

СЕЛЬСКИЙ ТУРИЗМ В РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

RURAL TOURISM IN RUSSIA: LEGAL REGULATION CHARACTERISTICS

V. Zolotovskiy

Summary. The paper is devoted to identifying system of legal regulation of in the rural tourism activities. The author determined the status of the subjects, characterized the content of the tourism service, and identified general and special aspects of normative regulatory regulation. The author revealed legal restrictions on activities in the field of rural tourism. Particular attention was paid to the inconsistency of the current requirements for rural accommodation facilities as service providers and subjects of tourism activities.

Keywords: children's tourism, legal regulation in tourism, the status of tourist activity subjects, the system accounting of business activity subjects.

Золотовский Владимир Алексеевич

Кандидат исторических наук, доцент,
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Волгоградский государственный университет»
zolotovskiy.azi@volsu.ru

Аннотация. Работа посвящена раскрытию специфики правового обеспечения деятельности в сфере сельского туризма. Был определен статус субъектов, охарактеризована природа и содержание услуги, выявлены общие и специальные аспекты нормативного регулирования, а также раскрыты условия ограничения деятельности в сфере сельского туризма. Особое внимание было уделено вопросам несовершенства и противоречивости действующих требований к сельским средствам размещения как поставщикам услуг и хозяйствующим субъектам в сфере туристской деятельности.

Ключевые слова: сельский туризм, правовое регулирование в туризме, статус субъектов деятельности в сфере сельского туризма, сельские средства размещения.

Рост интереса потребителя к сельскому туризму имеет не только положительный эффект в виде развития экономики муниципальных территорий. Массовость сельского турпотока объективно повышает уровень рисков для всех участников отношений и переводит вопрос обеспечения безопасности основного потребителя — самодеятельного туриста/экскурсанта в разряд особо значимых. В этой связи актуальным представляется вопрос о приоритетных направлениях государственного регулирования деятельности в сфере сельского туризма. Цель статьи — раскрыть специфику правового регулирования деятельности в сфере сельского туризма.

Отметим, что проблема правового регулирования деятельности в сфере сельского туризма неоднократно попадала в поле зрения ученых. Однако основной акцент был сделан исследователями на разъяснении новых программных средств управления сельским туризмом. Исключение составляет работа В.А. Камышанского, в которой автор обратился к отдельным аспектам специфики деятельности сельскохозяйственных производителей в туризме и характеристике услуг в контексте анализа предстоящего формального уточнения требований к сельским средствам размещения [2]. Произшедшие в 2022-2023 гг. изменения в нормативном регулировании отношений в сфере сельского туризма не получили комплексного осмысления и стали основой научной актуальности нашего исследования.

Правовое регулирование деятельности в сельском туризме основано на его нормативном определении. Согласно дефинитивной норме федерального закона № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ» [6] (далее — ФЗ № 132) сельский туризм представляет собой вид туризма, «предусматривающий посещение сельской местности, малых городов с численностью населения до тридцати тысяч человек, в целях отдыха, приобщения к традиционному укладу жизни, ознакомления с деятельностью сельскохозяйственных товаропроизводителей и (или) участия в сельскохозяйственных работах без извлечения материальной выгоды с возможностью предоставления услуг по временному размещению, организации досуга, экскурсионных и иных услуг. Деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма осуществляется сельскохозяйственными товаропроизводителями в соответствии с требованиями, установленными Правительством Российской Федерации» (б, ст. 1).

Особое место в системе регулирования отношений в сельском туризме занимает вопрос экономико-правового статуса субъектов. Речь идет не только о потребителях товаров и услуг. Специальное значение имеет и статус поставщиков услуг.

В соответствии со ст. 1 ФЗ № 132 основными поставщиками услуг в сфере сельского туризма являются сельскохозяйственные товаропроизводители. Такая конкретизация, с одной стороны, позволяет предположить, что приоритетной формой сельского туризма является са-

модельный. С другой стороны, очерчивает круг субъектов деятельности в сельском туризме. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Специфику правового статуса сельскохозяйственных товаропроизводителей составляют представленные в ФЗ «О развитии сельского хозяйства» деятельностные характеристики [9, ст. 3]. С точки зрения правового статуса и организационно-правовой формы к сельскохозяйственным товаропроизводителям относятся: сельскохозяйственный потребительский кооператив (5); крестьянское фермерское хозяйство (7); граждане, ведущие личное подсобное хозяйство (8). Здесь следует возразить Камышанскому [3, с. 20–21] и подчеркнуть, что не все перечисленные категории субъектов могут быть отнесены к сельскохозяйственным товаропроизводителям, имеющим право осуществлять деятельность в сфере сельского туризма.

Кажется очевидным, что организация деятельности по размещению, питанию и экскурсионному сопровождению, представляют собой специальный вид деятельности, требующий подготовки соответствующих инфраструктурных и трудовых ресурсов для их систематического использования. В этой связи производство и реализация услуг в сфере сельского туризма, осуществляемая на профессиональной и возмездной основе соответствует качественным признакам предпринимательской деятельности (4, ст. 2). В то же время, отношения с туристом/заказчиком имеют исключительно потребительский характер. Таким образом, поскольку туристские отношения имеют потребительскую и предпринимательскую природу в сфере формирования и реализации услуг, а также связаны с возможными в этой связи рисками, логично предположить, что к поставщикам услуг в сфере сельского туризма не относятся субъекты, чья деятельность не является предпринимательской. В частности, речь идет о гражданах, ведущих личное подсобное хозяйство в целях удовлетворения личных интересов, а не оказания услуг и продажи товаров.

Особый интерес представляет вопрос о характере и правовой природе услуг в сельском туризме — являются ли они отдельными услугами экскурсионного характера, или же представляют собой специфичный тип турпродукта? Эта же проблема определяет понимание статуса потребителя в сельском туризме и сопутствующих аспектов юридической ответственности всех участников отношений.

Согласно статье 1 ФЗ № 132 целью сельского туризма для потребителя являются *отдых, приобщение к традиционному укладу жизни, ознакомление с деятельностью сельскохозяйственных товаропроизводителей и (или) участие в сельскохозяйственных работах.* Опираясь

на данное нормативное определение, охарактеризуем услуги и соответствующую организацию видов деятельности в сельском туризме.

Специфика использования ресурсов, а также условия места реализации турпродукта в сфере сельского туризма определяют максимально широкий перечень услуг, его составляющих. Обобщая различные подходы к пониманию содержания и характеристике моделей организации сельского туризма И.Л. Полякова и М.П. Григорьева приходят к выводу о возможности выделения в сельском турпродукте двух традиционных для туроперейтинга групп услуг. К системе основных услуг исследователи отнесли: услуги проживания; питания и транспорта. В систему дополнительных услуг авторы включили: экскурсионные услуги; услуги оздоровления и отдыха; услуги развлечения [3, с. 35].

Если учитывать, что нормативно и доктринально сельский туризм представляет собой деятельность, направленную на удовлетворение потребностей туристов посредством реализации комплекса специальных услуг сельскохозяйственными товаропроизводителями, можно сделать вывод о том, что субъекты сельского туризма формально реализуют турпродукт, включающий в себя услуги по размещению, экскурсионные услуги, организацию перевозок, общественного питания и иные услуги. При этом законодательно установленные основания для деятельности в сфере туроперейтинга не позволяют признать, что основным и единственным субъектом, формирующим и реализующим турпродукт, являются именно сельскохозяйственные производители [6, ст. 4.1].

Кроме того, признание сельскохозяйственных производителей субъектами, осуществляющими комплекс услуг, направленных на удовлетворение потребностей путешествующих в сельской местности с конкретными целями, требует уточнения по ряду оснований. Прежде всего в связи с тем, что в соответствии с федеральным законодательством к разрешенным видам деятельности субъектов сельскохозяйственного производства относятся: производство и переработка сельскохозяйственной продукции, а также транспортировка (перевозка), хранение и реализация сельскохозяйственной продукции собственного производства [7, ст. 19].

Возможно, предоставление сельскохозяйственным товаропроизводителям специального статуса в сфере сельского туризма базируется на ожидании того, что реализация ими турпродукта собственного производства без участия третьих лиц, окажет воздействие на рост дополнительных доходов [10], а также снижение рисков по неоказанию услуг и позволит отказаться от истребования с такого поставщика турпродукта финансового обеспечения деятельности в сфере туризма. Вместе с тем, кажется очевидным, что оказание услуг по разме-

щению, питанию и экскурсионной деятельности должно влечь за собой обязательства по обеспечению качества услуг и товаров, соблюдения требований к организации технологического процесса их производства и реализации, а также надлежащее обеспечение безопасности. Как и любые субъекты деятельности в туроперейтинге сельскохозяйственные товаропроизводители, нормативно признанные основными поставщиками комплексной услуги в сфере сельского туризма должны иметь финансовое обеспечение обязательств, возникающих в случае неоказания или ненадлежащего оказания услуг. При этом все прямые обязательства должны быть не только отражены в договоре с потребителем, но и закреплены в форме императивных велений, позволяющих в случае нарушения обязательств обеспечить наступление всех видов юридической ответственности.

Следует отметить, что на уровне федерального законодательства какие-либо исключения для субъектов сельского туризма в сфере формирования, продвижения и реализации, указанных выше услуг и товаров не предусмотрены. Единственным, но существенным и специальным правовым дозволением является утверждение необязательного характера прохождения классификации и сертификации сельских средств размещения [6, ст. 5].

Развитие экономики сельского туризма и его эффективность могут быть обеспечены созданием условий для реализации компетентного выбора туристских услуг, включающих помимо экскурсий на объекты сельскохозяйственного товаропроизводителя, организацию питания, досуга и размещения. При этом именно услуга размещения как наиболее дорогостоящая часть туристского продукта, должна была получить надлежащее правовое обеспечение. Однако в настоящее время сложилась совсем другая ситуация.

Акцентируя на услуге по размещению туристов как компоненте комплексного туристского продукта в сельском туризме необходимо отметить, что введенные приказом Минэкономразвития России требования к средствам временного размещения туристов в сфере сельского туризма могут оказать неопределенное и разнонаправленное воздействие на формирующуюся экономику сельского туризма [11]. Особое значение в сфере достижения стратегической цели по созданию конкурентоспособного рынка услуг сельских средств размещения имеет качественная характеристика требований, выраженная в установлении минимальных критериев комфорта в разрезе условий материально-технического и санитарно-гигиенического обеспечения. Лаконичность и критериальная ограниченность требований со всей очевидностью вступают в противоречие с одной из важнейших задач сертификации и классификации в туризме и гостеприимства — формирование условий для компетентного выбора услуг потребителем.

Характеризуя специфику услуг сельских средств размещения, остановимся на некоторых вопросах. Прежде всего стоит подчеркнуть, что как и услуги иных средств размещения, услуги предоставляемые сельскими средствами размещения состоят из двух компонентов — материального и нематериального. Материальная компонента услуги является реальной, объективной и сопоставимой. Исходя из этого материальная составляющая услуги выполняет важную роль в потребительском поведении гостя — она позволяет получить предварительное представление относительно качества услуг до момента их потребления [1, с. 32]. Основным объектом материальной составляющей услуги являются материальные средства, направленные на обеспечение условий для отдыха, сна и гигиены. Условия для сна и гигиены согласно Приказу Минэка представлены в форме помещений, их частей, разного уровня минимально допустимого комфорта и качества инженерно-коммунального оснащения. При этом сам вопрос осуществления размещения не конкретизирован в предложении выбора зданий и / или помещений.

Учитывая действующее ограничение по использованию земель сельскохозяйственного назначения, обуславливающее в том числе запрет на расположение на землях сельхоз назначения гостиниц, наиболее очевидным вариантом размещения туристов представляются индивидуальные средства размещения. Основной объем этих средств размещения представлен многофункциональными сельскими жилыми домами. Подчеркнем, что используемые в практике сельского туризма сельские гостевые дома и жилые дома фермеров **в настоящий момент нормативно не определены**. Кроме того, в контексте материальной компоненты услуги не конкретизирован вопрос об организации в здании и помещениях входной зоны, зоны хранения вещей, приготовления и приема пищи.

Нематериальная компонента услуги включает в себя услугу временного проживания и дополнительные услуги и характеризуется субъективным восприятием со стороны участников процесса обслуживания, а также отсутствием возможности её полной предварительной оценки.

Поскольку управление объектами сельских средств размещения как жилыми помещениями осуществляется сельскохозяйственными товаропроизводителями в лице хозяев и членов семей с использованием собственного имущества, очевидны определенные сложности с характеристикой решения проблемы приватности. В частности неопределенным остается основание выбора одного из двух типов получения услуги: 1) домашний, предполагающий оказание услуг хозяина фермерского дома и членами его семьи, базовыми компонентами которого являются проживание и питание гостя совмест-

но с семьей хозяина фермерского дома; 2) смешанный, совмещающий тип гостиничного и домашнего обслуживания, предполагающий отдельное от хозяев дома проживание и питание, получение услуг, соответствующих гостиничным.

В вопросе нематериальной компоненты услуги сельских средств размещения потребитель в том числе ориентируется на такие качественные характеристики как уборка к заезду, услуги питания или предоставление условий для самостоятельного обслуживания, предоставление уюта, гладильной доски и т.д.. В требованиях Минэкономразвития России в этой связи определены лишь минимальные условия, соответствующие Приложению 4 Положения о классификации средств размещения.

Материальная и нематериальная компоненты услуги средств размещения в сельском туризме являются основанием для выделения конкретных видов деятельности. Раскрытое нами содержание нормативного определения сущности услуги в сельском туризме позволяет выделить две группы базовых проблем, связанных с вопросом статуса разработчика услуги и ее поставщика: установления разрешенных видов деятельности, с учетом ограничений на использование земель сельскохозяйственного назначения; определение правового режима предоставления услуг средств размещения, требований к организации их деятельности и проблемы предоставления питания с учетом правил по санитарной и противопожарной безопасности.

Таким образом, исключение услуг сельских средств размещения из категории гостиничных услуг фактически не только создает условия для снижения конкурентного потенциала субъектов индустрии гостеприимства. Турист как потребитель ограничивается в реализации права на квалифицированный выбор услуг, а также на надлежащее и достоверное информирование об этих услугах. Равным образом лишение возможности критерияльно охарактеризовать уровень комфорта средства размещения и номерного фонда, делает невозможным компетентный выбор и ограничивает возможность защиты права потребителя на получение услуг надлежащего качества.

Указанная нами ранее норма Ст. 5 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ» может стать дополнительным источником создания неблагоприятных условий, повышающих риски безопасности в туризме. В частности, в организованном туризме она, с одной стороны, ограничивает возможность туроператоров к надлежащему и достоверному информированию туристов. С другой стороны, формально делает невозможным заключение между туроператором и средством размещения договора о предоставлении гостиничных услуг по факту отсутствия гостиничных услуг, составляющих

предмет этого договора. Это же в свою очередь делает невозможным применение в посреднических и потребительских отношениях правил предоставления гостиничных услуг.

Непризнание услуг сельских средств размещения гостиничными формально ограничивает сам перечень услуг этих сельских средств размещения, а также обуславливает единственно возможное основание для возникновения отношений временного размещения. Исключая нормой ст. 5 ФЗ 132 из субъектов, подлежащих обязательной классификации и сертификации сельских средств размещения как не оказывающих гостиничные услуги, законодатель фактически определяет необходимость заключения договора между туристом / заказчиком и средством размещения, используемом в сельском туризме, не по модели возмездного оказания услуг, а по модели краткосрочного имущественного найма / аренды жилого помещения, части, или всей вместимости средств размещения.

Выстраивание отношений между поставщиками и потребителями / заказчиками не на основе договора предоставления гостиничных услуг, фактически исключает необходимость формализации в этих договорах тех услуг, которые относятся к гостиничным (гостиничному продукту). Кроме того, переход к заключению договоров краткосрочного имущественного найма (краткосрочной аренды в организованном туризме) жилого помещения нарушает логику системы учета реализованных туристских услуг, услуг гостиниц и иных средств размещения, а также, собственно, объема турпотока.

Противопоставление сельских средств размещения гостиницам, а также реализация мер по обеспечению, указанных в требованиях Минэка РФ инструктажей по безопасности, объективно не учитывают исполнение обязательств для гостиниц по внедрению специальных средств и форм противопожарной безопасности, связанных со статусом средства размещения и его технологического назначения. Одновременно с этим, самостоятельный характер проектирования и строительства сельского жилого дома фактически делает невозможным обеспечение безопасности постояльцев сельских средств размещения посредством применения специальных требований к проектированию гостиниц.

Вместе с тем из системы обеспечения прав и законных интересов потребителей исключаются такие меры как страхование, надлежащие для гостиничных предприятий антитеррористические мероприятия, а также обязанности по соблюдению в них медицинских и санитарно-гигиенических требований.

Неоднозначность такого подхода очевидным образом подтверждается рисками возможности получе-

ния потребителем услуг, не отвечающих требованиям безопасности, а также необоснованно низким уровнем оказываемых услуг, определенными материально-техническими возможностями самих субъектов деятельности в сфере сельского туризма. Формирование и реализация турпродукта в сфере сельского туризма в малых городах (с населением менее тридцати тысяч человек) практически повсеместно будет происходить в условиях слабо развитой / неразвитой туристской инфраструктуры со всеми сопутствующими материальными и нематериальными ограничениями потребительского поведения.

Получение услуг в сельском туризме в современной системе правового регулирования становится фактором повышения опасности, роста угрозы наступления недопустимых рисков в туризме. В частности, кажется очевидным, что допущение экскурсантов и туристов к сельскохозяйственным работам должно сопровождаться обязательным выполнением требований по охране труда. Угрозу безопасности жизни и здоровья потенциально может нести использование специальных сельскохозяйственных инструментов, а также контакты с животными. Полагаем, что оказание таких услуг следует предварять квалифицированным инструктажем по охране труда.

Профессиональная подготовка имеет важное значение и в общем программном обслуживании туристов в рамках всего пребывания на объекте сельского туризма. В частности, получение услуг в сельском туризме по типу домашнего обслуживания, включая совместное проживание и питание на общей территории, повышает значение контроля качества услуги, в том числе, в аспекте организации и обслуживания, обеспечиваемого профессиональной подготовкой и навыками персонала. Именно такой комплексный подход к контролю уровня качества реализован в действующей системе классификации средств размещения и сертификации в туризме.

С риском физической и биологической безопасности связано производство и реализация пищевой продукции, приобретенной и потребленной туристом в сфере сельского туризма. Удаленность объекта сельского туризма от городского центра оказания медицинской помощи явно свидетельствует о необходимости обеспе-

чения проверки технологии производства и реализации пищевой продукции, а также наличие в штате субъекта сельского туризма квалифицированного сотрудника, прошедшего обучение по программе оказания первой помощи.

Кроме охарактеризованной ранее формы неорганизованного сельского туризма, безусловно следует предположить возможность развития в этом направлении традиционных туров, формируемых туроператором из услуг по перевозке, размещению и иных услуг, определенных спецификой вида туризма.

Мы ранее уже писали о том, что по внешним потребительским признакам комплекс услуг в сельском туризме может быть приравнен к турпродукту и что единственной законной формой его разработки (формирования) и реализации является туроперейтинг. С учетом возможных рисков в сфере сельского туризма, наличие финансовой гарантии деятельности туроператоров, а также определенной формы административно-правового контроля над деятельностью туроператоров, считаем целесообразным подчеркнуть значимость именно традиционного организованного туризма. Компетентность внутренних туроператоров в сфере туристской деятельности безусловно способна повысить эффективность деятельности и ускорить развитие сектора сельского туризма. Однако бюджетный характер этого сегмента рынка с явно низкой марженальностью, а также отношение системы учета и формализации самих услуг и их комплекса делают фактически невозможным обеспечение поступления налогов, прогнозирования объемов турпотока и развития социальной инфраструктуры, качественного определения объемов финансовой гарантии ответственности туроператоров за неоказание и ненадлежащее оказание туристских услуг.

В завершение исследования следует отметить, что выявленные нами противоречия в правовом регулировании сельского туризма могут быть сняты реализацией законодательной инициативы Правительства РФ лишь частично, исключительно в вопросе изменения правового статуса сельскохозяйственных товаропроизводителей в отношении деятельности по размещению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Даниленко Н.Н., Суранова О.А. Услуги индивидуальных средств размещения как объект исследования // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 2 (43). С. 31–37
2. Камышанский В.П. Сельский туризм получил законодательную поддержку // Власть закона. 2022. Вып. 2 (50). С. 14–23
3. Полякова И.Л., Григорьева М.П. Сельский туризм: классификации и особенности организации // Сервис в России и за рубежом. 2017. Т. 11. № 5 (75). С. 31–43.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. N 32. ст. 3301.
5. Федеральный закон от 08.12.1995 N 193-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.1995. N 50. ст. 4870; Российская газета. 16.12.1995. N 242.

6. Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.12.1996. N 49. ст. 5491; Российская газета. 03.12.1996. N 231.
7. Федеральный закон от 11.06.2003 N 74-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Собрание законодательства РФ. 16.06.2003. N 24. ст. 2249; Российская газета. 17.06.2003. N 115; Парламентская газета. 18.06.2003. N 109.
8. Федеральный закон от 07.07.2003 N 112-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О личном подсобном хозяйстве» // Парламентская газета. 10.07.2003. N 124–125; Российская газета. 10.07.2003. N 135; Собрание законодательства РФ. 14.07.2003. N 28. ст. 2881.
9. Федеральный закон от 29.12.2006 N 264-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О развитии сельского хозяйства» // Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. N 1 (1 ч.). ст. 27; Российская газета. 11.01.2007. N 2.
10. Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 (ред. от 13.06.2023) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // Собрание законодательства РФ. 06.08.2012. N 32. ст. 4549.
11. Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2022 N 617 «Об утверждении требований к средствам размещения, используемым для осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере сельского туризма в сельской местности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.11.2022.

© Золотовский Владимир Алексеевич (zolotovskiy.azi@volsu.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»