

Lomonosov Moscow State University

SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
with the participation of Russkiy Mir Foundation

# PUBLIC ADMINISTRATION IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY: TRADITIONS AND INNOVATIONS

## 9<sup>TH</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE (MAY 25-27, 2011)

## PART 1



MOSCOW UNIVERSITY PRESS  
2011

**Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова**  
**ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**  
совместно с фондом «Русский мир»

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В XXI ВЕКЕ: ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ

9-я МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

25–27 МАЯ 2011 Г.

ЧАСТЬ 1

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

2011

УДК 338;338.24;316.42:35

ББК 65.05;66.3(2Рос)3

Г72

ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА  
© Издательство Московского университета

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ХХI ВЕКЕ:

Г72 Государственное управление в ХХI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25–27 мая 2011 г.). Часть 1. — М.: Издательство Московского университета, 2011. — 936 с.

ISBN 978-5-211-06228-3 (Ч.1)

ISBN 978-5-211-06227-6

В сборнике представлены тексты выступлений участников 9-й международной конференции, посвященной проблемам государственного, муниципального и регионального управления в ХХI в. В центре внимания — дискуссии о специфике современного глобального экономического кризиса и способы его преодоления, роль государства в этом процессе. Тексты публикуются на языке оригинала: русском и английском.

Для исследователей, преподавателей, студентов, аспирантов, управленцев-практиков, всех, кто интересуется вопросами государственного управления.

Public Administration in the 21<sup>st</sup> Century: Traditions and Innovations. 9<sup>th</sup> International Conference (May 25–27, 2011). Part 1. — M.: Moscow University Press, 2011. — 936 p.

The texts of speeches from the International Conference devoted to the problems of state, municipal and regional administration in 21<sup>th</sup> century are represented in this collection. Discussions about the specificity of the contemporary global economic crisis, means of its overcoming and the role of State in this process are in the spotlight. All the texts are published in the original language: Russian and English.

The book will be of interest for researches, professors, students, post-graduates, managers-practitioners and everyone who is interested in state administration.

УДК 338;338.24;316.42:35  
ББК 65.05;66.3(2Рос)3

ISBN 978-5-211-06228-3 (Ч. 1) © Факультет государственного управления  
МГУ имени М.В. Ломоносова, 2011  
ISBN 978-5-211-06227-6 © Издательство Московского университета, 2011

Удакем жандарғоз, ҰЛҒ өзінен жыннедізгін мәддеған тәріл, оқынокта. Ә.Ә.  
Балғада отындаған

ҰЛҒ өзінен жыннедізгін мәддеған тәріл, оқынокта. Ә.Ә.

ҰЛҒ әтпемжидене мәддеған фылдың мәддеған тәріл, оқынокта. Ә.Ә.

ҰЛҒ

ҰЛҒ

ҰЛҒ

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ

В.А. Садовничий, академик РАН, доктор физико-математических наук, ректор МГУ имени М.В. Ломоносова (председатель)

Н.В. Семин, доцент, кандидат физико-математических наук, проректор МГУ имени М.В. Ломоносова (заместитель председателя)

В.А. Никонов, профессор, доктор исторических наук, декан факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, исполнительный директор фонда «Русский мир» (заместитель председателя)

В.П. Колесов, профессор, доктор экономических наук, декан экономического факультета МГУ

А.К. Голиченков, профессор, доктор юридических наук, декан юридического факультета МГУ

В.Л. Макаров, академик РАН, доктор физико-математических наук, директор Высшей школы государственного администрирования МГУ

В.И. Данилов-Данильян, профессор, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, директор Учреждения Российской академии наук Институт водных проблем РАН

В.В. Кочин, заместитель исполнительного директора фонда «Русский мир»

## РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ПОДГОТОВКЕ КОНФЕРЕНЦИИ

Л.И. Семенникова, руководитель рабочей группы, заместитель декана ФГУ, профессор, зав. кафедрой истории Российского государства ФГУ

В.К. Борисов, доцент кафедры теории и технологий управления ФГУ

М.А. Буданов, доцент кафедры истории Российского государства ФГУ, сотрудник научного отдела ФГУ

Н.Г. Буцкая, старший преподаватель кафедры экономической теории ФГУ, сотрудник научного отдела ФГУ

Общая характеристика стран и регионов, в состав которых находятся заполярные территории

Страна	Население (тыс. чел.)	Территория (тыс. км <sup>2</sup> )	Регионы с заполярными территориями	Население (тыс. чел.)	Территория (тыс. км <sup>2</sup> )
Россия	141914,0	17075,4	Всего В том числе: Мурманская область Республика Карелия Республика Коми Ненецкий АО Ямало-Ненецкий АО Красноярский край Республика Саха (Якутия) Чукотский АО	6952,7	7860,1
Канада	34365,0	9984,7	Всего В том числе: Территория Юкон Северо-Западные терри- тории Территория Нунавут	111,5	3921,7
Гренландия	56,5	2166,1	Всего В том числе: Гренландский национальный парк Коммуна Кекката Коммуна Сермерсок Коммуна Каасуитсуп	48,5	2383,1
США	308745,5	9826,7	Штат Аляска	698,5	1717,9
Норвегия	4929,2	387,0	Всего В том числе: Фюльке Финнмарк Фюльке Тромс Фюльке Нурланн	465,7	112,9
Финляндия	5378,0	338,4	Агентство регионального управления Лапландии	183,4	99,0
Швеция	9354,4	450,0	Округ (лен) Норрботтен	248,7	98,9
Всего	504742,6	40228,3		8709,0	16193,6

Их совокупная территория в 4 раза превышает территорию европейского континента, а численность населения практически равна общей численности населения стран, входящих в ЕС. Значительный экономический потенциал отмеченных стран позволяет им достаточно эффективно осваивать туристские ресурсы своих заполярных территорий и обеспечивать устойчивое развитие местной туризма.

Одной из наиболее развитых в туристском отношении заполярных территорий является территория финской губернии Лапландия с ее получившим международную известность центром в г. Рованиеми.

Л.В. Ларченко, Д.Т. Ахобадзе

## РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОМ ЗАПОЛЯРЬЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Аннотация.** В статье на основе анализа зарубежного и отечественного опыта развития туризма в заполярных странах и регионах обосновывается необходимость и возможность становления туризма в качестве ведущей отрасли территориальной специализации регионов Арктики. Исследуются проблемы и определяются стратегические направления формирования и развития индустрии туризма в заполярных регионах России.

В последние десятилетия в сфере международного туризма наметились тенденции роста турпотоков в регионы Крайнего Севера (Заполярья), обусловленные рядом причин, среди которых можно выделить следующие:

- пресыщение традиционными дестинациями и потребность в освоении новых, ранее не виданных аттракций;
- развитие в заполярных регионах ускоренными темпами инфраструктуры туризма и прежде всего – транспорта и объектов размещения;
- рост числа любителей экстремального туризма;
- рост популярности эксклюзивных туров, включая путешествия на Северный полюс, острова Баренцева моря и т.д. на российских ледоколах;
- индивидуализация отдыха и увеличение спроса на туры в экологически чистые регионы с нетронутой природой / ландшафтами.

Всем этим условиям способны удовлетворить регионы Заполярья, входящие в состав экономически развитых стран со значительным инновационно-технологическим, инвестиционным и организационно-экономическим потенциалами своего развития. Таких стран семь (таблица).

Здесь расположена резиденция Санта-Клауса. Всемирный бренд в совокупности с развитой инфраструктурой (прежде всего — зимнего и экологического туризма) позволяют не только Лапландии, но и всей Финляндии обеспечить устойчивый приток иностранных туристов в страну, значительные бюджетные поступления, рост доходов местного населения, снижение безработицы и т.д.

Другим наиболее развитым районом заполярного туризма является Аляска. Ее ежегодно посещают до 1,5 млн туристов. В сфере туристического бизнеса занято 50–70 тыс. человек в сезон. Туризм стал одной из ведущих отраслей хозяйства Аляски, по размерам доходов он занимает третье место после горнодобывающей и рыбной промышленности. По некоторым сведениям, на каждый доллар, затраченный на туристскую инфраструктуру и обслуживание, турист расходует 95 долл. [1, с. 50]. Большое внимание уделяется туризму и в Гренландии. В нем государственные руководители видят спасение слабой экономики при отсутствии надежных источников ее укрепления. Примечательно, что в последнее время туризм стал демократичным, стоимость туристических поездок рассчитана на любые социальные слои населения.

Анализ зарубежного опыта развития туризма в Заполярье позволяет утверждать, что он мог бы стать мощным рычагом в экономическом развитии регионов Крайнего Севера России. К тому же туристско-рекреационный потенциал российских территорий значительно больше по сравнению с зарубежными из-за огромной протяженности зоны российского Заполярья.

В настоящее время туризм в Заполярье относится к категории одного из наиболее дорогостоящих и высокодоходных направлений мировой туристской деятельности в первую очередь в силу своего преимущественно эксклюзивного характера. Так, если путешествие в приполярный г. Рованиеми (Финляндия) в среднем обходится вояжеру в 1200 евро, то стоимость рядового недельного рыболовного тура в НАО (на р. Волонга, полуостров Канин) составляет 1800 долл. на одного туриста, а совмещение этого тура с охотой на гуся на перелете увеличивает стоимость этой путевки до 2300 долл. [1]. Полярное путешествие от Шпицбергена к Северному полюсу на российском атомном ледоколе «Ямал» еще в начале 2000-х гг. обходилось туристам от 16 до 20 тыс. долл. на человека [2, с. 115]. В 2011 г. круиз на атомном ледоколе «50 лет Победы» по маршруту Мурманск — Северный полюс — Мурманск предлагается от 300 тыс. руб. за 13 дней [3].

Высокая доходность северных туров, растущий спрос на заполярные турпродукты, значительный туристский потенциал северных регионов России являются благоприятными предпосылками для увеличения гостевого потока. Так, по нашим расчетам, только в НАО можно увеличить поток туристов до 40 тыс. человек в год (расчеты

произведены в рамках проекта «Большеземельская тундра»). Данное количество въездных туристов при соответствующем развитии туристской инфраструктуры позволит довести доходы региона от туризма до величины, позволяющей отнести эту отрасль к одной из ведущих бюджетообразующих отраслей его территориальной специализации. Обслуживание этого турпотока (с учетом высокой доли эксклюзивных туров) потребует создания от 3 до 4 тыс. рабочих мест (включая существующие) как непосредственно в сфере туризма, так и в смежных с ним отраслях (на транспорте, в торговле, общепите и т.д.). Другими словами, сфера туризма в НАО способна вовлечь в свой бизнес от 11 до 13% экономически активного местного населения. Аналогичными возможностями обладают и другие регионы российского Заполярья и прежде всего такие, как Мурманская область, ЯНАО, Чукотский автономный округ. Проведенный анализ туристского потенциала этих регионов свидетельствует о том, что решение отмеченной задачи вполне реально.

В основе туристско-рекреационного потенциала регионов российского Заполярья лежат природно-ресурсный потенциал и историко-культурное наследие, включая этнокультурный компонент.

Как свидетельствует международный опыт, помимо морских и речных круизов наиболее привлекательными для туристов Заполярья являются турпродукты, связанные с экотуризмом, который развивается преимущественно на территориях, имеющих статус особо охраняемых природных территорий (ООПТ) (национальные парки, заповедники, заказники, памятники природы).

К первоочередным задачам развития ООПТ в туристских целях могут быть отнесены:

- проведение зонирования (особенно в тех ООПТ, в которых рекреационные функции значительно превалируют над природоохранными), т.е. выделение в рамках ООПТ зон, различающихся по степени их использования туристами;
- стимулирование привлечения малого (в том числе индивидуального и семейного) туризма в целях развития организационных (регламентированных) форм туризма в ООПТ и (или) близлежащих территориях.

Отдельная составляющая культурно-исторического наследия северных территорий — его богатый этнокультурный потенциал. На российском Севере проживает 30 КМНС. Особый интерес в этом отношении представляют НАО, ЯНАО, Чукотский АО. Так, в НАО проводятся этнокультурные мероприятия, привлекающие в регион не только ближайших соседей, но и гостей из других регионов России и дальнего зарубежья. К наиболее значимым из них относятся профессиональный праздник оленеводов — День оленевода, международный фестиваль фольклора «Жемчужина Севера» и международ-

ный музыкальный фестиваль «Миминор», спортивный праздник «Северное сияние». Во многих сельских поселениях НАО сохранился традиционный уклад жизни русских переселенцев, ненцев и коми, который является крайне привлекательным для любителей этнотуризма. Уже сейчас ряд организаций («Истоки», «Ясовэй» и др.) проводят этнотуры, в ходе которых путешественники получают возможность непосредственно ознакомиться с традиционным жизненным укладом коренных народов НАО.

В связи с интенсивным освоением природных ресурсов в российском Заполярье, разработкой и реализацией крупных промышленных и транспортных инвестиционных проектов быстро развиваются бизнес-туризм, конгресс-туризм и VIP-туризм, т.е. посещение региона представителями государственных (региональных) органов власти и управления, руководителями международных фондов и программ, политиками и т.д. Так, например, за последние годы НАО посетили послы США, Франции, Норвегии, Венгрии и дипломатические представители других стран, а также представители отдельных зарубежных регионов, с которыми уже установлены или планируется установить побратимские связи (в частности, провинции Финнмарк (Норвегия) и Норрботтен (Швеция)). Посещает регион и руководство Баренц-секретариата.

Интенсивное освоение природных ресурсов в ряде регионов российского Заполярья и повышенный интерес отечественных и международных научных и общественных организаций к этим территориям обуславливает развитие научного туризма.

Перспективность этих видов туристической деятельности подтверждается тем фактом, что, согласно мировой практике, бизнес-, конгресс- и VIP-туристы оставляют в местах посещения в 3 раза больше денежных средств по сравнению с обычными туристами. Так, благодаря развитию именно этих видов туризма гостиницы НАО в 2009 г. разместили 25,1 тыс. гостей округа и по показателю объема платных услуг на 1 человека в день (3861 руб.) заняли первое место в СЗФО, более чем в 2 раза превысив показатели санкт-петербургских гостиниц.

К основным проблемам, препятствующим более полному освоению туристского потенциала российского Заполярья, относятся:

- крайне ограниченная видовая структура выездного туризма, явно не соответствующая ресурсным возможностям заполярных регионов;
- регионы Заполярья малознакомы широкой туристской общественности (как внутри страны, так и за рубежом) в качестве объекта туристского посещения, что обусловлено отсутствием соответствующих маркетинговых стратегий и связанной с этим активной политики в области продвижения региональных туристских продуктов на отечественный и международный рынки туристских услуг;

в заполярных регионах слабо развита система управления процессом формирования и развития местной турииндустрии, базирующаяся на эффективных организационно-экономических механизмах, включающих в себя, среди прочих, инновационный, инвестиционный, информационный, кадровый, научный, нормативно-правовой компоненты.

Устранение отмеченных и целого ряда других проблем становления турииндустрии в Заполярье достижимо путем разработки и реализации соответствующих стратегических направлений и мероприятий в сфере туризма, к наиболее значимым из которых можно отнести следующие.

1. Совершенствование регулирования процессом становления и развития туристской отрасли в заполярных регионах России путем создания и ведения реестра туристских ресурсов в каждом регионе Крайнего Севера, заинтересованном в развитии туристской отрасли; организации и проведения их мониторинга; разработки и реализации концепции создания и функционирования общерегиональных туристско-информационных центров; разработки концепции совершенствования пространственной организации туристской отрасли, включая определение и развитие региональных/международных туркоридоров и турмаршрутов (в том числе Севморпути), территорий (зон) приоритетного развития туризма и т.д.

2. Содействие развитию приоритетных для Заполярья видов туризма, совершенствование традиционных и разработка новых турпродуктов:

- разработка и реализация программы развития культурно-познавательного туризма, в том числе мероприятия по реконструкции (восстановлению) историко-культурных памятников и организации на их базе различных форм привлечения туристов, включение архитектурных памятников в систему экскурсионного показа, разработка и реализация региональных программ развития водного туризма на период до 2020 г. и т.д.;

- разработка и реализация концепции развития экотуризма, включающей разработку мероприятий по развитию инфраструктуры туризма как на самих ООПТ (стоянки, тропы, места наблюдения за животными и птицами и т.д.), так и на прилегающих территориях (кампинговые зоны, объекты питания, автостоянки и т.д.), развитие действующих и разработка новых турмаршрутов, связанных с посещением ООПТ;

- разработка и реализация концепции развития бизнес / VIP / конгресс / научного туризма.

3. Содействие продвижению заполярных турпродуктов (услуг) на международный и внутренний рынки при помощи разработки стратегии продвижения турпродуктов региона, включающей участие

в международных турвыставках и ярмарках, проведение рекламной кампании в российских и зарубежных СМИ, нацеленной на формирование имиджа заполярных регионов как благоприятных и престижных для туризма, организацию и развитие специализированного сайта в Интернете (на русском и английском языках) и т.д.

4. Содействие развитию инфраструктуры туризма:
  - включение туристского компонента в разработку и реализацию программ развития транспортной инфраструктуры;
  - разработка и реализация программы развития коллективных средств размещения;
  - разработка общеокружной программы развития объектов индустрии отдыха и развлечений.

5. Развитие международного и межрегионального сотрудничества: разработка проектов туристского освоения Северного морского пути (совместно с российскими регионами, а также Норвегией, Данией и др.); организация и развитие (в рамках Баренц-Евроарктического региона) международного туркоридора — водного маршрута «Северное сияние» — побережье Норвегии, Мурманской и Архангельской областей, НАО и др.

6. Инвестиционно-финансовое обеспечение процесса становления и развития туристской отрасли при помощи разработки системы мер по созданию благоприятного инвестиционного климата в сфере туризма, разработки механизма подключения программ и проектов в сфере туризма к крупным федеральным и окружным инвестиционным проектам и программам экономического развития.

Реализация отмеченной стратегии формирования и развития турииндустрии заполярных регионов России, по мнению авторов, будет содействовать становлению турииндустрии на этих территориях в качестве одной из ведущих (бюджетообразующих) отраслей их территориальной специализации, внесет свой вклад в решение проблемы достижения устойчивого социально-экономического развития регионов Крайнего Севера путем диверсификации их хозяйственных комплексов.

#### Источники

1. Агранат А.Г. Российский Север: противоречия и надежды // ЭКО. 2011. № 1.
2. Ахобадзе Д.Т. Организационно-экономические механизмы реализации стратегических приоритетов развития туризма и рекреации на Северо-Западе России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2009. № 6.
3. Тур на Северный полюс. [http://www.adrenalinetour.ru/zakaz\\_north\\_pole.php](http://www.adrenalinetour.ru/zakaz_north_pole.php) (20.02.2011).

