



Научная статья

УДК 631.95

doi: 10.55186/25876740_2023_66_2_114

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ТУРИЗМА

Т.В. Папаскири¹, В.Н. Семочкин¹, Е.А. Позднякова¹, С.Р. Набиев², Е.П. Ананичева¹

¹Государственный университет по землеустройству, Москва, Россия

²Российский государственный университет туризма и сервиса, Московская область, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования сельского туризма через призму использования земель сельскохозяйственного назначения. Сельский туризм известен многим странам и хорошо себя зарекомендовал с точки зрения развития сельской местности. В России данный вид туризма только начинает развиваться. В статье проанализирована нормативная правовая база на предмет готовности регулировать данный вид туризма. Сделан вывод о том, что существующее сегодня правовое регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения в целях развития сельского туризма несовершенно и нуждается в серьезной доработке, что позволит в будущем сельскохозяйственным товаропроизводителям заниматься организацией сельского туризма. Кроме того, проведен анализ норм земельного законодательства в части возможностей использования земель сельскохозяйственного назначения в целях развития сельского туризма и сделан вывод о необходимости соблюдения требований целевого использования таких земель в целях их охраны и сохранения плодородия почв.

Ключевые слова: правовое регулирование, сельский туризм, земли сельскохозяйственного назначения, сельские территории, фермерство

Original article

USE OF AGRICULTURAL LAND FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL TOURISM

T.V. Papaskiri¹, V.N. Semochkin¹, E.A. Pozdnyakova¹, S.R. Nabiev², E.P. Ananicheva¹

¹State University of Land Use Planning, Moscow, Russia

²Russian State University of Tourism and Service, Moscow Region, Russia

Abstract. The article deals with the issues of legal regulation of rural tourism through the prism of the use of agricultural land. Rural tourism is known to many countries and has proven itself well in terms of rural development. In Russia, this type of tourism is just beginning to develop. The article analyzes the regulatory legal framework for the readiness to regulate this type of tourism. It is concluded that the current legal regulation of the use of agricultural land for the development of rural tourism is imperfect and needs serious improvement, which will allow agricultural producers to organize rural tourism in the future. In addition, an analysis of the norms of land legislation regarding the possibilities of using agricultural land for the development of rural tourism was carried out and a conclusion was made about the need to comply with the requirements of the targeted use of such lands in order to protect them and preserve soil fertility.

Keywords: legal regulation, rural tourism, agricultural lands, rural territories, farming

Введение. Развитие туризма в нашей стране закреплено в качестве одного из приоритетных направлений, не является исключением и сельский туризм, который может оказать положительное влияние на развитие сельской местности. Это может создать дополнительные рабочие места, занятость населения в тесно связанных с сельским хозяйством отраслях. В конечном итоге, это позволит сократить отток жителей из села. Все перечисленное является положительным качеством развития сельского туризма. Однако, необходимо давать всестороннюю оценку, чтобы получить верный результат. Следовательно, необходимо оценить и отрицательное воздействие такого туризма. Такое воздействие действительно возможно. В первую очередь это связано с проблемами в правовом регулировании, что может порождать неорганизованность подобного рода деятельности. В этом случае мы получаем двоякую ситуацию: с одной стороны нужно применять все, что может помочь развитию сельских территорий, с другой стороны может получиться, что причиненный вред окажется больше, чем помощь. При таком подходе неизбежно столкновение публичных и частных интересов. Публичный интерес заключается в использовании земель сельскохозяйственного назначения по

их назначению и сохранении плодородия почв, что позволит сберечь их для будущих поколений и позволит решить продовольственную проблему страны [10]. Это подтверждается и рядом нормативных правовых актов. Так, в частности, среди задач обеспечения устойчивого природопользования Экологической доктрины РФ закрепляется внедрение систем обустройства сельскохозяйственных земель и ведения сельского хозяйства, адаптированных к природным ландшафтам, развитие экологически чистых сельскохозяйственных технологий, сохранение и восстановление естественного плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения [19]. Частный же интерес заключается в создании конкурентноспособной среды в туристской сфере и получение прибыли. В этой ситуации важным является нахождение компромисса между частным и публичным интересами при использовании земель сельскохозяйственного назначения в целях развития туризма.

Методика исследования. При проведении исследования были использованы ряд методов. Центральное место в исследовании принадлежит методу анализа и критического мышления посредством которых были проанализированы нормы действующего законодательства о воз-

можности использования земель сельскохозяйственного назначения в целях развития сельского туризма. Посредством применения данного метода были выявлены пробелы действующего законодательства, а применение метода логики позволило сформулировать предложения по его совершенствованию. Метод сравнительно-правового исследования позволили продемонстрировать результаты реализации сельского туризма в других странах и сделать вывод о возможности развития данного вида туризма в нашей стране. Структурно исследование проведено в трех частях. Первая из которых посвящена исследованию неопределенностей в дефиниции «сельского туризма», вторая часть содержит анализ норм на предмет возможного использования земель сельскохозяйственного назначения в целях развития сельского туризма, и третья часть содержит выводы и рекомендации.

Результаты исследования. Последнее время развитию сельского туризма уделяется довольно большое внимание. Во-первых, данный вид туризма в мире уже давно известен, во-вторых, о перспективах его развития довольно много доктринальных исследований, в-третьих, российские законодатели в 2021 году официально посредством внесения изменений в ФЗ



«Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [20] закрепили определение «сельского туризма». Однако, несмотря на эти аргументы, сегодня единообразного понимания что же такое сельский туризм нет.

В доктрине встречаются самые разные его интерпретации. Так, одни авторы сельский туризм отождествляют с агротуризмом [7]. Другие авторы рассматривают аграрный туризм (сбор урожая) как подвид сельского туризма [16]. Третьи, утверждая, что аграрный, «охотничий» и экологический виды туризма рассматривают как относящиеся эксклюзивно к сельскому туризму [3]. Мы же будем формулировать собственное суждение исходя из официального определения «сельский туризм», хотя и в юридических документах его дефиниция излагается в разных трактовках.

Так, в Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 года «сельский туризм» определен как вид туризма, который предполагает временное размещение туристов в сельской местности с целью отдыха и (или) участия в сельскохозяйственных работах без извлечения туристом материальной выгоды [21].

В ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» сельский туризм определен как туризм, 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.

Исходя из вышеуказанного определения, предусматривается посещение сельской местности и малых городов с численностью населения до тридцати тысяч человек. Предпримем попытку разобраться с дефинициями указанных территорий.

Действующее сегодня законодательство не содержит определения «сельской местности». Более того, можно встретить совершенно разные понятия, касающиеся села. Так, Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» [22] оперирует понятием «сельские территории». ФЗ от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в ст.2 закреплено определение «сельского поселения» которое представляет собой один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [23]. Если вышеперечисленные населенные пункты входят в сельское поселение (они также могут входить и в городское поселение с указанной статьей), то что же тогда включает в себя «сельская местность»?

Было бы неверным утверждение о том, что «сельская местность» не встречается нигде. Существует определенная совокупность нормативных правовых актов, содержащих данное понятие. Так, к примеру Постановление Верховного Совета РСФСР от 01.11.1990г. № 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе» [24], нормы которого распространяются на женщин, работающих в сельской местности, независимо от места их проживания (речь идет о сельской местности, но в тексте данного

акта используется понятие «населенный пункт»), Трудовой кодекс РФ [25] содержит нормы, посвященные особенностям регулирования труда работников, работающих в сельской местности (ст.263.1, ч.2 ст.350), Постановление Правительства РФ от 12.11.2002 № 813 «О продолжительности работы по совместительству в организациях здравоохранения медицинских работников, проживающих и работающих в сельской местности и в поселках городского типа», устанавливая продолжительность рабочего времени для таких работников. Однако, что следует понимать под сельской местностью, указанные нормативные правовые акты не содержат.

Отсутствие такой дефиниции в законодательстве, порождает трудности и в судебной практике. Так, в одном из решений, суд указал на ее отсутствие в законодательстве и отметил, что приходит к выводу, о том что слабая инфраструктурная обеспеченность территории, в различных документах именуемой как поселок Балакшин Бор, деревня Балакшин Бор, населенный пункт Балакшин Бор, поселок сельского типа Балакшин Бор или жилой массив Балакшин Бор, её социально-бытовая неустроенность, отсутствие благоустройства, транспортная трудность, отсутствие какого бы то ни было промышленного производства, занятие населения исключительно подсобным сельскохозяйственным производством бесспорно свидетельствуют о том, что указанная территория относится к сельской местности [26]. Аналогичная позиция суда высказана и в другом решении [27], анализ которых позволяет сделать вывод о том, что судом сформулированы признаки «сельской местности», в число которых были включены:

- социально-бытовая неустроенность;
- отсутствие благоустройства;
- транспортная трудность;
- отсутствие какого бы то ни было промышленного производства;
- занятие населения исключительно подсобным сельскохозяйственным производством.

По нашему мнению, совокупность приведенных признаков вряд ли можно назвать бесспорной. Первые три признака могут быть свойственны и некоторым городам, особенно малым. К последнему также на наш взгляд, следует отнестись критически, поскольку в селах есть школы, больницы или фельдшерские пункты, библиотеки, детские сады и другие учреждения, работу в которых вряд ли можно отнести к подсобному сельскохозяйственному производству. Таким образом, остается только один признак — это отсутствие промышленного производства, но и он не бесспорен, поскольку переработка сельскохозяйственной продукции также может представлять собой элемент промышленности.

Следовательно, для применения определения «сельский туризм», законодателю необходимо разработать определение что же следует понимать под «сельской местностью».

Для этого, на наш взгляд, допустимо воспользоваться аналогией права и позаимствовать такое определение в Стратегии устойчивого развития территорий сельскохозяйственного назначения на срок вплоть до 2030 г, которая закрепила, что сельская местность — это совокупность сельских населенных пунктов [28]. Тем более, что указанная Стратегия среди подходов к развитию сельских территорий закрепляет поддержку развития, среди прочих видов бизнеса, сельского туризма и ремесел.

Кроме «сельской местности» в понятии сельского туризма используется посещение малых городов численностью до тридцати тысяч человек. Такое определение также порождает некоторую неопределенность поскольку в соответствии со

ст.5 Градостроительного кодекса РФ [29] малые города и поселки включают в себя численность до пятидесяти тысяч человек. Исходя из данной нормы возникает два самостоятельных вопроса: 1) к какому виду туризма следует отнести малые города численностью от тридцати до пятидесяти тысяч человек; 2) к какому виду туризма относятся поселки, которые закреплены Градостроительным кодексом, но не охватываются дефиницией «сельский туризм»? Если же мы будем отталкиваться четко от определения численности до тридцати тысяч человек, то в этом случае они должны именоваться не малыми городами, а в соответствии в Градостроительным кодексом РФ численность свыше пяти тысяч человек охватывается понятием «крупные сельские поселения», но в этом случае сюда не будут входить большие, средние и малые сельские поселения. Тогда возникает еще один вопрос — на этих территориях может реализовываться сельский туризм? Кроме того, закрепление малых городов в определении сельского туризма выходит за рамки определения, данного в Стратегии устойчивого развития территорий сельскохозяйственного назначения на срок вплоть до 2030 г, которая закрепила, что сельская местность — это совокупность сельских населенных пунктов.

Таким образом, географические указания в определении «сельского туризма» породили большое количество вопросов как в юридической терминологии, так и в правоприменении.

Нет единообразия и в доктрине, где встречаются самые разные его интерпретации. Так, одни авторы сельский туризм отождествляют с агротуризмом [7]. Другие авторы рассматривают аграрный туризм (сбор урожая) как подвид сельского туризма [16]. Третьи, утверждая, что аграрный, «охотничий» и экологический виды туризма рассматривают как относящиеся эксклюзивно к сельскому туризму [3].

Ближе всего к сельскому туризму расположен аграрный туризм (сбор урожая) или иначе его называют агротуризм. Нередко агротуризм ассоциируется с сельским туризмом, отмечают С.Н. Казначеева, Е.А. Челнокова и Е.А. Коровина, но, по их мнению, агротуризм несколько шире. Агротуризм они определяют как вид туризма, предполагающий посещение туристами действующей фермы (отеля), агропредприятия или личного подсобного хозяйства, расположенного в сельской местности [5].

Законодатель в некоторых своих актах разделяет эти туры на два самостоятельных вида, но при этом оба вида включает в понятие экологических туров. Такой подход, по мнению авторов данного исследования, ошибочный. Однако, как отмечает М.И. Васильева, его можно встретить в ГОСТ Р 56642-2015 где среди экологических туров закреплены: ботанические, зоологические, геологические туры (посещение парков, особо охраняемых территорий); эколого-этнографические, археологические, эколого-культурные, культурологические туры; научно-познавательные туры; агротуры и сельские «зеленые туры» (проживание на фермах, в сельских гостевых домах, сельских усадьбах и т.п.); спелеологические, водные, горные туры; фауно- и флористические туры (например, наблюдения за дикими животными); приключенческие туры; спортивные; рекреационные; оздоровительные и др. [1].

В литературе можно также встретить точку зрения о равенстве понятий «сельского туризма» и «экологического туризма». Справедливости ради нужно отметить, что такое равенство ставится только доктринально, законодатель эти понятия разделяет. Для получения ответа на данный вопрос, необходимо разобраться что же понимается под экологическим туризмом. Целый



ряд законодательных актов закрепляет такой туризм, поэтому недостатка в его определении, полагаем не будет. Так, согласно Модельному закону о туристской деятельности [30] экологический туризм — природоориентированная туристская деятельность, имеющая целью организацию отдыха или получение естественно-научных, или практических знаний и опыта, не наносящая вред природной среде. Также понятие экологического туризма есть и в ГОСТ Р 56642-2015 «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования» [31], где он раскрывается как деятельность по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению. Аналогичное определение содержится и в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года. В Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)» [32] экологический туризм определен как путешествие с целью наблюдения и приобщения к природе, основными принципами которого являются рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды.

Учитывая все вышеизложенные определения, считаем возможным выделить основные критерии экологического туризма, к которым относятся:

- наблюдение и приобщение к природе;
- посещение природных зон в целях охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Анализируя приведенное определение экологического туризма, М.И. Васильева, приходит к выводу о том, что экологическим туризмом является предпринимательская деятельность (соответственно это вид эколого-ориентированного бизнеса) [1]. Мы разделяем данную точку зрения [12].

Таким образом, сельский и экологический туризм являются самостоятельными видами туризма с соответствующими им критериями. Понятие экологического туризма, по нашему мнению, шире понятия сельского туризма, поскольку экологический туризм может осуществляться в том числе и в сельской местности, и в малых городах численностью до тридцати тысяч человек, как это закреплено в определении сельского туризма.

Целями сельского туризма, исходя из его определения, являются отдых, приобщение к традиционному укладу жизни, ознакомление с деятельностью сельскохозяйственных товаропроизводителей и (или) участие в сельскохозяйственных работах без извлечения материальной выгоды с возможностью предоставления услуг по временному размещению, организации досуга, экскурсионных и иных услуг.

Для реализации указанных целей необходимо создать определенные условия, в число которых должны войти туристические маршруты, размещение торговых палаток, организация питания, экскурсий и многое другое. Отдельного внимания заслуживает вопрос объектов для размещения туристов. Среди таких объектов выделяют: сельские дома, фермы, базы отдыха, сельские гостиницы, исторические здания, комбинированные средства размещения и др. [14].

Поскольку все, вышеперечисленные цели не относятся к сельскохозяйственному производству, но так или иначе они связаны с использованием земель сельскохозяйственного назначения, считаем целесообразным проанализировать использование таких земель в целях развития сельского туризма и поиска ответа

на вопрос о том, позволяет ли действующее законодательство использовать земли сельскохозяйственного назначения в целях его развития. Земли сельскохозяйственного назначения обеспечивают продовольственную безопасность и являются средством повышения качества жизни значительной части населения страны.

Необходимо также отметить, что повышение эффективности использования и охраны земель для обеспечения продовольственной безопасности страны, является целью государственной политики.

Кроме того, использование земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с их целевым назначением являлось предметом доктринального рассмотрения, однако данный вопрос до настоящего времени остается дискуссионным [18].

По мнению Е.В. Пантина, целевым рациональным использованием земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения можно признать такую их эксплуатацию, в результате которой обеспечивается сохранение естественных свойств земли как природного ресурса, являющегося средством, на основе паритета экологических и экономических интересов [9]. Мы разделяем точку зрения указанного автора.

Земли сельскохозяйственного назначения, согласно ГОСТ 26640-85 «Земля. Термины и определения» [33], представляют собой такие земли, которые передаются для использования в целях удовлетворения нужд сельского хозяйства или предназначаются для этих целей. Аналогичная позиция просматривается и утвержденом Классификаторе видов разрешенного использования земельных участков [34]. Следует отметить, что коды классификатора 1.1-1.20 применимы только в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

Пункт 1 ст.77 Земельного кодекса РФ (далее ЗК РФ) к землям сельскохозяйственного назначения относит земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Более широкую трактовку целей закрепляет ст. 78 ЗК РФ, среди которых есть те, которые никак не связаны с нуждами сельского хозяйства. К их числу относятся земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, водными объектами, а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

С учетом вышеизложенного, Н.О. Ведышева отмечает возможность размещения на таких землях объектов транспорта, энергетики и связи [2].

Анализируя вопросы размещения объектов электроэнергетики на землях сельскохозяйственного назначения, И.А. Игнатъева, отмечает такую возможность, при этом подчеркивая, что не ясным остается вопрос с коммуникациями, поскольку данный термин не раскрывается земельным законодательством. При этом она предлагает уяснить данный термин через п.10 ст.23 ЗК РФ и п.7 ст.95 ЗК РФ, использующих такие формулировки [4].

Е. Кистанова, проводя исследование данного вопроса, приходит к выводу, что на указанных землях могут находиться только здания, сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, к которым жилые дома не относятся [6]. Мы разделяем данную точку зрения. Данная позиция была также отражена и в определении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2015 г. № 1695-О, в котором, суд отметил, что «учитывающие целевой характер использования земель сельскохозяйственного назначения,

предусматривают возможность строительства на них объектов недвижимости, обеспечивающих ведение фермерского хозяйства или сельскохозяйственного производства, а также достижение иных связанных с сельскохозяйственным производством целей» [35].

В тоже время Минсельхоз России, полагает возможным строительство садового дома на земельном участке сельскохозяйственного назначения [36].

Однако ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в ст.5 использует понятие «гостиницы» и в 2021 году Ростуризмом был инициирован вопрос о легализации гостевых домов [15], тогда в этом случае они по аналогии с гостиницами, должны быть соответствующим образом классифицированы. Исходя из вышеизложенного, для развития туризма даже положительный ответ о строительстве садовых домов пока не дает ответа на вопрос о возможности размещения в них туристов.

Т.А. Мирошниченко и С.В. Подгорская, справедливо отмечают, что сельский туризм — это не сельскохозяйственное производство и не туризм в чистом виде, а особый вид деятельности [8]. При этом важно отметить, что деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма осуществляется сельскохозяйственными товаропроизводителями в соответствии с требованиями, установленными Правительством РФ. В данном контексте необходимо определить кто же входит в субъективный состав сельскохозяйственных товаропроизводителей?

Ответ на этот вопрос дает ст.3 ФЗ от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [37], которая закрепляет, что сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организации, индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Также сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются: граждане, ведущие личное подсобное хозяйство [38], сельскохозяйственные потребительские кооперативы [39], крестьянские (фермерские) хозяйства [40]. Аналогичная позиция закреплена и нормами ФЗ от 09.07.2002 г. № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» [41].

Проанализировав правовой статус сельскохозяйственных товаропроизводителей, можно сделать однозначный вывод о том, что ни одного из перечисленных товаропроизводителей вышеуказанные нормативные правовые акты в правовом статусе не закрепляют «деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма».

Поскольку сельский туризм во многих странах таких как Франция, Польша, Испания [11], Италия [17] демонстрирует положительных эффект, то полагаем, что и нам следует воспользоваться таким видом туризма. Однако в этом случае сельскохозяйственные товаропроизводители должны отвечать всем требованиям ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» начиная с вопросов организации туризма и завершая вопросами безопасности и разрешения споров.

Выводы и рекомендации. С учетом вышеизложенного, мы приходим к выводу о неподготовленности в полном объеме нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения по

использованию земель сельскохозяйственного назначения в целях развития сельского туризма. Такая неподготовленность классифицирована нами на два вида: 1) существующие сегодня неопределенности в дефиниции «сельский туризм», что порождает разночтения и трудности в правоприменении; 2) наличие пробелов в законодательстве, к которым можно отнести отсутствие порядка определения разрешенного использования сельскохозяйственных земель. В целях усовершенствования нормативной правовой базы по исследуемому вопросу нами предлагается следующее:

1. Использование земель сельскохозяйственного назначения закрепить в качестве приоритета сельскохозяйственных товаропроизводителей по отношению к сельскому туризму;

2. Для единообразного применения и толкования под «сельской местностью» следует понимать совокупность сельских населенных пунктов и малых городов;

3. Внести изменения в дефиницию «сельского туризма» в части посещения малых городов численностью до тридцати тысяч человек, изменив данную численность до пятидесяти тысяч, в целях приведения в соответствие с нормами Градостроительного кодекса РФ;

4. Распространить запрет на землях сельскохозяйственного назначения строительства объектов недвижимости для размещения туристов, поскольку такой вид деятельности не относится к сельскохозяйственной. Создание иных объектов инфраструктуры, необходимых для организации сельского туризма, включая туристические тропы, маршруты и т.п. должно быть возложено на сельскохозяйственных товаропроизводителей с соблюдением всех требований действующего законодательства;

5. Закрепить в правовом статусе сельскохозяйственных товаропроизводителей право на занятие сельским туризмом;

6. Обязать сельскохозяйственных товаропроизводителей, занимающихся сельским туризмом привести все в соответствие с требованиями ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» начиная от вопросов организации туризма и завершая вопросами безопасности и разрешения споров. Для этого целесообразно создать единый реестр сельскохозяйственных производителей, занимающихся сельским туризмом.

В том случае, если законодателем не будут проведены мероприятия по усовершенствованию действующего сегодня законодательства, то справедливо будет в этом случае согласиться с мнением И.Л. Поляковой и М.П. Григорьевой, о том, что сельский туризм нуждается в поддержке со стороны государства, причем не столько в финансовую, сколько в правовую и организационную. Отсутствие государственной поддержки и регулирования может привести к негативным последствиям, в том числе экологическим и экономическим [14].

Список источников

1. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма // *Lex russica*. 2020. Т. 73. № 4. С. 45. doi: 10.17803/1729-5920.2020.161.4.034-052.
2. Ведывшева Н.О. Проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения на современном этапе // *Вестник университета имени О.Е. Кутафина*. 2017. № 2. С. 61.
3. Гварлиани Т.Е., Бородин А.Н. Сельский и аграрный туризм как специфические виды туризма // *Terra economicus*. 2011. Том 9. № 4. Часть 3. С. 65.
4. Игнатъева И.А. Объекты электроэнергетики на землях сельскохозяйственного назначения: правовые проблемы и судебная практика // *Имущественные отношения в РФ*. 2018. № 8 (203). С. 76.

5. Казначеева С.Н., Челнокова Е.А., Коровина Е.А. Агротуризм как одно из перспективных направлений индустриального туризма // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2017. № 3. С. 249.

6. Кистанова Е. Можно ли построить жилой дом или жилое строение на земельном участке категории «земли сельскохозяйственного назначения»? // *Жилищное право*. 2017. № 4. С. 67-78.

7. Крапива Т.В., Давыденко Н.И., Маюрникова Л.А., Кошкарков А.А., Голубцова Ю.В. Роль агротуризма в контексте устойчивого развития индустриально-промышленного региона // *Сервис в России и за рубежом*. 2022. Т. 16. № 3. С. 101-112. doi: 10.24412/1995-042X-2022-3-101-112.

8. Мирошниченко Т.А., Подгорская С.В. Современные тенденции и перспективы развития сельского туризма в России // *Вестник ЗабГУ*. 2021. Т. 27. № 3. С. 121. DOI: 10.21209/2227-9245-2021-27-3-119-126.

9. Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Автореф. дис...уч.ст. к.ю.н. М., 2013 г., 9 с.

10. Папаскири Т.В., Позднякова Е.А., Ананичева Е.П., Пивень Е.А. Публичный интерес государства при изъятии неиспользуемых или используемых с нарушением законодательства Российской Федерации земельных участков сельскохозяйственного назначения // *Московский экономический журнал*. 2022. Том 7. № 5. doi: 10.55186/2413046X_2022_7_5_313.

11. Пинаев А.В. Подходы к формированию концепции сельского туризма // *Сервис в России и за рубежом*. 2014. № 7(54). С. 130-137.

12. Позднякова Е.А., Набиева В.П. Вопросы и задачи экологического туризма на примере особо охраняемых природных территорий // *Аграрное и земельное право*. 2020. № 1(181). С. 20-22.

13. Позднякова Е.А., Челяпина О.И. Экологическое предпринимательство: теоретико-правовой аспект в контексте особо охраняемых природных территорий // *Право и образование*. 2022. № 4. С. 36-43.

14. Полякова И.Л., Григорьева М.П. Сельский туризм: классификация и особенности организации // *Сервис в России и за рубежом*. 2017. Т. 11. № 5(75). С. 40. doi: 10.22412/1995-042X-11-5-3.

15. Ростуризм предложит законодательно закрепить статус гостевых домов [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://finance.rambler.ru/realty/46223869-rosturizm-predlozhit-zakonodatelno-zakrepit-status-gostevyh-domov/>

16. Строева А.Г., Ивола А.Г., Елфимова Ю.М. Сельский туризм как перспективное направление развития сельских территорий регионов России // *Сервис в России и за рубежом*. 2021. Т. 15. № 2. С. 112. doi: 10.24412/1995-042X-2021-2-110-120.

17. Фролова О.А. Развитие несельскохозяйственной деятельности в сельской местности // *Вестник НГИЭИ*. 2011. Т. 1. № 1. С. 72-79.

18. Щепанский И.С. Правовые проблемы использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением // *Журнал российского права*. 2019. № 5. С. 133-141. doi: 10.12737/art_2019_5_12.

19. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.mnr.gov.ru/docs/ekologicheskaya_doktrina/ekologicheskaya_doktrina_rossiyskoy_federatsii/

20. Федеральный закон от 24.11.1996г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» с изм. внесен. ФЗ от 02.07.2021г. № 352-ФЗ // *Собрание законодательства РФ* от 02.12.1996г. № 49. Ст. 5491.

21. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.09.2019 № 2129-р «О Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 года» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909230010>

22. Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ // *Собрание законодательства РФ* от 10.06.2019. № 23. Ст. 2953.

23. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021) // *Российская газета*. 08.10.2003. № 202.

24. Постановление Верховного Совета РСФСР от 01.11.1990. № 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе» // *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации*, 15.11.1990. № 24. Ст. 287.

25. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // *Российская газета*. 31.12.200. № 256.

26. Решение № 2-211/2014 2-211/2014~M-85/2014 M-85/2014 от 9 апреля 2014 г. по делу № 2-211/2014 [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/8Mm84X7yqVp>

27. Решение № 2-1059/2017 2-1059/2017~M-1059/2017 M-1059/2017 от 6 сентября 2017 г. по делу № 2-1059/2017 [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/1YTo1XA22XJq>

28. Стратегия устойчивого развития территорий сельскохозяйственного значения на срок вплоть до 2030 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р (ред. от 13.01.2017. № 8-р) [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102367229&page=1&rdk=1#0 (дата обращения 16.10.2022 г.).

29. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004. № 190-ФЗ // *Российская газета* от 30.12.2004 г. № 290.

30. Модельный закон о туристской деятельности. Принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ постановлением от 16.11.2006, № 27-15 [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902050944>

31. ГОСТ Р 56642-2015 «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования». Утвержден для добровольного применения приказом Росстандарта от 14.10.2015 № 1562-ст [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200124943>

32. Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 05 мая 2018 № 872-р.

33. ГОСТ 26640-85 Земля. Термины и определения. Охрана природы. Земли: Сб. ГОСТов. М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

34. Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10.11.2020 № п/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74962082>

35. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2015 года № 1695-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шишлакова Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации и пунктом 1 статьи 6 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

36. Письмо Минсельхоза России от 22.09.2017 315-K-4190/ог [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71495008>

37. Федеральный закон от 29.12.2006 г. N 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // *Собрание законодательства РФ* от 01.01.2007 № 1 (часть I) ст. 27.

38. Федеральный закон от 7 июля 2003 года N 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» // *Собрание законодательства РФ* от 14.07.2003 г. № 28. Ст. 2881.

39. Федеральный закон от 8 декабря 1995 года N 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // *Российская газета* от 16.12.1995 г. № 242.

40. Федеральный закон от 11 июня 2003 года N 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // *Российская газета* от 17 июня 2003 г. № 115.

41. Федеральный закон от 09.07.2002 г. N 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» // *Собрание законодательства РФ* от 15.07.2002 г. № 28. Ст. 2787.

References

1. Vasilyeva M.I. (2020). K yuridicheskomu opredeleniyu ponyatiya ekologicheskogo turizma [To the legal definition of the concept of ecological tourism]. *Lex russica*, vol. 73, no.4, p. 45.



2. Vedysheva N.O. (2017). Problemy okhrany zemel' sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya na sovremennom ehstape [Problems of protection of agricultural lands at the present stage]. Bulletin of the O.E.Kutafin University, no.2, p.61.
3. Gvarliani T.E., Borodin A.N. (2011). Sel'skii i agrarnyi turizm kak spetsificheskie vidy turizma [Rural and agrarian tourism as specific types of tourism]. Terra economicus, vol. 9, no. 4, part 3, p.65.
4. Ignatieva I.A. (2018). Ob'ekty ehlektroenergetiki na zemlyakh sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya: pravovye problemy i sudebnaya praktika [Electric power facilities on agricultural lands: legal problems and judicial practice]. Property relations in the Russian Federation, no. 8 (203), p.76.
5. Kaznacheeva S.N., Chelnokova E.A., Korovina E.A. (2017). Agroturizm kak odno iz perspektivnykh napravlenii industrii turizma [Agrotourism as one of the promising directions of the tourism industry]. International Journal of Applied and Fundamental Research, no. 3, p.249.
6. Kistanova E. (2017). Mozhno li postroit' zhiloi dom ili zhiloe stroenie na zemel'nom uchastke kategorii «zemli sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya»? [Is it possible to build a residential house or a residential structure on a land plot of the category "agricultural land"?]. Housing law, no. 4, pp.67-78.
7. Krapiva T.V., Davydenko N.I., Mayurnikova L.A., Koshkarov A.A., Golubtsova Yu.V. (2022). Rol' agroturizma v kontekste ustoychivogo razvitiya industrial'no-promyshlennogo regiona [The role of agrotourism in the context of sustainable development of the industrial-industrial region]. Service in Russia and abroad, vol. 16, no. 3, pp.101-112.
8. Miroshnichenko T.A., Podgorskaya S.V. (2021). Sovremennye tendentsii i perspektivy razvitiya sel'skogo turizma v Rossii [Modern trends and prospects of rural tourism development in Russia]. Bulletin of ZabGU, vol. 27, no.3, p.121.
9. Pantin E.V. (2013). Pravovoe obespechenie tsel'evogo racional'nogo ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya [Legal support for the targeted rational use of agricultural land]. Abstract, p.9.
10. Papaskiri T.V., Pozdnyakova E.A., Ananicheva E.P., Piven E.A. (2022). Publichnyi interes gosudarstva pri iz'yatii neispol'zuemykh ili ispol'zuemykh s narusheniem zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii zemel'nykh uchastkov sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya [Public interest of the state in the seizure of unused or used in violation of the legislation of the Russian Federation agricultural land plots]. Moscow Economic Journal, vol. 7, no. 5.
11. Pinaev A.V. (2014). Podkhody k formirovaniyu kontseptsii sel'skogo turizma [Approaches to the formation of the concept of rural tourism]. Service in Russia and abroad, no. 7(54), pp. 130-137.
12. Pozdnyakova E.A., Nabieva V.P. (2020). Voprosy i zadachi ehkologicheskogo turizma na primere osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii [Issues and tasks of ecological tourism on the example of specially protected natural territories]. Agrarian and land law, no. 1(181), pp. 20-22.
13. Pozdnyakova E.A., Chelyapina O.I. (2022). Ehkologicheskoe predprinimatel'stvo: teoretiko-pravovoi aspekt v kontekste osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii [Ecological entrepreneurship: theoretical and legal aspect in the context of specially protected natural territories]. Law and education, no. 4, pp. 36-43.
14. Polyakova I.L., Grigorieva M.P. (2017). Sel'skii turizm: klassifikatsii i osobennosti organizatsii [Rural tourism: classifications and organization features]. Service in Russia and abroad, vol. 11, no. 5(75), p. 40.
15. Rosturizm proposed to legislate the status of guest houses [Electronic resource] — Access mode: <https://finance.rambler.ru/realty/46223869-rosturizm-predlozhit-zakonodatelno-zakreplit-status-gostevyh-domov/>
16. Stroeva A.G., Ivolska A.G., Elfimova Yu.M. (2021). Sel'skii turizm kak perspektivnoe napravlenie razvitiya sel'skikh territorii regionov Rossii [Rural tourism as a promising direction of development of rural territories of the regions of Russia]. Service in Russia and abroad, vol.15, no. 2, p. 112.
17. Frolova O.A. (2011). Razvitie nesel'skokhozyaystvennoi deyatelnosti v sel'skoi mestnosti [Development of non-agricultural activities in rural areas]. Bulletin of the NGIEI, vol. 1, no. 1, pp. 72-79.
18. Shchepansky I.S. (2019). Pravovye problemy ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov v sootvetstvii s ikh tsel'evym naznacheniem [Legal problems of using land plots in accordance with their intended purpose]. Journal of Russian Law, no. 5, pp. 133-141.
19. Decree of the Government of the Russian Federation No. 1225-r dated 31.08.2002 «On the Environmental Doctrine of the Russian Federation» [Electronic resource] Access mode: http://www.mnr.gov.ru/docs/ekologicheskaya_doktrina/ekologicheskaya_doktrina_rossiyskoy_federatsii/
20. Federal Law No. 132-FZ of 24.11.1996 «On the basics of tourist activity in the Russian Federation» with amendments. entered. Federal Law No. 352-FZ dated 02.07.2021 // Collection of Legislation of the Russian Federation No. 49, St. 5491, dated 02.12.1996.
21. Decree of the Government of the Russian Federation dated 09/20/2019 No. 2129-r «On the Strategy of tourism development in the Russian Federation for the period up to 2035» [Electronic resource] Access mode: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909230010>
22. Resolution of the Government of the Russian Federation of 31.05.2019 No. 696 «On approval of the State program of the Russian Federation «Integrated development of rural territories» and on Amendments to Some Acts of the Government of the Russian Federation // Collection of Legislation of the Russian Federation of 10.06.2019 No. 23, st. 2953.
23. Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 «On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» (ed. of 30.12.2021) // Rossiyskaya Gazeta, 08.10.2003, no. 202.
24. Resolution of the Supreme Council of the RSFSR of 01.11.1990 No. 298/3-1 «On urgent measures to improve the status of women, family, maternity and childhood protection in rural areas» // Vedomosti of the Congress of People's Deputies and the Supreme Council of the Russian Federation, 15.11.1990, no. 24, st. 287, tudovo.
25. Labor Code of the Russian Federation No. 197-FZ dated 30.12.2001 // Rossiyskaya Gazeta, 31.12.2001, no. 256.
26. Decision No. 2-211/2014 2-211/2014 ~M-85/2014 M-85/2014 of April 9, 2014 in case No. 2-211/2014 [Electronic resource] Access mode: <http://sudact.ru/regular/doc/8Mm84X7yqVp>
27. Decision No. 2-1059/2017 2-1059/2017 ~M-1059/2017 M-1059/2017 dated September 6, 2017 in case No. 2-1059/2017 [Electronic resource] Access mode: <http://sudact.ru/regular/doc/1YTo1XA22XJq>
28. The strategy of sustainable development of agricultural territories for the period up to 2030 was approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 02.02.2015 No.151-r (ed. dated 13.01.2017 No. 8-r) [Electronic resource] Access mode: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102367229&page=1&rdk=1#0 (date of appeal 16.10.2022).
29. Town-planning Code of the Russian Federation dated 29.12.2004. No.190-FZ // Rossiyskaya Gazeta, no. 290, dated 30.12.2004.
30. Model Law on tourist activity. Adopted by the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States by Resolution No. 27-15 dated 16.11.2006 [Electronic resource] Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/902050944>
31. GOST R 56642-2015 «Tourist services. Ecological tourism. General requirements». Approved for voluntary use by Rosstandart Order No. 1562-st dated 14.10.2015 [Electronic resource] Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/1200124943>
32. The concept of the federal target program «Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2019-2025)». Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated May 05, 2018, no. 872-R.
33. GOST 26640-85 Earth. Terms and definitions. Nature conservation. Moscow: IPK Publishing House of Standards, 2002.
34. Order of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography dated 10.11.2020 No. p/0412 «On approval of the classifier of types of permitted use of land plots» [Electronic resource] Access mode: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74962082>
35. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated July 16, 2015 No. 1695-O «On refusal to accept for consideration the complaint of citizen Vyacheslav Viktorovich Shishlakov for violation of his Constitutional rights by paragraph 1 of Article 78 of the Land Code of the Russian Federation and paragraph 1 of Article 6 of the Federal Law «On Peasant (Farmer) Economy».
36. Letter of the Ministry of Agriculture of Russia dated 22.09.2017 315-K-4190/og [Electronic resource] Access mode: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71495008>
37. Federal Law No.264-FZ of 29.12.2006 «On the development of agriculture» // Collection of Legislation of the Russian Federation No. 1 of 01.01.2007 (part I) of article 27.
38. Federal Law No. 112-FZ of July 7, 2003 «On personal subsidiary farming» // Collection of Legislation of the Russian Federation of 14.07.2003, no. 28, article 2881.
39. Federal Law No. 193-FZ of December 8, 1995 «On Agricultural Cooperation» // Rossiyskaya Gazeta, no. 242. 40 of December 16, 1995
40. Federal Law No. 74-FZ of June 11, 2003 «On Peasant (Farmer) economy» // Russian newspaper of June 17, 2003, no. 115.
41. Federal Law No. 83-FZ of 09.07.2002 «On financial rehabilitation of agricultural producers» // Collection of Legislation of the Russian Federation, no. 28, st. 2787 of 15.07.2002.

Информация об авторах:

Папаскири Тимур Валикович, доктор экономических наук, кандидат сельскохозяйственных наук, профессор, врио ректора, Государственный университет по землеустройству, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3780-9060>, t_papaskiri@mail.ru

Семочкин Виталий Николаевич, кандидат экономических наук, профессор кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, VNS1947@yandex.ru

Позднякова Елена Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права, Государственный университет по землеустройству, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3028-349X>, elenaap7306@mail.ru

Набиев Сергей Руфайлович, кандидат юридических наук, доцент, Российский государственный университет туризма и сервиса

Екатерина Павловна Ананичева, доцент кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, tep_07@mail.ru

Information about the authors:

Timur V. Papaskiri, doctor of economic sciences, candidate of agricultural sciences, associate professor, acting rector, State University of Land Use Planning ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3780-9060>, t_papaskiri@mail.ru

Vitaly N. Semochkin, candidate of economic sciences, professor of the department of land use planning, State University of Land Use Planning, VNS1947@yandex.ru

Elena A. Pozdnyakova, candidate of law, associate professor of the department of land law, State University of Land Use Planning, elenaap7306@mail.ru

Salavat R. Nabiev, candidate of law, associate professor, Russian State University of Tourism and Service

Ekaterina P. Ananicheva, associate professor of the department of land use planning, State University of Land Use Planning, tep_07@mail.ru