

В диссертационный совет Д 503.001.02
Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

**Отзыв официального оппонента на диссертацию Лебедевой Татьяны
Сергеевны «Правовое регулирование государственной поддержки
развития крестьянских (фермерских) хозяйств», представленную на
соискание ученой степени кандидата юридических наук по
специальности 12.00.06 - земельное право, природоресурсное право,
экологическое право, аграрное право**

Выбранная Лебедевой Т.С. тема исследования «Правовое регулирование государственной поддержки развития крестьянских (фермерских) хозяйств» вызывает большой научный интерес в науке аграрного права. В представленной диссертации рассмотрены правовые вопросы важнейшего механизма в системе государственного регулирования сельского хозяйства Российской Федерации - государственной поддержке, в котором развитию крестьянских (фермерских) хозяйств отводится особая роль.

Актуальность диссертационного исследования изложена автором во введении и справедливо связана с формированием в современной России условий для стабильного и эффективного функционирования крестьянских

(фермерских) хозяйств, развитию которых способствует всесторонняя государственная поддержка, оказываемая фермерам по различным направлениям. Автор подчеркивает, что вопросы развития и эффективного функционирования крестьянских (фермерских) хозяйств в современной России являются приоритетными при реализации государственной аграрной политики, что находит свое подтверждение при анализе автором Стратегии устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года, Федерального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» на период 2019-2024 гг., (с. 52-54), Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (с. 85-88), а также регионального законодательства (с. 89-93). В частности, включение в Государственную программу мер государственной поддержки, рассчитанных исключительно на крестьянские (фермерские) хозяйства (грант Агростартап, поддержка начинающих фермеров, развитие семейных животноводческих ферм) подтверждает актуальность изучения правового регулирования их государственной поддержки. Реализация совокупности правовых норм по обеспечению права крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки направлена на увеличение доли фермеров в общем объеме производства сельскохозяйственной продукции среди всех категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей и к 2030 г. должна возрасти до 20 %.

Несмотря на имеющиеся исследования, затрагивающие проблемы правового регулирования государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, имеется ряд неразрешенных вопросов, сдерживающих полноценную реализацию механизма государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств. Как определяет соискатель правовое регулирование отдельных направлений государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, а также отношений, возникающих при защите нарушенных прав фермеров на получение государственной

поддержки, мер ответственности фермеров за нарушение обязательств, сопутствующим целевому использованию средств гранта, требуют совершенствования (с. 4-5). Кроме того, в договорных отношениях в сфере льготного кредитования, лизинговой деятельности и сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, а также в процессе проведения государственных закупочных интервенций не учитываются особенности крестьянских (фермерских) хозяйств как экономически более слабой стороны, что ограничивает их право на получение государственной поддержки (с. 5).

Поэтому выбранная Лебедевой Т.С. тема является своевременной, а решаемые в рамках диссертационного исследования задачи имеют важное значение для развития аграрной науки и ее понятийного аппарата.

Целью диссертационного исследования автор ставит анализ особенностей правового регулирования государственной поддержки развития крестьянских (фермерских) хозяйств в Российской Федерации для выработки теоретически обоснованных предложений по его совершенствованию (с. 7). Для достижения названной цели исследования, автор формулирует соответствующие задачи (с. 7-8). Изучение диссертационной работы позволяет заключить, что поставленная Лебедевой Т.С. цель была достигнута, а сформулированные задачи нашли свое решение в основных положениях, выносимых на защиту.

Диссертационная работа Лебедевой Т.С. имеет **теоретическое значение**, заключающееся в определении содержания государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, систематизации направлений их государственной поддержки, раскрытии механизма реализации права крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки в форме субсидии и другое, а также **практическое значение**, поскольку, сформулированные в работе выводы и предложения, могут быть использованы в судебной практике и

правотворческой деятельности органов государственной власти, а также при чтении лекций и проведении семинарских занятий.

Диссертационная работа Лебедевой Т.С. обладает **научной новизной**, является первым комплексным исследованием правового регулирования государственной поддержки развития крестьянских (фермерских) хозяйств как сельскохозяйственных товаропроизводителей с учетом обозначенных государством приоритетов по развитию института фермерства: предложена систематизация мер государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей; введена категория «механизм реализации права крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки в форме субсидий»; проведен анализ специальных правовых норм, регулирующих предоставление субсидий в виде грантов «начинающим фермерам» и «семейным (животноводческим) фермам», установлена эффективность их реализации региональными органами в сфере АПК; предложено и обосновано неполученную субсидию рассматривать как убытки; предложено смягчение мер ответственности за нарушение фермерами обязательств, сопутствующих целевому использованию средств гранта. Также автором даны предложения по совершенствованию правового регулирования мер государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, требующих заключения гражданско-правового договора в сфере кредитования, лизинговой деятельности, сельскохозяйственного страхования и при проведении государственных закупочных интервенций.

Структура диссертации включает введение, 3 главы, 9 параграфов, заключение и библиографический список, состоящий из 242 источника. Следует отметить широкое использование региональных нормативных правовых актов, а также материалов судебной практики при проведении диссертационного исследования.

В **первой главе** рассмотрены теоретические и практические аспекты содержания государственной поддержки сельского хозяйства в международных договорах ВТО и ЕАЭС (**параграф 1**). Соискателем

показано, что совершенствование правового регулирования государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Российской Федерации в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ должно быть согласовано с нормами Соглашения по сельскому хозяйству ВТО и Договора о ЕАЭС. При этом законодательное регулирование государственной поддержки должно выстраиваться с учетом национальных интересов и специфики ведения сельскохозяйственного производства на территории Российской Федерации (с. 31).

Во втором параграфе автором исследуется содержание государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в национальном аграрном законодательстве, а также научные подходы к определению данной категории. Несомненным достоинством работы является систематизация механизмов государственного регулирования отрасли сельского хозяйства (с. 14-15, Таб.1), где наряду с таможенно-тарифным, налоговым, валютным регулированием и другими, выделен механизм государственной поддержки. В результате исследования отдельных направлений (мер) государственной поддержки, автором проведен анализ их соответствия с мерами, которые в соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству ВТО и Договором о ЕАЭС являются допустимыми, то есть с мерами «зеленой корзины», предложена их систематизация (с. 50-51).

В третьем параграфе соискателем исследованы теоретические вопросы правового статуса крестьянских (фермерских) хозяйств как объекта государственной поддержки, определена их приоритетная роль в агропромышленном комплексе Российской Федерации (с. 54). Немаловажным представляется обобщение автором критериев, позволяющих рассматривать крестьянские (фермерские) хозяйства, в которых глава обладает статусом индивидуального предпринимателя, как правосубъектные образования (с. 62-70). Предложены направления совершенствования их правового статуса (с. 70-71).

Вторая глава посвящена правовому регулированию отношений в сфере предоставления субсидий крестьянским (фермерским) хозяйствам, в **первом параграфе** которой автор рассматривает теоретические подходы к определению содержания *механизма реализации права*, в результате чего соискатель вводит категорию *механизм реализации права крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки в форме субсидий* (с. 74). Несомненным достоинством работы является использование данных опроса крестьянских (фермерских) хозяйств, на основании чего автор особое внимание уделяет механизму реализации права фермеров по наиболее востребованному направлению государственной поддержки в форме субсидий («начинающих фермеров», «семейных ферм» и др.) (с. 75-76), которые соискатель рассматривает в рамках *специальных* правовых норм, разработанных исключительно для крестьянских (фермерских) хозяйств (с. 85-93). В связи со вступлением в силу 1 января 2020 г. Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» своевременным представляется рассмотрение автором механизма реализации права фермеров - производителей органической продукции на получение государственной поддержки (с. 79-85).

Во **втором параграфе** соискатель рассматривает способы защиты нарушенных прав крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки в форме субсидии (судебные и административные), когда региональный орган в сфере АПК неправомерно отказывает фермеру в участии в конкурсном отборе на получение субсидии, либо в выдаче субсидии. Показано, что неполученную от государства субсидию следует рассматривать как убытки в виде упущенной выгоды (с.100, 102). Несомненным достоинством работы является использование соискателем значительного количества материалов судебной практики при изучении вопросов защиты нарушенных прав фермеров (с. 98-99, 103-105, с. 108-109, с. 110). Автор обращает внимание на необходимость

использования фермерами специализированной правовой помощи Центров компетенций в сфере сельскохозяйственной кооперации и поддержки фермеров, деятельность которых с 1 января 2020 г. обеспечена государственной поддержкой.

В третьем параграфе автором уделено значительное внимание теоретическим подходам к анализу обязательственных отношений в сфере предоставления крестьянским (фермерским) хозяйствам субсидий и мерам ответственности за нарушение обязательств, основным из которых, с позиции автора, является нецелевое использование средств государственной поддержки. Исследование в этой части позволило автору выдвинуть справедливое заключение о необходимости изменения мер ответственности за нарушение обязательств, сопутствующих целевому использованию средств гранта, а именно: возврат средств гранта заменить на штрафные санкции (с. 132)

Третья глава посвящена мерам государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, требующим заключения гражданско-правового договора в сфере кредитования, лизинговой деятельности, сельскохозяйственного страхования и при проведении государственных закупочных интервенций. В первом параграфе соискателем исследуются особенности заключения договора финансовой аренды (лизинга) и кредитного договора на льготных условиях. Интерес представляют используемые в диссертации данные статистического опроса фермеров при использовании механизма льготного кредитования (с.148). Во втором параграфе соискатель проводит анализ законодательства о льготном страховании, содержащее требование к заключаемым фермерами со страховой организаций договоров страхования; исследование сопровождается анализом судебной практики (с. 165-166). В третьем параграфе справедливо обоснована необходимость совершенствования законодательства (в части договорных отношений) в сфере проведения

государственных закупочных интервенций с участием крестьянских (фермерских) хозяйств (с.180-181).

В заключении автором сформулированы основные выводы по результатам исследования.

В результате проведенной научно-исследовательской работы автором сформулированы и вынесены на защиту обоснованные выводы и теоретические положения, обладающие достоверностью и научной новизной (с. 10-15).

Вместе с тем при всех несомненных достоинствах диссертации Лебедевой Т.С., некоторые положения и выводы, выдвигаемые для публичной защиты, требуют дополнительного обоснования и уточнения:

1. Важным в науке аграрного права является проведенная соискателем систематизация мер государственной поддержки (с. 41-50), а также их сопоставление с разрешенным в рамках ВТО и ЕАЭС мерами поддержки (с. 44, 46-47). Государственные закупочные интервенции, проводимые в Российской Федерации, автор сопоставляет с «расходами на создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности», которые в соответствии с п. 3 Приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО не подлежат сокращению и могут применяться в странах-участницах ВТО без ограничения. Данная мера государственной поддержки исследована в параграфе 3 главы 3 диссертационной работы. Вместе с тем заключение государственного или муниципального контракта на поставку сельскохозяйственной продукции также входит в предложенную соискателем систематизацию мер государственной поддержки и относится к «приобретению государством у сельскохозяйственных товаропроизводителей произведенной ими сельскохозяйственной продукции». Наравне с закупочными интервенциями заключение государственного или муниципального контракта на поставку сельскохозяйственной продукции относится к разрешенным в рамках ВТО и ЕАЭС мерам поддержки. Автор приходит к выводу, что приоритет в развитии сельского хозяйства должен

быть отведен разрешенным в рамках ВТО и ЕАЭС мерам поддержки (с. 51). Однако в диссертации отдельному исследованию данная мера государственной поддержки не подвергается.

2. Предоставление сельскохозяйственным товаропроизводителям льгот на оплату энергоресурсов, введение в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей специальных налоговых режимов (ЕСХН), а также льготные тарифы на железнодорожную перевозку зерна автор относит к таким мерам поддержки как «предоставление льгот сельскохозяйственным товаропроизводителям» (с. 41-43). Однако автором не поясняется разрешены данные меры поддержки Соглашением по сельскому хозяйству ВТО и Договором о ЕАЭС или нет.

3. В параграфе 2 главы 2 соискателем рассматриваются судебные и административные способы защиты прав крестьянских (фермерских) хозяйств при неправомерном отказе в участии в конкурсном отборе на получение субсидии и в выдаче субсидии. На с. 96 автором выделено два способа защиты нарушенных прав: имущественный, заключающийся в возмещении вреда и неимущественные - признание недействительным акта государственного органа и органа местного самоуправления. Автором предлагается неполученную субсидию рассматривать как убытки (с. 101-102). Вместе с тем не показано для чего неполученную субсидию следует рассматривать как убытки, какое это имеет значение при защите прав фермеров способами, которые носят имущественный характер.

Высказанные замечания и пожелания в целом не влияют на положительную оценку диссертационного исследования Лебедевой Татьяны Сергеевны. Представленная диссертация является комплексной, законченной научно-квалификационной работой, выполненной самостоятельно, на высоком профессиональном уровне, обладает внутренним единством, отличается научной новизной, теоретической и практической значимостью, имеет большое значение для дальнейшего развития юридической науки и правоприменительной деятельности.

Положения диссертации отражены в опубликованных автором в 2016 – 2020 гг. 14 научных статьях, четыре из которых – в журнала, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией. Перечень опубликованных статей изложен в автореферате (с. 28-29).

Автореферат диссертации отвечает предъявляемым требованиям, полностью отражает основное содержание диссертационного исследования – соответствует ему.

На основании вышеизложенного следует заключить, что научные положения и выводы, сформулированные в диссертации, обоснованы, достоверны, обладают новизной и соответствуют критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, а соискатель Лебедева Татьяна Сергеевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук по специальности 12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право, 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право, профессор кафедры экологического и природоресурсного права, доцент

«10» ноября 2020 г.

Елисеев Вячеслав Сергеевич

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, тел. 8 (499) 244-88-71, msal@msal.ru, сайт: <http://msal.ru>

ПОДПИСЬ

ЗАБЕРЯЮ

Начальник отдела

Управления кадров

«10» 11 20 20 г.

Елисеев В.С.

Красильникова

