

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 на соискание ученой степени
доктора юридических наук по специальности **5.1.2. Публично-правовые**
(государственно-правовые) науки (Краснодар, 2025. - 534 с.).

Актуальность избранной темы. Выбранная Е.В. Епифановой тема диссертационного исследования является актуальной и значимой для науки административного права. Новые вызовы, стоящие перед человечеством, требуют не просто экстренных мер административно-правового регулирования тех или иных управленческих приёмов, способов, форм деятельности, 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.

Успешной реализации политически выверенных и обусловленных фактическим здоровьем населения решений часто препятствуют несовершенство юридической техники, противоречивость региональной и местной правоприменительной практики, а также низкий уровень правовой культуры части представителей органов публичного управления, медицинских организаций, медицинских работников, а также пациентов, которые порой, находясь в психологически дискомфортном состоянии в связи с заболеванием, не могут в полной мере отстаивать свои права и законные интересы. Именно поэтому на органы государственного управления данной сферой возлагается исполнение законодательных актов в соответствии с общегосударственной стратегией охраны здоровья населения, позволяющей осуществлять опережающее подзаконное регулирование в экстренных случаях.

В теоретическом плане диссертационное исследование дает достаточно обоснованные ответы на концептуальные вопросы, возникающие в процессе осуществления публичного управления в сфере охраны здоровья населения и его административно-правового регулирования, позволяет выявить внутреннюю логику, современные тенденции и перспективы развития законодательства об охране здоровья, что ведет к заметному обновлению в указанной сфере научных изысканий и стимулирует дальнейшие дискуссии в том числе, по вопросам проблематики, нашедшей отражение в положениях диссертации, выносимых на защиту.

Аргументируя актуальность и значимость темы диссертационного исследования, Е.В. Епифанова верно выбрала в качестве цели научной работы разработку 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 прийти к выводу, что поставленная цель исследования достигнута, а задачи решены. Содержание исследования, объем и разнообразие использованных источников, наглядность практических результатов, концентрированно представленные в виде авторского проекта кодекса РФ об охране здоровья населения, свидетельствуют о проведении серьезного научного анализа. Сформулированные автором выводы и предложения расширяют основные положения теории административного права, комплексно раскрывают содержание правового института публичного медицинского права обеспечения законности и верховенства права, соблюдения условий защиты прав и свобод человека и гражданина, повышения эффективности деятельности

органов публичной администрации. Выводы, сделанные диссертантом, базируются на изучении достаточно объемного научно-практического материала, носят творческий характер, сделаны самостоятельно и обоснованы в тексте диссертации.

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.

Использование каждого метода аргументировано в работе. Так моделирование использовалось для построения авторской модели законодательства об охране здоровья и при подготовке структуры Кодекса Российской Федерации об охране здоровья.

При формулировке ряда предложений по повышению эффективности административно-правового регулирования публичного управления в сфере охраны здоровья применялись исторический и социологический методы.

Статистический метод исследования позволил провести анализ собранного эмпирического материала, обработать его и сделать выводы, имеющие значение в рамках проводимого исследования.

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. Автором собран и обработан эмпирический материал, связанный с опросом групп медицинских работников (включая главных врачей), государственных гражданских служащих ряда субъектов Российской Федерации, а также сотрудников органов внутренних дел (в части применения мер принуждения к лицам с явными признаками психической инвалидности). Достоверность положений диссертации также подтверждается географией исследования (использован материал 3 субъектов РФ) и временными рамками исследования (более 10 лет).

Научная новизна исследования состоит в том, что предложено решение имеющей важное социальное значение научной проблемы совершенствования административного законодательства в сфере охраны здоровья на современном этапе.

Выработаны предложения по совершенствованию административного законодательства в области охраны здоровья населения с учетом комплексного анализа проблем публичного управления в указанной сфере.

Проведено исследование, формирующее теоретическую базу института охраны здоровья населения в аспекте публичного управления, что позволяет оценивать правовое регулирование деятельности по охране здоровья, с учётом нового конституционного видения публичной власти и соответствующих элементам этой власти видов деятельности, которые неразрывно связаны между собой.

Исследование позволило не только раскрыть содержание и внутреннюю логику развития административного законодательства об охране здоровья, но и оценить перспективы развития этого законодательства, предложить задачи краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной

перспективы административно-правового регулирования охраны здоровья.

Комплексный анализ административно-правовой охраны здоровья в контексте осуществления публичного управления в этой сфере позволил соискателю сделать обоснованные и заслуживающие внимания выводы.

Официальному оппоненту представляются значимыми следующие основополагающие идеи диссертационного исследования.

Во-первых, мысль о том, что эффективная реализация законодательства об охране здоровья на современном этапе затруднительна без организационных изменений во внутриорганизационной структуре федеральных органов исполнительной власти в сфере здравоохранения. Автором проведен сопоставительный анализ компетенции структурных подразделений Министерства здравоохранения Российской Федерации, на основании которого вносится ряд предложений по совершенствованию организационной структуры Министерства здравоохранения РФ. При этом оговаривается, что упрощение, сокращение и удешевление структуры органа не является самоцелью, а имеет смысл только тогда, когда есть возможность эффективного выполнения аппаратом министерства своих функций, закреплённых в нормативных актах. В частности, автор предлагает объединить Департамент науки и инновационного развития здравоохранения с Департаментом медицинского образования и кадровой политики в здравоохранении. Функции Департамента проектной деятельности, судя по составу внутренних структурных подразделений, вполне логично вписываются в функции Департамента мониторинга, анализа и стратегического развития здравоохранения.

Во-вторых, цель контроля за генно-модифицированными организмами состоит в обеспечении здоровья человека, в силу того что нет достаточных данных, подтверждающих безвредность генно-модифицированных продуктов питания человека. Соответственно, уполномоченный орган публичной власти, осуществляющий государственный контроль в сфере медицинской

деятельности, должен быть наделён контрольными полномочиями в отношении производства, переработки и реализации любых генно-модифицированных растений и животных, используемых в цикле производства пищевых продуктов. В свою очередь, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору должна контролировать генно-модифицированные технические растения, не используемые в пищу, ветеринарные лекарственные средства и иную генно-инженерно-модифицированную продукцию, не включённую в пищевую цепочку человека.

В-третьих, исходя из идеи централизации контрольно-надзорных полномочий в сфере здравоохранения, доказывается, что эффективность реализации административного законодательства в сфере охраны здоровья повысится при закреплении указанных полномочий за единым специализированным контрольно-надзорным органом. Оценка ресурсов Росздравнадзора и Роспотребнадзора позволяет предложить уполномоченным на то органам рассмотрение вопроса о передаче Росздравнадзору функций по санитарно-эпидемиологическому надзору, за медицинскими организациями, за исключением медицинских организаций, входящих в ведомственную (специализированную) систему санитарно-эпидемиологического надзора.

В-четвертых, специализированный характер медицинской помощи в связи с заболеваниями и иными расстройствами здоровья, являющимися прямым следствием участия в боевых действиях, учениях, несения боевой службы, выполнения специальных заданий на службе в правоохранительных органах, свидетельствует о целесообразности выделения и специфического регулирования ведомственной медицины Вооружённых Сил и правоохранительных органов Российской Федерации. Вместе с тем, полномочия по государственному управлению медицинскими организациями, наличие которых вне общей системы медицинских организаций обусловлено специфическими профессиональными факторами, влияющими на здоровье, предлагается передать в ведение Федерального медико-биологического

агентства, идея создания которого и состоит в специализированной гражданской медицине, ориентированной на специфические профессиональные риски здоровью.

В-пятых, обосновывается необходимость дополнить полномочия федеральных органов исполнительной власти по контролю за проведением медицинских опытов и экспериментов с участием человека. Действующая система правового регулирования распространяется лишь на клинические исследования фармакологических препаратов, но не охватывает иные формы терапии, реализуемые в рамках клинической апробации, закрепленной статьей 36.1 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Клинические испытания лекарственного препарата на пациенте предполагают не только выявление его фармакологических свойств, но и лечение, т. е. терапию пациента. Автором доказывается, что лишь добровольного информированного согласия пациента недостаточно для защиты его конституционного права на защиту при медицинских опытах, предусмотренного частью 2 статьи 21 Конституции Российской Федерации, в силу экспериментального характера терапии или диагностики. Предлагается получать согласие Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения на каждый конкретный случай применения экспериментальной терапии.

Одобрения заслуживает авторский проект кодекса Российской Федерации об охране здоровья, основанный на анализе значительного количества нормативных актов, выстроенный с учетом доказательно обозначенных пределов кодификации, учитывающий накопленный опыт и современные тенденции правового регулирования в сфере охраны здоровья населения.

В то же время, в докторской диссертации Елены Владимировны Епифановой, как и в любой исследовательской работе, посвященной сложной проблематике, можно встретить **положения и выводы, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации.**

1. Автор в качестве субъектов государственного управления в сфере

медицинской деятельности называет в том числе и медицинские организации. Однако, эти организации традиционно рассматриваются в качестве объекта государственного управления, а не управляющего субъекта. Представляется, что в ходе публичной защиты Е.В. Епифановой следует уточнить свою позицию по данному вопросу.

2. Автором в работе упомянуто понятие «трансляционная медицина» применительно к анализу структуры Федерального медико-биологического агентства. Насколько этот метод диагностики и лечения вписывается в рамки тематики научного исследования? Ведь работа предполагает исследование вопросов правового регулирования системы публичного управления, а не конкретных методов диагностики и лечения.

3. Существенным и правильным является обращение диссертанта к проблеме реализации полномочий органов местного самоуправления в области охраны здоровья населения. В настоящее время такие полномочия существенно сокращены. Высказанная автором мысль о бесполезности создания в структуре администраций муниципальных районов и городских округов специальных отделов, занимающихся вопросами здравоохранения, без наличия достаточного количества подведомственных муниципальных учреждений здравоохранения выглядит спорной. И в то же время автор указывает на предоставление возможности крупным муниципальным образованиям открывать свои муниципальные больницы, поликлиники при наличии финансирования. Так кто же тогда будет контролировать и координировать их деятельность?

4. Диссертантом высказаны предложения по совершенствованию понятия «здоровье», в частности говорится о необходимости изъять из понятия, закрепленного в федеральном законе «Об основах охраны здоровья населения в Российской Федерации» словосочетания «состояние социального благополучия». Не вполне ясно, к чему в практической плоскости приведет изменение содержания этого понятия?

Вместе с тем необходимо отметить: указанные замечания, вопросы и

предложения сами носят дискуссионный характер и ни в малейшей степени не снижают высокого уровня проведенного Е. В. Епифановой диссертационного 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 автора должным образом аргументированы и безусловно будут востребованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Опубликованные автором монография, учебные пособия и статьи по теме 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.

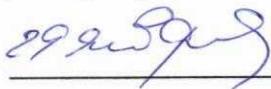
Можно сделать вывод, что Е.В. Епифанова провела самостоятельное целостное монографическое исследование, содержащее решение научной проблемы, имеющей важное социально-экономическое значение. Автореферат диссертации отражает ее содержание, включает все необходимые для такого рода работ элементы, дает полное представление о сущности проведенного автором исследования.

Таким образом, диссертация Епифановой Елены Владимировны 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 РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. 16.10.2024 г.) «О порядке присуждения ученых степеней», а соискатель Епифанова Елена Владимировна заслуживает присуждения ученой степени Доктора юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:
Заведующий кафедрой административного,
финансового и информационного права
Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Всероссийский
государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)»,
доктор юридических наук, профессор


Земфира Мухарбиевна Казачкова


_____ 2026

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»
117638, Россия, г. Москва,
ул. Азовская, д. 2, корп. 1
тел. +7 (499) 963-01-01
<https://rpa-mu.ru/>



Исполнитель
Земфира Мухарбиевна Казачкова
З. М.
Заведующий специалист по управлению
кадрами и трудовыми отношениями
Солтановская М. Г.


с оценок
04.02.2026

ознакомлена
Епифанова Е.В.