4) в порядке эксперимента внедрить модули в рабочий процесс;

5) внести необходимые корректировки в элементы инфраструктуры и взаимосвязи между подразделениями и отдельными исполнителями.

Таким образом, в целях повышения конкурентоспособности своего бизнеса российские предприниматели должны быть заинтересованы в формировании инновационной инфраструктуры, использующей инструментарий контроллинга для поиска, сбора и анализа новых идей из различных источников. Это позволит воплотить наиболее ценные идеи в продуктах, услугах и процессах.

## Список литературы

*Бойетт, Д,* Путеводитель по царству мудрости, лучшие идеи мастеров управления. – М., 2002.

Стратегии, которые работают. Подход BCG / перевод с англ. – М.; Манн, Иванов и Фербер, 2007.

*Katzenbach, J. /* et al., Real Change Leaders. – New-York, 1998.

© Цуцков А.Ю., 2010

***А.В . Шапошников***

# ПОЛИТИКА ОСВОЕНИЯ ТРУДНОДОСТУПНЫХ РЕГИОНОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АВСТРАЛИЙСКОЙ И РОССИЙСКОЙ МОДЕЛЕЙ[1]

ШАПОШНИКОВ Алексей Валерьевич – кандидат юридических наук, федеральный координатор движения «Молодая гвардия Единой России»(e-mail: shaposhnikov-ay@mail.ru)

***Аннотация.*** *Статья посвящена сравнительному анализу основных этапов освоения удаленных и труднодоступных регионов, образующих национальные территории России и Австралии – двух государств, характеризующихся большими по размеру пространствами. Выделяются основные механизмы в сфере экономики и политики, способствующие освоению данного типа регионов, анализируются их сильные и слабые стороны.*

***Ключевые слова:*** *удаленные и труднодоступные регионы, региональная политика государства, Россия, Австралия.*

[1] Окончание. Начало см.: Социология власти. – 2010. – № 6.

В то время как Австралия отошла от модели массового принудительного заселения в труднодоступные территории, эта модель была внедрена в российской практике. Начиная с XVIII в. на Север и в Сибирь стали ссылать заключенных. Этому способствовал ряд правительственных указов: «Об отсылке бродяг и беглых в солдаты или ссылке в Сибирь», «О замене смертной казни ссылкой в Сибирь», «О приеме в Сибирь на поселение от помещиков дворовых, синодальных, монастырских, купеческих и государственных крестьян с зачетом их в рекруты»[1]. С тех пор эти территории двойственно воспринимались в общественном сознании. С одной стороны, они играли роль отдаленных рубежей с богатыми ресурсами, а с другой – стали исправительными колониями, куда отправлялись ссыльные в массовом порядке.

Прекращение уголовной ссылки в Сибирь было приостановлено в 1900 г., и была сделана ставка на крестьянскую колонизацию региона. Таким образом, можно утверждать, что, практикуя уголовную и политическую ссылку в Сибирь, Россия внесла существенный (хотя и явно противоречивый) вклад в освоение и заселение труднодоступных и удаленных территорий.

Если воспринимать подобный метод заселения как негативную характеристику, то стоит поставить в заслугу российскому правительству способы взаимоотношения с коренными населением осваиваемых территорий. Если колонисты в Австралии, по сути, разрушали традиционный стиль жизни аборигенов, то в Российском государстве, напротив, колонисты не разрушали традиционные устои, а еще и окультуривали население. Так, активно стал распространяться метод взаимоотношений, основанный на обращении в христианскую веру. Привлечение туземных народов в христианство способствовало распространению влияния русского правительства на отдаленные территории страны. Во многих крупных городах строились храмы, церкви, монастыри, часовни.

В то время как основным мотивом миграции в Австралию был поиск золота, в российских удаленных территориях основная ставка делалась на пушнину. Как справедливо заметил С.В. Бахрушин, «в XVIII веке пушнина продолжает играть значительную роль в истории распространения владычества в Сибири»[2]. Параллельно в обеих странах продолжались внутренние исследования материка. Большое значение для освоения Сибири имели экспедиции В. Беринга, Д. и Х. Лаптевых, Г.Ф. Миллера, С.П. Крашенинникова и др.

---

[1] См.: Российское законодательство X – XX веков: В 9 т.– М., 1984 –1991.

[2] *Бахрушин, С.В.* Исторический очерк заселения Сибири до первой половины XIX века / Очерки по истории колонизации Севера и Сибири.– Петербург, 1922. – Вып 2. – С. 45.

Таким образом, накануне прихода советской власти Российское государство значительно продвинулось по пути освоения отдаленных территорий, там складывалась инфраструктура, повышался уровень жизни. Однако обживанию территорий не был присущ естественный характер. Как правило, в труднодоступные регионы попадали те слои общества, которым не удалось социализироваться и самореализоваться в европейской части государства.

Во многом сходная ситуация на рубеже веков сложилась и в Австралии. Политика освоения труднодоступных территорий значительно продвинулась вперед, но еще не носила систематического характера. Не сбалансированная система землевладения, различная сельскохозяйственная ориентация, разная доступность железных дорог отличали штаты друг от друга и в перспективе грозили трудностями при дальнейшем объединении нации. Конечно, в Австралии наблюдался значительный социально-экономический рост, но при этом страна оставалась экономическим придатком Британии.

Эти противоречия преимущественно были сняты с момента формирования единого государства – Австралийский Союз, который был образован путем референдума 1 января 1900 г. Страна стала федерацией шести штатов с одной конституцией, первым новообразованным в XX в. госуларством. Численность некоренного населения на момент создания федерации составляла 3,8 млн человек[1]. Политически значимому событию получения статуса суверенного государства способствовали и экономические факторы, в частности, открытие Суэцкого канала, значительно уменьшающего расстояние с Европой и соответственно увеличивающего приток новых поселенцев.

Это событие имело не только серьезные политические, социальные и экономические последствия, но (что особенно важно) способствовало формированию единого духа нации, самобытности и самосознания. Эти факторы не могли не отразиться на состоянии исследуемого вопроса – стало формироваться понимание необходимости проведения осмысленного системного освоения территорий поэтому предпринимаются реальные шаги для достижения этого состояния.

Выбор столицы созданного государства также проводился в соответствии с идей развития территорий и устранения диспропорций между ними. На роль национального центра претендовали два наиболее крупных и развитых города – Сидней и Мельбурн. Однако выбор пал на Канберру, находящуюся между ними. Канберра в переводе означает «место встреч», что соответствует статусу столицы. Создание столицы не в самом развитом центре жизнедеятельности страны свидетельствова-

[1] *Wilson, Ch.* Australia: The creation of a nation, 1788 – 1988. – London: Weidenfeld and Nicolson, 1987. – P. 96.

ло о том, что власти озабочены проблемой развития новых территорий. Вместе с тем новая столица располагалась в наиболее развитой юго-восточной части страны, где уже были заложены основания для создания здесь всей необходимой инфраструктуры. В глубине континента большая часть территорий все еще оставалась неосвоенной, северные территории казались абсолютно неразвитыми на фоне процветающих южных штатов.

Главной задачей новое национальное правительство ставило консолидацию своего пространства, в связи с этим было необходимо объединить разрозненные штаты и устранить явные диспропорции в их развитии в политическом и социальном отношениях. Сформировавшаяся в сознании «тирания расстояний» оправдывала территориальную разобщенность и создавала атмосферу провинционализма даже в крупных городах. Самоидентификация по штатам была на тот момент более значима, чем общесоюзная. Вполне закономерно поэтому, что изначально Союз создавался как децентрализованное государство. Проблема удаленности и труднодоступности большей части территорий обосновала перевод значительной части компетенций на региональный уровень. К примеру, долгое время общенациональное правительство не вмешивалось в вопросы освоения земель штатов, отдавая их на откуп местным властям. А местные власти, провоцируемые местной элитой, состоявшей из фермеров-скватеров и успешных старателей, отстаивали права штатов в области землепользования.

Постепенно видение ситуации менялось, и от крайней децентрализации Австралия перешла к политике интеграции внутреннего экономического и политического пространства. Полномочия, ранее находившиеся в компетенции местного и регионального уровня, все больше переходили в юрисдикцию федерального правительства. Более того, центр стал активнее вмешиваться в решение вопросов рационального и перспективного использования территорий. Во многом подобные изменения были спровоцированы экономическим кризисом и избранной в целях противодействия ему кейнсианской моделью.

Именно в период кризиса сформировалось понимание того, что необходимо развивать государственные программы поддержки территорий. В 30-х гг. XX столетия стала проводиться целенаправленная политика освоения страны. В федеральной поддержке особенно нуждались наиболее отсталые территории Западной и Северной Австралии, которые в силу их неосвоенности и слабой заселенности долго не могли перейти на бюджетный профицит.

В рамках правительственной программы развития территорий налаживалось железнодорожное сообщение. При этом принципиальным отличием от предыдущего этапа освоения территорий основной целью строи-

тельства железных дорог было не использование удаленных земель для эксплуатации их ресурсов, а установление связи всех территорий, в том числе наиболее труднодоступных и удаленных. В это период железные дороги появились в Новом Южном Уэльсе, Виктории и отчасти Квинсленде. В заслугу федеральному правительству ставилась и постройка новой железной артерии, соединившей западное и восточное побережье.

Параллельно с правительственными программами территории по своей инициативе осваивали и энтузиасты. Хотя в те годы в экономическую деятельность была вовлечена только 1/8 часть страны, а остальные территории считались непригодными для землепользования, а значит, и для жизни, технический и технологический прогресс постепенно позволили развить торговое огородничество, интенсивное животноводство и продвигать вглубь континента зерново-овцеводческое хозяйство. Иными словами, экспансия человеком пустынных территорий для реализации своей хозяйственной жизнедеятельности была продолжена.

Если основным импульсом освоения труднодоступных территорий в Австралии стало создание централизованного государства, то в России процесс освоения северных и восточных территорий особенно усилился в годы советской власти. В бытность СССР акцент был сделан не на количественную, а на качественную составляющую. Территории осваивались на основе проведения решительной политики сверху. Это обеспечивало быстрый рост экономически важных центров на новых местах заселения.

Принципиально новым становится расстановка приоритетов в политике освоения земель. Если ранее акцент делался исключительно на экономический потенциал, то теперь все большую роль стал играть военно-политический фактор. В рамках этой политики развитие данного региона было невозможно без создания крупных промышленных центров. Поэтому на базе крупнейших градообразующих предприятий начали активно строиться города. Они создавались в областях крупных месторождений и добычи полезных ископаемых (нефть, газ, руды черных и цветных металлов, драгоценные камни и пр.), Так были созданы важные по сей день центры: Воркута, Норильск, Новый Уренгой, Когалым, Ноябрьск, Печора и др. Подобного роста количества городов в России не было никогда. Отметим, что эта эпоха беспрецедентна и с точки зрения мировой практики. В среднем за столетие в стране появлялось примерно шесть новых городов в год. Некоторые из них по этой причине не успевали становиться полноценными городами[1].

В эти годы весомый вклад был внесен и в развитие транспортной инфраструктуры. Был освоен Северный морской путь: проложен маршрут

[1] См.: *Сенявский, А.С.* Урбанизация России в XX веке: роль в историческом процессе. – М.: Наука, 2003.

от Белого моря до Берингова пролива; построена Байкало-Амурская магистраль, обеспечившая непрерывную связь с северными территориями. А последовавшее за этим соединение БАМа и Транссиба создали крупную и мощную транспортную сеть в восточных территориях страны[1].

Пожалуй, наиболее неоднозначным аспектом деятельности советской власти в вопросе освоения труднодоступных территорий стала миграционная политика. Осознавая важность перемещения людей для освоения новых ресурсов, советское правительство разрабатывало различные целевые программы. Они предусматривали снижение налогов, отсрочку от воинской службы, покрытие транспортных расходов и прочее. Однако применялись и жесткие принудительные методы. Так, на этих территориях была создана база исправительных лагерей (ГУЛАГ). Исправительные лагеря стали едва ли не основным инструментом индустриализации. Вместе с тем следует отметить, что миграционная политика базировалась на грамотной идеологической доктрине и культурно-массовом просвещении.

Таким образом, политика освоения труднодоступных территорий в советский период носила плановый и постепенный характер. Уровень государственных инвестиций превысил когда-либо имевшийся. Советская власть, бесспорно, применяла авторитарные методы для освоения территорий, но нельзя отрицать двух принципиальных моментов: во-первых, политическая пропаганда была сопутствующим фактором, во-вторых, в тех исторических условиях иными путями столь внушительного результата освоения удаленных территорий вряд ли можно было достигнуть.

Кстати, черты авторитарных методов можно проследить и в послевоенной Австралии. Очередной этап освоения здесь территорий связан со временем Второй мировой войны и послевоенных изменений. Опуская описание хода военных событий, отметим, что война стала отправным пунктом нового витка развития экономического и военно-политического комплексов континента. В политике освоения и развития территорий значительный шаг вперед был сделан за счет расширения возможностей эмиграции. Население страны за 40 лет увеличилось практически вдвое. Позже, в 1965 г., важным демократическим преобразованием стали официальная отмена сегрегации, снятие расовых и этнических цензов для переселенцев. Страна от идеи «белой Австралии» перешла к идее «мультикультуры», аккумулированию внутри страны культурных достижений и особенностей различных стран и народов.

Продолжалась тенденция к урбанизации. Однако, по данным исследований, многие предпочитали жить в пригородах, ежедневно преодолевая большие расстояния ради сохранения привычной уединенности и неторо-

[1] См.: Второе дыхание Транссиба: сборгик статей. – М.: МГУПС, 2003.

пливости. Такой образ жизни создал государству репутацию «страны затянувшегося уикенда»[1].

Параллельно с этими тенденциями наблюдался бум добычи полезных ископаемых на территории острова, особенно в сфере горнодобывающей промышленности. В Западной Австралии были найдены огромные запасы железной руды, и началось их активное освоение. Позже в этом же штате обнаружены залежи никеля и алмазов. В неосвоенных Северных территориях найдены бокситы. Вновь возродилась угольная промышленность, особенно в штатах Квинсленд и Новый Южный Уэльс, что сделало Австралию ведущим поставщиком угля на мировой рынок. В 60-х гг. началась коммерческая добыча нефти, хотя первая нефтяная скважина была пробурена еще в 1907 г. В последние годы Австралия стала и основным производителем цинка и свинца.

Будучи союзником США в войне и сохранив с ними партнерские отношения в послевоенные годы, Австралия извлекала из этого свои дивиденды. Она получила доступ к космическим снимкам территории страны, что было особенно важно для исследования внутренних пустынных районов и малонаселенных территорий западного и северо-западного побережья. В послевоенные годы правительство наконец обратило внимание на слабо заселенный и самый отсталый регион – Северную Австралию, который ранее попросту игнорировала. Власти переориентировались в использовании возможностей северных территорий для привлечения инвестиций и новых жителей. Отсутствие пригодных для землепользования почв вынудило искать способы использования территорий, не связанных с ресурсами. Приоритет был отдан строительству на этих землях военных баз. После отмены сегрегации Северные территории стали использоваться для проживания коренных наров, поскольку де-факто закон не поспособствовал улучшению жизни аборигенов, а только оттеснил их в наиболее освоенные и труднодоступные для проживания районы. В 2004 г. началось строительство первой железной дороги, которая призвана соединить север и юг страны в центральной части континента.

Хотя освоение территорий и продолжает носить экстенсивный характер, это компенсируется развитием электрификации, механизации, внедрением биотехнологий. В настоящее время правительство страны разрабатывает социальные, иммиграционные, жилищные программы для привлечения новых жителей в малозаселенные и удаленные районы. Государственная иммиграционная программа регионального заселения становится основой политики в области освоения территорий. Для освоения незаселенных регионов была разработана специальная визовая программа для иммигрантов. Специальная Региональная спонсорская виза

[1] См.: *Малаховский, К.В.* Австралия. Время перемен? – М., 1988. – С. 47.

призвана решать целый ряд общенациональных задач. К ним относятся: равномерное распределение миграционных потоков для проживания по всей территории страны; стимулирование дальнейшего экономического и социального роста отдаленных и малозаселенных районов Австралии путем привлечения иммигрантов; создание и развитие всей необходимой инфраструктуры, привлекательной в плане трудоустройства и жизнедеятельности, для обеспечения успешной адаптации.

Действие визы имеет территориальные ограничения: вновь прибывшие имеют право жить и работать на всей территории Австралии, за исключением Сиднея, Мельбурна, Канберры, Ньюкасла, Улонгога, Брисбена, Голд Коста, Перта. Данные ограничения действуют в течение трех лет с момента приезда, по истечении этого срока территориальный ценз теряет свою силу. Сегодня, согласно статистике, почти каждый четвертый житель Австралии родился за рубежом[1].

В целом, современная картина представляется следующей. Более 70% австралийцев живут в 12-ти крупных городах, из них 40% – в Мельбурне и Сиднее. Жизнь за пределами крупных агломераций представлена сельскохозяйственными и добывающими поселениями, которые не подвержены инновациям. Такая диспропорция стимулирует федеральный центр к разработке программ, способствующих освоению территорий и выравниванию уровня жизни. Проводится поощрительная иммиграционная и профессиональная политика по отношению к переселенцам в новые районы освоения. Переселение стимулируется разнообразными средствами: льготным налогообложением, упрощенным получением гражданства, выгодными кредитами для открытия собственного дела.

В стране развивается инфраструктура, делается ставка на технический и технологический прорыв. Туристический бизнес приносит инвестиции в некоторые удаленнее районы страны: на западе развивается серфинг и соответствующая инфраструктура, на юге – туризм *high*-класса, центр привлекает туристов коренными жителями и сохранением ими традиционного образа жизни. Переходя от очаговой модели заселения территорий к комплексному освоению, власти формируют тип поселений, ориентированных на привлечение инвестиций в будущем.

Австралийская модель политики освоения труднодоступных территорий демонстрирует эволюционизм, приведший к формированию и использованию комплексных программ по освоению и развитию регионов. Чего, к сожалению, нельзя сказать о российской модели на рубеже XX – XXI в., поскольку в 90-е гг. федеральный центр фактически устранился от ре-

[1] См.: Австралия. Организационное устройство миграционной политики / М.Б. Денисенко, О.А. Хараева, О.С. Чудиновских. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М., 2003. – Гл. 4.

шения данного вопроса, что поставило под угрозу достижения предыдущих веков, особенно советского периода. Представляется, что в настоящее время в высших эшелонах российской власти формируется понимание стратегической важности освоения удаленных территорий. Важную роль начинает играть геополитический фактор, поскольку в обозримой перспективе встает угроза потери контроля над этими регионами страны.

В целом сравнение австралийской и российской моделей позволяет сделать вывод, что освоение труднодоступных и удаленных территорий будет конструктивным и потенциально оправданным при максимальном учете всех факторов проведения данной политики (геополитических, экономических, военно-стратегических, социально-культурных и др.). Изучение зарубежного опыта и адаптация достижений стран, имеющих в своей структуре много удаленных территорий – заметное, на наш взгляд, направление развития регионов, стратегическая важность которого бесспорна. Наконец, не стоит воспринимать подобную структуру пространства как проблему или обременение; напротив, – это богатство, которое было создано и развито нашими предками, мы обязаны его сохранить и приумножить в соответствии с теми достижениями, которые становятся доступными благодаря техническому прогрессу и инновациям.

## Список литературы

Австралия. Организационное устройство миграционной политики / М.Б.Денисенко, О.А. Хараева, О.С. Чудиновских. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М., 2003.

*Бахрушин, С.В*. Исторический очерк заселения Сибири до первой половины XIX в. / Очерки по истории колонизации Севера и Сибири. – Петербург, 1922.– Вып. 2.

*Сенявский, А.С.* Урбанизация России в XX веке: роль в историческом процессе. – М.: Наука, 2003.

*Wilson, Ch.* Australia: The creation of a nation, 1788 – 1988. – London: Weidenfeld and Nicolson, 1987.

© Шапошников А.В., 2010