

РЕЦЕНЗІЯ

на дисертаційну роботу
Макарчук Ксенії Володимирівни
«Адміністративно-правове запобігання поширенню
коронавірусної хвороби (COVID-19): світовий та вітчизняний досвід»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 Право

Актуальність дисертаційної роботи. Актуальність теми дисертаційного дослідження Ксенії Макарчук «Адміністративно-правове запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): світовий та вітчизняний досвід» не викликає сумнівів у контексті подій останніх років. Пандемія COVID-19 стала безпрецедентним викликом для національних систем охорони здоров'я, економіки, безпеки та, безумовно, системи державного управління. У цих умовах особливого значення набуває аналіз та систематизація адміністративно-правових механізмів, спрямованих на протидію пандемії, запобігання її поширенню та мінімізацію наслідків.

Уперше в новітній історії суспільству довелося адаптуватися до надзвичайних обмежувальних заходів, які запроваджувалися в надзвичайному адміністративно-правовому режимі. Такі заходи торкнулися основоположних прав і свобод людини, у тому числі свободи пересування, права на працю, свободи зібрань тощо. У зв'язку з цим виникла нагальна потреба оцінити ефективність прийнятих рішень, законність запроваджених заходів, їх відповідність Конституції України, міжнародним зобов'язанням нашої держави та принципам демократичної правової держави.

Рецензована дисертаційна робота охоплює як український досвід адміністративно-правового регулювання пандемічної ситуації, так і порівняльний аналіз світових підходів, що дає змогу здійснити комплексну оцінку ефективності вжитих заходів, зокрема з позицій правозастосування, нормативної бази, дотримання принципів пропорційності та необхідності. Цінним є також акцент дисертантки на проблемах правової визначеності, недосконалості нормативного регулювання та практичної реалізації запобіжних заходів.

Таким чином, можу констатувати, що обрана тема є актуальною і з теоретичної, і з практичної точок зору, оскільки надає можливість не лише осмислити досвід реагування на пандемію, але й зробити висновки, що можуть бути корисними для удосконалення адміністративно-правових інструментів у випадку майбутніх глобальних викликів. З огляду на глобальний контекст та локальні особливості української правової системи, дослідження є своєчасним, значущим і відповідає сучасним запитам юридичної науки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до положень законів України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 року № 1645-III, «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. № 2623-III, «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, «Про систему громадського

здоров'я» від 06 вересня 2022 р. № 2573, Указу Президента України «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» № 722/2019 від 30 вересня 2019 р., Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021, з урахуванням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейської конвенції з прав людини), ратифікованої Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97.

Тема дисертаційної роботи відповідає тематичним напрямам, визначеним постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні» від 30 квітня 2024 р. № 476; положенням «Стратегії людського розвитку», затвердженої Указом Президента України від 14 травня 2021 р.; а також науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» (протокол № 5 від 24 червня 2014 р.), і науковому напрямку роботи кафедри адміністративного та інформаційного права: «Адміністративно-правова доктрина захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 0121U110638, термін виконання: квітень 2021 р. – грудень 2025 р.).

Наукова новизна дисертаційної роботи полягає у тому, що дисертаційне дослідження є першим в Україні самостійним комплексним дослідженням світового досвіду використання адміністративно-правових методів для боротьби з поширенням пандемії (на прикладі COVID-19, але загальні спостереження та рекомендації можуть за аналогією бути використані в інших критичних ситуаціях). З-поміж найбільш істотних наукових результатів, що подані в дисертації вперше, такі:

- введено до вітчизняного наукового обігу та правового дискурсу іноземні джерела, що розкривають законодавчу діяльність та безпосередню юридичну практику боротьби з поширенням пандемії шляхом системного залучення значного обсягу зарубіжних нормативних актів, аналітичних звітів, урядових директив та міждисциплінарних джерел, що стосуються боротьби з COVID-19;

- комплексно оцінено ефективність адміністративно-правового механізму реагування на пандемію COVID-19 за критерієм функціонування в державі політичної системи та правової культури через репрезентацію інтегрованої моделі компаративістського дослідження юридичних практик демократичних (Німеччина, Велика Британія, Франція) та авторитарних (Китай, Північна Корея тощо) режимів у сфері боротьби з пандемічними викликами;

- проведено дослідження ефективності правових інструментів у сфері охорони здоров'я – зокрема примусових і заохочувальних заходів (вакцинація, обмеження пересування, масковий режим тощо) та проаналізовано їх результативність з огляду на правову визначеність, пропорційність,

добровільність, ефективність у досягненні цілей охорони громадського здоров'я;

- здійснено доктринальну систематизацію підходів до трактування понять «епідемія» та «пандемія» в міжнародному праві, що дало змогу сформулювати авторський категоріально-правовий апарат та запропоновано власні юридичні визначення зазначених термінів, які враховують епідеміологічні ознаки, масштаб правових наслідків та ступінь адміністративно-правового втручання держави;

- обґрунтовано необхідність врахування критерію територіальності при застосуванні локальних та наднаціональних адміністративно-правових заходів протидії епідеміологічним та пандемічним загрозам;

- здійснено аналіз правових підстав і меж обмеження прав людини в умовах пандемії з урахуванням етичних, міжнародно-правових і національних аспектів, зокрема обґрунтовано юридичну можливість та правомірність тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини в умовах надзвичайної ситуації та запропоновано узагальнену матрицю критеріїв правомірності (легальність, необхідність, пропорційність, контрольність);

- розроблено типологію правових заходів (примусових, заохочувальних, довгострокових, короткострокових, фінансованих чи ні), що застосовуються під час пандемій через визначення їхньої соціально-економічної доцільності, а також встановлено зв'язок між соціально-економічним розвитком держави та типом переважних адміністративно-правових заходів, що дало підґрунтя для адаптації правової політики залежно від національних ресурсів і потреб;

- запропоновано концептуальну модель прогнозування та реагування, яка поєднує адміністративно-правові заходи, ризик-комунікацію, інституційну готовність та забезпечення прав людини, що може бути використана для підготовки законодавчих ініціатив у разі нових глобальних викликів;

Потрібно зауважити, що дисертантка в своїй роботі удосконалила:

- знання про форми і методи діяльності зарубіжних законодавчих, управлінських структур та правоохоронних органів;

- розуміння суттєвих відмінностей у праві та правозастосуванні демократичних держав, з одного боку, та антидемократичних авторитарних режимів;

- бачення можливостей та конкретики механізмів впливу міжнародних організацій і структур (ООН, ВООЗ та ін.) на національне адміністративне законодавство тих чи інших держав світу.

Також набули подальшого розвитку:

- знання в галузі історичного досвіду людства у боротьбі з пандеміями шляхом застосування правових важелів з царини адміністративно-правового, кримінального, фінансового, міжнародного та ін. галузей права;

- розуміння критичної важливості фактору часу при реагуванні національного законодавця та правоохоронних структур на глобальні виклики.

Тому, на основі ретельного вивчення дисертаційної роботи Ксенії Макарчук, доцільно констатувати достатній рівень обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, поданих у проведеному дослідженні, що звісно є значущими для правової науки в Україні.

Практичне значення дисертаційної роботи полягає у тому, що в *правотворчій сфері* – окремі матеріали дисертації можуть бути використані Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством внутрішніх справ України та профільними комітетами при підготовці, перегляді та удосконаленні нормативно-правових актів, що стосуються регламентації режимів надзвичайного та карантинного стану; юридичних підстав для запровадження обмежень прав громадян у разі пандемій; механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами влади в умовах біологічної загрози; оновлення норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (зокрема в частині відповідальності за порушення санітарних вимог, маскового режиму, обов'язкової вакцинації); у *правозастосовній сфері* – одержані результати можуть бути використані в роботі органів Національної поліції України, зокрема підрозділів громадської безпеки, при забезпеченні порядку під час дії карантину; органів Держпродспоживслужби при застосуванні адміністративно-примусових заходів до порушників санітарного законодавства; закладів охорони здоров'я при розробленні інструкцій та протоколів поведінки у випадку оголошення надзвичайної ситуації; Міністерства закордонних справ України та відповідних дипломатичних структур, що координують міжнародні заходи реагування на пандемії; у *науково-дослідній сфері* – матеріали дослідження становлять теоретико-методологічну базу для подальших наукових розвідок у галузі адміністративного права (розвиток інституту адміністративно-правового режиму надзвичайних ситуацій); медичного права (юридичне регулювання вакцинації, біозахисту, епідеміологічного нагляду); історії права та міжнародних відносин (аналіз досвіду різних країн у правовому реагуванні на пандемію COVID-19); в освітньому процесі – основні положення дисертаційного дослідження доцільно використовувати при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право України» (розділи про адміністративно-правові режими, органи виконавчої влади); «Медичне право» (правове регулювання охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій); «Права людини» (правомірність обмежень прав під час пандемії); «Міжнародне право» (міжнародно-правові зобов'язання держав у сфері охорони здоров'я).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Проведений аналіз змісту дисертації і тексту публікацій Ксенії Володимирівни надає всі підстави для підтвердження наявності достовірності та обґрунтованості результатів, що отримані дисертанткою під час здійснення наукового дослідження.

Наукові положення, висновки та рекомендації, що сформульовані в дисертації достатньою мірою відповідають меті та завданням наукової роботи й забезпечуються вдалим використанням методології дослідження.

У цьому контексті необхідно відзначити, що методи дослідження обрані з урахуванням поставленої мети та завдань дослідження, для вирішення яких у роботі використані філософські, загально-наукові та спеціально-наукові методи пізнання. Для прикладу: серед філософських виділено метод діалектики (підрозділ 4.2; 4.3), із загально-наукових методів використані методи спостереження (розділ 3 із підрозділами), хронологічний, структурний, функціональний аналіз та синтез (підрозділи 2.1; 2.3; 3.2, 4.2), метод індукції та

дедукції (підрозділи 3.2, 4.3), методи спостереження, системний метод, (розділ 3 із підрозділами), історичний метод (підрозділи 1.3; 2.1), порівняльно-правовий метод (підрозділи 3.1; 3.2), нормативний метод та метод тлумачення правових норм (підрозділ 2.2), метод синтезу (розділ 4 із підрозділами); метод теоретико-правового прогнозування (підрозділи 4.1; 4.2; 4.3), тощо.

Характеристика основних положень роботи. В межах рецензування дисертаційної роботи Ксенії Володимирівни Макачук хочу констатувати на вмінні дисертантки ґрунтовно та всебічно осмислювати наукову проблему.

У загальному дисертаційна робота структурована як анотація, вступ, чотири розділи, висновки, список використаних джерел і додатки. В цих межах текст дисертації відображає чітко визначені об'єкт і предмет дослідження, вдало сформульовану мету та завдання. Отже хочу відзначити, що дисертаційна робота Ксенії Володимирівни характеризується системністю і відповідністю змісту, план дисертації логічно структурований, відповідає змісту досліджуваної проблеми. Текст дисертаційного дослідження викладено системно, висновки достатньою мірою обґрунтовані на теоретичному та практичному рівнях.

Отже у вступі дисертантка зосередилася на обґрунтуванні актуальності теми дисертаційної роботи, визначенні мети та основних завдань дослідження, окресленні ключових положень новизни, систематизації відповідних методів наукової роботи, відображення особистого внеску та постановки практичного значення отриманих результатів. *Перший розділ дисертації* присвячений аналізу теоретико-методологічних засад дослідження адміністративно-правового запобігання поширенню коронавірусної хвороби (covid-19) у ракурсі світового та вітчизняного досвіду в тому числі й правові та організаційні аспекти запобігання поширенню епідемій і пандемій у світовій історії. У *другому розділі* проаналізовано вітчизняний і світовий досвід запобігання поширенню епідемій та пандемій, включаючи й міжнародно-правові угоди, що регулюють питання запобігання поширенню небезпечних захворювань. *Третій розділ* присвячено вивченню досвіду запобігання поширенню коронавірусної хвороби у демократичних державах світу в контексті дослідження коронавірусної хвороби (COVID-19) як глобальної загрози людству з пошуком шляхів її вирішення. Врешті у завершальному *четвертому розділі* запропоновано до вивчення питання ефективності й дотримання прав людини в частині удосконалення адміністративно-правового механізму запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19).

Зрештою, рецензований текст дисертаційної роботи свідчить про якість проведеного дослідження як завершеної наукової праці, її оформлення достатньою мірою відповідає чинним вимогам, анотація дисертації є ідентичною із її основним змістом.

Повнота викладення матеріалів дисертації у роботах, які опубліковані автором. Сукупність усіх публікацій відображає викладені в дисертації результати дослідження, що відповідає п. 8, 9 вимог до присудження ступеня доктора філософії «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44. Зокрема, за

темою дисертаційної роботи у фахових наукових виданнях України категорії «Б» опубліковано 2 одноосібні та 1 у співавторстві (Бортник Н. П.) наукові статті, також оприлюднено 11 одноосібних та 1 у співавторстві (Макарчук В. С.) тез доповідей на наукових і науково-практичних конференціях. Це свідчить про достатню апробацію матеріалів дисертації.

Дані про відсутність текстових запозичень і порушення академічної доброчесності. Ґрунтовний аналіз текст дисертаційного дослідження Макарчук Ксенії Володимирівни «Адміністративно-правове запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): світовий та вітчизняний досвід» підтвердив відсутність будь яких ознак академічного плагіату, фальсифікації чи інших порушень академічної доброчесності, які б могли поставити під сумнів самостійний характер виконання дисертанткою поданої наукової роботи. Текст наукової роботи є оригінальним, усі цитати коректно позначені та вказані в списку використаних джерел.

Зауваження щодо змісту та оформлення дисертації. У принципі дисертаційна робота Ксенії Володимирівни виконана на належному науковому рівні. Проте, як і будь яка інша наукова праця, містить все таки дискусійні положення, що потребують додаткового пояснення під час прилюдного захисту та можуть бути враховані дисертанткою в майбутніх своїх публікаціях:

1. *Перше зауваження стосується наявної обмеженої регіоналізації дослідження в межах України*, оскільки, незважаючи на системний підхід до аналізу адміністративно-правового реагування на COVID-19, текст дисертації підтверджує те, що дисертантка зосереджується переважно на загальнодержавному рівні регулювання. Водночас адміністративно-територіальна організація України передбачає певну автономність органів місцевого самоврядування, а також відповідних органів виконавчої влади у регіонах, які відігравали ключову роль у реалізації обмежувальних заходів. Під час пандемії обласні державні адміністрації, муніципальні ради, органи Національної поліції та Держпродспоживслужби по-різному реалізовували ті самі нормативні приписи. У деяких регіонах були випадки надмірного обмеження прав громадян, у інших – навпаки, недостатнього контролю за дотриманням карантину. Таким чином, питання регіональної диференціації правозастосування є надзвичайно важливим для повноцінного аналізу ефективності адміністративно-правового механізму. Також варто було б глибше проаналізувати координацію між центром і регіонами, проблематику дублювання функцій, нерівномірний розподіл ресурсів, зокрема засобів захисту, тестів, вакцин. Без висвітлення регіональних відмінностей складно робити загальні висновки щодо ефективності адміністративно-правової відповіді на пандемію.

2. *Друге зауваження стосується наявного нерівномірного охоплення світового досвіду – акцент здебільшого ставився на країнах Заходу.* Безперечно, аналіз міжнародного досвіду в дисертації є цінною складовою, яка надає можливість провести порівняльний аналіз підходів до адміністративно-правового запобігання пандемії. Водночас охоплення держав є дещо обмеженим: основну увагу зосереджено на країнах Європейського Союзу, США та Канаді. Залишилися поза увагою держави Азії, зокрема Китай, Південна Корея, Японія, Тайвань, які виявили високий рівень організованості

та продемонстрували ефективні моделі боротьби з пандемією. Ці держави використовували різні адміністративні інструменти: цифровий контроль, індексацію ризиків, зонування, обов'язкову самоізоляцію з суворим моніторингом, що ґрунтувалося на мобільних додатках, QR-кодах, а також швидкій централізованій реакції. Ці моделі можуть мати обмежену сумісність з українською правовою традицією, проте їх детальний аналіз дозволив би виявити ефективні адміністративні технології, які могли б бути адаптовані в Україні. Крім того, азійські країни мали різні підходи до захисту персональних даних у контексті пандемічного контролю, що також заслуговує на правову оцінку.

3. *Третє зауваження стосується наявної недостатньої деталізації проблеми нормативної невизначеності у правозастосуванні.* Загалом, у дисертації окреслено факт наявності правової невизначеності у регулюванні заходів із запобігання поширенню COVID-19, проте цей аспект потребує більшої конкретизації. Зокрема, в Україні мала місце ситуація, коли адміністративно-правові акти, що обмежували права і свободи громадян, приймалися не законами, а підзаконними актами – постановами Кабінету Міністрів України, наказами МОЗ, розпорядженнями місцевих органів влади. Це створювало колізії з положеннями Конституції України, яка вимагає, щоб обмеження прав і свобод встановлювалися виключно законом. Крім того, практика неодноразово фіксувала ситуації, коли органи влади перевищували свої повноваження або діяли на основі юридично слабо обґрунтованих рішень. Прикладом може бути запровадження «зон карантину», обмеження на пересування осіб, встановлення відповідальності за порушення правил карантину на основі нечітко сформульованих норм. Також виникала проблема суперечливих тлумачень з боку судів і правоохоронців. Нерідко ті ж самі обставини в одних регіонах наштовхувалися на адміністративну відповідальність, а в інших – ні. Це свідчить про брак належної правової визначеності, що є ознакою правової держави. В дисертації цей аспект висвітлено лише фрагментарно, що дещо знижує рівень критичності аналізу.

4. *Урешті решт, четверте зауваження стосується недостатньої конкретизації практичних рекомендацій і в тексті дисертації, і в загальних висновках роботи.* Не заперечую, у висновках дисертації сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства, проте вони подані у загальній формі. Наприклад, вказується на потребу підвищення ефективності взаємодії між органами влади або удосконалення адміністративно-юрисдикційних процедур – але без конкретних проєктів нормативних змін, прикладів, моделей. Для практиків, таких як законодавці, посадовці виконавчої влади або працівники органів контролю, було б цінним досягненням – отримати більш прикладні рекомендації, – для прикладу бодай пропозиції щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, уточнення повноважень Держпродспоживслужби, проєкти типових рішень для місцевих рад у разі майбутніх пандемій тощо.

Разом з тим, висловлені в рецензії зауваження містять дискусійний характер і за жодних обставин не впливають на позитивну оцінку дисертації.

Висновок. Рецензоване дослідження Макарчук Ксенії Володимирівни містить наукову новизну. Зміст повністю відображає основні положення дисертаційної роботи, яка написана науковою, лаконічною і грамотною мовою.

Дисертаційна робота «Адміністративно-правове запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): світовий та вітчизняний досвід» Макарчук Ксенії Володимирівни за актуальністю, змістом, повнотою викладу її результатів у публікаціях дисертанта, обсягом і якістю оформлення відповідає спеціальності 081 Право та вимогам до оформлення дисертації, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40 (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України № 759 від 31.05.2019) та «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44), а її авторка, Макарчук Ксенія Володимирівна, заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право.

Рецензент:

**докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри
адміністративного та інформаційного права
Національного університету
«Львівська політехніка»**

Марія БЛІХАР

Підпис засвідчую:

**Вчений секретар
Національного університету
«Львівська політехніка»
к. т. н., доцент**



Роман БРИЛИНСЬКИЙ