

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 (Москва, 2020)

Актуальность темы диссертационного исследования, проведенного Лебедевой Татьяной Сергеевной, обусловлена тем, что на основании Федерального закона от 29 декабря 2006 г. «О развитии сельского хозяйства», Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 года, а также Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р, происходят существенные изменения в правовом регулировании государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, как необходимом условии их эффективного функционирования. На сегодняшний день фермерский сектор – единственный, в котором неуклонно увеличивается поголовье крупного рогатого скота и, как следствие, растет производство молока. Значительна доля фермеров и в производстве продуктов растениеводства: овощей (19%), картофеля (13%), сахарной свеклы (11%), семян подсолнечника (33 %). В связи с этим необходим научный анализ правовых норм, регулирующих условия и порядок предоставления государственной поддержки данной категории сельскохозяйственных товаропроизводителей, взаимодействие в этом процессе различных органов публичной власти, права крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки.

Необходимо также изучение практики применения соответствующих правовых норм и разработка предложений по их совершенствованию.

В диссертации отмечается, что на основе анализа особенностей правового регулирования государственной поддержки развития крестьянских (фермерских) хозяйств в Российской Федерации необходимо выработать теоретически обоснованные предложения, касающиеся его совершенствования (с.7).

В юридической литературе имеются исследования, анализирующие изменения, которые происходят в государственной поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств в современных социально-экономических условиях развития нашей страны с учетом принятых Российской Федерацией обязательства по соблюдению норм права ВТО и ЕАЭС по предоставлению сельскохозяйственным товаропроизводителям такой поддержки. Автор данной диссертации внимательно использует эти источники, отмечая при этом, что предоставление государственной поддержки 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). В данной диссертации отражены результаты комплексного исследования системы мер государственной поддержки в новых условиях и на этой основе формулируются предложения, направленные на ее совершенствование. В этом состоит научная новизна рецензируемой диссертации.

В диссертации исследуется широкий круг проблем, в комплексе характеризующий правовое регулирование государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств с учетом обозначенных государством приоритетов по развитию института фермерства: понятие и содержание государственной поддержки сельского хозяйства в международных договорах ВТО и ЕАЭС и в национальном законодательстве; систематизация

мер государственной поддержки; механизм реализации права крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки в форме субсидий; защита нарушенных прав фермеров на получение государственной поддержки; правовое регулирование государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств в сфере кредитования, лизинговой деятельности, сельскохозяйственного страхования, а также проведения государственных интервенций с участием данных субъектов.

Научные выводы и предложения по совершенствованию законодательства, сформулированные в положениях, выносимых на защиту, опираются на широкую информационную базу. Анализируются правовые нормы, содержащиеся в аграрном, гражданском, административном, налоговом, бюджетном и иных отраслях законодательства. Необходимо при этом отметить, что автор рассматривает и федеральные, и региональные, и локальные правовые акты, включая анализ норм международного права в исследуемых правоотношениях. Широко используются ведомственные правовые акты как федеральных, так и региональных государственных органов. Автором изучены относящиеся к теме исследования литературные источники по общей теории права, аграрному, гражданскому, бюджетному, административному праву, экономическая литература, а также судебная практика.

В связи с тем, что автор использует в своем исследовании отмеченный широкий круг источников, сформулированные им выводы и предложения являются обоснованными и достоверными.

К наиболее существенным научным результатам, обладающим качеством научной новизны, следует отнести следующие выводы и предложения.

На основе анализа различных подходов к содержанию государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, с учетом отсутствия законодательного закрепления данной категории, в диссертации определено место государственной поддержки в системе государственного

регулирования сельского хозяйства Российской Федерации и исследованы основные направления (меры) такой поддержки. Диссертант обосновывает вывод о том, что категории «государственная поддержка сельского хозяйства» и «государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей» не идентичны, их следует различать. Термин «государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей» понимается в более «узком смысле», чем категория «государственная поддержка сельского хозяйства», поскольку такая поддержка адресована непосредственно конкретному хозяйству и обеспечивает его финансовую устойчивость, возможность быть конкурентоспособным на рынке производства продукции сельского хозяйства. Тогда как задачи государственной поддержки отрасли сельского хозяйства, в целом, выходят за рамки поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, поскольку распространяются на сельских жителей и организации, не относящиеся к такой категории (с. 38).

Нельзя не согласиться с утверждением диссертанта о том, что государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей состоит не только в безвозмездном предоставлении финансовых ресурсов (субсидий) непосредственно сельскохозяйственным товаропроизводителям, то есть напрямую, но и опосредованно (например, когда субсидия выделяется кредитной организации на компенсацию недополученных доходов при выдаче кредитов сельскохозяйственным товаропроизводителям по льготной ставке (до 5 %), или, когда страховой компании перечисляется 50 % страховой премии по договорам сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой). В последнем случае сельскохозяйственный товаропроизводитель не получает непосредственно денежные средства, являясь при этом объектом государственной поддержки (с. 39-40).

Заслуживает одобрения положение, выносимое на защиту, об определении механизма реализации права крестьянских (фермерских) хозяйств на получение государственной поддержки в форме субсидий, под

которым автор предлагает понимать совокупность правовых норм, закрепляющих средства, условия и способы получения фермерами субсидий, а также деятельность Министерства сельского хозяйства РФ и его региональных органов по их применению, что создает необходимые юридические гарантии получения фермерами государственной поддержки в форме субсидий. Причем реализация данного механизма, по мнению диссертанта, осуществляется посредством как общих норм права (касающихся всех сельскохозяйственных товаропроизводителей), так и специальных правовых норм (разработанных исключительно для фермеров (с. 74, 94).

Особое внимание диссертант уделяет анализу судебной практики по вопросам, связанным с нарушением прав крестьянских (фермерских) хозяйств при оказании им государственной поддержки в форме субсидий (с. 96). В работе отмечается, что неполученную крестьянским (фермерским) хозяйством субсидию следует рассматривать как убытки в виде упущенной выгоды с применением положений гражданского законодательства о последствиях неисполнения обязательств (с. 102).

Следует согласиться с предложением замены в региональных нормативных правовых актах меры ответственности в виде возврата средств гранта ввиду нарушения крестьянскими (фермерскими) хозяйствами ряда обязательств, косвенно влияющих на их создание и деятельность (нарушение сроков расходования, предоставление недостоверных сведений при получении гранта и другое) на штрафные санкции (с. 132). Данная мера позволит продолжить фактическую деятельность крестьянского (фермерского) хозяйства и укрепит доверие фермеров к механизму их государственной поддержки.

Углубленно изучая договорные отношения в сфере государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, автор отмечает сложности, с которыми сталкиваются фермеры при получении льготного кредита (длительный срок заключения кредитного договора, сложности при

подтверждении необходимых финансовых ресурсов для обслуживания кредитного обязательства и при определении предмета залога).

С целью сокращения сроков и упрощения процедуры получения крестьянскими (фермерскими) хозяйствами льготного кредита предложено совершенствование законодательства, определяющего механизм его получения, в частности, внедрение процедуры электронного документооборота с заемщиками, что упростит предоставление документов с территориально отдаленных территорий (с. 149), а также использование залога будущего урожая в качестве механизма, обеспечивающего исполнение обязательств перед кредитной организацией (с. 151).

Следует согласиться с предложением создавать в субъектах России гарантийных организаций (с. 152) как дополнительной меры государственной поддержки, позволяющей повысить доступность кредитных ресурсов для крестьянских (фермерских) хозяйств, не имеющих достаточного имущественного обеспечения.

Диссертант последовательно и обоснованно ориентирует свои предложения о необходимости учитывать статус крестьянских (фермерских) хозяйств в договорных отношениях как экономически более слабой стороны. В частности, предлагается в правоотношениях по проведению закупочных интервенций в первоочередном порядке руководствоваться положениями гражданского законодательства о контрактации, а не о поставке товара, а регулирование договорных отношений осуществлять на уровне подзаконного акта, а именно утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 октября 2016 г. № 10031 Правил проведения закупочных интервенций (с.180-181).

Все вышесказанное позволяет высоко оценить уровень проведенного Лебедевой Татьяной Сергеевной диссертационного исследования. Содержащиеся в нем научные выводы и предложения по совершенствованию законодательства могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также в учебном процессе. Т.С.

Лебедева своим исследованием вносит личный вклад в решение актуальных проблем правового регулирования государственной поддержки развития крестьянских (фермерских) хозяйств.

Рецензируемая диссертация представляет собой монографическое исследование актуальной темы.

Вместе с тем, как и всякая творческая работа, диссертация Т.С. Лебедевой не лишена некоторых недостатков. Из них можно отметить следующие.

1. Диссертант правильно отмечает, что в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы государственной поддержки сельского хозяйства, отсутствует терминологическое единство. Однако диссертанту не удалось достаточно четко определиться с терминологией, используемой в законодательстве. На с. 35 диссертант пишет, что содержание механизма государственной поддержки в большей степени раскрывается через совокупность направлений (мер) такой поддержки, закрепленных в действующем законодательстве. При этом автором не проводится четкое различие между направлениями, мерами и механизмом государственной поддержки.

В ряде случаев автор не высказывается о юридической составляющей того или иного явления – например, положение автора о том, что механизм государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей представляет собой сложную структуру, состоящую из множества разнопрофильных направлений (мер) такой поддержки и инструментов, обеспечивающих реализацию этих направлений (субсидии, гранты, компенсации, льготы, услуги и другие) (с. 40) не уточняется выводами о правовой природе субсидий и грантов, а также иных выплат фермерам. Утверждение автора о значимости такой меры поддержки как сокращение налоговой нагрузки и упрощение налогового учета (с. 42) ограничивается констатацией значимости налоговых льгот для фермеров. При этом в тексте

диссертации совершенствование государственной поддержки применительно к налоговым правоотношениям не раскрывается.

2. В диссертации на с. 34 приводится деление мер государственной поддержки на экономические (субсидии, налоговые льготы, пр.) и административные (информационно-консультационные услуги, подготовка и переподготовка кадров и пр.) При этом льготное налогообложение по системе единого сельскохозяйственного налога, которое представляет собой очень важное направление государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, а самое главное – реальную меру поддержки низкорентабельных и убыточных крестьянских (фермерских) хозяйств, выведено автором из механизма государственной поддержки. Отсюда непонятно, что тогда автор понимает под налоговыми льготами для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

3. Следует не согласиться с позицией автора о необходимости массовой поддержки именно малого бизнеса в сельском хозяйстве и ограничении поддержки крупного бизнеса (с. 53), так как тем самым станет невозможным обеспечение реализации принципа равнодоступности мер государственной поддержки для субъектов сельского хозяйства. Напротив, необходимо направлять финансовые усилия и законодательные инициативы на поддержку всех без исключения сельскохозяйственных товаропроизводителей, для чего в отношении малых форм хозяйствования должны приниматься дополнительные меры, позволяющие обеспечить им реальный доступ к бюджетным ресурсам.

4. Автором не исследуется такая важная мера поддержки фермеров, как финансирования различных мероприятий по развитию сельской инфраструктуры, повышению занятости на селе. Для того, чтобы фермерский сектор мог и дальше развиваться не менее успешно, нужно выходить на новый уровень - существенно повысить качество жизни на селе. Сейчас общий уровень обеспеченности сельской местности всеми видами благоустройства (водопровод, отопление, газ, система ЖКХ)

составляет всего чуть более 34 процентов, тогда как в городах - почти 80 процентов. Средняя зарплата на селе составляет сегодня две трети от средней по экономике. Селу не хватает социальных, образовательных, медицинских учреждений, есть большие проблемы с дорожной сетью.

Высказанные замечания носят либо дискуссионный, либо рекомендательный характер, ни в коей мере не умаляют достоинств научного исследования и не влияют на общую положительную оценку представленной работы.

Автореферат соответствует содержанию диссертации. Основные научные положения, выводы и рекомендации отражены в опубликованных автором статьях, в том числе изданиях, рекомендуемых ВАК.

Вышеизложенное дает основания для вывода о том, что диссертация Татьяны Сергеевны Лебедевой «Правовое регулирование государственной поддержки развития крестьянских (фермерских) хозяйств» написана на актуальную тему, содержащиеся в ней научные выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования научно обоснованы, достоверны, обладают качеством научной новизны. Диссертация соответствует требованиям, установленным для кандидатских диссертаций, а ее автор – Лебедева Татьяна Сергеевна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 - земельное право, природоресурсное право, экологическое право, аграрное право.

Доцент кафедры гражданского и
арбитражного процесса ФГАОУ ВО
«МГИМО МИД России»,
кандидат юридических наук, доцент

Глеба О.В.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»,
почтовый адрес: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76,
тел.: +7 495 229-40-49,
e-mail: portal@inno.mgimo.ru
сайт: https://mgimo.ru

Подпись руки *Глеба О.В.* заверяю
Начальник отдела по работе с персоналом
Ю.И. Асанова
«*В*» *ноябрь* 20 *до* г.