

# ВИДЫ, ФОРМЫ И ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ XX — НАЧАЛА XXI В. В МИЛЬКОВСКОМ РАЙОНЕ, КАМЧАТСКИЙ КРАЙ

## FORMS OF STATE POLICY AND CHARACTERISTIC FEATURES OF IT'S IMPLEMENTATION IN XX — XXI CENTURIES IN MILKOVSKIY DISTRICT, KAMCHATSKIY KRAY

*A. Kirillova*

*Summary.* The problem of state policy implementation, its forms in Soviet and modern periods are covered in the article. Author uses Milkovskiy district of Kamchatka as the sample, because it is one of the largest and populated areas in the region.

*Keywords:* state policy, Kamchatka, Milkovskiy district, program approach, state purposeful program.

*Кириллова Алина Игоревна*

*К.и.н., Камчатский государственный университет  
имени Витуса Беринга  
astra1155@yandex.ru*

*Аннотация.* Данная статья посвящена классификации видов и форм государственной политики XX — начала XXI в. Особое внимание автор уделяет периодизации и выделению этапов государственной политики на Камчатке. В качестве примера взят Мильковский район — один из самых крупных районов полуострова по площади и численности населения.

*Ключевые слова:* государственная политика, Камчатка, Мильковский район, программный подход, целевые программы.

**М**ильковский район — это значительная часть Камчатского края и его историческая судьба является интересной для современных исследователей. На современном этапе он является одним из крупнейших по территории и численности населения сельских районов Камчатки: по данным переписи 2010 г. все сельское население полуострова составило 72929 чел., а население Мильковского муниципального района — 10585 чел. [4] Изучение опыта реализации государственной политики на локальной территории может способствовать выработке эффективной модели региональной политики на Камчатке и совершенствованию механизмов реализации государственной политики в целом.

Согласно наиболее общему определению «государственной политики», которое дается в учебных пособиях и предлагается к запоминанию студентам, ее можно классифицировать по нескольким основаниям [5]:

I. Сфере общественной жизни, на которую она направлена

- ◆ экономическая политика;
- ◆ социальная политика;
- ◆ национальная.

II. Уровню реализации мероприятий

- ◆ федеральная;
- ◆ региональная (причем, соотносимая как с макро-регионами (федеральными округами), так и отдельными субъектами государства);
- ◆ локальная (местная).

III. По механизму реализации мероприятий

- ◆ планово-директивная, характерная для СССР в 1928–1991 гг., при которой формировался четкий срочный план (пятилетний план), предусматривающий достижение определенных показателей в экономическом, социальном, культурном и политическом развитии (например, объемы производства определенных групп товаров, уровень охвата всеобщим, процент этнической интеллигенции/женщин в Советах и т.д.);
- ◆ нормативно-указательная, существовавшая в советской России в 1918–1927 гг. и Российской Федерации в 1991–2000 гг. и представлявшая собой «ответы» со стороны государства на «вызовы времени» (например, принятие цикла декретов и затем инструкций по их реализации на местах, принятие закона о ваучерной приватизации и потом дополнительных нормативных актов, описывающих механизм ее реализации и предотвращающих спекуляции с ваучерами);
- ◆ программная, реализующаяся на современном этапе развития Российской Федерации. Несмотря на ряд сходств с планово-директивной системой (наличие индикаторных показателей, определенных сроков реализации, ответственность различных институтов перед государством, обязательность исполнения), она имеет и ряд весьма четких отличий. Среди них можно выявить:
  - а) гибкость и возможность изменения индикаторных показателей (в случае неудов-

летворительных результатов в течение нескольких лет реализации индикаторные показатели могут быть либо пересмотрены, либо введены совершенно новые, также программа может быть полностью свернута);

- б) разноуровневость программ (если в Советском Союзе все планы принимали только в высших эшелонах власти и затем «спускали на места», то при современном программном подходе возможно создание региональных и даже муниципальных целевых программ вне рамок ФЦП);
- в) долгосрочность (современные целевые программы, в отличие от советских пятилеток, являются средне- и долгосрочными и принимаются на 7–10 и более лет, имея возможности для пролонгации);
- г) отложенность результатов (в случае с пятилетними планами результаты ожидалось немедленно, должны были быть четко видны достаточно высоки, при реализации ФЦП результаты, конечно, являются также видимыми, измеримыми, но могут быть получены и в достаточно отдаленном будущем);
- д) стратегическое планирование (пятилетний план — это тактическое, краткосрочное планирование на сжатый период времени, в то время как ФЦП — это стратегический план, который учитывает реализацию программ во всех сферах жизни общества, взаимодействие этих программ и важность оценки потенциальных рисков, а также наличие дальнейших социально-экономических процессов после завершения срока реализации ФЦП).

Таким образом, мы видим, что современный, программный подход к реализации государственной политики является итогом длительного развития государства в XX в., включая в себя определенные достижения директивно-планового подхода (наличие четких сроков реализации и показателей эффективности, ответственность перед государством, система отчетности, обязательность исполнения) и преодолевает очевидные минусы такого подхода (негибкость, краткосрочность, отсутствие долговременной стратегии).

Следует отметить, что наряду с программным подходом сегодня активно применяется и метод социального проектирования. Существует ряд основных федеральных проектов и программ, полностью или частично затрагивающих вопросы государственной политики. Среди них прежде всего необходимо отметить «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития

Российской Федерации на период до 2020 года», или «Стратегию 2020», которая является основной социально-экономической концепцией развития России [3]. Основным социальным проектом в области непосредственно государственной политики в Камчатском крае является «Стратегия устойчивого развития Камчатского края», разработанная на период до 2030 г. В рамках данного документа выделен ряд конкретных проектов, нацеленных на решение актуальных для региона проблем и преодоление негативных последствий развития в 1990-е гг. Отличие проектирования от программирования состоит в том, что проектирование является гораздо более широким взглядом на задачи политики, представляет собой комплекс мер, относящихся к различным сферам жизни общества, а программирование работает на решение одной конкретной проблемы или ее минимизацию в средне- или долгосрочной перспективе. Корректная и комплексная реализации государственной политики на федеральном, региональном и локальном уровнях требует применения и программного, и проектного подходов. Без их сочетания достижение высоких результатов, а также разрешение сложных социально-экономических и социальных проблем невозможны.

В XX в. Камчатка являлась особой, стратегически важной для России территорией, также именно этот период стал временем реализации целенаправленной и комплексной системы мер со стороны государства, которые можно трактовать как целостную государственную политику. Этот факт обуславливает хронологические рамки нашей монографии — XX — нач. XXI в. Географические рамки нашего исследования — Мильковский район в его современных и исторических границах.

В данной статье мы рассмотрим реализацию государственной политики в Мильковском районе согласно третьему критерию классификации, т.е. по механизму реализации мероприятий. Само изучение вопроса можно начать лишь с 1933 г. в силу неоднозначного административного статуса территории (существовавшая Мильковская волость была упразднена в 1925 г., эта территория вошла в состав образованного Усть-Камчатского района, при этом частично сохранила самоуправление) [1]. По этой причине нормативно-указательный период эту территорию практически не затронул.

Период 1920-х гг. охарактеризовался, как и для всего полуострова, частой сменой локальных нормативно-правовых актов (после получения директив из центра принятые на месте акты упразднялись, вместо них принимались новые с практически аналогичным содержанием; в случае получения новых дополнительных инструкций и вновь принятые локальные акты утрачивали силу). Ярким примером может послужить постановление Губревкома «О борьбе с зюйдварением» (зюйдой

в 1920–1930-е гг. называли подпольно изготовленный высокоградусный алкоголь), которое утверждалось/упразднялось/дополнялось только в 1924–1927 гг. 5 раз. Сходная ситуация наблюдалась и в случае других нормативных документов и указаний. Фактически региональные власти ожидали точных предписаний по каждому из предпринятых шагов, и это обусловило характерные черты первых документов камчатской советской власти:

1. каузальность, то есть создание по случаю/необходимости, для решения текущих проблем, также для реализации на местах составлялись пояснительные записки и инструкции для должностных лиц;
2. быстрая изменчивость (это происходило в силу изменений общегосударственной политики, уточнения списков и привилегий коренных народностей, изменений принципа организации органов местного самоуправления на местах, создания новых административно-территориальных единиц, например, Быстринского и Мильковского районов и т.д.);
3. временность (в названиях многих документах присутствует слово «временный», что показывает переходный характер документа и необходимость его дальнейшей доработки, например, «Временное положение об управлении туземных народностей северных окраин», «Временное положение о сельских советах»);
4. секретность (документы делились на 2 категории: для обнародования на родовых собраниях/сельских/городских сходах и секретные — для пользования должностными лицами и не предназначенные для публичного оглашения. Обычно ко второй категории относились инструкции по реализации циркуляров и постановлений на местах, их количество к концу 1920-х гг. возрастает в связи с ужесточением методов реализации государственной политики).

Второй период реализации государственной политики начался в Мильковском районе практически одновременно с его созданием, в 1933 г., и был связан с утверждением первых пятилетних планов в СССР. Основным направлением социально-экономической и культурной политики СССР по отношению к Камчатке в эти годы было превращение «отсталой окраины» в «развитый район». Как отмечают составители сборника «Советы Северо-Востока СССР (1928–1940 гг.)», «братская помощь со стороны русского рабочего класса помогла малым народам... за короткий исторический период шагнуть в социализм непосредственно от патриархально-общинных отношений» [8, с. 13]. Помимо национальных районов Камчатки, достаточное внимание уделялось и развитию территорий, где национальные меньшинства не составляли большую часть насе-

ления. В то же время в 1920-х гг. официальные власти Камчатки приравнивали жителей Мильковского района, называемых камчадалами, к коренным народам. Тем не менее, в состав освобожденных от налогов туземных на 01.01.1926 г. данное население не вошло [2], по причине чего на территории Мильковского района был реализован стандартный комплекс мер для всех советских территорий, направленный на коллективизацию и индустриализацию. Северная специфика и особенности образа жизни населения (преимущественное занятие трапперством, уход на длительные охоты, сезонность занятий) по этой причине не учитывался. В 1930-х — 1980-х гг. на территории Мильковского района в рамках развития коллективных хозяйств был сформирован ставший традиционным для хозяйств района мясо-молочный профиль животноводства, также для развития индустрии был построен и функционировал лесозаготовительный и лесообрабатывающий комплекс (лесопилка, цеха по изготовлению деревянных изделий: мебель, ограждения, сборные дачные домики и т.д.). В развивавшихся предприятиях тех лет были предусмотрены четкие показатели роста (увеличение поголовья, изготовление большего количества наименований продукции и собственно готового продукта в штуках), предполагаемая прибыль и даже плановая убыточность (для предприятий сельского хозяйства). Характерными чертами планово-директивной политики в Мильковском районе стали:

1. рост количества индикаторных показателей, отражавшихся в спускаемых сверху формах и обязательных для заполнения. Если в 1930-х гг. колхозы и сельские советы заполняли форму на 2-х листах по 30 показателям, то в 1989 г. форма занимала 10 листов и включала более 50 показателей;
2. вмешательство государства во все сферы жизни общества и строгая регламентация культурной и общественной жизни (описывались необходимые мероприятия для всех уровней общественных организаций: октябрятской, пионерской, комсомольской, общества «Знание», так называемых открытых университетов, учреждений культуры, прописывалось содержание классных часов в школах, выступлений на торжественных митингах, праздничная символика);
3. развитие стандартной инфраструктуры населенных пунктов (сельские дома культуры, киноустановки/кинотеатры, дома культурно-бытового обслуживания, жилые дома — индивидуальные и многоквартирные, школы, детские сады, больницы, пекарни, столовые, библиотеки, учреждения дополнительного образования, транспортная инфраструктура и т.д.);
4. изменение сети населенных пунктов: ликвидация малочисленных населенных пунктов и укрупне-

ние так называемых перспективных. Так, в советский период исчезли такие села Мильковского района как, Кирганик, Верхне-Камчатск, Машура, Толбачик и др. Вместе с населенными пунктами ликвидировались и маломощные колхозы, чье имущество и рабочая сила вливались в укрупненные;

5. рост горизонтальной и вертикальной мобильности населения, формирование этнической интеллигенции. Ярким примером может послужить биография Г.Г. Поротова — деятеля культуры и просвещения Мильковского района, прошедшего путь от простого разнорабочего до директора Дома культуры.

В целом, благодаря реализации государственной политики планово-директивного периода в Мильковском районе сложилась современная сеть населенных пунктов, транспортная сеть, социальная инфраструктура сел, профиль сельскохозяйственных предприятий, а также этнический состав населения (благодаря советской миграционной политике). Мильковский район и его населенные пункты приобрели привычный нам вид именно в советский период.

Современный этап реализации государственной политики связан с реализацией федеральных и краевых целевых программ. Следует учитывать, что федеральная целевая и государственная программа — тождественные понятия. Федеральная целевая программа в России — это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач, требующих государственной поддержки [9]. Также государственная программа — это комплексный документ, определяющий основные направления государственной политики в сфере ее реализации. Он связан напрямую со стратегией развития государства в целом и концепцией развития отрасли в частности [9]. Краевая целевая программа отличается от федеральной территорией и агентами реализации. Обычно краевые программы формируются в рамках реализации федеральных. Программный подход в Российской Федерации начал практиковаться с 1994 г., однако, как основной механизм реализации государственной политики на федеральном, региональном и локальном уровне он оформился лишь в начале 2000-х гг.

На современном этапе Мильковский район и Мильковское сельское поселение как его попадает под действие сразу нескольких краевых целевых программ, реализуемых в рамках ФЦП (перечислены наиболее

активно реализуемые или предполагаемые к активной реализации) [6, 7]:

- ◆ «Развитие здравоохранения Камчатского края на 2014–2020 годы»;
- ◆ «Развитие образования в Камчатском крае на 2014–2016 годы» (продолжена);
- ◆ «Социальная поддержка граждан в Камчатском крае на 2014–2018 годы»;
- ◆ «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Камчатского края на 2014–2018 годы»;
- ◆ «Энергоэффективность, развитие энергетики и коммунального хозяйства, обеспечение жителей населенных пунктов Камчатского края коммунальными услугами и услугами по благоустройству территорий 2014–2018 годы»;
- ◆ «Содействие занятости населения Камчатского края на 2014–2018 годы»;
- ◆ «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае на 2014–2018 годы» (предполагается к активной реализации в районе);
- ◆ «Развитие культуры в Камчатском крае 2014–2018 годы» (включая традиционную культуру КМНС);
- ◆ «Физическая культура, спорт, молодежная политика, отдых оздоровление детей в Камчатском крае на 2014–2018 годы»;
- ◆ «Развитие транспортной системы в Камчатском крае на 2014–2025 годы»;
- ◆ «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции Камчатского края на 2014–2018 годы».

Также развитие Мильковского района попадает под действие «Концепции устойчивого развития Камчатского края до 2030 г.».

В целом, на территории Камчатского края действует 21 краевая целевая программа, из них 18 в той или иной степени реализуются на территории Мильковского района. Благодаря им на территории района продолжается асфальтирование участков трассы Усть-Камчатск — Петропавловск-Камчатский, строительство физкультурно-оздоровительного комплекса, терминала автовокзала, был сдан новый жилой дом и т.д.

В то же время реализация краевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае на 2014–2018 годы» на данной территории идет крайне медленно. Основной турпоток продолжает оставаться транзитным. Само население и власти не готовы к активным мерам по привлечению туристов в район. Благоустройство и очистка Пущинских источников (которые можно использовать как рекреационный и бальнеологический ресурс) происходят крайне медленно и связаны с организацией смены детского оздоровительного лагеря (в советское время там проводилось 3 смены, сей-

час 1). На данный момент нет предприятий сферы туризма (туроператоров), зарегистрированных на территории района и организующих туры по его территории. Несмотря на все недостатки, программный подход начал давать первые положительные итоги своей реализации.

Таким образом, XX — нач. XXI вв. были богаты формами и методами реализации государственной политики, затрагивали все сферы жизни общества и носили комплексный характер, а также реализовывались на различных уровнях. Наибольшую эффективность в советские годы продемонстрировал именно планово-директивный механизм и унаследовавший некоторые его черты программно-целевой механизм современности. Благодаря комплексности подхода, наличию стратегических и тактических планов, четкому представлению агентов, субъектов и объектов, а также сроков реализации, календарного плана мероприятий именно такие механиз-

мы позволяют принимать долгосрочные меры и получать устойчивый результат. Разделение государственной политики на уровни также наиболее эффективно достигается при планово-директивном и программно-целевом механизмах, но степень самостоятельности на региональном и локальном уровне при последнем намного выше. При планово-директивном механизме региональный и локальный уровни — это уровни элементарного исполнения, без предложения инициативы и права внесения корректировок в случае сбоев при реализации системы мероприятий. Нормативно-директивный метод применялся на переходных этапах развития: в годы становления советской власти в 1920-х гг. и демократизации российского общества в 1990-х гг. Все решения носили каузальный характер и решали проблемы лишь на короткое время, причем, решались наиболее острые проблемы, отсутствие решения которых могло привести к социальному взрыву.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Камчатского края (ГАКК) ф.Р-29 оп.1 д. 3 лл.61–62
2. ГАКК ф.Р-29 оп.1 д. 7 л.5
3. Алиев В. В. Проектный и программный принципы в государственной молодежной политике // Государственная молодежная политика: российская и мировая практика реализации в обществе инновационного потенциала новых поколений: материалы семинара для молодых ученых. Вып. 9 [Текст] / под общ. ред. Вал. А. Лукова. — М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013. — 84 с.
4. Всероссийская перепись населения 2010. Том 1. Численность и размещение населения // [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 27.08.2018)
5. Общая и прикладная политология: Учебное пособие. / под ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. — М.: МГСУ; Изд-во «Союз», 1997. — 992 с. // [Электронная версия] URL: [http://grachev62.narod.ru/krasnov/ch\\_08.htm](http://grachev62.narod.ru/krasnov/ch_08.htm) [http://bookzie.com/book\\_1727\\_glava\\_17\\_3.1.\\_OBSHNIIE\\_POLOZHENIJA.html](http://bookzie.com/book_1727_glava_17_3.1._OBSHNIIE_POLOZHENIJA.html) (дата обращения: 02.05.2018)
6. Официальный сайт Мильковского сельского поселения, Камчатский край // URL: [http://admmsp.ru/da\\_razdel.php?id\\_blok1\\_levelpages1=3&blok=adm&razdel=da](http://admmsp.ru/da_razdel.php?id_blok1_levelpages1=3&blok=adm&razdel=da) (дата обращения: 20.09.2018)
7. Перечень и информация о краевых целевых программах // Официальный сайт Правительства Камчатского края. URL: <https://kamgov.ru/search?query=%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B5%D0%B2%D1%8B%D0%B5%2B%D1%86%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B2%D1%8B%D0%B5%2B%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D1%8B&category=4> (дата обращения: 02.05.2018)
8. Советы Северо-Востока СССР. Сборник материалов и документов (1928–1940 гг.). — Магадан, 1979. — 287 с.
9. Федеральная целевая программа. Определение // [Электронный ресурс] URL: [http://economic-definition.com/Economic\\_and\\_legal\\_terminology/Gosudarstvennaya\\_programma\\_Government\\_program\\_eto.html](http://economic-definition.com/Economic_and_legal_terminology/Gosudarstvennaya_programma_Government_program_eto.html) (дата обращения 02.05.2018)

© Кириллова Алина Игоревна (astra1155@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»