

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор
федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»



А.М. Марголин

» _____ 2025 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Диссертация «Конституционно-правовые основы организации и функционирования системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики» выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления.

В период подготовки диссертации соискатель Каприна Софья Олеговна являлась аспирантом ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

В 2017 году Каприна Софья Олеговна окончила юридический факультет ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» по направлению подготовки

бакалавриата 40.03.01 Юриспруденция, диплом бакалавра с отличием 106104 0020069, регистрационный номер 18/87, дата выдачи 03 июля 2017 г.

В 2020 году Каприна Софья Олеговна окончила магистратуру ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция, диплом магистра с отличием 106132 0006360, регистрационный номер 40/44, дата выдачи 27 февраля 2020 г.

В 2022 году Каприна Софья Олеговна поступила в аспирантуру ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по группе научных специальностей 5.1 Право, научная специальность 5.1.2 Публично-правовые науки. Тема диссертации утверждена Приказом ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 24.10.2024 №01-18649.

Справка о сдаче кандидатских экзаменов от «02» сентября 2025 года № 14447-000-089-25 выдана ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель Чепурнова Наталья Михайловна, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник науки и высоких технологий Российской Федерации, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин отделения «Высшая школа правоведения» Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

По итогам обсуждения принято следующее заключение:

Актуальность темы исследования Каприной С.О. на тему «Конституционно-правовые основы организации и функционирования системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, обоснована тем, что оно является научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение. В работе решена научная проблема, имеющая важное значение для юридической науки в целом и публично-правовых юридических наук, в частности, а также для правоприменительной практики.

Актуальность избранной темы научного исследования всесторонне обоснована и обусловлена ее теоретической и практической значимостью. Проблематика работы имеет научную значимость и практическую направленность, работа представляется перспективной для дальнейшего научного развития.

По результатам проведенного диссертационного исследования сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту**, которые содержат решение поставленной цели исследования и обладают теоретической значимостью и научной новизной.

1. Обосновано, что сущностными характеристиками публичной власти, раскрывающими ее природу как единого конституционно-правового механизма, выступают: 1) территориальная структуризация, обеспечивающая распространение властных полномочий на все пространство государства вне зависимости от формы его устройства; 2) многофункциональность, позволяющая интегрировать государственное управление и местное самоуправление для решения задач в различных сферах общественной жизни; 3) адаптивность (динамизм) объема и сферы полномочий, позволяющая институтам публичной власти своевременно реагировать на трансформацию общественных запросов, исторические вызовы и изменения геополитической среды, сохраняя тем самым свою эффективность в социально значимых сферах. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и*

публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)

2. Определено, что закрепление в Конституции Российской Федерации понятия «публичная власть» развивает и дополняет конституционный принцип разделения властей (ст. 10), устанавливает системную связь между ними. Выявлено, что в конституционно-правовой регламентации принцип разделения властей в механизме государства определяет государственно-властные полномочия между разными ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной, тем самым выполняет компетенционно-функциональную роль. Тогда как принцип единства публичной власти определяет ее сущностно-содержательное единство, интегрируя государственную власть и местное самоуправление в целостный механизм решения публично-значимых задач. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)*

3. Сформулировано и предложено авторское определение понятия «публичная власть». Публичная власть представляется как конституционно-правовой феномен, основанный на принципе народовластия, интегрирующий все уровни и формы власти в единый механизм для реализации функций государства и его национальных приоритетов. Обосновано, что публичная власть является производной от единого ее источника – многонационального народа России. Доказано, что такой подход к определению публичной власти отражает ее современную конституционную модель в Российской Федерации. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и*

публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)

4. Обосновано выделение системообразующих принципов организации и функционирования публичной власти. К числу системообразующих принципов, обеспечивающих единство и эффективность государственной власти в условиях разграничения полномочий, дополнительно отнесены принцип баланса интересов различных уровней публичной власти и принцип гармонизации распределения предметов ведения и полномочий. Выявленные принципы выполняют координационно-интеграционную функцию, направленную на преодоление правовых коллизий и обеспечение согласованного функционирования системы публичной власти, в том числе в социально значимых сферах, таких как здравоохранение. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)*

5. Разработана и обоснована многоуровневая модель правовых основ публичной власти в социальных сферах на примере сферы здравоохранения, в которой правовые нормы структурированы не только по уровням власти: федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации, муниципальный уровень, но и по функционально-целевому назначению на системообразующие: цели, принципы, компетенции; регламентирующие: процедуры, взаимодействие; отраслевые: отраслевая специфика. Доказано, что данная модель отражает архитектуру правового регулирования и выступает эффективным методологическим инструментом выявления пробелов, коллизий и оптимизации механизмов взаимодействия в сфере функционирования публичной власти. *(Данное положение, выносимое на*

защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)

6. Установлено, что в Федеративной Республике Бразилия наиболее последовательно нашла закрепление концепция отраслевой реализации единства публичной власти, выраженная в прямом конституционном закреплении единой системы здравоохранения (SUS). Данный вывод сделан на основе сравнительно-правового анализа конституционных моделей стран-участниц БРИКС. Обосновано, что выявленные в Федеративной Республике Бразилия механизмы децентрализованного управления при наличии централизованного нормотворчества и финансирования эффективны, и представляют научно-практическую ценность для российского конституционализма при определении вектора развития в рамках реализации концепции народосбережения через механизм конституционного закрепления координационных начал в сфере здравоохранения. Аргументировано, что конституционный принцип публичной власти, будучи закрепленным в основных законах, получает действенное воплощение посредством создания интегрированных публичных систем в социально значимых сферах. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)*

7. Выявлено противоречие в организационно-правовых основах публичной власти на федеральном уровне, которое выражается в нарушении принципов функциональной специализации видов органов исполнительной власти. На примере Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав

потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) установлено нарушение статуса федеральной службы как органа контроля и надзора, не имеющего права осуществлять нормативно-правовое регулирование, закрепленного Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». На практике Роспотребнадзор наделен полномочиями по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил. Обосновано, что данная «функциональная диффузия» создает прямой институциональный конфликт интересов путем совмещения нормотворчества и контроля, что обуславливает нормативную коллизию между подзаконными актами Правительства Российской Федерации и системообразующим указом Президента Российской Федерации. Такое положение нарушает принцип иерархии правовых актов и противоречит реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования системы публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации). *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)*

8. Выявлены и охарактеризованы меры федерального вмешательства при распределении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере здравоохранения при процедуре согласования кандидатур на должность руководителя органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Закрепленный в ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации принцип единства системы исполнительной власти не получил единообразного и системного законодательного закрепления в практике назначения руководителей органов исполнительной власти в субъектах федерации.

Обосновано наличие нормативного дисбаланса в регулировании идентичных по своей правовой природе мер при согласовании кандидатур на должности руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, чем нарушается принцип системности и иерархичности построения публичной власти. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)*

9. Установлено, что передача полномочий по организации медицинской помощи с муниципального уровня на уровень субъектов Российской Федерации создала практико-ориентированную модель организации публичной власти, которая впоследствии получила конституционное закрепление в поправке Конституции Российской Федерации 2020 года. Данная поправка закрепила установление единых правовых основ системы здравоохранения к предметам исключительного ведения Российской Федерации (п. «е» ст.71) и к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов - координацию вопросов здравоохранения (п. «ж» ст.72).

Обосновано, что такая централизация обеспечила организационно-правовое оформление единства государственной власти в сфере охраны здоровья, создав необходимые предпосылки для преодоления разобщенности и формирования единых правовых механизмов в реализации государственной политики в сфере охраны здоровья. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 8 «Территориальная организация публичной власти» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)*

10. Выявлено, что национальные проекты «Здравоохранение» и «Продолжительная и активная жизнь», не обладая собственной правовой

природой, фактически трансформировались в параллельный властный механизм, опосредующий реализацию предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере здравоохранения. Сложившийся механизм позволяет федеральному уровню власти осуществлять императивное управление в сфере здравоохранения посредством установления целевых показателей, что трансформирует конституционно установленную модель координации (п. «ж» ст.72) в модель централизованного администрирования.

Обосновано, что внеправовой статус национальных проектов и отсутствие формально-юридических признаков создают модель «асимметричного управления», при которой ответственность за достижение целевых показателей возлагается на субъекты Российской Федерации без предоставления им сопоставимых правовых гарантий и инструментов влияния на формирование этих показателей, что препятствует полноценному выполнению государством его конституционных обязанностей перед гражданами России в сфере охраны здоровья.

Доказано, что данная практика приводит к дисбалансу в системе публичной власти, заключающемуся в противоречии между формальным разграничением полномочий по предметам совместного ведения и фактическим механизмом их реализации через целеполагание в национальных проектах, что противоречит принципу сбалансированности в разграничении предметов ведения. *(Данное положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 14 «Правовое регулирование государственного управления в различных сферах» паспорта научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки)*

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что автором сформулирован ряд положений по корректировке действующих нормативных правовых актов, регулирующих статус и полномочия органов исполнительной власти в сфере здравоохранения, рекомендации и выводы, изложенные в диссертационном

исследовании, могут быть основой для проведения дальнейших научных исследований, использованы в законотворческом и нормотворческом процессе, а также в учебном процессе при чтении учебных курсов «Конституционное право», «Административное право: особенная часть», «Медицинское право», и при чтении спецкурса «Конституционно-правовые основы организации и функционирования системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики».

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что в нем раскрыты теоретические и правовые основы становления и развития публичной власти, обоснована конституционно-правовая модель построения и функционирования публичной власти в сфере здравоохранения в Российской Федерации, а также:

раскрыты понятие и сущность публичной власти как ценности российского конституционализма;

охарактеризована система принципов организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации;

систематизированы нормативные правовые основы института публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации;

проанализирован опыт нормативного правового регулирования организации и функционирования публичной власти в сфере здравоохранения в отдельных государствах – членах БРИКС;

раскрыты организационно-правовые аспекты публичной власти в сфере здравоохранения в Российской Федерации;

выявлены особенности нормативного правового регулирования распределения полномочий между органами публичной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения;

обоснованы тенденции и проблемы нормативного правового регулирования реорганизации системы публичной власти в сфере здравоохранения на уровне местного самоуправления в Российской Федерации;

сформулирована нормативно-правовая сущность национальных проектов и их значение в становлении и функционировании институтов публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации.

Степень достоверности положений и результатов проведенных исследований подтверждается широкой репрезентативной информационной базой, включая количество нормативных правовых актов и материалов правоприменительной практики, соответствующей цели и задачам методологии, цитированием работ других авторов, нормативных правовых актов, материалов судебной практики и иных источников, апробацией в публикациях и в выступлениях на научных конференциях различного уровня. Основные положения и теоретические выводы диссертации обсуждались на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей школы правоведения ИГСУ РАНХиГС, одобрены на ее заседании.

Апробация результатов диссертации. По теме диссертации опубликовано 4 работы общим объемом 3,02 п.л., включая:

Статьи в научных изданиях, индексируемых в базе данных RSCI.

1. Каприна С.О. Зарубежный опыт стран-участниц БРИКС по правовому регулированию функционирования публичной власти в сфере здравоохранения (на примере Федеративной республики Бразилия) // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2025. №3.- С. 638-651.

Статьи в изданиях, включенных в Перечень изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата (доктора) наук.

1. Каприна С.О. Формирование института публичной власти в Российском конституционном праве: исторические и философские предпосылки // Государственная служба и кадры. 2023. № 3. С. 69–72

2. Каприна С.О. Сущность и характеристики публичной власти как конституционно-правового института России // Образование и право. 2024. № 5. С. 34-39

3. Каприна С.О. Государственно-правовая практика применения мер федерального вмешательства при назначении руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения // Образование. Наука. Научные кадры. 2025. №2. С. 96-100

Иные работы автора

1. Каприна С.О. Актуальные вопросы конституционно-правовой организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Межотраслевой подход в юридической науке: Экономика. Право. Суд : сборник материалов II Международной научно-практической аспирантской конференции памяти В. Ф. Яковлева (г. Москва, 2 декабря 2022 г.) / под науч. ред. О. В. Зайцева, А. И. Сурдиной ; РАНХиГС, Ин-т гос. службы и управления, Высшая школа правоведения. – Москва : Статут, 2023. – 390 С. 137–139.

2. Каприна С.О. Правовые аспекты стратегического планирования регионального развития // Государственное управление и развитие России: глобальные тренды и национальные перспективы : Сборник статей международной конференц-сессии. Том I. – Москва: Издательский дом «Научная библиотека», 2023. – С. 360–362.

3. Каприна С.О. Принципы организации и функционирования публичной власти в субъектах Российской Федерации // Межотраслевой подход в юридической науке : Экономика. Право. Суд : сборник материалов III Международной научно-практической аспирантской конференции памяти

В. Ф. Яковлева (г. Москва, 15 декабря 2023 г.) / под ред. О. В. Зайцева и С. О. Каприной. – Москва : Статут, 2025. – С. 204-207.

4. Каприна С.О. Организационно-правовые аспекты функционирования системы органов публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации // Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики-2024 : сборник докладов по материалам Международной научно-практической конференции / отв. ред. И. П. Зиновьев ; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону ; Таганрог : Издательство Южного федерального университета, 2024. – С. 207-210.

Работа выполнена лично автором.

Рекомендации по использованию результатов исследования.

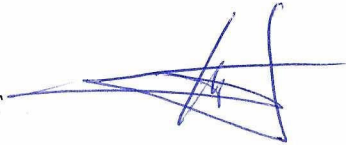
Диссертация «Конституционно-правовые основы организации и функционирования системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики» соискателя Каприной Софьи Олеговны соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки:

- п. 2 «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество»;
- п. 8 «Территориальная организация публичной власти»;
- п. 14 «Правовое регулирование государственного управления в различных сферах».

Диссертация на тему «Конституционно-правовые основы организации и функционирования системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики» соискателя Каприной Софьи Олеговны **рекомендуется** к защите на соискание учёной степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 Публично-правовые науки.

Заключение выдано на заседании итоговой аттестационной комиссии,
протокол от «28» октября 2025 года № 3-5.1.2./2025.

Заместитель директора Института государственной
службы и управления
РАНХиГС по научной работе,
кандидат юридических наук, доцент



Т.А. Занко

Председатель
итоговой аттестационной комиссии,
доктор юридических наук, профессор



Е.В. Черникова

ЗАВЕРЯЮ

УЧЕНЫМ СЕКРЕТАРЬ

РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
З.А. К.К. ВОИ 11-1

