

В совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук 24.2.320.06
на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Кубанский государственный университет»
по научной специальности 5.1.2 – Публично правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

О Т З Ы В ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Голобородько Юлии Сергеевны, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки на тему «Административно-правовое регулирование в сфере санитарно-эпидемиологических отношений»

Оценка диссертационного исследования проведена на основании Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ред. от 24.06.2025), Положения об утверждении ученых степеней (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 16.10.2024)).

Тема представленного к защите диссертационного исследования обусловлена рядом существенных факторов, и в первую очередь речь идет о решении вопросов здоровьесбережения и национальной безопасности. Безусловно, на сегодняшний день в целом сформирована необходимая доктринальная и нормативная база в области санитарно-эпидемиологического благополучия, и объем регулирования более чем значителен. В то же время вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия крайне чувствительны в силу прямого, непосредственного воздействия на среду обитания человека и качество его жизни.

Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41), реализация которого включает, среди прочего, мероприятия по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения как условия обеспечения безопасной среды обитания и профилактики заболеваний, что предопределяет внимательное отношение государства как к формированию эффективного правового регулирования, так и к организации деятельности уполномоченных органов публичной власти и управления. Эти вопросы в центре внимания не только властных структур, но и широкой общественности.

В действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации достижение целей государственной политики в сфере сбережения народа России акцент делается на решение задач обеспечения устойчивости системы здравоохранения, ее адаптации к новым вызовам и угрозам, в том числе связанным с распространением инфекционных заболеваний, создание резервов лекарственных препаратов и медицинских изделий; на развитие системы мониторинга биологических рисков для предупреждения биологических угроз и реагирования на них; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, развитие системы социально-гигиенического мониторинга.

Государственная политика в области охраны здоровья населения в последние годы характеризуется приоритетным направлением профилактики заболеваемости населения. Система социально-гигиенического мониторинга служит основным механизмом и идеологией госсанэпидслужбы и становится государственной системой наблюдения, анализа, оценки и прогноза, состояния здоровья населения: и среды обитания человека, определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания человека.

И в этом контексте большое значение приобретает совершенствование именно административно-правового регулирования организации и деятельности всей системы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации, так как существующий механизм, организационные структуры, формы управления и действующее: законодательство в значительной степени не отвечают новым общественно-политическим и социальным реалиям.

В обоснование актуальность темы исследования автор справедливо указывает на необходимость совершенствования системы государственных органов и перераспределение их полномочий в данной сфере. Опыт реагирования государства на пандемию свидетельствует о некоторой «хаотичности» принимаемых решений, попыток органами управления перекладывания полномочий, либо тяжести их осуществления на непрофильные органы власти, без надлежащего правового обеспечения, недостаточность материального, финансового, технического обеспечения. (с. 7)

Также акцент сделан на целесообразности разработки новых составов правонарушений, адаптированных под проблемы, появившиеся в условиях пандемии, причем не только напрямую касающиеся санитарно-эпидемиологической области, но и области реализации прав человека, предпринимательской деятельности, транспортной, таможенной, миграционной и конечно информационной областей. (с. 8)

В этой связи проблематика административно-правового регулирования в сфере отношений по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия приобретает исключительное

значение, что позволяет согласиться с обоснованием актуальности темы исследования.

Ю.С. Голобородько достаточно грамотно определяет степень научной разработанности избранной проблематики, обозначает объект, предмет, цель и задачи исследования во взаимосвязи с обоснованием его актуальности.

Анализ степени научной разработанности темы диссертации свидетельствует о недостаточной концептуальной разработанности исследуемой проблематики. Следует согласиться с автором в том, что имеющиеся научные результаты в недостаточной мере охватывают проблематику административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия. Сравнительно немного современных комплексных исследований в исследуемой области государственного управления, комплексные монографические исследования датируются 2010 г. и ранее; большинство из них носит отраслевой медицинский характер, а юридические аспекты в основном представлены отдельными узкими направлениями, связанными с охраной здоровья трудоспособного населения. (с. 8, 10)

Диссертационное исследование выполнено в объеме, соответствующем требованиям ВАК России. Его структура обусловлена заявленными целями и задачами и включает введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение и список использованных источников. Структура диссертации в целом представляется логичной и продуманной. Содержание глав исследования последовательно раскрывает заявленную автором тему. Комплексный анализ административно-правового регулирования в области санитарно-эпидемиологического населения позволил получить результаты и сформулировать выводы, которые характеризуют высокий уровень исследования и указывают на существенный личный вклад автора в развитие публично-правовой (государственно-правовой) науки.

Первая глава «Правовая природа и развитие института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений: теоретико-методологический аспект исследования» посвящена исследованию теоретических основ правового регулирования исследуемой области общественных отношений, становлению и развитию системы государственного регулирования санитарных отношений, их эволюции. Во второй главе «Современное состояние административно-правового механизма регулирования санитарно-эпидемиологических отношений (на примере Ростовской области)» соискатель анализирует элементы механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой области, оценке их эффективности, выявляет проблемы и предлагает решения, направленные на улучшение состояния регулирования санитарно-эпидемиологических отношений, используя опыт Ростовской области. В третьей главе «Направления модернизации административно-правового регулирования

санитарно-эпидемиологических отношений в Российской Федерации» рассматриваются вопросы развития законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия на основе авторских разработок.

Степень достоверности и обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, обусловлена системной логикой исследования, его методологией, информационной и эмпирической основой, теоретической базой. Автором использованы источники нормативного и специального характера (всего 154 источника). При этом следует отметить корректность использования источников и умение вести научную дискуссию.

Новизна исследования, полученных результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, состоит в следующем:

состоялась теоретико-методологическое обоснование и разработка понятийно-категориального аппарата в исследуемой сфере общественных отношений;

сформулированы конкретные выводы и предложения, направленные на совершенствование системы административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, а также организационной структуры и функций уполномоченных органов публичной власти и управления;

представлены собственные разработки автора в контексте развития административно-правовых методов регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия;

выявлена структурно-содержательная специфика административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, характерные тенденции состояния общественных отношений в этой сфере регулирования в условиях новых вызов и угроз

предложен теоретико-правовой конструкт «Условная правовая модель» как новый инструмент решения задач в государственном регулировании санитарно-эпидемиологической сферы, что может создать условия для повышения эффективности контроля и надзора за исполнением обязательных требований по обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения на основе устойчивого обеспечения комплексности, системности и качества административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологического благополучия.

Научная новизна исследования также прослеживается в авторском подходе к ключевым позициям рассматриваемой проблематики, постановке задач и направлениях проведенного анализа.

Наиболее важные результаты исследования нашли свое выражение как положения, выносимые на защиту. Положения имеют как общетеоретический, так и прикладной характер. Можно согласиться с их новизной и значимостью для дальнейшего развития юридической науки и практики. Выносимые на защиту основные положения и выводы

подтверждают результаты предпринятого автором анализа, согласуются с темой квалификационной работы, целью и задачами исследования.

Все научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, соответствуют поставленным целям, задачам, и представляются достоверными и обоснованными с научной точки зрения.

Теоретическая и практическая значимость полученных автором результатов предопределяется следующими основными позициями:

переосмыслена административно-правовая модель обеспечения санитарно-эпидемиологического контроля с учетом новейших факторов, рисков и угроз;

представлен авторский подход к понятию «административно-правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы общественных отношений»;

обоснована необходимость изменения структуры органов управления и функциональных связей между ними;

обоснованы предложения по совершенствованию института административной ответственности за нарушения в области санитарно-эпидемиологического благополучия;

представлена система, структура и содержание целевых направлений, призванных обеспечить эффективное административно-правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы и ее модернизацию;

вводится в научный оборот теоретико-правовой конструкт «Условная правовая модель» как новый инструмент решения задач публичного управления в области санитарно-эпидемиологического благополучия;

сформулированы предложения и рекомендации, направленные на совершенствования форм и методов административно-правового регулирования в санитарно-эпидемиологической сфере на федеральном и региональном уровне.

Представленная диссертация имеет ряд безусловных достоинств. В частности, автором сформирована структура и содержание целевых направлений, необходимых для обеспечения эффективного административно-правового регулирования в области санитарно-эпидемиологического благополучия с учетом показателей и результатов практики в регионах Российской Федерации. Интересными представляются рассуждения автора относительно целесообразности теоретического и практического обособления государственного контроля (надзора) в области санитарно-эпидемиологического благополучия как отдельного межотраслевого направления реализации государственной политики по предотвращению биологических и схожих с ними угроз благополучию человека и реагированию на уже возникшие особые условия. (с. 39-41)

Позитивно можно воспринимать также исполнения законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия на субфедеральном уровне, в результате которого автор приходит к выводу о необходимости проведения мониторинга исполнения законодательства за 2020-2022 гг. в субъектах Российской Федерации, а также необходимости выработки новых способов решения задач регуляторики в исследуемой сфере с позиции административного права и смежного с ним законодательства.

Одним из центральных результатов исследования следует признать разработку и обоснование базовой структуры теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель» в качестве нового инструмента решения задач публичного регулирования санитарно-эпидемиологической сферы общественных отношений.

Для достижения цели исследования и обоснования достижения целей регулирования, автор вводит метод диагностики рисков на основе анализируемых и измеримых юридически значимых действий. Представленная автором модель может способствовать производству качественного законодательства с позиции правовой определённости и обоснованности законодательных норм, учета интересов участников общественных отношений, обеспечения единства и согласованности правовых норм, их прогрессивного воздействия на участников общественных отношений и итоговый положительный результат применения, отсутствия отрыва норм права от динамики общественных отношений.

Следует отметить, что каждая глава диссертационного исследования завершается соответствующими выводами, подводящими итог проделанной работы. Заключение, в связи с этим, представлено автором не в виде совокупности выводов, а в виде определенного обобщения, в котором отражены основные моменты исследования в корреляции его структуре.

Исследование базируется на значительном эмпирическом материале, представленном материалами судебной практики и практики функционирования уполномоченных органов в области санитарно-эпидемиологического благополучия (прежде всего, Роспотребнадзора), а также официальными статистическими данными.

Все заключения и выводы являются обоснованными и непосредственно вытекают из основной части диссертационного исследования. Автором, в соответствии с задачами исследования, сформулированы и обоснованы предложения, направленные на совершенствование и развитие действующего законодательства.

Основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, прошли надлежащую апробацию. По результатам проведенного диссертационного исследования его основные теоретические выводы, новые практические результаты опубликованы в 13 научных статьях общим объемом 9,21 п.л., из них 5 статей опубликованы в изданиях,

входящих в перечень, утвержденный ВАК России для публикации результатов научных работ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, 2 статьи в изданиях, входящих в международные базы цитирования Scopus и/или Web of Science.

Вместе с тем, имеется ряд рекомендаций и пожеланий соискателю, которые, думается, могли бы содействовать дальнейшему исследованию рассматриваемой проблемы:

1. Как уже было отмечено, обоснование темы диссертационного исследования представляется в целом достаточным. В то же время хотелось бы отметить, что аргументация актуальности темы могла выглядеть убедительнее, если бы автор, помимо теоретических позиций, дополнил обоснование состоянием проблемы в рамках стратегического планирования конкретными эмпирическими данными (данные официальной статистики и проч.) и др. Из актов стратегического планирования есть ссылка только на Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», но уже есть Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Представляется, что документы государственных политик в контексте заявленной темы могли бы сыграть более существенную роль, учитывая, что на сегодняшний день конструирование законодательства объективно во многом отталкивается именно от целей и направлений госполитик. И для разработки проблематики исследования такие документы имеют весьма существенное значение.

2. Внимание автора сконцентрировано на практике санитарно-эпидемиологического надзора только одного субъекта Российской Федерации (Ростовской области). Учитывая особенности формирования и реализации законодательства в исследуемой области, эта практика представляется достаточно репрезентативной и позволяет сделать обобщающие выводы по проблематике диссертации в целом. В то же время в целях обеспечения достоверности и практической значимости полученных результатов учет большего объема региональной практики (например, в масштабах федерального округа) имел бы существенное положительное значение и обогатил исследование.

3. Представляется, что положение № 4, предлагаемое к защите, сформулировано несколько некорректно. Изучение работы показало, что автор имеет намерение повысить эффективность риск-ориентированного подхода в рамках санитарно-эпидемиологического надзора во взаимосвязи с теоретико-правовым конструктом «Условная правовая модель». В то же время из текста самого положения этого очевидным образом не следует, что приводит к мысли о необходимости дополнительной аргументации указанного положения во взаимосвязи с иными результатами исследования, представленными в работе.

4. Автор в тексте диссертации использует конструкцию «правовая диагностика» (§ 2 «Правовая диагностика административно-правового механизма регулирования санитарно-эпидемиологических отношений»; положение № 3, выносимое на защиту). В то же время содержание и объём этой конструкции не вполне ясен, да и сам термин видится дискуссионным. При этом сама конструкция, как показало изучение диссертации, составляет одну из методологических основ проведенного исследования. Вероятно, под правовой диагностикой подразумевается некоторый комплекс инструментов правового анализа разрабатываемой проблематики. Хотелось бы услышать пояснения по данному вопросу в ходе публичной защиты.

5. В положении № 1, предлагаемом к защите, дано авторское определение административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Из самого положения, равно как и из текста диссертации, не следует достаточной аргументации как его оригинальности, так и теоретической и практической ценности. Хотелось бы услышать пояснения по данному вопросу в ходе публичной защиты.

Указанные позиции в целом не снижают уровень и качество проведенного исследования и могут быть прокомментированы в процессе публичной защиты его результатов.

В целом можно полагать, что диссертация Ю.С. Голобородько представляет собой завершённую научную работу, которая в основном логично выстроена, отражает позицию автора по заявленной проблематике, соответствует уровню такого рода исследований.

Содержание диссертации, ее структура и объём соответствуют требованиям. С формальной стороны принципиальных замечаний к представленной диссертации не имеется. Материалы исследования с достаточной полнотой представлены в выступлениях и публикациях по теме работы.

Диссертация Ю.С. Голобородько характеризуется актуальностью и научной новизной, является результатом самостоятельно проведенного исследования. Результаты исследования, его выводы и практические рекомендации основаны на достаточном эмпирическом и теоретическом материале, обуславливая его высокую теоретическую и практическую значимость, научную обоснованность, достоверность полученных результатов и положений, выносимых на защиту.

Представленная диссертация соответствует специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Диссертационное исследование Голобородько Юлии Сергеевны соответствует требованиям Положения об утверждении ученых степеней (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 16.10.2024) и является научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенного автором исследования разработаны теоретические положения, совокупность которых можно оценить как научное достижение в области

административного права, как значительный вклад в эту науку, а равно как успешное, эффективное решение комплекса научных проблем, имеющих важное значение для теоретико-методологического обоснования концепции административных актов, образующихся в деятельности таможенных органов, и развития законодательства об административных актах в целом и административных актах в деятельности таможенных органов, в частности.

Вывод: Диссертация Голобородько Юлии Сергеевны «Административно-правовое регулирование в сфере санитарно-эпидемиологических отношений» отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, свидетельствует о существенном личном вкладе автора исследования в юридическую науку, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

заведующий кафедрой
административного и служебного права
Южно-Российского института управления –
филиала ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
доктор юридических наук
(12.00.14 – Административное право;
административный процесс)

21.11.2025г.

Леся Анатольевна Душакова



Подпись	<i>Душакова Л.А.</i>
Ф.И.О. работника	Душакова Л.А.
Заверяю	<i>М.С. Толобородько</i>
подпись	Толобородько Ю.С.
Ф.И.О.	Толобородько Ю.С.
Начальник отдела кадров Южно-Российского института управления - филиала РАНХиГС	

Шифр и наименование научной специальности,
по которой защищена диссертация официального оппонента:
12.00.14 – Административное право; административный процесс

Адрес организации: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70
Официальный сайт: uriu.ranepa.ru
Официальный адрес электронной почты организации: director-uriu@ranepa.ru
Официальный телефон организации: +7 (863) 296-24-81

С отзывом ознакомлена

(подпись)

Толобородько Ю.С.

26.11.2025г.