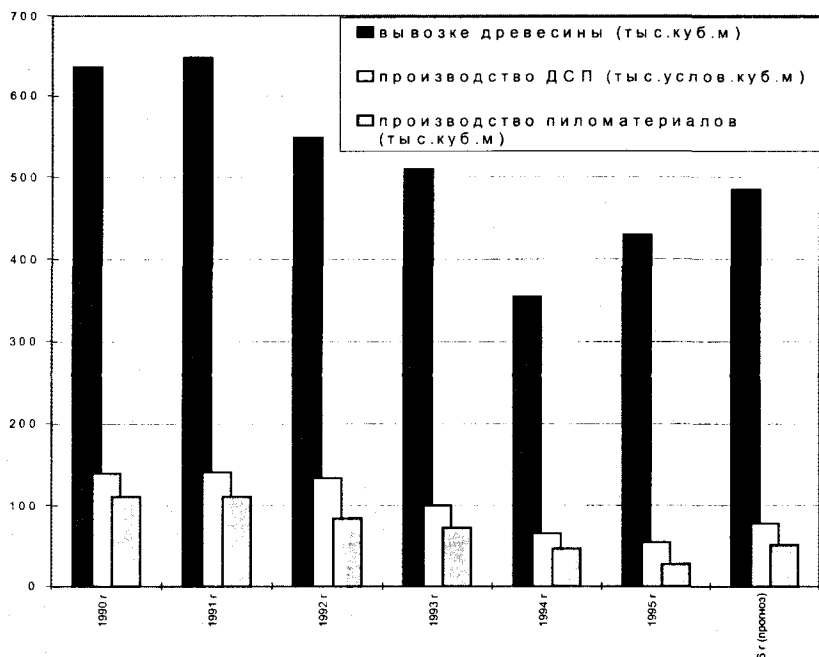


Рис. 1.1. Показатели работы лесопромышленного комплекса района

Таблица 1.4

*Изменение структуры выпускаемой продукции  
предприятиями промышленности Грязовецкого района*

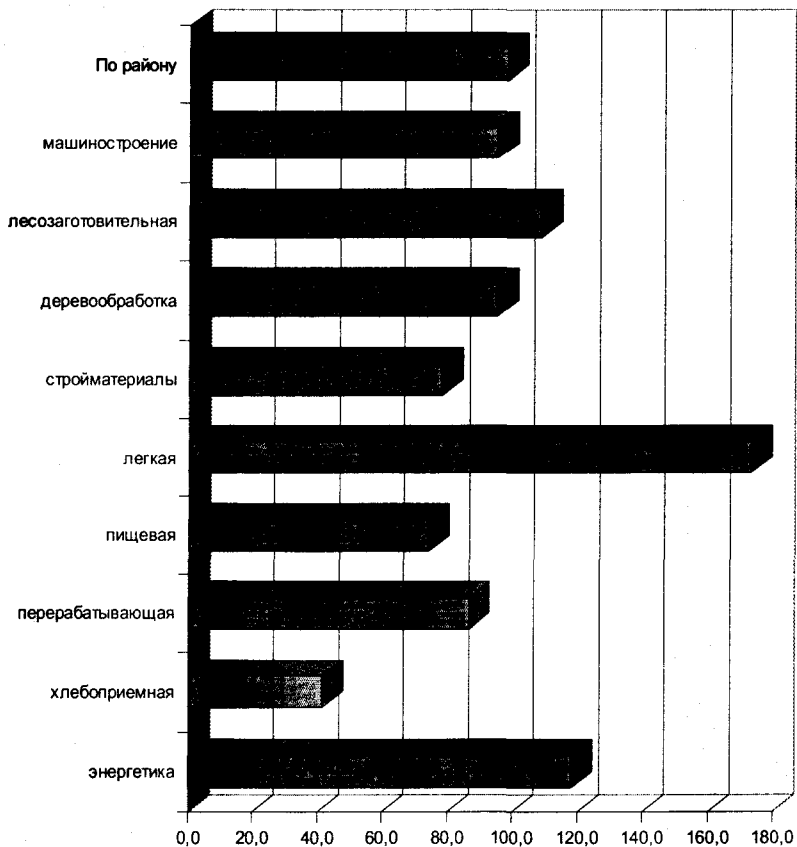
Наименование	Г о д ы			1995 г. к 1991г. в %
	1991	1993	1995	
Ремонт автомобилей, шт	162	118	21	13.0
Ремонт двигателей, шт	4845	2072	1081	22.0
Вывозка древесины, всего, тыс.куб.м	648	508.8	428.6	66.0
в т.ч.круглый лес, тыс.куб.м	747.5	518.3	385.2	51.5
Пиломатериалы всего, тыс.куб.м	111.3	72.2	27.6	24.8
Стандартные дома, тыс.кв.м	80.2	27.2	0.1	-
Садовые домики и наборы, шт	281	866	1	-
Древесно-стружечные плиты , тыс.куб.м	141.7	100.1	53.6	37.8
Пластмассы и синтетические смолы , т	1699.0	4216.0	5113.0	300.9
Плиты, детали, тыс.кв.м	2011.9	2402.9	1605.1	80.0
Пленка облицовочная, тыс.кв.м	9081.7	9207.7	5941.2	65.4
Кромочный пластик, тыс.кв.м	1107	1243.6	221.1	20.0
Кирпич, тыс.шт	17616	17448	12417	70.5
Льноволокно всего, т	800.2	388.1	319.2	40.0
Масло животное, т	3783	2616	720	19.0
Цельномолочная продукция, т	2044	785	2538	124.0
Сухие молочные продукты, т	6171	6346	3267	52.9
Хлебобулочные изделия, т	11734	9004.5	5085	43.3
Кондитерские изделия, т	1146	662.1	606	52.9
Колбасные изделия, т	247	175.4	78.4	31.7
Безалкогольные напитки, тыс.дал	14.8	23.6	27.0	182.0

Как видно из приведенных данных, в сравнении с 1991 г. объемы вывозки древесины сократились на 34%, в т.ч. на 49% - круглого леса. Большая его часть стала отправляться в непереработанном виде. Производство пиломатериалов уменьшилось за пять лет со 111.3 тыс. до 27.6 тыс. кубометров. Практически прекратилось изготовление стандартных домов, садовых домиков и наборов деталей к ним. В связи с резким падением покупательского спроса населения мебельные предприятия стали свертывать свое производство. И как следствие этого процесса, в районе сократилось производство древесностружечных плит с 141.7 до 53,6 тыс. квадратных метров.

Снижение уровня лесопереработки особенно тяжело переживает АО «Монзенский ДОК», являющееся градообразующей мощностью поселка Вохтога. Дирекция акционерного общества ищет заказы и рынки сбыта. Так, появилась продукция пластмасс и синтетических смол, необходимая в производстве изделий из деревянных деталей и конструкций, облицовочная пленка и кромочный пластик, некоторые виды мебели, пользующиеся спросом.

Наибольшую тревогу вызывает тенденции спада в производстве товаров народного потребления. Объем сухих молочных продуктов в 1995 году составил только 53% к уровню 1991 года, колбасных изделий - 32%.

Падение объемов производимой продукции может прекратиться, конечно, с улучшением общей экономической ситуации в стране. Но это одновременно требует от хозяйственных руководителей предприятий и администрации района собственных активных действий по стабилизации, прекращению спада производства, и это возможно: в 1995 году лесозаготовители района вывезли древесины на 20.9% больше, чем в 1994 году. Динамику же других отраслей можно видеть на рис. 1.2, из которого наглядно видно, какая напряженная работа предстоит



**Рис. 1.2. Индекс физического объема промышленного производства (1995 год в % к 1994 году)**

впереди для решения задач восстановления и обеспечения экономического роста в индустрии района.

Отраслью, определяющей перспективу развития района, является капитальное строительство.

Инвестиции в основной капитал по району в 1995 году в действовавших ценах составили 121 млрд. рублей. Большая часть капитальных вложений была освоена предприятиями

смешанной формы собственности - акционерной (69.0%), 23% - предприятиями с частной формой собственности и 9% - предприятиями государственной и муниципальной собственности. Из числа акционерных предприятий большая часть капитальных вложений (48%) освоена Грязовецким линейно-производственным управлением магистральных газопроводов.

Основным источником капитальных вложений (94%) были собственные средства, остальная часть производилась за счет федерального бюджета.

На объектах агропромышленного комплекса, народного образования, коммунального хозяйства, газоснабжения, строительства физкультурно-оздоровительного комплекса осваивались капитальные вложения, выделенные из местного бюджета на общую сумму 3 млрд.рублей. Была оказана финансовая поддержка двум крестьянским хозяйствам в размере 100 млн.рублей.

За счет средств районного бюджета велось строительство хлебозавода в пос. Вохтога. Из этих же средств началось строительство водоочистительных сооружений.

Последствия реформы в строительной сфере отразились так же, как и в других отраслях: объемы капитальных вложений уменьшились. Расчеты показывают, что они сократились более, чем в три раза в сравнении с 1990 г. Произошло высвобождение трудовых ресурсов отрасли. Существовавшее противоречие между возможностями строительного комплекса и инвестиционным спросом еще больше обострилось, но с обратным знаком: нехватка строительных мощностей сменилась недостатком инвестиций. Прошедшие в строительной отрасли приватизационные процессы способствовали рождению частной и смешанной форм собственности, но дополнительных объемов подрядных О.

работ это не принесло. Напротив, в сопоставимых ценах они сократились.

Фактическое сокращение объемов капитальных вложений, направляемых на социально-экономическое развитие района, изменило их структуру. Удельный вес капиталовложений в объекты производственного назначения упал с 70% в 1990 г. до 62% в 1995 г. Однако удельный вес капитальных вложений, направляемых в непромышленную сферу вырос до 38% в 1995 году. Очень важно отметить то обстоятельство, что в районе удалось в течение всего пореформенного периода в основном сохранять объемы строительства жилья. За 1991-1995 гг. введено всего домов общей площадью 109 тыс. квадратных метров. Из них в 1995 году - 21 тыс. кв. метров. Правда, 48% выстроенной жилой площади приходится на город Грязовец, 37% - на поселок Вохтога и лишь 15% - на сельскую местность. 12 тыс. квадратных метров, или 58%, построенохозспособом. Удельный вес индивидуальных застройщиков составляет 7,3%.

Однако, в целом, сложившееся неудовлетворительное финансовое положение, жесткая налоговая политика, экономическая неопределенность на ближайшую перспективу не стимулируют вложения в инвестиционные проекты. Практически не участвует в инвестициях банковская сфера. Основная часть населения также пока не имеет возможности активно развивать индивидуальное строительство. Усиление работы органов местного самоуправления по расширению инвестиционно-инновационных процессов является главным источником стабилизации и последующего подъема местной экономики.

### 1.3. Реформы в аграрном секторе

Грязовецкий район - один из наиболее крупных в области производителей сельскохозяйственной продукции. По многим основным параметрам он занимает ведущие места среди других сельских административных районов. Удельный вес района в областных показателях, характеризующих сельское хозяйство, составляет:

- по объему производства валовой продукции - 6%;
- по сельскохозяйственным угодьям и пашне - соответственно 6,7 и 7,8%;
- по поголовью крупного рогатого скота - 7,8%, а поголовью коров - 7,2%;
- по оснащенности основными фондами - 6,2%;
- по численности занятых в сельскохозяйственном производстве - более 6%.

В аграрный комплекс входят: 7 акционерных обществ разной степени открытости, 20 товариществ с ограниченной ответственностью и смешанных товариществ, коллективно-долевое сельскохозяйственное предприятие, подсобное хозяйство, 42 крестьянских (фермерских) хозяйства и 3 прочих формирования. Все они явились результатом реформирования ранее существовавшей основной формы предприятий - колхозов и совхозов. Сельскохозяйственная продукция производится также в личных подсобных хозяйствах граждан.

В составе АПК находятся предприятия молочно-перерабатывающей промышленности АОЗТ «Северное молоко», льноперерабатывающей - АО «Грязовецлен», предприятие агросервиса и др.

В дореформенный период развитие агропромышленного комплекса района характеризовалось достаточной устойчивостью. Имел место ежегодный прирост произ-

водства валовой продукции. Если в 1981 - 85 гг. среднегодовой темп прироста составлял 1,6%, то в 1986-90 годы - уже 2,9%. Нужны были кардинальные меры, обеспечивающие гарантии устойчивого развития отрасли без периодических падений производства. Такие меры виделись прежде всего в разработке и внедрении эффективных экономических механизмов, позволяющих поднять производительность труда на более высокую ступень.

На этом пути в районе к концу восьмидесятых годов уже был накоплен определенный опыт. Велся поиск эффективных форм реализации внутрихозяйственных экономических отношений на основе отработки форм хозрасчета, оплаты труда. Апробировались арендные формы производственных отношений. Происходило формирование внутрихозяйственных самостоятельных коллективов, создавались крестьянские хозяйства. Делались важные шаги по совершенствованию управления агрокомплексом.

Однако эти эволюционные шаги были с 1992 г. прерваны. Как известно, сверху были установлены сроки принудительной реорганизации сложившихся форм хозяйствования - колхозов и совхозов, раздела имущества и земли, ставка была сделана на частновладельческое крестьянское (фермерское) хозяйство.

Сократилось бюджетное финансирование капитальных вложений в сельское хозяйство, уменьшились поставки селу материально-технических ресурсов. Был искажен паритет цен на продукцию сельского хозяйства и товары промышленного производства, поставляемые селу. Свернуты программы по развитию сельской социальной инфраструктуры.

Надо отметить, что практики сельского хозяйства района, учитывая прежний опыт всевозможных



реорганизаций на селе, опасались, что резкое изменение сложившихся экономических отношений может привести только к нежелательным последствиям. К сожалению, реально противостоять многим разрушительным действиям они не могли. В результате, уровни производства многих важнейших видов сельскохозяйственной продукции, достигнутые к началу осуществления аграрной реформы, пошли к низу.

Как показывают данные таблицы 1.5, посевные площади сельскохозяйственных культур за период осуществления аграрной реформы уменьшились во всех категориях хозяйств на 5817 га или на 10%.

Таблица 1.5

*Посевные площади  
сельхозкультур во всех категориях хозяйств  
Грязовецкого района*

*(в гектарах)*

Виды посевных площадей	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1995г. в % к 1991г.
Посевные площади, всего	59243	59458	58981	53246	53426	90
в том числе:						
в с.х. предприятиях*	48652	55089	54180	49213	47516	98
Из них:						
Зерновые культуры	21858	21984	23398	15707	14682	67
- в с.х. предприятиях	17870	20648	21886	14830	14116	79
Лен-долгунец	1925	2479	1398	702	776	40
Картофель	907	947	877	855	2534	279
Овощи открыт. грунта	131	134	134	135	135	103
Кормовые культуры	33791	33897	33174	35848	35270	104
- в с.х. предприятиях	28806	31948	30894	33684	32622	113

\* новые формирования, созданные на базе бывших совхозов и колхозов

Значительно сократились площади под зерновыми культурами. В частности, в сельхозпредприятиях - на 21%. В связи с удорожанием работ по выращиванию зерновых культур их посевы переводились в разряд кормовых.

Почти в 2,5 раза сократились площади под одной из традиционных для района технических культур - льном-долгунцом. Эта культура, ранее приносявшая большие доходы сельским товаропроизводителям, стала нерентабельной.

Вместе с тем, по причине резкого роста цен на продовольствие и концентрированные корма население значительно увеличило производство картофеля. В этой категории хозяйств площади под картофелем возросли в 2,8 раза. Возделывание же картофеля сельхозпредприятиями стало экономически неэффективным, площади под ним в этих хозяйствах сократились более чем в 12 раз.

Потенциал урожайности сельскохозяйственных культур в районе весьма зависит от объемов внесения удобрений. Однако имеющиеся здесь торфяные месторождения требуют больших капитальных затрат на освоение. Поэтому в хозяйствах района внесение в почву органических удобрений ограничено. Ставка делалась на внесение минеральных туков. Однако дороговизна привела к уменьшению их внесения. Если в 1991 г. в расчете на 1 га пашни вносилось 7 т органических удобрений, а минеральных в действующем веществе - 139 кг, то в 1994 г. соответственно - 3,1 т и 40 кг.

Результат не замедлил сказаться. По зерновым за пять лет урожайность снизилась на 3%, а по другим культурам - на 20-30% (таблица 1.6). Столь значительное падение урожайности является сигналом о необходимости срочных мер по восстановлению почвенного плодородия. Без этого достижение стабильных показателей будет чрезвычайно трудным.

Таблица 1.6

*Динамика урожайности основных культур в сельхозпредприятиях Грязовецкого района*

(в цн с 1га)

Сельскохозяйственные культуры	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1995г. в % к 1991г.
Зерновые (амб. вес)	12.1	12.4	12.1	10.3	11.7	97
Льноволокно	3.9	2.4	1.5	4.4	3.5	90
Картофель	30	25	88	23	140	4.7р.
Кормовые корнеплоды	321	93	63	90	228	71
Силосные культуры	108	75	-	-	50	46
Сено:						
- многолетних трав	30.5	26.7	19.5	29.6	18.5	61
- естественных сенокосов	8.0	14.6	11.9	9.9	9.7	121

Уровень валового производства зависит, как известно, от размера уборочных площадей и урожайности. Приведенные в таблице 1.7 показатели динамики валовых сборов основных культур подтверждают этот тезис. Снижение урожайности является показателем неблагоприятия в аграрном секторе экономики.

Земледелие в районе является сырьевой базой для животноводства - ведущей отрасли сельского хозяйства. Его продукция занимает в составе товарной сельскохозяйственной продукции более 90%.

Приближенность к областному центру определила пригородную специализацию животноводства района: молочно-мясное скотоводство с развитым свиноводством. В период реформ эти отрасли вошли с устоявшимися характеристиками.

Таблица 1.7

*Динамика валовых сборов сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйств Грязовецкого района*

(тонн)

Культуры	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1995г. в %% к 1991г.
Зерновые и зерно- бобовые	33234	35029	40599	22302	23163	70
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях*	33142	34952	40388	22221	32090	97
в крестьянских хозяйствах	92	77	211	81	73	79
Картофель	15084	15434	9621	3798	60656	в 4 р.
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях	502	254	44	34	46	9
в крестьянских хозяйствах	-	24	89	85	319	13.3р**
у населения	14582	15156	9488	3679	60291	в 4.1р
Овощи	3152	3259	2642	3866	4631	147
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях	22	43	24	6	2	9
в крестьянских хозяйствах	-	-	2	4	-	-
у населения	3130	3216	2618	3861	4629	148

\* новые формирования, созданные на базе бывших совхозов и колхозов

\*\* 1995 г. - в %% к 1992 г.

По численности поголовья крупного рогатого скота район занимал третье место в области (после Вологодского и Череповецкого районов). Плотность поголовья в расчете на единицу сельхозугодий в районе была выше среднеобластной на 25%.

Однако, начиная с 1992 года, поголовье КРС сокращается. На начало 1996 года в сельхозпредприятиях оно уменьшилось на 22%. И что особенно тревожно - сократилось маточное поголовье. Поголовье коров района за этот период снизилось во всех категориях хозяйств на 3419 голов или 20%, в том числе в сельскохозяйственных предприятиях - на 25%. Только за 1995 год поголовье коров сократилось в ТОО «Правда» на 12,2%, им. Калинина - на 31,8%, ООО «Демьяново» - на 14%. Некоторое увеличение поголовья коров у населения не меняет общего вектора состояния отрасли. Об этом наглядно свидетельствуют данные таблицы 1.8.

Одной из причин этих процессов является снижение уровня заготовки кормов. Если в 1991 году в сельхозпредприятиях района было выделено на зимовку сена, сенажа, силоса и других кормов 55 тыс. тонн кормовых единиц, то в 1995 году - 38 тыс. тонн, или на 32 % меньше. Достаток кормов - важнейший источник не только роста производства животноводческой продукции, но и снижения ее себестоимости, повышения конкурентоспособности, роста производительного труда. Все меньший объем используемых кормов ведет к возрастанию удельного веса поддерживающего корма и уменьшению его продуктивной роли. В результате возрастает расход корма на единицу продукции. В сельхозпредприятиях района затраты кормов на 1 центнер молока повысились в 1995 году до 1,47 кормовых единиц, на центнер привеса крупного рогатого скота до 10,7 кормовых единиц.

Таблица 1.8

*Поголовье скота во всех категориях  
хозяйств Грязовецкого района*

*(на 1 января, голов)*

Наименование	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996г.	1996г. в % к 1992г.
Крупный рогатый скот	40834	39439	37432	35037	33166	81
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях	35196	33381	31038	28597	27474	78
в подсобных хозяйствах	559	541	912	853	486	87
в фермерских хозяйствах	53	116	100	83	58	109
у населения	4285	4723	4171	4287	4276	99
Коровы	16936	15866	15153	13942	13517	80
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях	14131	12603	11721	10585	10634	75
в подсобных хозяйствах	1300	1219	2123	2070	1358	104
в фермерских хозяйствах	8	23	39	27	22	275
у населения	2238	2699	2481	2477	2375	106
Свины	8475	9453	7903	6177	5823	69
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях	3261	3918	2657	2254	1463	45
в подсобных хозяйствах	1836	2146	1925	1008	1854	101
в фермерских хозяйствах	27	29	71	26	57	210
у населения	3351	3360	3250	2889	2449	73
Овцы	20488	18971	12243	9859	7265	35
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях	2939	1822	116	-	-	-
в фермерских хозяйствах	63	135	109	63	52	82
у населения	17486	17014	12018	9796	7213	41
Лошади	461	401	343	331	295	64
<u>в том числе:</u>						
в с/х предприятиях	402	340	260	247	214	53
в подсобных хозяйствах	50	44	56	52	39	78

Следствием низкой обеспеченности кормами, и прежде всего концентрированными, является уменьшением более чем наполовину поголовья свиней в сельскохозяйственных предприятиях. Такой же процесс наблюдается и в личных хозяйствах населения. Значительно меньше стало продаваться населению поросят.

Сельскохозяйственные предприятия полностью ликвидировали поголовье овец. У населения пока поддерживается уровень 1991 года, но изучение положения на местах показывает, что если в ближайшее время не произойдет изменение конъюнктуры рынка, то стадо овец будет сокращено и у населения.

Стоит остановиться на формировании конского поголовья. Казалось бы, при дроблении хозяйств и появлении фермеров роль лошади должна повыситься. Тем не менее поголовье лошадей продолжает сокращаться. Причина кроется в организационных сложностях использования лошадей. Практически исчезли шорное и бондарное ремесла, производство орудий для конной тяги. Теряются навыки содержания лошадей. На наш взгляд, для решения этих вопросов многое можно сделать непосредственно в районе. Заметим, что с сокращением поголовья скота производство животноводческой продукции может даже возрастать за счет повышения продуктивности. Однако в районе динамика и продуктивности, и производства имеет негативную тенденцию.

Продуктивность животных в сельскохозяйственных предприятиях за анализируемый период уменьшилась на 10-20%. Так, надой молока на одну фуражную корову снизился с 2918 кг в 1991 г. до 2720 кг в 1995 г., а среднесуточный привес - с 484 до 393 граммов. К счастью, вектор падения продуктивности животноводства не является в районе всеохватывающим. Там же, где обеспеченность кормами

(особенно концентрированными) высокая, где внедряются новые технологии, совершенствуется племенная работа, умело организуется производство, получают высокую продуктивность. К примеру, АОЗТ племзавод «Заря» в 1995 году получил средний удой от одной коровы 6547 кг - на 30% больше, чем в 1991 г. и на 1499 кг больше, чем в 1994 г. Этот уровень говорит об огромном потенциале молочного скотоводства в условиях района.

Общая динамика производства животноводческой продукции в районе за последние годы представлена в таблице 1.9.

Таблица 1.9

*Динамика производства продукции животноводства во всех категориях хозяйств Грязовецкого района*

( в тыс. тонн)

Виды продукции	Г о д ы					1995г.
	1991	1992	1993	1994	1995	в % к 1991г.
Молоко	51,5	51,9	48,7	42,1	39,7	77
Мясо:						
- крупного рогатого скота	5,1	4,6	5,1	4,3	4,1	80
- свиней	1,0	1,1	0,9	0,7	0,8	80
- овец и коз	0,7	0,8	1,0	0,6	0,5	71

Самыми важными причинами сокращения животноводческой продукции является, с одной стороны, снижение на нее потребительского спроса из-за высоких различных цен, а с другой - низкая экономическая заинтересованность сельхозпроизводителей. Как видно из данных таблицы 1.10, в течение всех последних лет глубоко убыточной была реализация свиней, в 1994-1995г.г. убыточной стала и реализация на мясо крупного рогатого



скота. Несколько лучшее положение с рентабельностью реализуемого молока. Но это не обеспечивает должной прибыльности животноводческой отрасли в целом. Рентабельность реализованной животноводческой продукции в 1995 году составила в районе лишь 12%.

Таблица 1.10

*Рентабельность при реализации сельскохозяйственной  
продукции предприятиями Грязовецкого района*  
( в % )

Показатели	Г о д ы				
	1991	1992	1993	1994	1995
Зерно	36,6	77,0	103,3	74,3	14,8
Молоко	35,5	31,3	30,9	-4,2	52,7
Мясо крупного рогатого скота	85,7	31,1	129,8	-10,3	-2,5
Мясо свиней	-2,9	-53,5	-9,0	-63,7	-53,1

В последнее время в этой связи все чаще можно услышать предложения о постепенном свертывании северного сельского хозяйства и расширении завоза продовольствия из других регионов, где его производство дешевле, а цена продукции ниже. Говорится также об увеличении импорта дешевых продуктов питания из-за рубежа.

В качестве аргумента о нецелесообразности ведения сельского хозяйства в условиях Европейского Севера приводятся неблагоприятные природно-экономические условия. Но при этом не учитывается, что сельское хозяйство исторически являлось и на большей части территории Вологодской области остается основным занятием местного населения. Северный крестьянин берет и приумножал землю, в процессе труда формировал свой духовный мир и

жизненный уклад.

Прекращение ведения здесь сельского хозяйства вызовет не только сокращение производства нужного для населения продовольствия, но и большие духовные потери сельского сообщества.

Отметим и другое: размещение сельскохозяйственного производства по территории государства во все времена диктовалось интересами национальной безопасности. Жить в расчете на международную помощь неразумно и недостойно. Поэтому даже северные скандинавские страны, такие как , например, Норвегия, полностью обеспечивают себя основными видами продовольствия.

И наконец, сельское хозяйство - это рабочие места для нескольких тысяч работников, источник их постоянного материального обеспечения.

Именно эти основополагающие подходы должны быть положены не только в стратегию, но и тактику местной экономической и социальной политики. Эти подходы должны быть и в основе действий федеральных органов власти. Поэтому совершенно справедливо ставится вопрос о межотраслевом паритете цен, эквивалентном обмене между сельским хозяйством и промышленностью. Нужны меры как на федеральном, так и на областном, местном уровнях конкретные действия и по поддержанию доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей на уровне, обеспечивающем расширенное воспроизводство, как хозяйственное, так и социальное.

И многое тут можно взять из зарубежного опыта организации рыночной экономики, да и из недавнего отечественного опыта. Существовавшая несколько лет назад мощная государственная поддержка сельского хозяйства способствовала насыщению отрасли системой машин, развитию базы материально-технического снабжения и обслуживания. К началу реформ главным действующим

лицом на селе стал механизатор. К сожалению, многие из этих позитивных сторон потеряны. Дезинтеграция сельскохозяйственного машиностроения, неконтролируемый рост цен на технику, оборудование, горючее, материалы лишили сельское хозяйство возможности укрепления материальной базы. За последние три года энергообеспеченность в сельском хозяйстве района снизилась на 19%.

Словом, осуществление позитивной аграрной реформы требует большой взвешенности, учета региональных особенностей и специфики сельского хозяйства.

#### **1.4. Институциональные преобразования и развитие предпринимательства**

Главной стратегической линией реформы было освобождение экономики от административного диктата, развитие на этой основе инициативы предприятий, развитие конкуренции с целью повышения качества и ассортимента товаров.

За период реформирования, начатого в 1992 году, в стране и во всех ее территориях многое сделано по трансформации государственной собственности (хотя в ряде отраслей преждевременно), начался процесс формирования многоукладной экономики (хотя и противоречиво). Сломлен, хотя и не окончательно, аппарат административно-командного управления и распределения. Складывается постепенно инфраструктура рыночной экономики, особенно интенсивно в финансово-банковской сфере. Достигнуто определенное равновесие на потребительском рынке, правда, в основном за счет импортных товаров и для группы населения с относительно высокими доходами. Но на этом фоне ярко проявляются негативные последствия избранной стратегии

лицом на селе стал механизатор. К сожалению, многие из этих позитивных сторон потеряны. Дезинтеграция сельскохозяйственного машиностроения, неконтролируемый рост цен на технику, оборудование, горючее, материалы лишили сельское хозяйство возможности укрепления материальной базы. За последние три года энергообеспеченность в сельском хозяйстве района снизилась на 19%.

Словом, осуществление позитивной аграрной реформы требует большой взвешенности, учета региональных особенностей и специфики сельского хозяйства.

#### **1.4. Институциональные преобразования и развитие предпринимательства**

Главной стратегической линией реформы было освобождение экономики от административного диктата, развитие на этой основе инициативы предприятий, развитие конкуренции с целью повышения качества и ассортимента товаров.

За период реформирования, начатого в 1992 году, в стране и во всех ее территориях многое сделано по трансформации государственной собственности (хотя в ряде отраслей преждевременно), начался процесс формирования многоукладной экономики (хотя и противоречиво). Сломлен, хотя и не окончательно, аппарат административно-командного управления и распределения. Складывается постепенно инфраструктура рыночной экономики, особенно интенсивно в финансово-банковской сфере. Достигнуто определенное равновесие на потребительском рынке, правда, в основном за счет импортных товаров и для группы населения с относительно высокими доходами. Но на этом фоне ярко проявляются негативные последствия избранной стратегии

и тактики реформ. Основные их элементы - либерализация цен и политика денежного сжатия, форсированная приватизация - не сформировали пока условий для оживления производства и инвестиций. Весьма высокой оказалась социальная цена реформ, приведшая к снижению уровня и качества жизни населения. Этот общий контекст положен в последующих разделах настоящей работы в основу конкретного анализа хода реформ .

В районе в настоящее время в предприятиях государственной формы собственности производится лишь один процент реализуемых товаров народного потребления и продукции производственно-технического назначения, а остальные 99 процентов - на предприятиях негосударственных форм собственности, из них почти 9/10 - на предприятиях акционерной и индивидуальной частной собственности.

Появился и набирает силу слой предпринимателей, ориентированных на рыночные мотивы поведения.

Только в 1995 году прошли регистрацию 130 индивидуальных предпринимателей, в том числе 7 глав крестьянских хозяйств. Им выданы свидетельства на право занятия предпринимательской деятельностью без права юридического лица. Зарегистрировано и перерегистрировано 31 юридическое лицо, создано в порядке перерегистрации 13 юридических лиц.

Действующим в России законодательством предпринимательство трактуется как инициативная самостоятельная деятельность граждан и их объединений, направленная на получение прибыли и осуществляемая на их риск и под их имущественную ответственность. Это определение предполагает и ряд необходимых условий для его эффективного развития. Нужны прежде всего определенная экономическая среда и социально-политический климат, которые бы реально обеспечивали, а

не просто декларировали самоуправление, свободу хозяйственного выбора, возможность инвестирования дохода и т.д.

Особая роль предпринимательства заключается в том, что оно является по существу низкочувствительной стратегией экономического роста, создания новых рабочих мест и технического прогресса. Предприниматели берут на себя риск организации выпуска новых товаров и внедрения изобретений. Развитие предпринимательства - это мобилизация дополнительных экономических ресурсов: в краткосрочном аспекте - финансовых, материальных (капиталы, сбережения, неиспользованные мощности, незавершенное строительство и т.д.), в долгосрочном - это активизация творческого потенциала людей, использование их знаний, опыта, инициативы, новаторства.

Поэтому управление процессами развития предпринимательства - одна из основных сфер приложения усилий по подъему экономики территории.

Особое место в этом деле принадлежит в условиях Грязовецкого района малому предпринимательству, или, как говорят теперь - малому бизнесу.

Современную картину развития малого предпринимательства в районе дает таблица 1.11. Как видно из ее показателей основная часть малых предприятий находится в промышленности и торговле. Очень мало освоена так необходимая населению сфера бытового обслуживания населения. Это большой резерв для поступательного развития малого бизнеса.

В 1995 году продолжалась поддержка малых и средних предприятий льготными кредитами из районного бюджета. Эти кредиты выдавались на конкурсной основе на развитие приоритетных отраслей, новых видов продукции. Общая сумма, позаимствованная из районного бюджета на поддержку малого предпринимательства составила 1277

Таблица 1.11

Структура малого предпринимательства  
в Грязовецком районе (1995 г.)

Сферы деятельности	Количество малых предприятий		Среднеспи- сочная численность		Реализовано продукции	
	единиц	%	чел.	%	млн.руб	%
В с е г о	47	100.0	551	100.0	28800	100.0
в том числе:						
Промышленность	17	36.2	285	51.7	5843	20.3
<i>ИЗ НИХ:</i>						
- лесная	4	8.5	67	12.2	1722	6.0
- легкая	6	12.8	119	21.6	2586	9.0
- пищевая	2	4.2	16	2.9	666	2.3
Строительство	6	12.8	74	13.4	5809	20.2
Торговля и общест- венное питание	16	34.0	126	22.9	4679	16.2
<i>ИЗ НИХ:</i>						
- розничная торговля	7	14.9	55	10.0	2965	10.3
- материально-техни- ческое снабжение	1	2.1	11	2.0	600	2.1
Непроизводственные виды бытового обслу- живания	2	4.2	20	3.6	250	0.9
Финансы и кредит, страхование, пенси- онное обслуживание	3	6.4	20	3.6	11324	39.3

млн. рублей, а льготные кредиты получили 23 предприятия (из 42).

Однако для реальной оценки условий деятельности и эффективности предпринимательства требуется его более углубленный анализ. По инициативе администрации района Вологодским научно-координационным центром РАН в 1995 году был проведен анкетный опрос грязовецких предпринимателей. В результате обработки полученных ответов на вопросы анкет сформировалась следующая картина.

Успешность своей предпринимательской деятельности по итогам 1994 года положительно оценила треть респондентов. Причем, при сравнении с предыдущими годами наблюдается тенденция уменьшения числа предпринимателей, оценивающих успешность предпринимательства как низкую и возрастания средней оценки (табл. 1.12).

Вместе с тем было отмечено ухудшение условий функционирования и развития предпринимательства. Если за 1992 г. условия «неудовлетворительными» признали 6.7% опрошенных, то в оценке последующих лет таких ответов оказалось 26.7%. С 80% в 1993 году до 73% в 1994 году сократилась «удовлетворительная» оценка. Хорошую оценку финансовому состоянию за 1992 г. не поставил никто, а за 1994 г. - 6.7% респондентов. Оценку «удовлетворительно» поставили, соответственно, 46.7% и 53.3%.

Отсюда можно сделать вывод, что позитивная оценка преобладает, и это дает надежду на усиление мотивации предпринимателей к повышению активности предпринимательства и началу позитивных перемен.

Основная часть респондентов (40%) определила ведущим направлением своего предприятия торговую-закупочную деятельность, 13% - коммерческое посредничество. Строительством и промышленностью как



Таблица 1.12

*Итоги социологического опроса предпринимателей  
Грязовецкого района по оценке функционирования и развития  
предпринимательства*

(в % к числу опрошенных)

Формулировка вопросов, на которые даны ответы	Г о д ы		
	1992	1993	1994
1. Оценка успешности своей пред- принимательской деятельности:			
- высокая и очень высокая	33.3	33.3	26.7
- средняя	6.7	6.7	26.7
- очень низкая и низкая	6.7	13.4	6.7
- затруднились ответить	53.3	46.6	39.9
2. Оценка финансового состояния:			
- хорошее	-	-	6.7
- удовлетворительное	46.7	59.9	53.5
- неудовлетворительное и крайне неудовлетворительное	6.7	13.3	26.7
- затруднились ответить	46.6	26.8	13.1
3. Оценка условий функционирования и развития предпринимательства			
- хорошее	-	-	-
- удовлетворительное	53.3	80.0	73.3
- неудовлетворительное и крайне неудовлетворительное	6.7	6.7	26.7
- затруднились ответить	40.0	13.3	-

основной деятельностью занимаются соответственно 6.7% и 13.3%. То есть многие предприятия, имеющие статус производственных, ведут торгово-закупочную деятельность. Это объяснимо: быстрая оборачиваемость средств страхует предпринимателя от инфляции - торговая деятельность «кормит» производство.

Наиболее значимыми причинами слабой активности предпринимательства, по мнению анкетирующих, являются те, решение которых зависит от государственных органов. Это - политическая нестабильность, отсутствие эффективной государственной поддержки, слабая правовая база, жесткая кредитно-финансовая политика, недостаточно развитая сеть рыночной инфраструктуры.

Интересно, что ранжирование предпринимателями условий, мешающих функционированию предпринимательства в Грязовецком районе, несколько отличается от других регионов. Если в г. Вологде система налогообложения выдвинута на первое место, то в Грязовецком районе эта причина поставлена ниже (табл. 1.13). Но и здесь эта проблема весьма весома.

Следует заметить, что невозможность расчета в условиях инфляции обоснованной нормы прибыли, необходимой для расширения производства, не дает возможности объективно оценивать полемику предпринимателей и налоговых органов. Вместе с тем последними системными исследованиями установлено, что между функционированием и развитием производства должно быть соотношение «золотого сечения»: 62% ресурсов предприятия должно направляться на функционирование, а 38% - на развитие. Тот, кто тратит на развитие менее 38%, становится неконкурентоспособным и, на наш взгляд, в качестве принципа налоговой политики (как части местной экономической политики) можно было бы установить это правило. Размер налогов должен быть таковым, чтобы

Таблица 1.13

*Оценка факторов, в наибольшей степени мешающих нормальному функционированию и развитию предпринимательства в Грязовецком районе (по итогам опроса руководителей малого и среднего бизнеса в 1995 г.)*

NN	Факторы	Удельный вес респондентов, ответивших на вопрос, в %%
ранжированного ряда		
	1 Политическая нестабильность	60
	2 Отсутствие эффективной государственной поддержки	46
	3 Слабая правовая база	40
	4 Жесткая кредитно-финансовая политика	33
	5 Монополизм, исключающий появление конкурентной среды	30
	6 Недостаточно развитая сеть рыночной инфраструктуры	26
	7 Рэкет	26
	8 Несовершенство налоговой системы	20
	9 Бюрократические препятствия	20
	10 Недостаточная экономическая квалификация	20
	11 Отсутствие эффективного механизма разрешения хоз. споров, правовой защиты	13
	12 Неотрегулированность взаимоотношений с местными властями	6.7

налоги было выгоднее заплатить, чем уклониться от их уплаты.

Для эффективного использования ресурсов района важнейшее значение имеет рациональное распоряжение и управление муниципальной собственностью. Эти функции осуществляют районные исполнительные органы. А иму-

щество, являющееся муниципальной собственностью, принадлежит предприятиям на праве полного хозяйственного ведения.

Муниципальная собственность должна сохраняться в оптимальном масштабе, обеспечивающем наибольшую эффективность хозяйства района. Этот оптимум придется отыскивать в ходе дальнейшего хозяйствования, в процессе взаимодействия различных секторов.

В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению местного самоуправления относится контроль за использованием земель на территории муниципального образования.

В настоящее время бытует два взгляда на земельную политику. Первый ориентирован на свободную продажу земли в частную собственность, по второму - земля сохраняет статус общественного достояния граждан, а развитие рыночных отношений в землепользовании строится преимущественно на основе купли-продажи прав на аренду земельных участков. По второму пути пошли административные органы Москвы, Санкт-Петербурга, Краснодарского края, Калининградской области. Нам представляется, что этот опыт приемлем и для Грязовецкого района. Сохранение собственности на землю в руках всего сельского сообщества граждан, целостность земельной политики на муниципальном уровне создают условия для формирования полноценного бюджета района за счет совершенствования земельных платежей. В качестве инструмента формирования бюджета может выступать арендная плата по дифференцированным, в зависимости от местоположения объекта, ставкам. Эта работа уже начата, земельный комитет района приступил к составлению кадастровых карт земель сельских населенных пунктов.

Применительно к проблемам эффективного

использования земельной собственности и предпринимательства возвратимся к вопросу преобразований собственности в сельском хозяйстве. В советский период система машин и орудий, сооружения создавались и размещались в расчете на крупное индустриализированное производство. Механический их раздел (как произошло в ряде хозяйств района: одному - трактор, другому - комбайн) нарушает целостность сформировавшейся материально-технической базы, делая ее нередко просто неработоспособной. Во-вторых, за годы советской власти сельские работники привыкли пользоваться услугами социальной инфраструктуры, которая находилась в собственности колхозов и совхозов и имела значительные размеры. И ныне возможности пользования общественными социальными благами удерживают работников в рамках прежних производственных структур. Действуют отрицательно на формирование новых форм сельскохозяйственного производства негативные экономические факторы, о которых говорилось выше. Поэтому количество сторонников фермерского движения в районе оказалось меньше ожидаемого. Сегодня их числится 42 человека, но перспективными (способными развиваться) можно считать только 9. С января 1992 года (момента организации крестьянских хозяйств) в Грязовецком районе по разным причинам прекратили свою деятельность 25 хозяйств. Удельный вес фермеров в объемах сельскохозяйственного производства района незначителен. На 42 хозяйства приходится 913 га земли, в том числе 550 га пашни (менее 1%). Два хозяйства имеют по 56 га, остальные - от 5 до 50 гектаров.

Необходима комплексная система мер по поддержке этого важного уклада хозяйственной жизни на селе. Фермерские хозяйства требуется освободить от нынешнего

пресса налоговых и кредитных условий, конкуренции импортных продовольственных товаров. Следует активнее заняться повышением деловой квалификации фермеров, в чем управляющие районном органы могут сыграть первостепенную роль.

В индустриально развитых странах основная доля производства (до 80%) приходится на корпоративную собственность (собственность акционерных обществ) и меньшая часть - на индивидуальных частных собственников и партнерство. Численное превосходство - за последними, но по доле производимого валового национального продукта (ВНП) они уступают корпорациям. Корпорации поддерживают жизнеобеспечивающие структуры внутренней экономики, определяют внешнеэкономический успех и технический прогресс. Опыт и тенденции развития мировой экономики свидетельствуют о прямой зависимости между уровнем экономического развития общества и степенью корпоратизации - чем менее развита экономика и чем меньше уровень ее индустриализации, тем большая доля продукта производится индивидуальными собственниками. И наоборот, с таким подходом, на наш взгляд, и следует строить отношения к существующим акционерным обществам и их дальнейшему развитию в районе. Кстати сказать, достаточно позитивна в районе работа такой корпорации как АОЗТ "Северное молоко", которая расширяет ассортимент молочной продукции, углубляет степень переработки животноводческого сырья.

В становлении и развитии рыночного хозяйства огромное значение играет кредитно-банковская система.

На территории Грязовецкого района функционирует пять банковских учреждений.

Филиал акционерного коммерческого банка «Марсбанк» в 1995 году вел активную работу с грязовецкими клиентами: выдано кредитов почти на 7 млрд.

рублей, в том числе 500 млн. рублей - частным лицам, выплаты процентов по вкладам населению составили 768 млн. рублей, по векселям и депозитам - 456 млн. рублей. Филиал имел возможность и выдал беспроцентную ссуду школе в размере 39.5 млн. рублей, проявил благотворительную деятельность на сумму 81.5 млн. рублей. Это кредитное учреждение активно использовало вексельное обслуживание. Из общей суммы выданных кредитов вексельная форма составила 3.8 млрд. рублей. Банк аккуратно рассчитывался с бюджетом района, куда перечислено 283.6 млн. рублей.

В 1995 году был открыт филиал коммерческого банка «Вологжанин». Он получил за короткий срок большое признание грязовчан, которые вложили на депозитные вклады более 800 млн. рублей. Общий объем кредитных ресурсов составил более 1.5 млрд. рублей, в том числе 500 млн. рублей привлечены из-за пределов района. Этот филиал активно работает с валютой, ежемесячный оборот которой составляет более 20 тыс. долларов. В 1996 году это банковское учреждение имеет намерение увеличить размер собственного капитала до 1 млрд. рублей, объем кредитных ресурсов - до 4.0 - 4.5 млрд. рублей, а прибыль - до 500 млн. рублей.

В течение пяти лет функционировал Грязовецкий коммерческий банк. В составе его клиентов были все сельскохозяйственные предприятия и фермерские хозяйства района (за исключением вохтогской зоны). Однако, обслуживая в основном сельхозпредприятия, оборот средств у которых весьма замедлен, банк испытывал большие финансовые трудности, это сказалось и на прибыльности банка. Поэтому в конце 1995 года Советом банка и общим собранием учредителей было принято решение: реорганизовать ТОО «Грязовецкий коммерческий банк» путем присоединения его к Промышленно-купеческому

банку «Традиция» в качестве филиала.

Главной проблемой взаимодействия предприятий и банковских учреждений является стоимость финансовых услуг. Они за период реформирования значительно возросли. Крайне слаба пока роль банков в инвестиционных и инновационных процессах.

Вполне понятно, что выход района на путь нового типа экономического роста в решающей степени зависит от стратегии и тактики реформ, проводимых федеральными структурами, а также органами власти области. Речь тут, в сущности говоря, идет о приоритетах, обеспечивающих построение современной многоукладной экономики, четко ориентированной на социальные цели и органически сочетающей рыночные отношения с регулирующей ролью государства. Однако многие конкретные шаги по достижению приоритетных целей реализуются в условиях района его территориального сообщества. Главное здесь - добиться общественной поддержки экономических реформ и заинтересованного использования гражданами разных форм хозяйствования и имеющихся местных ресурсов.



## **Глава 2. Реализация социальной политики**

### **2.1. Уровень жизни населения района и его регулирование**

В общей сумме человеческих потребностей в современной науке и практике выделяют два уровня. Первый (нижний) - это удовлетворение материальных потребностей (в питании, жилье, одежде и т.п.); второй (верхний) - удовлетворение духовных потребностей, обеспечиваемое, главным образом, через сферу услуг. По мнению зарубежных и российских экономистов, в целом, рост жизненного уровня определяется степенью перераспределения потребительских расходов из сферы удовлетворения «биологических» потребностей (при абсолютном ее росте) в сферу услуг. Разумеется, в структуре потребления присутствует иерархическая приоритетность удовлетворения потребностей, причем переход на более высокий уровень происходит при условии достаточного удовлетворения запросов нижних уровней. Таким образом, уровень жизни, являясь показателем качественным, выражается одновременно через систему количественных показателей, характеризующих размер и структуру доходов, потребление продовольственных и непродовольственных товаров, благ и услуг, обеспеченность и качество жилья, возможность повышения образования, культуры и здоровья населения.

При оценке количественных показателей уровня жизни используются еще два важных показателя, которые очерчивают некую допустимую границу, называемую прожиточным минимумом. Он при этом выражается в двух видах: социальный минимум и жизненный (физиологический) минимум. Последний рассчитывается на удовлетворение только главных физических потребностей и основных услуг. Методологически этот минимум

представляет стоимостное выражение материальных ценностей, соответствующих его уровню. Социальный минимум, помимо минимальных норм удовлетворения физических потребностей, включает затраты на минимальные духовные и социальные запросы. Он представляет собой совокупность материальных благ и услуг, выраженных в стоимостной форме и предназначенных для удовлетворения потребностей, которые общество признает необходимым для сохранения приемлемого образа жизни. Этот показатель в современной отечественной практике и называют минимальным потребительским бюджетом. Применяется он практически с 1992 года. В 1996 г. принят Федеральный Закон о методах его расчета и покрытия. К сожалению, на районном уровне такие расчеты до недавнего времени проводились как неофициальные. Поэтому в нашем анализе мы будем прибегать к среднеобластным расчетным показателям.

По расчетам комитета государственной статистики по Вологодской области, средний прожиточный минимум для одного человека в 1995 году составил 270 тыс. рублей. По нашему анализу, примерно таким он был и в Грязовецком районе. А как же шло его покрытие?

Точный цифровой ответ на этот вопрос дать по имеющейся в районе экономической информации весьма затруднительно. Но все-таки укрупненные оценки дать возможно.

Прежде всего имеется более или менее полноценная статистика об уровне доходов населения. Для большинства домашних хозяйств решающую роль здесь играет заработная плата.

Анализ заработной платы по отраслям экономики Грязовецкого района в 1995 году показывает ее дифференциацию (табл. 2.1). Как видим, разница в местной зарплате по отраслям разнится в три-четыре раза. Она вы-

ше у работников транспорта и финансовых учреждений, удельный вес которых, как было показано выше, в районе невелик. А наиболее низкая - у работников предприятий бытового обслуживания, культуры и образования. Здесь зарплата не достигает даже прожиточного минимума. При этом следует иметь в виду, что получаемая зарплата является источником содержания не только самих работающих, но и иждивенцев в их семьях.

Таблица 2.1

*Динамика средней заработной платы  
по отраслям экономики Грязовецкого района*

Отрасли экономики	Г О Д Ы				
	1991	1992	1993	1994	1995
	рублей		тысяч рублей		
В среднем по району	490	5092	48,8	194,4	459,0
<u>в т.ч. по отраслям:</u>					
- промышленность	580	6054	49,2	191,8	500,0
- строительство	566	7226	68,8	279,2	579,1
- сельское хозяйство	429	4024	45,6	141,8	307,1
- транспорт	545	8753	79,0	316,2	774,7
- торговля и общественное питание	422	4089	47,0	178,6	434,5
- лесное хозяйство	339	4180	45,9	184,3	435,9
- ЖКХ	528	7021	68,3	187,0	425,0
- бытовое обслуживание	178	2668	33,7	111,7	216,7
- кредитование, страхова- ние, банки	624	6302	98,4	405,0	689,8
- здравоохранение	424	4464	49,2	160,8	336,9
- культура	346	2770	29,5	100,6	222,6
- образование	351	3430	39,5	131,6	298,4
- управление	338	5764	56,8	221,5	452,8

Другой источник доходов населения - пенсионное обеспечение и материальная поддержка социально уязвимых слоев населения.

В таблице 2.2 представлена численность пенсионеров района в 1995 году и средние размеры пенсий, которые они получали в конце этого года.

Таблица 2.2

*Численность пенсионеров в Грязовецком районе в 1995 г.*

Категории пенсионеров	Численность тыс. чел.	в % к итогу	Средний размер месячной пенсии на конец года	
			тыс.руб.	в %% к средней зарплате
Всего пенсионеров	12,2	100,0	191,0	42,0
<u>в том числе:</u>				
- по возрасту	10,0	81,9	205,7	45,0
- по инвалидности	0,9	7,3	166,4	36,0
- по случаю потери кормильца	0,8	6,5	68,7	16,0
- получающие социаль- ные пенсии	0,1	0,8	112,6	24,0

Как видно из этих данных, средний размер пенсии по категориям пенсионеров составляет от 26 до 43 процентов от уровня среднемесячной заработной платы в районе, что свидетельствует о тяжелом материальном положении этой социальной группы.

Другие источники доходов складываются за счет выручки от реализации продукции личных подсобных хозяйств, ремесленного дела, доходов от

предпринимательской деятельности и имущества. Причем удельный вес последних имеет тенденцию роста. К сожалению, по другим источникам доходов имеющиеся данные неполны.

Общий расчетный объем доходов, полученных населением района в 1995 году оценивается в 200 млрд. рублей, или 440 тыс. рублей на человека. По методике статистических вероятностей это означает, что около 30% населения района не имели в 1995 году доходов, покрывающих даже прожиточный минимум.

Отягчающим обстоятельством является и то, что реальная покупательная способность большинства жителей района несмотря на номинальные прибавки доходов в сравнении с дореформенным периодом значительно снизилась. К этому следует добавить многочисленные факты задержки выплат зарплаты и социальных пособий.

Проведенные Вологодским НКЦ РАН в районе выборочные социологические опросы в 1995 году показали, что снижение уровня жизни продолжает занимать ведущее место среди проблем населения района. Из числа опрошенных относят себя к категории бедных 51%. Возникла категория людей, относящих себя к «нищим» (8%). Более 30% опрошенных отметили, что покупают только самое необходимое.

В конечном счете, все это проявляется в ухудшении демографической ситуации, росте напряженности общественно-психологической обстановки. Как показывают данные таблицы 2.3, с 1990 г. по 1995 г. рождаемость в Грязовецком районе неуклонно падает. Общее сокращение рождаемости за этот период составило 23%. За этот же период смертность увеличилась на 30%. Если этот районный показатель рассматривать отдельно по селу и городу Грязовцу, то смертность сельского населения оказалась выше, чем в городе.

Таблица 2.3

*Естественное движение населения  
Грязовецкого района*

Годы	Родилось		Умерло		Естественный прирост (убыль) чел.	Коеф-т естеств. прироста в промилле
	всего чел.	на 1000 чел.	всего чел.	на 1000 чел.		
1990	644	13.9	563	12.1	+81	+1.7
1991	552	12.0	552	12.0	-	-
1992	532	11.5	568	12.3	-36	-0.8
1993	462	10.0	741	16.0	-279	-6.0
1994	428	9.2	785	17.0	-357	-7.8
1995	496	10.8	732	15.9	-236	-5.1
	в том числе сельское население:					
	300	13.7	514	23.5	-214	-9.8

источником содержания не только самих работающих, но и иждивенцев в их семьях.

О социально-экономической природе демографической депрессии свидетельствуют и показатели брачных отношений. За 1995 г. в районе было образовано 285 новых семей, в то же время распалось 153 семьи, то есть практически каждая вторая семья.

В районе усиливаются проявления девиантного поведения, имеет место рост преступности. Бедствием становится расширение потребления алкоголя.

Главный инструмент повышения уровня благосостояния населения и оздоровления всего образа его жизни - это повышение реальных доходов населения.

Базовой основой для их роста является обеспечение

проблемы и другие серьезные предпосылки.

В первую очередь отметим тот факт, что структура населения Грязовецкого района не выходит пока за пределы оптимального сочетания возрастных групп. На начало 1995 года население в трудоспособном возрасте составляло 53%, моложе трудоспособного - 25%, старше трудоспособного (пенсионеры) - 22%. Численность трудоспособного населения за последние 5 лет также характеризуется относительной стабильностью.

Относительно рационального использования этого ресурса теперь на одно из ведущих мест выходит проблема занятости, формирования эффективного рынка трудовых ресурсов. Между тем, здесь происходит нарастание негативных тенденций, что проявляется прежде всего в росте безработицы. Данные таблицы 2.4 говорят о том, что за четыре последних года численность безработных возросла в 7 раз. Следует при этом отметить, что эта статистика отражает лишь число зарегистрированных безработных, а фактическая безработица (с учетом скрытой) - значительно выше. Причем положение в сельском хозяйстве не менее сложно, чем в промышленности. Особо важная проблема - занятость молодежи. В 1995 году среди лиц, ищущих работу, молодежь в возрасте 16-29 лет составляла 28,2%. Высока вероятность дальнейшего пополнения безработных за счет выпускников школ и профтехучилищ. В этих условиях всем управляющим структурам района необходимо добиваться повышения занятости. Прежде всего сосредоточить внимание на восстановлении рабочих мест. Это самое эффективное направление социальной политики в условиях реформирования экономики. Создание дополнительных рабочих мест не только обеспечивает ими не занятые трудовыми процессами слои населения, но и создает лучшие условия для повышения эффективности живого труда.

Районным центром занятости в 1995 г. на эти цели

Таблица 2.4

## Динамика безработицы в Грязовецком районе

Показатели	Годы			
	1992	1993	1994	1995
Численность зарегистрированных безработных, чел.	162	364	795	1201
Соотношение безработных к численности занятых в отраслях народного хозяйства, в %%	0.8	1.7	3.4	5.2
Средний срок пребывания граждан, ищущих работу в статусе безработного, дней	н.д.	85	110	116
Граждане, ранее работавшие:				
- на предприятиях промышленности, чел.	н.д.	270	532	633
- на предприятиях сельского хозяйства, чел.	н.д.	11	73	438
Безработные женщины, чел.	87	187	396	625
Безработные граждане:				
- в возрасте до 18 лет, чел.	н.д.	37	55	88
- от 18 до 21 года, чел.	н.д.	98	75	151
- от 22 до 29 лет, чел.	н.д.	116	91	100
- предпенсионного возраста, чел.	н.д.	28	70	197



перечислены предприятиям средства в сумме 60 млн. рублей (из них 13 млн. руб.- на безвозмездной основе). Но эту работу необходимо расширять и совершенствовать ее организацию.

С изменением производственной структуры и созданием новых рабочих мест появляется необходимость переподготовки работников. В районном центре занятости в 1995 году обучение прошли 46 безработных, из них 27 человек получили рабочие места. На переобучение затрачено более 16 млн. рублей.

Одной из форм обеспечения занятости неработающего населения и снижения напряженности на рынке труда являются общественные работы. Затратив на их организацию 16,1 млн. рублей, центром занятости в 1995 году привлечено к общественным работам 149 человек.

Решая проблему рабочих мест, необходимо также помнить, что политика занятости должна быть тесно увязана со структурной перестройкой экономики в районе, с инвестиционной, налоговой, финансово-кредитной, научно-технической и социальной программами.

Немаловажным средством регулирования жизненного уровня является материальная поддержка социально уязвимых групп населения. Территории все больше включаются в эту деятельность в порядке адресной поддержки социально незащищенных групп населения. В частности, статьи «Социальное обеспечение», «Пособия и компенсационные выплаты на детей» и т.п. занимают в бюджете района 6,5 процентов.

Работа по социальной защите населения района в 1995 году проводилась на основании Положения «О порядке оказания адресной помощи» и « Программы социальной защиты малообеспеченных граждан района», утвержденных главой администрации района. Денежные средства в сумме 230,5 млн. руб., поступившие на социальную защиту, распределялись по администрациям (городской, поселковой

и сельским) в зависимости от численности малообеспеченного населения.

Существенную роль в социальной поддержке населения играют органы самоуправления сельских сообществ оказывающие помощь сельским пенсионерам в ремонт домов, обеспечении дровами. В 1995 году обеспечены бесплатным санаторно-курортным лечением 135 участником войны. Определено в дома-интернаты 35 человек.

При управлении по социальным вопросам работают отделений социальной помощи, работники которых обслуживают на дому 346 одиноких нетрудоспособных граждан. С 1994 года введены платные услуги за обслуживание на дому пенсионеров, получающих надбавки по оплате ухода.

Таким образом, в основу деятельности районных властей по социальной поддержке положен принцип адресности, что увеличивает эффективность этих мероприятий и способствует снижению социальной напряженности.

Рассматривая вопрос повышения жизненного уровня нам кажется преждевременным снимать вопрос об общественных фондах потребления, которые присущи всем странам и сохраняются при любом экономическом строе преобразования непосредственно касаются каждого члена общества.

## **2.2. Функционирование социальной сферы**

На качество и уровень жизни населения огромное влияние оказывает работа учреждений социальной сферы. Ныне их функционирование во многом определяется общей социально-экономической обстановкой, которая, как уже говорилось, испытывает серьезный кризис. Вместе с тем, эта обстановка ставит перед отраслями социальной сферы и

более сложные задачи.

В рамках данной работы для анализа положения дел в социальной сфере Грязовецкого района были взяты три определяющих участка: функционирование учреждений здравоохранения, образования и культуры. Динамика болезненности и заболеваемости населения района приведена в таблице 2.5.

Как видно из данных таблицы за период 1992 - 1995 гг. наблюдался рост практически по всем группам заболеваний. Заболеваемость в целом по району, в расчете на 1000 человек населения, поднялась на 10.5%, болезненность - на 3.3%. Обращает на себя внимание рост психических расстройств и болезней нервной системы. Установлено, что природа этих заболеваний во многом носит социальный характер. Неблагоприятная социально-экономическая обстановка оказывает определенное действие и на рост заболеваний сердечно-сосудистой системы и ряда других заболеваний.

В этих условиях районная система здравоохранения поставила перед собой задачу обеспечения возможно более эффективного функционирования лечебных учреждений при нестабильной экономической ситуации. И с этой задачей медицинские работники района в основном справились: вся сеть лечебно-профилактических учреждений сохранена и функционирует. Хотя проблем в этой отрасли не убавилось, а напротив, острота их возросла в связи с недостаточностью финансирования. Больничные учреждения района имеют штат врачей в три раза ниже установленного уровня (при нормативе на 10000 жителей 47.5 врачей сегодня их в районе 16). Число больничных коек также ниже нормативного на 60% (82 койки на 10000 человек при норме 149). И хотя мощность амбулаторно-поликлинических учреждений в районе имеет определенный резерв (в 1995 году - 260 посещений на 10000 человек населения при норме 350 посещений), существующая база учреждений

Таблица 2.5

*Динамика болезненности и заболеваемости  
взрослого населения Грязовецкого района*

*(случаев на 1000 человек населения)*

Основные классы	Болезненность			Заболеваемость		
	1992г.	1995г.	1995 в %% к 1992	1992г.	1995г.	1995 в %% к 1992
Всего	965.2	997.6	103.3	596.7	659.2	110.5
Психические расстройства	5.0	5.0	100.0	0.7	1.7	242.8
Болезни органов дыхания	29.0	32.0	110.3	42.0	45.9	109.3
Сердечно-сосу- дистые болезн	5.7	6.6	115.8	1.4	1.4	100.0
Болезни органов пищеварения	4.3	4.1	95.3	3.0	2.3	76.7
Болезни нервной системы	0.2	0.3	150.0	0.2	0.3	150.0
Травмы и несча- стные случаи	10.0	8.8	88.0	15.0	12.0	80.0

здравоохранения далеко недостаточна для решения задач здравоохранения на данном уровне. Затрудняют работу и разросшиеся негативные факторы экономического характера. Так, в структуре расходов здравоохранения возрос удельный вес затрат на приобретение медикаментов, оборудования, хозяйственные нужды, но вместе с тем значительно сократилась доля затрат на питание больных и на оплату труда медперсонала.

Администрация района, руководители медицинских учреждений перестраивают работу с учетом складывающихся условий. Увеличился общий объем аппаратно-инструментальных методов диагностики и лечения. Удалось сохранить в рамках научно-обоснованных норм лечебное питание и медикаментозное обеспечение лечебного процесса. Более оперативно работали бригады скорой помощи в г. Грязовце, сократив число задержек выездов вдвое по сравнению с 1994 годом. По результатам профилактических осмотров получили стационарное и амбулаторное лечение 98% нуждавшихся. На 10% больше, чем в прошлом году, сделано профилактических прививок. Все это позволило снизить инфекционную заболеваемость: по скарлатине - в 2,5 раза, по дизентерии - почти вдвое, по гепатиту - в 1,2 раза. Активно ведется повышение квалификации медицинских кадров. В настоящее время 43% врачей и половина средних медицинских работников аттестованы на категориальность, 83% медработников (с высшим и средним медицинским образованием) имеют стаж работы 5 и более лет.

Оценивая перспективы здравоохранения в районе, нам представляется, что органы представительной и исполнительной власти района должны главный упор сделать на улучшение финансирования лечебных учреждений. Нужно более тщательно анализировать работу органов обязательного медицинского страхования.

Сфера образования населения в районе обеспечивается развернутой сетью общеобразовательных учреждений, что дает возможность детям и подросткам получить /дошкольное, основное общее, среднее общее, профессиональное образование. В 16 средних, 7 основных и 10 начальных школах обучается более 7 тыс. человек. Кроме того, в г. Грязовце 438 учащихся получают среднеспециальное образование в сельскохозяйственном техникуме, а 313 человек - рабочую профессию.

Рассматривая материальную базу образовательных учреждений района, можно оценить ее как достаточную для обеспечения учебного процесса. Острого дефицита школьных помещений в районе нет. Из числа действующих школ имеют срок эксплуатации до 10 лет - 25%, а 20% - до 5 лет. За последние годы сданы в эксплуатацию 3 школы. Ведется строительство еще двух школьных зданий.

В 1995-96 учебном году все школы работали по базисному учебному плану, обеспечивающему единство образовательного процесса, учет национальных, региональных и местных социокультурных особенностей и традиций. Во многих школах за счет факультативных курсов «Экология», «Природа родного края», «Речь и культура общения» и других углубляются знания учащихся о природе, истории, экономике, культуре края.

Одним из главных направлений в работе педагогических коллективов с учащимися стала гуманизация педагогического процесса, предполагающая ориентир учителя на личность ребенка, внедрение новых форм и методов обучения и воспитания, обеспечивающих индивидуальный подход к детям, их всестороннее развитие.

Разумеется, качественный учебный процесс должен обеспечиваться достаточно квалифицированными педагогами. По состоянию на 1 января 1996 года высшую квалификационную категорию имеют 5 педагогов, первую

- 13, вторую - 89 человек. В 1995 году курсы повышения квалификации при Вологодском институте повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров прошли 161 человек. Преподаватели успешно выступают в областных конкурсах-смотре.

Целостность народного образования обеспечивается комплексом мер администрации района по сохранению и развитию системы дошкольного воспитания. В районе функционирует 37 дошкольных образовательных учреждений и 2 начальные школы -детские сады, которые посещают 2200 детей.

И все же, в народном образовании существует много проблем, порожденных сложной социально-экономической обстановкой. Низкая заработная плата, неудовлетворительные социальные условия создают проблему педагогических кадров по некоторым специальностям: не хватает преподавателей иностранного языка, математики, трудового обучения, т.е. тех специалистов, спрос на которых есть в других отраслях хозяйства. По этим же причинам сократился приход в сферу образования молодых специалистов, составляющих в численности учителей 11%. Короче говоря, и здесь главным вопросом остается рост финансирования народного образования, поиск дополнительных средств на укрепление материально-технического оснащения школьных учреждений.

В районе работают 40 клубных учреждений на селе, районный Дом культуры. Централизованная библиотечная система представлена районной библиотекой, 31 сельским филиалом. Имеется 3 городские и 14 сельских киноустановок. Действует филиал областного краеведческого музея, районный организационно-методический центр, парк культуры и отдыха, стадион, физкультурно-оздоровительный комплекс и другие учреждения. За время проходящих реформ в районе удалось

сохранить сеть учреждений культуры и их кадры. Однако материально-техническая база культпросветучреждений далека от требований времени. Большинство зданий требуют значительных капитальных затрат на ремонт, особую нужду испытывают учреждения культуры в обеспечении мебелью, музыкальными инструментами, техническими средствами, костюмами и т.д. Не хватает средств на комплектование книжных фондов.

Несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию, растет интерес населения к национальным традициям и обычаям. Поэтому в основу деятельности учреждений культуры в последние годы была положена комплексная программа возрождения народной традиционной культуры. В ее контексте велась активная работа по изучению исторического наследия, фольклора, народных промыслов. В направлении эстетического воспитания детей большую работу ведут Вохтогская музыкальная школа, где обучается 158 учащихся, и Грязовецкая детская школа искусств с контингентом обучающихся 390 детей. Заметную роль играет районный Дом культуры, проведший в 1995 году 126 различных мероприятий.

В последние годы, из-за дороговизны подписных изданий и книг, в действующие библиотеки начался приток читателей, особенно в городе. Сегодня услугами библиотек пользуется 53% населения - более 24 тыс. человек.

В бюджете района социально-культурные расходы составляют 20,6 млрд. рублей или 44,8%, в том числе: на образование - 31,6%, на здравоохранение - 6,5%, на культуру - 2,8%. Несмотря на высокий удельный вес в бюджете, эти вложения пока не в состоянии обеспечить необходимого развития учреждений социальной сферы.

Существенную финансовую поддержку может обеспечить внедрение альтернативных форм обслуживания.



Однако необходимо помнить, что главная цель альтернативных форм - повышение общего уровня социального обслуживания за счет предоставления дополнительных платных услуг для наиболее обеспеченной части населения.

### **2.3. Обеспечение экологической безопасности населения**

Среди проблем экологической безопасности населения района первоочередное значение имеет обеспечение чистоты воздуха .

Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ осуществляют 50 предприятий. По данным 1994г., выбросы в воздух загрязненных веществ составили 65,7 тыс.тонн, что составляет 1,43 тонны на одного жителя района. Главным источником загрязнения воздуха является Грязовецкое линейно-производственное управление магистральных газопроводов (96%). Количество отходящих веществ при этом равно массе, выбрасываемой в атмосферу, их улавливание совершенно отсутствует. Значительная часть загрязнений воздушного бассейна районного центра и других населенных пунктов связана также с автомобильным и железнодорожным транспортом . Известно, что на основных автомагистралях наблюдается повышенное содержание в воздухе пыли, окиси углерода, диоксида азота, формальдегида. Осложняют проблему чистого воздуха в районном центре и выбросы асфальтовых заводов. Всего в районе зарегистрированы поступления в атмосферу по 70 различным загрязняющим веществам. Превалируют выбросы метана, окиси углерода, ангидрида сернистого, золы углей.

Другой насущной проблемой является проблема водообеспечения населения и соблюдения санитарно-

гигиенических нормативов при сбросе сточных вод. На начало 1995 г. из природных водных объектов (поверхностных источников и подземных вод) забиралось 5322 тыс.куб.м воды в год, что соответствует водному потоку с расходом около 170 л/сек. Около половины водопотребления приходится на районный центр - г. Грязовец, значительная часть (1301 тыс.куб.м, или 24%) воды поступает на водозабор Монзенского деревообрабатывающего комбината. Остальные водопотребители забирают каждый в пять и более раз меньше воды. Основными источниками водоснабжения района являются р.р. Лежа и Вохтожка. Водозабор из первой более чем на 80% удовлетворяет потребности г. Грязовца, а из второй осуществляется водоснабжение пос. Вохтога и его промышленных предприятий. К сожалению, качество воды, поступающей в водозаборы, невысокое. Одна из причин - не определены и не соблюдаются зоны санитарной охраны, не решены вопросы хранения и утилизации древесных отходов. Ежегодно в районе накапливается около 10000 кубических метров отходов. Большая часть из них лежит вблизи пилорам, в лесу. По официальной версии, они должны быть захоронены, а на самом деле - загрязняют территорию, занимая значительные площади, создавая иногда очень опасную пожарную обстановку.

Таким образом, спектр экологических проблем в районе достаточно широк.

Решение их осуществляется путем реализации «Программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов». В результате реализации этой программы выполнен ряд строительных работ по утилизации отходов, сокращению вредных выбросов, очистке воды.

Проводится работа по контролю за экологическим состоянием особо охраняемых природных территорий,

старинных парков и государственных памятников природы.

Особо надо отметить обширную работу по экологическому воспитанию населения. Администрацией района проводится финансирование мероприятий по экологическому образованию в школах и дошкольных учреждениях района, что обеспечивает организацию в учебных заведениях экологических факультативов.

Существенную роль в экологическом воспитании играет районная газета «Сельская правда», периодически осуществляющая на своих страницах публикации экологических материалов.

Экологическая ситуация в районе требует, конечно, продолжения активной работы по ее стабилизации. Ее основой должно стать удовлетворение жизненных интересов населения на основе формирования правовых, экономических и организационных условий рационального природопользования, включая экологизацию экономического механизма.

## **Глава 3. Организация местного самоуправления**

### **3.1. Роль местного самоуправления в реализации конституционных прав населения**

Основные положения местного самоуправления заложены в Конституции Российской Федерации, статья 12 которой гласит: « В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Крупным шагом в реализации этого конституционного положения явилось принятое в августе 1995 года Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он определил главные правовые, экономические и финансовые нормы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Законом в территории местного самоуправления включены и районы.

Рассматривая организацию самоуправления Грязовецкого района, нельзя не отметить как своеобразии подхода к его формированию.

Нормативным документом, определяющим деятельность властных структур района, служит «Устав местного самоуправления в Грязовецком районе Вологодской области». При его разработке учтен местный исторический опыт, и на его основе населением Грязовецкого района в результате выборов 26 марта 1995 года сформировано Земское Собрание. Такое решение было выбрано не случайно. Земства как выборный орган местного самоуправления образовались в России в связи с земельной реформой 1861года. Основу земских учреждений составляли земские собрания и земские управы, избираемые

на уровне губерний и уездов. Высшими распорядительными органами местного самоуправления были земские , уездные собрания, состоявшие из уездных земских гласных. Одной из главных задач земских учреждений являлось поднятие общей бытовой и экономической культуры населения. В соответствии с этой задачей и строились основные направления деятельности этих органов. Около трети земских бюджетов направлялось на развитие народного образования, более четверти шло на медицинскую помощь. Существенная часть земских бюджетов (около 7%) шла на агроэкономическую и техническую помощь крестьянству (подготовка агрономов, снабжение посевным материалом и инвентарем). Земства были организаторами выставок-продаж сельскохозяйственных машин и орудий, которые продавались крестьянам по льготным ценам и в рассрочку. Среди другой деятельности земских учреждений: устройство и содержание местных дорог и путей сообщения; обеспечение населения продовольствием; попечение о развитии местной торговли и промышленности; благотворительность и попечение о строительстве религиозных помещений; страхование имущества и т. д.

Конечно, не стоит переносить прежний опыт земств в условия нынешнего времени один к одному. Важно другое : использовать практику земских учреждений для перехода к реальному местному самоуправлению. Из этого и исходят в Грязовецком районе.

Земское Собрание осуществляет свою деятельность в рамках районного Устава местного самоуправления.

В этой связи необходимо более подробно остановиться на Уставе местного самоуправления в районе. Принятый большинством населения Грязовецкого района в результате референдума , Устав регламентирует все стороны местного самоуправления в районе: административный и территориальный статус, организацию местного

самоуправления, финансово-экономические основы жизнедеятельности района.

Одним из основных достоинств Устава следует считать четкое разделение полномочий Земского собрания и администрации района.

Как представительный орган, Земское Собрание решает вопросы формирования социально-экономической политики в районе в интересах и на основе волеизъявления территориального сообщества. Главные задачи Собрания-правовое регулирование финансовых отношений и управления муниципальной собственностью, контроль за деятельностью главы районной администрации.

Исполнительный орган местного самоуправления Грязовецкого района - администрация района. Согласно Уставу района, Земским Собранием «путем тайного голосования, на конкурсной основе избирается глава администрации района из числа граждан, постоянно проживающих на территории района». Работники аппарата администрации являются муниципальными служащими, назначенными главой администрации. Таким образом обеспечиваются принципы демократии и конституционности.

Администрация района, являясь исполнительным органом и обладая правами юридического лица, непосредственно обеспечивает решение вопросов хозяйственной жизни района.

Аналогичным образом определяются полномочия и обязанности председателя Земского Собрания и главы администрации района.

Существенное место в Уставе отводится вопросам организации территориального общественного самоуправления, осуществляемого через сходы и конференции жителей, а также органы управления: комитеты, советы и т.п.

Конкретная схема, характеризующая структуру исполнительной власти представлена управленческими блоками, отражающими направления ее деятельности. Функциональные связи построены по принципу максимальной оперативности в принятии решений и документообороте.

Изучение опыта становления местного самоуправления в Грязовецком районе дает надежду, что его ожидают большие перспективы, а дальнейшее его совершенствование будет стимулировать развитие демократических начал в управлении территорией, рост самодеятельности и инициативы населения в ускорении экономического и социального уровня района.

### **3.2. Организация местного самоуправления - важнейшее средство «оздоровления» экономики района**

Экономическая реформа предполагает построение рыночного механизма взаимоотношений субъектов хозяйствования, при котором значительно ускоряется решение главной цели - наиболее полное удовлетворение материальных и социальных потребностей отдельной семьи, трудового коллектива и территориального (районного) сообщества. Однако для эффективного функционирования рыночных отношений необходим целый ряд условий и предпосылок. Среди них: ответственность товаропроизводителей, гибкость ценообразования, конкуренция, материально-финансовая и структурная сбалансированность экономики, наличие надежной системы государственного регулирования, социальная защищенность граждан и др.

Безусловно, достижение этих предпосылок связано прежде всего с развитием общества в целом, со становлением и развитием экономических отношений на

общегосударственном уровне. Но несомненно и другое: развитие общенациональных тенденций зависит от состояния дел в территориальных образованиях, на расположенных здесь предприятиях и организациях.

В рамках данной работы было решено рассмотреть эти проблемы не по всему вышеуказанному кругу становления рыночных отношений, связанных с организацией местного самоуправления. Для анализа были взяты лишь те, которые являются в настоящее время наиболее актуальными. И тут на первом плане, несомненно, находятся проблемы финансовой базы, организации самоуправления районной территории.

Финансовую основу самоуправления составляют местный бюджет, ценные бумаги, кредитные и иные финансовые ресурсы. В соответствии с Законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», органы местной власти вправе в рамках, предусмотренных законодательством Российской Федерации и субъектов РФ, устанавливать местные налоги, сборы и иные платежи в качестве источников финансовых поступлений для деятельности самоуправления, а также создавать финансово-кредитные организации и учреждения (банки, страховые, инвестиционные и иные предприятия), в том числе с использованием средств районного бюджета. Вместе с тем в построении местных бюджетов остается и проблема их зависимости от федерального и регионального бюджетов в связи с постоянно меняющимися нормативами отчислений и бюджетных перераспределений. Регламентируя межбюджетные отношения, действующее федеральное и региональное законодательство пока не определяет нормативы отчислений на долговременной основе. Но и при нынешних условиях представляется возможность для накоплений достаточно значительных финансовых ресурсов.



Формирование и утверждение бюджета района за годы реформ в условиях галопирующей инфляции происходило довольно трудно. Но надо отдать должное районной администрации, что она достаточно много внимания уделяла этому вопросу. При этом она исходила из целесообразности сохранения существующей сети бюджетных учреждений, достижения социальной направленности в использовании бюджетных средств.

Структурный анализ доходной части районного бюджета за 1995 год (табл.3.1) указывает, что, по существу, ее формирование происходит за счет налога на прибыль предприятий и налога с физических лиц. В целом же участие

Таблица 3.1

*Формирование доходной части  
районного бюджета в 1995 году*

Виды поступлений	Сумма млн. руб.	Структура в процентах
Налоги	32921,8	72,6
в том числе:		
- налог на прибыль предприятий	12102,0	26,7
- налог НДС	3926,0	8,6
- подоходный налог с физических лиц	9994,0	22,0
- налог на содержание жилого фонда и объектов соцсферы	3275,0	7,2
Акцизы и лицензионные сборы	120,2	0,3
Сборы и неналоговые поступления	7835,0	17,3
Дотации из областного бюджета	4234,0	9,3
Прочие поступления	227,0	0,5
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>45338,0</b>	<b>100,0</b>

налогов в формировании бюджета составляет более 72%.

Отметим и то, что внедрение в районе вексельной формы расчетов с бюджетом и между предприятиями позволило снизить неплатежи предприятий и своевременно пополнить местный бюджет на 5 млрд. рублей. Активно применяемая практика взаимозачетов предприятий по бюджетному финансированию расходов на питание, медикаменты и другие неотложные расходы в счет уплаты налогов позволила ускорить оборачиваемость средств и улучшить финансирование расходов бюджета. Существенную роль в укреплении финансовой базы предприятий-налогоплательщиков сыграли финансирование на возвратной основе инвестиционных программ и предоставление отсрочек по уплате налогов предприятиям, определяющим основную доходную базу бюджета.

И все же, несмотря на активную деятельность районной администрации в бюджетных вопросах, проблема неплатежей и собираемости налогов остается острой, что не способствует улучшению финансирования бюджетных отраслей. Очевидно, что наряду с усилением работы местных налоговых и финансовых органов необходимы законодательные меры на этот счет на федеральном уровне.

Формирование расходной части местного бюджета определяется закреплением расходных функций. Цель тут состоит в закреплении их за низшим из тех уровней власти, которые могут надлежащим образом их выполнить. Это предполагает передачу на местный уровень расходов, связанных с удовлетворением социально-культурных нужд населения, обеспечивающих функционирование непроизводственной инфраструктуры (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальный комплекс, общественный транспорт, благоустройство и т.д.).

Структурные показатели расходов районного бюджета, представленные в таблице 3.2 указывают на

социальную направленность бюджетной политики в районе. В целом по социальной сфере, по образованию и культуре удельный вес бюджетных отчислений выше среднеобластных показателей.

Таблица 3.2

*Формирование расходной части бюджета  
Грязовецкого района в 1995 году*

Виды расходов	Сумма фактически исполненная млн.руб	Структура в %
Финансирование хозяйственных отраслей, в том числе:	16499,4	35,8
- жилищно-коммунальное хозяйство	9185,2	20,0
Финансирование социальной сферы	20633,5	44,8
в том числе:		
- образование	14532,7	31,6
- культура	1280,0	2,8
- здравоохранение	2991,0	6,5
Управление	2144,0	4,7
Социальная поддержка населения	3937,0	8,6
Прочие расходы	2790,1	6,1
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>46004,0</b>	<b>100,0</b>

В 1994-95 гг. на бюджет района принята практически вся социальная сфера и жилой фонд от ведомственных предприятий, что повлекло резкое увеличение расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства.

Высокий удельный вес расходов на социальную поддержку населения вызван прежде всего выплатами

пособий и компенсаций для детей, не посещающих детские дошкольные учреждения в связи с директивным введением, так называемого «альтернативного воспитания», целесообразность которого пока не подтвердилась.

В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» говорится: «Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных налогов субъектов Российской Федерации». Таким образом, в основу формирования расходной части закладывается система социальных нормативов, определяющих уровень необходимого развития социальных отраслей. Проблема своевременного финансирования мероприятий социально-экономического характера всегда будет актуальной.

Из изложенного видна многообразная и разносторонняя деятельность местного самоуправления в вопросах укрепления экономики, повышения жизненного уровня населения.

Существенным источником пополнения местного бюджета может и должна стать плата, получаемая органами местного самоуправления от пользования природными ресурсами, которыми являются земля и леса. Вопрос этот требует специального изучения, но зарубежный опыт показывает, что во многих странах эти финансовые источники в значительной мере формируют доходную часть бюджета. Необходимо ужесточить требования за экологические нарушения, производимые на территории района, их компенсация должна оставаться в местном

бюджете (может быть в форме целевых поступлений).

Дальнейшее развитие должна получить работа с внебюджетными фондами. В частности, задолженность пенсионному фонду плательщиками района превышает три миллиарда рублей, а принимаемые к ним меры не дали пока удовлетворительного результата из-за кризисного финансового состояния самих предприятий.

Дальнейшее развитие местного самоуправления, совершенствование законодательства по обеспечению его финансово-хозяйственной самостоятельности, регулированию деятельности и дальнейшей демократизации позволит сделать органы местного самоуправления истинными хозяевами на территориях, обладающими всей полнотой реальной власти и несущими полную ответственность за состояние дел в районе перед местным сообществом.

## Заключение

Оценивая в целом социально-экономическое положение одной из крупнейших сельских территорий Вологодской области - Грязовецкого района - за годы реформ 1991-1995 гг., нельзя не заметить, что оно претерпело огромные изменения. Произошли глубокие перемены не только в экономических отношениях, но и в психологии населения, его интересах и мотивациях. Все это требует изменений в управлении социально-экономическими процессами, приближения его к удовлетворению нужд не только целых коллективов, но и отдельной личности, что в условиях сельского поселения является непростым делом.

Формирующаяся система местного самоуправления дает возможность районной представительной и исполнительной власти осуществлять действенные меры по управлению местной социально-экономической политикой в направлении как эффективного развития экономики, так и повышения социальной защищенности населения. Однако в становлении органов местного самоуправления еще много трудностей, неясных вопросов, правового вакуума и административно-командного менторства. В этой связи в становлении местного самоуправления может быть полезным опыт формирования земства в Грязовецком районе.

Не менее важными являются институциональные преобразования в сельском районе: собственность, ранее аккумулированная в руках государства и управляемая им, уступила место акционерным обществам, товариществам, частным собственникам. Это явление дало толчок развитию предпринимательской инициативы. Однако предпринимательство требует серьезной финансовой и организационной поддержки на всех уровнях власти.

Вместе с тем исследование происшедших социально-

экономических процессов в районе показывает, что издержки в организации проведения реформы свели на нет многие институциональные преобразования. Это особенно наглядно вытекает из анализа аграрного сектора района. Наделение крестьян мелкими земельными паями при отсутствии соответствующей системы машин не позволяет перейти к новым формам производственных отношений. Механический раздел средств производства нарушает целостность аграрной системы, делая ее неработоспособной. Активный государственный патернализм - вот основной выход из того глубокого кризиса, в котором оказалась сельская экономика.

Спад промышленного и сельскохозяйственного производства повлек снижение жизненного уровня населения, породил неизвестное ранее явление - безработицу. Огромной заботой сельского сообщества стала социальная защищенность сельского населения.

Таким образом, на примере Грязовецкого района ярко видна необходимость серьезной корректировки стратегии и тактики проводимых экологических реформ со стороны федеральных органов.

Вместе с тем ясно и другое - необходимо полноценно использовать инициативу живущих в сельской местности жителей.

Экономическая самостоятельность района - это условия, при которых органы местного самоуправления имеют возможность эффективно распоряжаться ресурсами, активно влиять на поступательное развитие социальной сферы, инженерно-транспортной и коммунальной инфраструктуры, оздоровление окружающей среды, стимулирование производства и различных направлений предпринимательской деятельности, расширение инвестиций.

Представительные и исполнительные органы власти

должны разрабатывать и осуществлять меры, направленные прежде всего на повышение деловой активности людей, рациональное сочетание различных форм собственности с учетом экономических и социальных интересов территориального сообщества. А это и является главной целью социально-экономической политики как на уровне государства, так и в рамках муниципального района.

**X**

**X**

**X**

Ильин Владимир Александрович, Пашко Анатолий Алексеевич,  
Сычев Михаил Федорович, Браузе Игорь Лазаревич.  
Предисловие - Чирков Владимир Иванович

## **Переход к рынку и местное самоуправление**

Техническое редактирование  
и оригинал-макет - Т.А. Табунова

---

Подписано к печати 5.12.96      Формат 60x80/16  
Усл. печ. л. 5.0      Заказ N 20      Тираж 200      Печать офсетная.  
Множительное бюро Вологодского НКЦ РАН  
160000, г. Вологда, ул. Пушкинская, д. 25  
Отпечатано в АО "Вологодская коммерческая компания"