

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра государственного и муниципального управления

Заведующий кафедрой  
канд. юрид. наук, доцент  
О. В. Алиева

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистра

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ  
ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление  
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу  
студент 3 курса  
заочной формы обучения

Акишев Денис Владимирович

Научный руководитель  
канд. ист. наук, доцент

Савельев Дмитрий Леонидович

Рецензент  
Директор департамента по  
социальным вопросам  
Администрации города  
Ишима

Сабаева Надежда Ивановна

Тюмень  
2020

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИИ.....	7
1.1 Исторические территории: понятие, характеристики и состав.....	7
1.2 Правовые и организационные механизмы управления развитием.....	17
1.3 Современные подходы и механизмы к развитию исторических территорий.....	28
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ РАЗВИТИЮ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ.....	33
2.1 Социально- экономическое положение исторических территорий региона.....	33
2.2 Анализ программ регулирования развития исторических территорий на примере г. Ишима и г. Тобольска.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	59
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	65

## ВВЕДЕНИЕ

Неоднозначная результативность государственного регулирования исторических территорий в совокупности с масштабными изменениями, осуществленными в сжатые сроки в условиях несбалансированного развития экономики в условиях трансформации, требует дальнейшего углубления исследований по фундаментальным теоретическим основам государственного регулирования, адекватного экономическим, туристическим реалиям России, а также учитывающего достижения современной экономической мысли и практики зарубежных стран [Задорожная, с. 65].

В современной экономике периодически возникает необходимость систематических регулирующих воздействий со стороны государственных институтов, особенно в тех областях, где самостоятельные хозяйствующие субъекты не заинтересованы в решении сложных социально-экономических проблем. Именно поэтому проблема государственного регулирования территориального развития исторических территорий особенно актуальна в настоящих условиях, когда идет поиск баланса между рыночными методами регулирования и государственным воздействием на развитие экономики [Глазычев, с.57].

Пространственный аспект социально-экономического развития региона вносит два существенных момента в методологию и практику государственного управления: необходимость регионализации инструментов, методов государственного регулирования социально-экономических процессов и появление особой функции государства, воплощаемой в самостоятельном инструменте — государственной региональной политике. В этой связи крайне актуальным представляется необходимость упорядочения государственного регулирования территориального развития в разрезе региональных налогово-бюджетных отношений [Науменко, с.45].

Настоящее исследование в области государственного регулирования регионального исторического развития в научных исследованиях традиционно

считается актуальным. Именно этим можно объяснить, что за последнее десятилетие выполнено большое количество исследований как концептуального, так и прикладного характера по региональной проблематике.

Причем, значительно больше внимания стало уделяться теории и практике управления на региональном уровне, поскольку при построении реального федеративного государства усилилась роль субъектов федерации, ставшими активными участниками региональных социально-экономических процессов.

Актуальность темы диссертации обуславливается потребностью в изучении государственного регулирования, в которое входит развитие исторических территорий на примере региональной практики.

Существуют различные трактовки понятия «исторических территорий».

Поэтому возникла необходимость в развитии и исследовании «исторических территорий» как на территории Российской Федерации, так и на территории Тюменской области.

В данном диссертационном исследовании мы взяли за основу работы отечественных и зарубежных специалистов в области исследования «исторических территорий» таких как: А.В. Горбунов [5], В.Л. Глазычев [6], М.Е. Каулен [11], С.В. Николаев [18], диссертации, защищенные по проблемам развития «исторических территорий» на территории Российской Федерации, а также научные статьи, материалы научно-практических конференций, интернет-информация.

Объект: государственное регулирование развития исторических территорий.

Предмет: система государственного регулирования исторических территорий.

Цель магистерской диссертации, изучение инструментов государственного регулирования обеспечения устойчивости развития исторических территорий, как объекта развития и привлечения инвестиций.

Задачи:

1. Рассмотреть основные организационно-правовые механизмы и содержание государственного регулирования развития исторических территорий;

2. Проанализировать сущность, принципы, формы организационно-правовые механизмы и содержание государственного регулирования развития исторических территорий;

3. Изучить содержание современных подходов и механизмов к развитию исторических территорий и опыт их внедрения;

4. Проанализировать и дать оценку деятельности региональных органов государственной власти по формированию и развитию исторических территорий.

Новизна исследования заключается в локальности темы. Подобные подходы относительно изучения процессов реализации государственной политики и эффективности развития исторических территорий по Тюменская области.

Методы исследования. Для проведения диссертационного исследования были использованы общие методы научного анализа: принцип историзма, который предполагает исследование процессов и явлений во взаимосвязи с хронологической последовательностью и предшествующими событиями.

При решении конкретных задач в диссертации использовались методы: анализ экспертной оценки статистических данных. В качестве основного метода настоящего исследования выступает комплексный метод, представляющий собой совокупность теоретического анализа и синтеза, изучение и обобщение опыта развития исторических территорий Тюменской области.

Научная новизна диссертационной работы состоит в следующем:

1. В результате выявленного уровня дифференциации Тюменского региона по экономическим, туристическим параметрам в условиях трансформации обозначен круг специфических экономическо-туристических отношений, требующих особой регулирующей роли государства в

региональных процессах перераспределения ресурсов. Доказано, что эти отношения, должны преимущественно регулироваться с помощью финансовых инструментов региональной политики. В связи с этим обоснована необходимость упорядочения и усиления государственного регулирования территориального развития на базе региональной практики.

2. Раскрыт механизм содержания государственного регулирования развития исторических территорий

3. Выявлены основные понятия исторических территорий и подходы к исследованию исторических территорий

4. Предложено использование мероприятия по совершенствованию государственного регулирования развития исторических территорий на примере Тюменской области.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Основные выводы и положения работы могут быть рекомендованы в качестве методологической и теоретической базы для конкретизации анализа стратегий государственного регулирования экономики на региональном уровне.

Структура диссертации. Логика диссертационной работы определяется последовательностью решаемых задач. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка литературы, включающего источники.

# ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИИ

## 1.1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ТЕРРИТОРИИ: ПОНЯТИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКИ И СОСТАВ

Формирование понятия «исторический город» в гуманитарных науках (например, архитектура, история и т. д.) стало более важным после введения закона «Об охране памятников культуры и истории».

Правовая база субъектов Российской Федерации в соответствии с защитой исторических поселений создавалась в рамках законодательства, проанализировав ряд нормативно - правовых актов, мы отмечаем конкретные несоответствия.

Например, в Ставропольском крае в законе «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры» понятие «исторического города» охарактеризуется дважды.

В разделе «Основные понятия» дается следующая трактовка: «исторический город, историческое поселение, но и другие населенные пункты Ставропольского края, имеющие памятники архитектуры, а также культуры, имеющие историко-цивилизированный смысл планировки, строительные площадки также перечислены в качестве многозначных населенных пунктов, кроме того, многозначные населенные пункты Российской Федерации являются многозначными населенными пунктами»; одна из статей этого же закона (ст. 35 «Статус исторического города и поселения») уведомляет, что данное положение «закрепляется за населенными пунктами, имеющими существенное историко-культурное значение планировки и застройки, в пределах административных границ обозначенных сельскохозяйственных зон в режиме, определяемом законодательством Российской Федерации».

Охрана архитектурно-исторической среды, защита культурного наследия и предоставление его последующим поколениям – является важным вопросом

на сегодняшний день, вызывающим создание национальных программ для охраны и сохранения объектов наследия. Необходимо подчеркнуть, что необходимо сформировать систему на национальном, региональном, муниципальном уровне, для защиты и сохранения объектов историко-культурного наследия. Тем не менее, как показывает практическая деятельность, строительство новых сооружений не оправдывает свое наличие на территориях исторических населенных пунктов [Науменко, с. 89].

В настоящий период широко обсуждается вопрос сохранения национальной самобытности и уважения к наследию прошлых лет. Этот вопрос считается важным, который потребует государственного вмешательства так, как памятники древности имеют особое значение.

Самое главное это - сохранить исторические застройки, памятники архитектуры, государственные парки, чтобы будущее поколение знало и помнило исторические события и культурное прошлое предков [Глазычев, с. 56].

Понятие историческая территория – это земельное пространство, на котором расположены объекты историко-культурного наследия, памятники и иные культурные ценности, которые возведены в прошлом и представляют культурную ценность [Мюллер-Менкес, с. 94].

Рассмотрим понятие «исторические территории», которое закреплено в Федеральном законе от 12.11.2012 № 179-ФЗ: «статья 59. Понятие исторического поселения, далее исторические территории» [7]:

1. Историческим поселением (территорией) считается внесенный в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в пределах которых имеются объекты культурного наследия, внесенные в государственный реестр, и получивший статус исторические.

2. Предмет охраны исторического поселения включает в себя:

1) исторически ценные градоформирующие объекты - структуры и сооружения, создающие историческую планировку, застройку и связанные с



стилем, масштабом, структурой, объемом, цветовым дизайном и декоративными компонентами;

2) планировочную структуру, включая ее элементы;

3) объемно-пространственную структуру;

4) силуэт и композицию постройки - соотношение горизонтальных и вертикальных акцентов и доминант;

5) соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными);

6) композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

3. Предмет охраны исторической территории устанавливается уполномоченным органом государственной власти применительно к каждой территории, на которой расположены объекты культурного наследия.

4. Объекты культурного наследия, внесенные в государственный реестр, установленные объекты культурного наследия, объекты являющиеся частью предмета охраны исторического поселения как сохранившиеся, так и утраченные, границы территории исторического поселения, границы зон защиты и территорий объектов историко-культурного наследия. Точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения, отображаются в историко-культурном опорном плане исторического поселения, составляемом на основе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований (в ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 459-ФЗ)(см. текст в предыдущей редакции)[8].

5. Допуск органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также физических и юридических лиц к историко-культурной основной программе исторического поселения осуществляется с помощью информационной системы территориального планирования.

6. Перечень населенных пунктов, которые входят в государственный реестр, защита историко-культурных поселений федерального значения, границы территории исторического поселения федерального значения, требования градостроительного регламента в обозначенных границах утверждаются Федеральным органом охраны объектов культурного наследия. Данный документ утверждается в особом порядке, не позднее 5 рабочих дней со дня получения об рассмотрении включения населенного пункта в реестр, Федеральный орган должен направить ответ о включение населенного пункта или отказе о включение населенного пункта в перечень исторических территорий в границах, которого находится важные объекты историко-культурного значения (в ред. Федерального закона от 30.12.2015 N 459-ФЗ) (см. текст в предыдущей редакции)

7. Территорией исторического поселения является территория в границах соответствующего населенного пункта, границы территории, на которой находятся важные объекты культурного значения населенного пункта могут не совпадать. Правительство Российской Федерации устанавливает требования к обозначению границ территории исторического поселения.

Федеральный орган защиты и сохранения объектов историко-культурного наследия, а также орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный законом субъекта Российской Федерации, может установить границы территории исторического поселения федерального значения, регионального значения, которые могут расходиться с границами населенного пункта [5].

Благодаря трактовкам Федерального закона мы определили понятие «исторические территории», главную трактовку понятия, а также рассмотрели предмет охраны, исторического поселения и определили, как должна проходить охрана тех или иных территорий.

Для более подробного изучения трактовки понятия «исторические поселения», мы рассмотрели региональный закон Тюменской области от 16.02.2004 № 204(ред. от 13.02.2019) «О государственной охране, сохранении и

использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Тюменской области» и определили :

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона (в ред. Закона Тюменской области от 28.12.2004 № 339), настоящий Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», иными федеральными законами регулирует отношения в сфере охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе (в ред. Закона Тюменской области от 01.11.2013 № 86). Во второй статье применяется следующее представление: предметы культурного наследия регионального значения - предметы, обладающие историко-строительной, изобразительной, научной и памятной ценностью, имеющие особое значение для целей проведения мероприятия и культуры Тюменской области. Иные понятия, используемые в настоящем Законе, применяются в значениях, используемых в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Согласно региональному закону Тюменской области, мы определили, что этот закон также рассматривает отношения защиты, сохранения и использования объектов культурного наследия региона. В этом законе приведены определения, культурного наследия, объекты регионального значения.

Согласно постановлению Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения» понятие исторического поселения, рассматривается как:

- территория, которая включена в специальный перечень или его часть, в пределах которой находятся объекты историко-культурного наследия, внесенные в общегосударственный государственный реестр, обнаруженные объекты историко-культурного наследия, а также объекты, являющиеся объектом охраны исторической территории.

-согласно постановлению установлены требования к определению границ территории такого поселения.

-планы границ устанавливаются научно-исследовательской, проектной или организацией, которая имеет знания и навыки в области сохранения, применения, популяризации и Государственной защиты объектов историко-культурного наследия. Инициатива исходит от федеральных, региональных властей, а также от органов местного самоуправления.

-границы формируются на основе использованных материалов в соответствии с пояснением границ исторического поселения. Ведется учет историко-строительных, историко-градостроительных, а также архивных и археологических исследований.

-министерство культуры Российской Федерации формирует принципы отображения и отражения сведений об объектах культурного наследия, расположенных в населенном пункте значимого населенного пункта.

- на сайтах Министерства, органов Государственной власти регионов и городского (сельского) поселения, можно просмотреть информацию о границах исторических территорий.

Исходя из постановления, мы можем определить, как стоит рассмотреть и утвердить границы исторических территории, также всю информацию об исторических территориях, можно просмотреть на сайте Министерства культуры Российской Федерации.

В целях совершенствования законодательной базы, а также приведения регионального законодательства разрабатываются проекты в субъектах Российской Федерации для защиты и сохранения исторических территорий [Науменко, с.69].

За последние десятилетия в абсолютно всех обществах, в том числе и в Российской Федерации, существенно изменились представления о способах и схемах хранения значительных земельных участков. Основной трактовкой изменений является сочетание 3-х подходов – финансовой, социальной и экологической, которые определяют представление о стабильном образовании, что также способствовало формированию и объяснению значительных земельных участков [Зубаревич, с.98].

В наше время заметно меняются подходы и методы к сохранению и развитию исторических территорий. Для развития исторических территорий нужно объединить три подхода – социальный, экономический, и экологический, которые объединят понятие устойчивого развития исторических территорий.

Исторические территории (населенные пункты или значимые центры крупных городов), где располагаются те социокультурные объекты и происходит изучение, а также формирование совместной инновационной и традиционной формы культуры. Они являются сегодня неповторимыми лабораториями, где происходит сохранение и развитие исторической среды и отдельных исторических сооружений, исторических традиций, образа жизни, именно здесь происходит взаимодействие разных историко-культурных ценностей, такие территории становятся наиболее привлекательными для формирования застройки, отдыха и туризма [Платов, с. 89].

В понятие исторической территории входят показатели материальной ценности среды, которые включают в себя следующие элементы:

- сооружения, здания, элементы исторической застройки:
- планировочный каркас поселения с элементами до регулярной и регулярной планировочной структуры, системой площадей, исторической парцелляцией земельных участков;
- открытые незастроенные площади, элементы ландшафта, которые представляют уникальность своей сомасштабностью и целостностью.
- исторические места, где велись военные действия

В.Р. Крогиусом было предложено комплексное определение понятия «исторический город»: «историческое поселение, возникшее (или основанное) в достаточно отдаленный период и продолжающее функционировать, имеющее существенное значение, а также представляющее события этой страны, как место значительной концентрации материальных и внутренних свидетельств прошлого - самых различных по виду и характеру, но взаимосвязанных друг с другом недвижимых элементов объектов культурного наследия, характерных черт исторически сложившейся городской среды, традиционного образа жизни населения, которые в совокупности (и в связи с природно-ландшафтными характеристиками города и его ближайшего окружения) представляют единый территориальный комплекс культурного и природного наследия. На основе объективных исследований имеющим значительную научную, эстетическую и мемориальную ценность, что определяет необходимость предъявления повышенных требований к градорегулированию и режиму жизнедеятельности этого города, вплоть до установления его особого правового статуса» [Науменко, с.34].

В основе формирования исторических территорий лежит обеспечение сохранения историко - культурного наследия, привлечение инвестиций, диверсификация экономики, а также формирование и развитие рабочих мест.

В нормативно-правовых актах «Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года» (утв. Минкультуры России) выделены 8 программ для регулирования исторических территорий.

Рассмотрим их более подробно [10]:

1. Исторические города — это территория, где расположены объекты культурного наследия, которая имеет сохранность памятников архитектуры, а также объекты археологического исследования и природного социокультурного рельефа. Общеисторический город приобретает незначительный статус

«исторического», как это обычно происходит непосредственно в силу сочетания различных обстоятельств.

Существует многозначительные значения населенных пунктов или многозначительные значения, такие как: кварталы, слободы, дороги. Примерно десять крупных населенных пунктов Российской Федерации, которые связаны с историческими территориями (например, кварталы), формируют общий исторический облик, но выделение сведений о значимых землях в их свойствах и альтернативах достаточно проблематично. Поэтому должен создаваться единый исторический облик на основе единых задач развития исторических территорий.

Установление исторических территорий в общегородскую текстуру истории, утрата целостности, а также единства и их объединение в городской структуре.

2. Исторические сельские поселения — это особо охраняемые объекты культурного наследия, которые имеют свою территорию и сохраняют свой исторический облик, классические разновидности землепользования, а также компоненты народной культуры в быту и творчестве людей.

3. Сельская административная территория – это участок земной поверхности, включающий в себя сельские поселения, участки археологического культурного слоя, где расположены исторические памятники, объекты историко-культурного наследия, а также сохранность традиционной системы поселения.

#### 4. Монастырские комплексы

Наиболее привлекательные сооружение, которые имеют свою оригинальность, красочность и историческую ценность, где монастырская архитектура, элементы исторической планировки и природного окружения создали целостность культурной и духовной жизни.

5. Усадебные комплексы. Большинство имеет охраняемый статус отдельного памятника или музея-усадьбы, музея-заповедника. В последнее время увеличилось значение таких объектов, которые представляют

историческую ценность. Усадебные комплексы могут, также проектировать угоды и введения соседних территорий в собственность. Все перечисленные значения имеют историческую ценность и возможность дальнейшего развития территории, формирование музейного и туристического комплекса.

6. Этноэкологические районы – находятся в местах проживания малочисленных народов Дальнего Востока, Сибири и Севера. Районы пока малоисследованы, поэтому имеют большие перспективны туристкой деятельности, что важно для получения возможности принятия исторического статуса.

7. Историческая производственная территория – это местность, на которой расположены хозяйственные или промышленные объекты историко культурного наследия и сохранившие уникальную совокупность монументов прежнего периода.

8. Археологические территории.

Потребность в таких земельных участках направлена на охрану и изучение отдельных археологических памятников, а также изучение археологического наследия земельных участков. Информация о территории непосредственно предполагает изучение археологических земель (комплекса ранее распространенных памятников, которые еще не изучены), а также их утверждение законодательством.

Охрана исторической территории очень важна с точки зрения обеспечения ненарушенных территорий и сохранения природных условий: рельефа, растительности и т.д. акцент на археологических землях особенно важен в связи с активным освоением природных территорий (например, Тюменский север), а также перспективой формирования специализированных археологических заповедников.

Исследования исторических территорий выявили наличие определения как погибшие города. Ярким примером данного населённого пункта можно назвать Пустозерск в низовьях Печеры. Исследования привели к формированию особого экспериментально-туристического центра, в этом



популярном историческом городе, это может привести к формированию особо охраняемых исторических территорий [Задарожная, с. 95]

В данном параграфе отражены и раскрыты понятия и содержание понятий исторических территорий, определены, какие именно материальные ценности включают в себя исторические территории.

## 1.2. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Для того, чтобы определить правовые и организационные механизмы управления развитием исторических поселений, мы проанализировали «Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года» (утв. Минкультуры России), и пришли к выводу, что регионы исполняют более 500 полномочий, которые прописаны различными законами без определенного статуса и источников финансирования.

Так, согласно статье 60 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении, проведение анализа состояния территории исторического поселения, проблем и направлений его устойчивого развития, осуществляется именно органами местного самоуправления.

Не в полном объеме реализуются меры по защите, сохранению и развитию исторических территорий обусловлена комплексом факторов, среди которых необходимо отметить следующие:

1. Затруднения в установлении понятия «исторических поселений» и критерий отнесения историческому поселению федерального или регионального значения.

2. Несоответствие количества исторических поселений, утвержденного Приказом Минкультуры России и Минрегионом России № 418/339, фактическое количество населенных пунктов, на которых находятся объекты историко-культурного наследия в Российской Федерации. Трудность в получении статуса «исторические» населенные пункты.

3. Отсутствие регулярного финансирования на проведение историко-культурных исследований, изучение и реализация проектной документации по установлению границ территории, объекта охраны, а также условий градостроительного регулирования в пределах территории, где расположены объекты культурного наследия.

4. Плохое состояние объектов культурного наследия, являющихся также исторически значимыми для градообразующих сооружений, расположенных в границах исторической территории, а также отсутствие постоянного и необходимого финансирования для сохранения и улучшения облика исторического объекта.

5. Трудности сохранения исторического объекта, где происходит незаконное строительство в границах исторических территорий, нарушение правил строительства и устранение элементов исторической планировки здания, а также использование современных материалов для отделки фасадов объекта культурного наследия.

6. Низкая обеспеченность муниципальных образований собственными ресурсами, что не позволяет им оказывать существенное влияние на развития объектов культурного наследия. Большая часть бюджета поступает из региональных и федеральных бюджетов, что приводит к ожиданию в трансфертах вместо интенсивного накопления личных ресурсов и реализации ресурсов на сохранение, развитие объектов культурного наследия.

7. Значение жилья и строительства в развитии населенных пунктов. Застройщики в значительном количестве устанавливают городу собственную выгоду, так застройщики нуждаются в увеличении квадратных метров, сотрудиниках, а также отчислениях, которые оказываются в местном

государственном бюджете при реализации планов строительства и последующей эксплуатации здания.

8. Анализ проделанной работы муниципалитета через количество построенных жилых домов, которые пришли в эксплуатацию за один год, т.е. практика «развития» города за счет увеличения застроенной территории и реализации проектной деятельности строительства зданий и объектов инфраструктуры.

9. Низкое качество благоустройства исторических территорий. Незначительное формирование туристической инфраструктуры в исторических поселениях.

10. Также отсутствуют меры, которые позволяют осуществить развитие лучших практик для реализации сбережения и формирования объектов историко-культурного наследия.

11. Нет возможности проводить постоянный мониторинг использования образов культурного наследия и объектов историко-культурного наследия в образовательных программах, различных наглядных пособиях, а также нет мер в продвижении образов наследия.

12. Не всегда производится мониторинг использования образа наследия русской архитектуры при изучении типовых и скоротечных планов зданий.

13. В результате перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в региональной системе принятия решений, представлены возможности для решения задач регионального значения и формирования исторических территорий. Многочисленные организации муниципальной, районной архитектуры и градостроительства, а также должности главных архитекторов субъектов Российской Федерации и органов регионального самоуправления. Более существенные проблемы существования градостроительства существовали и вне зоны ответственности областного самоуправления.

14. Действующая концепция ограничений по взаимодействию сохранения объектов историко-культурного наследия, вплоть до определения градостроительных регламентов, основана на суммировании условий абсолютно всех нормативных правовых актов, которые предъявляются к какому-либо конкретному месту в районе, где располагаются исторические территории с существующими объектами историко-культурного наследия и охранными зонами. Такое состояние создает среду градостроительной охраны культурных объектов весьма запутанной и также приводит либо к несоблюдению множественных условий, либо идет вразрез со стабильным формированием исторической территории, что заканчивается принятием решений не в пользу памятников архитектуры. Результат охраны культурного наследия субъекта, созданные в советский период, утратив свое позитивное значение, в наше время никак не соответствуют условиям действующего законодательства, прогрессивным социальным, общественно-политическим, финансовым условиям.

15. Аналогичность задач охраны исторической среды объектов культурного наследия в историческом поселении и в объединенных зонах охраны, в которых режимы установлены с учетом сохранения ценных историко-культурных объектов, диктует необходимость взаимного согласования обеих систем историко-культурных ограничений и границ распространения их требований. Целью такого согласования считается результат возможности реализации абсолютно всех условий, а также абсолютно всех условий градостроительного регулирования в законах «О землепользовании, а также о строительстве и строительных работах». Противоречия и просто нестыковки между условиями федеральных и региональных нормативных правовых актов создадут неразрешимые правовые коллизии, усугубят потребность в целях экономии значительных земельных участков.

16. Малая взаимосвязь деятельности между Министерством культуры Российской Федерации, Министерством строительства Российской Федерации,

Министерством экономического развития Российской Федерации. На стыке локальных компетенций возникают трудности в сохранении наследия, формировании культуры, создании туризма. Малая степень межведомственного взаимодействия затрудняет формирование населенных пунктов, которые имеют недвижимые объекты культурного наследия. Более выраженные трудности свойственны не для всех исторических территорий Российской Федерации. Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что реализуемая Национальная стратегия во взаимоотношениях исторических населенных пунктов характеризуется не высоким уровнем планирования проектной деятельности и мониторинга результатов.

Правовые механизмы — это основные средства контроля над формированием тех или иных исторических территорий.

Основной координационно-правовой системой управления можно охарактеризовать систему обеспечения воздействия ключевых управленческих функций, которые представляют совокупность компонентов, методов, конфигураций, закономерностей, управленческих операций, а также обладающие способностью существенно влиять на эффективность финансовой концепции в полном объеме [Гришина, с.27].

Изучение механизма для экономического развития и финансовой адаптации позволяет сделать соответствующие выводы, которые следует учитывать при создании модели управления [Шульгин, с. 45]:

-система управления рассматривается как основной компонент концепции управления, которая обеспечит устойчивое развитие и функционирование, а также гарантирующую надежную работу;

-система управления предполагает комплекс взаимозависимых и взаимодействующих компонентов: целостное управление (результат положительного социального и финансового результата), методы, устройства и рычаги управления);

-система управления может быть представлена в виде совокупности отдельных элементов более низкого уровня, входящих в ее структуру

(планирование, финансирование, управление персоналом, ресурсное обеспечение, контроль и др.);

-сущность компонентов системы управления имеет существенное различие по отношению к степени иерархии субъекта управления (федеральный, региональный, муниципальный, уровень руководителей предприятия);

-деятельность организации направлена на реализацию управленческих функций в соответствии с определенными принципами, что в конечном итоге позволяет достичь управленческой задачи;

-создание управленческого аппарата предполагает процедуру прогнозирования конкретных обстоятельств, «правила игры» в соответствии, с которыми осуществляется воздействие отношений между субъектами и объектами управления;

-результатом работы устройства считаются эффекты управления, характеризующие текущее положение контролируемого объекта.

В структуру управления входят следующие компоненты: основы управления, функции и ресурсы управленческого воздействия на предмет управления.

В настоящее время правовой основой сохранения и функционирования исторических территорий являются [Проблемы теории и истории архитектуры, с.204]:

1) федеральные законы Российской Федерации: от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 17.11.1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»;

2) Градостроительный и Земельный кодексы Российской Федерации;

3) постановление Правительства Российской Федерации от 16.01.2010 г. № 2 «Об утверждении Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке

территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны»;

4) постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 г. № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения»;

5) приказ Минкультуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.07.2010 г. № 418/339 «Об утверждении перечня исторических поселений»;

6) приказ Минкультуры России от 14.10.2013 г. № 1549, которым утвержден порядок включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения.

7) Федеральным законом от 12 ноября 2012 года № 179-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон № 73-ФЗ, здесь историческим поселениям «уделяют внимание» две статьи Закона – статьи 59 и 60, которыми введены категории «историко-культурного значения» и «исторической территории федерального и регионального значения» [6].

Государственный аппарат по охране объектов, которые расположены на территории исторических поселений в соответствии установленным критерием Федерального закона. Однако в соответствии с заявленным перечнем населенных пунктов, которые имеют статус исторические, границ территорий процесс утверждения проектов планов реставрации значимых населенных пунктов фиксируется в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Создание эффективного образования Российской Федерации допустимо только в рамках модернизации экономики государства в целом, а также темпов формирования в ее территории. Целью модернизации является реализация значительного количества изменений в концепции государственного и регионального управления.

Развитие и функционирование исторических территорий, будет успешным благодаря:

1) естественным (природным ресурсам, структуре экономики, уровня развития человеческого и социального капитала);

2) институциональное (формирование структуры, а также концентрация собственности, взаимоотношения со структурами федерального центра, между региональной администрацией и бизнесом, наличие действующих заинтересованных лиц в формировании исторических территорий и др.);

3) различных уровней влияния от федерального центра, которые проявляются в различных критериях от имени региональных политических деятелей.

Сложившаяся форма территориального развития в Российской Федерации может характеризоваться наличием существенных недостатков, к которым можно отнести:

1) отсутствие инструментов скоординированного землепользования в государственном управлении;

2) утрата культуры планирования территории

3) низкий уровень межрегионального сотрудничества;

4) Наличие диспропорций между субъектами Российской Федерации в степенях и темпах социально-финансового становления;

5) Отсутствие единого подхода по муниципальному регулированию наполнения в последние годы деятельности крупных компаний, оказывающих максимальное влияние на пространственное формирование и развития государства, лоббируя разработки конкретных планов расселения жителей и формирования дорожной инфраструктуры.

Особое значение в историческом развитии принадлежит территориальному планированию.

В соответствии с положениями Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» помощь значительному населенному пункту



рассматривается на том же уровне, что и комплексная подлинная деятельность, которая, исходя из законодательных заявлений, регионального политического деятеля также имеет классовую практику, производится в региональном масштабе, а также комплексная доля регионального самоуправления [2].

Задачи развития исторических территорий [2]:

- оценка основных вопросов в области наследственных сбережений и формирования историко-культурных возможностей исторических поселений;
- установление ключевых направлений в соответствии с формированием исторических поселений;
- рекомендации по формированию и развитию исторических поселений, на которых располагаются объекты историко-культурного наследия;

Основные принципы для формирования территории, на которой располагаются объекты исторического, культурного наследия:

- Анализ исторического наследия, а также условий социального и финансового формирования земельных участков исторического поселения;
- Формирование туристской инфраструктуры, развитие брендинга исторических территорий, а также трендов с целью привлечения внимание к данной и привлечение инвестиций;
- Необходимо совместное развитие региональных и муниципальных проектов в соответствии с градостроительным формированием коммерческих интересов;
- Формирование опыта и компетенций руководства в области планирования и управления культурным наследием на региональном городском уровнях и особенно в областях привлечения индивидуальных предпринимателей, повышения качества предлагаемых услуг, а также формирования партнерских отношений;
- Партнерство между органами власти на региональном и местном уровнях, местной общественностью и деловыми кругами.

Реализация всех целей и задач, можно реализовать через структуру программ развития исторических территорий ориентированы на раскрытие

историко-культурный потенциал территорий. Территория является базой образовательного туризма, а также защита памятников, мемориальных зон, народных промыслов, музеев.

Изучение имеющихся исследований в области градостроительства, а также исторических земель показало, что в наше время была придумана систематизация исторических территорий, построенная с учетом исторических-отличительных признаков цивилизованного общества в их культурном наследии, разрешение вопросов историко-культурных особенностей, а также историко-культурных исторических территорий представлено в методических рекомендациях по проектированию перестройки населенных пунктов с важным историко-культурным наследием, методических положениях по проведению историко-культурных исследований, разработке историко-архитектурных (историко-градостроительных) опорных планов территорий, методических рекомендаций по проведению общего инженерного обследования застройки [Янин, с.206].

Классификацию исторических городов можно разделить на три класса: [Янин, с.214].

К классу «А» можно отнести города с архитектурным наследием, имеющие важнейшее значение в своей исторической застройке и планировке (города, в которых сохранились основные элементы планировочной структуры).

К классу «Б» относятся города с частично сохранившейся древней планировкой, которые не имеют существенного значения между, отчасти нарушенными пространственными связями, соотношением застройки и основными памятниками архитектуры.

К классу «В» можно отнести города, которые сохранили строительное наследие, как компонент планировки, а также памятники частично оставившие пространственные связи.

Развитие бренд-имиджа территории и стратегии его формирования являются важным условием эффективной реализации территориального потенциала. Рассмотрим существующее понятие «бренд-имидж».

«Бренд-имидж» — это представление о бренде, отражающее, связанные с брендом ассоциации, остающиеся в памяти потребителя. [Ранинский. 26].

В соответствии выбранного «бренд имиджа» в дальнейшем формируются задачи для каждой территории они уникальны, и каждая территория пытается продвигать свой «бренд имидж».

«Бренд имидж» представлен в семи ключевых последовательных стадиях: планирование, проведение исследований, создание платформы бренда, формирование целей и задач, создание стратегии бренда, создание медиа-стратегии, а также оценка данной стратегии. Стиль района рассматривается как основная составляющая модификации, подразумевающая совокупность компетенций района: новизна продукции, инновационность, динамичность.

Исходя из анализа брендинга и оценки туристической деятельности, в Тюменской области региональный бренд «Ершов» призван развивать исторические, художественные и просветительские ценности отечественной культуры. Здесь развернута экспозиция «Неизвестный Ершов», разработана автобусная экскурсия «По Ершовским местам», туристический маршрут для детей «Дорогами Конька-Горбунка». Идет подготовка к фестивалю народной и международной культуры «Безруковский форпост», ставшей уже традиционной, литературной премией им. Ершова за произведения для детей и подростков.

Тобольск активно развивает туристическую деятельность. Более 1500 иностранных гостей посетили духовную столицу Западной Сибири в 2019 году. Для развития исторических ценностей в городе развита инфраструктура, туристические маршруты по «старому и новому городу».

### 1.3. СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ И МЕХАНИЗМЫ К РАЗВИТИЮ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Поддержка и развитие объектов историко-культурного наследия предполагает не только реализация планирования, но и системную работу. Разработка долгосрочной стратегии развития каждого района должна содержать мероприятия в соответствии с переходом к современному подходу развития экономики [Айзард, с.152].

Особое внимание следует обратить на охрану и защиту исторических городских районов, в которую могут входить трансформация и защита внешнего архитектурного вида в соответствии потребностями граждан. Местному самоуправлению, необходимо привлекать к участию граждан.

Формирование культурно-исторических территорий сопровождается усилиями органов государственной власти в реализации плана развития регионального и государственного туризма и культуры, что способствует устойчивому положению экономики, формированию видов деятельности, оказывающих благоприятные условия для экономики страны.

Международный опыт показывает возможность изменения культуры и туризма в важнейшую сферу деятельности.

В развитых странах государство занимает значимое место в развитии, сохранении, защите исторических культурных объектов, а также предоставляет частному сектору возможность стимулировать стабильное региональное развитие. Только правительство может обеспечить экономическую и общественную инфраструктуру для формирования культурных ценностей .

Исторический город – это особый тип градостроительства, который сложился в результате социально-политических и экономических изменений в государстве, необходимых для освоения новой территории, а также сохранил богатое историко-культурное наследие, образованное несколькими поколениями городского населения. Кроме того, основные функции сохраняются в историческом городе на протяжении всего времени, независимо

от того, что функциональная структура подвержена изменениям. По численности населения города могут подразделяться на большие, самые большие, простые, незначительные.

Можно выявить отличительные признаки исторических городов на основании следующих особенностей:

1. Город является воплощением значительных исторических событий (например, город играл важную роль опорного пункта в освоении «пионерных» территорий; с городом связаны крупные социально-экономические процессы (ярмарки, распространение религий и др.).

2. Историческая планировка осталась без изменений

3. Для развития туристической зоны город имеет большое количество преимуществ такие, как: сохранение памятников архитектуры в городе и его районах, есть природные памятники, действуют музеи.

Согласно работе А.Ю. Беккера по функциональному типу исторические города Зауралья относятся к хозяйственным, промышленным, аграрно-промышленным и культурным центрам [Беккер, с.58].

В наше время в одной из ключевых сфер жизнедеятельности Российской Федерации, возникает проблема культурной реставрации, разрешение которой существенным образом, можно решить через возрождение исторических территорий, обладающих уникальными достопримечательностями и архитектурными сооружениями, что является социальным экономическим потенциалом. Этот потенциал может стать основой специализации территорий города, на которой возможно развитие туристической инфраструктуры и системы музеев.

Во многих населенных пунктах Зауралья и близлежащих территориях сохранилось огромное количество храмов, значительная часть действует и в наше время, есть древние селения, огромное количество старинных уникальных построек. Памятники архитектуры XIX века, являются бывшими купеческими домами, которых большое количество во всех зауральских исторических

городах, что используется для создания туристических маршрутов [Кафанья, с.87].

Таким образом, для того, чтобы процесс возрождения основных поселений Зауралья был благоприятным и перспективным следует придерживаться соответствующих этапов:

1. Развитие культуры и сохранение памятников, помощь в сохранении уникальных природных ландшафтов, поддержка в осуществлении теоретических исследований, абсолютно во всех направлениях культуры (обряды, традиции, обычаи, ритуалы), туристической инфраструктуры.

2. Развитие зоны санаторно-курортного лечения для населения сельскохозяйственных административных районов и крупных городов на основе использования природных ресурсов близлежащих населенных пунктов (наличие сосновых лесов и минеральных вод (аналоги воды «Ессентуки-4 17»)).

3. Необходимо повысить уровень образования для сельской местности в результате открытия новых учебных заведений повысится образовательный уровень населения, что позволит увеличить количество специалистов, занимающихся сельскохозяйственным производством.

4. Приоритетом в промышленном производстве является развитие малого предпринимательства, что предоставит дополнительные рабочие места, обеспечит быстрое получение прибыли, активизирует введение в производство города научно-технических достижений. В некоторых населенных пунктах Зауралья можно успешно развивать малые предприятия по переработке сельскохозяйственного сырья, большим потребительским спросом будет пользоваться производство продуктов питания.

5. Для того, чтобы поспособствовать увеличению хозяйственной самостоятельности города нужно поддержать малое предпринимательство на муниципальном уровне.

6. Из крупных предприятий необходимо сохранить предприятия способные самостоятельно развиваться, которые эффективно сочетаются с

экономикой данной территорией, в них входят предприятия пищевой и легкой промышленности.

7. Необходимо усовершенствовать выпуск конкурентоспособной продукции с использованием новейших технологий, на предприятиях по производству оборудования (Шадринский автоагрегатный завод, Катайский насосный завод и др.).

8. Необходимо развивать инфраструктуру, при этом увеличивая привлекательность городов для населения.

В соответствии с концепцией, согласно формированию и развитию исторических населенных пунктов, а также сохранению исторических территорий, должны быть обеспечены 2 принципа: территориальное единство – поддержка в определении границы исторической территории; эффективность использования объектов исторического наследия;

В исторических градообразующих объектах возникает необходимость формирования и раскрытия единой концепции. Основными отличительными признаками исторических градообразующих объектов в соответствии с действующим законодательством, считаются:

1. Согласно определению статьи 59 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» – это здания и сооружения.

2. Их главное значение-создание значительной строительной площадки.

3. Отмечена архитектурная и историческая ценность территорий, которые представляют экологическую, социально-культурную значимость исторических градообразующих объектов.

Исходя из анализа «Концепции развития исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристических возможностей до 2030 года», можно сделать вывод, что под развитием исторического поселения понимается, особая система мероприятий, которая осуществляется органами публичной власти на территории в границах которой расположены объекты

историко-культурного наследия, памятники, архитектурные сооружения, которые возведены в прошлом и представляют культурную ценность.

Для того чтобы развивалось историческое поселение необходимо обеспечить его туристической инфраструктурой, дополнительным финансированием и продвижением своего «Бренд имиджа».

Важным направлением деятельности органов публичной власти и субъектов экономической деятельности, заинтересованных в развитии территории исторического поселения, могут рассматриваться такие направления деятельности как: создание музейных комплексов с благоустройством объектов культурного наследия, развитие существующих туристических маршрутов, развитие дорожной инфраструктуры, использование природных ресурсов. Все это без исключения будет гарантией социального и финансового развития исторического поселения.



## ГЛАВА 2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ И РАЗВИТИЮ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

### 2.1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РЕГИОНА

Тюменская область на сегодняшний день является важным субъектом для развития исторических территорий в Российской Федерации.

Для реализации социально-экономического развития исторических территорий Тюменской области применяются оперативные прогнозы. Здесь региональная власть преследует следующую цель - провести качественный экономико-статистический анализ общей возможности своих территорий, а также численное определение степени финансово-социального становления в сфере формирования исторических территорий.

С точки зрения исторической, культурной и архитектурной значимости потенциал Сибири и Тюменской области, в частности, важен для всей страны. Исторические территории региона отражают исторический путь Сибири, привлекают как отечественных, так и зарубежных туристов, среди которых особая категория – паломники [Каулен, с. 51]. Будучи центром христианской конфессии на территории Сибири, город Тобольск играет роль столицы духовного паломничества и вместе с этим выступает в качестве потенциального туристического центра.

В городе Тобольск и в Тобольском районе существует целый ряд туристических маршрутов. Среди них основными и наиболее востребованными среди туристов являются следующие:

- 1) маршрут по Абалакскому заказнику;
- 2) маршрут по селу Верхние Аремзяны, где родился русский учёный Д.И. Менделеев;
- 3) маршрут по селу Карачино, где расположен форпост Ермака;

- 4) маршрут по Иоанно-Веденский монастырю;
- 5) маршрут по селу Преображенка, где расположена Церковь Спаса Преображения; и др.

Расположение этих и других культурных и исторических достопримечательностей обусловили признание Тобольска как важного туристического центра страны. Так, в 2008 г. Федеральное Агентство по туризму присудило городу премию за активное продвижение региональных туристских ресурсов.

Однако не только Тобольск раскрывает туристический потенциал Тюменской области как исторического и культурного центра. В частности, в городе Ялуторовск также существует туристический маршрут, в который входят Ялуторовский острог, музеи и дом декабриста И.Д. Якушкина [10, с. 106].

В свою очередь, роль города Ишима как одного из локальных центров туризма обусловлено тем, что город хранит и развивает историческое наследие писателя П.П. Ершова.

Получается, что исследуемый регион претерпел большое количество территориальных, социальных и экономических изменений, обусловленных собственным историческим становлением, что делает территорию уникальной. Результаты работы могут быть применены для раскрытия проблем и изучения возможностей дальнейшего формирования концепции взаимодействия Тюменской области с соседними территориями.

В настоящее время встаёт вопрос о едином историко-культурном и туристическом образовании непосредственно на территории Тюменской области.

Рассмотрено большое количество различных планов и методов, которые ориентированы на решение вопросов по формированию историко-культурной среды местности. Интерес к этому вопросу обусловлен тем, что на протяжении всего периода регион имеет немалое значение в социальном становлении общества.

Важно учитывать, что развитие региона не должно ограничиваться лишь развитием города Тюмень. Дело в том, что при отсутствии эффективного социально-финансового формирования других населённых пунктов, в том числе небольших, невозможно добиться активного формирования исторических территорий.

Анализ положения исторических территорий невозможен без рассмотрения социально-экономического развития региона в целом. Так, в связи с произошедшим переходом к рыночным отношениям социально-экономическое развитие Тюменской области столкнулось с серьёзными трудностями, связанными с формированием муниципальной инфраструктуры, отсутствием инвестиционной привлекательности, сокращением производства, перераспределением собственности и оттоком местного населения.

В Тюменской области, как и в других регионах России, наряду с Тюменью, крупным и развитым городом, существует огромное число небольших населённых пунктов, которые также связаны с исторической и культурной средой региона. Однако из-за сильной разницы в экономике, социальной сфере, промышленности, транспортной инфраструктуры и т.п. отмечает процесс «устаревания» и «вымирания» небольших населённых пунктов, что закономерно сказывается на их демографическом состоянии отрицательно.

В связи с ухудшением экономической ситуации в стране большинство малых населённых пунктов столкнулось с вопросом закрытия единственного градообразующего предприятия, которое обеспечивало значительную долю жителей рабочими местами. Из-за подобного происходит значительное уменьшение числа жителей, что увеличивает риск потери небольших населённых пунктов. Это касается и Тюменской области тоже.

Н.В. Зубаревич, которая занималась исследованиями в области социальной и политической географии, изучая регионы России, разделила их на четыре группы в зависимости от степени социально-экономического развития [Зубаревич, с. 250]. Так, малые индустриальные города, по мнению

исследователя, в которых сосредоточена примерно четверть населения страны (а в некоторых регионах – всего лишь одна десятая часть), резко ухудшилась экономическая ситуация. Это особенно касается «моногородов», которые зависят от одной экономической отрасли, как правило, промышленности. В основной своей массе население переехало в крупные города вроде Тюмени.

Следует отметить, что исторические и культурные достопримечательности далеко не всегда совпадают с местами, где расположены крупные города. В небольших населённых пунктах, в том числе отдалённых от административных центров, тоже могут находиться интересные с туристической точки зрения достопримечательности.

Исследователями, в связи с этим выделяется, что культурный потенциал региона нужно рассматривать в общем, не игнорируя даже те территории, где слабо развиты экономика и социальная сфера. Общий культурный потенциал накапливается и сохраняется в виде различных экономических и культурных ценностей и объектов, которые впоследствии удовлетворяют культурные потребности и способствуют формированию культурного центра [Глазычев, с. 147].

Сейчас региональные и местные власти всё чаще рассматривают населённые пункты и прилегающие к ним территории с точки зрения их туристического потенциала. Сказанное характерно и для Тюменской области, где, как было сказано ранее, сосредоточено значительное историко-культурное наследие, прежде всего в духовной сфере. Поэтому органы власти начинают активную работу по разработке и реализации различных проектов и программ, направленных как раз на развитие исторических территорий, в том числе отдалённых от административного центра и других крупных городов региона.

Историческая территория предполагает наличие особых объектов: мест, сооружений, памятников, например, храмов и монастырей. Такие объекты могут быть созданы человеком или представлять собой созданные природой объекты. Также они могут сочетаться, ведь нередко памятники или иные исторические сооружения были построены в тех природных местах, которые

предки считали особенными, придавая им религиозное или иное важное значение. Например, построенные на островах посреди реки монастыри. Всё это так или иначе представляют особый интерес для туристов.

Поэтому для развития исторических территорий важно не просто обозначить места, потенциально ценные и значимые для туризма. Не менее важно сохранить их, особенно в небольших населённых пунктах. Ведь отток населения из них, равно как и общее ухудшение социально-экономического уровня развития неизбежно влияет на историко-культурные и даже природные объекты. Ведь подобное ведёт к тому, что местные власти всё менее заинтересованы в том, чтобы поддерживать те или иные культурные объекты в надлежащем состоянии.

Утрата историко-культурных культурных угрожает не только туризму и, как следствие, экономическому потенциалу территории. Очевидно, что совокупность памятников, архитектурных достопримечательной, памятных мест и других объектов обуславливают сознание местного населения, его самоопределение.

Можно сделать следующий промежуточный вывод: нельзя недооценивать и тем более игнорировать небольшие населённые пункты при развитии исторических территорий региона.

Поэтому анализ социально-экономического развития малых населённых пунктов, равно как и социально-экономическое прогнозирование, должно уделять внимание их культурно-историческому потенциалу для возможного развития туристической сферы.

Следует отметить, что на федеральном уровне за последние годы власть неоднократно отмечала, что регионы и отдельные города не должны восприниматься исключительно как производственные центры. Например, в Указе Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» идёт речь о том, что культурное наследие регионов и страны в целом должно быть сохранено. Отмечается, что культура – это важный ресурс как с экономической, так и с духовной точки

зрения. Она не только может обеспечить социально-экономическое развитие (например, за счёт туризма), но и формирует духовный опыт граждан [Зубаревич, с. 250].

Следует согласиться с тем, что сам факт обозначения культурного наследия может изменить отношение жителей к месту, где он живёт или жил. Это особенно важно для небольших населённых пунктов, жители которых могут по понятным не знать об их культурной уникальности и значимости.

По мнению О.К. Луховской, деятельность по сохранению и развитию культурного и исторического наследия практически любого населённого пункта или местности может строиться на следующих ключевых принципах:

1) все субъекты, занимающиеся культурой, должны стабильно функционировать. Это касается не только государственного сектора, но и частного;

2) культурный и ресурсный потенциал территории должен активно формироваться. При этом «ресурсы» предлагается понимать в широком смысле, относя в их число помимо прочего различные нематериальные объекты, например, авторские права, интеллектуальные творческие ресурсы и т.п.;

3) креативные, творческие и художественные способности личности должны рассматриваться как неотъемлемая часть культурного потенциала, который в будущем может положительно повлиять на культурное наследие. Например, для создания новых объектов авторского права в результате географического брендинга [Луховская, с. 69].

Несомненно, разные люди и сообщества могут по-разному относиться к тому или иному объекту с точки зрения его культурной и исторической роли. Закономерно, что тот или иной объект наиболее высоко оценивается местным населением, которое, как правило, знает о происхождении объекта и воспринимает его как часть местной культуры.

Поэтому процесс формирования исторических территорий должен включать в себя исследование мнения местного населения о том, насколько

значима та или иная достопримечательность. Однако нельзя исключать, что местное население может по различным причинам не осознавать всего своего культурно-исторического наследия. Это касается как малых населённых пунктов, так и крупных городов. Поэтому исследование мнения местного населения может помочь понять, какие объекты в большей степени нуждаются в развитии.

В процессе исследования был рассмотрен Тобольск, который представляет собой один из старейших городов Тюменской области – город Тобольск.

Город Тобольск, как было сказано ранее, имеет самую большую историческую значимость для Тюменской области. Дело в том, что именно он сформировал те объекты историко-культурного наследия, которые имеют большую ценность как историческую, так и социально-культурную. Рассматриваемая историческая территория имеет большую значимость не только для региона, но и для всей России.

В опросе исследуется мнение местных жителей о значимости культурного наследия малых населённых пунктов Тюменской области и возможности их экономического и социального становления. Был проведён опрос, где приняло участие 285 респондентов.

Опрос был организован с помощью сети «Интернет»: на главном сайте города «Тобольск.инфо» («[tobolsk.info](http://tobolsk.info)») респонденты должны были ответить на ряд вопросов о развитии исторических территорий города. Результаты проведённого опроса, следующие:

В качестве стартовых условий были проанализированы социально-демографические данные о респондентах:

1. В опросе приняло участие 285 респондентов, из которых 31 % - мужчины, 68 % - женщины. 1 % свой пол не указывали.

2. Наибольшее число респондентов имело возраст от 18 до 25 лет (30,7 %). Вслед за ними – от 31 до 40 лет (25,7 %). Среди остальных возрастных групп распределение следующее: 12-17 лет – 2,2 %; 26-30 лет – 12,9 %; 41-50

лет – 10,9 %; старше 51 года – 6,3 %. 5,6 % опрошенных свой возраст не указывали.

3. Что касается уровня образования среди опрошенных, то большая часть указала, что имеет высшее образование (64 %) и среднее специальное (27 %). Среднее общее (или ниже) имеет 7 % опрошенных. 2 % уровень образования не указали.

Затем были проанализированы ответы на вопросы, непосредственно касающиеся культурно-исторического наследия города Тобольска. Опрос был разделён на два основных блока. Следует раскрыть каждый из них подробнее.

Первый блок вопросов был посвящён культурно-историческому наследию Тобольска. Цель вопросов – определить, насколько жители хорошо знают историю и культуру своего города.

В результате анализа ответов на первый блок вопросов сделан вывод о том, что 27 % опрошенных хорошо знают историю и культуру Тобольска, 51 % - частично знают, 22 % - плохо знают или не знакомы с ними вовсе.

По мнению 66 % опрошенных в городе расположено огромное число культурно-исторических объектов.

Следующий блок вопросов был посвящён ценности и значимости культурно-исторических объектов. Цель вопросов – узнать, как сами жители воспринимают культурное и историческое наследие города. Для этого опрошенные оценивали важность объектов по нескольким критериям. В результате получилось, что к наиболее важным объектам Тобольска респонденты отнесли следующие:

- 1) музей города Тобольска;
- 2) Тобольский кремль;
- 3) Архитектурный комплекс «Абалак».

Многие опрошенные положительно ответили на вопрос о том, проводят ли они время в культурных и исторических местах города. При этом респонденты отметили, что они не только посещают подобные места как туристы, но и способствуют их благоустройству и охране. В частности, многие



отметили, что принимали участие в посадке цветов и облагораживании территории вблизи таких объектов. Также многие отметили, что подписывали петиции в пользу охраны культурных памятников.

Часть опрошенных отметила, что при разработке и проведении праздников и досуговых мероприятий, в том числе детских, учитывала культурное и историческое наследие Тобольска.

Активное ознакомление и вовлечение жителей в процесс сохранения и развития культурно-исторического наследия даёт возможность по-новому взглянуть на свой город: это формирует у населения города особое духовное и эстетическое отношение к городу, а также играет воспитательную роль. Кроме того, культурные ценности следует рассматривать в качестве связующего звена между разными поколениями. Наконец, следует отметить, оно влияет на мировоззрение жителей, помогает ему в самоопределении.

Результаты опроса показывают, что население Тобольска в целом адекватно понимает, что их город – это важный историко-культурный центр. Значит, имеется хороший потенциал вовлечь их, равно как и жителей других территорий, в развитие туризма. Это, несомненно, будет способствовать росту региональной экономики, а также повысит инвестиционную привлекательность города и региона в целом.

В свою очередь, развитие Тобольска (который является крупным населённым пунктом, но по меркам Тюменской области), может способствовать развитию ближайших малых населённых пунктов, которые тесно связаны с городом. Например, как часть единой транспортной инфраструктуры либо как часть рекреационного туризма.

Очевидно, что развитие культурной сферы не может происходить само по себе, т.е. в отрыве от общего социально-экономического развития. Действительно, без развитой промышленности, транспорта, здравоохранения и других сфер невозможно обслуживание туризма как экономического сектора. Именно поэтому в Концепции социально-экономического развития Тюменской

области на период до 2020 г. и на перспективу до 2030 г. вопросы туризма рассматриваются в тесной связи с экономикой в целом.

Говоря о Тюменской области, нельзя не отметить, что основа её текущей экономики – нефтегазовая отрасль. Именно она, а не туристическая отрасль предопределяет многие другие сферы, среди которых транспортная, логистическая, экологическая, строительная и многие другие.

Однако развитие перечисленных отраслей, равно как и других, может положительно повлиять и на туризм и, как следствие, на развитие исторических территорий региона. Так, применительно к строительному комплексу отмеченная закономерность может проявляться в следующем:

1) как показывает анализ социально-экономического развития Тюменской области, в регионе идёт рост строительной отрасли, а именно – строится всё больше жилья. Это может положительно сказаться на демографии, так как обуславливает приток населения. Подобное, в свою очередь, может повысить показатели туризма за счёт приезжего населения;

2) другая положительная тенденция – рост инвестиций в основной капитал строительной отрасли. Как следствие, развивается материально-техническая база отрасли, что может сыграть положительную роль при строительстве новых объектов туризма (отелей, туристических баз, санаториев и т.п.), а также в сохранении культурных и исторических объектов.

Таким образом, деятельность по формированию и развитию исторических территорий включает в себя анализ социально-экономического положения исторических территорий региона. Взяв в качестве примера Тюменскую область, можно отметить следующее.

Во-первых, Тюменская область является социально и экономически развитым регионом страны, что само по себе является хорошей основой для развития исторических территорий. Однако развитие последних неразрывно связано с развитием туризма, ведь исторические территории привлекают огромное число туристов.

Во-вторых, для развития туристической сферы в Тюменской области характерно множество проблем. Одна из них – это сильный разрыв между крупными и мелкими поселениями. Если Тюмень и Тобольск, будучи центрами региона, имеют большой туристический потенциал, то развитие исторических территорий в других территориях региона крайне затруднительно как из-за общего состояния экономики, так и слабого развития туризма.

В-третьих, несмотря на проблемы, самые важные условия для формирования и развития исторических территорий в Тюменской области соблюдены. Это и хорошие показатели социально-экономического развития региона в целом, и развитие отдельных важных для туризма и культурного наследия отраслей (строительства и др.).

В-четвёртых, и региональная власть, и население области осознают важность исторического и культурного наследия. Со стороны власти уже предпринимаются меры по правовому урегулированию деятельности по развитию исторических территорий, учёту соответствующих объектов и т.п., а со стороны населения – активное участие в благоустройстве местных достопримечательностей, в их охране и т.д.

Получается, что социально-экономическое положение исторических территорий Тюменской области позволяет развивать их.

## 2.2. АНАЛИЗ ПРОГРАММ РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИИ НА ПРИМЕРЕ Г. ИШИМА И Г. ТОБОЛЬСКА

Для реализации программ регулирования и развития исторических территорий были проанализированы основные стратегические документы, принятые в Тюменской области и затрагивающие города Тобольск и Ишим.

В первую очередь была рассмотренная указанная ранее «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 г. и на перспективу до 2030 г.». Для вопроса о развитии исторических

территорий основополагающим положением следует считать то, что региональная власть видит потенциал для формирования и развития туристско-рекреационной территории, куда должны войти исторические и культурные объекты. Следует отметить, что обозначенная территория не ограничится крупными городами (Тюмень и Тобольск), но и включит в себя Ялutorовск и другие небольшие населённые пункты, расположенные в Исетском, Тобольском, Тюменском и Уватском районах.

В Концепции отмечается, что в Тюменской области есть основа для развития исторических территорий и туризма. Так, в регионе расположено:

- два государственных природных заказника: «Тюменский» и «Белозерский». Они имеют федеральное значение;
- 33 региональных заказника;
- 29 природных памятников;
- 38 санаторно-курортных организаций и учреждений отдыха.

Всего же туристические ресурсы включают в себя более одной тысячи исторических, культурных и досуговых объектов. Среди них, например, более 20 музеев (в частности, Тобольский государственный историко-архитектурный музей-заповедник); археологические памятники, театры и т.п.

При этом предлагается рассматривать культуру в широком смысле, включая в неё не только исторические объекты, но и построенные недавно и также имеющие значимость для туристов. Это касается, в частности, спортивных сооружений. Так, в Тюменской области расположено более 30 спортивных стадионов.

Таким образом, в рассматриваемом нами регионе действительно имеется основа для успешного развития туризма и исторических территорий. При этом нельзя игнорировать проблемы, которые могут затруднить и замедлить такое развитие. Для региональной индустрии туризма характерны проблемы, которые можно условно разделить на внешние и внутренние. Следует рассмотреть обе группы.

К внешним проблемам следует отнести недостаточный уровень экономической поддержки со стороны региональной и федеральной власти. Это же касается состояния экономики страны в целом, которая негативно влияет на туризм. Как следствие, региональные туристические комплексы слабо финансируются, а предпочтение отдаётся другим отраслям и сферам.

К неэкономическим внешним проблемам стоит отнести то, что у страны низкий имидж как места для туризма. Это особенно сильно влияет на число туристов-иностранцев. Действительно, ни Тюменская область, ни Россия в целом не обладают среди туристов такой популярностью как, например, Франция, Италия, Испания и др.

При этом перечисленные проблемы взаимосвязаны. Так, экономические проблемы негативно сказываются на уровне туристического сервиса. Падает качество обслуживания и, как следствие, имидж отечественного туризма, в том числе среди местных жителей.

В свою очередь, к внутренним региональным проблемам туризма можно отнести следующие:

- 1) недостаточно развитая туристская инфраструктура (гостиничный бизнес, сервис и т.п.);
- 2) работники туристической сферы часто обладают низким уровнем квалификации;
- 3) низкий уровень инвестиций в рассматриваемую отрасль;
- 4) специализированные виды туризма, которые пользуются всё большей популярностью и спросом (оздоровительный, активный и другие), развиваются медленно;
- 5) отдельно стоит отметить медленное развитие делового туризма из-за несовершенной технической базы, прежде всего – информационной;
- 6) нет должной организации молодёжного и детского туризма;
- 7) как правило, в регионе не уделяют внимание так называемому событийному туризму, связанному с единовременными мероприятиями вроде фестивалей, выставок и т.п.;

8) слабо развитые туристические маршруты (за редкими исключениями), из-за чего далеко не все ресурсы вовлечены в туризм;

9) недостаточная осведомлённость людей о туристическом потенциале региона как внутри страны, так и за её пределами. Реклама туризма направлена преимущественно на внутренних потребителей;

10) из предыдущей проблемы вытекает следующая – отсутствует эффективная маркетинговая стратегия по продвижению регионального туризма на различных рынках.

Все перечисленные внешние и внутренние проблемы позволяют прийти к выводу, что развитие исторических территорий в Тюменской области тесно связано с развитием туризма. Для развития последнего, думается, требуется решение первоочередных задач:

- во-первых, стимулировать туристов пребывать в регионе дольше, чтобы лучше ознакомиться туристско-рекреационным комплексом и потребить больше туристических услуг;

- во-вторых, разнообразить туризм путём развития специализированных видов туризма, прежде всего тех, которые будут пользоваться наибольшим спросом;

- в-третьих, развить основу туристической отрасли – «исторические территории региона», так как именно они привлекают основную массу туристов.

Дополнительные задачи по развитию туризма касаются либо отдельных аспектов (например, развитие активного туризма), либо развития иных сфер и отраслей, связанных с туризмом. Это касается, например, развития благоустройства территорий. Так, в Тюменской области был утверждён Генеральный план города Тюмени, который помимо прочего предусматривает развитие комфортной городской среды, повышение уровня безопасности, увеличение общественных зон и др.

То есть в регионе уже идёт работа по развитию основы туристической отрасли. Действительно, в рамках благоустройства городов было открыто

множество общественных объектов, среди которых скверы, парки, площади и т.д. Отдельно следует отметить, что создаются благоустроенные набережные, крупнейшая из которых – в Тюмени.

Благодаря этому развитие исторических территорий приобретает новый вид, привлекает всё больше туристов и, как следствие, способствует достижению показателей, которые были утверждены в ещё одном стратегическом документе – «Об утверждении региональной программы Тюменской области «Формирование современной городской среды» до 2022 г.» [8].

Результаты всех перечисленных и других мероприятий уже дали положительные результаты. Так, Тюменская область заняла 19-е место в Национальном рейтинге туризма. Важную роль в этом сыграл именно город Тобольск, туризм которого является одной из наиболее быстро растущих отраслей городской экономики.

Если обращаться к конкретным показателям, то в 2019 г. туризм Тобольска достиг следующих показателей [9]:

1) поток туристов в городе вырос и продолжает расти. Если в 2006 г. в городе побывало 72,8 тыс. туристов, то в 2019 г. – уже 253,3 тыс. То есть произошёл рост в три с половиной раза;

2) растёт число мест, где могут массово пребывать туристы (гостиницы, отели и прочее). Если в 2016 г. таковых было 28, то в 2019 г. – 31;

3) как следствие, немного, но увеличилась среднегодовая загруженность гостиниц с 45 % в 2018 г. до 47 % в 2019 г.;

4) растёт число мест для культурного досуга. Так, в 2019 г. появился один новый музей (всего их стало 18);

5) параллельно с этим постепенно увеличивается сфера обслуживания, которая крайне важна для туризма. Так, выросло число предприятий общественного питания с 95 в 2018 г. до 102 в 2019 г.

Помимо количественных показателей можно указать и на отдельные события, которые также могут положительно сказаться на развитии туризма. В частности, в г. Тобольск был построен аэропорт.

На сегодняшний день достигнуты определённые результаты: город Тобольск стал более узнаваем на мировом туристическом рынке, повысилась его привлекательность среди российских и зарубежных туристов.

Теперь следует перейти к рассмотрению города Ишим. Согласно постановлению городской администрации от 28.10.2019 № 1494, поддержка объектов культурного наследия считается одним из направлений развития культуры и туризма. Она направлена на реализацию социально значимых задач. Для представления непроизводственной сферы общественных отношений развитый труд предполагает работу по хранению, формированию, популяризации и изучению культурных ценностей (материальных и внутренних) [10].

Однако по сравнению с Тобольском в городе Ишим местная власть уделяет значительно меньше внимания культурной сфере и туризму, в частности. Думается, основная причина – Ишим изначально имеет меньшую историко-культурную значимость. Ведь поселение появилось значительно позже Тобольска, и в нём сосредоточено куда меньше важных для истории и культуры объектов. Тем не менее, местной власти всё равно следует уделить внимание территории Ишима как одному из элементов туристического комплекса региона.

Возвращаясь к Тобольску, нужно отметить, что на местном уровне ведётся активная правотворческая работа по сохранению, использованию и популяризации культурного наследия. Помимо перечисленного ранее, были сформулированы критерии и принципы отношения местной власти к культурным объектам:

- 1) объекты культурного наследия в виде исторических памятников и других должны быть сохранены, для чего находятся в собственности муниципального образования;



2) объекты культурного наследия используются для туристических и иных целей, которые не угрожают их сохранности;

3) объекты культурного наследия должны быть популяризированы.

Для этого ведётся учёт соответствующих объектов. Так, в реестре городского имущества города Тобольска насчитывается 56 объектов исторического наследия, из которых: в неудовлетворительном состоянии находятся 11 объектов, а в аварийном - 14 объектов. То есть значительная часть таких объектов, несмотря на обозначенную важность, нуждается в ремонте и сохранении.

В первую очередь нужно обратить внимание на те объекты, которые находятся в аварийном состоянии. Ведь они ближе всего к тому, чтобы исчезнуть. Чтобы избежать этого, следует отдать приоритет выполнению аварийно-консервационных работ. Иначе есть риск не только утратить отдельный объект истории и культуры, но и уменьшить региональный туристический потенциал.

Ещё одна проблема - наличие объектов, находящихся в неудовлетворительном состоянии. Их положение обусловлено тем, что они не приспособлены для текущего использования, то есть не эксплуатируются и не вовлекаются в хозяйственный оборот, не приносят пользу для туризма. Подобное влечёт их утрату, но в более далёкой перспективе. Тем не менее, сохранение таких объектов также требует мер, а именно - осуществления ремонтно-реставрационных работ.

Как было отмечено выше, многочисленные объекты исторического наследия, находящиеся во владении местного самоуправления, никак не используются. Это же касается тех объектов, которые находятся в собственности городской администрации, из-за чего третьи лица, имеющие доступ к таким объектам, могут причинить им ущерб (например, размещаемые в них юридические лица и т.п.). Подобное не только угрожает самим культурным и историческим объектам, но и может навредить их пользователям,

ведь многие из них, как подчёркивалось ранее, находятся в неудовлетворительном состоянии.

Тесно связанная с этим проблема – это наличие в Тобольске таких объектов исторического наследия, собственник которых неизвестен или вовсе отсутствует (так называемые бесхозные объекты). Из-за отсутствия необходимых гарантий по сохранению эти объекты имеют все шансы быть утраченными [Щенков, с. 128].

Поэтому для реализации возможностей органов местного самоуправления по сохранению рассматриваемых объектов, сперва должен быть реализован комплекс мероприятий, направленных на регистрацию полномочий администрации города по бесхозным, особенно аварийным объектам по правилам российского законодательства.

В наше время все объекты исторического наследия в Тобольске в значительной степени используются органами местного самоуправления и государственными учреждениями, поскольку для других возможных пользователей отсутствует легкодоступная информация об альтернативных способах получения прибыли за владение объектами исторического наследия [Кузнецова, с. 80].

Кроме того, в рамках туристической деятельности предлагается увеличить количество сведений при предоставлении отчётности об объектах культурного наследия, расположенных в Тобольске.

В целях повышения интереса бизнес-сообщества к рассматриваемой сфере, а также для развития туризма в Тобольске предлагается также проведение мероприятий по популяризации объектов культурного наследия, что тоже будет способствовать повышению уровня вовлеченности жителей в деятельность по сохранению местных объектов культурного наследия.

Таким образом, рассмотренные проблемы могут быть разрешены в ходе реализации обозначенных мероприятий. Их реализация позволит не только избежать утраты объектов исторического наследия, но и восстановить исторический облик Тобольска, а также сформировать новые центры

притяжения для путешественников, заинтересовать государственные учреждения, частные предприятия и индивидуальных предпринимателей в охране и развитии объектов.

Следует рассмотреть ещё одну проблему - отсутствие бюджетных и внебюджетных инвестиций. Здесь предлагается прибегнуть к совместному финансированию исторических территорий со стороны Тюменской области и отдельных муниципальных образований региона (города Тобольск, Тобольского района и др.). Дело в том, что историческое наследие региона сосредоточено в разных местах. Несмотря на то, что основные центры – это Тюмень и Тобольск, последним выгодно финансировать другие населённые пункты как часть единой туристической системы.

Для эффективной реализации программ по формированию исторических территорий земель реализуется Концепция по развитию исторических поселений, поддержке культурных и туристических возможностей развития культурного наследия на период до 2030 г. Цель этой Концепции – развить культурную политику в части исторических поселений, создав новые модели управления ими.

В Концепции определены основные направления политики государства в рассматриваемой сфере. Она опирается на многие нормативно-правовые акты и стратегические документы, например, на Стратегию государственной культурной политики на период до 2030 г.

Анализ Концепции показывает, что задачи развития исторических территорий, следующие:

1) культурная сфера города играет такую же важную роль в его социально-экономическом развитии, что и промышленность, и экология, и энергетика, и др. Соответственно, задача местной власти – развивать культуру;

2) культурная отрасль должна развиваться на основе как уже имеющихся ресурсов, так и за счёт привлечения новых (финансовых инвестиций и др.);

3) одна из форм развития – диалог между местной властью и местным населением, вовлечённым в процесс развития города;

4) развитие культуры должно происходить в том числе на перспективу, т.е. на муниципальные планы и программы должны ориентироваться не только на текущий и следующий годы, но и более длительные периоды;

5) развитие культуры должно быть динамичным, равно как и отчёт и контроль за ним;

6) развитие культуры должно быть комплексным, т.е. тесно связанным с другими сферами жизни.

Применительно к историческим поселениям уточняется, что для них ещё более важно сохранить историческую и культурную среду. Всё это должно учитывать целый ряд факторов, среди которых историческая значимость поселения в целом, архитектурная значимость, культурная значимость, природные и климатические особенности и многое другое.

Так как развитие исторического поселения неизбежно затронет местное население, необходимо решить и ряд других вопросов. В частности, как развитие скажется на качестве жизни местных жителей, будут ли затронуты их интересы (например, при строительстве новых туристических объектов вблизи исторических поселений), каково будет влияние на окружающую среду и т.д. [Романова, с. 46].

Также комплексный подход требует, чтобы субъекты, которые занимаются развитием исторических территорий, обладали не только навыками по управлению, но и имели высокий уровень культурных и исторических знаний. Без этого, думается, возможна расстановка неверных приоритетов развития той или иной исторической территории.

Все эти и другие элементы комплексного подхода по сохранению культурного наследия и облика исторических территорий позволяют заявить о необходимости формирования нового типа управленческого мышления и, как следствия, специалистов нового типа. Они должны одинаково хорошо разбираться не только в вопросах управления, экономики и права, но и в вопросах туризма, маркетинга, межкультурного взаимодействия и др. Не менее

ценными окажутся знания и умения в таких областях, как географическое брендингирование.

Исторические поселения следует считать центрами исторических территорий. Именно в них будут сосредоточены туристические центры, так как туризм наиболее стремится к местам, где расположены наиболее важные и интересные культурные, исторические и природные объекты.

Развитие исторических поселений имеет одну важную особенность, которая отличает их от развития других поселений, а именно – развитие должно, с одной стороны, обеспечить появление новых туристических объектов сервиса, обслуживания, транспорта, досуга и т.п. С другой, должны быть сохранены сами исторические поселения, не только отдельно взятые объекты культурного наследия, но и их взаимное расположение, местность вокруг них и др. [Ранинский, с. 63].

Так как для каждого исторического поселения характерны свои особенности (период основания, специализация, текущее состояние и расположение), то применительно к каждому из них требуется выработать особенности развития. Единым же для всех является необходимость сохранить имеющееся культурное и историческое наследие.

В связи с этим нужно отметить, что развитие не должно навредить культурной идентичности, т.е. тем особенностям исторических поселений, которые делают их уникальными, особенными в глазах туристов и местного населения. Это может быть, например, архитектура, природный ландшафт и даже местное население со своими традициями и обычаями. Ведь сейчас отмечается тенденция глобализации [Миронова, с. 38]. Следовательно, в таких условиях ценность исторических поселений растёт ещё сильнее.

Таким образом, проведённый анализ программ регулирования развития исторических территорий на примере г. Ишима и г. Тобольска позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, развитие исторических территории нормативно регулируется различными нормативно-правовыми актами. Одни из них носят общий

характер, регулируя развитие региона или муниципального образования в целом, а другие посвящены более узкой сфере, например, охране исторических памятников. также акты можно разделить на федеральные, региональные и местные.

Во-вторых, деятельность по регулированию развития исторических территорий напрямую зависит от того, какие объекты культуры и истории расположены в том или ином месте. Если в Тобольске таких сосредоточено много (монастыри, храмы, церкви, музеи и др.), то в Ишиме культурно-историческое наследие не настолько ярко выражено. Как следствие, местная власть Тобольска активнее регулирует развитие исторических территорий.

В-третьих, деятельность по регулированию развития исторических территорий не может отталкиваться от тех же принципов и методов развития, что и все остальные территории. Применение подхода, который не учитывает особенности и специфику таких территорий, может только усилить обозначенные проблемы. Поэтому предлагается следующее:

1) уделять отдельное внимание вопросам, связанным с владением и использованием объектами исторического и культурного наследия. Они должны быть сосредоточены у тех субъектов, чья деятельность исключает риск ущерба или утраты таких объектов. Это особенно касается бесхозных сооружений;

2) прибегать к моделям финансирования развития исторических территорий, которые предполагают совместные усилия региональной и местной власти, особенно если речь идёт о небольших поселениях со скромными бюджетными возможностями;

3) культура должна рассматриваться как равнозначная экономике и социальной сфере, а её составляющие (туризм, охрана культурных объектов и др.) – развиваться в рамках общего социально-экономического развития территории;

4) деятельность по регулированию развития исторических территорий должна быть комплексной, т.е. использовать все правовые, организационные, финансовые и интеллектуальные возможности. Как следствие, управляющий

таким развитием должен обладать специфическим набором компетенций, среди которых помимо прочего – знание истории и культуры соответствующей территории, понимание основ продвижения исторической территории как туристического объекта и многие другие.

Получается, что программы и другие стратегические документы, направленные на развитие исторических территорий в Тюменской области, должны стать более конкретными, узкоспециализированными и комплексными, т.е. учитывать целый ряд различных аспектов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в общем виде исторические территории представляют собой территории, где расположены объекты культурного наследия. К таковым могут относиться различные объекты: памятники истории, архитектуры, изобразительного искусства, науки и многие другие. Чтобы считаться исторической, территория должна быть отнесена в перечень таковых законодательством.

Для Тюменской области вопрос исторических территорий является актуальным, ведь на её территории расположено множество культурных и исторических объектов. Город Тобольск заслуженно является одним из духовных центров страны и регионального туризма.

Деятельность по формированию и развитию исторических территорий включает в себя анализ социально-экономического положения исторических территорий региона. Взяв в качестве примера Тюменскую область, можно отметить следующее.

Во-первых, Тюменская область является социально и экономически развитым регионом страны, что само по себе является хорошей основой для развития исторических территорий. Однако развитие последних неразрывно связано с развитием туризма, ведь исторические территории привлекают огромное число туристов.

Во-вторых, для развития туристической сферы в Тюменской области характерно множество проблем. Одна из них – это сильный разрыв между крупными и мелкими поселениями. Если Тюмень и Тобольск, будучи центрами региона, имеют большой туристический потенциал, то развитие исторических территорий в других территориях региона крайне затруднительно как из-за общего состояния экономики, так и слабого развития туризма.

В-третьих, несмотря на проблемы, самые важные условия для формирования и развития исторических территорий в Тюменской области соблюдены. Это и хорошие показатели социально-экономического развития



региона в целом, и развитие отдельных важных для туризма и культурного наследия отраслей (строительства и др.).

В-четвёртых, и региональная власть, и население области осознают важность исторического и культурного наследия. Со стороны власти уже предпринимаются меры по правовому урегулированию деятельности по развитию исторических территорий, учёту соответствующих объектов и т.п., а со стороны населения – активное участие в благоустройстве местных достопримечательностей, в их охране и т.д.

Получается, что социально-экономическое положение исторических территорий Тюменской области позволяет развивать их.

Проведённый анализ программ регулирования развития исторических территорий на примере г. Ишима и г. Тобольска позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, развитие исторических территории нормативно регулируется различными нормативно-правовыми актами. Одни из них носят общий характер, регулируя развитие региона или муниципального образования в целом, а другие посвящены более узкой сфере, например, охране исторических памятников. также акты можно разделить на федеральные, региональные и местные.

Во-вторых, деятельность по регулированию развития исторических территорий напрямую зависит от того, какие объекты культуры и истории расположены в том или ином месте. Если в Тобольске таких сосредоточено много (монастыри, храмы, церкви, музеи и др.), то в Ишиме культурно-историческое наследие не настолько ярко выражено. Как следствие, местная власть Тобольска активнее регулирует развитие исторических территорий.

В-третьих, деятельность по регулированию развития исторических территорий не может отталкиваться от тех же принципов и методов развития, что и все остальные территории. Применение подхода, который не учитывает особенности и специфику таких территорий, может только усилить обозначенные проблемы. Поэтому предлагается следующее:

1) уделять отдельное внимание вопросам, связанным с владением и использованием объектами исторического и культурного наследия. Они должны быть сосредоточены у тех субъектов, чья деятельность исключает риск ущерба или утраты таких объектов. Это особенно касается бесхозных сооружений;

2) прибегать к моделям финансирования развития исторических территорий, которые предполагают совместные усилия региональной и местной власти, особенно если речь идёт о небольших поселениях со скромными бюджетными возможностями;

3) культура должна рассматриваться как равнозначная экономике и социальной сфере, а её составляющие (туризм, охрана культурных объектов и др.) – развиваться в рамках общего социально-экономического развития территории;

4) деятельность по регулированию развития исторических территорий должна быть комплексной, т.е. использовать все правовые, организационные, финансовые и интеллектуальные возможности. Как следствие, управляющий таким развитием должен обладать специфическим набором компетенций, среди которых помимо прочего – знание истории и культуры соответствующей территории, понимание основ продвижения исторической территории как туристического объекта и многие другие.

Получается, что программы и другие стратегические документы, направленные на развитие исторических территорий в Тюменской области, должны стать более конкретными, узкоспециализированными и комплексными, т.е. учитывать целый ряд различных аспектов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

## 1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 01.07.2002. № 26. ст. 2519.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. ст. 3822.

4. О государственной охране, сохранении и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Тюменской области: Закон Тюменской области: от 16.02.2004 № 204 // опубликован на Официальном сайте Правительства Тюменской области <https://law.admtumen.ru/law/view.htm?id=210913>, 18.03.2019.

5. О разработке комплекса мер по сохранению и развитию исторических поселений, защите культурно-исторических городских и природных ландшафтов, установлению особого порядка регулирования градостроительной деятельности на территории исторических поселений Минкультуры России: Письмо Министерства культуры РФ. от 30.04.2015. № 164-01-39-ГП // опубликована на Официальном интернет-портале гарант <http://base.garant.ru/71047858/>, 30.04.2015.

6. Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения: постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013

г. № 1095 // Собрание законодательства РФ. 03.12.2013. № 49 (часть VII). ст. 6437.

7. Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года» (утв. Минкультуры России 31.10.2017 года) // опубликовано на Официальный сайт Министерства культуры РФ. <https://culture.gov.ru/documents/kontsepsiya-po-razvitiyu-istoricheskikh-poseleniy-podderzhke-i-populyarizatsii-kulturnykh-i-turists/>, 31.12.2017.

8. "Формирование современной городской среды" до 2022 года: региональная программа Тюменской области: постановление Правительства Тюменской области от 27.12.2017. № 1631-рп // опубликован на Официальном сайте интернет-портале правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201712290002>, 29.12.2017.

9. Муниципальная программа «Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия муниципального образования город Тобольск на 2020-2022 годы: постановление Администрации города Тобольск от 30.03.2020. № 45-рк. // опубликовано на Официальном сайте Администрации города Тобольска [http://www.kulturatob.ru/doc/2020/programma\\_kult\\_2020.doc](http://www.kulturatob.ru/doc/2020/programma_kult_2020.doc), 30.03.2020.

10. Основные направления развития культурной деятельности в городе Ишиме на 2020-2022 годы: постановление Администрации города Ишима от 28.10.2019 № 1494. // опубликована на Официальном сайте города Ишима <https://ishim.admtymen.ru/files/upload/OMSU/Ishim/Культура%20программа%202020%202022.DOCX>, 28.10.2019.

## 2. Научная литература

1. Айзард У. Методы регионального анализа. М.: Прогресс. 1966. 152 с.

2. Беккер А.Ю. Современная городская среда и архитектурное наследие: эстетический аспект. М.: Стройиздат. 1986. 203 с.
3. Всемирное культурное и природное наследие: документы, комментарии, списки объектов / Отв. ред. Ю.Л. Мазуров. М.: Институт Наследия. 1999. 337 с.
4. Глазычев В.Л. Социально-экологическая интерпретация городской среды. М.: Наука. 1984. 180 с.
5. Горбунов А.В. Экологический подход к деятельности музеев-заповедников. Москва: РНИИ культурного и природного наследия, 1998. 168 с.
6. Гришина В. В. Развитие законодательства Российской Федерации о землях особо охраняемых природных территорий // Молодой ученый. 2017. - №40. С. 18-20.
7. Дмитриева Л.В. Исторический город в современной науке и региональном образовании // Методология гуманитарного знания в перспективе XXI века. Вып. 12. 2001. С.197-198
8. Задорожная Е.К. созданию фонда отечественного наследия во Франции. (18-20) // Панорама культурной жизни зарубежных стран. РГБ. НИО Информкультура. Вып. № 10. Инф. сб. М.: 1996. С. 40-46.
9. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26) С. 226-231.
10. Исторический город Ялуторовск: материалы к программе сохранения и использования историко-культурного наследия города и его окружения / И.П. Шульгин. М.: Институт Наследия. 1997. 206 с.
11. Каулен М.Е. Музеи-храмы и музеи-монастыри России. М.: РИПОЛ классик, 2005. 87 с.
12. Кафанья А.К. Формальный анализ определений понятия «культура» / Антология исследований культуры. СПб.: Интерпретации культуры. 2006. 91 с.

13. Кузнецова Л.П. Информационно правовое обеспечение в области охраны недвижимых памятников истории и культуры // Наследие и современность. М.: Институт наследия. 1998. С. 74-82.
14. Культурное наследие России и туризм / под ред. Веденина Ю.А., Штеле О.Е., Шульгина П.М. М.: Институт Наследия. 2005. С. 172-182
15. Луховская О.К. Культурный потенциал, как социально-экономический ресурс национального хозяйства. Тамбов: 2009. 69 с.
16. Матвеев А.В. Новые материалы по археологии Тюмени / Культура русских в археологических исследованиях. Омск: 2005. 187 с.
17. Миронова Т.Г. Сохранение природного и культурного наследия, как императив культурной политики постиндустриального общества / Диссертация кандидата культурологических наук. М.: 2000. 77 с.
18. Мюллер-Менкенс Г. Новая жизнь старых зданий. М.: Стройиздат. 1981. 248 с.
19. Николаев С.В. Особо ценные территории природного и природно-историко-культурного наследия народов Российской Федерации. М.: 1997. 118 с.
20. Науменко В.Е. «Исторический город»: к определению понятия М.: Культурная жизнь Юга России. 2010. № 4. 95с.
21. Опыт Франции в области сохранения национального культурно-исторического наследия / Ориентиры культурной политики. Мин. к-ры РФ. ГИВЦ. Инф. Вып. №9. 1993. 98 с.
22. Платонов С.Ф. Лекции по русской истории. М.: 2014. 467 с.
23. Пруцын О.И. Архитектурно-историческая среда. М.: Стройиздат. 1990. 408 с.
24. Слюнькова И.Н. Проблемы воссоздания утраченных памятников архитектуры. М.: Изд-во «Жираф», 1998. 150 с.
25. Проблемы теории и истории архитектуры / Архитектурная деятельность и формирование окружающей среды. Сб. науч. трудов №5. М.: ЦНИИП градостроительства. 1979. 104 с.

26. Ранинский Ю.В. Основы сохранения памятников архитектуры в преемственном развитии ансамбля // Курс лекций. М.: МАИ. 1980. С. 56-78.
27. Романова Л.С. О результатах фундаментального исследования по развитию теоретических основ сохранения архитектурно-художественного своеобразия исторических центров городов. Томск: Вестник ТГАСУ. 2010. - №1. 96 с.
28. Тренин А.Б. Разработка историко-архитектурных опорных планов и проектов зон охраны памятников истории и культуры исторических населенных мест: методические рекомендации. М.: 1990. 38 с.
29. Шендрик А.И. основы теоретической культурологии. М.: 1999. 235 с.
30. Шульгин П.М. Уникальные территории в региональной политике / Уникальные территории в культурном и природном наследии регионов. Сб.науч.тр. М.: 1994. 216 с.
31. Щенков А.С. Основы реконструкции исторических городов :учеб.пособие. М.: 2008. 154 с.
32. Ядрышников В.А. Спасо-Нередицкий монастырь: история строительства и реставрации. М.: 2000. 87 с.
33. Янин И.Т. Правовые основы культурной политики России. Калининград: 1995. 296с.

### 3.Статистические материалы

1. Министерство культуры Российской Федерации: официальный сайт. – Москва, 2001. – URL: <https://www.mkrf.ru/> (дата обращения 20.11.2019)
2. Департамент культуры Тюменской области: официальный сайт. – Тюмень, 2005. –URL: <https://depkult.admtyumen.ru/> / (дата обращения 28.10.2019)
3. Администрация города Ишима: официальный сайт. – Ишим, 2003. – URL: [https://ishim.admtyumen.ru//](https://ishim.admtyumen.ru/) (дата обращения 02.11.2020)

4. Администрация города Тобольска: официальный сайт. – Тобольск, 2006.  
– URL: <http://www.admtobolsk.ru/> (дата обращения 03.11.2020).



Перечень исторических территорий, утвержденных приказом Минкультуры  
России и Минрегиона России от 29 июля 2010 года № 418/339:

1. г. Азов
2. г. Арзамас
3. г. Астрахань
4. г. Белозёрск
5. г. Великий Устюг
6. г. Верхотурье
7. г. Владимир
8. г. Вольск
9. г. Выборг
10. г. Галич
11. г. Гороховец
12. г. Дербент
13. г. Елабуга
14. г. Елец
15. г. Енисейск
16. г. Зарайск
17. г. Иркутск
18. г. Касимов
19. г. Каргополь
20. г. Кинешма
21. г. Коломна

22. г. Кострома
23. с. Крапивна
24. г. Кяхта
25. г. Осташков
26. г. Плес
27. г. Ростов
28. г. Санкт-Петербург
29. г. Смоленск
30. г. Сольвычегодск
31. ст. Старочеркасская
32. г. Суздаль
33. г. Таганрог
34. г. Томск
35. г. Торжок
36. г. Торопец
37. г. Тотьма
38. г. Тутаев
39. г. Чистополь
40. г. Шуя
41. г. Ярославль