

В диссертационный совет ПДС
0900.008 Российский университет
дружбы народов имени Патриса
Лумумбы
117198, г. Москва, ул. Миклухо-
Маклая, д. 6

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

**Каприной Софьи Олеговны «Конституционно-правовые
основы организации и функционирования системы
публичной власти в сфере здравоохранения Российской
Федерации: вопросы теории и государственно-правовой
практики», представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационное исследование Каприной С.О.
«Конституционно-правовые основы организации и функционирования
системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской
Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики»
является комплексным научным исследованием теоретико-прикладных
вопросов организации системы и разграничение предметов ведения и
полномочий между уровнями публичной власти в сфере здравоохранения.
Актуальность диссертационного исследования обусловлена
необходимостью осмысления произошедших в ходе конституционной
реформы 2020 года изменений в связи с введением понятия «единая

система публичной власти», обобщения существующих доктринальных подходов к пониманию сущности, составу и особенностям содержания правосубъектности органа публичной власти, к объяснению их влияния на сферу здравоохранения - одной из важнейших социальных сфер общества. Представленное диссертационное исследование восполняет существенный пробел в доктрине единства системы публичной власти, - связанный с отсутствием комплексного анализа вопросов участия в сфере здравоохранения, учитывая особенности российского федерализма.

Научная значимость представленного диссертационного исследования определяется следующими элементами новизны научных результатов, полученных в ходе решения поставленной научной цели и задач:

диссертация Каприной С.О. имеет комплексный характер, поскольку включает в себя не только систематизацию доктринальных подходов к осмыслению правовой природы системы публичной власти как ценности российского конституционализма, принципов деятельности ее структурных компонентов применительно к сфере здравоохранения, но и анализ прикладных проблем их осуществления;

в диссертации обоснованы сущностные характеристики понятия «публичная власть», необходимого для характеристики объекта и предмета исследования, сформулировано авторское определение понятия «публичная власть»;

обосновано выделение системообразующих принципов организации и функционирования публичной власти, к числу которых, наряду с классическими конституционными принципами, дополнительно отнесены принцип баланса интересов различных уровней публичной власти и принцип гармонизации распределения предметов ведения и полномочий;

разработана и обоснована многоуровневая модель правовых основ публичной власти в социальных сферах (на примере здравоохранения), в которой правовые нормы структурированы по двум взаимосвязанным критериям: вертикальному (федеральный, региональный, муниципальный уровни) и функционально-целевому (системообразующие – правоустанавливающие нормы и нормы-принципы, определяющие цели, принципы и базовые компетенции публичной власти; регламентирующие – нормы-правила поведения, регулирующие конкретные процедуры и порядок взаимодействия органов публичной власти; отраслевые – специальные правовые нормы, формирующиеся в конкретной сфере публичного управления (здравоохранение) и адаптирующие общие правовые начала к отраслевой специфике, что в конечном счете служит эффективным методологическим инструментом выявления пробелов, коллизий и оптимизации механизмов взаимодействия в системе публичной власти;

в рамках организационно-правовых аспектов публичной власти в сфере здравоохранения в Российской Федерации выявлены нарушения принципов функциональной специализации видов органов исполнительной власти и противоречия принципу иерархии правовых актов и реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования системы публичной власти;

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

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, обеспечивается комплексным характером исследования, основанным на

репрезентативной нормативной и эмпирической базе. Выводы диссертанта логически вытекают из проведенного анализа и подкреплены ссылками на конкретные нормативные правовые акты, акты Конституционного Суда Российской Федерации и статистические данные. Предложенные в работе рекомендации по совершенствованию законодательства аргументированы и имеют практическую направленность, что подтверждается их соотношением с выявленными диссертантом правовыми пробелами и коллизиями.

Достижению поставленных целей и задач диссертационного исследования способствовало использование разнообразной методологической основы, включающей в себя общенаучные и частнонаучные методы научного познания, что позволило определить место и значение публичной власти в развитии конституционализма в Российской Федерации, выявить особенности в деятельности органов публичной власти в сфере здравоохранения, сформулировать основные правовые категории и понятия, установить и проанализировать коллизии норм права в сфере распределении полномочий между органами публичной власти, а также выработать предложения по изменению основ правового регулирования системы здравоохранения в России.

Достоверность и научная значимость диссертации С.О. Каприной обеспечивается эмпирической базой исследования, охватывающей материалы судебной практики, включая постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Структура диссертации соответствует логике научного исследования, а также поставленным исследовательским задачам. Работа состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения, списка используемых источников, двух приложений (статистического и иллюстративного материала). Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, указываются цель и

задачи, объект, предмет и степень научной разработанности темы исследования, а также его методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, раскрываются научная новизна работы, теоретическая и практическая значимость, содержатся основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава «Теоретические и правовые аспекты становления и развития института публичной власти в России» посвящена исследованию подходов к пониманию публичной власти как конституционно-правового института, определению ее места и значения в развитии конституционализма в Российской Федерации. В первом параграфе первой главы «Публичная власть как ценность российского конституционализма» проведен анализ истории становления и развития института публичной власти, выявлены подходы к пониманию единства публичной власти как многоаспектным и сложным понятием, предполагающее функциональное единство и организационное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Во втором параграфе первой главы «Принципы организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации» выделены и раскрыто содержание основополагающих конституционных, национальных принципов организации публичной власти, также дополнительно выделены систематизирующие принципы, выполняющие координационно-интеграционную функцию. В третьем параграфе первой главы «Правовые основы организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации (на примере сферы здравоохранения)» систематизированы и структурированы нормативные правовые акты, составляющие правовые основы организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации, в то числе в сфере здравоохранения.

Во второй главе «Институциональный и функциональный аспекты построения системы органов публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: правовое регулирование» раскрывается организационно-правовые аспекты публичной власти в сфере здравоохранения в Российской Федерации и отдельных государствах – членах БРИКС. В первом параграфе второй главы «Зарубежный опыт стран-участниц БРИКС по правовому регулированию функционирования публичной власти в сфере здравоохранения» выявлены особенности нормативного правового регулирования организации и функционирования публичной власти в сфере здравоохранения в отдельных странах-участниках БРИКС: Бразилии, Индии, Федеративной Демократической Республики Эфиопии, ЮАР. Второй параграф второй главы «Организационно-правовые аспекты функционирования системы органов публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации на федеральном уровне» посвящен вопросам организации и компетенционным аспектам деятельности органов публичной власти в сфере здравоохранения федерального уровня. В третьем параграфе «Правовое закрепление распределения полномочий между органами публичной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере управления здравоохранением и государственно-правовая практика применения мер федерального вмешательства» выявлены и раскрыты особенности разграничения полномочий между органами публичной власти федерального и субъектового уровней в сфере здравоохранения.

Третья глава «Организационно-правовые формы определения основных направлений развития системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации» посвящена реализации муниципальной публичной власти и национальных проектов в сфере здравоохранения. В первом параграфе третьей главы «Правовые основы

реорганизации системы публичной власти в сфере здравоохранения на уровне местного самоуправления в Российской Федерации» проводится анализ последствий реформы по передаче полномочий в сфере здравоохранения с муниципального на региональный уровень, ставшей основой для последующего конституционного закрепления новых принципов организации публичной власти. Во втором параграфе третьей главы «Нормативно-правовая сущность национальных проектов и их значение в становлении и функционировании институтов публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации» проводится анализ трансформирующего воздействия национальных проектов на конституционно установленные механизмы реализации публичной власти в сфере совместного ведения, включая сферу здравоохранения.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования, сформулированы итоговые результаты и предложения, которые последовательно изложены в работе.

По результатам проведенного исследования С.О. Каприна сделала ряд выводов, которые обладают теоретической и практической ценностью. Теоретическая ценность определяется обоснованием конституционно-правовой модели организации и функционирования публичной власти в сфере здравоохранения в Российской Федерации, уточнением понятийно-категориального аппарата, в том числе авторскими формулировками; выявлением особенностей нормативного правового регулирования разграничения полномочий между органами публичной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения; обоснованием тенденций и проблем нормативного правового регулирования реорганизации системы публичной власти в сфере здравоохранения на уровне местного самоуправления в Российской Федерации; определением роли

национальных проектов в становлении и функционировании институтов публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации.

Практическая значимость определяется сформулированными предложениями по совершенствованию российского законодательства, регулирующего систему здравоохранения в России.

Исследование завершается двумя приложениями, в которых автором представлены статистические показатели относительно количества дополнительных соглашений в рамках ФП «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» (код N1) в субъектах Российской Федерации в 2019–2024 гг. и иллюстративный материал по правовым основам организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации на примере сферы здравоохранения.

Полученные в работе теоретические выводы и практические рекомендации могут использоваться в учебном процессе при преподавании дисциплин публично-правового цикла, для дальнейших научных и прикладных исследований.

Диссертантом проведена апробация исследования в форме выступления с докладами на научных конференциях, основные положения диссертации нашли достаточное отражение в восьми научных статьях, четыре из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ в список изданий, рекомендуемых для опубликования основных научных результатов диссертации.

Вместе с тем диссертация С.О. Каприной, как и любое творческое исследование, содержит положения, имеющие дискуссионный характер и требующие дополнительной аргументации в ходе публичной защиты.

1. Определенного уточнения требует предложенный автором перечень сущностных характеристик публичной власти, раскрывающих

ее природу как единого конституционно-правового механизма. В первом положении, выносимом на защиту, названы: 1) территориальная структуризация; 2) многофункциональность; 3) адаптивность (динамизм) объема и сферы полномочий (с. 12). Однако, в тексте первого параграфа первой главы выделены: 1) производность от многонационального народа, 2) территориальная структуризация, 3) многоуровневость, 4) многофункциональность и 5) динамичный характер полномочий, адаптирующихся к запросам общества и вызовам времени.

Представляется необходимым пояснить, какой вариант сущностных характеристик публичной власти является окончательным и чем обусловлено различие между характеристиками, изложенными во введении, и выводами соответствующего параграфа.

2. В рамках диссертационного исследования автором предложено определение публичной власти как конституционно-правового феномена, основанного на принципе народовластия, интегрирующего все уровни и формы власти в единый механизм для реализации функций государства и его национальных приоритетов (с. 12, положение, выносимое на защиту № 3). Однако, на наш взгляд, предложенная дефиниция делает акцент преимущественно на функциональных аспектах публичной власти, оставляя за рамками ее содержательную и ценностную характеристики. В связи с этим, представляет интерес уточнение признаков, свидетельствующих о публичной власти как о конституционно-правовом феномене (в том числе в силу ее конституционного закрепления) и как о ценности российского конституционализма, что заявлено автором в качестве одной из задач исследования на стр. 8.)

3. В седьмом положении, выносимом на защиту, диссертантом выявлено противоречие в нормах подзаконных актов Российской Федерации, которое выражено в нарушении принципов функциональной

специализации видов органов исполнительной власти. При этом научный интерес представляют способы преодоления противоречий в правовых нормах. В этой связи представляется целесообразным автору сформулировать рекомендации, направленные на решение данной проблемы.

4. Достаточно спорным является вывод автора о том, что централизация посредством установления единых основ системы здравоохранения к предметам исключительного ведения Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции) и к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – координацию вопросов здравоохранения (п. «ж» ст. 72) 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 (с.15, положение, выносимое на защиту № 9). Как известно, структура органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации значительно отличается от модели, введенной на федеральном уровне Указом Президента России от 21.12.2021 N 414-ФЗ (министерства, службы, агентства). К примеру, исполнительным органом в области охраны здоровья граждан в Амурской области является Министерство здравоохранения Амурской области, в Волгоградской области – Комитет здравоохранения Волгоградской области, в Томской области – Департамент здравоохранения Томской области. В этой связи, представляется, что отсутствие единой модели организации системы исполнительных органов в субъектах Российской Федерации подрывает организационно-правовое оформление единства государственной власти в Российской Федерации.

Изложенные аспекты носят преимущественно дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования.

Диссертационное исследование С.О. Каприной «Конституционное-правовые основы организации и функционирования системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики» является самостоятельной завершенной научно-квалификационной работой, обладающей внутренним единством, актуальностью, научной новизной результатов исследования и положений, выносимых на защиту, совокупность которых можно квалифицировать как решение задачи, имеющей существенное значение для юридических наук публично-правового цикла, а также правоприменительной практики.

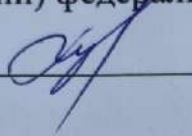
Диссертация написана логически выстроена, основные положения достойно аргументированы. Автореферат полностью соответствует содержанию и структуре диссертации, отражает ее основные идеи и выводы.

Таким образом, диссертация Каприной Софьи Олеговны на тему: «Конституционное-правовые основы организации и функционирования системы публичной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации: вопросы теории и государственно-правовой практики» является самостоятельным научным исследованием, полностью соответствующим требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, согласно п. 2.2 раздела II Положения о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утвержденного ученым советом РУДН протокол № УС-1 от 22.01.2024 г., а его автор Каприна Софья Олеговна заслуживает

присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

 / Хурматуллина Алсу Махмутовна

«04» сентября 2026 года

Сведения об официальном оппоненте и месте работы:

Фамилия, имя, отчество: Хурматуллина Алсу Махмутовна

Ученая степень, ученое звание: кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность: 12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки)

Место основной работы: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Занимаемая должность: доцент кафедры конституционного и административного права

Адрес места работы: 420008, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18

Электронная почта: akm551@mail.ru

Контактный телефон: +7 (843) 233 71 32

Сайт университета: <https://kpfu.ru/>

Даю согласие на обработку персональных данных лица, подготовившего настоящий отзыв, и размещение отзыва в открытом доступе.

 / Хурматуллина Алсу Махмутовна

