

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 диссертантом, Е.В. Епифановой, тема докторской диссертации обладает непреходящей актуальностью и значимостью для науки административного права. В современных условиях требуется не только комплексный анализ проблем осуществления деятельности по охране здоровья населения, но и формирование концепции совершенствования административного законодательства в рассматриваемой сфере деятельности. Необходимость выработки указанной концепции диктуется также теми многочисленными ошибками, которые были допущены в постсоветский период реформирования системы здравоохранения. И хотя очевидно, что полный возврат к исключительно государственной системе здравоохранения в России в ближайшей перспективе невозможен, следует восстановить лучшие нормативные конструкции, вопреки некоторым составляющим так называемой «регуляторной гильотины».

Особого внимания требует практика административного правоприменения в сфере здравоохранения в силу своей фактической противоречивости и относительно низкой эффективности.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость создания как теоретической модели публичного управления и концепции совершенствования административного законодательства в сфере охраны здоровья граждан, так и нормативной административно-правовой базы

качественного улучшения охраны здоровья. Повышение продолжительности и качества жизни основной части населения Российской Федерации в результате этих мер предопределяет актуальность изучения системы административных правоотношений в сфере охраны здоровья населения.

Диссертационное исследование Е.В. Епифановой характеризуется не только несомненной актуальностью, но и вызывает повышенный теоретический и практический интерес. Оно носит творческий самостоятельный характер, направлено на решение крупной научной проблемы, отличается развернутой структурной композицией, содержательностью, широким перечнем практически значимых предложений и рекомендаций.

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. Решая поставленные в диссертации актуальные задачи, автор вполне обоснованно направляет свои творческие усилия, в частности, на концептуализацию базовых понятий в области публично-правового регулирования охраны здоровья населения, определение контуров концепции пищевой, экологической, медицинской профилактики заболеваний, в частности, касающейся использования административно-предупредительных мер, раскрытие специфики административно-правового регулирования новых

и неконвенциональных видов и форм деятельности в сфере охраны здоровья населения.

Содержание исследования, объем и разнообразие использованных источников, наглядность практических результатов, концентрированно представленные в виде авторского проекта кодекса РФ об охране здоровья, 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.

Методологической основой исследования стала 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. Приведем лишь примеры использования соискателем методов исследования.

Так, метод системного анализа позволил исследовать публичное управление в сфере охраны здоровья как совокупность взаимосвязанных компонентов управляющей и управляемой подсистем, приводящих к возникновению и развитию соответствующих административных правоотношений. Результатом его использования в данном исследовании стали выводы о необходимости совершенствования системы государственного управления в сфере здравоохранения. Также системный метод использовался для исследования совокупности нормативных актов, теоретических взглядов, практического опыта в сфере административно-правового регулирования охраны здоровья населения, что привело к формированию концептуальных положений об основных идеях (принципах) построения системы публичного

управления.

Посредством метода синтеза сформулированы определения основных теоретических понятий, в том числе новые, такие как «медицинский биобанк», «неконвенциональная медицина»; а также дополненные новыми сущностными признаками понятия «здоровье» и «охрана здоровья».

Использование метода обобщения привело к построению фундаментальных и прикладных выводов о присущих публичному управлению в сфере здравоохранения единых черт и характерных признаков с иными сферами публичного управления. Результаты обобщения позволили разработать теоретическую модель публичного управления в сфере здравоохранения, с учетом основных характеристик публичного управления, а также в полном объеме предусмотреть его особенности и отразить их в предлагаемом проекте Кодекса Российской Федерации об охране здоровья. Кроме того, обобщение стало основным методом при формулировании совокупности основных положений, выдвигаемых для защиты.

Необходимо отметить, что специальные юридические методы способствовали формированию единой, внутренне непротиворечивой правовой теории, определению понятий и исследованию сущности правовых явлений. Большую роль в исследовании сыграл историко-правовой метод, отдельно стоит отметить значимость сравнительно-правового метода. Это особенно важно в контексте дефицита сравнительно-правовых исследований в российской науке административного права.

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.

Теоретическая составляющая диссертации представлена трудами ведущих исследователей теории права, ученых-административистов, специалистов в иных отраслях юридической науки, в том числе зарубежных ученых. Соискателем были 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.

Научная новизна исследования состоит как в постановке целого ряда теоретических и практических проблем, так и в предлагаемых способах их решения. Соискателем впервые в отечественной юридической науке предпринята попытка разработки авторской концепции совершенствования административного законодательства в области охраны здоровья населения. Ранее в теории административного права вопрос о необходимости разработки такой концепции не ставился и не рассматривался. Отдельные теоретические положения данной концепции использованы соискателем для разработки проекта структуры кодекса Российской Федерации об охране здоровья. Данный проект в случае его реализации позволит устранить пробелы в публично-правовом регулировании управленческой деятельности в сфере здравоохранения, обеспечить более высокий уровень защиты прав и законных интересов не только пациентов, но и медицинских работников.

В практическом плане проведенное исследование определяет пути и способы совершенствования публично-правового законодательства об охране здоровья в его неразрывной связи с частноправовым законодательством.

В современных условиях заслуживают одобрения и поддержки следующие идеи диссертационного исследования:

Во-первых, доказано, что целью публичного управления в сфере охраны здоровья населения, а равно административного регулирования соответствующей сферы общественных отношений охватываются

административно-правовые средства профилактики заболеваний.

Авторская концепция административно-правовой профилактики заболеваний строится по принципу комплексного регулирования пищевой, экологической и медицинской составляющей данной деятельности. В обобщенном виде пищевая безопасность сводится к формуле «от поля до тарелки», экологическая безопасность к формуле – «природная среда – здоровье», медицинская безопасность к формуле – «предупреждение заболеваний – лечение – реабилитация».

Во-вторых, с учётом отсутствия в теории, нормативных актах и правоприменительной практике единой терминологии, обозначающей выходящие за рамки официальной медицины лечебно-оздоровительные системы и практики, а также ввиду применения такого рода терминов в прямо противоположном смысле, предлагается в целях перспективного административно-правового регулирования вопросов неофициальной медицины использовать терминологию неконвенциональной медицины, которая открывает более широкие перспективы для учёта особенностей неофициальной медицины и охватывает все возможные её проявления. Такого рода единой терминологии следует придерживаться и в подзаконном правовом регулировании для обозначения методов лечения. Под неконвенциональной медициной для целей публичного управления предлагается понимать совокупность исторически сложившихся и новых, получивших своё практическое подтверждение методов лечения и оздоровления, а также лечебно-оздоровительных систем, не входящих в официально закреплённую систему клинических рекомендаций. Доказывается необходимость нормативного регулирования занятия народной (неконвенциональной) медициной не на уровне субъектов Российской Федерации, а на федеральном уровне.

В-третьих, доказывается, что включение в понятие «здоровье» такого элемента, как «состояние социального благополучия» нарушает логическую конструкцию определения через соразмерные понятия ввиду ошибочно

широкого определения. Состояние социального благополучия включает здоровье индивидуума как один из элементов социального благополучия, что требует корректировки понятия «здоровье», закреплённого в федеральном законодательстве. В связи этим, в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предлагается исключить из понятия «здоровье» словосочетание «социального благополучия», сформулировав его следующим образом: здоровье – состояние физического и психического благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма.

В-четвертых, предлагается расширить круг лиц, чье здоровье подлежит административно-правовой охране. Связывая административную правосубъектность с охраной здоровья, считаем, что на данном этапе развития общества, биомедицинских технологий, сложившихся этических представлений говорить об охране здоровья индивидуума в публично-правовом смысле можно с тех сроков развития плода, когда есть возможность целенаправленно осуществлять медицинское воздействие именно на эмбрион человека пусть и через организм вынашивающей его женщины вне зависимости от сроков беременности, т. е. с момента зачатия при условии сохранения права на искусственное прерывание беременности по желанию женщины или медицинским показаниям. В этом контексте автором разделяется право на жизнь и право на физическое существование субъектов, явившихся результатом биотехнологических медицинских процедур.

В-пятых, в связи с признанием здоровья одним из приоритетных объектов административно-правовой защиты предлагается изменить саму концепцию изложения главы 6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, связанной с правонарушениями в сфере охраны здоровья. Предлагается включить в неё составы аналогичные таким составам статей главы 14 КоАП РФ как 14.1 и 14.2, с указанием в качестве квалифицирующего признака на то, что данные правонарушения связаны с осуществлением деятельности по охране здоровья, предусмотрев

увеличенные размеры административных штрафов за совершение такого рода административных правонарушений. Такие составы, как ч.5 ст. 14.3, 14.3.1, 14.4.2, 14.18, ч.2 ст. 14.43 имеют приоритетным объектом охраны здоровья и предлагаются к закреплению в главе 6 КоАП РФ.

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. Диссертантом упоминается, что функции Федерального медико-биологического агентства в настоящее время существенно расширены и размыты. Автором предлагается передать некоторые медицинские организации так называемой ведомственной медицины (за исключением военных) в ведение Федерального медико-биологического агентства. Не вполне ясно, в чем практическая ценность такого предложения?

2. Посвятив целый параграф работы медицинским кластерам, дав им авторское определение на странице 325 работы, автор так и не высказал мнение о нужности и эффективности этой организационной формы медицинской деятельности.

3. Трудно согласиться с мнением автора о том, что следует разделить контроль за производством генно-модифицированной продукции между органами управления в сфере здравоохранения и органами управления в сфере ветеринарии, и фитосанитарного надзора. Заметим, что современная наука не доказала вредности генно-модифицированных продуктов питания, соответственно, ставить вопрос о том, что их производство должно контролироваться органами управления в сфере здравоохранения, а не органами ветеринарного и фитосанитарного надзора, по крайней мере, преждевременно.

4. В выносимом на защиту положении 18 автор предлагает передать от Роспотребнадзора Росздравнадзору полномочия по осуществлению санитарно-эпидемиологического надзора в медицинских организациях (за

исключением некоторых ведомственных). Почему только в части медицинских организаций? Такого рода подход представляется полумерой, тем более что все равно остается ведомственный санитарно-эпидемиологический надзор в системе Федерального медико-биологического агентства, Министерства обороны РФ.

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 монографии, 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. 16.11.2024 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:

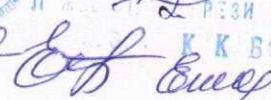
Заместитель директора по научной работе, заведующий кафедрой административного, информационного и финансового права Института права и национальной безопасности, Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, (специальность: 12.00.14 – Административное право; финансовое право; информационное право), профессор


Оксана Васильевна Шмалий

2026
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Москва, пр-т Вернадского, 84, стр.1, тел. +7 (499) 956-04-07
<https://ilns.ranepa.ru/>



С извозом
03.02.2026

ознакомлена  Епифанова Е.В.