

РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ ПОСРЕДСТВОМ ИНТЕГРАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИМИДЖЕВОЙ ПОЛИТИКИ

Набиев Сергей Руфаилович

Кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО Российский государственный университет
туризма и сервиса (РГУТИС), г. Подольск
nabiev-sr@yandex.ru

DEVELOPMENT OF THE LEGAL FOUNDATIONS OF THE TOURISM INDUSTRY THROUGH THE INTEGRATION OF REGIONAL IMAGE POLICY

S. Nabiev

Summary. The article highlights the issues of attracting foreign tourists to Russia, as well as aspects of the development of domestic tourism. At the same time, as practice shows, the main, most effective, comprehensive and fastest key to the development of the tourism industry in individual regions of the Russian Federation is the formation of a regional image or brand with which tourists will associate a particular region of Russia or even a single settlement. It is determined that an important task in the direction of integrating regional image policy and the development of tourism brands is the creation of a legal framework that will make it possible to implement a number of measures and measures aimed at the development of tourism in Russia and its administrative-territorial entities. The research revealed that the gradual development of tourism in Russia entails the actualization of new problems and challenges. In particular, it was determined that today the integration of regional image policy, including in the field of rural tourism, is hindered by legislative gaps and conflicts caused simultaneously by the federal and regional levels of legal regulation, which are not properly coordinated with each other. The proposed legal recommendations will ensure the improvement of the legal foundations of the tourism industry, in particular, create the prerequisites for further image (brand) popularization of rural tourism in the Russian Federation.

Keywords: tourism, rural tourism, tourism industry, regional tourism brand, tourist image, image policy.

Введение

Туризм был и остаётся неотъемлемой частью экономики любой из туристско-ориентированных стран. Однако как показывает многолетний опыт современности, государству недостаточно иметь богатые и разнообразные туристические ресурсы для привлечения туристов и их капитала. Иногда наоборот, страны с достаточным туристическим потенциалом (Монголия; Россия; Казахстан; Узбекистан и др.) не имеют достаточно большие объёмы внутреннего и уж тем более внешнего (иностранного) туризма, в то время как другие страны с не особо разнообразным туристическим потенциалом

Аннотация. В статье актуализируются вопросы как привлечения иностранных туристов в Россию, так и аспекты развития внутреннего туризма. При этом как показывает практика, основной наиболее эффективный, всеобъемлющий и быстрый ключ к развитию туристической отрасли в отдельных субъектах РФ — это формирование регионального имиджа или бренда, с которым у туристов будет ассоциироваться тот или иной регион России или даже отдельно взятое поселение. Определено, что немаловажная задача в направлении интеграции региональной имиджевой политики и развития туристических брендов — это создание правовых основ, которые сделают возможным реализацию ряда мер и мероприятий, направленных на развитие туризма в России и её административно-территориальных субъектах. В процессе исследования выявлено, что постепенное развитие туризма в России влечёт за собой актуализацию новых проблем и вызовов. В частности, было определено, что на сегодняшний день интеграции региональной имиджевой политики, в том числе в сфере сельского туризма, препятствуют законодательные пробелы и коллизии, обусловленные одновременно федеральным и региональным уровнями правового регулирования, несогласованных между собой надлежащим образом. Предложенные правовые рекомендации позволят обеспечить совершенствование правовых основ туристической отрасли, в частности, создать предпосылки для дальнейшей имиджевой (брендовой) популяризации сельского туризма в Российской Федерации.

Ключевые слова: туризм, сельский туризм, туристическая отрасль, региональный туристический бренд, туристический имидж, имиджевая политика.

(отдельные наиболее города Франции и США по типу Парижа и Нью-Йорка) получаюткратно больше туристических потоков.

Причина тому — имидж и бренд, который формируется в отношении стран, городов и отдельно взятых туристических объектов. Так, из-за влияния масс-медиа, киноиндустрии и сферы моды в 1980–2010-ые года был сформирован устойчивый образ некоего туристического «рая» в Нью-Йорке, Париже и некоторых других странах Запада. Даже наши соотечественники в течение длительного времени имели устойчивую и типизированную модель туристического отдыха, ориентированного на туризм в Европу, беря во внимание образы об успеш-

ной Европе и США и в конечном итоге сталкиваясь с иной реальностью.

Как отмечают многие специалисты, в этом и заключается успех стран Запада, которые через информационно-коммуникационные источники выверенно и в течение длительного времени формировали в сознании общест­венности по всему миру устойчивое представление о прекрасных местах для отдыха в Европе, в связи с чем основной ключ к развитию туризма в этих странах — так называемый туристический пиар [6].

При этом в России в течение длительного времени подходы к рекламированию туристических объектов и формированию иных рекламных образов оставались неактуальными и по какой-то причине неперспективными, в связи с чем даже при большом туристическом потенциале поток иностранных туристов на сегодняшний день остаётся незначительным. Это ровным счётом касается и внутреннего туризма россиян, хотя и нельзя не заметить то, как за последние 3 года после введения экономических санкций против России кратно возрос спрос на данный вид туризма внутри регионов России.

Как следствие, на сегодняшний день крайне актуальным остаётся вопрос не только привлечения иностранных туристов в Россию, но и также аспекта развития внутреннего туризма. При этом как показывает практика, основной наиболее эффективный, всеобъемлющий и быстрый ключ к развитию туристической отрасли в отдельных субъектах РФ — это формирование регионального имиджа или бренда, с которым у туристов будет ассоциироваться тот или иной регион России или даже отдельно взятое поселение.

Немаловажная задача в направлении интеграции региональной имиджевой политики и развития туристических брендов — это создание правовых основ, которые сделают возможным реализацию ряда мер и мероприятий, направленных на развитие туризма в России и её административно-территориальных субъектах. Соответствующему вопросу и будет посвящено данное исследование.

Материалы и методы исследований

При написании научной статьи за основу исследования были взяты статистические данные, теоретические и практические подходы специалистов в области права и туристического регулирования, а также иные эмпирические материалы, отражающие практику формирования и реализации региональной имиджевой политики.

Методология исследования представлена следующими методами исследования: анализ; обобщение; конкретизация; сравнение; догматический; юридической

экспертизы нормативно-правовых актов; нормативной разработки; синтез; системного анализа эмпирических данных и др.

Результаты исследования и обсуждения

О результативности формирования в субъектах РФ региональной имиджевой политики свидетельствуют последние данные от 2024 года, отражающие, что за последний год внутренний туристический поток в России достиг исторического минимума в 92 млн поездок по сравнению с 78 млн в 2023 году [5].

Помимо, итак, популярных туристических направлений по типу Москвы, Казани и Санкт-Петербурга всё чаще стали популяризоваться поездки в города Подмосковья, города Краснодарского края, на территории Республики Алтай, в поселения Кавказа, Калининграда, Владивосток, Екатеринбург и другие. Тренд современности — это туризм на 1–2 дня в ближайшие города, сёла и к другим туристическим объектам внутри региона или в ближайший субъект РФ. Активизации таких внутренних туристических процессов, во-первых, конечно же, способствовал тренд на формирование имиджа региона или отдельных населённых пунктов в России через СМИ, социальные сети (по типу Instagram) и видеохостинги (по типу YouTube). Стал преподноситься новый вариант доступного и быстрого отдыха, на который не требуется много времени и денежных средств.

Во-вторых, сами региональные власти стали активно благоустраивать и создавать туристическую инфраструктуру, и, более того, вкладываться в рекламу и мероприятия, направленные на создание некоего историко-культурного образа, характерного конкретно для данного субъекта РФ с целью побуждения внутренних и иностранных туристов к туризму на таких территориях [3, с. 63].

В-третьих, всё чаще стали реализовываться при содействии или непосредственном участии региональных властей событийные мероприятия, ярмарки, карнавалы, тематические сборы, которые также призваны сформировать некий имидж. К примеру, на сегодняшний день население г. Москвы и Московской области вместо того, чтобы отмечать масленичные гуляния и иные исконно русские народные праздники в своих городах, едут во Владимир, Суздаль, Калугу, Дмитров, Нижний Новгород, Вятское, Ярославль и другие города и сёла, которые уже на современном этапе сформировали для внутреннего туриста некий образ исконной Руси [7]. Создаются и специализированные арт-парки и парки-музей (по типу Этномир и Никола-Ленивец), в которые едут россияне из разных регионов дабы отпраздновать национальные праздники.

Как следствие, региональная политика в области развития туризма стала быть ориентированной не только на создание туристической инфраструктуры и поддержание историко-культурных объектов, ради которых едут туристы, но и также на развитие событийной, развлекательной и иной досуговой составляющей с целью сочетание различных видов туристического отдыха туристов. Во всём этом, конечно же, помогает имидж, который активно распространяется и самими туристами через социальные сети.

Среди некоего тренда на исконно русскую культуру, ради которой россияне и иностранцы едут в ближайшие к Москве регионы, нельзя не выделить и развитие сельского туризма, своеобразного вида туризма, заключающегося в изучении быта и культуры сельских народов, в участии туристов в хозяйственной деятельности, в пребывании непосредственно в природной среде [4, с. 154].

Такой вид туризма на сегодняшний день развивается в сельских регионах Краснодарского края, Нижегородской и Смоленской области, на Северном Кавказе [2, с. 36], при этом существует потенциал развития региональной имиджевой политики в направлении сельского туризма и в Алтайском крае, Республике Алтай, Томской области, Ставропольском крае, Ростовской области и некоторых других аграрных субъектах России.

В направлении содействия развитию сельского туризма законодательными изменениями от 2024 года в туристическом законодательстве были расширены права некоторых владельцев земель сельхозназначения, а именно такие правомочия крестьянско-фермерских хозяйств, которые в отличии от других сельхозпроизводителей и иных собственников, владеющих землями для организации на них сельского хозяйства, имеют право принимать туристов и размещать их в жилых домах, расположенных в границах такого сельхоз участка, в порядке оказания туристских услуг.

Встаёт закономерный вопрос о том, в чём конкретно возникает проблема в описанной сфере правового регулирования? Первая проблема — это неоднозначная и неопределённая конкуренция норм Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» с одной стороны, допускающих КФХ реализовывать права собственности на земельные участки сельхозназначения путём строительства на них жилых домов и оказания туристских услуг посредством предоставления такого жилья за определённую плату, и таких положений ЗК РФ и Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» с другой стороны, которые в своём содержании в перечне разрешённых видов использования земель

сельхозназначения не предусматривают возможность строительства жилья на них и уж тем более осуществления туристской деятельности в их границах.

Здесь же не менее важен однозначный запрет, предусмотренный ч.4 ст. 78 ЗК РФ и который гласит: «Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, расположенные на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, не могут использоваться для целей, не связанных с нуждами сельского хозяйства и сельскохозяйственным производством, за исключением строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов...», что опять же исключает возможность реализации права собственности КФХ на земельные участки сельхозназначения в туристской сфере.

Вторая проблема, вытекающая из ранее актуализированных законодательных изменений, касается проблематики реализации прав собственности КФХ на земельные участки путём оказания туристских услуг и размещения туристов в отношениях по сельскому туризму из-за недостаточной регламентированности данного вопроса на уровне субъектов РФ.

Дело в том, что формально право собственников сельскохозяйственных земельных участков по оказанию на них услуг в рамках сельского туризма закреплено на федеральном уровне, а право строительства жилых домов и иных вспомогательных построек, необходимых как для обеспечения сельскохозяйственного производства, так и для оказания услуг временного размещения туристов, определяется региональным законодательством.

Таким образом, возможность полноценной реализации права собственности на земельные участки у сельхозпроизводителей на сегодняшний день зависит от того, разрешил ли законодательный орган субъекта РФ строить на землях сельхозназначения капитальные или некапитальные объекты. И как показывает практика, лишь малая часть субъектов РФ регламентировала такую возможность.

Для нивелирования возможных проблем, связанных с неопределённостью содержания прав собственности КФХ и иных лиц на земли сельхозназначения в части возможного оказания услуг сельского туризма и строительства капитальных или некапитальных объектов в границах таких земельных участков, ч. 5 ст. 11 ФЗ №74 следует переработать и предусмотреть однозначное провозглашение прав собственников земель соответствующей категории на строительство в их границах домов и иных сооружений (а значит и на оказание услуг в сфере сельского туризма), с дальнейшей возможностью его ограничения на региональном уровне с учётом специфики

социально-экономического и историко-культурного развития субъекта РФ.

Как следствие, для восполнения конкуренции норм ранее отмеченных четырёх основных законов в данной сфере правоотношений, в абз.2 ч.1 ст. 78 ЗК РФ следует внести изменение и изложить норму в следующей редакции: «крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их сельскохозяйственной и сопряжённой с ней деятельности по оказанию услуг в сфере сельского туризма...».

Также необходимо в ст. 78 ЗК РФ интегрировать новую норму ч.3.1 и изложить её в следующем содержании: «Использование земель сельскохозяйственного назначения допускается для осуществления видов деятельности в сфере сельского туризма, в частности по временному размещению граждан в жилых помещениях для субъектов, имеющих право размещать жильё на землях сельскохозяйственного назначения согласно действующему законодательству».

Ч. 4 ст. 78 ЗК РФ необходимо переработать следующим образом: «Земельные участки из земель сельско-

хозяйственного назначения... не могут использоваться для целей, не связанных с нуждами сельского хозяйства и сельскохозяйственным производством, за исключением строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, а также оказания услуг в сфере сельского туризма».

Выводы

Постепенное развитие туризма в России влечёт за собой актуализацию новых проблем и вызовов. В частности, было выявлено, что на сегодняшний день интеграции региональной имиджевой политики, в том числе в сфере сельского туризма, препятствуют законодательные пробелы и коллизии, обусловленные одновременно федеральным и региональным уровнем правового регулирования, несогласованных между собой надлежащим образом. Предложенные решения при этом позволяют обеспечить совершенствование правовых основ туристической отрасли, в частности, создать предпосылки для дальнейшей имиджевой (брендовой) популяризации сельского туризма в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Парламентская газета. — 30.10.2001. — №204–205.
2. Ефимова Е.Г. Сельский туризм России: тенденции и возможности развития / Е.Г. Ефимова, И.П. Чупина // Регион: системы, экономика, управление. — 2024. — №66. — С. 34–41.
3. Любарская М.А. Интегрированный подход к развитию туристских экосистем в регионах России / М.А. Любарская, А.Б. Черноморец // Экономический вектор. — 2023. — №1 (32). — С. 61–66.
4. Яковенко И.М. Сельский туризм: систематизация понятия и осмысление тенденций / И.М. Яковенко, Н.В. Страчкова // Геополитика и экогеодинамика регионов. — 2021. — №7 (3). — С. 154–168.
5. Внутренний турпоток в России в 2024 году достиг исторического максимума [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/analytics/krupnyu_plan/articles/2025/01/19/1087103-vnutrennii-turpotok-v-rossii-v-2024-godu-dostig-istoricheskogo-maksimuma (дата обращения: 07.03.2025).
6. Лебедев: РФ не хватает туристического пиара при ее огромном потенциале [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/22524855> (дата обращения: 07.03.2025).
7. Масленица 2025: куда поехать провожать зиму [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://mag.russpass.ru/rubric/napravlenija/maslenica-kuda-poehat> (дата обращения: 07.03.2025).

© Набиев Сергей Руфаилович (nabiev-sr@yandex.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»