

В диссертационный совет 24.2.320.06,  
созданный на базе ФГБОУ ВО  
«Кубанский государственный  
университет»,

350040, гор. Краснодар,  
ул. Ставропольская,  
дом 149

Отзыв  
официального оппонента

на диссертацию Епифановой Елены Владимировны  
«Публичное управление в сфере охраны здоровья  
населения в Российской Федерации:  
проблемы осуществления и концепция совершенствования  
административного законодательства»,  
представленную к защите на соискание ученой степени  
доктора юридических наук по специальности 5.1.2.  
Публично-правовые (государственно-правовые) науки  
(Краснодар, 2025. - 534 с.).

**Актуальность избранной темы.** Тема оппонируемого диссертационного исследования является весьма актуальной и значимой для современной науки административного права. Согласно положениям Конституции Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Специфика человека как социального существа предполагает, что состояние его здоровья сочетает в себе индивидуальные особенности и социальные условия, поскольку в хорошем состоянии здоровья человека заинтересован он сам и окружающий социум. Публичный интерес в здоровье населения объясняется политическими, военными, экономическими интересами государства, а также отдельных социальных групп.

Результаты анализа изучения практики медицинской деятельности

показывают, что без надлежащего публичного управления невозможен эффективный механизм предупреждения заболеваний и их лечения. Массовые инфекционные заболевания в той или иной степени периодически охватывают отдельные регионы, государства, а иногда и весь мир. Порой эта ситуация усложняет возможность конкретного государства сохранять приемлемый уровень здоровья населения. В этих условиях цели публичного управления требуют соблюдения баланса между личными правами и законными интересами человека и публичными интересами в сфере охраны здоровья, которые сводятся в конечном итоге к обеспечению прав масштабных социальных групп населения.

В таких условиях основанное на конституционных нормах административно-правовое регулирование служит механизмом обеспечения должного публичного управления в сфере охраны здоровья населения. Вместе с тем в настоящее время понятие «публичное управление в сфере охраны здоровья» не получило необходимого теоретического обоснования, в том числе с позиций введённого Основным законом понятия «публичная власть».

Таким образом, новые вызовы, стоящие перед человечеством, требуют разработки не просто экстренных мер административно-правового регулирования, а концептуальных изменений как в теории административно-правового регулирования в сфере охраны здоровья населения, так и в практике реализации правовых норм, регламентирующих данную сферу публичного управления.

Аргументируя актуальность и значимость темы диссертационного исследования, следует отметить цель оппонируемой научной работы – это разработка совокупности теоретических положений, необходимых для построения концептуальной основы современного развития системы публичного управления в Российской Федерации в сфере охраны здоровья населения и совершенствования регулирующего его административного

законодательства, чему в полной мере отвечают поставленные диссертантом задачи исследования.

**Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.** Ознакомление с диссертацией позволяет сделать вывод, что поставленная цель настоящего исследования достигнута, а задачи решены. Содержание исследования, объем и разнообразие использованных источников, наглядность практических результатов, концентрированно представленные в виде авторского проекта кодекса Российской Федерации об охране здоровья населения, свидетельствуют о проведении серьезного научного анализа. Сформулированные Еленой Владимировной выводы и предложения расширяют основные положения теории административного права, комплексно раскрывают содержание института публичного медицинского права обеспечения законности и верховенства права, соблюдения условий защиты прав и свобод человека и гражданина, повышения эффективности деятельности органов публичной администрации.

Методологической основой исследования стала весьма полная и репрезентативная система философских, общих и специально-научных методов, включая диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, методы анализа и синтеза, метод абдукции. Вся система использованных методов познания направлена на решение поставленных задач и достижение цели научной работы.

Уважаемым автором подробно описаны используемые методы исследования. Приведем, в качестве положительного примера, описание методов диалектики и анализа.

Метод диалектики позволил исследовать динамику административно-правового регулирования публичного управления в сфере охраны здоровья в разных исторических, социально-экономических, политических условиях. В результате были выявлены закономерности и диалектические противоречия в определении теоретической сущности, основополагающих

идеях, научных взглядах на публичное управление в сфере охраны здоровья населения. Диалектические закономерности позволили определить тенденции законодательного и иного регулирования общественных отношений в сфере охраны здоровья населения, сформулировать современные основы построения системы публичного управления, включая авторское предложение совокупности фундаментальных принципов его организации и реализации в том числе разработку проекта самостоятельного кодекса Российской Федерации об охране здоровья.

Применение метода анализа в различных его видах (системного, комплексного, функционального, структурного) позволило получить следующие весомые в теоретическом и практическом отношении результаты:

выявить новые и дополнительные признаки основополагающих категорий таких как «здоровье», «социальное благополучие», «медицинский биобанк», «неконвенциональная медицина» и др., позволившие уточнить и скорректировать их сущность;

определить наличие закономерных взаимосвязей между естественно-научными и правовыми явлениями, а также потребность в установлении корреляционного взаимодействия между отдельными направлениями публичного управления в сфере охраны здоровья, административным законодательством, подзаконными нормативными правовыми актами, медицинскими критериями осуществления охраны здоровья, сформулировать предложения по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере охраны здоровья;

определить функциональную нагрузку каждого элемента системы публичного управления и выявить закономерности его интеграции в общую систему видов деятельности органов публичной власти;

сформулировать авторскую позицию по устранению дисбаланса, дублирования между отдельными подсистемами в сфере публичного управления здравоохранением;

разработать и предложить законодательное и иное правовое регулирование отдельных отношений в сфере охраны здоровья населения, включая административное принуждение.

Из специальных юридических методов использованы историко-правовой, в результате применения которого выявлена историческая преемственность в построении системы органов государственного управления в сфере здравоохранения, нормативно-логический, который применялся с целью построения модели кодекса Российской Федерации об охране здоровья.

Сравнительно-правовой метод (метод правовой компаративистики) привел к получению данных о зарубежном опыте финансирования здравоохранения и нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере неконвенциональной медицины.

**Достоверность и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации,** подтверждаются анализом судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Используются материалы рассмотрения жалоб граждан на действия и бездействие органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья Комитетом по вопросам законности, правопорядка и правовой защиты граждан Законодательного Собрания Краснодарского края за 2021-2023 гг.

В ходе стажировки Елены Владимировны в юридической фирме Le Nguyen (Социалистическая Республика Вьетнам) 1-14 августа 2019 г. проведён опрос 32 иностранных респондентов, обращавшихся к методам вьетнамской народной медицины по вопросу обеспечения национальных юридических гарантий при оказании данного вида медицинской помощи.

Теоретическая составляющая диссертации представлена результатами анализа трудов ведущих исследователей теории права,

ученых-административистов, специалистов в иных отраслях юридической науки, в том числе их зарубежных коллег. Уважаемым соискателем изучены основные исследования по общим вопросам и отдельным аспектам административного права; проанализированы нормативные правовые акты в области охраны здоровья. Кроме того, теоретические и практические положения диссертационного исследования прошли надлежащую апробацию.

Во-первых, таковые представлялись научному сообществу в форме докладов и выступлений на различных научно-практических конференциях, в том числе: на XXII Международной научно-практической конференции «Государство и право России в современном мире» (23-25 ноября 2022 г., Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова); XX Международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении благополучия человека «Кутафинские чтения» (секция «Публичный контроль в социальном государстве») (25 ноября 2021 г., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина); VII Международной научно-практической конференция «Жизнь права: правовая теория, правовая традиция и правовая реальность» (18 июня 2022 г., Кубанский государственный университет, г. Краснодар); Международной научно-практической конференции «Антиэнджинг – новое направление в развитии права» (3 марта 2023 г., Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, г. Алматы, Республика Казахстан); VIII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства» (29-30 июня 2023 г., Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород); Международной научно-практической конференции, посвящённой 105-летию юридического факультета Воронежского государственного университета «Юридические науки и вызовы современности: отечественные и сравнительно-правовые

исследования» (16-17 ноября 2023 г., Воронежский государственный университет, г. Воронеж); IX Международной научно-практической конференции жизнь права: правовая теория, правовая традиция и правовая реальность (21 сентября 2024 г., Кубанский государственный университет, г. Краснодар).

Положения диссертации апробировались в ходе участия автора в 21-й Международной летней школе по правам человека «Права человека и медицина» (19-26 июня 2010 г. г. Варшава, Республика Польша).

Во-вторых, необходимо отметить, что по теме настоящего диссертационного исследования Еленой Владимировной подготовлены монография, 2 учебных пособия, 25 статей опубликованных в изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий ВАК при Минобрнауки России, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора наук.

В-третьих, положения настоящего диссертационного исследования получили отражение в зарегистрированной Федеральной службой по интеллектуальной собственности базе данных учебно-методических материалов по дисциплине «Публичное медицинское право» (свидетельство о государственной регистрации охраноспособного результата интеллектуальной деятельности № 2022622239 от 14 сентября 2022 г.), а также фонде оценочных средств по данной дисциплине (свидетельство о государственной регистрации охраноспособного результата интеллектуальной деятельности № 2022622290 от 21 сентября 2022 г.).

В-четвертых, положения диссертационного исследования легли в основу отчетов по грантам РФФИ № 18-011-00135 «Формирование подходов к систематизации российского медицинского законодательства» и Благотворительного фонда Владимира Потанина № ГСК-05/20 «Публичное медицинское право» и получили отражение в авторском

проекте структуры Кодекса Российской Федерации об охране здоровья (приложение к диссертации).

В-пятых, материалы оппонируемой диссертации используются в образовательном процессе по учебным дисциплинам «Медицинское право», «Публичное медицинское право», «Правовые аспекты обеспечения безопасности в сфере медицинской деятельности» на юридическом факультете Кубанского государственного университета.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что в оппонируемой диссертации предложено решение имеющей важное социальное значение научной проблемы совершенствования административного законодательства в сфере охраны здоровья населения в современных условиях социально-экономического развития.

В диссертации содержится комплекс новых научных знаний в части анализа системы взглядов, теоретических положений по совершенствованию административного законодательства в области охраны здоровья населения на основе комплексного анализа проблем публичного управления в данной сфере, с применением межотраслевых подходов к пониманию правового регулирования медицинской деятельности и её профилактических аспектов. В диссертации содержатся авторские формулировки, которые обогащают теорию и уточняют понятийный аппарат современного административного права в сфере общественных отношений.

Официальному оппоненту, особенно импонируют следующие основополагающие идеи диссертационного исследования.

Во-первых, представляется необходимым привлечь внимание к целям настоящего исследования, это – основные направления совершенствования административного законодательства в сфере охраны здоровья на современном этапе развития общества и отечественной правовой системы, а именно:

- 1) пересмотр и уточнение таких базовых понятий, как «здоровье»

и «охрана здоровья», определяющих объект административно-правового регулирования в сфере здравоохранения и состав субъектов административных правоотношений в области охраны здоровья;

2) кодификация законодательства об охране здоровья, основанием которой выступает объединение разрозненных нормативных правовых актов и/или их составляющих, имеющих отношение к охране здоровья;

3) изменение объемов и содержания компетенции органов публичной власти в сфере здравоохранения путем формирования системы управления в сфере здравоохранения, координируемой одним федеральным органом исполнительной власти при сохранении разграничения управленческих полномочий между уровнями публичной власти;

4) формирование системы административно-принудительных мер в сфере здравоохранения, исходя из концепций пищевой, экологической и медицинской безопасности, как условий сохранения здоровья;

5) концептуальное изменение подхода к содержанию главы 6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях путем ее дополнения новыми составами административных правонарушений, непосредственные объекты которых имеет прямое или косвенное отношение к охране здоровья.

Во-вторых, публичное управление в сфере охраны здоровья населения определяется как властная, подзаконная, оперативная деятельность по реализации и обеспечению исполнения функций органов публичной власти и иных субъектов, наделённых публично-властными полномочиями, осуществляемая на основе действующего законодательства, регламентирующего организацию профилактики и лечения заболеваний, а также лечение расстройства функций органов и систем организма, оказание отдельных видов медицинских услуг, не связанных с заболеваниями, дефектами и расстройствами функций органов и систем организма.

В-третьих, доказывається существование принципа многоуровневого построения системы законодательства об охране здоровья в Российской Федерации. При этом нормативные программно-политические акты имеют иерархичность, обусловленную вертикалью публичной власти от федерального до муниципального уровня. При этом подчеркивается явная нелогичность исключения органов местного самоуправления и, соответственно, правового регулирования муниципального уровня из системы публично-правового обеспечения охраны здоровья. Реформа медицинской деятельности, ознаменованная принятием в 2011 году Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации», показала снижение эффективности исключительно государственного и частного уровней здравоохранения и его публично-правового регулирования без включения в эту систему муниципального уровня как наиболее близкого к населению, особенно в сельской местности и на отдалённых территориях Российской Федерации.

В-четвертых, обосновывается тезис о том, что медицинская помощь и медицинская услуга требуют разграничения административно-правового и гражданско-правового регулирования, В связи с выявленной коллизией в содержании пунктов 3 и 4 части 1 статьи 2 и статьи 18 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» относительно разграничения понятий «медицинская услуга» и «медицинская помощь» предлагаются три критерия такого разграничения:

- характер оплаты,
- применяемые методики лечения,
- вынужденность обращения.

Представляется, что медицинская помощь должна осуществляться исключительно бесплатно (или при финансировании через соответствующий фонд) и в силу вынужденной потребности, а медицинская услуга должна носить факультативный и платный характер, включая в себя

такие методики лечения, которые по каким-либо причинам недоступны бесплатно, то есть носить отличный от методик бесплатной медицинской помощи характер. Предлагается обязательным условием оказания медицинской услуги установить добровольное информированное согласие лица о возможности оказания бесплатной (или финансируемой через Фонды обязательного медицинского страхования) медицинской помощи.

В-пятых, стоит поддержать мысль о том, что под медицинским биобанком как объектом публичного управления предлагается понимать систему биологических данных в виде материальных биологических носителей и ассоциированных с ними данных, имеющих медицинское значение для человека и находящуюся под управлением субъектов, для которых данный вид деятельности разрешен действующим российским законодательством.

Еленой Владимировной обоснована целесообразность формирования системы субъектов, осуществляющих управление медицинскими биобанками исключительно в организационно-правовых формах, предполагающих федеральную государственную форму собственности с целью обеспечения контроля за оборотом биологических образцов и геномной информации, потенциально являющейся материалом для разработки биологического оружия массового поражения. Оборот персональных данных о биологических материалах несовершеннолетних должен осуществляться только с согласия уполномоченных государственных органов, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере медицинской деятельности.

Наконец, по нашему мнению, заслуживает отдельного внимания и необходимого осмысления авторская концепция диссертанта об административно-правовой профилактике заболеваний, строящейся по принципу комплексного регулирования пищевой, экологической и медицинской составляющей данной деятельности. В обобщенном виде пищевая безопасность сведена к формуле «от поля до тарелки»,

экологическая безопасность к формуле – «природная среда – здоровье», медицинская безопасность к формуле – «предупреждение заболеваний – лечение – реабилитация».

Столь многоплановый характер предмета исследования позволил системно подойти к анализу публичного управления в сфере охраны здоровья населения в сложившихся условиях современной российской действительности, выявить проблемы его осуществления и предложить концепцию совершенствования административного законодательства. При этом наука российского административного права пополнилась, по сути, содержательно новыми терминами. Не будет преувеличением также утверждение о том, что данное диссертационное исследование позволило по-новому раскрыть проблематику публичного управления в сфере охраны здоровья.

Важным подтверждением научной новизны проведенного исследования служит разработанный Еленой Владимировной проект кодекса Российской Федерации об охране здоровья.

Несмотря на многие несомненные достоинства оппонируемого диссертационного исследования, оно, как и иной значимый научный труд, не лишено и определенных спорных, полемических суждений. **Некоторые положения и выводы, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации на стадии публичной защиты.**

1. Так, одним из стратегических направлений совершенствования административного законодательства в сфере охраны здоровья населения Елена Владимировна называет его систематизацию в форме кодификации. Однако, не вполне ясно, почему из имеющихся форм систематизации законодательства автор выделяет именно эту, почему предлагается принять «Кодекс Российской Федерации об охране здоровья», а не Медицинский кодекс Российской Федерации, как ранее в своих работах предлагала и сама автор?

2. На странице 89 работы Елена Владимировна выражает сомнение в применимости положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 28 февраля 2025 г.) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» в части регуляторной гильотины. Но разве методы лечения не могут устаревать, им на смену не приходят более совершенные? Хотелось бы услышать от автора аргументированное мнение по данному вопросу.

3. Не вызывает сомнения необходимость законодательного регулирования деятельности биобанков в современной России. Однако, по мнению официального оппонента, недостаточно аргументированным представляется их отнесение к объектам публичного управления.

Почему речь не идет об обычных медицинских организациях, осуществляющих сбор значимой для охраны здоровья информации?

4. Елена Владимировна основательно исследовала сферу регулирования административного и медицинского права в области охраны здоровья. Вместе с тем в работе не акцентируется внимание на четком разграничении предмета правового регулирования административного и медицинского (или, как называет диссертант, права об охране здоровья) права.

Вместе с тем представляется необходимым обратить внимание уважаемых членов диссертационного совета, что высказанные пожелания и предложения не умаляют научной значимости проведенного исследования и не влияют на его общую положительную оценку, являются дискуссионными или выступают ориентирами для дальнейшего научного исследования.

**Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней.**

Цель и задачи исследования, определенные в диссертации, успешно решены. Выводы и предложения Елены Владимировны должным образом

аргументированы и безусловно будут востребованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Опубликованные уважаемым автором монография, учебные пособия и статьи по теме настоящего научного исследования отражают основные идеи диссертационной работы.

Сформулированные соискателем теоретические и практические выводы вносят существенный вклад в развитие теории административного права. Результаты проведенных исследований обладают достаточной научной новизной, обогащают теоретические представления об исследуемой проблеме и представляют несомненный интерес для ее дальнейшего изучения.

Можно сделать вывод, что автор провел самостоятельное целостное монографическое исследование, содержащее решение научной проблемы, имеющей важное социально-экономическое значение.

Автореферат диссертации отражает ее содержание, включает все необходимые для такого рода работ элементы, дает полное представление о сущности проведенного уважаемым автором исследования.

Работа содержит многие интересные положения и выводы, аргументированные суждения. Предложения и рекомендации, полученные в ходе исследования, отражены в публикациях соискателя, в том числе в изданиях, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций.

Таким образом, диссертация на тему «Публичное управление в сфере охраны здоровья населения в Российской Федерации: проблемы осуществления и концепция совершенствования административного законодательства» является завершенной научно-квалификационной работой, которая вносит существенный вклад в науку административного права, отвечает требованиям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук,

закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 ( в ред. 16 октября 2024 г.) «О порядке присуждения ученых степеней», а соискатель – Елена Владимировна Епифанова заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент –

главный научный сотрудник  
Федерального казенного учреждения  
«Научно-исследовательский институт  
Федеральной службы исполнения наказаний»,  
научная специальность по докторской диссертации: 12.00.14 –  
административное право, финансовое право, информационное право,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
профессор Александр Сергеевич Дугенец

2 февраля 2026 г.

Федеральное казенное учреждение  
«Научно-исследовательский институт  
Федеральной службы исполнения наказаний» (ФКУ НИИ ФСИН России);  
Телефон: +7 (495) 983-93-23;  
Адрес: 119991, г. Москва, ГСП-1, Житная ул., дом 14;  
Адрес электронной почты: [nii@fsin.su](mailto:nii@fsin.su)  
Официальный сайт: <https://www.nii.fsin.su/>

Подпись Дугенец А.С. заверяю  
Врио Начальник НИИ ФСИН России  
Васильева Д.В. СВ  
Ф.И.О. Подпись  
"12" февраля 2026 г.



С отзывом  
06.02.2026

ознакомлена Епифанова Е.В.