

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПЕДАГОГІЧНИХ НАУК УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«УНІВЕРСИТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ ОСВІТИ»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

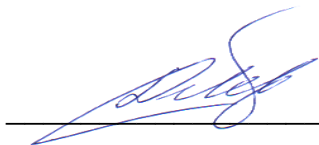
ЛЕВИЦЬКИЙ ДМИТРО МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 351:332.8:347.2(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ
ПОКИНУТОГО ЖИТЛА В УКРАЇНІ

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії (PHD)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 Д. М. Левицький

Науковий керівник: Олійник Наталія Іванівна, доктор наук з державного управління, професор.

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Левицький Д. М. Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. – ДЗВО «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, Київ, 2026.

Зміст анотації

У дисертації вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в отриманні нових науково обґрунтованих результатів у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» щодо удосконалення механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні з урахуванням новітніх теоретико-методологічних підходів та світових тенденцій поводження з покинутим житлом, адаптованих до вітчизняних умов, з метою підвищення ефективності використання житлового фонду та забезпечення житлових потреб громадян.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в отриманні нових науково обґрунтованих результатів, які вирішують конкретне наукове завдання – удосконалення механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні з урахуванням новітніх теоретико-методологічних підходів та світових тенденцій поводження з покинутим житлом, адаптованих до вітчизняних умов.

Найбільш вагомими науковими результатами дисертації є такі:

у перше:

– розроблено методологічний підхід для визначення змістових складових механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, який представлений трьома етапами: перший етап – визначення комплексу механізмів публічного управління у сфері покинутого житла та аналіз їх відповідності взаємопов’язаним специфічним цілям публічного управління у сфері покинутого житла (запобігання появі покинутого житла – виявлення покинутого житла – зміна статусу покинутого житла); другий етап – попереднє визначення змістових складових кожного механізму публічного управління у сфері покинутого житла; третій етап – аналіз відповідності та уточнення змістових складових визначених механізмів відповідно до таких наскрізних критеріїв: 1) нормативно визначена дефініція покинутого житла; 2) повноваження та інституційна спроможність для виявлення покинутого житла, вжиття невідкладних заходів з його збереження, вилучення в комунальну власність територіальної громади, розпоряджання вилученим житлом відповідно до потреб і пріоритетів громади;

– запропоновано підхід до виявлення покинутого житла в Україні, заснований на інтеграції даних державних реєстрів та інформаційних систем виконавців житлово-комунальних послуг і застосуванні трирівневої системи індикаторів (універсальні індикатори проблемності – спеціалізовані індикатори класифікації – специфічні індикатори покинутого житла), що дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечити випереджальний моніторинг житлового фонду та чітке прикладне відмежування покинутого житла від іншої проблемної власності;

– розроблено модель просторової консолідації житлового фонду з використанням покинутого житла, яка призначена для територіальних громад України зі значними демографічними змінами та наявністю покинутого житла,

і суть якої полягає в поєднанні просторових (виділення пріоритетних і неперспективних зон), інституційних (створення спеціалізованих агенцій) та фінансово-економічних (револьверне фінансування) інструментів в єдину систему з метою ефективного використання наявного житлового фонду в умовах обмеженості ресурсів;

удосконалено:

– загальний алгоритм організації публічно-управлінської діяльності у сфері покинутого житла, який на відміну від ситуативного реагування визначає такі послідовні кроки: 1) виявлення покинутого житла; 2) здійснення організаційно-юридичних заходів; 3) розпорядження набутим у публічну власність житлом; даний алгоритм розроблений з урахуванням новітнього зарубіжного досвіду та дозволяє розмежувати функції органів місцевого самоврядування, органів державної влади, інститутів громадянського суспільства;

– типологізацію основних категорій власників покинутого житла в Україні, в основу якої, на відміну від демографічних та економічних критеріїв, які обмежуються фіксацією переміщення населення або динаміки ринку нерухомості, покладено критерій мотиваційних патернів власників покинутого житла, а саме: 1) фізичні особи, що виїхали за межі України внаслідок повномасштабного вторгнення або трудової міграції; 2) внутрішньо переміщені особи та інші громадяни, що змінили місце проживання всередині країни; 3) власники, що припинили фактичне користування житлом ще до повномасштабного вторгнення; 4) забудовники з нерозпроданими квартирами; практична цінність даної типології полягає в тому, що вона сприяє визначенню найбільш ефективних диференційованих підходів до роботи з кожною категорією власників покинутого житла;

набуло подальшого розвитку:

– понятійно-термінологічний апарат галузі знань публічного управління та адміністрування, а саме розкрито зміст поняття *«покинуте житло»* – житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, що призначені та придатні для постійного проживання в них та мають свого власника, який, з одного боку, не відмовляється від свого права власності, а з другого – не здійснює їх належного утримання та не користується ними сам і не передав їх у користування іншим особам», що на відміну від суміжних понять (*«вакантне житло»*, *«неналежно утримуване житло»*, *«відумерла спадщина»*, *«безхазяйне майно»*) характеризується комплексом взаємопов'язаних ознак: наявність власника житла, невикористання житла за призначенням, ухилення від його утримання;

– поняття механізмів, які на відміну від інших понять, адаптовані саме до проблематики покинутого житла, зокрема: *«організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері покинутого житла»* – це система, яка включає множину суб'єктів публічного управління, наділених повноваженнями, завданнями й інструментами впливу в житловій сфері загалом та сфері покинутого житла зокрема, нормативно-правових актів щодо будівництва житла, володіння, користування й розпоряджання житлом, прав і обов'язків власників і користувачів житла»; *«інституційний механізм вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні»* – це система, що включає органи публічної влади, спеціально призначені (створені) інституції, інші інституції, метою діяльності яких є розв'язання проблеми покинутого житла та її превентивне відвернення, а також формальні (юридичні) та неформальні відносини (ділові звичаї, етичні норми, усталені практики), цілі, правила й засади їхньої діяльності щодо взаємодії з власниками житла, членами територіальної громади, суб'єктами господарювання тощо»; *«фінансово-економічний механізм вирішення питань покинутого житла на*

місцевому рівні - це система інституцій, фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання, інформаційно-аналітичного забезпечення, за допомогою яких територіальною громадою здійснюється мобілізація, використання та повернення фінансових ресурсів для відвернення покинутості житла, повернення покинутого житла до використання за призначенням, а також усунення негативного впливу, які покинуте житло справляє на громаду».

Ключові слова: житловий фонд, покинуте житло, проблемна власність, соціальне житло, житлова політика, публічне управління, механізми публічного управління, нормативно-правове регулювання, агенція покинутого житла, револьверний фонд, просторова консолідація житлового фонду, територіальна громада.

ABSTRACT

Levytskyy, D. M. Mechanisms of Public Management in Resolving Abandoned Housing Issues in Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy, specialty 281 – Public Management and Administration. – State Higher Education Institution "University of Educational Management", Kyiv, 2026.

Annotation content

The dissertation solves a pressing scientific problem that consists in obtaining new scientifically substantiated results in the field of knowledge 28 "Public Management and Administration" regarding the improvement of public management mechanisms for resolving abandoned housing issues in Ukraine, taking into account the latest theoretical and methodological approaches and global trends in dealing with abandoned housing, adapted to domestic conditions, with the aim of improving the efficiency of housing stock use and meeting the housing needs of citizens.

The scientific novelty of the results obtained consists in new scientifically substantiated findings that resolve a specific scientific problem – the improvement of public management mechanisms for resolving abandoned housing issues in Ukraine, taking into account the latest theoretical and methodological approaches and global trends in dealing with abandoned housing, adapted to domestic conditions.

The most significant scientific results of the dissertation are as follows:

for the first time:

- a methodological approach has been developed for determining the substantive components of public management mechanisms in the sphere of abandoned housing, encompassing three stages: the first stage – determination of the set of public management mechanisms in the sphere of abandoned housing and

analysis of their correspondence to the interrelated specific goals of public management in the sphere of abandoned housing (prevention of abandoned housing emergence – identification of abandoned housing – change of abandoned housing status); the second stage – preliminary identification of the substantive components of each public management mechanism in the sphere of abandoned housing; the third stage – analysis of correspondence and refinement of the substantive components of the identified mechanisms in accordance with the following cross-cutting criteria: 1) a normatively defined concept of abandoned housing; 2) powers and institutional capacity for identifying abandoned housing, taking urgent measures for its preservation, transferring it into the communal ownership of the territorial community, and disposing of the transferred housing in accordance with the needs and priorities of the community;

- an approach to the identification of abandoned housing in Ukraine has been proposed, based on the integration of data from state registers and information systems of housing and utility service providers, and on the application of a three-tier indicator system (universal indicators of property problematicity – specialised classification indicators – specific indicators of abandoned housing), which enables local self-government bodies to ensure proactive monitoring of the housing stock and clear practical differentiation of abandoned housing from other problematic property;

- a model of spatial consolidation of the housing stock using abandoned housing has been developed, intended for territorial communities of Ukraine with significant demographic changes and the presence of abandoned housing; its essence consists in the combination of spatial instruments (delineation of priority and non-priority zones), institutional instruments (establishment of specialised agencies), and financial-economic instruments (revolving financing) into a unified system for the purpose of effective utilisation of the existing housing stock under conditions of resource constraints;

improved:

- the general algorithm for organising public management activity in the sphere of abandoned housing, which, unlike situational response, defines the following sequential steps: 1) identification of abandoned housing; 2) implementation of organisational-legal measures; 3) disposal of housing acquired into public ownership; the algorithm has been developed drawing on the latest international experience and enables the delineation of functions between local self-government bodies, state authorities, and civil society institutions;

- the typology of the principal categories of abandoned housing owners in Ukraine, which, unlike typologies based on demographic and economic criteria that are limited to recording population movement or real estate market dynamics, is grounded in the criterion of motivational patterns of abandoned housing owners, namely: 1) individuals who left Ukraine as a result of the full-scale invasion or labour migration; 2) internally displaced persons and other citizens who changed their place of residence within the country; 3) owners who ceased actual use of housing prior to the full-scale invasion; 4) developers with unsold apartments; the practical value of this typology consists in the fact that it facilitates the identification of the most effective differentiated approaches to working with each category of abandoned housing owners;

further developed:

- the conceptual and terminological apparatus of the field of knowledge of public management and administration, namely the content of the concept of "abandoned housing – a residential building, apartment, or other residential premises designated and suitable for permanent habitation, which have an owner who, on the one hand, does not renounce the right of ownership, and on the other hand, does not exercise proper maintenance thereof, does not use them personally, and has not transferred them for use to other persons" has been elaborated, which, in contrast to related concepts ("vacant housing", "improperly maintained housing", "escheat

inheritance", "ownerless property"), is characterised by a set of interrelated features: the existence of a housing owner, non-use of housing for its intended purpose, and evasion of its maintenance;

- the concepts of the mechanisms, which, unlike existing concepts, are adapted to the issues of abandoned housing, in particular: "the organisational-legal mechanism of public management in the sphere of abandoned housing is a system that includes a plurality of public management entities endowed with powers, tasks and instruments of influence in the housing sphere in general and in the sphere of abandoned housing in particular, regulatory legal acts concerning housing construction, ownership, use and disposal of housing, and the rights and obligations of housing owners and users"; "the institutional mechanism for resolving abandoned housing issues at the local level is a system that includes public authority bodies, specially designated (established) institutions, and other institutions whose purpose of activity is to resolve the problem of abandoned housing and its preventive avoidance, as well as formal (legal) and informal relations (business customs, ethical norms, established practices), goals, rules and principles of their activity regarding interaction with housing owners, members of the territorial community, business entities, etc."; "the financial-economic mechanism for resolving abandoned housing issues at the local level is a system of institutions, financial and economic methods, mechanisms of regulatory legal regulation, and information and analytical support, by means of which the territorial community carries out the mobilisation, use and return of financial resources for the prevention of housing abandonment, the return of abandoned housing to use for its intended purpose, as well as the elimination of the negative impact that abandoned housing has on the community".

Keywords: housing stock, abandoned housing, problematic property, social housing, housing policy, public management, public management mechanisms, regulatory framework, agency for abandoned housing, revolving fund, spatial consolidation of the housing stock, territorial community.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковано основні результати дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Левицький Д. М. Деякі перспективні напрями розв'язання проблеми покинутого житла в Україні. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2024. Вип. 27(56). С. 126–142. [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-27\(56\)-126-142](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-27(56)-126-142);

URL: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/27_56_2024/Social/Bulletin_27_56_Social_and_behav_Manag_Admin_sciences_Levytskyy.pdf

(дата звернення: 10.09.2025).

2. Левицький Д. М. Іноземний досвід розв'язання проблеми покинутого житла. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2025. Вип. 32(61). 408 с. С. 313–327. [https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-32\(61\)-313-327](https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-32(61)-313-327)

3. Левицький Д. М. Удосконалення нормативно-правового регулювання розв'язання проблеми покинутого житла в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 19. С. 243–250. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.19.243>

4. Олійник Н. І., Левицький Д. М. Інституційний та фінансово-економічний механізми розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2025. № 10. <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.10.5>

Особистий внесок: обґрунтовано концепцію спеціалізованої агенції покинутого житла як ключового інституційного суб'єкта та запропоновано модель «револьверного фонду» як основу фінансово-економічного механізму розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні, сформульовано авторські визначення відповідних механізмів.

5. Левицький Д. М. Трансформація фіскальної політики у житловій сфері України: від детінізації оренди до мобілізації вакантного житла.

Інвестиції: практика та досвід. 2026. № 4. С. 362–369.
 URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/issue/view/274/210> (дата звернення: 26.02.2026).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

Публікації в інших наукових виданнях

та матеріалах науково-практичних конференцій

6. Левицький Д. М. «Покинуте житло» в Україні: сутність і поняття. *Наука і молодь – 2023: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, м. Київ, 14 квіт. 2023 р. Київ : Навчально-науковий інститут менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти», 2023. С. 451–454.
 URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp> (дата звернення: 19.01.2026).

7. Левицький Д. М. Удосконалення формування і утримання фонду соціального житла через механізм субсидованого найму. *Професійний розвиток в умовах цифровізації суспільства: сучасні тренди (PDDig-2023) у змішаному форматі* : матеріали IV наук.-практ. конф. / наук. ред. М. О. Кириченко, І. Г. Отамась, Т. М. Сорочан. Київ : НАПН України ДЗВО «Ун-т менедж. освіти», 2023. С. 177–179.

8. Левицький Д. М. Можливості використання існуючого житлового фонду приватної форми власності для задоволення житлових потреб внутрішньо переміщених осіб. *Наука і молодь – 2024: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 17 квіт. 2024 р. Київ : ДЗВО «УМО», 2024. С. 640–645. <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-iv-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-17-kvitnja-2024-r-m-kijiv-nauka-i-molodj--2024-prioritetni-naprjami-ghlobalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 10.09.2025).

9. Левицький Д. М. Покинуте житло як актуальний виклик публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід. *Публічне управління та*

адміністрування в Україні: євроінтеграційний поступ : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар.участю, м. Івано-Франківськ, 31 трав. 2024 р. / за наук. ред. проф. І. І. Чудика, Д. І. Дзвінчука, І. П. Лопушинського. Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2024. С. 174–178.

10. Левицький Д. М., Олійник Н. І. Деякі питання виявлення покинутого житла в багатоквартирних будинках в Україні. *Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю, м. Київ, 26 груд. 2024 р. Київ : ВНЗ «Київський ун-т ринкових відносин», 2024. 190 с. С. 50–53. URL: https://www.researchgate.net/profile/Tetiana-Obikhod/publication/390370876_INSTRUMENTARIJ_OCINKI_INVESTICIJNO_I_PRIVABLIVOSTI_PIDPRIEMSTV/links/67ebf42ae8041142a15b6c8a/INSTRUMENTARIJ-OCINKI-INVESTICIJNOI-PRIVABLIVOSTI-PIDPRIEMSTV.pdf (дата звернення: 10.09.2025).

Особистий внесок: сформовано підхід до виявлення покинутого житла в багатоквартирних будинках.

11. Левицький Д. М. Напрями вдосконалення організаційно-правового механізму вирішення проблеми покинутого житла в Україні. *Наука і молодь – 2025: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, м. Київ, 23 квіт. 2025 р. Київ : Навчально-науковий ін-т менедж. та психології ДЗВО «Ун-т менедж. освіти», 2025. С. 401–404. URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-v-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-23-kvitnja-2025-r-m-kijiv-nauka-i-molodj—2025-prioritetni-naprjami-ghlobalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 10.09.2025).

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	16
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА	29
1.1 Сутність та поняття покинутого житла	29
1.2 Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла	43
1.3 Зарубіжний досвід вирішення питань покинутого житла	63
Висновки до першого розділу	69
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА В УКРАЇНІ.....	73
2.1 Технічний, економічний та правовий аспекти поточного стану житлового фонду в Україні	73
2.2 Передумови появи покинутого житла та його вплив на житлово-комунальну інфраструктуру в Україні	86
2.3 Сучасний стан організаційно-правового механізму у вирішенні питань покинутого житла	102
Висновки до другого розділу	121

РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА В УКРАЇНІ	124
3.1 Шляхи виявлення покинутого житла	124
3.2 Пріоритетні напрями удосконалення інституційного та фінансово-економічного механізмів у вирішенні питань покинутого житла на місцевому рівні	139
3.3 Удосконалення нормативно-правового регулювання вирішення питань покинутого житла в Україні	163
Висновки до третього розділу	185
ВИСНОВКИ	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	197
ДОДАТКИ	215

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВПО	– внутрішньо переміщена(-і) особа(-и)
ДРРП	– Державний реєстр речових прав на нерухоме майно
ЖКП	– житлово-комунальні послуги
ОМС	– орган(и) місцевого самоврядування
ОСББ	– об'єднання співвласників багатоквартирного будинку
ПДФО	– податок на доходи фізичних осіб
ОЕСР (Organisation for Economic Co-operation and Development)	– Організація економічного співробітництва та розвитку
RDNA (Rapid Damage and Needs Assessment)	– Швидка оцінка завданої шкоди та потреб

ВСТУП

Актуальність теми. Житлова сфера в Україні в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації набула значення, яке виходить далеко за межі суто галузевого. Житло є базовою потребою людини й водночас ключовим елементом соціальної та економічної стабільності територіальних громад. Перед органами публічної влади постало якісно нове поєднання завдань: забезпечення житлових потреб внутрішньо переміщених осіб, відновлення зруйнованого житлового фонду, адаптація житлової політики до глибинних демографічних змін.

Серед цих викликів особливе місце посідає проблема покинутого житла. Йдеться про житло, яке має формального власника, проте не використовується ним за призначенням та не утримується належним чином. Це явище має в Україні низку специфічних рис, як-от високий рівень приватизації житла, фрагментованість приватної власності в багатоквартирних будинках, а також поєднання довоєнних демографічних процесів депопуляції, старіння населення, внутрішньої міграції з масштабними наслідками російської збройної агресії. Сукупний обсяг потенційно покинутого житла може досягати сотень тисяч одиниць.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена кількома взаємопов'язаними чинниками.

По-перше, у вітчизняній науці публічного управління та адміністрування питання покинутого житла досі не виокремлювалося як самостійний предмет дослідження. Водночас використання зарубіжних підходів у вітчизняній практиці потребує їхньої контекстуалізації відповідно до умов розвитку України з урахуванням воєнних викликів та завдань повоєнного відновлення.

По-друге, чинне законодавство України не оперує поняттям «покинуте житло». Ця прогалина тягне за собою інші наслідки: без юридичного визначення неможливо закріпити відповідні повноваження за суб'єктами публічного управління, запровадити податкові стимули, сформувати процедури тимчасового управління чи примусового викупу житла. Водночас активізація державної політики у житловій сфері, зокрема нещодавнє прийняття Закону України «Про основні засади житлової політики», створює сприятливе вікно для законодавчого закріплення цього інституту.

По-третє, в Україні відсутні спеціалізовані інституції на рівні територіальних громад, орієнтовані на роботу з покинутим житлом. Наявні суб'єкти позбавлені відповідних повноважень та інструментарію. Так само відсутні фінансово-економічні механізми, які б перетворили цю роботу з бюджетно-витратної функції на самоокупний цикл.

По-четверте, поєднання довгострокових довоєнних демографічних процесів з наслідками повномасштабної збройної агресії сформувало значний обсяг потенційно покинутого житла та обумовлює потребу в стратегічному переосмисленні обсягу та структури житлового фонду територіальних громад. У значній частині малих та середніх міст України питання повоєнного відновлення не зводиться до відбудови. Воно потребує механізмів просторової оптимізації житлового фонду, у межах яких покинуте житло має розглядатися не лише як проблема, а й як ресурс для задоволення житлових потреб громадян.

Сукупність наведених чинників обумовлює необхідність комплексного наукового дослідження механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні.

Дослідженню загальних питань державної житлової політики, державного регулювання житлової сфери, ринку житла та забезпечення громадян житлом присвячені наукові праці низки вітчизняних учених, серед

яких Н. Олійник [52; 54; 55], О. Дацій [11], О. Кучеренко [32], О. Більовський [1], В. Онищенко, Т. Завора [56] та інші. У працях Н. Олійник, зокрема, досліджено питання державного регулювання ринку житла в Україні, механізми та інституційні форми управління житловим фондом, напрями реформування житлового сектору.

Питанням забезпечення житлових прав громадян, у тому числі внутрішньо переміщених осіб в умовах збройної агресії, приділили увагу В. Мороз [46; 48], Д. Харечко [90; 91], О. Малиновська [43], А. Волкова [7; 8], М. Гальянич [9] та інші дослідники.

Теоретико-методологічні засади публічного управління, поняття «механізм публічного управління» та його складові розглядалися в «Енциклопедії державного управління» за загальною редакцією Ю. Ковбасюка [17], а також у працях І. Дегтярьової [12; 13; 85], В. Мороза [24; 47], О. Кравченко [30; 31], О. Федорчак [88; 89], В. Венцеля [5] та ін. Сучасні підходи до розуміння механізмів публічного управління в умовах децентралізації та переходу від парадигми «державного» до «публічного» управління розвинуто у працях В. Кадали та О. Гузенко [21].

Фіскальним інструментам у житловій сфері та оподаткуванню нерухомого майна як інструменту суспільної політики приділили увагу В. Дем'янишин і В. Горин [14], Н. Хатнюк і Н. Побіянська [92] та інші. Втім, у вітчизняному науковому дискурсі переважає погляд на податкові інструменти кризь призму фіскальної ефективності, тоді як їхня стимулююча функція у житловій сфері залишається малодослідженою.

Останнім часом увага вітчизняної науки публічного управління звертається й до суміжних з нашою темою аспектів. Зокрема, питання управління відновленням покинутого житла, підтримки осіб, що втратили житло, та управління соціальним житлом розглядаються у працях Я. Казюк [22; 23], О. Жук [19], Т. Дерун [15] та В. Мороза [46; 48]. Ці роботи

засвідчують зростаючий інтерес вітчизняної науки до проблематики, суміжної з предметом нашого дослідження.

Водночас, попри значний доробок вітчизняних та зарубіжних науковців, проблема покинутого житла в Україні досі не виступала самостійним предметом системного наукового дослідження у галузі публічного управління та адміністрування. Недостатньо дослідженими залишаються питання понятійно-категоріального апарату, системи механізмів публічного управління у цій сфері, підходів до виявлення покинутого житла з урахуванням специфіки вітчизняного житлового фонду, а також інституційних та фінансово-економічних механізмів роботи з покинутим житлом на місцевому рівні. Це зумовлює потребу в комплексному науковому дослідженні, що поєднує теоретичне узагальнення з виробленням практичних пропозицій для органів публічної влади.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано згідно з планом науково-дослідних робіт ДЗВО «Університет менеджменту освіти» в рамках теми «Трансформація публічного управління розвитком соціального, економічного, політичного та людського потенціалів суспільства і держави» (номер державної реєстрації 0120U105398), у межах якої автором розроблено концептуальну модель публічного управління у вирішенні питань покинутого житла, що інтегрує організаційно-правовий, інституційний та фінансово-економічний механізми в єдину систему.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування підходів та розроблення практичних пропозицій щодо вдосконалення механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі *завдання*:

- розкрити сутність та ознаки покинутого житла;

- систематизувати механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла та визначити наскрізні функціональні вимоги щодо змісту цих механізмів;
- проаналізувати зарубіжний досвід вирішення питань покинутого житла та визначити можливості його адаптації в Україні;
- визначити детермінанти та наслідки появи покинутого житла для життєдіяльності територіальних громад в Україні;
- здійснити аналіз стану чинного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла в Україні;
- розробити науково-практичні пропозиції щодо вдосконалення механізмів публічного управління у сфері покинутого житла;
- розробити практичні рекомендації органам публічної влади у сфері покинутого житла.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління житловою сферою.

Предметом дослідження є механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні.

Методи дослідження. У роботі використано системний підхід із використанням загальнонаукових та спеціальних методів досліджень:

- узагальнення, дедукції, аналізу та синтезу – для визначення основних категорій і елементів системи механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, формулювання авторських визначень організаційно-правового, інституційного та фінансово-економічного механізмів, а також виведення авторського визначення поняття «покинуте житло»;
- історичний та логічний – для встановлення еволюційних аспектів становлення нормативно-правового регулювання у сфері покинутого та проблемного житла, виявлення основних проблем та шляхів їх розв’язання;

- систематизації, порівняльного аналізу – для встановлення стану розробленості тематики у вітчизняних та зарубіжних наукових виданнях, узагальнення зарубіжного досвіду публічного управління у сфері покинутого житла;

- економіко-статистичного методу – для оцінки структури житлового фонду України, обсягів потенційно покинутого житла та впливу покинутого житла на житлово-комунальну інфраструктуру територіальних громад;

- моделювання – для обґрунтування концептуальних засад удосконалення механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, побудови моделі агенції покинутого житла, моделі «револьверного фонду» та моделі просторової консолідації житлового фонду територіальної громади;

- індукції та абстрагування – для теоретичного узагальнення результатів дослідження і формулювання висновків дисертаційної роботи.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція України, кодекси та закони України, підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, матеріали Державної служби статистики України, аналітичні матеріали міжнародних організацій, наукові праці українських та зарубіжних учених, періодичні видання, матеріали науково-практичних конференцій, інформаційно-аналітичні матеріали неурядових організацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в отриманні нових науково обґрунтованих результатів, які вирішують конкретне наукове завдання – удосконалення механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні з урахуванням новітніх теоретико-методологічних підходів та світових тенденцій поводження з покинутим житлом, адаптованих до вітчизняних умов.

Найбільш вагомими науковими результатами дисертації є такі:

уперше:

– розроблено методологічний підхід для визначення змістових складових механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, який представлений трьома етапами: перший етап – визначення комплексу механізмів публічного управління у сфері покинутого житла та аналіз їх відповідності взаємопов’язаним специфічним цілям публічного управління у сфері покинутого житла (запобігання появі покинутого житла – виявлення покинутого житла – зміна статусу покинутого житла); другий етап – попереднє визначення змістових складових кожного механізму публічного управління у сфері покинутого житла; третій етап – аналіз відповідності та уточнення змістових складових визначених механізмів відповідно до таких наскрізних критеріїв: 1) нормативно визначена дефініція покинутого житла; 2) повноваження та інституційна спроможність для виявлення покинутого житла, вжиття невідкладних заходів з його збереження, вилучення в комунальну власність територіальної громади, розпоряджання вилученим житлом відповідно до потреб і пріоритетів громади;

– запропоновано підхід до виявлення покинутого житла в Україні, заснований на інтеграції даних державних реєстрів та інформаційних систем виконавців житлово-комунальних послуг і застосуванні трирівневої системи індикаторів (універсальні індикатори проблемності – спеціалізовані індикатори класифікації – специфічні індикатори покинутого житла), що дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечити випереджальний моніторинг житлового фонду та чітке прикладне відмежування покинутого житла від іншої проблемної власності;

– розроблено модель просторової консолідації житлового фонду з використанням покинутого житла, яка призначена для територіальних громад України зі значними демографічними змінами та наявністю покинутого житла, і суть якої полягає в поєднанні просторових (виділення пріоритетних і неперспективних зон), інституційних (створення спеціалізованих агенцій) та

фінансово-економічних (револьверне фінансування) інструментів в єдину систему з метою ефективного використання наявного житлового фонду в умовах обмеженості ресурсів;

удосконалено:

– загальний алгоритм організації публічно-управлінської діяльності у сфері покинутого житла, який на відміну від ситуативного реагування визначає такі послідовні кроки: 1) виявлення покинутого житла; 2) здійснення організаційно-юридичних заходів; 3) розпорядження набутим у публічну власність житлом; даний алгоритм розроблений з урахуванням новітнього зарубіжного досвіду та дозволяє розмежувати функції органів місцевого самоврядування, органів державної влади, інститутів громадянського суспільства;

– типологізацію основних категорій власників покинутого житла в Україні, в основу якої, на відміну від демографічних та економічних критеріїв, які обмежуються фіксацією переміщення населення або динаміки ринку нерухомості, покладено критерій мотиваційних патернів власників покинутого житла, а саме: 1) фізичні особи, що виїхали за межі України внаслідок повномасштабного вторгнення або трудової міграції; 2) внутрішньо переміщені особи та інші громадяни, що змінили місце проживання всередині країни; 3) власники, що припинили фактичне користування житлом ще до повномасштабного вторгнення; 4) забудовники з нерозпроданими квартирами; практична цінність даної типології полягає в тому, що вона сприяє визначенню найбільш ефективних диференційованих підходів до роботи з кожною категорією власників покинутого житла;

набуло подальшого розвитку:

– понятійно-термінологічний апарат галузі знань публічного управління та адміністрування, а саме розкрито зміст поняття «*покинute житло* – житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, що призначені

та придатні для постійного проживання в них та мають свого власника, який, з одного боку, не відмовляється від свого права власності, а з другого – не здійснює їх належного утримання та не користується ними сам і не передав їх у користування іншим особам», що на відміну від суміжних понять («вакантне житло», «неналежно утримуване житло», «відумерла спадщина», «безхазяйне майно») характеризується комплексом взаємопов'язаних ознак: наявність власника житла, невикористання житла за призначенням, ухилення від його утримання;

– поняття механізмів, які на відміну від інших понять, адаптовані саме до проблематики покинутого житла, зокрема: *«організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері покинутого житла* – це система, яка включає множину суб'єктів публічного управління, наділених повноваженнями, завданнями й інструментами впливу в житловій сфері загалом та сфері покинутого житла зокрема, нормативно-правових актів щодо будівництва житла, володіння, користування й розпоряджання житлом, прав і обов'язків власників і користувачів житла»; *«інституційний механізм вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні* – це система, що включає органи публічної влади, спеціально призначені (створені) інституції, інші інституції, метою діяльності яких є розв'язання проблеми покинутого житла та її превентивне відвернення, а також формальні (юридичні) та неформальні відносини (ділові звичаї, етичні норми, усталені практики), цілі, правила й засади їхньої діяльності щодо взаємодії з власниками житла, членами територіальної громади, суб'єктами господарювання тощо»; *«фінансово-економічний механізм вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні* - це система інституцій, фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання, інформаційно-аналітичного забезпечення, за допомогою яких територіальною громадою здійснюється мобілізація, використання та повернення фінансових ресурсів для відвернення

покинутості житла, повернення покинутого житла до використання за призначенням, а також усунення негативного впливу, які покинуте житло справляє на громаду».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані теоретичні положення та практичні рекомендації можуть бути використані під час розроблення нормативно-правових актів, стратегічних, оперативних документів і методичних рекомендацій у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також у науково-дослідній, експертній та освітній діяльності інститутів громадянського суспільства й закладів вищої освіти у житловій сфері.

Результати дисертаційного дослідження використано в практичній діяльності:

- Верховної Ради України – при опрацюванні проєктів законів України щодо оподаткування доходів від оренди житлової нерухомості та забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб (довідка про впровадження від 12.05.2026 р. № 310д9/4-2026/109202);

- Коростенської міської ради – при практичній реалізації Програми управління комунальним майном та Програми розвитку житлово-комунального господарства Коростенської міської територіальної громади на 2022–2026 роки (довідка про впровадження від 27.05.2026 р. № 02-16-01/848);

- Звягельської міської ради – при підготовці заходів з інвентаризації житлового фонду громади, передбачених Програмою економічного і соціального розвитку громади на 2026 рік та Стратегією розвитку громади до 2030 року, а також при концептуальному опрацюванні питання створення сучасної обслуговуючої комунальної компанії для житлового фонду громади (довідка про впровадження від 14.05.2026 р. № 02/939);

- Київського міського осередку Громадянської мережі «ОПОРА» – в експертно-аналітичній діяльності з питань житлової політики, формування

фонду соціального житла та залучення приватного житлового фонду до задоволення суспільних житлових потреб (довідка про впровадження від 09.05.2026 р. № 06-26).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою роботою, в якій викладені авторські розробки з удосконалення механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні. Наукові положення, узагальнення, висновки та рекомендації отримані самостійно. У наукових працях, опублікованих у співавторстві з науковим керівником [36; 53], дисертантові належать: формулювання підходу до виявлення покинутого житла в багатоквартирних будинках; обґрунтування концепції спеціалізованої агенції покинутого житла як ключового інституційного суб'єкта розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні, у тому числі обґрунтування організаційно-правової форми, мультидисциплінарного складу команди, статутних принципів та комплексного набору задач такої агенції; авторські визначення інституційного та фінансово-економічного механізмів вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні та обґрунтування їх розмежування з організаційно-правовим механізмом; модель «револьверного фонду» як основа фінансово-економічного механізму, у тому числі обґрунтування переспрямування коштів місцевого бюджету з дотацій комунальним підприємствам на формування стартового капіталу агенції з подальшою реінвестицією отриманих доходів; модель реорганізації житлового фонду територіальної громади через виокремлення «пріоритетних» і «неперспективних» територій та програму обміну житла як інструмент роботи з громадами в умовах демографічних змін; перехід від моделі реагування на наслідки до комплексної проактивної стратегії публічного управління у сфері покинутого житла на місцевому рівні.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні та практичні положення і результати дослідження висвітлено у доповідях на науково-

практичних конференціях: «Наука і молодь – 2023: пріоритетні напрями глобалізаційних змін» (м. Київ, 2023 р.) [40]; «Професійний розвиток в умовах цифровізації суспільства: сучасні тренди (PDDig-2023)» (м. Київ, 2023 р.) [35]; «Наука і молодь – 2024: пріоритетні напрями глобалізаційних змін» (м. Київ, 2024 р.) [37]; «Публічне управління та адміністрування в Україні: євроінтеграційний поступ» (м. Івано-Франківськ, 2024 р.) [39]; «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України» (м. Київ, 2024 р.) [36]; «Наука і молодь – 2025: пріоритетні напрями глобалізаційних змін» (м. Київ, 2025 р.) [38].

Публікації. Основні положення і висновки дисертації опубліковано в 11 наукових працях, серед яких: п'ять статей у наукових фахових виданнях України, включених до переліку, затвердженого МОН України; та шість публікацій у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації (українською та англійською мовами), вступу, трьох розділів з висновками до кожного, загальних висновків, списку використаних джерел (120 найменувань, із них – 25 іноземними мовами) та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 239 сторінок, основний зміст роботи викладений на 180 сторінках. Робота містить 4 таблиці, 4 рисунки та 3 додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА

У першому розділі досліджено теоретичні основи публічного управління у вирішенні питань покинутого житла. Досліджено сутність та ознаки покинутого житла. Систематизовано механізми публічного управління у сфері покинутого житла. Проаналізовано зарубіжний досвід вирішення питань покинутого житла та визначено можливості його адаптації в Україні.

1.1 Сутність та поняття покинутого житла

Підготовку пропозицій з вирішення питань покинутого житла слід почати з власне сутності та поняття покинутого житла, адже наразі в Україні відсутнє його законодавче визначення.

Повний огляд стану наукової розробленості проблематики покинутого житла наведено у вступі до цієї дисертації. У межах цього підрозділу ми зупинимося лише на тих працях, які безпосередньо стосуються формулювання поняття покинутого житла та його розмежування зі суміжними явищами.

У вітчизняній науковій літературі проблема саме покинутого житла не виступала окремим предметом глибоких досліджень – наявні публікації переважно зосереджені на ширших питаннях житлової політики, ринку житла та забезпечення громадян житлом. Натомість у зарубіжній науковій літературі сформувалася окрема дискусія щодо самої сутності та поняття покинутого житла, у якій пропонуються різні визначення залежно від конкретного соціально-економічного та історичного контексту відповідної країни.

Слід зауважити, що з практичних міркувань діяльності органів місцевого самоврядування покинуте житло та суміжні з ним явища (відумерла спадщина, безхазяйне майно, об'єкти, що перебувають у неналежному

санітарно-технічному стані тощо) в англomовній літературі часто об'єднують під узагальнюючим терміном «problem property» (див., наприклад, [113]), який українською мовою можна перекласти як «проблемна нерухомість» або «проблемна власність». Для цілей нашого дослідження ми послуговуємося терміном «проблемна власність», який використовуємо в широкому значенні, що охоплює як саме нерухоме майно, так і пов'язані з ним правовідносини, оскільки саме проблематичний стан правового зв'язку між власником і майном – а не лише фізичний стан останнього – є визначальною ознакою цієї сукупності явищ.

Стосовно безпосередньо покинутого житла, для цілей нашого дослідження на особливу увагу заслуговує робота Вікторії Моркель (Victoria Morckel) «Прогнозування покинутого житла: чи має значення операційне визначення покинутості?» (англ. *Predicting abandoned housing: does the operational definition of abandonment matter?*) [107]. У своїй роботі автор розглянула та узагальнила визначення покинутого житла, запропоновані в працях різних дослідників за період з 1974 по 2013 роки, та застосувала їх під час статистичного моделювання. Проведене дослідження продемонструвало, що вибір того чи іншого визначення поняття «покинутості» житла має значення для моделей прогнозування [107, с. 127]. Цей висновок прямо підтверджує необхідність ретельної роботи з визначенням поняття покинутого житла й у нашому дослідженні.

До проблематики операційного визначення покинутого житла активно звертаються і в найновіших зарубіжних дослідженнях. Так, Сяофан Лян (Xiaofan Liang), Браян Брейнерд (Brian Brainerd), Тара Гікс (Tara Hicks) та Кліо Андріс (Clio Andris) у своїй статті «Уроки застосування підходу машинного навчання за участю людини для виявлення порожньої, покинутої і занедбаної нерухомості в Саванні, штат Джорджія» (англ. *Lessons from a Human-in-the-Loop Machine Learning Approach for Identifying Vacant, Abandoned, and*

Deteriorated Properties in Savannah, Georgia) [106] оперують консолідованою категорією «вакантної, покинутої і занедбаної» нерухомості (англ. *vacant, abandoned, and deteriorated properties, VAD*). Ми ще звернемося до цієї роботи, а зараз зауважимо, що сама поява такої консолідованої категорії свідчить про методологічну складність і одночасно важливість відмежування покинутого житла від суміжних понять.

Також доречно згадати досвід Японії, яка протягом останніх років переживає демографічну кризу та пов'язану з нею кризу покинутості житла. У статті «Заходи проти вакантних будинків: грантовий підхід Японії проти податкових надбавок на порожнє житло в Сполученому Королівстві» (англ. *Measures Against Vacant Houses: Grant-Type Japan Versus Premium on Empty Homes in the UK*) Ясуюкі Комакі (Yasuyuki Komaki) пояснює, що японське законодавство оперує не одним універсальним поняттям, а певною системою категорій. Ще 2015 року було введено загальне поняття вакантних будинків – тобто будівель, які не використовуються для проживання або іншої діяльності понад один рік. Серед них було виділено категорію «спеціально визначених вакантних будинків» – тобто будинків, технічний стан яких несе загрозу руйнування або з високою ймовірністю створює проблеми для санітарно-епідеміологічної безпеки та благоустрою території. Пізніше, у 2023 році, було запроваджено ще одну категорію – «вакантні будинки, які неналежно управляються». Це будинки, які не є повністю покинутими, але перебувають у стані, коли рослинність на території не доглядається, навколо розкидане сміття, а частини будівлі зруйновані або пошкоджені. Для різних категорій передбачено різні заходи реагування та глибину втручання (аж до примусового знесення) органів публічної влади [104, с. 57–58].

Отже, можемо констатувати можливість вивчення і врахування іноземного досвіду щодо визначення сутності й поняття покинутого житла.

Як ми вже зазначали, законодавче визначення поняття «покинуте житло» в Україні відсутнє. Але чинне законодавство України дає визначення поняття «житло». Так, відповідно до статті 379 Цивільного кодексу України, «житлом фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них» [93].

Наведене визначення вказує на такі ключові ознаки житла, які мають бути наявні одночасно:

- це є будинок або його частина – квартира, інше жиле приміщення;
- його призначенням є постійне або тимчасове проживання в ньому людей;
- воно придатне для постійного або тимчасового проживання в ньому людей.

(Щодо першої ознаки зауважимо, що Національний класифікатор НК 018:2023 визначає співвідношення понять «споруди», «будівлі», «житлові будівлі (будинки)», «нежитлові будівлі» таким чином: поняття «споруда» є ширшим та охоплює поняття «будівля», а останнє своєю чергою охоплює поняття «житлова будівля (будинок)» і «нежитлова будівля». Житлові будівлі (будинки) визначаються як «споруди, не менше половини загальної площі яких використовується для житлових потреб» [67].)

Цього достатньо для того, щоб вже відмежувати поняття «житло» від нежитлових будівель, не призначених або не придатних для проживання людей. Хоча таке визначення житла все ще може бути занадто широким для цілей нашого дослідження, поки що візьмімо його за основу.

Розглянемо тепер іншу складову поняття – «покинуте». Словник української мови визначає прикметник «покинутий» як той, «який залишився без догляду, уваги, яким перестали цікавитися, займатися» [87, с. 23]. Саме це природне значення слова «покинутий» в українській мові ми й візьмемо за

основу. Для зручності подальшого викладу набір ознак, який характеризує таке ставлення власника до свого житла, ми позначатимемо робочим терміном «втрата інтересу». Однак наведене визначення потребує певного уточнення та відповіді на питання: ким саме житло було «покинуте» та хто залишив його без догляду, перестав ним займатися («втратив інтерес» до нього). Очевидно, що мова має йти про власника житла, адже саме на ньому лежить законодавчо визначений обов'язок утримувати належне йому майно. Так, ст. 322 Цивільного кодексу України встановлює, що «власник зобов'язаний утримувати майно, що йому належить, якщо інше не встановлено договором або законом» [93]. Тому про «покинутість» житла можна говорити саме тоді, коли його власник не виконує своїх обов'язків щодо його утримання.

Таким чином, ми можемо сформулювати попереднє (проміжне) визначення поняття покинутого житла:

Покинутим житлом є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них, і які залишилися без догляду власника.

Проте це визначення все ще є недосконалим і потребує уточнення.

Таку характеристику як «покинутість» саме власником житла особливо важливо враховувати тоді, коли йдеться про покинуті квартири в багатоквартирних будинках. Адже, будучи частиною більшого об'єкта – будинку – такі квартири в дійсності не лишаються без догляду. Власники решти квартир у будинку та/або залучений ними управитель продовжують дбати про будинок в цілому, забезпечувати його утримання. Квартира як приміщення утворена несучими, огорожувальними та несучо-огорожувальними конструкціями будинку, і з технічної точки зору є його невіддільною складовою. Тому неможливо утримувати чи не утримувати окремо взятую квартиру, а утримання будинку в цілому означає утримання всіх

і кожної квартири в ньому. Відтак, забезпечується певний рівень утримання і покинутої квартири.

У зв'язку з цим постає питання про те, в чому має виявлятися участь власника окремо взятої квартири в її утриманні та утриманні будинку в цілому. Хоча фізична участь у виконанні певних робіт не виключається, у більшості випадків для більшості співвласників участь в утриманні будинку набирає форми фінансової участі, тобто участі у відповідних витратах. Це знайшло своє законодавче відображення і закріплення в статті 12 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», якою передбачено, що витрати на управління (у т.ч. утримання) багатоквартирним будинком розподіляються між власниками квартир у ньому та що невикористання власником належної йому квартири чи нежитлового приміщення не є підставою для ухилення від здійснення витрат на управління багатоквартирним будинком [78]. Таким чином, на практиці в більшості випадків однією з ознак і зовнішніх проявів «покинутості» квартири буде ухилення її власником від участі у витратах з управління багатоквартирним будинком.

Втім, самої лише ознаки ухилення від утримання недостатньо: адже власник може не виконувати своїх обов'язків, але в той же час продовжувати користуватися квартирою (проживати сам чи надавати для проживання іншим особам). Тобто, в такій ситуації немає «втрати інтересу» власника до свого майна, адже він і надалі користується житлом. Тобто, визначення слід доповнити також вказівкою на невикористання житла власником.

З цим пов'язане питання співвідношення понять «покинуте житло» і «вакантне житло». Словник української мови тлумачить прикметник «вакантний» як такий, що є «ніким не зайнятий, вільний (про посаду)» [86, с. 282]. Вкладаючи в це поняття сенс «вільний» («ніким, нічим не зайнятий, не

заповнений» [86, с. 673]), очевидно, що термін «покинуте» житло не є тотожним терміну «вакантне» (у значенні «незайняте», «незаселене») житло.

На нашу думку, щоб бути визнаним «покинутим», житло не обов'язково має бути «вакантним» (незаселеним). Розглянемо випадок, коли покинуте житло використовується не власником, а сторонніми особами без відома власника. Ця ситуація цілком можлива, коли власник дійсно «втратив інтерес» до житла і покинув його: не користується житлом сам, не передав його в користування іншим особам, не дбає про житло (не утримує його), але до житла заселилися інші особи без відома власника. Таке житло не є фактично вільним (незаселеним). У той же час, воно не використовується самим власником, а особи, які житло фактично займають, не мають на це уповноваження від власника.

Вище ми вже зазначили, що ознаку «покинутості» житла є сенс розглядати лише з точки зору його власника. Адже щоб щось покинути, треба спершу його мати. Отже, якщо власник житло «покинув», але хтось інший без його схвалення проявляє до цього житла інтерес, фактично користується ним чи навіть здійснює його утримання, це не виводить житло з-під поняття «покинутого», оскільки воно є покинутим саме з позиції власника. Інша річ, якщо житло використовується хоч і не власником, але іншими особами з відома (схвалення) власника. Власник, дозволивши заселитися до свого житла іншим особам, таким чином продовжує виявляти свій господарський інтерес до свого майна і активно реалізовувати щодо нього свою волю. Отже, в такій ситуації немає підстав говорити про «втрату інтересу» власника до житла.

Отже, з точки зору співвідношення складових поняття «покинутості» житла можливі такі основні ситуації:

1. Власник користується житлом, але не утримує його належним чином. «Втрати інтересу» власника до його житла в такій ситуації немає, визнавати житло «покинутим» немає підстав.

2. Власник не користується житлом, але утримує його (у т.ч. бере участь у витратах з управління багатоквартирним будинком через оплату послуг управителя або сплату внесків в ОСББ). «Втрати інтересу» власника до його житла в такій також ситуації немає, і визнавати житло «покинутим» немає підстав.

3. Власник не користується житлом, не утримує його, але житлом на законних підставах користуються інші особи з відома власника. Тут також немає ознак «втрати інтересу» власника і «покинутості» житла, адже власник активно розпорядився своєю власністю, надавши її в (тимчасове) користування іншим особам.

4. Власник не користується житлом сам і не передав його в користування іншим особам та не утримує житло. Цю ситуацію слід розглядати як покинуте житло, адже спостерігаємо «втрату інтересу» власником до житла.

5. Власник не користується житлом сам, не передав його в користування іншим особам, не утримує житло, але стороні особи без відома та/або схвалення власника заселилися в його житло і користуються ним. Цю ситуацію, попри «зайнятість» житла, також слід розглядати як покинуте житло, адже з точки зору власника є «втрата інтересу» до нього.

Слід зауважити, що ситуація, коли власник не здійснює належного утримання житла, відома українській правовій традиції під назвою «безгосподарного утримання» – відповідний правовий інститут передбачала стаття 135 Цивільного кодексу Української РСР 1963 року [94]. З виключенням статті 135 з ЦК УРСР у 1993 році зазначений термін зник із цивільного законодавства, а Цивільний кодекс України 2003 року аналогічної норми не містить. Втім, сам по собі феномен безгосподарного утримання житла не зник. За відсутності відповідного терміну в законодавстві ми змушені послуговуватися більш загальним поняттям «неналежного утримання».

На основі аналізу цих ситуацій ми можемо додатково уточнити наше визначення поняття покинутого житла:

Покинутим житлом є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них, власник яких не здійснює їх утримання належним чином та не користується ними сам і не передав їх у користування іншим особам.

Це уточнене визначення краще за попереднє тим, що містить конкретизовані ознаки «покинутості» житла власником. Але слід відповісти на питання про те, як бути з ситуаціями, коли власник житла попросту відсутній або невідомий, і чи є «житло без власника» покинутим.

Вище ми вже зазначали, що, щоб «покинути» житло, треба спершу його «мати», тобто бути власником. Логіка нашого підходу ґрунтується на застосуванні ознаки «покинутості» не абстрактно, а лише з позиції власника. Тому ситуації, коли власник відсутній (невідомий) однозначно є несумісними з цією базовою логікою і нашим визначенням покинутого житла. За нашим підходом, «житло без власника» не є «покинутим житлом». Однак слід проаналізувати, чи не лишає такий підхід поза увагою і рекомендаціями непоодинокі випадки відсутності власника, і чи не є це слабким місцем нашого підходу.

Ситуації, коли власник майна, в тому числі житла, відсутній або невідомий, дійсно подібні до ситуації покинутого житла. Адже найчастіше «житло без власника» також не використовується і не утримується належним чином. Однак такі ситуації відомі людству давно. Їхній негативний вплив на цивільний оборот був давно виявлений і визнаний державами, тому останні подбали про розробку і застосування правових механізмів усунення правової невизначеності, пов'язаної з відсутністю власника майна. В Україні негативні наслідки таких ситуацій усуваються шляхом передачі відумерлої спадщини або безхазяйної речі у власність територіальної громади за рішенням суду (ст.

ст. 335, 1277 Цивільного кодексу України [93]). Це є прийнятним підходом з огляду на те, що у випадку відумерлої спадщини чи безхазяйного будинку нічиє право власності на житло не порушується, адже воно не існує (припинене). Законодавець і юридична наука вже достатньо приділили уваги цим явищам.

Отже, по-перше, існує чіткий і вагомий критерій розмежування досліджуваного нами явища (покинутого житла) з іншими подібними явищами (відумерлої спадщини і безхазяйного майна), а саме наявність чи відсутність власника. По-друге, вже наявні нормативно-правові механізми усунення негативних наслідків останніх двох явищ. Тому ми не бачимо об'єктивної потреби включати їх до предмету нашого дослідження.

Натомість ситуація покинутого житла ускладнена тим, що власник наявний і відомий, і свавільно позбавити його права власності не можна. Але й лишити факт наявності покинутого житла без реагування також не можна – адже унаслідок цього неефективно використовується міська інженерна інфраструктура, ускладнюється утримання іншого житла (наприклад, інших квартир у багатоквартирному будинку), знижується привабливість територіальної громади для проживання тощо.

Саме тому ми вважаємо за виправдане й надалі дотримуватися обраного нами «строгого» підходу, за яким як покинуте можна розглядати лише те житло, яке має свого власника.

Припускаємо, що може виникнути ситуація, коли власник покинутого житла в якийсь момент виявить бажання належним чином юридично оформити свою відмову від житла. Тим більше, що можливість відмовитися від права власності, в тому числі на нерухоме майно, прямо передбачена статтею 347 Цивільного кодексу України [93]. Фактично, внаслідок такої відмови житло, зрештою, перейде до власності відповідної територіальної громади. Але навіть доки воно не змінило власника, для цілей нашого

дослідження немає підстав надалі розглядати таке житло як покинуте. Слідуючи визначенням нами ознакам, ми бачимо, що власник знову «виявив інтерес» до свого житла, вирішивши остаточно визначити його юридичну долю.

Узагальнене співвідношення поняття покинутого житла з іншими суміжними поняттями відображене на рис. 1.1.

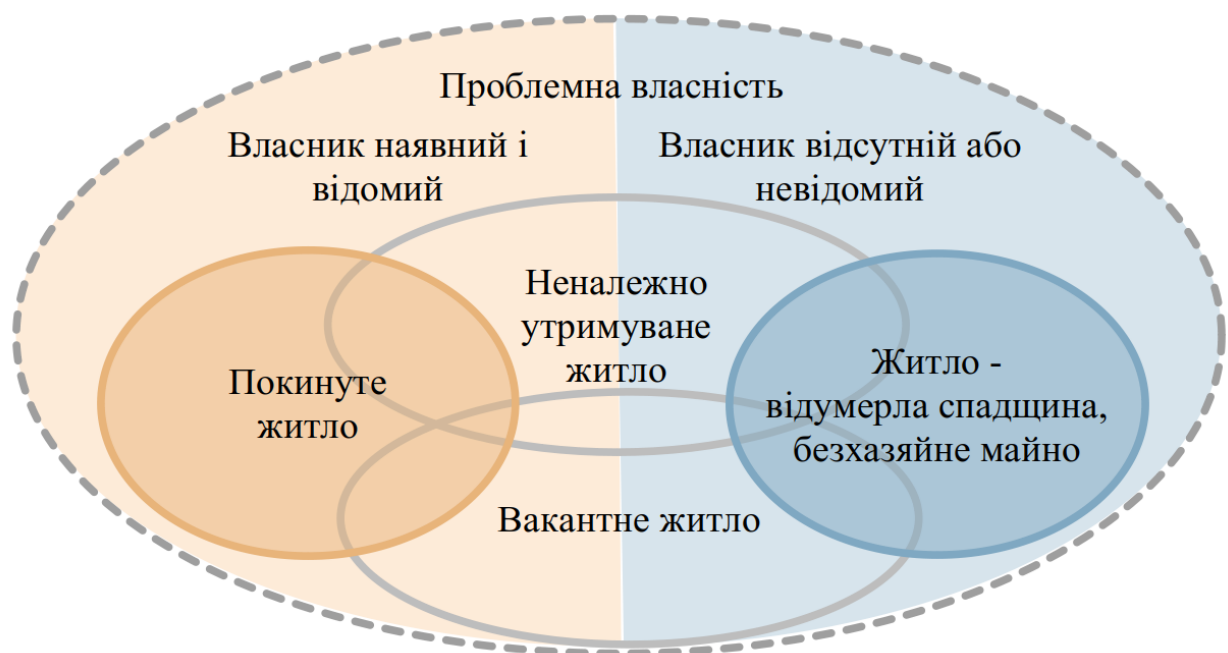


Рис. 1.1 Узагальнене співвідношення поняття покинутого житла з іншими суміжними поняттями

Джерело: побудовано автором

Для усунення можливого неоднозначного розуміння ще раз уточнимо наше визначення:

Покинутим житлом є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них, які мають свого власника і який, з одного боку, не

відмовляється від свого права власності, а з другого – не здійснює їх утримання належним чином та не користується ними сам і не передає їх у користування іншим особам.

Наше визначення покинутого житла тепер є достатньо конкретизованим у частині ознаки «покинутості». Але звернімо увагу, що в частині власне поняття житла воно охоплює як постійне, так і тимчасове житло. Слід вирішити, чи такий підхід є виправданим.

Визначення поняття покинутого житла має слугувати практичній меті розроблення рекомендацій суб'єктам публічного управління щодо вирішення цієї проблеми. До постійного і тимчасового житла слід застосовувати різні підходи з огляду на практичні відмінності у використанні та експлуатації постійного і тимчасового житла, різне значення постійного житла і тимчасового житла для забезпечення житлових прав громадян і розвитку територіальної громади.

Тому розглянемо доцільність обмеження нашого визначення лише постійним житлом.

Звернемо увагу на існуючі відносини власності щодо житла. Згідно з Законом Української РСР «Про власність» [61] та Законом України «Про приватизацію державного житлового фонду» [81] в Україні на початку 1990-х років було обрано шлях приватизації житла тими, хто в ньому проживає. Як наслідок, в Україні на даний час переважна більшість житла, призначеного для постійного проживання, перебуває у приватній власності фізичних осіб, причому переважно у власності тих, хто сам у такому житлі проживає, та членів їх сімей.

Натомість для тимчасового житла (гуртожитки, притулки, готелі та інші подібні будівлі й приміщення) характерним є неспівпадіння власника такого житла і його мешканців (користувачів). Залежно від призначення, власниками тимчасового житла виступають держава, територіальні громади, а також

суб'єкти господарювання. Використовується воно, відповідно, не для задоволення власної (і членів власної сім'ї) потреби в житлі, а для задоволення потреби в житлі сторонніх щодо власника осіб. (Звісно, ми свідомі того, що й житло, призначене для постійного проживання, часом здається його власниками в найм. Однак на цьому конкретному історичному етапі розвитку житлових відносин в Україні переважає все-таки використання постійного житла для власного проживання.)

Власники постійного житла – здебільшого фізичні особи – у середньому є більш мобільними, ніж власники тимчасового житла, такі як держава, територіальна громада чи юридичні особи. Демографічні та міграційні фактори при цьому є одними з визначальних чинників появи покинутого житла. З огляду на це ризик появи покинутого житла та складність його виявлення для органів публічної влади видаються вищими у категорії постійного житла, ніж у категорії тимчасового.

Слід також врахувати, що тимчасове житло зазвичай є окремо розташованою будівлею, у той час як постійне житло зазвичай формує квартали (райони) суцільної житлової забудови або ж взагалі є частиною більших об'єктів (як-от квартира є частиною багатоквартирного будинку). Відповідно, наслідки «покинутості» тимчасового житла і постійного житла є істотно різними з точки зору впливу на сусіднє житло (у випадку тимчасового житла жодного іншого житла поблизу може взагалі не бути).

Сукупність названих факторів видається достатньо вагомою для того, щоб обмежити визначення покинутого житла лише постійним житлом. Ми розуміємо певну умовність такого обмеження. Однак воно є виправданим з огляду на практичну спрямованість нашого дослідження. Запропоноване нами визначення має слугувати формуванню конкретних рекомендацій органам державної влади та місцевого самоврядування. За своїми характеристиками з точки зору відносин власності, використання, управління, тимчасове житло є

ближчим до нежитлових будівель, і тому його доцільно розглядати разом з останніми. Питання покинутого тимчасового житла, а також покинутих нежитлових будівель і об'єктів промисловості, потребує окремого дослідження та, як можна припустити, підготовки принципово інших підходів до виявлення та подальшого реагування.

Тому для цілей нашого дослідження доцільно обмежитися лише покинутим постійним житлом.

З урахуванням висловлених застережень, пропонуємо таке остаточне визначення:

Покинутим житлом є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, що призначені та придатні для постійного проживання в них та мають свого власника, який, з одного боку, не відмовляється від свого права власності, а з другого – не здійснює їх утримання належним чином та не користується ними сам і не передає їх у користування іншим особам.

Таким чином, за допомогою методу послідовної конкретизації поняття ми вивели визначення, яке містить всі ключові ознаки покинутого житла і дозволяє ефективно його відмежувати від інших подібних явищ з тим, щоб надати специфічні рекомендації з розв'язання цієї проблеми.

Завдяки обраному методу остаточне визначення інтегрує три групи ознак:

- об'єктно-функціональні – житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного проживання;
- суб'єктно-правові – наявність власника, який не відмовляється від свого права власності;
- поведінково-експлуатаційні – власник не здійснює належного утримання житла, не користується ним сам і не передає його в користування іншим особам.

Запропоноване нами визначення може слугувати термінологічною основою для дослідження передумов появи покинутого житла та факторів, що сприяють його поширенню в Україні, розроблення методології виявлення та рекомендацій щодо механізмів публічного управління для вирішення проблеми покинутого житла в Україні. Питання операціоналізації введених ознак – переведення їх із концептуальних характеристик у спостережувані критерії, придатні для практичного виявлення покинутого житла, – є предметом розгляду в розділі 3 цієї роботи.

1.2 Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла

Сучасна наука публічного управління не має єдиного загальноприйнятого визначення поняття «механізм публічного управління». У вітчизняній науковій літературі існує низка як взаємодоповнюючих, так і подекуди конкуруючих підходів. На цю різноманітність неодноразово й тривалий час звертали увагу вітчизняні дослідники [30; 88; 45].

З огляду на завдання цього підрозділу нашої роботи, а саме формування категоріальної рамки для подальшого дослідження, немає потреби давати вичерпний огляд усіх позицій, представлених у літературі. Тим більше, що значну роботу з аналізу та порівняння цих позицій вже виконали дослідники до нас, тому ми можемо проаналізувати та використати їхні висновки. Так, О. Федорчак на підставі аналізу визначень механізму державного управління різних авторів цілком слушно звела різні підходи до таких трьох принципових розумінь [89]:

- механізм-знаряддя (інструмент),
- механізм-система (набір взаємопов'язаних елементів),
- механізм-процес (послідовність певних перетворень).

Ми погоджуємося з дослідницею в її висновку, що найбільш виправданим є розуміння механізму державного управління як системи: «механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням» [89]. Це визначення, синтезоване О. Федорчак, є придатною основою для виведення наших власних визначень механізмів публічного управління. Це визначення є привабливим для нашої роботи з двох причин. По-перше, воно поєднує системний характер механізму з його практичним призначенням: механізм існує не «сам у собі», а як засіб досягнення визначених цілей публічного управління у відповідній сфері. По-друге, серед елементів механізму прямо названо інструменти впливу – які, як буде показано нижче, відіграють у нашому дослідженні вкрай важливу роль.

Слід згадати також важливе джерело термінології української школи публічного управління, яким є академічна «Енциклопедія державного управління» у 8 томах, підготовлена Національною академією державного управління при Президентові України. Згідно з наведеним у ній визначенням, «механізми державного управління – способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління» [17, с. 375].

Доволі показово, що навіть у цьому основоположному визначенні поняття «механізми державного управління» розкривається фактично через елементний перелік його складових. Понад те, після загального визначення механізмів державного управління наводяться окремі прикладні визначення механізмів державного управління відповідно до конкретних сфер такого

управління – сфери охорони здоров'я та забезпечення політичної безпеки [17, с. 376–378].

Сучасна вітчизняна наука розвиває та переосмислює описані вище підходи в умовах децентралізації та переходу від парадигми «державного» до «публічного» управління. Зокрема, В. Кадала та О. Гузенко, проводячи огляд останніх робіт у сфері публічного управління, наголошують, що в сучасних умовах механізм публічного управління включає механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування [21]. Це та ознака, якої не має «класичний» механізм державного управління. Тож у підсумку в цій же роботі автори визначають механізм *публічного* управління як «комплексну систему, що має за базу правові норми державного управління, здатна забезпечити впровадження принципів та реалізацію функцій публічного управління, з урахуванням управлінських циклів, які мають свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт публічного управління з відповідним інформаційним забезпеченням усіх суб'єктів публічного управління, з метою досягнення цільового призначення на основі збереження та дотримання національних інтересів на рівні країни, району, селищних територіальних громад».

Така еволюція уявлень про механізм публічного управління відповідає обраному в нашому дослідженні підходу: розглядати механізми публічного управління не як суто державно-владні важелі, а як комплексні інструменти стимулювання відповідальної поведінки всіх учасників відповідних відносин.

Для цілей нашого дослідження ми приймаємо синтезоване розуміння *механізму публічного управління як складної системи, призначеної для практичного здійснення публічного управління та досягнення визначених цілей у відповідній сфері суспільних відносин, що має визначену структуру, методи, важелі та інструменти впливу на об'єкт управління і спирається на відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення*. Це робоче

визначення близьке до позиції О. Федорчак, з акцентом на тому, що механізм є не самоціллю, а засобом досягнення цілей публічного управління, і його ефективність вимірюється саме спроможністю досягати цих цілей.

Одразу наголосимо, що механізм публічного управління не існує «у вакуумі», а завжди прив'язаний до конкретної сфери суспільних відносин і конкретних цілей публічного управління в цій сфері. Тому говорити про «механізм публічного управління у сфері покинутого житла» означає говорити саме про таку складну систему, яка спрямована на досягнення цілей публічного управління щодо покинутого житла.

Серед усіх елементів механізму публічного управління, перелічених у прийнятому нами робочому визначенні (структура, методи, важелі, інструменти впливу, правове, нормативне та інформаційне забезпечення), особливу роль у нашому дослідженні відіграють інструменти впливу. Під ними ми розуміємо конкретні, законодавчо та організаційно оформлені засоби, через які суб'єкт публічного управління здійснює керуючий вплив на об'єкт управління: операційні дефініції, процедури, повноваження суб'єктів, спеціалізовані інституції, реєстри та інформаційні системи, фінансові та податкові інструменти, програми тощо. Саме інструменти, на відміну від більш загальних категорій методів та важелів, є ключовим елементом, завдяки якому механізм публічного управління безпосередньо «спрацьовує». Тому наявність та якість конкретних інструментів буде для нас ключовим критерієм вибору, рекомендації та оцінки спроможності механізмів публічного управління у сфері покинутого житла в Україні.

Як вже зазначено, механізм публічного управління не існує «у вакуумі», а завжди прив'язаний до конкретної сфери суспільних відносин і конкретних цілей публічного управління в цій сфері. Саме спроможністю досягати цих цілей вимірюється ефективність механізму. Тому, перш ніж переходити до

розгляду конкретних механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, необхідно визначити цілі публічного управління в цій сфері.

Цілі публічного управління у сфері покинутого житла безпосередньо впливають із сутності покинутого житла як соціально-правового явища та з характеру того негативного впливу, який воно справляє на територіальну громаду, її інженерну й соціальну інфраструктуру та на суспільство в цілому. Проблематика покинутого житла знаходиться на перетині питань прав і обов'язків власників житла, інтересів суспільства, потреб територіальних громад і громадян, які потребують житла. Реагування публічної влади на покинуте житло має бути таким, щоб усунути або принаймні мінімізувати його негативний вплив на громаду.

Як ми докладніше продемонструємо, аналізуючи негативний вплив покинутого житла на територіальні громади, для усунення такого негативного впливу, щоб таке житло:

- або перестало бути покинутим, тобто почало використовуватися за призначенням для постійного проживання;
- або «перестало бути», тобто змінило своє призначення, або, якщо ні перше, ні друге неможливе чи недоцільне, було знесене;
- або – найкраще – щоб не з'являлося взагалі: щоб усі умови суспільних відносин у житловій сфері спонукали власників відповідально ставитися до свого житла та не доводити його до стану покинутості.

Виходячи з цієї логіки, ми виділяємо три цілі публічного управління у сфері покинутого житла:

1. Запобігання появі покинутого житла – створення таких правових, інституційних та економічних умов, за яких власник житла залишається зацікавленим у його належному утриманні та використанні, а перехід житла у стан покинутості стає малоімовірним; у разі ж появи ознак покинутості – їх

раннє виявлення та реагування ще до того, як житло втратить свої експлуатаційні характеристики;

2. Виявлення наявного покинутого житла – забезпечення спроможності суб'єктів публічного управління (насамперед органів місцевого самоврядування) ідентифікувати об'єкти, що перебувають у стані покинутості, на ранніх стадіях такого стану, накопичувати та аналізувати достовірну інформацію про них, а також відмежовувати покинуте житло від суміжних явищ (відумерлої спадщини, безхазяйного майна, тимчасово вакантного та/або неналежно утримуваного житла);

3. Зміна статусу покинутого житла – забезпечення спроможності публічних суб'єктів у законний спосіб і за справедливими процедурами впливати на власника покинутого житла з метою спонукання його до виконання обов'язків власника, а в разі неуспіху таких заходів – змінювати правовий і фактичний статус покинутого житла відповідно до потреб і пріоритетів територіальної громади для оптимізації навантаження на інженерну та соціальну інфраструктуру громади (через перехід житла у комунальну власність із подальшим використанням за прямим призначенням, переведенням у нежитловий фонд або, як крайній захід, знесенням з облаштуванням громадського простору на місці знесеного житла).

Особливого стратегічного виміру третя з названих цілей набуває в умовах демографічних викликів, з якими стикається значна частина територіальних громад України. Скорочення чисельності населення, його перерозподіл між регіонами внаслідок збройної агресії Російської Федерації, тривала тенденція до зменшення кількості мешканців у багатьох містах та селищах роблять актуальним питання не лише повернення покинутого житла до використання, а й про оптимізацію навантаження на інженерну та соціальну інфраструктуру громади загалом. У таких умовах покинуте житло перетворюється на одночасно проблему (генерує негативний вплив на

громаду, який буде детально розглянуто в розділі 2) і ресурс (потенційний інструмент для задоволення житлових потреб містян або навпаки – просторової консолідації житлового фонду). Підхід, відомий у міжнародній практиці як «rightsizing» міст (українською може бути перекладений приблизно як «оптимізація розміру» міст), передбачає свідому стратегію територіальних громад зі зменшення обсягу житлового фонду та інженерної інфраструктури до рівня, що відповідає реальним демографічним потребам, із концентрацією ресурсів на «пріоритетних» районах і поступовим виведенням з експлуатації «неперспективних». У цьому стратегічному контексті досягнення третьої цілі публічного управління у сфері покинутого житла набуває не лише локального значення («розв’язати проблему конкретного покинутого об’єкта»), а й системного – як внесок у ширшу стратегію розвитку громади.

Три сформульовані цілі є взаємодоповнюючими: жодна з них не може бути повноцінно досягнута без двох інших. Запобігання появі покинутого житла є неможливим без розвинених інструментів виявлення (якщо публічна влада нездатна відрізнити покинуте житло від вакантного або неналежно утримуваного, превентивні заходи не можуть бути адресними). Виявлення покинутого житла стає беззмістовним, якщо немає правових та практичних можливостей вплинути на ситуацію через зміну статусу житла. Зміна статусу житла, своєю чергою, не повинна бути єдиною реакцією публічної влади – це завжди крайній захід, який має застосовуватися лише за неефективності превентивних та стимулюючих інструментів. Тому повноцінне розв’язання проблеми покинутого житла можливе лише за одночасного просування за всіма трьома цілями.

Сформульовані цілі публічного управління в сфері покинутого житла ми використовуємо в нашому дослідженні в двох аспектах. По-перше, як підставу

для оцінки чинного механізму публічного управління у сфері покинутого житла в Україні (розділ 2 цієї роботи).

Чинний механізм оцінюється за тим, чи спроможний він забезпечити досягнення кожної з трьох цілей, і які, можливо, наявні прогалини. По-друге, як орієнтир для пропозицій щодо вдосконалення механізмів публічного управління у сфері покинутого житла (розділ 3). Кожна група наших пропозицій має забезпечувати досягнення однієї або кількох з визначених цілей, а в сукупності пропозиції мають охоплювати всі три цілі.

Узагальнена структурно-логічна схема використання визначених цілей як наскрізного методологічного інструменту для аналізу чинного механізму та проєктування пропозицій щодо його вдосконалення і запровадження нових механізмів представлена на рис. 1.2.

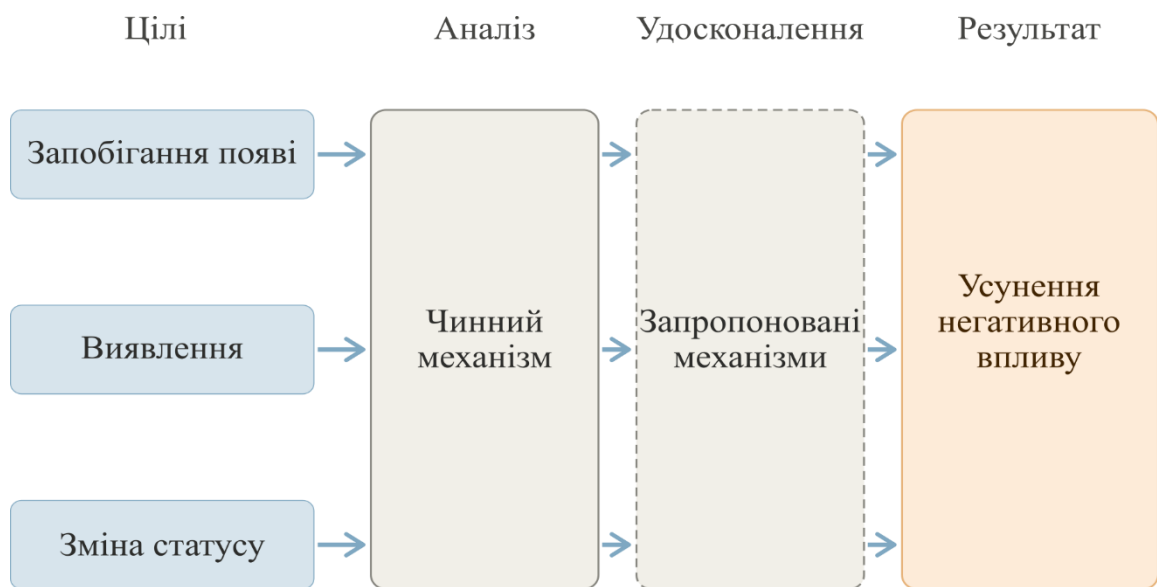


Рис. 1.2 Структурно-логічна схема використання цілей публічного управління у сфері покинутого житла як підстави для аналізу чинного механізму та пропонувананих механізмів

Джерело: побудовано автором

Як ми вже зазначали, вітчизняна наука публічного управління не має єдиної загальноприйнятої класифікації механізмів публічного управління. О. Федорчак, на роботу якої ми вже покликалися раніше, за функціональною ознакою виділяє у складі комплексного механізму державного управління такі види механізмів [89]:

1) економічний механізм (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

2) мотиваційний механізм (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців та інших адресатів управлінського впливу до бажаної поведінки);

3) організаційний механізм (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

4) політичний механізм (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

5) правовий механізм (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, методичні рекомендації та інструкції тощо).

Ця класифікація відображає функціональну спеціалізацію механізмів: кожен з них «обслуговує» певний аспект управлінського впливу. Втім, у реальній практиці публічного управління ці механізми рідко функціонують ізольовано. Для розв'язання будь-якої складної задачі публічного управління, як правило, потрібна одночасна взаємоузгоджена дія кількох механізмів. Це породжує потребу в «синтетичних» категоріях, які охоплюють декілька функціональних механізмів одночасно.

Тому в сучасних роботах, присвячених питанням механізмів публічного управління, дедалі частіше використовуються комбіновані категорії: організаційно-правовий механізм (об'єднує організаційну та правову складові), фінансово-економічний механізм (об'єднує фінансову та економічну складові), а також інституційний механізм.

Такий синтез не є випадковим. Він відображає те, як механізми реально функціонують у складних галузях. Зокрема, у житловій сфері загалом неможливо відокремити «організаційний» механізм від «правового»: будь-яке управлінське рішення суб'єкта публічного управління одночасно є дією організаційною (приймається певним органом у межах його структури) і правовою (приймається в межах правових норм та породжує правові наслідки). Аналогічно, «фінансовий» механізм у житловій сфері неможливо повністю відокремити від «економічного»: розподіл бюджетних коштів (фінансовий аспект) одночасно змінює економічні стимули для учасників ринку (економічний аспект).

Виходячи з цього, в нашому дослідженні ми зосереджуємося на трьох механізмах публічного управління у сфері покинутого житла: організаційно-правовому, інституційному та фінансово-економічному. Цей вибір зумовлений тим, що, як ми обґрунтовуємо нижче, саме ці три механізми у їх взаємодії здатні забезпечити комплексну відповідь на проблему покинутого житла:

- організаційно-правовий механізм закладає формальну рамку: суб'єктів, повноваження, процедури, нормативно-правові акти;
- інституційний механізм створює операційну спроможність: спеціалізовані інституції, що практично втілюють у життя поставлені перед ними завдання, керуючись як формальними, так і неформальними правилами;

- фінансово-економічний механізм забезпечує ресурсну стійкість: мобілізацію, використання та повернення фінансових ресурсів, формування економічних стимулів для всіх учасників відповідних відносин.

За відсутності хоча б одного з цих механізмів (або за наявності в одному з них критичних прогалин) публічне управління у сфері покинутого житла залишається неефективним. Наприклад, якщо є якісна правова рамка (організаційно-правовий механізм), але немає спеціалізованих інституцій з відповідними кадрами та компетенціями (інституційний механізм) або фінансових ресурсів та економічних стимулів (фінансово-економічний механізм), то проблема покинутого житла не буде розв'язана попри формальну досконалість законодавства.

Решта механізмів з класифікації за Федорчак – політичний та мотиваційний – у нашому дослідженні розглядаються лише дотично. Політичний механізм, що формує загальну рамку житлової політики держави, у частині, релевантній покинутому житлу, є предметом самостійних досліджень, які виходять за межі обсягу цієї дисертації. Мотиваційний механізм у його вузькому розумінні (стимулювання державних службовців) для теми покинутого житла є периферійним, хоча ширше розуміння мотивації (впливу на поведінку власників житла, мешканців громад, суб'єктів господарювання) все ж таки присутнє в нашому аналізі – через інструменти економічних стимулів (оподаткування, пільги, субсидії) та інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Розглянемо кожен із трьох механізмів, що становлять предмет нашого дослідження.

Існують різні підходи до визначення поняття організаційно-правового механізму публічного управління. В. Мороз у своїй роботі [45] дав доволі докладний огляд існуючих підходів, тож немає потреби повторювати їх тут, тим більше, що більшість відмінностей у підходах до визначення поняття

організаційно-правового механізму ґрунтується на відмінностях у підходах до визначення механізмів публічного управління загалом.

Дискусія точиться також навколо самого питання про те, чи є організаційно-правовий механізм єдиним чи йдеться про два самостійні механізми публічного управління: організаційний та правовий. З цього питання ми погоджуємося з підходом Н. Дроздової [16], яка, залишаючись на засадах єдності організаційно-правового механізму публічного управління, виділяє в ньому організаційну та правову складові.

Цей підхід для нас є обґрунтованим з таких міркувань. У житловій сфері загалом і в сфері покинутого житла зокрема організаційна та правова складові механізму публічного управління існують у нерозривній єдності: будь-яка управлінська дія в цій сфері є одночасно і організаційною (приймається певним органом у межах його структури), і правовою (приймається в межах правових норм та породжує правові наслідки). Розглядати окремо «організаційний» механізм без його правового забезпечення або «правовий» механізм у відриві від суб'єктів, які реалізують відповідні норми, означало б штучно роз'єднати те, що в реальній практиці є єдиним цілим. Підхід Н. Дроздової дозволяє зберегти цю єдність, водночас структуровано розглядаючи обидві складові.

Спираючись на такий підхід, для цілей нашого дослідження ми пропонуємо таке визначення: *організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері покинутого житла – це система, яка включає множину суб'єктів публічного управління, наділених повноваженнями, завданнями й інструментами впливу в житловій сфері загалом та сфері покинутого житла зокрема, нормативно-правових актів щодо будівництва житла, володіння, користування й розпорядження житлом, прав і обов'язків власників і користувачів житла.*

У цьому визначенні принциповою рисою, на яку слід звернути увагу окремо, є пряма згадка інструментів впливу серед елементів механізму. Як було сказано вище, саме інструменти, є ключовим елементом, через який механізм публічного управління безпосередньо «спрацьовує». Тому склад і якість інструментів впливу, якими наділені суб'єкти публічного управління у сфері покинутого житла, буде в центрі нашої уваги при оцінці чинного організаційно-правового механізму в Україні та при формулюванні пропозицій щодо його вдосконалення.

До визначення поняття інституційного механізму публічного управління також існують різні підходи. У своєму огляді існуючих підходів до інституційного механізму державного управління О. Федорчак зазначає, що в науковій літературі досі не вироблено єдиної позиції щодо змістовного наповнення цього терміна і, зокрема, під інституційним механізмом розуміють: «1) сукупність інститутів, органів, організацій і установ різного рівня і статусу; 2) сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами; 3) спосіб встановлення порядку; 4) методологію впливу на формування інституційного середовища; 5) процес обміну ресурсами та потоками інформації між інститутами; 6) послідовність певних етапів та фаз; 7) систему правових норм та принципів тощо» [88].

Окрім того, деякі дослідники схильні до ототожнення інституційного механізму публічного управління з організаційно-правовим [88]. Для цілей нашого дослідження ми вважаємо за доцільне розмежовувати ці поняття, хоч і визнаємо, що організаційно-правовий та інституційний механізми публічного управління подібні в тому, що і той, і той включає систему суб'єктів публічного управління. Але це лише одна спільна складова, а названі механізми мають і інші складові, специфічні для кожного з них. На нашу думку, організаційно-правовий механізм відображає більш формальний аспект функціонування органів публічної влади: їхню формальну систему,

чітко визначені повноваження, завдання та інструменти впливу, а також сукупність нормативно-правових актів, що регулюють відповідну сферу суспільних відносин. Натомість інституційний механізм описує не стільки (і не тільки) формальну структуру та ієрархію суб'єктів публічного управління, скільки *modus operandi* інституцій, безпосередньо покликаних виконувати певну задачу публічного управління. Він характеризує засади й цілі створення таких інституцій (які далеко не завжди є органами публічної влади), внутрішню логіку їхнього функціонування, притаманні їм цінності, а також загальний контекст («інституційну рамку»), в якому вони діють.

Виходячи з цього, для цілей нашого дослідження ми визначаємо *інституційний механізм вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні як систему, що включає органи публічної влади, спеціально призначені (створені) інституції, інші інституції, метою діяльності яких є розв'язання проблеми покинутого житла та її превентивне відвернення, а також формальні (юридичні) та неформальні відносини (ділові звичаї, етичні норми, усталені практики), цілі, правила й засади їхньої діяльності щодо взаємодії з власниками житла, членами територіальної громади, суб'єктами господарювання тощо.*

Це визначення має істотну специфіку порівняно з організаційно-правовим механізмом. По-перше, в центрі його уваги – спеціально створені інституції, а не «звичайні» суб'єкти публічного управління (виконавчі органи місцевих рад, органи виконавчої влади тощо). По-друге, поряд із формальними правилами враховуються неформальні – ділові звичаї, етичні норми, усталені практики. По-третє, окремою складовою механізму є інструменти контролю та звітності, що відображають принципи прозорості та підзвітності, без яких ефективно функціонування спеціалізованих інституцій у складі публічного управління неможливе. Така широта визначення узгоджується з запропонованою нами в розділі 3 моделлю «агенцій покинутого житла» в усіх

її аспектах – як спеціалізованих установ із чітко визначеною місією, статутними принципами діяльності, мультидисциплінарною командою та інструментами зовнішнього (з боку місцевої ради, громадськості) і внутрішнього контролю.

Як і у випадках з визначенням організаційно-правового та інституційного механізмів, існують різні підходи до розуміння суті й визначення фінансово-економічного механізму публічного управління. Деякі дослідники розглядають фінансовий та економічний механізми як окремі, інші, як і ми, стоять на засадах єдності фінансово-економічного механізму. Для цілей нашої роботи немає потреби давати широкий огляд існуючих підходів. Зазначимо лише, що ми спираємося на сформульоване В. Венцелем інтегроване визначення поняття фінансово-економічного механізму «як інституційної системи фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання й інформаційно-аналітичного забезпечення, за допомогою яких здійснюється розподіл і використання фінансових ресурсів держави для задоволення суспільних потреб» [5]. Це визначення поєднує фінансову (мобілізація, розподіл, використання коштів) та економічну (формування економічних стимулів і поведінкових реакцій учасників ринку) складові в єдину систему, що відповідає реальній природі фінансово-економічних відносин.

Адаптуючи це інтегроване визначення до окремого випадку фінансово-економічного механізму вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні, сформулюємо його таким чином: *фінансово-економічний механізм вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні – це система інституцій, фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання, інформаційно-аналітичного забезпечення, за допомогою яких територіальною громадою здійснюється мобілізація, використання та повернення фінансових ресурсів для відвернення*

покинутості житла, повернення покинутого житла до використання за призначенням, а також усунення негативного впливу, які покинуте житло справляє на громаду.

У нашому визначенні ми уточнюємо цілі застосування фінансово-економічного механізму. Також ми допускаємо залучення фінансових ресурсів не лише держави чи територіальної громади, адже, як буде показано далі, власне бюджетні кошти можуть слугувати просто «каталізатором», який змусить «рухатися» кошти суб'єктів господарювання та громадян за траєкторією, визначеною місцевим самоврядуванням, для розв'язання проблеми покинутого житла. Також цей рух передбачає не просто розподіл і використання коштів, а їх специфічну мобілізацію, і за певних умов – повернення, тож цей аспект ми також відобразили в своєму визначенні.

Зазначена специфіка робочого визначення фінансово-економічного механізму у сфері покинутого житла є важливою, оскільки відрізняє його від «класичних» фінансово-економічних механізмів, що зазвичай орієнтовані на лінійний рух коштів «бюджет – об'єкт фінансування». Натомість запропонована нами модель передбачає замкнений цикл руху ресурсів, у якому початкові бюджетні кошти повертаються в систему через надходження від реалізації, оренди або іншого використання вилученого житла, що перетворює фінансово-економічний механізм на «револьверний» («поворотний»).

Прийняті нами визначення трьох названих механізмів дозволяють побачити, що ці механізми публічного управління у сфері покинутого житла є не паралельними, а взаємодоповнюючими складовими єдиної системи. Інституційний та фінансово-економічний механізми розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні є тісно взаємопов'язаними. У підході, який ми пропонуємо нижче, основою інституційного механізму є спеціалізовані «агенції покинутого житла», а основою фінансово-

економічного механізму – специфічні фінансові та економічні методи та заходи, які використовують ці агенції та органи місцевого самоврядування для розв’язання проблеми покинутого житла. У поєднанні ці методи покликані дати свій синергетичний ефект.

Водночас організаційно-правовий механізм є необхідною основою для двох інших: без формального закріплення повноважень і процедур у нормативно-правових актах інституційний механізм не зможе функціонувати (агенції покинутого житла не отримають необхідних повноважень), а фінансово-економічний механізм не зможе реалізуватися в повному обсязі (не буде правових підстав для специфічних інструментів – стимулюючих ставок оподаткування, примусового викупу покинутого житла, тимчасового управління тощо).

Ця взаємозалежність трьох механізмів є важливою методологічною позицією нашого дослідження. Вона обґрунтовує, чому пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання подаються одночасно з пропозиціями щодо інституційного та фінансово-економічного механізмів, а не як самостійний відокремлений напрям. Лише комплексне, синхронне впровадження всіх запропонованих змін здатне забезпечити ефективне публічне управління у сфері покинутого житла.

Вище ми сформулювали три цілі публічного управління у сфері покинутого житла: запобігання появі покинутого житла, виявлення наявного покинутого житла та зміна його статусу. Також ми визначили три механізми публічного управління, за допомогою яких мають досягатися ці цілі. Далі постає питання про те, яким саме конкретним інструментарієм мають бути наповнені організаційно-правовий, інституційний та фінансово-економічний механізми, щоб у своїй сукупності забезпечити досягнення сформульованих цілей. Інакше кажучи, які функціональні вимоги має задовольняти

інструментарій механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, щоб бути ефективним.

Відповідь на це запитання має не лише теоретичне, але й практичне значення. Сформульовані функціональні вимоги мають виконати роль спільної рамки для аналізу чинних механізмів публічного управління у сфері покинутого житла в Україні та для формулювання пропозицій щодо вдосконалення цих механізмів.

Як випливає з природи покинутого житла та сформульованих нами трьох завдань публічного управління в цій сфері, для ефективного вирішення проблеми покинутого житла механізми публічного управління повинні забезпечувати для суб'єктів управління (насамперед – органів місцевого самоврядування) щонайменше:

- розуміння, що є покинутим житлом (якісне операційне визначення покинутого житла);
- змогу та вміння виявляти покинуте житло (необхідні інструменти та повноваження для виявлення покинутого житла);
- юридичну й практичну можливість вживати невідкладних заходів щодо збереження покинутого житла (відповідні повноваження, процедури та ресурси);
- юридичну й практичну можливість вилучати покинуте житло у комунальну власність територіальної громади (відповідні повноваження, процедури та ресурси);
- юридичну й практичну можливість розпорядитися вилученим у комунальну власність покинутим житлом відповідно до потреб і пріоритетів громади (відповідні повноваження, процедури та ресурси).

Сформульовані п'ять вимог є наскрізними й застосовуються до всіх трьох механізмів публічного управління в їхньому взаємозв'язку. Виявлення покинутого житла, наприклад, потребує правових повноважень на доступ до

інформації (елемент організаційно-правового механізму), спеціалізованої інституції з відповідними аналітичними компетенціями (елемент інституційного механізму) та фінансування аналітичної роботи (елемент фінансово-економічного механізму). Аналогічна логіка застосовна до кожної з п'яти вимог.

Ми сформулювали ці п'ять вимог відповідно до природного життєвого циклу управління покинутим житлом, від його концептуального розуміння й виявлення – до здійснення впливу на власника, вилучення житла та розпорядження ним. Така послідовність не є довільною: вона зумовлена самою логікою публічного управління в цій сфері, де виконання кожної вимоги є необхідною передумовою для виконання наступних:

- без операційного визначення неможливо ефективно виявляти покинуте житло;
- без виявлення немає підстав для вживання невідкладних заходів;
- без невідкладних заходів стан покинутого житла продовжує погіршуватися ще до можливого вилучення;
- без можливості вилучити житло вся попередня робота не дає кінцевого результату;
- без можливості розпорядитися вилученим житлом не досягаються ширші цілі громади.

У таблиці 1.1 представлено вплив сформульованих нами функціональних вимог на досягнення цілей публічного управління у сфері покинутого житла.

У наступних розділах дисертації ці п'ять функціональних вимог використовуються у двох аспектах. По-перше, для аналізу чинного організаційно-правового механізму вирішення проблеми покинутого житла в Україні. Послідовна перевірка чинної нормативно-правової бази на відповідність кожній з п'яти функціональних вимог дозволяє виявити

прогалини у чинному механізмі та сформулювати оцінку його спроможності. По-друге, для формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення інституційного та фінансово-економічного механізмів, а також нормативно-правового регулювання: кожна група пропозицій має забезпечувати виконання однієї або кількох з п'яти функціональних вимог.

Таблиця 1.1

Вплив функціональних вимог до інструментарію механізмів публічного управління на досягнення цілей публічного управління у сфері покинутого житла

Функціональні вимоги	Цілі		
	Запобігання появі покинутого житла	Виявлення наявного покинутого житла	Зміна статусу покинутого житла
1	2	3	4
Нормативно визначена дефініція покинутого житла	Визначальний вплив: операційне визначення дозволяє відмежувати покинуте житло від суміжних явищ	Визначальний вплив: без операційного визначення виявлення стає беззмисовним	Опосередкований вплив: визначення є передумовою для застосування інших вимог, але саме на зміну статусу не впливає
Повноваження та інституційна спроможність для виявлення покинутого житла	Визначальний вплив: інструменти виявлення дають змогу зреагувати до того, як стан житла погіршиться	Визначальний вплив: вимога є визначальною для цієї цілі	Опосередкований вплив: для зміни статусу житла необхідно спочатку виявити його як покинуте
Повноваження та інституційна спроможність для вжиття невідкладних заходів зі збереження покинутого житла	Опосередкований вплив: сама можливість таких заходів стримує власників від доведення житла до стану покинутості	Незначний вплив	Визначальний вплив: невідкладні заходи дозволяють зберегти житло до прийняття рішення про його подальшу долю
Повноваження та інституційна спроможність для вилучення покинутого житла в комунальну власність територіальної громади	Незначний вплив	—	Визначальний вплив: вилучення переводить житло в комунальну власність територіальної громади
Повноваження та інституційна спроможність для розпорядження вилученим покинутим житлом			Визначальний вплив: розпорядження забезпечує повернення житла до використання за призначенням або інше доцільне використання в інтересах громади

Джерело: складено автором

Таким чином, сформований у цьому підрозділі категоріальний апарат – поняття механізму публічного управління, три цілі публічного управління у сфері покинутого житла, три механізми, через які ці цілі досягаються, п'ять наскрізних функціональних вимог до інструментарію цих механізмів – буде застосовано в інших частинах нашої роботи. Розроблений методологічний підхід визначення змістових складових механізмів публічного управління у сфері покинутого житла та взаємозв'язок його елементів схематично представлено на рис. 1.3.

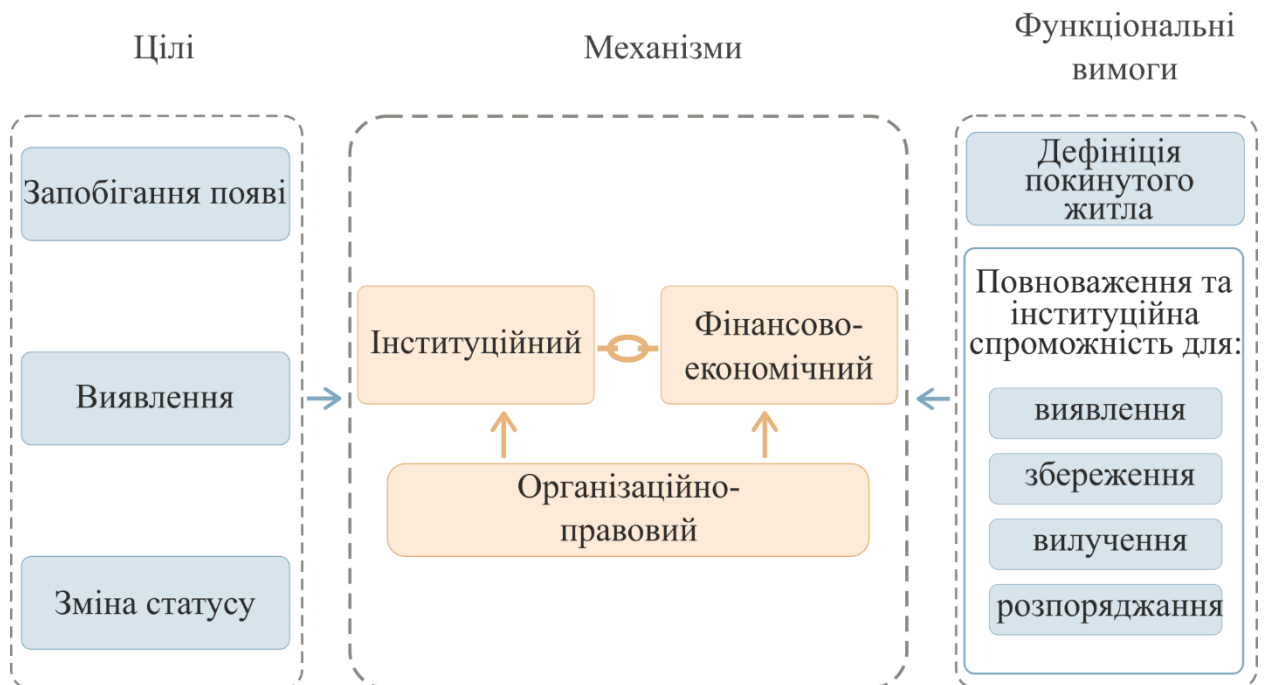


Рис. 1.3 Структурно-логічна схема методологічного підходу для визначення змістових складових механізмів публічного управління у сфері покинутого житла

Джерело: побудовано автором

1.3 Зарубіжний досвід вирішення питань покинутого житла

У країнах з розвиненою ринковою економікою дослідники приділяють увагу вирішенню питань покинутого житла вже тривалий час. Розроблено

низку підходів, які з різним ступенем ефективності впроваджувалися і впроваджуються на практиці. Тому вивчення такого досвіду може допомогти сформулювати пропозиції і для України.

Для дослідження ми обрали розвинені країни Західної Європи та Північної Америки. Найбагатший матеріал для нашого дослідження надають Сполучені Штати Америки – як з точки зору практичного досвіду, так і з точки зору інтересу науковців та обсягу проведених досліджень. Певний досвід можемо також почерпнути в таких країнах Західної Європи як Німеччина, Франція, Італія. Багатий досвід США може бути до певної міри пояснено значно більшими повноваженнями, якими наділені не лише окремі штати, але й окремі громади (муніципалітети), а відтак – і більшою свободою дій територіальних громад у вирішенні проблеми покинутого житла.

Найбільш значущим методологічним зрушенням в осмисленні покинутого житла впродовж останніх двох десятиліть став перехід від парадигми зростання до парадигми «керованого скорочення». У його основі лежить визнання того, що для значної кількості міст постіндустріального та посткомуністичного простору повернення до попередніх показників чисельності населення є малоімовірним у досяжній перспективі, а отже, реакція публічного управління на покинуте житло має орієнтуватися не на відновлення колишнього масштабу міста, а на адаптацію його просторової, інженерної та інституційної форми до зміненої демографічно-економічної бази. У зарубіжній традиції ця реакція оформилася у двох взаємодоповнюваних концепціях – «rightsizing», що українською може бути перекладено приблизно як «оптимізація розміру» міст, та «revitalization», що в українській мові зазвичай так і використовується («ревіталізація»), але може бути також перекладене як «відродження» міст.

Концепція *rightsizing* у її сучасному вигляді була систематизована Джозефом Шиллінгом (Joseph Schilling) і Джонатаном Логаном (Johnatan

Logan) у статті «Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities», в якій вперше було запропоновано цілісну модель *rightsizing* у для міст американського «іржавого поясу», що поєднує демонтаж покинутого житла, відведення вивільнених земель під зелену інфраструктуру, «банкінг» землі та участь мешканців у прийнятті рішень щодо міського планування [117].

Європейським відповідником американського *rightsizing* стала німецька федеральна програма «Міська реконструкція Сходу» («Stadtumbau Ost») [114], запущена у 2002 р. як реакція на масову вакантність житла у східнонімецьких містах після об'єднання Німеччини. Програма була побудована на двох взаємопов'язаних компонентах: зменшення житлового фонду через цільовий демонтаж переважно великопанельних будинків періоду Німецької Демократичної Республіки та підвищення якості житлового середовища у тих кварталах, що зберігаються. З 2020 року ця програма була трансформована як частина ширшої програми «Зростання та стале оновлення» (нім. «*Wachstum und nachhaltige Erneuerung*») [120].

Концепція *revitalization* (у європейській традиції – *regeneration*) фокусується не на скороченні просторового сліду міста, а на поверненні існуючого житлового фонду в активне використання через адаптивне повторне використання, реабілітацію, інвестиції у визначені «полюси міського зростання» та комплексне покращення публічного простору [96].

Емпіричний досвід останніх двох десятиліть показав, що жоден із двох підходів – ані *rightsizing*, ані *revitalization* – не може бути самодостатнім. Тому в практиці провідних міст із досвідом скорочення (Лейпциг, Янгстаун, Детройт, Балтимор) ці два підходи застосовуються в комбінації: демонтаж концентрується у визначених зонах «трансформації», ревіталізація – у «стабілізаційних» та інвестиційних зонах, а саме розмежування цих зон стає окремим предметом міського планування. Такий територіально-

диференційований підхід безпосередньо релевантний для контексту післявоєнної відбудови України, де поєднання масштабного руйнування житла, депопуляції низки громад та збереженого ресурсного потенціалу частини міст вимагає саме комбінованої відповіді.

Окремо слід звернути увагу, що в зарубіжній науці й практиці останніх років значну увагу займають питання фіскального регулювання у житловій сфері. Важливим узагальнюючим документом, що окреслює рамку сучасних підходів, стала робота 2021 року [105], підготовлена Джулі Лоусон (Julie Lawson), однією з провідних дослідниць у житловій сфері, коло інтересів якої охоплює також Україну, у співавторстві з Мішель Норріс (Michelle Norris) та Хольгером Вальбаумом (Holge Walbaum). У цьому документі оподаткування вакантного житла класифікується як ключова регуляторна політика, спрямована на боротьбу зі спекулятивним утриманням нерухомості. В іншій роботі [109] Джулі Лоусон і Мішель Норріс доводять, що податки є інструментом «приборкання фінансіалізації» житла. Новіші рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [110; 111] роблять фокус на адміністративній спроможності держав виявляти приховані житлові активи та використовувати податки як гнучкий інструмент соціальної політики, а не лише фіскального наповнення бюджетів.

Особливий інтерес становить емпіричне підтвердження ефективності оподаткування вакантного житла. Маріона Сегу (Mariona Segú) у своїй роботі [118] на прикладі Франції довела прямий причинно-наслідковий зв'язок між запровадженням більш суворого оподаткування вакантного житла та зменшенням кількості порожніх квартир. Згідно з її розрахунками, «податок на вакантність» забезпечив зниження рівня вакантності на 13 % протягом чотирьох років, причому значна частина цих об'єктів перейшла в статус основного житла його мешканців.

Оглядаючи конкретні приклади зарубіжного досвіду вирішення проблеми проблеми покинутого житла, мусимо звернути увагу на дві істотні особливості, які слід врахувати, оцінюючи такий досвід з погляду застосовності в Україні:

1. Переважно проблематика покинутого житла розглядається у ширшому контексті проблемної власності, що також включає відумерлу спадщину, безхазяйне майно, вакантне житло, неналежно утримуване житло тощо (див., наприклад, [113]).

2. Під покинутим житлом зазвичай розуміється будинок в цілому, а не окреме приміщення (квартира) в ньому (що пояснюється іншою, ніж в Україні, структурою власності на житло).

Ці особливості мають враховуватися при перенесенні зарубіжного досвіду на вітчизняний ґрунт.

У практиці розвинених країн можемо виділити два найзагальніші напрями розв'язання проблеми покинутого житла:

1. Запобігання появі покинутого житла, що включає низку організаційних, інформаційних, просвітницьких, моніторингових та інших заходів [112, с. 1–3].

2. Реагування на вже наявне покинуте житло, на чому ми докладніше зупинимося нижче.

У різних країнах і громадах проблема може вирішуватися як за обома напрямками, так і лише за напрямом реагування на вже наявне покинуте житло. Конкретні заходи також різняться між країнами й громадами та значною мірою залежать від операційного поняття покинутого житла.

Узагальнюючи різноманітний зарубіжний досвід, можна виділити такі умовні етапи реагування на наявне покинуте житло, які є спільними для всіх досліджених нами прикладів:

1. Виявлення покинутого житла (зазвичай у рамках ширшої роботи з виявлення проблемної власності). Передбачає створення спеціалізованих структурних підрозділів або робочих груп у складі муніципалітетів та активну співпрацю з мешканцями громади.

2. Вжиття організаційних та юридичних заходів щодо покинутого житла, крайнім з яких є вилучення житла у публічну власність. Має на меті, з одного боку, виявити власника житла та спонукати його дбати про своє житло, а з другого – встановити належне управління житлом, а за необхідності й вилучити його в публічну власність. Економіко-правовим підґрунтям для вилучення житла зазвичай слугує заборгованість зі сплати податку на нерухомість, див. [116, с. 789–791].

3. Розпорядження покинутим житлом, вилученим у публічну (держави, штату / землі, муніципалітету) власність. Вилучення житла в публічну власність є не самоціллю, а інструментом вирішення інших завдань, як-от забезпечення житлом мешканців громади. Слід звернути увагу, що не завжди є достатній попит на покинуте житло, і перед громадою (муніципалітетом) може постати питання про його альтернативне використання або й знесення.

На практиці реагування щодо кожного окремого об'єкта може пройти всі три етапи, а може й зупинитися на другому чи навіть першому.

Ключовим суб'єктом у розв'язанні проблеми покинутого житла переважно є місцеві громади (муніципалітети), часто – у співпраці з місцевими мешканцями, громадськими організаціями, органами самоорганізації, церковними та шкільними комітетами й іншими організаціями громадянського суспільства [99; 116]. Роль держави переважно зводиться до встановлення законодавчої рамки роботи з «проблемною власністю» загалом і покинутим житлом зокрема; у США цю роль виконують законодавчі органи окремих штатів. Крім того, на потреби розв'язання проблеми покинутого житла можуть спрямовуватися кошти державних бюджетів.

Втім, не завжди роль держави (штату) обмежується встановленням законодавчих рамок. Наприклад, генеральним прокурором штату Массачусетс свого часу було започатковано «Ініціативу щодо покинутого житла», яка передбачає активну роль офісу генерального прокурора та використання його повноважень для розшуку власників покинутого житла й звернення до суду [97].

У результаті вивчення іноземного досвіду можемо зробити такі висновки щодо розв'язання проблеми покинутого житла:

1. Проблема слід розв'язувати як за напрямом реагування на наявне покинуте житло, так і за напрямом запобігання його появі.

2. Ключову роль у розв'язанні проблеми покинутого житла мають відігравати органи місцевого самоврядування, спираючись на допомогу активних громадян та організацій громадянського суспільства у виявленні покинутого житла та вжитті першочергових заходів щодо нього. Іноземний досвід свідчить, що необхідним є створення спеціалізованого підрозділу (або щонайменше – робочої групи) в складі органу місцевого самоврядування.

3. Завданням органів державної влади є насамперед нормативно-правове регулювання відносин, пов'язаних з покинутим житлом, а також організаційне та фінансове сприяння органам місцевого самоврядування. Однак за необхідності органи державної влади можуть брати на себе провідну роль і безпосередньо організовувати роботу з покинутим житлом.

Висновки до першого розділу

1. Сформульовано та обґрунтовано авторське визначення поняття покинутого житла, під яким слід розуміти житловий будинок, квартиру, інше жиле приміщення, що призначені та придатні для постійного проживання в них та мають свого власника, який, з одного боку, не відмовляється від свого

права власності, а з другого – не здійснює їх утримання належним чином та не користується ними сам і не передав їх у користування іншим особам.

Обґрунтовано доцільність обмеження поняття покинутого житла лише постійним житлом, оскільки тимчасове житло (гуртожитки, притулки, готелі) має принципово інші характеристики з точки зору відносин власності та управління. Обґрунтовано необхідність розглядати ознаку «покинутості» виключно з позиції власника житла, на якому лежить обов'язок щодо його утримання. На цій основі проведено чітке відмежування покинутого житла від суміжних явищ, насамперед від відумерлої спадщини та безхазяйного майна, головним критерієм якого є наявність відомого власника.

2. Сформульовано три взаємодоповнюючі цілі публічного управління у сфері покинутого житла: запобігання появі покинутого житла, виявлення наявного покинутого житла та зміна його статусу. Аргументовано, що повноцінне розв'язання проблеми покинутого житла можливе лише за одночасного просування за всіма трьома цілями.

Обґрунтовано необхідність застосування трьох механізмів публічного управління у сфері покинутого житла: організаційно-правового, інституційного та фінансово-економічного. Сформульовано їх авторські робочі визначення з урахуванням специфіки покинутого житла, а саме: «організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері покинутого житла – це система, яка включає множину суб'єктів публічного управління, наділених повноваженнями, завданнями й інструментами впливу в житловій сфері загалом та сфері покинутого житла зокрема, нормативно-правових актів щодо будівництва житла, володіння, користування й розпоряджання житлом, прав і обов'язків власників і користувачів житла»; «інституційний механізм вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні – це система, що включає органи публічної влади, спеціально призначені (створені) інституції, інші інституції, метою діяльності яких є розв'язання проблеми покинутого

житла та її превентивне відвернення, а також формальні (юридичні) та неформальні відносини (ділові звичаї, етичні норми, усталені практики), цілі, правила й засади їхньої діяльності щодо взаємодії з власниками житла, членами територіальної громади, суб'єктами господарювання тощо»; «фінансово-економічний механізм вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні – це система інституцій, фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання, інформаційно-аналітичного забезпечення, за допомогою яких територіальною громадою здійснюється мобілізація, використання та повернення фінансових ресурсів для відвернення покинутості житла, повернення покинутого житла до використання за призначенням, а також усунення негативного впливу, які покинуте житло справляє на громаду».

Обґрунтовано, що організаційно-правовий механізм виступає правовою основою функціонування двох інших, а інституційний та фінансово-економічний механізми утворюють функціональну пару зі спільною операційною основою на рівні територіальної громади.

Визначено, що ключовим елементом механізмів є інструменти впливу. Відповідно, сформульовано п'ять наскрізних функціональних вимог до інструментарію цих механізмів: наявність якісного операційного визначення покинутого житла; інструментів та повноважень для його виявлення; можливості вживати невідкладні заходи зі збереження покинутого житла; можливості його вилучення в комунальну власність територіальної громади; можливості розпоряджання вилученим житлом відповідно до потреб і пріоритетів громади. Обґрунтовано, що ці вимоги утворюють послідовність передумов цілісного життєвого циклу управління майном та слугують базою для аналізу чинного механізму і розроблення пропозицій з його вдосконалення.

3. Проаналізовано зарубіжний досвід розв'язання проблеми покинутого житла. Виявлено, що найбільш значущим методологічним зрушенням в

осмисленні цієї проблеми став перехід до комбінованого застосування концепцій «оптимізації розміру» (rightsizing) та «ревіталізації», що передбачає територіально-диференційований підхід до скорочення чи збереження житлового фонду залежно від демографічних потреб громади.

З'ясовано, що реагування на наявне покинуте житло відбувається у три етапи: виявлення об'єктів, вжиття організаційно-юридичних заходів (де економіко-правовим підґрунтям для вилучення часто є заборгованість зі сплати податку на нерухомість) та розпорядження вилученим майном.

Встановлено, що ключову роль у цьому процесі відіграють органи місцевого самоврядування (шляхом створення спеціалізованих підрозділів), у той час як держава забезпечує нормативно-правове регулювання, а також організаційне та фінансове сприяння громадам.

Основні результати першого розділу опубліковані в працях [34; 38; 39; 40; 42; 53].

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА В УКРАЇНІ

У другому розділі проведено аналіз проблеми покинутого житла в Україні. Розглянуто технічний, економічний та правовий аспекти поточного стану житлового фонду України. Виявлено фактори появи покинутого житла в Україні та оцінено його вплив на житлово-комунальну інфраструктуру і житловий фонд територіальних громад. Здійснено аналіз стану чинного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла в Україні.

2.1 Технічний, економічний та правовий аспекти поточного стану житлового фонду в Україні

Дослідження проблеми покинутого житла та формування рекомендацій щодо її розв'язання неможливі без попередньої характеристики стану житлового фонду України, в якому ця проблема виникає. Житловий фонд є складною матеріально-технічною та соціально-економічною підсистемою, всебічна характеристика якої виходила б далеко за межі предмета цього дослідження. Тому в цьому підрозділі ми зосереджуємося на тих характеристиках житлового фонду України, які мають безпосереднє значення саме для проблеми покинутого житла та які формують рамку для подальшого аналізу її передумов, наслідків і механізмів реагування.

Серед таких характеристик ми виділяємо чотири:

- структуру житлового фонду за типом будівель (садибне та багатоквартирне житло);
- структуру житлового фонду за формою власності, включно зі специфікою об'єкта права власності в багатоквартирних будинках;

- регіональний розподіл і дисбаланси між регіонами;
- обсяги пошкодженого та знищеного житла внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

Кожна з цих характеристик розглядається з точки зору її впливу на ризики виникнення покинутого житла та на доцільні підходи публічного управління до реагування на нього.

Класифікатор будівель і споруд НК 018:2023 [67] поділяє житло на три групи:

- 1) одноквартирні житлові будинки,
- 2) житлові будинки з двома та більше квартирами,
- 3) житлові будинки для колективного проживання.

Цей поділ відображає глибшу відмінність у фізичних, експлуатаційних, управлінських і правових характеристиках відповідних об'єктів – відмінність, яка має безпосереднє значення для проблеми покинутого житла. З цих позицій нас цікавлять перші дві групи. Житлові будинки для колективного проживання (гуртожитки) ми виключаємо з визначення поняття покинутого житла з мотивів, викладених у підрозділі 1.1 цієї дисертації щодо тимчасового житла. Для зручності подальшого викладу ми позначатимемо житлові будинки з двома та більше квартирами терміном «багатоквартирні будинки», щоб уникнути надмірної для потреб цієї роботи деталізації на дво- і три- та більше квартирні будинки.

За загальною оцінкою, до повномасштабного вторгнення Російської Федерації житловий фонд України нараховував близько 20 мільйонів житлових одиниць (квартир та одноквартирних будинків) [95, с. 85]. Хоча за кількістю окремих будівель одноквартирні (садибні) будинки значно переважають кількість багатоквартирних, за кількістю житлових одиниць і кількістю мешканців багатоквартирний фонд переважає одноквартирний, особливо в містах.

Для теми покинутого житла принциповою є не стільки кількісна перевага тієї чи іншої категорії, скільки якісна відмінність між ними. Садибний (одноквартирний) житловий будинок є фізично та юридично відокремленим об'єктом нерухомості, що належить, як правило, одному власникові (або співвласникам у спільній власності). Покинутість такого житла означає покинутість будівлі в цілому: будівля вакантна, не утримується, не використовується. Виявлення таких випадків спирається переважно на візуальні ознаки запущеності. Реагування на такі випадки також стосується будівлі в цілому – від ремонту й прибирання до повного знесення занедбаного об'єкта.

Багатоквартирний будинок в Україні має принципово іншу конструктивну та юридичну природу. Він є складним об'єктом нерухомості, в якому фізично співіснують десятки чи сотні житлових одиниць (квартир) та спільне майно (несучі конструкції, інженерні мережі, дахи, підвали, сходові клітки тощо). Покинутою в такому будинку може бути не вся будівля, а її частина – окрема квартира; при цьому решта квартир можуть нормально експлуатуватися. Такий частковий стан покинутості породжує специфічні проблеми, яких не виникає у випадку садибного житла: спільна відповідальність співвласників за утримання спільного майна, неможливість припинити надання частини житлово-комунальних послуг в окремій квартирі, складність доступу до загальнобудинкових інженерних мереж, що проходять через покинуту квартиру тощо.

Принципова відмінність двох категорій фонду має прямі наслідки для всіх аспектів проблеми покинутого житла. Методологія його виявлення є істотно різною: для садибного житла достатнім є інспектування будівлі в цілому, тоді як для багатоквартирного потрібен значно складніший інструментарій, що дозволяє ідентифікувати покинуту квартиру серед інших, нормально експлуатованих помешкань у будинку. Наслідки покинутості

також є різними за характером і географією поширення: негативні наслідки відчують безпосередні сусіди, інші співвласники того самого будинку, виконавці житлово-комунальних послуг. Нарешті, інструменти реагування також мають враховувати ці відмінності: окремі підходи доречні щодо садибного житла, інші – щодо багатоквартирного, де ключову роль відіграє інституційний механізм роботи з покинутими квартирами.

З огляду на сказане, у подальшому викладі ми приділяємо особливу увагу саме багатоквартирному житлу – як у силу його функціональної ваги в загальному житловому фонді й концентрації в містах, так і в силу принципової складності проблеми покинутості частини будівлі, яка вимагає спеціалізованих підходів публічного управління.

Структура житлового фонду України за формою власності є результатом стратегічного вибору, зробленого в перші роки незалежності. Закон Української РСР «Про власність» від 7 лютого 1991 року [61] та Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року [81] започаткували масову та переважно безоплатну приватизацію житла мешканцями, які в ньому проживали. Як наслідок, до повномасштабного вторгнення Російської Федерації близько 95–98 % житлового фонду України перебувало в приватній власності, причому переважно у власності фізичних осіб, що самі мешкають у цьому житлі, та членів їхніх сімей. Частка житла, що залишилася в комунальній власності територіальних громад, є незначною; ще меншою є частка житла державної форми власності. Така структура власності є практично безпрецедентною в європейському масштабі і має далекосяжні наслідки для всієї системи публічного управління у житловій сфері.

У контексті проблеми покинутого житла принципово важливою є не лише сама висока частка приватної власності, а й специфічна юридична конструкція права власності на багатоквартирний будинок, що склалася в Україні. Системоутворюючим нормативно-правовим актом тут виступає

Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 року [78]. Цей Закон закріплює конструкцію, за якою власник квартири або нежитлового приміщення в багатоквартирному будинку одночасно є співвласником спільного майна цього будинку (несучих конструкцій, дахів, підвалів, інженерних мереж, сходових кліток тощо), причому частка співвласника у праві спільної власності визначається пропорційно до загальної площі належних йому приміщень.

Принципово важливо те, що об'єктом права власності в багатоквартирному будинку, як правило, є окрема квартира, а не будинок у цілому. Сам багатоквартирний будинок не належить одному власникові – він являє собою юридичну сукупність окремих об'єктів права власності (квартир та нежитлових приміщень), кожен з яких має свого власника, з накладеною на них правовою конструкцією спільного майна. У типовому пострадянському багатоквартирному будинку це означає, що один будинок є об'єктом прав сотень індивідуальних власників із кардинально різним соціально-економічним статусом, платоспроможністю, ставленням до утримання майна та готовністю брати участь в управлінні спільним майном.

Ця особливість характерна не лише для України, а й для більшості країн Східної Європи, де відбулися аналогічні приватизаційні процеси на рубежі 1980-х–1990-х років. Натомість у країнах Західної Європи історично склалася принципово інша модель: значна частка багатоквартирних будинків перебуває у власності одноосібних власників – інституційних інвесторів, муніципалітетів, житлових асоціацій, приватних компаній – а самі квартири здаються мешканцям у найм. У такій моделі будинок є єдиним об'єктом права власності з єдиним суб'єктом відповідальності за його утримання; відносини власника з мешканцями опосередковуються договорами найму, а не правом власності на квартиру. Така структура полегшує управління багатоквартирним

фондом, оскільки рішення щодо ремонту, модернізації, реконструкції чи знесення будинку приймаються одним суб'єктом, а не сотнями співвласників з різними інтересами та можливостями.

Описана відмінність двох моделей має пряме й вагоме значення для проблеми покинутого житла. У західноєвропейській моделі «покинутою» в строгому сенсі може бути будівля в цілому: якщо одноосібний власник з тих чи інших причин припиняє утримувати багатоквартирний будинок і не передає квартир у найм, покинутість стосується об'єкта нерухомості як такого. У вітчизняній же моделі покинутою може бути окрема квартира в інакше нормально експлуатованому будинку – тоді як решта квартир мають своїх власників, що належно виконують свої обов'язки. Це створює специфічну для України (і ширше – для Східної Європи) проблему: ми отримуємо підстави говорити про покинутість частини будівлі, а не лише будівлі в цілому, з усіма складнощами, що з цього випливають (солідарне зобов'язання співвласників за утримання спільного майна, неможливість припинити надання комунальних послуг у покинутій квартирі, технічні труднощі доступу до спільного майна через покинуту квартиру тощо). Така постановка питання є нетиповою для значної частини зарубіжного досвіду, на який можна спертися, що додатково підкреслює необхідність розроблення власних підходів до проблеми, адаптованих до української специфіки.

З наведеної моделі випливає ще одна структурна особливість, що має значення для нашої теми. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» в частині 3 статті 12 встановлює, що невикористання власником належної йому квартири чи нежитлового приміщення або відмова від використання спільного майна не є підставою для ухилення від здійснення витрат на управління багатоквартирним будинком. Тобто формально-правовий обов'язок співвласника фінансувати утримання будинку зберігається в повному обсязі незалежно від того, чи проживає він у

власній квартирі, чи ні. Проте на практиці забезпечити виконання цього обов'язку щодо власника, який де-факто покинув житло, виявляється надзвичайно складним – що детально розглядається в підрозділі 2.3 при оцінці чинного організаційно-правового механізму.

Окремо слід згадати ще одну категорію власників, що сформувалася внаслідок специфіки вітчизняної практики первинного ринку житла, – забудовників, які утримують «непродані» квартири у введенних в експлуатацію будинках без реєстрації права власності на них. Хоча ця категорія не є частиною загальної структури власності в традиційному статистичному розумінні (адже відповідні квартири юридично не зареєстровані ні за ким), її фактична частка в новобудовах може бути суттєвою і впливає на загальний стан фонду. Детально ця категорія розглядається в підрозділі 2.2 цієї дисертації в межах типології власників покинутого житла.

Таким чином, структура житлового фонду України за формою власності характеризується унікально високим рівнем приватизації та фрагментованою конструкцією права власності в багатоквартирному будинку (як сукупності окремих об'єктів права власності). Ця структура є визначальним фактором, що формує середовище для появи покинутого житла та обмежує доступний інструментарій публічного управління в реагуванні на цю проблему.

Регіональний розподіл житлового фонду України та пов'язаних з ним демографічних, міграційних та економічних процесів є четвертою принциповою характеристикою, що формує середовище для появи покинутого житла. Йдеться не стільки про обсяги житлового фонду в окремих областях, скільки про дисбаланс між регіонами, що поступово втрачають населення та економічну активність, і регіонами, які виступають «магнітами» для людей і капіталу.

Депопуляційні тенденції в Україні мають глибокі історичні корені і простежуються щонайменше від кінця 1960-х років. Найбільшими

коефіцієнтами природного зменшення населення впродовж останніх десятиліть характеризувалися Чернігівська, Сумська, Полтавська, Черкаська, Кіровоградська області, а також (зі специфікою індустріальної структури) частина Донецької та Луганської областей. У сільській місцевості темпи скорочення населення є істотно вищими, ніж у міській. Натомість західні області – Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька – традиційно демонстрували значно вищі коефіцієнти народжуваності та меншу депопуляцію, хоча й вони не уникли загальної негативної динаміки [50].

Війна різко поглибила ці довоєнні розриви. За даними Міністерства юстиції України, у 2025 році в Україні народилося 168 778 дітей, тоді як померло 485 296 осіб; природне скорочення населення за рік становить -316 518 осіб [49]. У регіональному розрізі співвідношення кількості смертей до кількості народжень за 2025 рік є вкрай нерівномірним: від 1,53 у Рівненській області, 1,69 у Волинській, 1,75 у Закарпатській – до 4,71 у Чернігівській, 4,93 у Харківській, 5,09 у Сумській, 5,1 у Запорізькій, і вкрай критичних 11,21 у Донецькій та 11,93 у Херсонській областях [там само]. Ці цифри ілюструють, наскільки нерівномірно розподілений демографічний тиск на житловий фонд: у частині регіонів кожен новий мешканець «замінює» одну особу, що відійшла, в інших – десяток і більше.

Демографічні процеси доповнюються інтенсивними міграційними. Внутрішнє переміщення населення внаслідок збройної агресії Російської Федерації набуло безпрецедентних для України масштабів. Відповідно до даних Інформаційно-обчислювального центру Міністерства соціальної політики України, кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в Україні сягає 4,6 млн осіб [6]. Найбільшими приймаючими регіонами для ВПО виступають Дніпропетровська, Харківська області та місто Київ; за три роки війни кількість ВПО в Києві зросла приблизно втричі.

Водночас, за оцінкою Міжнародної організації з міграції, за кордон внаслідок повномасштабної війни виїхало близько 5,6 млн біженців з України [10] (а за останніми даними порталу оперативних даних Управління Верховного комісара ООН у справах біженців загальна кількість біженців з України на квітень 2026 року становить понад 5,7 млн осіб [119]).

Накладання наслідків повномасштабного вторгнення на довоєнні демографічні та міграційні тенденції сформувало в Україні чітку географію регіональних дисбалансів, яка має пряме значення для проблеми покинутого житла. З одного боку, можна виділити «економічні магніти» – регіони з відносно безпечним розташуванням, високою концентрацією економічної активності, постійним притоком населення та капіталу. До них належать насамперед Київ і Київська область, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська області. Дані Державної служби статистики підтверджують саме таку географію капіталовкладень у нове житло: за перші дев'ять місяців 2025 року загальна площа нового будівництва багатоквартирних будинків, на які видано дозволи, зросла приблизно на 50% до аналогічного періоду минулого року і склала понад 4 мільйони квадратних метрів, причому значна частка концентрується саме в Київській, Львівській, Закарпатській, Івано-Франківській областях [4].

З іншого боку, можна виділити «депресивні» регіони двох категорій. Перша категорія – регіони, які зазнають впливу як довоєнної депопуляції, так і прямих наслідків бойових дій або близькості до фронту: Чернігівська, Сумська, Харківська, частково Запорізька, Дніпропетровська, Миколаївська області, а також Донецька, Луганська, Херсонська (з урахуванням окупованих територій). Друга категорія – регіони, які зазнають впливу переважно довоєнних депопуляційних процесів і втрати молодого населення внаслідок внутрішньої та зовнішньої трудової міграції: Полтавська, Черкаська, Кіровоградська області, а також частково Вінницька й Житомирська. У цих

регіонах малі міста, селища міського типу, а особливо сільські населені пункти впродовж десятиліть втрачають мешканців. Окремо стоять малі громади по всій країні, які втрачають населення практично незалежно від географічного розташування – як наслідок міграції молоді до обласних центрів та столиці.

Цей регіональний дисбаланс має наслідком той факт, що в одних регіонах України спостерігається гострий дефіцит житла, який не покривається ані наявним житловим фондом, ані темпами нового будівництва, а в інших регіонах значний обсяг житла фактично виключений з використання та поступово поповнює «фонд» вакантного й покинутого житла. Ця нерівномірність не є тимчасовим явищем: вона відображає глибокі структурні зміни в розселенні населення України, спричинені поєднанням демографічних, економічних та воєнних факторів, і має розглядатися як стійкий контекст, у якому здійснюватиметься публічне управління в житловій сфері протягом найближчих десятиліть.

Описана географія має пряме значення для вибору інструментів реагування на проблему покинутого житла. У регіонах економічного зростання покинуте житло, навіть за наявності, має значно вищі шанси бути виведеним на ринок самостійно власниками або через відносно прості ринкові механізми. У депресивних же регіонах, особливо в малих громадах, проблема покинутого житла не може бути розв'язана лише ринковими інструментами – тут потрібні цілеспрямовані заходи публічного управління, які можуть включати просторову консолідацію житлового фонду, яку детально розглянуто в підрозділі 3.2.

Окреме й самостійне значення для характеристики поточного стану житлового фонду України має оцінка обсягів його пошкодження та знищення внаслідок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації. Ці обсяги є безпрецедентними з часів Другої світової війни і трансформували саму структуру житлового фонду – як кількісно (значна частина його не існує або

не придатна до експлуатації), так і якісно (з’явилися нові, нетипові для довоєнного часу категорії проблемного житла, що мають пряме значення для теми нашого дослідження).

Найбільш авторитетним джерелом узагальнених оцінок збитків є серія звітів Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA), що готується спільно Урядом України, Світовим банком, Європейською Комісією та Організацією Об’єднаних Націй. П’ята оцінка цієї серії опублікована в лютому 2026 року й охоплює період до 31 грудня 2025 року. Вона наводить такі узагальнюючі показники: загальні прямі збитки Україні від агресії перевищили 195 мільярдів доларів США (порівняно з 176 мільярдами в попередній оцінці RDNA4); житловий сектор разом із транспортним та енергетичним залишається серед найбільш постраждалих; станом на 31 грудня 2025 р. 14 % усього житлового фонду України було пошкоджено або зруйновано, що зачепило понад 3 мільйони домогосподарств; потреби на відновлення житла оцінено в майже 90 мільярдів доларів США [57].

Деталізовану розбивку пошкодженого та зруйнованого житлового фонду за категоріями та обсягами надає аналітичний центр Київської школи економіки (Kyiv School of Economics Institute) у межах проєкту «Russia Will Pay» [99]. Розподіл за категоріями житлової нерухомості наведено в таблиці 2.1 нижче.

Таблиця 2.1

Структура пошкодженого та зруйнованого житлового фонду України за категоріями (станом на листопад 2024 р.)

Категорія житлової нерухомості	Кількість пошкоджених або зруйнованих об’єктів
Приватні (садибні) житлові будинки	понад 209 000
Багатоквартирні житлові будинки	понад 27 000
Гуртожитки	близько 600
Загалом	понад 236 600

Джерело: складено на основі даних [101]

Структура втрат заслуговує на окрему увагу з точки зору нашої теми. Кількісно переважна частина пошкоджених і зруйнованих об'єктів припадає на садибні будинки – понад 209 тисяч одиниць. Це відповідає загальній структурі житлового фонду, в якій садибні будинки кількісно переважають як окремі об'єкти нерухомості (див. вище). Водночас 27 тисяч пошкоджених або зруйнованих багатоквартирних будинків означає на практиці значно більшу кількість постраждалих житлових одиниць, оскільки кожен такий будинок містить десятки чи сотні квартир. Якщо прийняти середню кількість квартир в одному багатоквартирному будинку в межах 30–50 (з урахуванням різних типів забудови), то лише в категорії багатоквартирних будинків йдеться про сотні тисяч пошкоджених або знищених квартир.

Географія руйнувань є істотно нерівномірною. Більшість руйнувань сконцентровано в прифронтових та прикордонних регіонах. Найбільших втрат житловий фонд зазнав у Донецькій, Харківській, Луганській, Київській, Чернігівській та Херсонській областях [там само].

З точки зору проблеми покинутого житла особливе значення має категорія, яка не виявляється безпосередньо в наведених статистичних даних, але яка є наслідком руйнувань – частково пошкоджені багатоквартирні будинки. Йдеться про будинки, в яких унаслідок ударів зруйновано один під'їзд, кілька квартир або частина конструкцій, тоді як інші частини будівлі фізично вціліли. Юридично такий будинок продовжує існувати як єдиний об'єкт нерухомості; квартири в ньому формально мають своїх власників і не виключаються з житлового фонду. Проте повноцінна експлуатація такого будинку без значного капітального відновлення є неможливою з міркувань безпеки. Як наслідок, частина власників, чиї квартири фізично вціліли, поступово виїжджають або не повертаються; квартири залишаються формально за ними, але де-факто перетворюються на покинуті. Окремий приклад масштабу проблеми відновлення таких будинків наводить мер міста

Харкова Ігор Терехов: у 2025 році місто змогло провести капітальний ремонт лише 150 важко пошкоджених багатоквартирних будинків, з планом на 200 – у 2026 році, при цьому вартість відновлення одного такого будинку може сягати 200 мільйонів гривень [103].

Такі частково пошкоджені багатоквартирні будинки перетворюються на специфічні «сірі зони» міського простору – об'єкти нерухомості, які неможливо ні швидко відновити силами власників, ні безпечно експлуатувати, ні юридично визнати знищеними. Це нова, нетипова для довоєнного часу категорія, яка прямо поповнює потенційний «фонд» покинутого житла в Україні і яка потребує спеціальних інструментів реагування з боку публічного управління – таких, що поєднують у собі юридичні, фінансові та технічні аспекти роботи з покинутим житлом.

Слід також враховувати, що масштаб руйнувань впливає на проблему покинутого житла й опосередковано – через географію переміщення населення.

Узагальнюючи, обсяги пошкодженого та знищеного житла внаслідок збройної агресії Російської Федерації є четвертою принциповою характеристикою стану житлового фонду України, що формує середовище для проблеми покинутого житла. Вона не лише зменшила загальний обсяг придатного для проживання житла, а й породила нові категорії проблемного житла, відсутні в довоєнній структурі фонду, – насамперед частково пошкоджених багатоквартирних будинків та масово залишеного житла у прифронтових і прикордонних регіонах. Ці категорії потребують окремих, нетипових для звичайної житлової політики інструментів реагування.

2.2 Передумови появи покинутого житла та його вплив на житлово-комунальну інфраструктуру в Україні

Як продемонстровано в розділі 1 цієї роботи, об'єктивні демографічні, міграційні та економічні процеси, що відбуваються в світі, спричинили нерівномірне забезпечення різних вікових та соціальних груп населення житлом і диспропорційний попит на житло в різних країнах, регіонах і місцевих громадах. Частиною цих глобальних процесів є проблема покинутого житла: житло, придатне для проживання та формально таке, що має власника, фактично виявляється виключеним з економічного обороту, не використовується ні для власного проживання власника, ні для передання іншим особам.

Україна також є частиною зазначених об'єктивних процесів, але в нашій державі вони додатково посилені (а часом – викривлені) російською агресією, особливо після повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року.

Загальні демографічні та міграційні процеси, що формують передумови появи покинутого житла, тривали в Україні задовго до 2014 чи 2022 року.

Серед сукупності факторів, що зумовлюють появу покинутого житла, визначальний вплив справляють саме демографічні та міграційні (де до економічної міграції додалася безпекова). Вони впливають на появу покинутого житла за різними сценаріями. Депопуляція окремих регіонів, природне скорочення населення, його старіння призводять до того, що частина житла поступово втрачає мешканців і не передається в користування іншим особам. Внутрішня та зовнішня трудова й безпекова міграція спричиняє ситуації, коли власник тривалий час фактично проживає в іншому місці, не маючи при цьому економічних стимулів ані продати, ані здати в найм залишене житло. До цих процесів долучаються й економічні чинники – насамперед низька дохідність утримання житла як активу в «депресивних» громадах і регіонах, відсутність ефективних інструментів його залучення до

економічного обороту, а також правові й адміністративні бар'єри, що ускладнюють для власника продаж чи передання житла в користування.

Як ми вже зазначали, до повномасштабного вторгнення близько 98 % житла в Україні перебувало в приватній власності, причому переважно у власності тих, хто сам у такому житлі проживає. Така структура власності означає, що рішення про продовження чи припинення фактичного користування житлом ухвалюється великою кількістю фізичних осіб самотійно, виходячи з їхніх власних демографічних, соціальних та економічних обставин. Тому ймовірність появи покинутого житла є об'єктивно вищою саме у категорії постійного житла у приватній власності фізичних осіб, а це переважаюча частка житлового фонду України. Попри це саме явище покинутого житла довгий час не виділялося як окремий предмет уваги ні органами державної влади, ні місцевим самоврядуванням в Україні, лишаючись «у тіні» суміжних явищ – відумерлої спадщини, безхазяйного майна, об'єктів незавершеного будівництва.

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації, наклавшись на довготривалі демографічні та міграційні процеси, що існували до неї, спричинила виникнення певного соціально-економічного парадоксу: з одного боку, мільйони громадян втратили свої домівки та стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО), формуючи значний попит на житло; з іншого боку, в багатьох громадах, і не лише в зоні бойових дій, спостерігається зростання кількості покинутого житла. Зрештою агресія Російської Федерації спричинилася до двох протилежних, але взаємопов'язаних явищ: підвищеного попиту на житло в одних територіальних громадах та значної кількості покинутого житла в інших.

Масштаб цього дисбалансу можна оцінити навіть за відсутності належного обліку вакантного й покинутого житла. Відповідно до даних Інформаційно-обчислювального центру Міністерства соціальної політики

України, кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в Україні сягає 4,6 млн осіб [6]. Ми розуміємо, що значна частина цих осіб не може повернутися до своїх домівок через знищення житла або його перебування в зоні активних бойових дій чи на тимчасово окупованій території. Водночас, за оцінкою Міжнародної організації з міграції, за кордон внаслідок повномасштабної війни виїхало близько 5,6 млн біженців з України [10] (а за останніми даними порталу оперативних даних Управління Верховного комісара ООН у справах біженців загальна кількість біженців з України на квітень 2026 року становить понад 5,7 млн осіб [119]).

Хоча не можна беззастережно ототожнювати кількість громадян, що виїхали з України, з кількістю помешкань, що внаслідок цього не використовуються власниками для проживання, обсяг такого житла все одно є значним. Враховуючи, що близько 98 % житла в Україні до повномасштабного вторгнення Російської Федерації перебувало у приватній власності, доречно припустити, що громадяни, які виїхали за межі України, та громадяни, які залишилися в нашій державі в статусі внутрішньо переміщених осіб, були приблизно однаково забезпечені житлом до вимушеного виїзду з домівки. Якщо прийняти середній розмір домогосподарства в 2,5 особи, то обсяг потенційно вакантного житла лише за рахунок громадян, що виїхали за кордон, обчислюється мільйонами одиниць. Звісно, не всі сім'ї виїхали в повному складі, і багато хто з біженців залишив житло на окупованих територіях чи в зоні активних бойових дій. Але навіть якщо припустити, що лише кожна десята сім'я, що виїхала за кордон, зробила це у повному складі, залишивши неушкоджене житло на вільній від ворога території, отримуємо обсяг потенційно вакантного житла, що обчислюється сотнями тисяч одиниць. Крім того, до згаданого вище вакантного житла слід додати житло, яким власники з різних причин припинили користуватися ще до повномасштабного вторгнення.

Отже, є всі раціональні підстави стверджувати, що в Україні внаслідок накладання довоєнних демографічно-міграційних процесів та наслідків повномасштабної агресії Російської Федерації сформувався значний обсяг потенційно вакантного й покинутого житла, який вимірюється сотнями тисяч одиниць. Це житло є водночас викликом – як значний негативний чинник, що знижує якість життя в громадах, – і можливістю, що може стати ресурсом для задоволення нагальних житлових потреб ВПО, ветеранів, соціально незахищених верств населення та інших громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Саме ця подвійна перспектива обґрунтовує важливість докладного аналізу як передумов появи покинутого житла, так і його негативного впливу на громаду.

З'ясування передумов появи покинутого житла залишається неповним без розгляду того, хто саме є його власниками. Адже саме характеристики цих категорій власників – їхня мобільність, мотиви припинення фактичного користування житлом, економічні стимули до його утримання чи відчуження – багато в чому визначають як обсяг проблеми, так і доцільні підходи до її розв'язання.

Оцінити ці характеристики дозволяють нещодавні дослідження та звіти з питань міграції, які описують «портрет» громадян України, що виїхали за кордон або стали внутрішньо переміщеними особами. Так, зокрема, монографія 2025 року «Глобальні трансформації трудоресурсного забезпечення: міграційний дискурс» [25], звіт «Вплив війни на молодь в Україні – 2025» [3], аналітична записка «Українські біженці після чотирьох років за кордоном. П'ята хвиля дослідження» [20], дозволяють дійти таких висновків, важливих для нашої роботи, як тенденція до міграції родинами та порівняно низьке бажання повертатися в Україну, особливо серед молоді. При цьому стійке бажання залишитися за кордоном навіть після стабілізації безпекової ситуації в Україні демонструють близько 1,5 млн осіб [20].

Водночас, дослідження незалежного аналітичного центру CEDOS, зокрема «Оренда житла в Україні: сучасний стан і виклики» [2] та «Житло та житлові умови україн_ок: результати опитування» [44], демонструють, що масова внутрішня міграція спричинила стрімке зростання попиту на оренду (яку змушені обирати 56 % осіб, що переїхали), що формує критичний тиск на ринок житла в Україні.

Отримані автором відомості від голів і членів правлінь об'єднань співвласників багатоквартирного будинку міста Києва дозволяють оцінити кількість квартир, постійно вакантних після 24 лютого 2022 року, від 10 %–15 % у центральних районах міста до 30 % і більше в «спальних» мікрорайонах. Особисте спілкування з власниками тимчасово вакантного житла продемонструвало наявність, окрім раціональних мотивів та об'єктивних обмежень, також суб'єктивних психологічних факторів, які стримують власників від продажу житла або здачі його в найм.

Отже, ми можемо виділити такі Основні категорії власників покинутого житла.

Фізичні особи, що виїхали за межі України внаслідок повномасштабного вторгнення або трудової міграції

Ця категорія сьогодні є найчисельнішою серед власників вакантного й покинутого житла в Україні. До неї належать як громадяни, що виїхали за кордон унаслідок збройної агресії Російської Федерації, так і ті, хто залишив Україну раніше – внаслідок трудової міграції. Спільною ознакою цієї категорії є тривалий, часто багаторічний характер фактичного непроживання у власному житлі за відсутності формальних кроків ані до його продажу, ані до передання в найм. У значній частині випадків власник зберігає певну перспективу повернення, що додатково знижує його стимули до активних дій із належним юридичним оформленням долі залишеного житла.

Внутрішньо переміщені особи та інші громадяни, що змінили місце проживання всередині країни

Цю категорію формують насамперед громадяни, які залишили свої домівки внаслідок переміщення з територій, що зазнали впливу збройної агресії, та оселилися в інших громадах України. Слід враховувати, що частина залишеного ними житла перебуває в зоні активних бойових дій, на тимчасово окупованих територіях або є зруйнованою, і з огляду на це до проблеми покинутого житла прямого стосунку поки не має. Однак інша частина – житло, розташоване на підконтрольній Україні території та фізично придатне для проживання – за тривалої відсутності власника й невикористання поступово набуває ознак покинутого. До цієї ж категорії слід зарахувати громадян, які з різних причин (зміна роботи, переїзд до родичів, переїзд до більшого міста тощо) змінили фактичне місце проживання в межах країни, не оформивши при цьому жодних розпорядчих дій щодо попереднього житла.

Власники, що припинили фактичне користування своїм житлом з інших причин

Як уже зазначалося вище, демографічні, міграційні та соціально-економічні процеси, що формують передумови появи покинутого житла, тривали в Україні задовго до 2022 року. Депопуляція окремих регіонів, природне скорочення населення, його старіння, внутрішня та зовнішня трудова міграція довоєнного періоду залишили після себе значний обсяг житла, яким власники припинили користуватися. Частина такого житла досі формально перебуває у власності первісних власників, частина – успадкована родичами, які не оформили в повному обсязі своїх спадкових прав або, оформивши їх, так само не користуються отриманим житлом і не передали його в користування іншим особам.

Забудовники, які мають «непродані» квартири

Це окрема й вагома категорія власників незадіяного на ринку житла, специфіка якої не зводиться до демографічно-міграційних чинників, а зумовлена особливостями вітчизняної практики первинного ринку житла.

Слід визнати, що ця категорія знаходиться у «сірій зоні» статистики та важко піддається точному аналізу на основі загальнодоступних даних. Тому нам доводиться спиратися на окремі повідомлення в засобах масової інформації, авторське знання первинного ринку нерухомості та системний аналіз законодавства.

Йдеться про забудовників у контексті, визначеному Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» [83]. Після введення будинку в експлуатацію забудовники часто не реєструють право власності на «непродані» квартири, трактуючи їх як «готову продукцію» для реалізації, а не самостійні об'єкти нерухомості – необоротні активи. Як наслідок, доки забудовник не знайде покупця квартири, він не реєструє право власності на неї. Навіть коли покупця знайдено – право власності реєструється зразу за покупцем, «оминаючи» забудовника. Тож забудовники утримують такі «зайві» квартири, не продаючи і не здаючи їх в оренду в очікуванні зростання цін. Низький попит і повільні темпи продажів мало спонукають до продажу таких квартир, адже забудовники фактично не несуть витрат, пов'язаних з володінням ними – ухиляючись від реєстрації права власності на квартири, вони тим самим ухиляються і від сплати податку на нерухоме майно, і від участі у витратах з утримання будинку та сплаті комунальних послуг, і від інших обов'язків, які законодавство покладає на власника житлової нерухомості в багатоквартирному будинку.

Ще 2017 року видання NV.ua зазначало, що «на столичний ринок первинної нерухомості великий тиск чинить кількість нерозпроданих квартир у зданих будинках» [51]. Збереження цього явища у 2026 році підтверджується

даними профільних агрегаторів нерухомості (напр., ЛУН [26]), де за налаштуваннями пошуку «введено» та/або «с продажі в збудованих будинках» можна знайти сотні пропозицій квартир безпосередньо від забудовників, при тому, що будинки можуть бути завершені будівництвом вже кілька років.

Проблему опосередковано визнавали й автори пояснювальної записки до проекту закону «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» (№ 5091 від 17.02.2021) [84], обґрунтовуючи необхідність його прийняття. Зрештою, прийняття Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» [63] було відповіддю держави, серед іншого, на суспільний запит обмежити можливості забудовників щодо маніпуляцій з «непроданими» квартирами.

Хоча формально таке «непродане житло» від забудовників не повністю підпадає під запропоноване нами визначення покинутого житла (через специфіку юридичного статусу), за фактичними ознаками невикористання та виключеності з економічного обороту воно є близьким до нього, і його обсяги доречно враховувати під час оцінювання загального масштабу проблеми.

Наведена типологія власників не є вичерпною, але вона охоплює основні джерела поповнення обсягу покинутого житла в сучасній Україні. Її практичне значення полягає в тому, що різні категорії власників потребуватимуть і різних підходів з боку публічного управління: для одних дієвими виявляться фінансові стимули, для других – інструменти соціальної підтримки та допомоги в розпорядженні житлом, для третіх – заходи правового характеру, спрямовані на усунення прогалин у чинному нормативному регулюванні.

Перш ніж переходити до характеристики конкретних негативних наслідків наявності покинутого житла в громаді, доцільно коротко окреслити методологічну рамку такої оцінки. З огляду на те, що проблематика покинутого житла в Україні досі не була самостійним об'єктом уваги ні з боку

дослідників, ні з боку органів публічної влади, у вітчизняній науці та в практичній роботі суб'єктів публічного управління не накопичено емпіричних даних щодо обсягів покинутого житла та його зв'язку з тими чи іншими негативними явищами. Тому для нас особливо цінним є масив емпіричних даних та зроблених на їхній основі висновків з інших країн.

Зарубіжні дослідники вивчають проблему покинутого житла вже тривалий час, і їхні узагальнення дозволяють з емпіричних засад визначити сфери, щодо яких слід оцінити вплив покинутого житла в Україні. Докладний огляд відповідного зарубіжного досвіду було наведено в розділі 1. Тут ми обмежимося лише загальними орієнтирами.

Так, «The Center for Community Progress», неприбуткова неурядова організація в США, що з 2010 року займається проблемою покинутої нерухомості, виділяє такі сфери, які зазнають негативного впливу «вакантної, покинутої та занедбаної» (англ. *«vacant, abandoned, and deteriorated»*) нерухомості: громадське здоров'я, особистий добробут, громадські фінанси [115]. Аналізуючи матеріали цієї організації, ми вважаємо, що було б доцільно виокремити четверту сферу – громадську безпеку – як «наскрізну». Серед конкретних проявів негативного впливу згадуються поширення злочинності й насильства, зниження вартості нерухомості, розташованої поруч, зниження надходжень до місцевого бюджету від податку на нерухомість, зростання витрат на підтримання правопорядку та боротьбу з пожежами.

Прикладне дослідження впливу покинутих будівель на міський ландшафт у місті Петрошань (Petroșani) у Румунії [108], за результатами вивчення кількох будівель, включно з житловими, узагальнило їхній негативний вплив до зниження туристичного потенціалу та зниження якості життя, а з-поміж конкретних проявів було названо такі: деградація міського ландшафту, ризик нещасних випадків, негативний вплив на сусідні будівлі та поширення інфекцій (санітарні ризики).

Наведені узагальнення в цілому окреслюють коло негативних явищ, які спричиняє наявність покинутого житла в громаді. Водночас вони сформульовані переважно щодо ширшого кола проблемної власності, а деякі негативні прояви є специфічними для структури житлового фонду, податкової системи й ділових звичаїв відповідних країн. Тож пряме перенесення цих висновків на український ґрунт вимагає застережень.

Принципова особливість, яку слід враховувати в українському контексті, полягає в тому, що в обох наведених вище зарубіжних дослідженнях як покинута нерухомість розглядалися будівлі в цілому. Для України ж характерним є те, що покинутим житлом може бути не вся будівля, а лише її частина – насамперед окрема квартира в багатоквартирному будинку (що відображено й у запропонованому нами в підрозділі 1.1 визначенні покинутого житла). Це принципово змінює характер впливу покинутого житла на навколишнє середовище: він стає не лише «зовнішнім» (на квартал, мікрорайон, громаду), а й «внутрішнім» – на самих співвласників багатоквартирного будинку та на спільне майно в ньому. До того ж покинуті квартири часто набагато складніше виявити, ніж покинуті одноквартирні (садибні) будинки, через меншу видимість ознак їхньої занедбаності. Тому в подальшій оцінці негативного впливу покинутого житла окрема увага нами приділяється саме багатоквартирним будинкам.

З урахуванням наведених застережень, стосовно України можна окреслити такий перелік основних негативних наслідків наявності покинутого житла в громаді, не заперечуючи й тих, що виділені іноземними дослідниками:

1. Погіршення фінансового становища виконавців житлово-комунальних послуг.
2. Неоптимальне навантаження на інженерну інфраструктуру.
3. Погіршення якості житлово-комунальних послуг.
4. Додаткові витрати власників житла, розташованого поруч.

5. Додаткові витрати місцевого бюджету.
6. Погіршення санітарного стану будинку та прилеглої території.
7. Зростання рівня злочинності / кількості правопорушень.
8. Зниження привабливості проживання в будинку / кварталі / мікрорайоні / громаді.

Зупинимося на них докладніше.

Виходячи з самого визначення покинутого житла, є зрозумілим, що його власник не виконує своїх обов'язків з утримання належного йому майна, і серед іншого – не вносить плати за житлово-комунальні послуги. Це призводить до зменшення надходжень відповідних підприємств. Звернення до суду пов'язане з додатковими витратами, і у випадку з власником покинутого житла не гарантує оперативного стягнення коштів в повному обсязі.

Хоча більшість житлово-комунальних послуг споживається лише тоді, коли в житлі хтось проживає (як-от послуги з постачання та розподілу природного газу, постачання та розподілу електричної енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, управління побутовими відходами), у випадку багатоквартирного будинку такі послуги як управління багатоквартирним будинком та постачання теплової енергії надаються незалежно від того, чи хтось проживає в конкретній квартирі. У багатоквартирному будинку припинити надання таких послуг в окремій квартирі є неможливим. Як наслідок, виконавець послуги об'єктивно змушений нести витрати на її надання щодо покинутого житла, не маючи реальної перспективи отримати відповідну оплату. Це призводить до накопичення дебіторської заборгованості, погіршення фінансових показників виконавців житлово-комунальних послуг, ускладнення розрахунків таких підприємств зі своїми кредиторами (постачальниками енергоресурсів, банками тощо).

Слід окремо наголосити, що в Україні переважна більшість виконавців житлово-комунальних послуг – це підприємства комунальної форми власності, засновниками яких є територіальні громади. Тому погіршення фінансового становища таких підприємств у кінцевому підсумку є й погіршенням фінансового становища відповідних територіальних громад: останнім доводиться компенсувати збитки своїх комунальних підприємств шляхом дотацій з місцевого бюджету або іншими формами фінансової підтримки.

Інженерна інфраструктура, як-от мережі водо- й теплопостачання, проєктувалася й будувалася з розрахунку на певний обсяг споживання. Покинуте житло означає меншу (часом – значно меншу) кількість споживачів та менші обсяги споживання. Як наслідок, накладні витрати на утримання інженерної інфраструктури перерозподіляються, в складі тарифів на відповідні послуги, на меншу кількість споживачів, або ж фінансуються напрямку з місцевого бюджету (що в кінцевому підсумку так само є покладанням цих витрат на споживачів, що залишилися, – але вже як на платників податків).

Це явище має кумулятивний характер. Чим більша частка покинутого житла в певній громаді, кварталі чи мікрорайоні, тим вищим стає тариф на одиницю споживання для решти споживачів, що, своєю чергою, може ставати додатковим стимулом до подальшого виїзду активних мешканців із громади та поповнення обсягу покинутого житла.

У багатоквартирному будинку наявність покинутих квартир додатково ускладнює утримання загальнобудинкових інженерних мереж, які часто проходять не через місця загального користування, а через квартири. Обмежений доступ до таких квартир (а в умовах покинутості – часто й повна відсутність доступу) ускладнює, а інколи й унеможлиблює належне технічне обслуговування мереж, своєчасне виявлення й усунення неполадок. Аварія,

що виникла в покинутій квартирі, може тривалий час залишатися непоміченою та призвести до значних збитків, і лише тоді стане юридично можливим несанкціонований доступ до приміщення відповідно до статті 29 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» [66].

Цей наслідок є похідним від двох описаних вище. Погіршення фінансового становища виконавців житлово-комунальних послуг скорочує їхні можливості з належного утримання інфраструктури, своєчасного проведення планових ремонтів, оновлення обладнання, оплати праці кваліфікованого персоналу. Неоптимальне навантаження на інженерну інфраструктуру призводить до її передчасного зношування, частіших аварій, скорочення фактичного терміну експлуатації. Як наслідок, споживачі отримують послуги нижчої якості, ніж могли б за раціонального завантаження мереж і нормального фінансового становища виконавців.

У багатоквартирних будинках, незалежно від того, управляють ними управителі, ОСББ чи співвласники безпосередньо, загальні витрати на управління розподіляються між усіма співвласниками пропорційно до площ приміщень, що їм належать. Наперед знаючи, що від власників покинутого житла їхня частка платежів не надійде, співвласники на практиці нерідко закладають таку несплату в розмір внесків (платежів) на утримання багатоквартирного будинку, або ж періодично сплачують додаткові внески, фактично «кредитуючи» неплатника. Хоча такий підхід є поганою практикою, але він має місце в умовах, коли збереження й належне утримання спільного майна є пріоритетом.

Крім того, в умовах відсутності належного нагляду й обслуговування інженерне обладнання покинутих квартир періодично зазнає аварій, чим спричиняються збитки сусіднім приміщенням у багатоквартирному будинку та додаткові витрати їхніх власників.

Відсутність догляду за квартирою на практиці також часто означає неутеплені вікна, вимкнене опалення (в квартирах з індивідуальним опаленням), і як наслідок – додаткові витрати власників сусідніх приміщень на опалення власних помешкань.

Додаткові витрати можуть нести й сусіди покинутих садибних будинків, щоб мінімізувати негативні наслідки для власного житла. Найпоширенішим прикладом є мінімальний догляд сусідів за покинутою присадибною ділянкою: знищення амброзії та інших бур'янів, дератизація тощо.

Цей наслідок також є похідним від наслідків інфраструктурного характеру, описаних вище, і безпосередньо впливає з того, що територіальні громади є власниками відповідної інженерної інфраструктури та виконавців комунальних послуг. Збитки комунальних підприємств, спричинені, у тому числі, неоплатою послуг власниками покинутого житла, компенсуються в той чи інший спосіб з місцевого бюджету. Утримання надлишкової (по відношенню до фактичного споживання) інженерної інфраструктури також лягає тягарем на місцевий бюджет. Зрештою, окремі витрати громади спричинені й самим фактом наявності покинутого житла: реагування на аварії в покинутих квартирах, виклики спеціальних служб для усунення санітарних і безпекових ризиків (про що йтиметься нижче), судові витрати на справи про стягнення заборгованості з власників покинутого житла тощо.

Таким чином, навантаження на місцевий бюджет, спричинене наявністю покинутого житла, має кілька джерел і в сукупності може становити вагомую статтю видатків. Слід окремо наголосити, що від покинутого житла громада фактично не отримує нічого – ні податку на нерухоме майно (який нерідко взагалі не сплачується власниками покинутого житла), ні споживчого попиту, який підтримував би місцевий бізнес, ні участі власника покинутого житла в житті громади. Натомість витрати на компенсацію негативного впливу покинутого житла громада змушена нести.

За певних умов покинуті садибні будинки й навіть квартири в багатоквартирних будинках можуть стати прихистком для тварин, як-от комах, пацюків, птахів, безпритульних котів і собак. Ті своєю чергою можуть сприяти поширенню інфекційних хвороб, а також засмічують квартиру, будинок та прилеглу територію продуктами своєї життєдіяльності. У випадку садибної забудови покинута ділянка, що заростає бур'янами, стає джерелом пилку рослин-алергенів, поширення шкідників сільськогосподарських культур, пожежної небезпеки в посушливі періоди. Усі ці явища створюють санітарні ризики не лише для безпосередніх сусідів, а й для громади в цілому, та можуть вимагати реагування з боку відповідних місцевих служб.

Як неодноразово звертали увагу іноземні дослідники, покинуте житло приваблює дрібних правопорушників і навіть злочинців. Воно може слугувати місцем ночівлі, спільного вживання алкогольних і наркотичних речовин, переховування, зберігання знарядь злочинів і викраденого майна. Зрештою, самі наявність і зовнішній вигляд покинутого житла здатні вплинути на схильність громадян до вчинення правопорушень, згідно з відомою «Теорією розбитих вікон» [102]. Згідно з цією теорією, видимі ознаки запущеності й неконтрольованості простору (зокрема, розбиті й невідновлені вікна, що й дали назву теорії) формують у потенційних правопорушників відчуття безкарності й толерування протиправної поведінки з боку громади, що, своєю чергою, стимулює нові правопорушення. У такому розумінні покинуте житло, особливо в значних кількостях, перетворюється на самопідтримуваний чинник погіршення криміногенної ситуації в певній локації.

Цей наслідок є похідним від усієї сукупності негативних явищ, названих вище. Своєю чергою він призводить до зниження вартості житла в будинку, кварталі, мікрорайоні, громаді, а також до відтоку активних мешканців. Тут проявляється другий рівень кумулятивного ефекту: зниження привабливості й вартості житла спонукає мешканців, які мають таку фінансову й соціальну

можливість, до переїзду в більш привабливі локації, що, своєю чергою, поповнює «фонд» покинутого житла на залишеній території й поглиблює всі описані вище негативні явища.

Таким чином, негативний вплив покинутого житла на громаду не зводиться до якоїсь однієї сфери, а охоплює весь спектр умов проживання – від фінансово-економічних до санітарно-епідеміологічних і безпекових. Окремі прояви цього впливу взаємно посилюють один одного, а тривала бездіяльність публічної влади щодо проблеми покинутого житла створює ризик переходу окремих локацій у стан стійкого занепаду, з якого вийти буде значно складніше, ніж вчасно зреагувати на ранніх стадіях.

Звісно, не можна покладати всю «провину» за негативні явища, названі вище, виключно на покинуте житло. Щодо таких явищ як рівень злочинності чи привабливість проживання в громаді покинуте житло є лише одним із чинників, і то не визначальним. Адже й воно саме є наслідком низки економічних та демографічних чинників, а в Україні – також наслідком злочинної агресії Російської Федерації. Але так само не можна заперечувати, що покинуте житло справляє свій відчутний негативний вплив на життя громад, і що розв’язання проблеми покинутого житла здатне якщо не ліквідувати описані вище негативні явища повністю, то принаймні зменшити їхній масштаб.

При цьому найбільший ефект від розв’язання проблеми покинутого житла виявиться в оптимізації навантаження на інженерну інфраструктуру міст та зниженні втрат і витрат виконавців житлово-комунальних послуг, власників сусіднього житла, місцевих бюджетів. Саме на цій сфері в подальшому викладі акцентується основна увага. Це відповідає логіці причинно-наслідкових зв’язків між наявністю покинутого житла та станом громади: інфраструктурні наслідки є найбільш безпосередніми, найбільш кількісно вимірюваними та найкраще піддаються управлінському впливу за

допомогою інституційного, фінансово-економічного та нормативно-правового механізмів.

2.3 Сучасний стан організаційно-правового механізму у вирішенні питань покинутого житла

Спираючись на категоріальний апарат, сформований у підрозділі 1.2, цей підрозділ ми присвячуємо систематичній оцінці чинного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла в Україні. Нагадаємо, що в цьому механізмі, відповідно до підходу Н. Дроздової, виокремлюються дві складові – організаційна та правова, – які функціонують в єдності та підлягають окремому аналізу.

Організаційна складова організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла представлена системою суб'єктів публічного управління різних рівнів, які прямо чи опосередковано наділені повноваженнями у житловій сфері. Розглянемо цю систему через призму визначених у підрозділі 1.2 наскрізних функціональних вимог.

На центральному рівні ключову роль у формуванні та реалізації державної житлової політики відіграє Кабінет Міністрів України та Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку). Останнє є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах будівництва, містобудування, просторового планування територій, архітектури, житлово-комунального господарства, житлової політики тощо. Однак специфіка саме покинутого житла як окремого предмета регулювання не виділена в нормативно-правових актах, що визначають повноваження зазначеного Міністерства [70]. Інструментарій, який Міністерство може застосовувати щодо покинутого житла, обмежується загальним інструментарієм житлової політики.

Інші центральні органи виконавчої влади мають дотичну до питань покинутого житла компетенцію в межах своїх предметів регулювання. Так, Міністерство юстиції України відповідає за функціонування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [72] – ключового інформаційного ресурсу для встановлення власника об'єкта нерухомості. Міністерство фінансів України [71] та Державна податкова служба [73] формують та реалізують політику у сфері оподаткування нерухомого майна. Міністерство внутрішніх справ [69] через Державну міграційну службу [68] забезпечує функціонування Єдиного державного демографічного реєстру (відомостей про зареєстрованих у житлі осіб). Однак жоден із цих суб'єктів не виконує функцій координатора чи відповідального за роботу з покинутим житлом, і їхні інформаційні ресурси, навіть взяті в сукупності, не утворюють єдиної інформаційної системи, орієнтованої на виявлення такого житла.

На місцевому рівні ключовим суб'єктом публічного управління у сфері покинутого житла є органи місцевого самоврядування – як у силу природних соціально-економічних інтересів громад, так і у силу повноважень, визначених для них законом. Стаття 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [77] наділяє органи місцевого самоврядування значними повноваженнями в житловій сфері. Відповідно, в структурі виконавчих органів місцевих рад створено підрозділи, відповідальні за реалізацію цих повноважень – зазвичай це управління (відділи) житлово-комунального господарства, управління (відділи) комунальної власності, відділи обліку та розподілу житла тощо. Тож, на перший погляд, «організаційна» складова організаційно-правового механізму публічного управління в сфері покинутого житла забезпечена.

Втім, при ближчому розгляді стає очевидним, що ця організаційна спроможність значною мірою є ілюзорною. По-перше, зазвичай згадані підрозділи відповідають одночасно за інші напрями роботи, а в деяких

питаннях їм бракує повноважень і необхідно звертатися до інших підрозділів (наприклад щодо питань права власності на житло). Робота з покинутим житлом, якщо вона взагалі ведеться, є для них «функцією за залишковим принципом», що неминуче знижує її системність та результативність.

По-друге, ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані інші нормативно-правові акти не закріплюють за органами місцевого самоврядування таких специфічних повноважень як виявлення покинутого житла, ведення його обліку, визнання житла покинутим, тимчасове управління ним, ініціювання його примусового викупу. Тобто навіть ті обов'язки, які ОМС готові й могли б на себе взяти, не мають чіткої правової основи, що породжує правову невизначеність та обмежує організаційні можливості.

По-третє, досвід інших країн (докладніше розглянутий в розділі 1) свідчить, що цілі публічного управління стосовно покинутого житла більш успішно досягаються там, де в складі органів місцевого самоврядування створюються окремі постійні або тимчасові спеціалізовані підрозділи (або хоча б робочі групи), присвячені покинутому та іншому «проблемному» житлу. Попри те, що в положеннях про ті чи інші виконавчі органи місцевих рад можу зазначатися повноваження з роботи з відумерлою спадщиною чи завдання з виявлення безхазяйного майна, спеціалізованих підрозділів в Україні практично не існує, що відображає як відсутність законодавчого імпульсу до їх створення, так і брак методичної підтримки з боку центральних органів виконавчої влади.

Окремої уваги заслуговує роль виконавців житлово-комунальних послуг та управителів багатоквартирних будинків у системі суб'єктів, що дотичні до проблеми покинутого житла. Особливістю житлово-комунального господарства України є те, що більшість підприємств цієї сфери належить до комунальної власності відповідних територіальних громад і перебувають у тісному функціональному зв'язку з виконавчими органами місцевих рад. Саме

ці підприємства першими отримують сигнали про потенційно покинуте житло – через систематичну несплату послуг його власниками. Однак вони не наділені ані повноваженнями, ані інструментарієм для класифікації житла як покинутого та для здійснення подальших заходів щодо нього. Їхній арсенал зведений до претензійно-позовної роботи зі стягнення заборгованості, ефективність якої щодо власників покинутого житла зазвичай є низькою. Крім того, не існує жодної формалізованої процедури передачі інформації від виконавців житлово-комунальних послуг до органів місцевого самоврядування про потенційно покинуте житло – така інформація передається в режимі *ad hoc* або не передається взагалі.

Аналогічна ситуація склалася з ОСББ та управителями багатоквартирних будинків. Будучи безпосередніми спостерігачами повсякденного життя багатоквартирного будинку, вони першими помічають ознаки покинутості окремих квартир. Однак їхні повноваження обмежуються веденням внутрішньої претензійно-позовної роботи зі стягнення внесків на утримання, а механізму взаємодії з органами місцевого самоврядування у питанні покинутого житла не існує. Понад те, ОСББ часто не мають практичної можливості ефективно вести таку роботу через брак юридичних та фінансових ресурсів, а накопичена заборгованість «зависає» в обліку, фактично «кредитується» сумлінними співвласниками.

Окремою прогалиною є відсутність у системі суб'єктів організаційного механізму будь-якого спеціалізованого «акумулятора» інформації про покинуте житло. Певні кроки в цьому напрямку зроблені з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом» від 20 листопада 2024 року № 4080-IX [62], який, серед іншого, передбачив створення «інформаційно-аналітичної системи об'єктів нерухомого майна для забезпечення внутрішньо

переміщених осіб житлом». Втім, передбачений зазначеним Законом механізм є занадто вузьким: він охоплює лише той сегмент потенційно покинутого житла, який може бути використаний для потреб ВПО, і не утворює інтегрованого ресурсу для виявлення та обліку всього спектру проблемної власності в громадах.

Підсумовуючи розгляд організаційної складової, можна дійти висновку, що в Україні відсутня системно вибудована організаційна підсистема, орієнтована саме на проблему покинутого житла. Наявні суб'єкти публічного управління – як на центральному, так і на місцевому рівнях – виконують свої функції в рамках загальної житлової політики, не виокремлюючи покинуте житло як специфічний предмет управлінського впливу. Спеціалізовані інституції (підрозділи, агенції, робочі групи), які могли би взяти на себе функції координатора роботи з покинутим житлом, не створено. Координація між наявними суб'єктами є фрагментарною та ситуативною. Інформаційна інфраструктура для виявлення та обліку покинутого житла відсутня, а її локальний еквівалент, запроваджений Законом № 4080-IX, охоплює лише вузький сегмент проблеми.

Як буде показано далі, аналогічні висновки можна зробити й щодо правової складової організаційно-правового механізму, що в сукупності утворює системну проблему неспроможності чинного механізму ефективно реагувати на проблему покинутого житла.

Звертаючись до правової складової організаційно-правового механізму публічного управління в сфері покинутого житла, ми мусимо визнати, що вона є недостатньо розвиненою й спирається на елементи, які не є специфічними саме для сфери покинутого житла, а тому не є достатньо ефективними. Якщо, скажімо, стосовно відумерлої спадщини чи безхазяйного майна цивільне законодавство України має імперативні правила й вказівки для органів

місцевого самоврядування, то стосовно покинутого житла такі правила й вказівки відсутні.

Оцінка правової складової зручно здійснюється через послідовну перевірку чинної нормативно-правової бази на відповідність п'яти наскрізним функціональним вимогам, сформульованим у підрозділі 1.2. Послідовно розглянемо кожен з них.

Наявність якісного операційного визначення покинутого житла

Першим і головним інструментом, на який має спиратися будь-який механізм публічного управління щодо вирішення проблеми покинутого житла, є операційне визначення покинутого житла. Без такого визначення неможливо ані виявляти покинуте житло, ані застосовувати щодо нього специфічні правові інструменти.

Як було вже показано, чинна нормативно-правова база України не містить визначення поняття «покинуте житло», і саме поняття «покинуте житло» не використовується в законодавстві. Відсутні й спеціальні приписи щодо поводження з ним.

Відсутність легального визначення покинутого житла породжує цілу низку похідних проблем. По-перше, унеможлиблюється формування єдиної методології виявлення покинутого житла та збору статистики. По-друге, унеможлиблюється закріплення за органами місцевого самоврядування специфічних повноважень щодо такого житла. По-третє, унеможлиблюється запровадження особливих правил оподаткування покинутого житла. По-четверте, унеможлиблюється створення спеціалізованих процедур щодо збереження та вилучення такого житла.

Таким чином, перша і базова вимога до організаційно-правового механізму – наявність операційного визначення покинутого житла – чинним законодавством України не виконується. Це створює правовий «вакуум», який поширюється на всі наступні елементи механізму.

Інструменти та повноваження для виявлення покинутого житла

Друга вимога стосується наявності у відповідних суб'єктів публічного управління повноважень та інструментарію для виявлення покинутого житла. Природним суб'єктом такої роботи є органи місцевого самоврядування. Однак ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані інші нормативно-правові акти прямо не закріплюють за ними повноважень з виявлення покинутого житла. У цій ситуації органи місцевого самоврядування змушені діяти на основі загальних повноважень у житловій сфері, що породжує правову невизначеність.

Окремо слід проаналізувати наявність законодавчого підґрунтя для тих специфічних інструментів виявлення покинутого житла, які можуть бути застосовані з урахуванням специфіки житлового фонду України. Особливістю України є те, що покинутим житлом може бути не вся будівля, а лише її частина, як-от квартира в багатоквартирному будинку. Особливістю покинутих квартир є те, що, на відміну від покинутих будинків, вони важче піддаються методу візуального виявлення, який є досить поширеним, якщо не основним, у практиці зарубіжних країн. У той час як покинутий будинок і його прибудинкова територія унаслідок відсутності належного утримання набувають характерного занедбаного вигляду, покинута квартира, будучи частиною багатоквартирного будинку, «утримується» разом із ним – прибудинкова територія, місця загального користування утримуються силами та/або коштом решти власників квартир у будинку. Тому метод візуального виявлення не може розглядатися як основний щодо покинутих квартир (хоча й не виключається повністю).

Натомість в умовах України більш перспективним може бути метод виявлення покинутих квартир через аналіз даних виконавців житлово-комунальних послуг і державних реєстрів.

Однак доступ до вищезазначених відомостей за чинним законодавством має суттєві формальні та практичні обмеження. Закони України «Про захист персональних даних» [74], «Про інформацію» [75], «Про доступ до публічної інформації» [64], а також спеціальне законодавство, що регулює функціонування окремих реєстрів, встановлюють обмеження для органів місцевого самоврядування у частині доступу до інформації, яка прямо не пов'язана з реалізацією їхніх безпосередніх повноважень. Оскільки повноважень з виявлення покинутого житла за ОМС законодавчо не закріплено, то й правових підстав вимагати доступу до зазначеної інформації саме з цією метою у них немає. Це особливо актуально щодо:

- інформації про стан заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг від виконавців таких послуг;
- інформації про «проблемні» об'єкти іпотечного кредитування, яка перебуває в розпорядженні банків і підпадає під банківську таємницю;
- деталізованих відомостей Єдиного державного демографічного реєстру щодо реєстрації місця проживання осіб у конкретних квартирах.

Окремою практичною складністю в застосуванні запропонованих інструментів є встановлення факту непроживання в житлі жодних осіб. Сама по собі відсутність реєстрації місця проживання не свідчить остаточно про непроживання, а наявність реєстрації не свідчить остаточно про проживання. Чинне законодавство не передбачає процедури верифікації факту проживання / непроживання осіб у житлі, що могла би бути застосована в рамках роботи з виявлення покинутого житла.

Таким чином, друга вимога – наявність інструментів та повноважень для виявлення покинутого житла – чинним законодавством виконується лише частково. Органи місцевого самоврядування мають доступ до окремих джерел інформації (зокрема, в межах роботи з підпорядкованими комунальними підприємствами), але повна реалізація комплексного методу виявлення

вимагає законодавчого розширення відповідних повноважень та доступу до інформаційних ресурсів.

Повноваження, процедури та ресурси для вжиття невідкладних заходів щодо збереження покинутого житла

Третя вимога стосується юридичної можливості вживати невідкладних заходів щодо збереження покинутого житла – заходів, що не передбачають вилучення житла у власника, але дозволяють запобігти його подальшому руйнуванню та шкоді для суміжних приміщень і прилеглої території.

У сучасному законодавстві України інститут «тимчасового управління», «надзвичайного управління» чи аналогічного публічно-правового втручання у володіння нерухомим майном – окрім випадків ухвалення відповідного рішення у виконавчому провадженні чи у справі про банкрутство – відсутній. Стаття 41 Конституції України [29] встановлює, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, а саме право власності є непорушним. Стаття 319 Цивільного кодексу України закріплює повноту прав власника, а стаття 321 – непорушність права власності [93]. У межах чинної правової рамки органи місцевого самоврядування не мають жодного інструменту, який дозволив би їм втрутитися у володіння покинутим житлом до моменту переходу права власності на нього в комунальну власність.

Загальна правова рамка передбачає, що власник зобов'язаний утримувати майно, що йому належить, якщо інше не встановлено договором або законом (стаття 322 Цивільного кодексу України [93]). Якщо власник покинутого житла не дбає про нього, то не тому, що не має відповідного обов'язку, а тому, що йому це дозволяють на практиці. Тож наведений припис, попри його імперативність, на практиці не має дієвого механізму примусу. Адже єдиним способом «змусити» власника утримувати майно є цивільно-правовий позов про відшкодування шкоди, заподіяної неутриманням, але такий позов може заявити лише особа, якій ця шкода завдана (наприклад,

ОСББ, сусіди), а не громада в цілому. Орган місцевого самоврядування позбавлений можливості подати «загальний» позов про спонукання власника покинутого житла до виконання обов'язку з утримання.

Передбачені статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [27] санкції за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою є відносно незначними для звичайних громадян, а процедура притягнення порушника до відповідальності – складною (особливо у випадку покинутого житла).

Окремо слід проаналізувати, наскільки чинне законодавство дозволяє органам місцевого самоврядування здійснювати маловитратні невідкладні заходи щодо покинутого житла – на кшталт захисного обшиття пошкоджених вікон і дверей, ремонту покрівлі, прибирання прилеглої території, мінімальної консервації об'єкта. Такі заходи широко практикуються в зарубіжних юрисдикціях саме як інструмент швидкого реагування, що дозволяє запобігти подальшому руйнуванню житла та зниженню його експлуатаційних якостей до моменту прийняття рішення про подальшу його долю. В Україні відповідних правових підстав не існує: будь-яке втручання в чуже нерухоме майно без згоди власника може бути кваліфіковане як самочинне зайняття або інше порушення права власності.

Певну можливість для невідкладних дій надає Кодекс цивільного захисту України [28] в частині запобігання надзвичайним ситуаціям. Так, аварійний стан конструкцій будівлі, що загрожує безпеці людей, може бути підставою для відповідного реагування з боку місцевих органів влади. Однак цей інструмент є вузькоспеціалізованим, орієнтованим саме на надзвичайні ситуації, та не дозволяє системно реагувати на покинуте житло на ранніх стадіях, коли загрози надзвичайної ситуації ще немає.

Таким чином, третя вимога – наявність повноважень, процедур та ресурсів для вжиття невідкладних заходів щодо збереження покинутого житла

– чинним законодавством України не виконується. Це є серйозною прогалиною, наслідком якої є те, що покинуте житло де-факто залишається без будь-якого нагляду до моменту, коли його стан стає настільки незадовільним, що потребуватиме радикальних заходів, або ж його повне руйнування стане невідворотним.

Повноваження, процедури та ресурси для вилучення покинутого житла у комунальну власність

Четверта вимога – наявність юридичної та практичної можливості вилучати покинуте житло у комунальну власність територіальної громади. Це найбільш чутлива вимога, оскільки вона прямо стосується конституційно гарантованого права власності, і її реалізація вимагає поєднання матеріально-правових підстав, процесуальних інструментів та реальної економічної основи.

У межах чинного законодавства України єдиним способом де-юре вилучити покинуте житло у власника (який вже й так де-факто його покинув) є звернення на таке житло стягнення за борги, пов'язані з ним. Цей механізм спирається на загальні норми цивільного законодавства та законодавства про банкрутство і не є специфічним для покинутого житла.

Першим теоретично можливим джерелом таких боргів є податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (стаття 266 Податкового кодексу України [58]). Однак чинна модель оподаткування жилої нерухомості – з пільговими площами 60 кв. м для квартир та 120 кв. м для будинків, із досить незначною ставкою податку та невеликою базою оподаткування – на практиці не створює достатнього фінансового тиску на власників покинутого житла. Накопичення податкового боргу до рівня, придатного для звернення стягнення на житло, в умовах діючого регулювання займає непропорційно тривалий час, що робить цей інструмент малоефективним.

Звернення стягнення на житло за рахунок заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг є ще одним теоретично можливим, але практично складним механізмом. Систематична несплата за житлово-комунальні послуги є однією з ознак покинутості житла, як ми показали в попередніх частинах роботи. Накопичена заборгованість може стати підставою для звернення стягнення. Однак на цьому шляху наявна низка істотних законодавчих обмежень.

По-перше, часто категорія боржників – власників покинутого житла не має в Україні ні банківських рахунків, ні джерел доходів, тож теоретично звернути стягнення можна хіба що на саме покинуте житло. По-друге, щодо звернення стягнення на житло встановлено законодавчі обмеження: згідно з частиною сьомою статті 48 Закону України «Про виконавче провадження» [59] звернення стягнення на єдине житло боржника та земельну ділянку, на якій розташоване таке житло, не здійснюється, якщо сума, що підлягає стягненню за виконавчим провадженням, не перевищує 20 розмірів мінімальної заробітної плати. Враховуючи, що заборгованість власника з утримання житла та оплати житлово-комунальних послуг є «розпорошеною» між виконавцями комунальних послуг, управителями, ОСББ, для звернення стягнення необхідно спершу «консолідувати» визнані судом вимоги кредиторів до власника покинутого житла. Цю «розпорошеність» можна охарактеризувати як ще одну специфічну прогалину чинного механізму: законодавство України не передбачає інституту консолідації боргів власника покинутого житла однією юридичною особою, який міг би стати ключовим інструментом для подолання порогу в 20 розмірів мінімальної заробітної плати.

По-третє, навіть за умов теоретичної можливості накопичити достатній обсяг заборгованості, цей процес може зайняти кілька років, а реагувати на

покинуте житло необхідно «тут і зараз», тоді як механізм фактично «гальмує» через накопичувальний характер боргу.

При цьому інститут примусового відчуження (в тому числі викупу) житла з міркувань публічного інтересу був і є відомий українському праву.

Варто згадати інститут «безгосподарно утримуваного» житла, який був відомий Цивільному кодексу УРСР 1963 року (стаття 135 Цивільного кодексу Української РСР 1963 року [94]). Йшлося про можливість вилучення (за рішенням суду) в комунальну власність житлового будинку, який «безгосподарно утримувався». У чинному законодавстві цей інститут зберігся в частині примусового викупу пам'яток культурної спадщини (стаття 352 Цивільного кодексу України [93], стаття 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини» [80]). Однак щодо звичайного житла він не діє, що позбавляє органи місцевого самоврядування одного з найважливіших інструментів реагування на ранніх стадіях покинутості житла.

Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 року № 1559-VI [60] передбачає окремий механізм примусового відчуження нерухомого майна у власника. Однак цей закон не містить підстави примусового викупу, пов'язаної саме з фактом покинутості житла або з потребою просторової консолідації житлового фонду в умовах депопуляції. Передбачені цим законом підстави орієнтовані на конкретні інфраструктурні чи інші суспільно значущі проєкти й не охоплюють «звичайної» ситуації наявності покинутого житла в громаді.

Слід також згадати інститут визнання житла безхазяйним (стаття 335 Цивільного кодексу України) та інститут відумерлої спадщини (стаття 1277 Цивільного кодексу України) [93]. Обидва передбачають можливість переходу нерухомого майна в комунальну власність територіальної громади, однак

умови їх застосування є зовсім іншими, ніж у випадку покинутого житла: безхазяйне майно – це майно, яке не має власника або власник якого невідомий, а відумерла спадщина – це майно померлого, яке за певних умов не успадковане спадкоємцями. Покинуте житло, маючи відомого власника, який від права власності не відмовляється, в цих інститутах не «вміщується».

Таким чином, четверта вимога – наявність повноважень, процедур та ресурсів для вилучення покинутого житла у комунальну власність – чинним законодавством України виконується лише в обмеженому, опосередкованому й непрямому форматі. Механізми звернення стягнення за борги існують, але вони не пристосовані до специфіки покинутого житла та супроводжуються низкою практичних обмежень (поріг у 20 розмірів мінімальної заробітної плати, «розпорошеність» боргів, тривалість накопичення податкової заборгованості). Спеціалізованого інструменту вилучення саме покинутого житла у комунальну власність – на кшталт того, що існував у статті 135 Цивільного кодексу УРСР 1963 року, або того, що передбачений деякими іноземними юрисдикціями, – в Україні немає.

Повноваження, процедури та ресурси для розпорядження вилученим покинутим житлом

П'ята вимога – наявність юридичної та практичної можливості розпорядитися вилученим у комунальну власність покинутим житлом відповідно до потреб і пріоритетів громади. Серед можливих варіантів розпорядження є: використання покинутого житла для поповнення фонду соціального житла в громаді; переведення покинутого житла в нежитловий фонд та використання за іншим призначенням, включаючи можливий продаж (приватизацію); просторова консолідація житлового фонду в громадах (аналогічно до підходу *rightsizing* у в практиці інших країн).

Перші два інструменти мають достатню правову регламентацію в рамках чинного законодавства України. Зокрема, Закон України «Про

житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року № 3334-IV [65] дозволяє формувати фонд соціального житла, в тому числі за рахунок житла, що перейшло в комунальну власність у будь-який передбачений законом спосіб. Продаж комунального майна, у тому числі шляхом приватизації, регулюється Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» [82] та супутніми актами.

Натомість третій інструмент – просторова консолідація житлового фонду – потребує додаткового законодавчого регулювання щодо прав власності, механізмів обміну житла, виведення з експлуатації інфраструктури тощо. Ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [77], ані інші нормативні акти не закріплюють за органами місцевого самоврядування повноважень визначати «пріоритетні» та «неперспективні» території громади з подальшим юридично оформленим переселенням мешканців з останніх. Інститут обміну житла, який існував у Житловому кодексі Української РСР [18] та поступово втратив актуальність зі зростанням частки приватної власності на житло, не пристосований до сучасних умов і не дозволяє системно реалізувати модель «зберегти частину, коли неможливо зберегти все». Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» не містить серед підстав примусового викупу таких підстав як переселення громадян з «неперспективних» районів.

Таким чином, п'ята вимога чинним законодавством виконується в обсязі базових інструментів (соціальне житло, переведення в нежитловий фонд, продаж), але не виконується в частині інструментарію для просторової консолідації житлового фонду громад в умовах депопуляції – а саме цей інструментарій, як показано в підрозділі 2.2, набуває особливої актуальності для значної частини українських громад.

Проведений аналіз дозволяє надати оцінку чинного організаційно-правового механізму вирішення проблеми покинутого житла в Україні та сформулювати ключові висновки щодо його спроможності виконувати покладені на нього функції.

По-перше, проблема покинутого житла донедавна не була предметом глибоких та системних досліджень у вітчизняній науці й залишалася поза фокусом нормотворчої діяльності. Як наслідок, чинний організаційно-правовий механізм не був спеціально спроектований під вирішення цієї проблеми – він склався історично і реактивно, з елементів, призначених для інших сфер регулювання (загальна житлова політика, цивільно-правовий захист права власності, виконавче провадження, оподаткування нерухомості, інститути безхазяйного майна та відумерлої спадщини). Покинуте житло як специфічний об'єкт регулювання не виокремлене, а існуючі правові інститути застосовуються до нього дотично або не застосовуються взагалі.

По-друге, чинний механізм є фрагментарним за своїм складом. Окремі його елементи розташовані в різних законодавчих актах – Цивільному кодексі України, Податковому кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законі України «Про виконавче провадження», Законі України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», Законі України «Про житловий фонд соціального призначення», Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом». Зв'язку між цими елементами на рівні єдиного механізму, спрямованого на покинуте житло, не існує. Це породжує правові «розриви» та робить використання навіть тих інструментів, які формально доступні, складним і трудомістким.

По-третє, чинний механізм є неспецифічним: він не передбачає правових інструментів, призначених саме для покинутого житла. Інститути відумерлої спадщини та безхазяйного майна не охоплюють специфіки покинутого житла, в якому власник є відомим і не відмовляється від права власності. Інститут безгосподарно утримуваного житла, який був відомий цивільному законодавству України до 1993 року, втрачений (за винятком частини, що стосується пам'яток культурної спадщини). Інститути тимчасового управління чи примусового викупу покинутого житла – невідомі чинному законодавству. Спеціальних правил оподаткування покинутого житла не існує.

По-четверте, чинний механізм є реактивним: він орієнтований переважно на наслідки, а не на причини виникнення покинутого житла. Превентивна складова (запобігання появі покинутого житла) практично відсутня. Інформаційно-роз'яснювальна робота з власниками житла, спадкоємцями, наймачами, що в зарубіжній практиці є важливим інструментом запобігання покинутості, законодавчо не унормована та системно не ведеться. Не передбачено й системного моніторингу «ранніх індикаторів» покинутості (систематична несплата комунальних послуг, «проблемне» іпотечне кредитування, припинення зв'язку власника з житлом тощо). Відповідно, проблема покинутого житла фіксується вже у «зрілій» формі, коли витрати громади на її вирішення є істотно вищими, ніж вони могли б бути за раннього реагування.

По-п'яте, чинний механізм має істотні диспропорції між організаційною та правовою складовими. Організаційна складова формально забезпечена (органи місцевого самоврядування мають загальні повноваження у житловій сфері, в їхній структурі діють підрозділи, відповідальні за житловий фонд громади), однак правова складова критично недорозвинена. Це призводить до парадоксальної ситуації, коли наявні суб'єкти (ОМС, виконавці послуг, ОСББ,

управителі) фактично «бачать» покинуте житло, але не мають правових інструментів для систематичного реагування на нього. Як наслідок, реальна робота з покинутим житлом залишається на рівні поодиноких прикладів та ініціатив окремих громад, які діють у межах своїх загальних повноважень, але не мають системної правової основи.

Таблиця 2.2

Аналіз чинного організаційно-правового механізму вирішення питань покинутого житла в Україні за наскрізними функціональними вимогами

Функціональна вимога	Стан виконання	Ключова прогалина
Нормативно визначена дефініція покинутого житла	Не виконана	Поняття «покинуте житло» не існує в законодавстві
Повноваження та інституційна спроможність для виявлення покинутого житла	Виконана частково	Відсутність спеціального повноваження ОМС з виявлення покинутого житла; обмеження доступу до інформаційних ресурсів
Повноваження та інституційна спроможність для вжиття невідкладних заходів зі збереження покинутого житла	Не виконана	Відсутність інститутів тимчасового чи «надзвичайного» управління покинутим житлом; відсутність правової підстави для маловитратних невідкладних заходів
Повноваження та інституційна спроможність для вилучення покинутого житла в комунальну власність територіальної громади	Виконана частково	Опосередковані механізми звернення стягнення на житло (за борги); «розпорошеність» боргів власника; високий поріг для звернення стягнення; тривалість накопичення податкової заборгованості; відсутність інституту примусового викупу саме покинутого житла
Повноваження та інституційна спроможність для розпоряджання вилученим покинутим житлом	Виконана частково	Відсутність правового інструментарію для просторової консолідації житлового фонду громад за принципом «зберегти частину, коли неможливо зберегти все»

Джерело: складено автором на основі проведеного аналізу чинної нормативно-правової бази України

По-шосте, слабка правова складова та формально достатня, але неспеціалізована організаційна складова призводять до того, що чинний

механізм не виконує жодну з п'яти наскрізних функціональних вимог у повному обсязі. Підсумковий аналіз представлено в таблиці 2.2.

З наведеного аналізу очевидно, що з п'яти наскрізних функціональних вимог жодна не виконується чинним організаційно-правовим механізмом у повному обсязі: дві – не виконуються взагалі, а три – виконуються лише частково, із суттєвими прогалинами. Це означає, що чинний механізм об'єктивно не може забезпечити ефективне реагування на проблему покинутого житла, навіть якщо органи місцевого самоврядування виявлятимуть готовність та проактивність у роботі з цією проблемою.

Окреме питання, яке заслуговує на увагу в межах аналізу, стосується співвідношення державного та місцевого рівнів у структурі чинного механізму. Як було вже зазначено, природним суб'єктом роботи з покинутим житлом є органи місцевого самоврядування. Однак на сучасному етапі за ними не закріплено ані відповідних повноважень, ані відповідного інструментарію. Натомість значна частина законодавчих рішень, необхідних для запровадження механізму, перебуває в компетенції законодавця (Верховної Ради України) та центральних органів виконавчої влади. Це створює певну «асиметрію»: проблема має місцевий характер і вимагає реакції на місцевому рівні, але інструменти реагування мають бути сформовані на центральному рівні. Це породжує додаткові виклики для впровадження будь-яких удосконалень – пасивність законодавця або центральних органів виконавчої влади блокуватиме можливість ефективної роботи навіть тих громад, які усвідомлюють масштаб проблеми та готові з нею працювати.

Ще одним важливим аспектом аналізу є дослідження того, наскільки чинний механізм відповідає тим викликам, з якими стикається Україна на сучасному етапі. Як ми зазначали, покинуте житло одночасно є викликом і можливістю – потенційним ресурсом для забезпечення житлових потреб громадян. Чинний організаційно-правовий механізм не здатний забезпечити

ані повноцінного реагування на виклик, ані використання можливості. Це робить його реформування невідкладним практичним завданням, що виходить далеко за межі суто академічного інтересу.

Підводячи підсумок, зазначимо, що виявлені в цьому підрозділі прогалини утворюють предметну рамку для системних пропозицій, які будуть розгорнуті далі в нашій роботі. Загальним напрямом удосконалень має стати перехід від чинної фрагментарної та реактивної моделі до цілісної моделі випереджального управління в сфері покинутого житла. Така система вимагатиме розробки нової методології виявлення, інституційно-фінансового забезпечення на місцевому рівні та комплексних змін до законодавства, що дозволить перетворити покинуте житло з фактора зниження якості життя на ресурс для забезпечення житлових потреб громадян.

Висновки до другого розділу

1. Здійснено аналіз технічних, економічних та правових характеристик житлового фонду України, що формують середовище для виникнення проблеми покинутого житла. Виділено чотири ключові особливості:

- дуальність за типом забудови (садибна та багатоквартирна), що зумовлює необхідність диференційованих підходів;
- унікально високий рівень приватизації (до 98%) окремих помешкань у поєднанні з фрагментованою власністю в багатоквартирних будинках, через що покинутість часто стосується не будівлі в цілому, а окремої квартири;
- глибокі регіональні дисбаланси, де довоєнна депопуляція наклалася на міграцію воєнного часу;
- безпрецедентні масштаби руйнувань внаслідок повномасштабної агресії, що породили нову категорію частково пошкоджених багатоквартирних будинків.

Обґрунтовано, що ця сукупність факторів унеможливилює пряме перенесення західноєвропейського досвіду і вимагає розроблення національних механізмів реагування.

2. Визначено передумови появи та оцінено негативний вплив покинутого житла на територіальні громади. Встановлено, що об'єктивні світові демографічні тренди в Україні поєдналися з наслідками збройної агресії проти Російської Федерації, сформувавши значний обсяг потенційно покинутого житла (сотні тисяч одиниць).

Виокремлено чотири основні категорії власників покинутого житла:

- фізичні особи, що виїхали за межі України внаслідок повномасштабного вторгнення або трудової міграції;
- внутрішньо переміщені особи та інші громадяни, що змінили місце проживання всередині країни;
- власники, що припинили фактичне користування своїм житлом з інших причин;
- забудовники з «непроданими» квартирами.

Систематизовано основні негативні наслідки покинутого житла для громад, а саме:

- погіршення фінансового становища виконавців житлово-комунальних послуг;
- неоптимальне навантаження на інженерну інфраструктуру;
- погіршення якості житлово-комунальних послуг;
- додаткові витрати власників житла, розташованого поруч;
- додаткові витрати місцевого бюджету;
- погіршення санітарного стану будинку та прилеглої території;
- зростання рівня злочинності / кількості правопорушень;
- зниження привабливості проживання в будинку / кварталі / мікрорайоні / громаді.

Аргументовано, що центральне місце серед негативних наслідків покинутого житла для громад посідає вплив на житлово-комунальну інфраструктуру, який має кумулятивний характер і призводить до додаткових витрат місцевих бюджетів та сумлінних співвласників.

3. Здійснено аналіз наявного організаційно-правового механізму вирішення проблеми покинутого житла в Україні та виявлено його недостатню ефективність через фрагментарний і неспецифічний характер стосовно покинутого житла. Обґрунтовано, що організаційна складова механізму характеризується відсутністю спеціалізованих інституцій на місцевому рівні та браком міжвідомчої координації, а правова складова механізму не задовольняє жодної з п'яти наскрізних функціональних вимог: законодавство не містить поняття «покинуте житло», обмежує доступ ОМС до необхідних реєстрів, не передбачає інституту «тимчасового управління» для невідкладного збереження майна, містить надто складні бар'єри для вилучення житла за борги та не дає правового інструментарію для просторової консолідації житлового фонду. Зроблено висновок про невідкладну потребу системного реформування цього механізму задля перетворення покинутого житла з негативного чинника на ресурс для забезпечення житлових потреб громади.

Основні результати другого розділу опубліковані в працях [33; 36; 38; 39].

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА В УКРАЇНІ

У третьому розділі розроблено перспективні напрями та механізми вирішення питань покинутого житла в Україні. Запропоновано підходи до виявлення покинутого житла на рівні територіальних громад. Надано пропозиції щодо використання інституційного та фінансово-економічного механізмів вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні. Сформульовано концептуальні пропозиції для Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері покинутого житла.

3.1 Шляхи виявлення покинутого житла

Серед п'яти наскрізних функціональних вимог до інструментарію механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, сформульованих у підрозділі 1.2, методологія виявлення безпосередньо забезпечує виконання другої з них – наявності інструментів та повноважень для виявлення покинутого житла. Тому методологія виявлення покинутого житла, обґрунтована у цьому підрозділі, є не лише самостійним предметом дослідження, але й методологічним фундаментом всього розділу 3 цієї дисертації.

Перший етап управлінського впливу на покинуте житло полягає у його виявленні. Без надійної методології ідентифікації об'єктів застосування подальших інституційних, фінансових та правових інструментів є неможливим.

Принципово важливо розмежувати два суміжні, але не тотожні поняття: «виявлення» та «визнання». *Виявлення покинутого житла – це комплексна методологічна процедура встановлення фактичної наявності об'єкта*

нерухомості, який за сукупністю ознак відповідає поняттю покинутого житла. Визнання (юридична кваліфікація) – це юридична процедура надання житлу формального статусу «покинутого» уповноваженим органом. Визнання спирається на результати виявлення, але є відокремленою дією. У межах цього підрозділу розглядається питання саме виявлення покинутого житла.

Отже, завданням цього підрозділу є обґрунтувати методологію виявлення покинутого житла, придатну для умов України, з урахуванням специфіки вітчизняного житлового фонду, наявних інформаційних ресурсів та структурних особливостей житлово-комунального господарства.

Як свідчить міжнародний досвід, переважно виявлення покинутого житла відбувається в рамках ширшого виявлення проблемної власності, з фокусом на покинуті будівлі, а не окремі приміщення в них (як-от квартири). Цей більш широкий ракурс є методологічно виправданим і для умов України. Адже структура житлового фонду нашої країни така, що об'єктом проблемної власності виступає здебільшого не цілий будинок, а окрема квартира в багатоквартирному будинку. Це означає, що в межах однієї будівлі можуть співіснувати об'єкти, які підлягають класифікації як покинуте житло, відумерла спадщина, безхазяйне майно та звичайне вакантне житло – і всі вони мають виявлятися за єдиною методологією, оскільки на момент первинного виявлення відрізнити їх може бути неможливо.

Оскільки на ранніх етапах роботи з конкретним об'єктом нерухомості часто буває неможливо однозначно визначити, до якої саме категорії проблемної власності він належить, виявлення завершується класифікацією об'єкта як покинутого житла за результатами комплексного аналізу.

Для класифікації об'єкта проблемної власності як покинутого житла потрібні певні критерії. Такими критеріями мають бути ознаки покинутого житла, які можна виявити та перевірити.

У підрозділі 1.1 цієї роботи нами обґрунтовано операційне визначення покинутого житла. З нього впливають ключові ознаки, кожна з яких підлягає перевірці в процесі виявлення, аналізу та класифікації покинутого житла:

1. Належність об'єкта до житлового фонду, призначеного до постійного проживання. Встановлюється даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, технічної документації, а в разі квартир у багатоквартирних будинках – також статусом самого будинку.

2. Фактична придатність для постійного проживання – фактичний технічний стан об'єкта, що дозволяє його використання за призначенням. Ця ознака відсікає житло, зруйноване настільки, що воно вже не є придатним для проживання.

3. Наявність відомого власника, який не відмовився від свого права власності. Встановлюється за даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та місцевих бюро технічної інвентаризації. Ця ознака відсікає відумерлу спадщину та безхазяйне майно.

4. Неналежне утримання житла його власником. Може виявлятися як у зовнішніх ознаках «занедбаності», так і в систематичній несплаті пов'язаних зі житлом платежів, як-от плати за житлово-комунальні послуги та податку на нерухоме майно.

5. Невикористання житла власником (або іншими особами за згодою власника). Може виявлятися в відсутності зареєстрованих у житлі мешканців та зареєстрованих договорів користування житлом, нульовому споживанні комунальних ресурсів, наявності ознак занедбаності при візуальному огляді тощо.

Перехід від загальних ознак до тих, що є специфічними саме для покинутого житла, в рамках інтегрованого підходу до виявлення проблемної власності зумовлює необхідність побудови методології виявлення за тривірневою архітектурою:

1. Верхній (загальний) рівень – універсальні індикатори «проблемності» об'єкта (відсутність зареєстрованих мешканців, нульове споживання комунальних послуг тощо), які виступають тригером і запускають перевірку.

2. Середній рівень – спеціалізовані індикатори, що дозволяють зробити попередню класифікацію (наприклад, перевірка статусу власника через реєстри актів цивільного стану – для відмежування потенційно відумерлої спадщини; перевірка наявності первинної реєстрації – для відмежування потенційно безхазяйного майна).

3. Нижній рівень – індикатори, специфічні для покинутого житла, які дозволяють остаточно його кваліфікувати (комплекс даних, що документує неналежне виконання обов'язків відомим живим власником, який не відмовився від свого права).

Така трирівнева архітектура буде розглянута в наступних пунктах цього підрозділу, спочатку – на рівні базової методології, придатної для всього житлового фонду, а потім – на рівні спеціальної методології виявлення покинутих квартир у багатоквартирних будинках, яка має для України першочергове значення.

У світовій практиці виявлення покинутого житла застосовуються два основні методологічні підходи: метод візуального виявлення (огляду на місці) і метод аналізу даних. Ці два методи відрізняються за джерелами інформації, технологією збору, ресурсними вимогами та, головне, – за тим, до якого типу об'єктів вони ефективно застосовні. Вибір основного методу для конкретної національної моделі виявлення є фундаментальним методологічним рішенням, що визначає всю подальшу архітектуру системи. У свою чергу, цей вибір не є довільним, а залежить соціальних, правових та економічних особливостей конкретної країни.

Метод візуального виявлення історично є першим і найпоширенішим у зарубіжній практиці. Він спирається на безпосереднє обстеження об'єктів

нерухомості працівниками органів місцевого самоврядування або уповноваженими ними особами з метою фіксації візуальних ознак покинутості: занедбаного вигляду фасаду, вибитих вікон, відсутності ознак експлуатації входів, занедбаної прибудинкової території, графіті, накопичення сміття тощо. Це так званий «очевидний» характер покинутості, який може встановити будь-яка стороння особа візуально. Перевагами візуального методу є його технологічна простота, низькі вимоги до інформаційної інфраструктури та наочність результату (документально зафіксовані ознаки складно оскаржити). Недоліками є висока трудомісткість при масштабному застосуванні, залежність від людського фактора, а також – і це найважливіше для української методології – принципова обмеженість колом тих об'єктів, на яких ознаки покинутості можуть бути виявлені візуально.

Метод аналізу даних, який набирає поширення останніми роками в найбільш цифровізованих юрисдикціях, спирається на агрегування та зіставлення інформації з різних реєстрів і баз даних з метою виявлення сукупності ознак, що в комплексі вказують на покинутий (або загалом «проблемний») статус житла. Перевагами цього методу є можливість одночасного охоплення всього житлового фонду громади, незалежність від людського фактора (на етапі первинного виявлення), здатність виявляти об'єкти, які візуально не мають явних ознак покинутості. Недоліками методу є необхідність розвиненої інформаційної інфраструктури, узгодженого правового регулювання доступу до різних реєстрів, а також технологічна складність забезпечення якості та порівнянності даних з різних джерел.

Наголосимо, що мова йде не про альтернативний і взаємовиключний вибір одного з методів. Йдеться про вибір того, який з методів буде основним, а який допоміжним.

Так, вдале поєднання візуального методу та методу аналізу даних демонструє дослідження [106], проведене для м. Саванна (штат Джорджія,

США). Автори розробили прогностичну модель на основі підходу «людина в циклі» (англ. *«human-in-the-loop»*), яка поєднує експертні судження міських планувальників з алгоритмами машинного навчання. Дослідники довели, що операційне визначення покинутого житла суттєво залежить від обраного методу виявлення: людська експертиза переважно спирається на видимі ознаки занедбаності, тоді як алгоритмічна модель розпізнає й невізуальні ознаки, як-от податкову заборгованість чи рівень місцевої злочинності. Це дозволяє ефективніше виявляти покинуте житло у ширшому спектрі районів та водночас нівелювати упередження фахівців.

Вибір основного методу з описаних вище двох для України не може бути довільним. Він визначається двома структурними особливостями вітчизняного житлового фонду й інформаційної інфраструктури.

По-перше, як вже зазначалося, значна частина потенційно покинутого житла в Україні – це окремі квартири в багатоквартирних будинках, і вони важче піддаються методу візуального виявлення. Тому метод візуального виявлення не може розглядатися як основний принаймні щодо цієї частини житлового фонду.

По-друге, на користь методу аналізу даних свідчить високий рівень цифровізації державних реєстрів та інформаційних систем України. Метод аналізу даних має спиратися на сучасні цифрові інструменти та інтеграцію даних з різних державних реєстрів – а в цій сфері Україна посідає лідерські позиції в світі. Це створює унікальну для України можливість будувати методологію виявлення покинутого житла на основі сучасних підходів, які в багатьох зарубіжних юрисдикціях все ще залишаються об'єктом методологічних дискусій через незрілість їхньої інформаційної інфраструктури. У цьому сенсі цифровізація державного управління, у якій Україна є визнаним лідером, перетворюється з суто інструментальної переваги на конкурентну перевагу методологічного характеру.

З урахуванням цих двох чинників, методологічний підхід, який пропонується для України, можна сформулювати так: основним методом виявлення покинутого житла є метод аналізу даних, а візуальний метод застосовується як допоміжний – переважно для уточнення результатів, отриманих методом аналізу даних, та для специфічних випадків, у яких метод аналізу даних має обмеження.

У кожному разі, інтегрований підхід до виявлення проблемної власності диктує певні вимоги до інформаційної інфраструктури, що супроводжує методологію виявлення. Принципово важливим є створення та функціонування єдиної системи обліку (бази даних) проблемної власності, яка включала би й відомості про покинуте житло. Це дозволить ефективніше обробляти інформацію та приймати зважені рішення на ранніх етапах.

Базова методологія виявлення покинутого житла, придатна для всього житлового фонду незалежно від типу будівлі, є практичним розгортанням трирівневої архітектури виявлення, сформульованої вище. Вона спирається на каскадне зіставлення даних кількох державних реєстрів та інформаційних систем за принципом «від найпростішого до найскладнішого індикатора». На першому етапі застосовуються універсальні індикатори проблемності (верхній рівень архітектури), які запускають подальшу перевірку; на другому – спеціалізовані індикатори, що дозволяють зробити попередню класифікацію (середній рівень); на третьому – індикатори, специфічні для покинутого житла, що дають остаточну кваліфікаційну підставу (нижній рівень). Кожен наступний рівень застосовується лише до тих об'єктів, що пройшли попередній.

На верхньому рівні архітектури виявлення базовим індикатором є відсутність зареєстрованих осіб у житлі. Вихідною точкою методології є те, що вакантність перетинається з усіма іншими випадками проблемної власності, а базовим індикатором вакантності житла є відсутність зареєстрованих осіб у житловому приміщенні. Орган місцевого

самоврядування, використовуючи дані реєстру територіальної громади, може автоматично сформувати перелік адрес, де кількість зареєстрованих осіб дорівнює нулю. Цей індикатор має дві принципові переваги. По-перше, він може бути отриманий миттєво і для всього житлового фонду громади одночасно – це питання запиту до бази даних, а не польового обстеження. По-друге, він не вимагає додаткового правового регулювання – повноваження органу місцевого самоврядування щодо ведення реєстру територіальної громади прямо передбачено законодавством.

Втім, цей індикатор сам по собі є недостатнім: відсутність зареєстрованих осіб не означає вакантності житла. Воно може використовуватися особами, зареєстрованими за іншою адресою, – насамперед на підставі договору найму (оренди). Тому базовий індикатор має бути доповнений другим кроком каскаду.

Тому на середньому рівні архітектури виявлення проводиться перевірка наявності зареєстрованого договору оренди. Якщо за певною адресою ніхто не зареєстрований і щодо цього житла не зареєстровано договору оренди у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, виникає презумпція вакантності. Цей логічний крок переводить попередній технічний індикатор у методологічно обґрунтоване припущення про вакантність житла, яке вже може слугувати підставою для подальших дій. Водночас слід зазначити, що в українській практиці значна частина договорів найму житла не реєструється в Державному реєстрі речових прав через те, що чинне законодавство не вимагає обов'язкової реєстрації договорів найму на термін до трьох років, – і це слабе місце методології, яке частково компенсується через залучення додаткових індикаторів і – в перспективі – через детінізацію ринку оренди, яка сама собою може бути побічним результатом реалізації пропонованих нами фіскальних змін.

Презумпція вакантності, отримана на попередньому кроці, може бути підтверджена або, навпаки, спростована за допомогою низки додаткових індикаторів середнього рівня. Ними можуть бути дані Державної прикордонної служби про тривале перебування власника за кордоном, а також відомості від виконавців комунальних послуг про нульове або мінімальне споживання комунальних послуг. Цю інформацію органи місцевого самоврядування також можуть отримати в межах своїх повноважень – за умови відповідного правового закріплення такого доступу.

Дані прикордонної служби особливо важливі в сучасних українських умовах, адже, за оцінкою Міжнародної організації з міграції, за кордон унаслідок повномасштабної війни виїхало близько 5,6 млн біженців з України [10]. Це вказує на значний обсяг житла, яке з високою ймовірністю є вакантним, але цю обставину неможливо встановити лише за даними «внутрішніх» реєстрів. Інтеграція даних прикордонної служби дозволяє виявити такі об'єкти і визначити, чи перевищує тривалість відсутності власника поріг, за яким виникають підстави розглядати житло як вакантне.

Дані про споживання комунальних послуг – електроенергії, водопостачання, газу – є ще одним потужним індикатором. Нульове споживання протягом тривалого періоду (наприклад, одного року) майже гарантовано свідчить про невикористання житла для проживання. Мінімальне споживання (на рівні необхідного лише для функціонування лічильників або базового обладнання, як-от холодильника) є додатковим індикатором вакантності.

Звісно, для уникнення зловживань та розкриття персональних даних власників житла відомості на високому та середньому рівнях виявлення повинні бути знеособленими. Такий підхід є водночас і технічно оптимальним для оперування великими даними.

Нижній рівень методології виявлення покинутого житла передбачає перехід від ознак вакантності до власне покинутості. Описана вище каскадна процедура дозволяє виявити вакантне житло – тобто житло, що не використовується за призначенням. Однак покинуте житло характеризується додатковими ознаками, які ми назвали на початку цього підрозділу. Тому виявлення покинутого житла потребує додаткового кроку – перевірки індикаторів, що вказують на наявність власника та неналежне утримання ним житла. Якщо щодо вакантного житла накопичується заборгованість з оплати житлово-комунальних послуг, сплати податку на нерухоме майно, з'являються підстави розглядати житло не просто як вакантне, а як покинуте.

На цьому ж рівні є сенс вдаватися до візуального огляду, згаданого вище. Візуальний огляд у запропонованій нами методології виконує функцію не первинного виявлення, а підтвердження результатів попереднього аналізу даних. Огляд дозволяє зафіксувати фактичний стан об'єкта (стан входних дверей, вікон, балконів, ознаки занедбаності), що є важливим як для остаточної класифікації, так і для подальшого юридичного присвоєння статусу покинутого житла. Така архітектура – «спершу дані, потім огляд» – істотно знижує трудомісткість роботи органу місцевого самоврядування: замість суцільного огляду житлового фонду громади оглядаються лише ті об'єкти, які за результатами аналізу даних вже потрапили до категорії підозри на покинутість.

Описана базова методологія є придатною для всього житлового фонду – і для окремих будинків, і для квартир у багатоквартирних будинках. Однак для останніх ця базова методологія потребує суттєвого розширення та доповнення – насамперед через особливе значення даних виконавців житлово-комунальних послуг.

Виявлення покинутих квартир у багатоквартирних будинках становить найскладніший методологічний випадок з усього спектру роботи з покинутим

житлом – і водночас найбільш практично значущий для України. З огляду на структуру вітчизняного житлового фонду, в якому значну частку становить багатоквартирне житло, методологія, придатна саме для цього типу об'єктів, є вкрай важливою для всієї системи виявлення покинутого житла в українських умовах.

Як уже зазначено, метод візуального виявлення стосовно квартир у багатоквартирних будинках є малоефективним: покинута квартира, на відміну від покинутого будинку, не набуває характерних зовнішніх ознак занедбаності, оскільки прибудинкова територія, фасад та місця загального користування утримуються силами решти співвласників будинку. Тому в умовах України метод виявлення покинутих квартир через аналіз даних виконавців житлово-комунальних послуг і державних реєстрів має розглядатися як ключовий.

Передумовою застосування цього методу є важлива структурна особливість житлово-комунального господарства України: значна частина підприємств цієї сфери належить до комунальної власності відповідних територіальних громад. Це дає органам місцевого самоврядування та створеним ними спеціалізованим установам можливість використання інформації щодо оплати житлово-комунальних послуг у розрізі окремих квартир. Ця особливість є не лише організаційно-економічною, а й методологічною: вона перетворює виконавців ЖКП з зовнішніх носіїв інформації, до якої треба здобувати доступ, на природних партнерів органу місцевого самоврядування у роботі з виявлення покинутого житла.

Складнішою є ситуація з виконавцями комунальних послуг, які належать до приватного сектора економіки (що характерно для підприємств газо- та електропостачання). Для їх залучення може знадобитися внесення відповідних змін до законодавства – наприклад, доповнення ліцензійних умов

обов'язком надавати знеособлену інформацію про обсяги споживання послуг органам місцевого самоврядування.

У кожному разі, метод виявлення покинутих квартир через аналіз даних виконавців житлово-комунальних послуг має включати етапи первинного збору інформації, за потреби – збору й аналізу додаткової інформації, і в підсумку – класифікації об'єкта як такого, що є покинутим житлом або не є.

Доцільним є регулярно збирати у підприємств знеособлену (з зазначенням лише адрес) інформацію про квартири, власники яких тривалий час не оплачують житлово-комунальних послуг (це може розглядатися як одна з ознак «покинутості» житла, як видно із наведеного вище визначення) та вжиті заходи зі стягнення заборгованості. Слід звернути увагу на те, що інформація про заборгованість є особливо цінною від підприємств теплопостачання та управителів багатоквартирних будинків, адже плата за їхні послуги нараховується незалежно від того, чи власник фактично проживає в квартирі (навіть якщо квартира обладнана приладом обліку теплової енергії і власник перекрив подачу теплоносія, він зобов'язаний оплачувати певну мінімальну частку теплової енергії, яка була спожита будинком в цілому, згідно з Законом України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» [76]).

Принципово важливим є знеособлений характер первинного збору інформації. На цьому етапі мета – не персональні дані власників, а ідентифікація конкретних об'єктів нерухомості, щодо яких є підстави для подальшого вивчення. Це знижує ризики витоку персональних даних і робить процедуру збору більш практично здійсненною: виконавцям ЖКП не потрібно передавати органу місцевого самоврядування великий обсяг інформації про боржників. Персональні дані можуть знадобитися лише на наступних етапах, коли є обґрунтовані підстави розглядати конкретний об'єкт як покинуте житло.

Зібрана первинна інформація сама по собі є лише сигналом, але не доказом покинутості. Систематична несплата ЖКП може бути наслідком різних причин: тривалого від'їзду власника зі збереженням ним відповідального ставлення щодо свого житла, фінансових труднощів, спадкової невизначеності, спору між співвласниками тощо. Тому після первинного збору інформації має відбуватися додаткове вивчення ситуації щодо конкретних квартир, яке має включати:

- співставлення зібраної інформації з відомостями ДРРП та бюро технічної інвентаризації (щодо наявності зареєстрованого права власності);
- перевірку відомостей Єдиного державного демографічного реєстру (щодо зареєстрованих у квартирі мешканців);
- виїзний зовнішній огляд квартири (вхідних дверей, вікон, балконів) на предмет ознак проживання в ній;
- збір інформації з інших доступних джерел (включаючи опитування сусідів та повідомлення від мешканців міста про потенційно покинуте житло).

Ця сукупність кроків становить основу виявлення покинутих квартир. Кожен з кроків окремо не дає вичерпного результату, але всі разом створюють обґрунтовану картину фактичного стану об'єкта та поведінки його власника.

Доцільно зупинитися на методологічному значенні останнього з названих кроків – «збору інформації з інших доступних джерел». На відміну інших трьох кроків, які спираються на формалізовані джерела даних і реєстри, цей крок передбачає роботу з неформалізованими джерелами – повідомленнями жителів громади, опитуваннями сусідів, інформацією від ОСББ та управителів будинків. Цей крок є дозволим методологічним компромісом: повна формалізація методології виявлення нереальна, оскільки сама природа покинутого житла часто потребує «локальних знань», яких жоден реєстр не містить. Такі локальні знання доповнюють формалізовану інформацію і часто є вирішальними для правильної класифікації об'єкта. Щоб

зібрати їх, необхідно налагодити відповідні інформаційні канали: наприклад, надати можливість громадянам інформувати ОМС про потенційну проблемну власність через «гарячу лінію», призначити контактну особу від місцевого самоврядування тощо.

Спеціальна методологія виявлення покинутих квартир у багатоквартирних будинках доцільно доповнюється збором та аналізом інформації про судові справи та виконавчі провадження щодо стягнення заборгованості, пов'язаної з житлом (наприклад, за житлово-комунальні послуги, за іпотечним кредитуванням), де систематична несплата може бути раннім індикатором проблемної власності. Ця інформація особливо цінна тим, що вона формально документує не лише факт заборгованості, а й факт того, що відповідні дії зі стягнення вже були вчинені і не дали результату – тобто власник не лише не виконує своїх обов'язків, але й не реагує на формальний правовий тиск. Це є вагомим непрямим доказом саме того специфічного характеру бездіяльності, який відрізняє покинуте житло від тимчасово занедбаного.

Принципово важливою є також інформація від банків про «проблемні» об'єкти іпотечного кредитування. Систематичне порушення графіка платежів за іпотекою, неможливість встановити зв'язок з боржником, тривалі прострочення – все це є потужними маркерами потенційно покинутого житла. Без правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування на отримання такої інформації методологія залишається неповною.

Методологічним підсумком описаної процедури має стати обґрунтований висновок про подальший статус виявленого об'єкта. За підсумками збору даних та їх комплексного аналізу має робитися висновок про класифікацію квартири як потенційно: або відумерлої спадщини, або безхазяйного майна, або покинутого житла.

Така класифікація має методологічне і подальше юридичне значення. Кожна з трьох категорій передбачає свій правовий режим подальшої роботи. Тому помилка класифікації на етапі виявлення породжує неминучі ускладнення на етапі правового реагування – і навпаки, обґрунтована класифікація дозволяє органу місцевого самоврядування з самого початку обрати найбільш ефективний правовий шлях.

Розмежування категорій проблемної власності – покинутого житла, неналежно утримуваного житла, відумерлої спадщини та безхазяйного майна – спирається на сукупність ознак, кожна з яких встановлюється за конкретними джерелами даних. Узагальнено класифікаційні ознаки можна звести до трьох ключових питань.

Перше – чи є власник живим? Це питання вирішується за допомогою перевірки даних Державного реєстру актів цивільного стану громадян. Якщо власник є померлим, далі вирішується питання, чи прийнята спадщина: за даними Єдиного реєстру спадкових справ. Сценарій «померлий власник + неприйнята спадщина» з високою ймовірністю вказує на відумерлу спадщину.

Друге – чи є взагалі формально зареєстрований власник? Це встановлюється за даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Якщо за об'єктом нерухомості відсутній запис про зареєстроване право власності будь-якої особи, об'єкт з високою ймовірністю є безхазяйним майном.

Третє – якщо власник живий і відомий, чи виявляє він якісь ознаки збереження інтересу до майна (часткова оплата комунальних послуг, відповіді на повідомлення виконавців ЖКП, періодичні відвідування квартири, наявність зареєстрованого договору найму на користь третіх осіб тощо)? Якщо власник живий, відомий, формально зберігає за собою право власності, але систематично не виявляє жодних ознак збереження інтересу до майна та не виконує своїх обов'язків – об'єкт з високою ймовірністю є покинутим житлом.

Ці три класифікаційні питання утворюють своєрідне «дерево рішень», у якому послідовно встановлюються найважливіші для класифікації ознаки. Послідовність не є випадковою: перевірка факту смерті власника є найдешевшою і найбільш «бінарною» (відповідь «так» або «ні»), тому її доцільно проводити першою; перевірка реєстрації права власності – теж відносно простою, тому вона йде другою; найскладніша перевірка – встановлення ставлення живого власника до свого майна – лишається для тих випадків, у яких перші дві перевірки не дали результату, достатнього для класифікації.

Безпосередньо за класифікацією об'єкта як потенційно покинутого житла має слідувати процедура його формального визнання покинутим, яку ми обґрунтовуємо в підрозділі 3.3 цієї роботи.

Таким чином, методологія виявлення і правова процедура визнання житла покинутим утворюють нерозривну послідовність: методологія постачає правовій процедурі обґрунтований об'єкт впливу, а правова процедура надає методологічному висновку юридичну силу і запускає подальший комплекс заходів – інституційних та правових.

3.2 Пріоритетні напрями удосконалення інституційного та фінансово-економічного механізмів у вирішенні питань покинутого житла на місцевому рівні

Як було показано в підрозділі 2.3, чинний організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері покинутого житла є фрагментарним і неспецифічним щодо покинутого житла, а тому не здатен у повному обсязі забезпечити виконання жодної з п'яти наскрізних функціональних вимог, сформульованих у підрозділі 1.2. Однак сам по собі організаційно-правовий механізм не вичерпує інструментарію публічного управління у сфері покинутого житла. Поряд із ним функціонують – або мають функціонувати –

інституційний та фінансово-економічний механізми, що забезпечують матеріальну, фінансову й організаційну спроможність територіальних громад реагувати на проблему покинутого житла.

У цьому підрозділі ми пропонуємо переосмислення застосування інституційного та фінансово-економічного механізмів публічного управління у розв'язанні проблеми покинутого житла, з переходом від традиційної реактивної моделі, що фокусується на ліквідації наслідків, до комплексної моделі випереджального управління. Спираючись на визначення інституційного та фінансово-економічного механізмів, наведені в підрозділі 1.2, для подальшого викладу важливо наголосити їхній взаємозв'язок у сфері покинутого житла.

Суть підходу, який ми пропонуємо в цьому підрозділі, можна коротко описати таким чином:

1. ОМС повинні сформувати об'єктивне розуміння перспектив громади: буде вона чисельно зростати, зменшуватися, чи лишатиметься на приблизно одному рівні.

2. Відповідно до цього – оцінити житлові потреби: в громаді є надлишок житлового фонду, його дефіцит чи баланс попиту й пропозиції. Відтак – визначити перспективи використання «проблемного» житла, яке може бути звернене в комунальну власність: буде на таке житло попит чи ні.

3. Ухвалити рішення щодо роботи з проблемною власністю, яка буде звернена в комунальну власність: у разі дефіциту житла в громаді – спрямовувати таке житло на забезпечення житлових потреб мешканців (у тому числі через поповнення фонду соціального житла або навіть приватизацію), у разі надлишку – накопичувати як резервний або «маневровий» фонд житла для виконання ширших задач реорганізації міського простору та просторової консолідації житла.

4. Якщо громада матиме надлишок житла, його просторова консолідація та реорганізація міського простору стають об'єктивною необхідністю. Громаді необхідно визначити «пріоритетні» та «неперспективні» зони (квартали, мікрорайони) та забезпечити поступову міграцію мешканців з останніх у перші. Зауважимо, що за аналогією до термінології, використовуваної в іноземній літературі, та з міркувань публічної комунікації, в програмних та інших документах ОМС «пріоритетні» та «неперспективні» зони можна також назвати відповідно «зонами консолідації» і «зонами трансформації».

5. Замість пасивного очікування «тригерів», які вимагатимуть реагування з боку територіальної громади, ОМС повинні проактивно виявляти проблемну та «потенційно проблемну» власність. Це забезпечить значно динамічніше накопичення маневрового житлового фонду за рахунок «проблемного» житла, і дозволить отримати таке житло в кращому стані, ніж після років без догляду.

У підході, який ми пропонуємо, основою інституційного механізму є спеціалізовані «агенції покинутого житла», а основою фінансово-економічного механізму – специфічні фінансові та економічні методи та заходи, які використовують ці агенції та органи місцевого самоврядування для розв'язання проблеми покинутого житла. У поєднанні ці методи покликані дати свій синергетичний ефект, що ми обґрунтовуємо нижче.

Аналіз міжнародної практики свідчить, що найбільшого успіху досягають ті громади, які створюють окремі постійні або тимчасові спеціалізовані підрозділи, присвячені роботі з покинутим та іншим «проблемним» житлом. Спираючись на цей досвід, ми пропонуємо модель створення агенцій покинутого житла в статусі юридичної особи комунальної форми власності. Враховуючи скасування Господарського кодексу України та обмеження, запроваджені Законом України «Про особливості регулювання

діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [79], такі агенції можуть бути створені в організаційно-правовій формі:

- комунальної неприбуткової установи;
- комунального некомерційного товариства;
- господарського товариства, 100 відсотків акцій (часток) якого належать відповідній територіальній громаді.

Як рекомендовану організаційно-правову форму агенції ми пропонуємо обрати комунальну неприбуткову установу або комунальне некомерційне товариство. Наголосимо, що за чинним податковим законодавством України неприбутковий статус не заперечує можливості провадити господарську діяльність, а лише забороняє розподіляти прибуток серед засновників (вилучати прибуток). Цей статус підкреслює соціальну, а не комерційну мету діяльності агенції, та вимагає реінвестувати всі доходи у виконання статутних завдань. Це цілком узгоджується з логікою створення агенції і є запобіжником від перетворення її на спекулятивного гравця на локальному ринку нерухомості.

Зауважимо, що використаний нами термін «агенції покинутого житла» є умовним, який відображає головний предмет і ціль їхньої діяльності. На практиці, з міркувань публічної комунікації, органам місцевого самоврядування доцільно обрати більш нейтральні та психологічно прийнятні назви, які не нестимуть негативного відтінку.

Постійно діючі агенції покинутого житла дають дві переваги порівняно з ситуативним втручанням ОМС у питання покинутого житла: концентрацію методологічних компетенцій та стає функціонування.

Виявлення покинутого житла потребує доволі вузького набору професійних компетенцій: робота з реляційними базами даних і державними реєстрами; знання цивільного, житлового та податкового законодавства;

організаційні навички для координації взаємодії з виконавцями ЖКП, банками, нотаріусами; навички польової роботи для проведення виїзних оглядів. Поєднання цих компетенцій в одній установі забезпечує методологічну цілісність роботи. Альтернатива – розпорошення цих функцій між різними структурними підрозділами та посадовими особами органу місцевого самоврядування – призводить до ситуації, за якої жоден з підрозділів не несе відповідальності за результат роботи в цілому, що в свою чергу не сприяє системній роботі.

Також слід врахувати, що виявлення покинутого житла є не разовим заходом, а постійним процесом. Покинуте житло з'являється в громаді постійно – внаслідок міграції, демографічних змін, економічних факторів тощо. Тому громада потребує суб'єкта, який на постійній основі здійснюватиме виявлення та реагування на покинуте житло. Спеціалізована агенція з постійним штатом і встановленою періодичністю обробки даних є саме таким суб'єктом – на відміну від тимчасових робочих груп або міжвідомчих комісій, які за визначенням не можуть забезпечити сталість.

Статутними принципами роботи агенції мають бути визначені:

- публічний інтерес – діяльність агенції має бути спрямована на підвищення якості життя в громаді, а не на отримання прибутку;
- прозорість та підзвітність – уся діяльність, особливо щодо вилучення та розподілу житла, має бути максимально прозорою та супроводжуватися якісною комунікацією з мешканцями громади;
- стратегічне планування – робота агенції повинна ґрунтуватися на довгостроковій стратегії розвитку громади, демографічних прогнозах та аналізі ринку житла;
- комплексність – агенція має працювати не лише з покинутим житлом, а й з іншими видами проблемної власності;

- соціальна відповідальність – при реалізації програм просторової консолідації житла та при наданні житла в найм пріоритет має надаватися соціально вразливим категоріям населення, а їхні особливі потреби – першочергово враховуватися.

Базовим завданням таких агенцій є консолідація боргів. Однією з ознак покинутості житла є втрата інтересу до нього з боку власника, яка на практиці найчастіше проявляється в тому, що власник припиняє сплачувати необхідні витрати, пов'язані з житлом, насамперед – оплачувати комунальні послуги. Особливо це стосується житла в багатоквартирному фонді. При цьому основною перешкодою для стягнення такої заборгованості та звернення стягнення на покинуте житло за борги є розпорошеність заборгованості його власника між різними виконавцями комунальних послуг, управителями, ОСББ тощо.

Тож завданням агенції є централізований викуп та консолідація цих боргів. Це дозволить з часом накопичити в одних руках суму, достатню для звернення стягнення на житло в судовому порядку, згідно з чинним законодавством України. Виконання цього базового завдання створює основу для використання фінансово-економічного механізму, про який йдеться нижче. Крім того, успішне виконання уже цього базового завдання виконує певним чином превентивну функцію – спонукає частину власників покинутого житла почати виконувати свої обов'язки щодо нього.

Однак завдання агенції покинутого житла не вичерпуються описаним базовим завданням, і вона не повинна розглядатися місцевим самоврядуванням як аналог «колекторської компанії». Агенції мають бути доручені ширші завдання з просторової консолідації житлового фонду та реорганізації міського простору, оптимізації навантаження на інженерну інфраструктуру. Особливо це актуально для громад, що стикаються з депопуляцією загалом чи окремих територій громади. Покинуте житло,

вилучене в комунальну власність внаслідок виконання базового завдання, стає основою для виконання цих ширших завдань.

Отже, на агенцію покинутого житла слід покласти комплексний набір завдань, що охоплюють увесь цикл роботи з покинутим житлом (і – ширше – «проблемною» власністю):

1. Виявлення та облік покинутого житла та іншої «проблемної» власності. При цьому до об'єктів проблемної власності, залежно від місцевих умов, може бути віднесено не лише названі нами раніше відумерлу спадщину, безхазяйне майно, вакантне житло, неналежно утримуване житло, але й інші категорії, які є важливими для громади, наприклад, незавершені будівництвом об'єкти. Це початкова інформаційно-аналітична й моніторингова задача, а також перший і найважливіший етап роботи з проблемною власністю. Для виконання своїх завдань агенція має вести власну оперативну базу даних проблемної власності та наповнювати її. Для виявлення покинутого житла, особливо покинутих квартир, агенція має діяти згідно з описаною в підрозділі 3.1 методологією.

2. Консолідація боргів та звернення стягнення на житло. Це – переважно юридична задача. Агенція викупує у кредиторів права вимоги до власників покинутого житла. Консолідувавши борг, агенція звертається до суду для його стягнення, кінцевою метою якого є звернення стягнення на саме житло. Очікуваними наслідками виконання цієї задачі є:

- формальне виконання глобального завдання – покинуте житло перестало бути покинутим, отримавши відповідального власника в особі територіальної громади;
- загальна превенція – інші власники житла отримують стимул краще про нього дбати або ж належним чином здійснити відчуження, не накопичуючи боргів;

- вивільнення ресурсів комунальних підприємств – агенція, спеціалізуючись на судовій роботі, може залучити вузькоспеціалізованих юристів та ефективніше вести претензійно-позовну роботу з боржниками, які для юридичних служб комунальних підприємств виглядають «безнадійними»;

- формування житлового фонду агенції для виконання інших задач.

3 Управління вилученим житлом. У разі, якщо житло не було продане на аукціоні, агенція відповідно до законодавства залишає його за собою та приймає в управління. Це майно формує житловий фонд в управлінні агенції.

4 Просторова консолідація житлового фонду. Використовуючи накопичений фонд, агенція реалізує стратегію громади, визначену відповідною місцевою радою. Вона може пропонувати власникам житла з «неперспективних» кварталів і районів громади обміняти їхнє житло на аналогічне житло, яке належить агенції в «пріоритетних» зонах. Це дозволяє поступово та контрольовано відселяти мешканців, консервувати інженерну інфраструктуру та відповідно оптимізувати видатки бюджету на її утримання. Виконання цієї конкретної задачі робить агенцію інструментом реалізації просторової консолідації житлового фонду. Так агенція допомагає громаді взяти під контроль процеси скорочення населення, концентруючи ресурси та мешканців у визначених «пріоритетних» кварталах і мікрорайонах.

5 Розпорядження майном. Залежно від потреб громади, стану об'єктів житлового фонду, попиту на житло та загалом нерухоме майно в громаді, агенція може:

- надавати житло в соціальний найм внутрішньо переміщеним особам та іншим категоріям громадян;

- здавати в найм житло на ринкових умовах, повертаючи кошти у свою діяльність;

- продавати житло на ринкових умовах, повертаючи кошти у свою діяльність (одночасно виступивши інструментом юридичного «очищення»

житла від боргів і претензій третіх осіб, що потенційно підвищує його привабливість на ринку);

- переводити житло в нежитловий фонд для альтернативного використання;
- після повного відселення будинку – зносити його, облаштовуючи на вивільненій ділянці громадський простір (парк, сквер, дитячий майданчик) або пропонуючи землю до продажу.

6 Консультавання та навчання власників житла, їхніх членів сімей, спадкоємців, а також наймачів житла, щодо їхніх прав і обов'язків, зокрема щодо державної реєстрації права власності, сплати податків, порядку прийняття спадщини, наслідків відумерлості спадщини або визнання нерухомого майна безхазяйним тощо. Сюди додається також інформування щодо наслідків несплати за житлово-комунальні послуги, щодо порядку звернення стягнення на житло за борги, щодо права і порядку надання субсидій за державними й місцевими програмами.

7 Організація та проведення широких інформаційних кампаній стосовно покинутого житла. Темати таких інформаційних кампаній є ті ж, що описані вище в попередньому пункті завдань. До таких тем додається інформування про роботу, яку ведуть агенція та ОМС щодо виявлення покинутого житла, та результати такої роботи.

Слід окремо наголосити на важливості чіткого бачення ОМС та агенцією подальшої долі покинутого житла та іншої проблемної власності, отриманої в комунальну власність за участі агенції. По-перше, таке бачення забезпечує цілеспрямованість роботи агенції – без розуміння кінцевої мети значна її частина може зводитися до неефективного «накопичення» житла. По-друге, таке бачення є важливим для громадської комунікації: мешканці громади, бачачи, що вилучене житло використовується для конкретних суспільно корисних цілей, з більшою ймовірністю підтримуватимуть діяльність агенції.

По-третє, таке бачення є основою для бюджетного планування та фінансово-економічного моделювання роботи агенції на середньо- та довгострокову перспективу.

Відповідно до визначених вище задач агенції, її робота вимагає мультидисциплінарної команди, до якої мають увійти:

- аналітики для роботи з реєстрами, базами даних та аналізу інформації;
- юристи для ведення претензійно-позовної роботи;
- менеджери з управління нерухомістю для управління житловим фондом агенції;
- фахівці з комунікацій та соціальної роботи для взаємодії з членами територіальної громади, особливо під час реалізації програм просторової консолідації житлового фонду.

Для створення та запуску роботи агенції покинутого житла органи місцевого самоврядування мають насамперед забезпечити нормативно-правову основу для її роботи, як-от прийняти відповідну місцеву програму просторової консолідації житлового фонду, порядки виявлення проблемної власності, обміну житла, статут або положення про саму агенцію покинутого житла тощо.

Ще одним завданням органів місцевого самоврядування в рамках створення інституційної рамки є налагодження взаємодії між агенцією та всіма зацікавленими сторонами. При місцевій раді рекомендовано створити міжвідомчу робочу групу з питань проблемної власності, до якої можуть увійти представник (керівник) агенції, депутати місцевої ради, представники структурних підрозділів її виконавчих органів, представники громадськості. Завданням такої групи є не дублювати функції агенції, а перекрити прогалини повноважень та забезпечити координацію й комунікацію між усіма зацікавленими сторонами. Така робоча група має бути тим органом, що

формує та пропонує місцевій раді стратегічні рішення, в той час як агенція лишатиметься виконавцем цих рішень.

Крім того, в робочому порядку та через відповідні рішення місцевої ради має бути забезпечено ефективну співпрацю агенції з комунальними підприємствами, центрами надання адміністративних послуг, соціальними службами та правоохоронними органами.

І, звісно, саме місцеве самоврядування повинно буде забезпечити фінансування агенції, принаймні на початковому етапі її діяльності. На ньому ми зупинимося нижче.

Отже, агенції покинутого житла можуть стати потужним інституційним інструментом для місцевого самоврядування не просто у розв'язанні проблеми покинутого житла, а й в стратегічному управлінні житловим фондом та формуванні міського простору відповідно до реальних потреб та перспектив громади.

Тепер охарактеризуємо тісно пов'язаний із щойно запропонованим інституційним механізмом фінансово-економічний механізм розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні.

У розробці фінансово-економічного механізму за відправну точку ми обрали фінансову неефективність, яка майже завжди супроводжує покинуте житло.

Наше визначення покинутого житла передбачає формальну наявність власника, який, однак, не виконує своїх обов'язків. Наслідком такої бездіяльності є накопичення значної заборгованості перед різними кредиторами: виконавцями комунальних послуг (які переважно є комунальними підприємствами), управителями багатоквартирних будинків, ОСББ, місцевим бюджетом (у разі несплати податку на нерухомість).

Ця заборгованість є «розпорошеною» між кількома суб'єктами, а її сума по кожному окремому кредитору часто не досягає порогу, встановленого

законом для звернення стягнення на єдине житло боржника (20 мінімальних заробітних плат). Це створює патову ситуацію: комунальні підприємства недоотримують кошти, що погіршує їхній фінансовий стан, а житло роками залишається покинутим, погіршуючи якість життя в громаді. При цьому місцеві бюджети періодично виділяють в той чи інший спосіб кошти на підтримку роботи комунальних підприємств, щоб не допустити їхньої зупинки.

Запропонований нами фінансово-економічний механізм покликаний розірвати це «замкнене коло» через спеціально побудований цикл руху коштів, у якому ключову роль виконує агенція покинутого житла.

Як ми вже частково зазначали вище, ключовим фінансовим інструментом, який застосовує агенція покинутого житла, є консолідація боргів. «Стартовий капітал» для цього виділяє орган місцевого самоврядування. Важливо наголосити, що це не є додатковими незворотними витратами для бюджету, адже зазвичай ці кошти можна переспрямувати з дотацій, які раніше йшли на покриття збитків комунальних підприємств, спричинених, у тому числі, саме неплатежами боржників.

Агенція використовує отримані кошти для викупу боргів власника покинутого житла у всіх його кредиторів (комунальних підприємств, управителів, ОСББ). Таким чином, гроші з місцевого бюджету не зникають, а надходять на рахунки комунальних підприємств та інших кредиторів, що покращує їхній фінансовий стан, дозволяє розрахуватися з власними боргами (наприклад, за енергоносії) та підтримує місцеву економіку.

Після викупу всіх боргів агенція стає єдиним кредитором власника покинутого житла. Сукупна сума заборгованості тепер може перевищувати поріг, необхідний для початку процедури примусового стягнення, в тому числі звернення стягнення на житло. Цей процес дозволяє зрушити з мертвої точки

систему неплатежів, розірвати ланцюг взаємних боргів і запустити процес повернення активу (житла) в економічний обіг.

Перетворення покинутого житла на функціональний економічний актив створює мультиплікативний економічний ефект і закладає основу для самоокупності механізму.

Під час звернення стягнення житло виставляється на електронні торги. Якщо знаходиться покупець – житло отримує нового відповідального власника, а кошти від продажу спрямовуються на погашення боргу перед агенцією. Це дозволяє повернути початкові інвестиції та спрямувати їх на роботу з наступними об'єктами.

Якщо житло не вдається реалізувати на аукціоні (що ймовірно в деяких громадах), агенція має право залишити його за собою. Таким чином, початкові інвестиції трансформуються з грошової форми в матеріальний актив – нерухомість. Отримавши житло у свою власність, агенція може використовувати його для генерації стабільного доходу через надання його в найм (оренду), що не лише створює постійний грошовий потік, але й вирішує соціальне завдання забезпечення житлом.

У громадах, що переживають депопуляцію, агенція може використовувати свій житловий фонд як «маневровий» для реалізації стратегії просторової консолідації житлового фонду шляхом добровільного обміну житла мешканців «неперспективних» територій рівноцінне житло з фонду агенції, розташоване в «пріоритетних» зонах громади. Це дозволяє ущільнити заселення, оптимізувати маршрути міської інфраструктури, в тому числі інженерних мереж, і в довгостроковій перспективі зекономити для бюджету громади значні кошти на їх утриманні.

Завдяки описаним вище заходам початкові вкладення з місцевого бюджету не лише повертаються, але й можуть примножуватися. Створюється свого роду «револьверний фонд»: доходи від управління одним об'єктом

(продаж, оренда) стають капіталом для викупу боргів та роботи з наступним покинутим житлом. З часом система стає фінансово самодостатньою та може функціонувати без залучення додаткових бюджетних коштів.

Принципова модель такого револьверного фонду може бути узагальнено представлена у вигляді циклу:

1. Ініціювання – місцевий бюджет виділяє «стартовий капітал», який переспрямовується з дотацій комунальним підприємствам.
2. Консолідація – агенція викуповує у кредиторів права вимоги за боргами власника покинутого житла, гроші надходять на рахунки кредиторів як «живі» кошти.
3. Стягнення – агенція як єдиний кредитор звертає стягнення на покинуте житло в судовому порядку.
4. Трансформація – житло продається на аукціоні (грошова форма повернення) або залишається у власності агенції (матеріальна форма);
5. Генерація доходу – продане житло приносить кошти, що повертають інвестицію; нереалізоване – приносить орендний дохід або використовується як «маневровий» фонд для реорганізації.
6. Реінвестиція – отримані кошти або отриманий житловий фонд використовуються для роботи з наступними об'єктами покинутого житла.

Такий замкнений цикл і відрізняє запропонований нами фінансово-економічний механізм від «класичних» бюджетних механізмів фінансування соціальних завдань, у яких кошти бюджету одноразово використовуються та не повертаються в систему.

Зауважимо, що для прискорення процесу та створення економічних стимулів для власників доцільно доповнити описаний механізм зміною підходів до оподаткування. Запровадження підвищеної ставки податку на нерухомість для житла, що визнане покинутим, матиме подвійний ефект:

- стимулюючий – створить фінансовий тиск на власника, спонукаючи його або продати житло, або здати в оренду, або почати належно утримувати, щоб не сплачувати підвищений податок;
- фіскальний – дозволить швидше накопичити суму податкового боргу, достатню для звернення стягнення, що прискорить процедуру вилучення житла в безвідповідального власника та повернення житла в обіг.

Конкретні пропозиції щодо зміни підходів до оподаткування покинутого житла детально розглянуто в підрозділі 3.3.

Таким чином, запропонований фінансово-економічний механізм є комплексним рішенням, яке перетворює покинуте житло з джерела збитків на потенційний ресурс для соціального та економічного розвитку громади. Цей механізм:

- переспрямовує бюджетні кошти, які раніше витрачалися як безповоротні дотації комунальним підприємствам, у самоокупний інструмент, що в перспективі знижує навантаження на місцевий бюджет;
- покращує фінансовий стан комунальних підприємств через викуп їхніх «безнадійних» боргів;
- усуває «розпорошеність» боргів власника покинутого житла, дозволяючи реально звернути стягнення на саме житло;
- створює маневровий житловий фонд у розпорядженні громади, який може бути використаний для поповнення фонду соціального житла або реалізації стратегії просторової консолідації житла;
- у поєднанні з податковими інструментами спонукає власників житла до відповідальної поведінки.

Зрозуміло, що повноцінна реалізація запропонованого фінансово-економічного механізму потребує відповідного нормативно-правового забезпечення – конкретні пропозиції щодо якого сформульовано в підрозділі 3.3. Однак концептуально модель револьверного фонду є самодостатньою

основною для побудови ефективної фінансово-економічної відповіді громади на проблему покинутого житла.

Описані в попередніх пунктах інституційний та фінансово-економічний механізми створюють базову спроможність територіальної громади працювати з покинутим житлом – виявляти його, консолідувати борги, вилучати в комунальну власність та керувати накопиченим житловим фондом. Однак самі по собі ці механізми ще не дають відповіді на стратегічне питання: для чого і яким чином громада використовуватиме накопичений житловий фонд у довгостроковій перспективі.

У громадах, що мають стабільне або зростаюче населення, відповідь може бути відносно простою: покинуте житло, звернуте в комунальну власність, використовується для поповнення фонду соціального житла та забезпечення житлових потреб громадян, які його потребують. Натомість для громад, що переживають депопуляцію (а їх в Україні стає дедалі більше), питання набуває значно складнішого характеру: накопичений фонд покинутого житла перестає бути дефіцитним ресурсом, перетворюючись на значний обсяг нерухомості, яким громада повинна стратегічно розпорядитися.

Саме для відповіді на цей виклик ми пропонуємо принципову модель просторової консолідації житлового фонду в громадах за принципом «зберегти частину, коли неможливо зберегти все».

Ми вже звертали увагу на диспропорційний попит на житло, який має місце не лише на рівні країн чи регіонів, а й на рівні різних частин однієї й тієї ж громади. Наприклад, після припинення роботи місцевого підприємства мешканці із віддаленого «робітничого селища» прагнуть переселитися до центру громади. В такому разі, якщо економічна й демографічна ситуації не зміняться, повна депопуляція умовної «околиці» є лише питанням часу.

Громада може лишити перебіг цього процесу на самоплин або ж узяти його під контроль. Другий підхід є більш далекоглядним, адже в іншому разі

одного дня низька щільність населення просто не дозволить громаді утримувати територіально розгалужену інженерну інфраструктуру. Взяти процес під контроль в даному разі означає вдатися до контрольованої просторової «реорганізації» житлового фонду в громаді.

Просторова консолідація житлового фонду передбачає таку послідовність кроків:

1. Демографічний прогноз. Першим кроком є розробка обґрунтованого довгострокового демографічного прогнозу для громади. Цей прогноз має враховувати як природні (народжуваність, смертність), так і міграційні процеси, а також специфічні для України чинники (повернення внутрішньо переміщених осіб після завершення активних бойових дій, повернення мігрантів з-за кордону, очікувані соціально-економічні зміни).

2. Визначення «пріоритетних» і «неперспективних» зон (кварталів, мікрорайонів). На основі демографічного прогнозу формується потреба в житловому фонді та визначаються «пріоритетні» зони – тобто ті, які планується зберегти або навіть розвинути. Решту кварталів і мікрорайонів ми умовно називатимемо «неперспективними». Критеріями віднесення кварталу чи мікрорайону до «пріоритетної» зони можуть бути: транспортна доступність, наявність розвинутої соціальної інфраструктури (школи, дитячі садки, лікарні), енергоефективність житлового фонду, технічний стан інженерних мереж, історико-культурна цінність, перспективи економічного розвитку прилеглих територій.

3. Формалізація стратегічних рішень громади. Результати демографічного прогнозу та визначення «пріоритетних» і «неперспективних» зон мають лягти в основу стратегії (місцевої програми) просторової консолідації житлового фонду громади. Така стратегія має ґрунтуватися на обґрунтованому довгостроковому демографічному прогнозі, аналізі поточного стану житлового фонду та інженерної інфраструктури в розрізі

окремих кварталів і мікрорайонів, оцінці поточного та перспективного попиту на житло різних категорій населення, оцінці фінансово-економічної спроможності громади утримувати наявну інфраструктуру в довгостроковій перспективі. Стратегія має бути затверджена рішенням місцевої ради після широкого публічного обговорення та має враховувати позицію мешканців громади, особливо тих, які проживають у потенційно «неперспективних» зонах.

4. Накопичення житлового фонду в «пріоритетних» зонах. В міру акумулювання в агенції покинутого житла квартир та садибних будинків (через описаний раніше в цьому підрозділі механізм консолідації боргів та звернення стягнення) – формується певний обсяг житла розташованого у «пріоритетних» зонах. Це житло стає основою «маневрового» фонду, що використовуватиметься в наступних кроках.

5. Програма обміну житла. Агенція покинутого житла пропонує власникам житла з «неперспективних» зон обмінювати їхнє житло на житло, що належить агенції в «пріоритетних» зонах. Обмін має відбуватися на основі рівноцінності споживчих якостей житла (площа, кімнатність, технічний стан) із застосуванням, за потреби, грошових доплат для вирівнювання можливих ринкових відмінностей у вартості. Обов'язковою умовою такого обміну є добровільність та повна поінформованість мешканців про підстави, умови та наслідки переселення.

6. Консервація або демонтаж інфраструктури «неперспективних» зон. В міру переселення мешканців з «неперспективних» до «пріоритетних» зон інженерна інфраструктура перших може консервуватися або демонтуватися як така, що більше не є затребуваною. Це дозволяє оптимізувати поточні видатки громади на утримання інфраструктури та звільнити кошти для розвитку «пріоритетних» районів.

7. Подальша трансформація «неперспективних» районів. З досвіду інших країн, після повного відселення мешканців будинку він може бути або використаний під інші потреби, в тому числі проданий суб'єктам господарювання (якщо є такий попит), або ж, належачи 100 % до комунальної власності, знесений, з облаштуванням на вивільненій земельній ділянці зеленої зони. Можливими також є проміжні варіанти – переведення території в нежитлове використання (логістичні, виробничі, рекреаційні зони), що дозволяє зберегти за нею соціально-економічне значення в новій якості.

Запропонований нами принциповий підхід можна коротко охарактеризувати так: «зберегти частину, коли неможливо зберегти все». І мова не лише про житло. Цей підхід виходить з визнання реальності, що в умовах депопуляції громади об'єктивно неможливо однаково розвивати всі мікрорайони, утримувати всю наявну інженерну інфраструктуру та забезпечувати однакову якість життя на всій території громади. Спроба «зберегти все» в умовах скорочення населення зрештою призведе до того, що ресурси громади розпорошуються, а якість життя погіршується скрізь однаково.

Натомість концентрація ресурсів на «пріоритетних» кварталах і мікрорайонах, із плановим та контрольованим відселенням з «неперспективних», дозволяє забезпечити високу якість життя для тих мешканців, які залишаються в громаді. Це і є зміст та мета просторової консолідації житлового фонду.

Слід підкреслити, що цей підхід може викликати певні емоційні заперечення у членів територіальної громади, тому потребуватиме якісної та прозорої комунікації з боку органів місцевого самоврядування. Особливо важливо чітко донести до членів громади, що:

- переселення з «неперспективних» зон є добровільним і відбувається через рівноцінний обмін;

- рішення про «неперспективність» того чи іншого кварталу або району не є оціночним судженням про його мешканців, а є наслідком об'єктивних демографічних та економічних процесів;
- переселення відбувається в довгостроковій перспективі та може займати кілька років;
- громада і надалі забезпечує мешканців «неперспективних» зон комунальними послугами та іншими послугами, аж до завершення процесу переселення.

У частині покинутого житла інформаційна кампанія має допомогти сформувати у членів громади розуміння того, що:

- покинуте житло шкодить кожному мешканцю та громаді в цілому – через додаткові витрати на ЖКП, погіршення санітарного стану, зростання ризиків безпеки;
- вилучення покинутого житла в комунальну власність відбувається в межах закону, за прозорою процедурою та з повним дотриманням прав власника;
- кінцевою метою є підвищення якості життя в громаді для всіх її мешканців, а не отримання громадою «безкоштовних» активів.

У рамках такої комунікації слід також обрати для позначення «пріоритетних» і «неперспективних» зон терміни, які не матимуть негативних конотацій. Прикладом можуть слугувати вже згадувані «зони стабілізації» (або «зони консолідації») та «зони трансформації», але ОМС слід в кожному конкретному випадку обрати для публічної комунікації власні терміни з урахуванням специфіки їх сприйняття місцевою громадою.

Провідна роль у практичній реалізації просторової консолідації житлового фонду належить агенції покинутого житла. Саме агенція допомагає громаді взяти під контроль процеси скорочення населення, концентруючи ресурси та мешканців у визначених «пріоритетних» зонах.

Важливо наголосити, що в цій ролі агенція не повинна зосереджуватися виключно на покинутому житлі. Її житловий фонд має поповнюватися також житлом зі складу відумерлої спадщини та безхазяйного майна, яке відповідно до чинного законодавства за рішенням суду переходить до комунальної власності територіальної громади. Понад те, ми можемо прогнозувати, що в процесі виявлення покинутого житла значна частина потенційних об'єктів насправді виявиться саме відумерлою спадщиною або безхазяйним майном. Таким чином, агенція стає універсальним «акумулятором» проблемної власності в громаді та інструментом її стратегічного використання.

Окремо слід відзначити, що для повноцінної реалізації моделі просторової консолідації житлового фонду необхідне відповідне законодавче забезпечення – зокрема, доповнення цивільного законодавства додатковою підставою примусового викупу об'єктів житлової нерухомості у зв'язку з переселенням громадян із «неперспективних» районів, як крайнього інструменту в разі відмови окремих власників від добровільного обміну.

Як можна побачити, запропоновані в цьому підрозділі інституційний та фінансово-економічний механізми утворюють єдину систему, в якій кожен елемент посилює інші. Агенція покинутого житла дає громаді постійного суб'єкта зі сконцентрованими компетенціями, який послідовно виявляє проблемну власність, консолідує борги та повертає житло в економічний обіг. Револьверний принцип фінансування перетворює цю діяльність із розрізнених бюджетних інтервенцій на самовідтворюваний цикл, у якому кошти, спрямовані на роботу з одним об'єктом, повертаються та працюють із наступними. Просторова консолідація задає стратегічну рамку: визначає, для чого громаді потрібен накопичений житловий фонд, і дозволяє використати його як інструмент управління міським простором в умовах депопуляції.

Взаємозв'язок запропонованих у цьому розділі інструментів інституційного та фінансово-економічного механізмів у розрізі реалізації

цілей публічного управління в сфері покинутого житла на місцевому рівні схематично представлений на рис. 3.1.

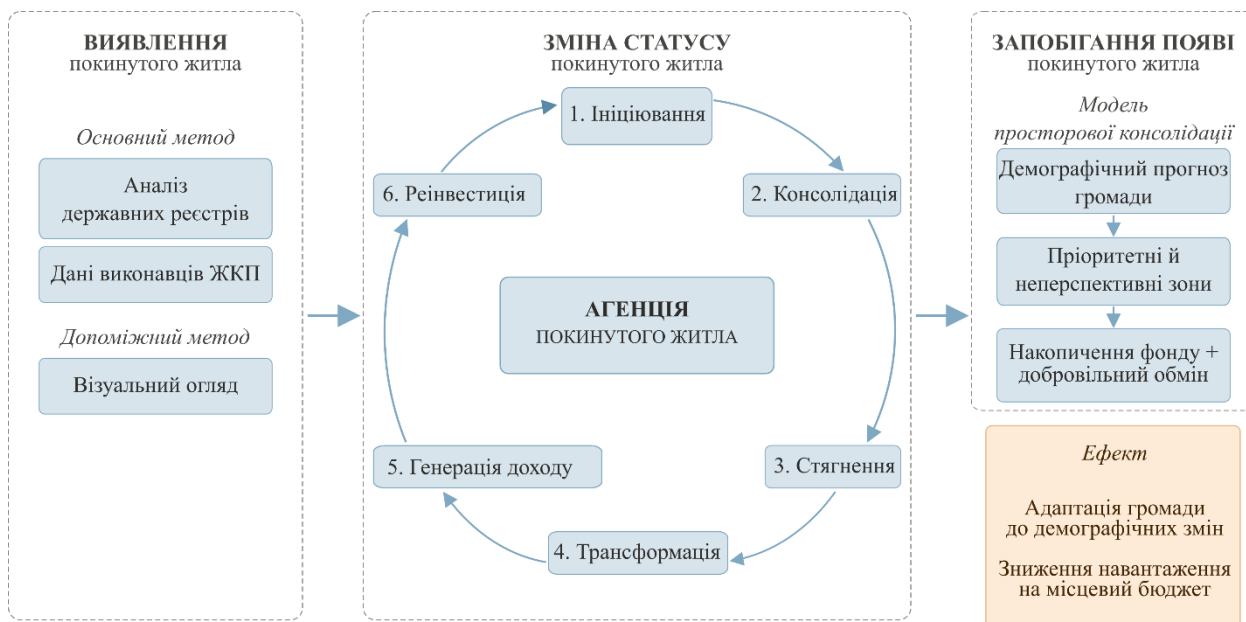


Рис. 3.1 Взаємозв'язок інструментів інституційного та фінансово-економічного механізмів у розрізі реалізації цілей публічного управління в сфері покинутого житла на місцевому рівні

Джерело: побудовано автором

Ключовим зрушенням, без якого ця система не запрацює, є перехід від реактивної моделі, коли громада ситуативно реагує на вже занедбане житло, до моделі випереджального управління, в якій ОМС наперед формують стратегічне бачення демографічних перспектив, типу необхідної роботи з фондом та принципів просторового розвитку. Саме це стратегічне бачення, ухвалене на рівні місцевої ради, не дає перетворити агенцію на «колекторську компанію», а лишає її інструментом довгострокової житлової політики громади, а револьверний фонд – додатковим засобом реалізації цієї політики.

Запропоновані механізми не вимагають від ОМС одночасного запуску всіх компонентів. Громада з дефіцитом житла може обмежитися створенням агенції та запуском револьверного механізму для поповнення соціального житлового фонду. Громада, що переживає депопуляцію, дістає повний інструментарій – включно з програмою добровільного обміну житла та поступовою консолідацією забудови в пріоритетних зонах. У будь-якому з цих сценаріїв принциповою умовою результативності є комплексність підходу: лише поєднання спеціалізованої інституції, замкненого фінансового циклу та стратегічного просторового бачення дозволяє перетворити покинуте житло з джерела збитків і соціальних ризиків на ресурс розвитку територіальної громади.

Враховуючи сформульовані нами в підрозділі 1.2 функціональні вимоги до механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, можемо провести узагальнений аналіз запропонованих інституційного та фінансово-економічного механізмів вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні за наскрізними функціональними вимогами, як представлено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Аналіз запропонованих інституційного та фінансово-економічного механізмів вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні за наскрізними функціональними вимогами

Функціональна вимога	Виконання інституційним механізмом	Виконання фінансово-економічним механізмом
1	2	3
Нормативно визначена дефініція покинутого житла	Виконується опосередковано – агенція веде власну оперативну базу даних проблемної власності з віднесенням до неї покинутого житла, відумерлої спадщини,	Не застосовна

Продовження табл. 3.1

1	2	3
	безхазяйного майна, вакантного й неналежно утримуваного житла та інших значущих для громади категорій	
Повноваження та інституційна спроможність для виявлення покинутого житла	Виконується – спеціалізована агенція з мультидисциплінарною командою (аналітики, юристи, фахівці з нерухомості та комунікацій) здійснює постійне проактивне виявлення проблемної власності, концентруючи методологічні компетенції в одному суб'єкті	Не застосовна
Повноваження та інституційна спроможність для вжиття невідкладних заходів зі збереження покинутого житла	Виконується опосередковано – рання й проактивна робота агенції з потенційно проблемною власністю дозволяє отримати житло в кращому стані, ніж після років без догляду, що зменшує гостроту потреби в невідкладних заходах	Виконується опосередковано – револьверний фонд формує постійний ресурс агенції, який може спрямовуватися на роботу з проблемною власністю на ранніх стадіях
Повноваження та інституційна спроможність для вилучення покинутого житла в комунальну власність територіальної громади	Виконується – агенція виконує повний юридичний цикл консолідації боргів та звернення стягнення, залучаючи вузькоспеціалізованих юристів, для яких претензійно-позовна робота є основною функцією	Виконується – модель револьверного фонду забезпечує «стартовий капітал» (через переспрямування дотацій комунальним підприємствам) для викупу прав вимоги в кредиторів, що дозволяє подолати розпорошеність боргів і досягти порогу для звернення стягнення
Повноваження та інституційна спроможність для розпоряджання вилученим покинутим житлом	Виконується – агенція реалізує повний цикл розпорядження майном: соціальний найм, ринкова оренда, продаж, переведення в нежитловий фонд, знесення; в умовах депопуляції – реалізація стратегії просторової консолідації через програму	Виконується – генерація доходу від оренди та продажу повертає інвестиції в цикл; нереалізоване житло формує маневровий фонд для просторової консолідації, що в

Продовження табл. 3.1

1	2	3
	добровільного обміну житла між «пріоритетними» та «неперспективними» зонами	довгостроковій перспективі зменшує видатки громади на утримання інженерної інфраструктури

Джерело: складено автором на основі результатів цього дослідження

При цьому враховуємо, що частина вимог об'єктивно має виконуватися організаційно-правовим механізмом, аналіз та пропозиції до вдосконалення якого ми наводимо в підрозділах 2.3 та 3.3 цієї роботи. Адже, як ми зазначали, вирішення проблеми покинутого житла потребує застосування всіх трьох механізмів у їхній синергії..

Конкретні рекомендації для органів місцевого самоврядування із застосування запропонованих механізмів наведено в додатку Б до цієї дисертації.

3.3 Удосконалення нормативно-правового регулювання вирішення питань покинутого житла в Україні

У підрозділі 3.2 нами запропоновано інституційний та фінансово-економічний механізми розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні – створення спеціалізованих комунальних агенцій покинутого житла, формування револьверного фонду для викупу та консолідації боргів власників такого житла, а також модель просторової консолідації житлового фонду громади за принципом «зберегти частину, коли неможливо зберегти все». Запропоновані механізми, однак, є дієздатними лише за умови, що для їхнього функціонування існує адекватна правова основа: законодавчо визначені поняття, повноваження, процедури та підстави.

Як показав аналіз організаційно-правового механізму в підрозділі 2.3 цієї дисертації, чинна нормативно-правова база України такої основи не забезпечує. Навіть саме поняття «покинуте житло» не використовується в законодавстві. Тому завдання цього підрозділу – сформулювати пропозиції щодо змін до законодавства України, які створять правову основу для розв’язання проблеми покинутого житла. Пропозиції стосуються як кодифікованого цивільного та податкового законодавства, так і галузевих законів, а також підзаконного та локального рівнів регулювання.

Будь-які пропозиції щодо нормативно-правового регулювання покинутого житла неминуче торкаються чутливої сфери – права власності. Інструменти, описані нижче (визнання житла покинутим, тимчасове управління ним, примусовий викуп, підвищене оподаткування, примусовий обмін у рамках просторової консолідації житлового фонду громади), у тій чи іншій формі обмежують правомочності власника. Тому методологічно правильно, перш ніж пропонувати конкретні зміни до галузевого законодавства, окреслити конституційну рамку, в межах якої такі обмеження є допустимими.

Згідно зі статтею 41 Конституції України [29], ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, а право приватної власності є непорушним. Водночас та ж стаття 41 встановлює, що примусове відчуження об’єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з *мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом*, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. У контексті покинутого житла це положення є визначальним: будь-який інструмент примусового вилучення такого житла у комунальну власність має відповідати трьом критеріям – наявність суспільної необхідності, законодавча основа та повне відшкодування.

Не менш важливою є стаття 47 Конституції, яка закріплює право кожного на житло. Це право не лише покладає на державу обов'язок створювати умови для його реалізації, але й виступає самостійним публічним інтересом, який може обґрунтовувати обмеження конкуруючих приватних інтересів окремих власників, що утримують придатне для постійного проживання житло поза економічним обігом і поза використанням за призначенням.

Доктринально важливою є й сама конструкція права власності, описана у цивільному законодавстві. Стаття 319 Цивільного кодексу України [93] передбачає, що власність зобов'язує, та що власник не може використовувати право власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства. Цей припис кореспондує з частиною третьою статті 13 Конституції України про те, що власність зобов'язує та не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Це принципово важливо для нашої теми: безвідповідальне утримання житла, як показано у попередніх розділах роботи, чинить негативний вплив на сусідів, виконавців житлово-комунальних послуг, місцевий бюджет та громаду в цілому. Тобто покинуте житло – це не просто пасивне «невикористання» власником своєї речі, а активне порушення вимоги добрососідського володіння нею.

Отже, конституційна та цивільно-правова рамки дозволяють запровадити пропоновані нижче інструменти, але обумовлюють це низкою вимог.

По-перше, всі обмеження права власності мають бути встановлені виключно законом – підзаконне та локальне регулювання може лише деталізувати порядок застосування, але не запроваджувати самих обмежень.

По-друге, обмеження мають бути пропорційними меті, для досягнення якої вони запроваджуються: інструмент має бути найменш обтяжливим з тих, що дозволяють досягти результату (звідси, серед іншого, походить наше

обґрунтування доцільності інституту тимчасового управління як м'якшої альтернативи примусовому викупу).

По-третє, у разі примусового вилучення житла власник має право на попереднє і повне відшкодування – з тим уточненням, що в розрахунок відшкодування правомірно включати взаємозалік належних з власника платежів (заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг, сплати податків тощо).

По-четверте, всі процедури мають передбачати належні гарантії, насамперед – необхідність судового рішення для застосування інструментів примусового характеру.

Окремо слід зробити застереження, що пропоновані в нашій роботі фіскальні інструменти (підвищена ставка податку, прогресивна шкала, скасування пільгової площі для покинутого житла) не є обмеженнями права власності у строгому конституційно-правовому розумінні. Це реалізація передбачених тією ж статтею 67 Конституції України повноважень держави щодо встановлення податків і зборів.

Так само не може розглядатися як порушення права власності звернення стягнення на майно боржника, включаючи його житло. Це – звичайний цивільно-правовий інститут, який забезпечує сталість цивільного обороту та дотримання прав і інтересів усіх його учасників.

У цій рамці й формулюються конкретні пропозиції, викладені нижче.

Першим і основним елементом усього подальшого правового інструментарію є законодавче закріплення самого поняття «покинуте житло». Як показано у підрозділі 1.1 цієї роботи, покинуте житло є самостійним соціально-правовим явищем, що має власні ознаки та відмежовується від суміжних категорій. Виведене у підрозділі 1.1 авторське визначення дозволяє ефективно це відмежування здійснити.

Відсутність поняття «покинуте житло» породжує системну прогалину: без законодавчо закріпленої дефініції неможливо встановити ані повноваження щодо такого житла, ані процедури реагування, ані особливості його оподаткування. Введення запропонованого нами визначення в законодавчий обіг створить правову основу для подальшої роботи з вирішення проблеми покинутого житла на місцевому та загальнодержавному рівнях.

З огляду на цивільно-правову природу інституту та його зв'язок з правом власності, місцем закріплення дефініції доцільно обрати Цивільний кодекс України. Як буде показано далі, до Цивільного кодексу України пропонується внести нову главу, присвячену особливостям поводження з покинутим житлом, у положеннях якої першим і ввести відповідне визначення. Це забезпечить як системну узгодженість з іншими цивільно-правовими інститутами (право власності, відумерла спадщина, безхазяйне майно), так і подальше посилення на цю дефініцію з інших законодавчих актів – насамперед з Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», – що знімає потребу дублювати визначення в кожному з них.

Законодавче закріплення поняття «покинуте житло» саме собою не створює дієздатної правової конструкції – потрібен юридичний інструмент, який дозволяє в кожному конкретному випадку встановити, що певний об'єкт нерухомості підпадає під відповідне визначення, та формально присвоїти йому такий статус. Формалізація статусу житла як «покинутого» створить належну правову основу для вжиття подальших заходів щодо нього, особливо невідкладних. В рамках наших пропозицій саме офіційне присвоєння житлу цього статусу створює правову підставу не просто очікувати накопичення достатньої заборгованості для звернення стягнення на житло, а вдатися до застосування підвищених ставок оподаткування, ініціювання тимчасового управління, звернення до суду з позовом про примусовий викуп.

З огляду на це, у законодавство пропонується ввести інститут визнання житла покинутим (присвоєння житлу статусу покинутого). За місцевими радами доцільно закріпити нове повноваження з визнання житла покинутим (присвоєння житлу статусу покинутого). Подібна процедура відома, наприклад, законодавству Франції [100].

Водночас, з огляду на конституційну рамку, окреслену вище, власник має зберігати право спростувати статус покинутості житла, надавши докази фактичного проживання, утримання житла в належному стані або зареєстрований договір користування на користь іншої особи. Це робить процедуру визнання житла покинутим юридично симетричною: з одного боку, вона надає органу місцевого самоврядування правову підставу для подальших дій; з другого – гарантує власнику процедурну можливість захисту своїх прав.

Визнання житла покинутим неможливе без попереднього його виявлення та документування ознак покинутості. Про це ми говорили в підрозділі 3.1. Якщо ознаки покинутого житла повинні бути закріплені в Цивільному кодексі України, то відповідні процедури можна закріпити на рівні підзаконних актів місцевого самоврядування.

Окремо слід зробити застереження щодо інституту «безгосподарного утримання» житла, відомого Цивільному кодексу Української РСР до 1993 року. З погляду нашої дефініції покинутого житла, безгосподарне утримання відповідає такій ознаці покинутого житла як нездійснення власником утримання житла належним чином. Тобто, безгосподарне утримання вже охоплене нашим визначенням і не потребує виділення в окремий інститут. Навіть враховуючи, що не все неналежно утримуване житло є покинутим, слід визнати, що ті додаткові правові наслідки, які розглядаються для власників покинутого житла, є надто серйозними, щоб покладати їх на власників «звичайного» занедбаного житла.

Отже, присвоєння житлу статусу покинутого створює правову підставу для застосування до нього спеціальних інструментів реагування. Серед таких інструментів центральне місце посідають пропоновані нами два цивільно-правові інститути: тимчасове управління покинутим житлом та його примусовий викуп у комунальну власність. Жоден з них у чинному цивільному законодавстві України не присутній, тому обидва потребують законодавчого запровадження.

Як вихідний орієнтир для інституту примусового викупу покинутого житла може слугувати згаданий вище інститут «безгосподарного утримання», який до 1993 року передбачала стаття 135 Цивільного кодексу Української РСР 1963 року [94]. Вона передбачала можливість органу місцевого самоврядування звернутися до суду з позовом про примусовий викуп такого житла у комунальну власність. Поширення цього інструменту на покинуте житло є виправданим, оскільки воно зазвичай утримується в неналежному стані, і швидше реагування дозволить запобігти його псуванню й руйнуванню. До того ж, говорячи саме про покинуте житло, ми не обмежуємося лише ознакою «занедбаності» як стаття 135 ЦК УРСР, а враховуємо й ознаку невикористання житла за призначенням. Це створює значно сильніше підґрунтя для втручання держави та місцевого самоврядування в правомочності власника житла.

Принциповим є питання вартості викупу. З огляду на конституційну вимогу повного відшкодування при примусовому відчуженні майна (стаття 41 Конституції), та з огляду на можливу накопичену заборгованість власника покинутого житла, доцільним є такий правовий механізм: викуп має здійснюватися за оціночною вартістю, визначеною незалежним оцінювачем, за вирахуванням суми боргів власника (з оплати житлово-комунальних послуг, сплати податків тощо), визнаних власником або встановлених судом. Такий підхід є справедливим взаємозаліком: він не зменшує номінальної суми

відшкодування, а лише спрямовує її частину на погашення власних зобов'язань власника, які виникли саме у зв'язку з покинутим житлом.

Одночасно слід передбачити прямий обов'язок нового власника (територіальної громади) прийняти згадані борги, пов'язані з житлом, перед іншими кредиторами та погасити їх. Це створює справедливий баланс інтересів учасників цивільних правовідносин – оскільки йдеться не про звернення стягнення на майно, в якому могли би взяти участь і інші кредитори, а про особливий випадок примусового викупу майна територіальною громадою. Інакше інші кредитори опинилися б сам-на-сам з боржником, який втратив один із основних своїх активів.

Поряд із примусовим викупом доцільно розглянути включення до цивільного законодавства України інституту тимчасового управління покинутим житлом. Цей інститут може бути більш оперативною та м'якою альтернативою примусовому викупу покинутого житла, або ж може доповнювати його і передувати такому викупу. Для цього слід надати органам місцевого самоврядування можливість за рішенням суду отримати право на тимчасове управління об'єктом покинутого житла, що полягатиме в праві:

- проводити невідкладні ремонтні роботи з метою запобігання подальшому руйнуванню та шкоді для суміжних приміщень і будівель;
- здавати житло в оренду на ринкових або пільгових умовах (наприклад, у соціальний найм);
- спрямовувати доходи від житла на погашення боргів власника, пов'язаних із цим житлом.

Доктринально тимчасове управління відрізняється від примусового викупу принципово: воно не позбавляє власника його права власності, а лише тимчасово обмежує окремі правомочності – користування та розпорядження – на користь органу місцевого самоврядування, з метою збереження майна та виконання обов'язків власника, від виконання яких сам він фактично

усунувся. Це робить інститут тимчасового управління пропорційно більш «м'яким» втручанням у право власності, що відповідає вимозі пропорційності, окресленій у конституційній рамці підрозділу.

Водночас тимчасове управління може бути не лише альтернативою, а й проміжним етапом перед примусовим викупом. Якщо протягом строку тимчасового управління власник не виявляє наміру повернутися до виконання своїх обов'язків, а доходи від житла не покривають накопичених боргів, цей факт може бути додатковою підставою для подальшого звернення органу місцевого самоврядування до суду з позовом про примусовий викуп.

Обидва описані щойно інститути не є самоціллю. Вони створюють правовий інструментарій, на який спирається діяльність спеціалізованих комунальних агенцій покинутого житла, запропонованих у підрозділі 3.2. Без законодавчо закріпленого права органу місцевого самоврядування ініціювати тимчасове управління та примусовий викуп покинутого житла модель консолідації боргів та звернення стягнення на покинуте житло, на якій будується робота агенцій, втрачає правову основу. І навпаки – самі цивільно-правові інститути без інституційного «носія» їх реалізації залишаються мертвою нормою.

Окремо слід зазначити, що описані інститути передбачають достатньо тривалий шлях – від виявлення житла, через визнання його покинутим, тимчасове управління, і лише потім – примусовий викуп. У більшості випадків такий поступовий шлях є виправданим: він мінімізує ризики неправомірного позбавлення власника його прав і залишає йому послідовні можливості повернутися до належного виконання своїх обов'язків. Однак у системному масштабі – за наявності в громаді сотень або тисяч одиниць покинутого житла – час, необхідний для проходження цього шляху, стає самостійним фактором, що знижує ефективність всього механізму. Саме тому правові інструменти, описані в цьому пункті, мають бути доповнені інструментами, які створюють

паралельний фінансовий тиск на власника і прискорюють настання умов для звернення стягнення.

Описані вище інститути тимчасового управління та примусового викупу є інструментами «адміністративного» характеру – вони передбачають активну дію органу місцевого самоврядування з ініціативи останнього, із судовим контролем та достатньо складними процедурами. Якщо не вдаватися до «адміністративного» вилучення покинутого житла з управління, а то й власності, його власника з огляду на статус житла як покинутого, залишаються «економічні» інструменти в межах звичайної законодавчої рамки – з огляду на борги, накопичені власником. У такому разі в основі вирішення проблеми покинутого житла, особливо на місцевому рівні, лежить формування заборгованості власника покинутого житла перед місцевим бюджетом (чи комунальними підприємствами) та подальше звернення стягнення на покинуте житло. У підрозділі 3.2 цієї роботи ми спиралися на накопичення заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг перед виконавцями таких послуг та на викуп і консолідацію таких боргів спеціалізованими комунальними агенціями покинутого житла.

Втім, накопичення заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг, достатньої для звернення стягнення на житло, може зайняти непропорційно тривалий час. Тому в світовій практиці застосовується інструмент особливого оподаткування покинутого або й просто вакантного житла.

Коротко нагадаємо, що серед країн Європи найбільш системно вибудованим є підхід Франції, яка використовує податкові інструменти для стимулювання власників повертати вакантне житло в обіг. Система є дворівневою (загальнодержавний та місцевий/муніципальний податок) та географічно диференційованою, а ставки податків зростають залежно від часу вакантності житла. Ефективність такого підходу підтверджена емпірично:

М. Сегю довела прямий причинно-наслідковий зв'язок між запровадженням більш суворого оподаткування вакантного житла та зменшенням кількості порожніх квартир [118]. Аналогічних висновків дійшли також дослідники північноамериканського досвіду [98].

Тому Україні варто розглянути запозичення цього досвіду. Чинна податкова модель оподаткування житла в Україні має суто фіскальну природу і не виконує регулюючої та стимулюючої функції: вона передбачає широкі пільги та низькі ставки, а отже є занадто лояльною до власників, які неефективно використовують або занедбують своє житло. Натомість для розв'язання проблеми покинутого житла необхідно перейти до моделі, яка робить пасивне володіння вакантною житловою нерухомістю економічно не вигідним. Іншими словами, мова йде про зміну філософії оподаткування житла з акцентом на стимулюючій функції податкових інструментів замість виключно фіскальної.

Виходячи з викладеного, до Податкового кодексу України пропонується внести комплекс змін.

По-перше, для створення економічних стимулів, що спонукатимуть власників до відповідальної поведінки, слід невідкладно змінити підходи до обчислення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в частині покинутого житла:

- доповнити Кодекс поняттям покинутого житла (або передбачити посилання на відповідне визначення Цивільного кодексу України);
- скасувати застосування «пільгової» площі (зменшення оподатковуваної площі на 60 або 120 кв. м) для об'єктів житлової нерухомості, які були визнані покинутими;
- запровадити підвищену ставку податку для об'єктів житлової нерухомості, які були визнані покинутими: наприклад, у розмірі до 3 % від мінімальної заробітної плати за 1 кв. м на рік, із можливим запровадженням

прогресивної шкали, за якою ставка зростатиме з кожним наступним роком перебування житла в статусі покинутого, (наприклад: за перший рік – 3 % мінімальної заробітної плати, за другий – 6 %, за третій і кожен наступний – 12 %). Прогресивна шкала робить довгострокове утримання покинутого житла фінансово неприйнятним і є прямим сигналом державної політики «спекулятивним інвесторам» та безвідповідальним власникам.

По-друге, окрему увагу слід приділити географічному зонуванню територіальних громад для цілей оподаткування покинутого житла. У зонах високого попиту – великих містах (Київ, Львів, Дніпро, Одеса тощо) та громадах, що прийняли значну кількість внутрішньо переміщених осіб, – застосування підвищеної ставки та скасування пільг є абсолютно виправданим і необхідним для стимулювання ринку. Натомість у депресивних та прифронтових зонах, що постраждали від бойових дій або мають значний відтік населення, застосування таких «штрафних» податкових ставок є недоцільним; тут мають працювати інші механізми просторової консолідації житлового фонду, описані у підрозділі 3.2.

По-третє, для усунення спорідненої з покинутим житлом проблеми «непроданих» квартир у новобудовах пропонується запровадити в податковому законодавстві презумпцію права власності забудовника: до моменту державної реєстрації права власності на новозбудовану квартиру за іншою особою (довірителем, покупцем) власником усього об'єкта для цілей оподаткування вважається забудовник (замовник будівництва), що ввів об'єкт в експлуатацію. Такий підхід унеможливить багаторічне утримання квартир без реєстрації та стимулюватиме швидший продаж або здачу в оренду – адже з моменту здачі будинку поставатиме стимул якнайшвидше реалізувати квартири, щоб уникнути підвищеного оподаткування. Взаємодоповнюючим інструментом має стати законодавча заборона на відчуження окремих квартир у багатоквартирному будинку без попередньої реєстрації права власності на

кожен самостійний об'єкт нерухомості. Після такої первинної реєстрації будь-яка подальша реєстрація «нових» об'єктів у будинку має бути заборонена, якщо тільки це не поділ раніше зареєстрованого об'єкта. Такий підхід застосовується в багатьох країнах Європи: забудовник зобов'язаний одномоментно зафіксувати початковий юридичний статус – включаючи кількість, площі та призначення – всіх окремих об'єктів нерухомості в будівлі, зареєструвавши їх за собою, і лише потім передати право власності покупцям чи інвесторам.

По-четверте, для боротьби зі спекулятивною концентрацією житла в одних руках доцільно запровадити «коефіцієнт концентрації власності»: якщо сукупна площа житлової нерухомості у власності однієї особи (фізичної або юридичної) перевищує певний поріг (наприклад, у десять разів перевищує середню площу квартири в країні або громаді), до ставки податку має застосовуватися додатковий підвищувальний коефіцієнт. У випадку покинутого житла в зонах високого попиту цей коефіцієнт має поєднуватися з відповідними підвищеними ставками податку на нерухоме майно.

По-п'яте, у більш віддаленій перспективі Україні слід розглянути перехід до оподаткування житлової нерухомості виходячи з її ринкової вартості, на чому вже наголошувало чимало дослідників [92]. Застосування ставки податку, прив'язаної до ринкової вартості житла чи ринкової вартості його оренди, та підвищення цієї ставки у випадку вакантного або покинутого житла, не лише стимулюватиме власників до більш відповідального ставлення до свого житла, але й може сприяти розв'язанню проблеми «сірого» ринку оренди житла.

Поєднання запропонованих підходів кардинально змінює фінансове становище власника покинутого житла. Власник покинутої квартири, наприклад, площею 60 кв. м, сплачуватиме щороку 14 400 грн (при мінімальній заробітній платі 8 000 грн та ставці 3 % за 1 кв. м) замість

теперішніх 0 грн – тобто суму, яка вже є вагомим економічним фактором і створює для власника дилему: платити податок з власної кишені або повернути житло в обіг, перевівши його зі статусу «покинутого» у статус «використовуваного». У разі ж, якщо власник продовжує бездіяльність, накопичена податкова заборгованість значно скорочує час, необхідний для виникнення підстав звернення стягнення на покинуте житло, – і цим самим робить дієздатним фінансово-економічний механізм, запропонований у підрозділі 3.2.

Запропонована перебудова фіскальної політики у частині, що стосується покинутого житла, відкриває можливості й для розв’язання двох суміжних завдань, які виходять за межі предмета цього дослідження, але мають бути згадані як його природний контекст. По-перше, поєднання підвищеного оподаткування вакантного житла з вимогою офіційної реєстрації договору оренди для уникнення «штрафних» ставок створює потужний стимул для детінізації ринку оренди житла, особливо за умови супутнього спрощення податкового адміністрування доходів від оренди для фізичних осіб. По-друге, в разі повного звільнення від податку на нерухоме майно житла, переданого власником у соціальну оренду, з’являється стимул для залучення приватного житлового фонду до забезпечення житлових потреб соціально вразливих верств населення. Обидва ці напрями детально розглянуті в наших окремих дослідженнях [41] і не розгортаються в межах цієї роботи, однак їх існування важливо враховувати при оцінці системного потенціалу запропонованих фіскальних змін.

Досі ми розглядали переважно негативні податкові стимули. Однак податковий тиск має бути збалансований інструментами, що спрощують життя власникам покинутого житла, які виявлять бажання сумлінно виконувати свої обов’язки і повернути покинуте житло в цивільний оборот. Адже метою фіскальної політики в житловій сфері має стати не покарання

власника, а заохочення його до виводу покинутого житла на ринок, чи то для продажу, чи то для легальної здачі в найм (оренду).

Другий із названих випадків – легальна здача в житла найм – пов’язаний для власника з додатковими бар’єрами, які не завжди переважають тиск негативних стимулів, описаних вище. Тому завданням удосконалення нормативно-правового регулювання в цій сфері є усунення таких бар’єрів.

По-перше, необхідно законодавчо запровадити окремий режим оподаткування доходів фізичних осіб від надання в найм житлової нерухомості, встановивши ставку ПДФО на рівні 5 % від суми орендної плати, а військового збору – 1 % (аналогічно до фізичних осіб – підприємців, які є платниками єдиного податку третьої групи). Ми вважаємо, що поточна ефективна ставка оподаткування ставка 23 % від доходу (18 % податку на доходи фізичних осіб та 5 % військового збору) при практичній відсутності легальної оподатковуваної оренди житла дає бюджету менше надходжень, ніж дасть ставка 6 % при масовому виходу власників житла на легальний ринок оренди.

По-друге, доцільно запровадити спеціальну спрощену декларацію для доходів фізичних осіб від найму житла, окрему від загальної річної декларації про майновий стан і доходи. Відсутність необхідності вести складний облік витрат, і заради однієї квартири заповнювати декларацію про всі доходи, робить вихід на легальний ринок оренди житла організаційно легким.

По-третє, слід реалізувати концепцію «податок як сервіс» через екосистему «Дія». Власнику та наймачу слід надати можливість укладати або реєструвати договір оренди через «Дію» шляхом підтвердження в додатку факту найму та суми орендної плати. Надалі податкові органи через «Дію» могли би щомісяця чи щокварталу генерувати повідомлення-нагадування про сплату податку із зазначенням актуальних реквізитів. Для громадян, які не

користуються смартфонами (насамперед літніх людей), має бути збережена можливість подання спрощеної декларації-заяви через ЦНАП або поштою.

Така «сервісна лібералізація» перетворить сплату податків з обтяжливого обов'язку на зручну процедуру, створюючи умови, за яких легальна здача колись покинутого житла в найм стане адміністративно простою та фінансово необтяжливою.

У підрозділі 3.2 цієї роботи нами обґрунтовано модель просторової консолідації житлового фонду громади. Ключовою правовою проблемою тут є питання житла мешканців «неперспективних» районів, які не є власниками покинутого житла, а навпаки – можуть бути сумлінними власниками своїх квартир та будинків. Реалізація моделі передбачає, що такі мешканці мають бути переселені в «пріоритетні» райони. Зрозуміло, що в переважній більшості випадків таке переселення може й має здійснюватися за добровільною згодою – на основі привабливих умов обміну житла, що пропонуються громадою. Однак у частині випадків – особливо коли поодинокі мешканці «неперспективного» кварталу відмовляються переселятися, чим унеможливають виведення з експлуатації відповідної інженерної інфраструктури та консервацію території – потрібен правовий інструмент примусового впливу. Без такого інструменту вся модель просторової консолідації залишається залежною від доброї волі кожного окремого мешканця, а отже – практично нездійсненною.

Тому слід розглянути доповнення цивільного законодавства (зокрема, Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» додатковою підставою примусового викупу об'єктів житлової нерухомості – у зв'язку з переселенням громадян із «неперспективних» районів. Ця нова підстава вписується в загальну логіку чинного регулювання, яке вже

передбачас примусовий викуп для низки суспільних потреб (будівництво об'єктів транспортної інфраструктури, оборони, забезпечення енергетичної безпеки тощо), і доповнює цей перелік ще однією – потребою просторової консолідації житлового фонду громади з огляду на демографічні зміни та оптимізацію навантаження на інженерну інфраструктуру.

Обов'язковою умовою такого викупу має бути пропозиція громадянам обміняти своє житло в «неперспективному» районі на житло аналогічних споживчих якостей у «пріоритетних» районах міста. Ця умова є принциповою з трьох міркувань. По-перше, вона забезпечує конституційну вимогу повного відшкодування (стаття 41 Конституції) – і навіть більше, оскільки в деяких ситуаціях натуральна компенсація аналогічним житлом може бути для громадянина більш цінною, ніж грошова. По-друге, пропозиція обміну трансформує природу примусового викупу в інструмент натурального обміну, що знижує соціальну напругу та посилює суспільну легітимність моделі.

Для практичного впровадження цієї підстави примусового викупу необхідні також деталізуючі норми. Вони мають визначити, серед іншого: критерії та процедуру визначення районів як «пріоритетних» і «неперспективних» (ця компетенція природно належить до рівня територіальної громади); вимоги до «аналогічності споживчих якостей» житла, що пропонується в обмін (площа, кількість кімнат, поверховість, технічний стан, рівень благоустрою); порядок оформлення обміну; правові наслідки відмови громадянина від обміну та подальшого судового вирішення спору. Ці деталізуючі норми доцільно встановити на рівні підзаконного акту (постанови Кабінету Міністрів України).

Поряд із цим необхідно передбачити й суто інфраструктурний аспект: правові підстави та процедури виведення з експлуатації інженерної інфраструктури в «неперспективних» районах. Хоча це питання виходить за межі цивільного законодавства і регулюється профільним законодавством про

комунальні послуги, водопостачання, газопостачання, електропостачання, теплопостачання тощо, без узгодженого регулювання реорганізаційна модель просторової консолідації житла не стане ефективною: на консервацію «неперспективних» кварталів має реагувати уся інфраструктура громади, що передбачає поступове припинення надання послуг, демонтаж або консервацію відповідних мереж, перепрофілювання територій.

Таким чином, правова основа моделі просторової консолідації житла потребує формування за трьома напрямками:

1) в Законі України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (нова підстава примусового викупу);

2) у галузевому «інфраструктурному» законодавстві (порядок виведення з експлуатації інженерних мереж);

3) у підзаконних актах (деталізація процедур обміну та визначення районів), та на рівні узгоджених змін до галузевого інфраструктурного законодавства (порядок виведення з експлуатації інженерних мереж).

Описані вище інструменти – від виявлення покинутого житла до його тимчасового управління, примусового викупу та оподаткування – мають спільну організаційну рису: центральним суб'єктом їх застосування є орган місцевого самоврядування. Це впливає як з природи самого явища (покинуте житло – це насамперед локальна проблема, що проявляється в межах конкретної громади та чинить негативний вплив саме на громаду), так і з конституційного розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Чинне законодавство України такими повноваженнями органи місцевого самоврядування не наділяє. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який є базовим актом, що визначає компетенцію

відповідних органів, не містить ані повноважень з виявлення покинутого житла, ані повноважень з визнання його таким, ані повноважень з його управління чи вилучення. Це створює правову прогалину: запропоновані вище цивільно-правові та фіскальні інструменти можуть бути формально закріплені в Цивільному та Податковому кодексах, але без відповідних повноважень органів місцевого самоврядування у законодавстві про місцеве самоврядування їх практичне застосування буде заблоковане.

Для усунення цієї прогалини пропонується доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» додатковими повноваженнями органів місцевого самоврядування, а саме щодо:

- виявлення покинутого житла;
- визнання житла покинутим (присвоєння житлу статусу покинутого);
- ведення на місцевому рівні обліку покинутого житла, відумерлої спадщини, безхазяйного майна;
- отримання інформації про стан заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг від усіх виконавців таких послуг незалежно від форми власності;
- отримання інформації від банків про «проблемні» об'єкти іпотечного кредитування на території відповідної громади;
- управління покинутим житлом всіх форм власності;
- примусового викупу покинутого житла;
- організації переселення громадян із «неперспективних» до «пріоритетних» зон населених пунктів, з примусовим викупом, в разі необхідності, об'єктів нерухомості в «неперспективних» районах.

Цей перелік повноважень відповідає логіці запропонованої моделі публічного управління у сфері покинутого житла: від виявлення та класифікації – через інструменти впливу на власника – до розпорядження

вилученим майном та реалізації стратегічних завдань просторової консолідації житлового фонду громади.

Також доцільно зазначити, що частина пропонованих повноважень (зокрема – отримання інформації про стан заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг та про «проблемні» об'єкти іпотечного кредитування) пов'язана з обробкою персональних даних. Тому при розробці відповідних змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно забезпечити узгодженість із Законом України «Про захист персональних даних» – встановити чіткі підстави, мету та межі обробки таких даних, а також гарантії захисту прав суб'єктів персональних даних.

Доповнення повноважень органів місцевого самоврядування у запропонованому обсязі об'єднує всі попередні пропозиції в єдину дієздатну систему.

Запропоновані нами зміни до законодавства різняться за ступенем суспільної чутливості, тому цілком можуть впроваджуватися в різний час, і може статися, що від деяких законодавців може взагалі відмовитися. Ми вважаємо, що ці застереження не повинні зупиняти процесу вдосконалення нормативно-правового регулювання вирішення питань покинутого житла в Україні. Є менш чутливі зміни, і їх слід ініціювати невідкладно. Є більш чутливі, які можуть бути ініційовані пізніше.

Невідкладними змінами, які мають бути ініційовані паралельно, є такі:

- 1) введення поняття покинутого житла в законодавчий обіг,
- 2) запровадження інституту тимчасового управління покинутим житлом,
- 3) внесення змін до податкового законодавства з метою запровадження стимулюючого оподаткування покинутого житла.

Зміни, пов'язані з примусовим викупом житла, слід ініціювати лише після того, як будуть впроваджені та позитивно сприйняті суспільством ці

перші три групи змін. В іншому разі є ризик, що негативне сприйняття самої ідеї *примусового* викупу житла не дозволить ухвалити навіть базової правової рамки для роботи з покинутим житлом.

Запропонований комплекс змін до законодавства зачіпає одну з найбільш суспільно чутливих сфер – право власності та житлові права громадян. Це обумовлює необхідність особливої уваги до організаційних умов, без виконання яких навіть найбільш виваженого змісту законопроекти ризикують або не пройти законодавчий процес, або не отримати суспільної підтримки на етапі практичної реалізації.

Тому для успішного впровадження запропонованих змін рекомендується ініціювати на рівні Кабінету Міністрів України створення міжвідомчої робочої групи з комплексної підготовки відповідних змін до законодавства за участі представників Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, асоціацій органів місцевого самоврядування та експертного середовища. Такий формат є оптимальним з огляду на міжгалузевий характер запропонованих змін: вони одночасно стосуються цивільного, податкового, «інфраструктурного» та іншого законодавства, і жодне окреме міністерство не має достатньої компетенції для самостійної підготовки всього пакету. Залучення асоціацій органів місцевого самоврядування є принциповим з огляду на те, що саме на органи місцевого самоврядування покладається основний обсяг практичної реалізації запропонованих інструментів – і їхня позиція щодо доцільності, обсягу та порядку нових повноважень має бути врахована з самого початку.

Поряд з організаційно-процедурним аспектом, особливу увагу слід приділити інформаційно-роз'яснювальній роботі. Доцільно провести широку інформаційно-роз'яснювальну кампанію серед громадськості та органів місцевого самоврядування для забезпечення суспільної підтримки реформи.

Цей захід вбачається особливо важливим з огляду на те, що запропоновані зміни зачіпають суспільно чутливі теми забезпечення житлом та гарантування житлових прав громадян.

Без такої кампанії існує реальний ризик, що запропоновані інструменти – насамперед примусовий викуп та підвищене оподаткування – будуть сприйматися громадськістю як зазіхання держави на право приватної власності. Тому інформаційно-роз'яснювальна робота на державному рівні має акцентувати увагу громадян на трьох ключових аспектах:

1. Йдеться не про «вилучення» житла у добросовісних власників, а про реагування на ситуації, коли власник свідомо усунувся від виконання своїх обов'язків та утримує житло у стані, що завдає шкоди іншим громадянам та громаді.

2. Наявність багаторівневих гарантій прав власника – судового контролю, обов'язку повного відшкодування, попередньої спроби м'якших інструментів (тимчасове управління) перед застосуванням більш жорстких (примусовий викуп).

3. Частина запропонованих рішень орієнтована не лише на «покарання» безвідповідального власника, а й на створення для нього вигідних альтернатив – наприклад, можливості повного звільнення від оподаткування за умови передання житла в соціальну оренду.

Таким чином, на основі узагальнення основних механізмів вирішення проблеми покинутого житла в Україні нами розроблено пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання в цій сфері. Запропонований комплексний та системний підхід дозволить створити необхідні законодавчі передумови для вирішення проблеми покинутого житла в Україні, перетворення його з негативного фактору на ресурс для забезпечення житлових потреб громадян, зокрема внутрішньо переміщених осіб.

Висновки до третього розділу

1. Запропоновано підхід до виявлення покинутого житла, що є першим і критично важливим етапом управлінського впливу та слугує методологічною основою для застосування подальших інструментів. У межах підходу чітко розмежовано поняття «виявлення» (комплексна процедура встановлення фактичної наявності об'єкта за сукупністю ознак) та «визнання» (процедура надання формального юридичного статусу уповноваженим органом).

Аргументовано, що з огляду на структуру вітчизняного житлового фонду та переважання покинутості окремих квартир у багатоквартирних будинках, метод візуального огляду не може бути основним (лише допоміжним), оскільки такі об'єкти зовні утримуються коштом інших співвласників. Відтак, обґрунтовано, що для умов України основним повинен бути метод комплексного аналізу даних державних реєстрів та інформаційних систем, що спирається на високий рівень цифровізації державного управління в країні.

Запропоновано трирівневу архітектуру виявлення проблемної власності:

- верхній рівень: універсальні індикатори проблемності об'єкта, що виступають тригером перевірки;
- середній рівень: спеціалізовані індикатори, що дозволяють здійснити попередню класифікацію об'єкта;
- нижній рівень: індикатори, специфічні саме для покинутого житла, що дають остаточну кваліфікаційну підставу.

Розроблено спеціальні рекомендації виявлення покинутих квартир у багатоквартирних будинках, які враховують специфіку фрагментованої приватної власності на житло в Україні, та включають три послідовні етапи: первинний знеособлений збір інформації від виконавців житлово-комунальних послуг; поглиблений аналіз ситуації щодо конкретних квартир з

використанням даних державних реєстрів, виїзного зовнішнього огляду та інформації з інших джерел; підсумкову класифікацію об'єкта.

Запропоновано «дерево рішень» на основі трьох послідовних класифікаційних питань («Чи живий власник? Чи зареєстроване право власності? Чи виявляє живий власник інтерес до майна?»), що мінімізує помилки кваліфікації та чітко відмежовує покинуте житло від відумерлої спадщини чи безхазяйного майна.

2. Обґрунтовано перехід від ситуативного реагування до моделі випереджального публічного управління у сфері покинутого житла на місцевому рівні та сформульовано відповідні пропозиції для органів місцевого самоврядування.

Розроблено комплекс пропозицій з удосконалення інституційного та фінансово-економічного механізмів вирішення питань покинутого житла, що передбачають створення спеціалізованих агенцій покинутого житла як ключового інституційного суб'єкта на рівні територіальної громади.

Запропоновано модель агенції покинутого житла у статусі комунальної неприбуткової установи з мультидисциплінарною командою (аналітики, юристи, менеджери з управління нерухомістю, фахівці з комунікацій та соціальної роботи). Сформульовано п'ять статутних принципів роботи агенції (публічний інтерес, прозорість та підзвітність, стратегічне планування, комплексність, соціальна відповідальність) та обґрунтовано інституційну рамку її функціонування у взаємодії з місцевою радою, її виконавчими органами та комунальними підприємствами. Визначено комплексний набір завдань агенції: виявлення та облік проблемної власності; консолідація заборгованості власників покинутого житла та звернення стягнення на житло; управління вилученим житлом; просторова консолідація житлового фонду; розпорядження майном.

Обґрунтовано фінансово-економічний механізм розв'язання проблеми покинутого житла за моделлю «револьверного фонду», що передбачає відновлюваний цикл руху коштів: ініціювання (виділення «стартового капіталу» місцевим бюджетом за рахунок переспрямування дотацій комунальним підприємствам); консолідація (викуп прав вимоги у кредиторів); стягнення (звернення стягнення на покинуте житло в судовому порядку); трансформація (продаж на аукціоні або залишення житла у власності агенції); генерація доходу (продаж, оренда, використання як «маневрового» фонду); реінвестиція (використання отриманих коштів та фонду для роботи з наступними об'єктами). Аргументовано, що така модель спрямовує бюджетні кошти, які раніше витрачалися як безповоротні дотації комунальним підприємствам, у самоокупну систему, що в перспективі знижує навантаження на місцевий бюджет.

Запропоновано модель просторової консолідації житлового фонду територіальної громади, що інтегрує: довгостроковий демографічний прогноз громади; визначення «пріоритетних» і «неперспективних» зон на основі такого прогнозу; накопичення житлового фонду в «пріоритетних» кварталах через діяльність агенції покинутого житла; програму добровільного обміну житла з мешканцями «неперспективних» кварталів. Обґрунтовано, що ця модель є інструментом адаптації територіальної громади до демографічних та міграційних змін, що є особливо актуальним для громад, які переживають депопуляцію.

3. Сформульовано комплексний пакет пропозицій для органів державної влади, включаючи Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України, щодо системного вдосконалення нормативно-правового регулювання для вирішення питань покинутого житла з суворим дотриманням конституційних гарантій захисту права власності. Обґрунтовано необхідність створення при Кабінеті Міністрів України міжвідомчої робочої групи (за участю профільних

міністерств, асоціацій ОМС та експертного середовища) для комплексної підготовки міжгалузевих змін до законодавства, а також визначено поетапну послідовність їх впровадження (від невідкладних превентивних і фінансових інструментів до інституту примусового викупу), що дозволяє мінімізувати суспільну напругу та забезпечити високу легітимність реформи.

Запропоновано законодавчо закріпити поняття «покинуте житло» у Цивільному кодексі України через введення нової глави «Особливості поводження з покинутим житлом» з відповідним визначенням. Запропоновано запровадити інститут визнання житла покинутим за рішенням органу місцевого самоврядування як процедурну основу для застосування всіх подальших правових інструментів.

Запропоновано запровадити в цивільне законодавство України інститут тимчасового управління покинутим житлом як м'який інструмент реагування, що дозволяє забезпечити збереження житла без вилучення його у власника. Запропоновано запровадити інститут примусового викупу покинутого житла за позовом органу місцевого самоврядування, як крайнього заходу, що враховує конституційну вимогу повного відшкодування вартості.

Запропоновано та обґрунтовано зміни до податкового законодавства і практик оподаткування нерухомості, а саме: скасування «пільгових» площ і запровадження підвищеної прогресивної ставки податку на нерухоме майно для покинутого житла; введення презумпції права власності забудовника на «непродані» квартири у новобудовах; заохочення сумлінних власників через зниження ефективної ставки ПДФО до 5 % для доходів від найму житла, спрощення звітності та цифровізації за принципом «податок як сервіс» через екосистему «Дія».

Сформульовано пропозиції щодо законодавчого розширення повноважень органів місцевого самоврядування у роботі з покинутим житлом

та обґрунтовано, що запропоновані додаткові повноваження відповідають логіці запропонованої моделі публічного управління.

Основні результати третього розділу опубліковані в працях [33; 35; 36; 37; 41; 42; 53]

ВИСНОВКИ

У дисертації запропоновано вирішення конкретного наукового завдання, яке полягає в удосконаленні механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні з урахуванням новітніх теоретико-методологічних підходів та світових тенденцій поводження з покинутим житлом, адаптованих до вітчизняних умов.

Отримані результати дослідження дали підстави для формулювання таких висновків.

1. Розкрито сутність поняття «покинуте житло», під яким запропоновано розуміти житловий будинок, квартиру, інше жиле приміщення, що призначені та придатні для постійного проживання в них та мають свого власника, який, з одного боку, не відмовляється від свого права власності, а з другого – не здійснює їх належного утримання та не користується ними сам і не передав їх у користування іншим особам.

Обґрунтовано, що визначальною ознакою покинутого житла є деформація економіко-правового зв'язку власника з майном, зокрема втрата інтересу до нього, що об'єктивно виявляється у невикористанні житла за призначенням та ухиленні від його утримання за формального збереження статусу власника цього житла.

Пропонується розглядати ознаку «покинутості» виключно з позиції власника, на якому лежить обов'язок утримання житла, та обмеження цього поняття лише постійним житлом. На цій основі здійснено відмежування покинутого житла від суміжних явищ – вакантного житла, неналежно утримуваного житла, відумерлої спадщини та безхазяйного майна.

2. Систематизовано механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла відповідно до трьох взаємодоповнювальних цілей: 1) запобігання появі покинутого житла; 2) виявлення наявного покинутого

житла; 3) зміни статусу покинутого житла. Обґрунтовано, що повноцінне вирішення питань покинутого житла можливе лише за синхронних дій за всіма трьома цілями.

Визначено, що ця система механізмів охоплює три основні механізми публічного управління: організаційно-правовий, інституційний та фінансово-економічний. При цьому організаційно-правовий механізм виступає правовою основою функціонування двох інших, а інституційний та фінансово-економічний механізми утворюють функціональну пару зі спільною інституційною основою. Сформульовано наскрізні функціональні вимоги до інструментарію цих механізмів, а саме наявність чітко визначених: дефініції покинутого житла; повноважень та інституційної спроможності для виявлення покинутого житла, вжиття невідкладних заходів з його збереження, вилучення в комунальну власність територіальної громади, розпорядження вилученим житлом відповідно до потреб і пріоритетів громади.

Обґрунтовано, що ці вимоги відображають цілісний цикл публічного управління у сфері покинутого житла та слугують методологічним підґрунтям як для аналізу стану чинних механізмів, так і для обґрунтування пропозицій з їх удосконалення.

3. Проаналізовано зарубіжний досвід вирішення питань покинутого житла та визначено можливості його адаптації в Україні. Встановлено, що найбільш значущим методологічним зрушенням в осмисленні цієї проблематики став перехід до комбінованого застосування концепцій «оптимізації розміру» (rightsizing) та «ревіталізації міст», що передбачає територіально-диференційований підхід до скорочення або збереження житлового фонду залежно від демографічних потреб територіальної громади. З'ясовано, що реагування на наявне покинуте житло у зарубіжній практиці відбувається у три послідовні етапи: виявлення об'єктів, вжиття організаційно-юридичних заходів (де економіко-правовим підґрунтям для вилучення часто є

заборгованість зі сплати податку на нерухомість) та розпорядження набутим майном. Виявлено розмежування функціональних завдань суб'єктів публічного управління у цій сфері: ключову роль відіграють органи місцевого самоврядування через створення спеціалізованих підрозділів. У свою чергу, держава забезпечує нормативно-правове регулювання, а також організаційне та фінансове сприяння територіальним громадам, а інститути громадянського суспільства виступають партнерами у виявленні покинутого житла. Обґрунтовано доцільність використання зарубіжних концепцій та практичних підходів у вітчизняній практиці публічного управління з урахуванням адаптації до сучасних умов, у тому числі структури житлового фонду, власності на нього, системи врядування тощо.

4. Визначено детермінанти та наслідки появи покинутого житла для життєдіяльності територіальних громад. Встановлено, що виникнення проблеми покинутого житла в Україні визначається такими ключовими детермінантами: дуальністю за типом забудови (садибна та багатоквартирна), що зумовлює необхідність диференційованих підходів; унікально високим рівнем приватизації окремих помешкань (до 98%) у поєднанні з фрагментованою власністю в багатоквартирних будинках, через що ознаки покинутості часто стосуються не будівлі в цілому, а окремої квартири; глибокими регіональними дисбалансами, де довоєнна депопуляція поєдналася з міграцією воєнного часу; безпрецедентними масштабами руйнувань унаслідок повномасштабної російської агресії, що зумовили нову категорію частково пошкоджених багатоквартирних будинків.

З метою найбільш ефективного впливу на існуючі чинники покинутого житла необхідною є типологізація основних категорій власників покинутого житла в Україні, яку запропоновано в даній дисертації.

Встановлено, що особливістю української ситуації є те, що об'єктивні світові демографічні тренди поєдналися з наслідками збройної агресії

Російської Федерації, що сформувало значний обсяг покинутого житла, який може досягати сотень тисяч одиниць. Це становить значну соціально-економічну проблему, яка потребує системного і прискореного розв'язання.

Визначено основні негативні наслідки покинутого житла для територіальних громад: погіршення фінансового становища виконавців житлово-комунальних послуг; неоптимальне навантаження на інженерну інфраструктуру; погіршення якості житлово-комунальних послуг; додаткові витрати власників сусіднього житла; додаткові витрати місцевого бюджету; погіршення санітарного стану будинку та прилеглої території; зростання рівня правопорушень; зниження привабливості проживання в будинку, кварталі та громаді в цілому. Більшість із цих наслідків справляє негативний кумулятивний вплив на місцеву житлово-комунальну інфраструктуру і зумовлює додаткові витрати з місцевих бюджетів.

5. Здійснено аналіз стану чинного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла в Україні на основі сформульованих функціональних вимог. Охарактеризовано недостатню ефективність цього механізму через його фрагментарний і неспецифічний стосовно покинутого житла характер. Виявлено, що організаційна складова механізму характеризується відсутністю спеціалізованих інституцій на місцевому рівні та браком міжвідомчої координації, а правова складова не задовольняє жодної з зазначених функціональних вимог. З урахуванням масштабу проблеми покинутого житла в Україні виникає невідкладна потреба вдосконалення цього механізму з метою усунення негативного соціально-економічного впливу покинутого житла, та ефективного його залучення для задоволення житлових потреб.

6. Розроблено науково-практичні пропозиції щодо вдосконалення механізмів публічного управління у сфері покинутого житла, що втілені в концептуальній моделі публічного управління у вирішенні питань покинутого

житла, яка інтегрує організаційно-правовий, інституційний та фінансово-економічний механізми в єдину систему.

Запропоновано підхід до виявлення покинутого житла, який слугує основою для застосування подальших інструментів публічного управління. У межах підходу розмежовано поняття «виявлення» як комплексної процедури встановлення фактичної наявності об'єкта за сукупністю ознак та «визнання» як процедури надання формального юридичного статусу уповноваженим органом.

Аргументовано, що основним методом виявлення для України має бути комплексний аналіз даних державних реєстрів та інформаційних систем виконавців житлово-комунальних послуг, який спирається на високий рівень цифровізації державного управління, тоді як метод візуального огляду виконує лише допоміжну функцію. Запропоновано трирівневу архітектуру виявлення проблемної власності: верхній рівень – універсальні індикатори проблемності об'єкта, що виступають тригером перевірки; середній рівень – спеціалізовані індикатори попередньої класифікації; нижній рівень – індикатори, специфічні саме для покинутого житла, що дають остаточну кваліфікаційну підставу. Надано спеціальні рекомендації щодо виявлення покинутих квартир у багатоквартирних будинках.

Обґрунтовано перехід від ситуативного реагування до випереджального управління у сфері покинутого житла на місцевому рівні та розроблено модель просторової консолідації житлового фонду, яка передбачає складання довгострокового демографічного прогнозу громади, визначення «пріоритетних» і «неперспективних» зон на його основі, накопичення житлового фонду в пріоритетних зонах через діяльність агенції покинутого житла та програму добровільного обміну житла з мешканцями неперспективних зон. Аргументовано, що зазначена модель є інструментом

адаптації територіальної громади до демографічних та міграційних змін, особливо актуальним для громад, які переживають депопуляцію.

Запропоновано фінансово-економічний механізм за моделлю «револьверного фонду», що передбачає відновлюваний цикл руху коштів. Обґрунтовано, що така модель спрямовує бюджетні кошти, які витрачалися як безповоротні дотації комунальним підприємствам, у самоокупний цикл, що в перспективі знижує навантаження на місцевий бюджет.

7. Розроблено практичні рекомендації органам публічної влади у сфері покинутого житла, зокрема:

- Верховній Раді України ухвалити комплекс законодавчих змін, що передбачають: запровадження в цивільному законодавстві України інституту покинутого житла, тимчасового управління ним та примусового його викупу; розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері виявлення, обліку та управління покинутим житлом; вдосконалення податкового законодавства щодо оподаткування покинутого житла та іншої нерухомості.

- Кабінету Міністрів України забезпечити: створення міжвідомчої робочої групи з підготовки відповідних законопроектів за участю Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України та всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування; прийняття підзаконних актів на реалізацію відповідних законодавчих змін; спрощення звітності та цифровізацію сервісних процедур у частині реєстрації договорів оренди житла та сплати відповідних податків за допомогою сучасних державних інформаційних платформ; проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо гарантій прав власників житла та цілей реформи у сфері покинутого житла.

- Органам місцевого самоврядування забезпечити: розроблення довгострокового демографічного прогнозу територіальної громади; створення агенції покинутого житла для безпосередньої роботи з покинутим житлом та іншою проблемною власністю; прийняття необхідних місцевих програм; створення міжвідомчих робочих груп з питань проблемної власності; проведення інформаційної кампанії щодо цілей громади в роботі з покинутим житлом та іншою проблемною власністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Більовський О. А. *Напрями реформування державної житлової політики України*: аналіт. доп. Київ : НІСД, 2013. 55 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-12/zhytlo.pdf> (дата звернення: 29.05.2026).
2. Боброва А., Онищук Я., Кабанець Ю., Зембіцький С. Оренда житла в Україні: сучасний стан і виклики. *Аналітичний центр CEDOS*, 2025. URL: <https://cedos.org.ua/researches/orenda-zhytla-v-ukrayini-suchasnyj-stan-i-vyklyky/> (дата звернення: 17.05.2026).
3. Борисов Р., Константинова А., Халімоненко Н. та ін. Вплив війни на молодь в Україні – 2025. *Програма розвитку ООН (ПРООН) в Україні*, 2026. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/vplyv-viyny-na-molod-v-ukrayini-2025> (дата звернення: 17.05.2026).
4. В Україні за 9 місяців 2025 року майже на 50% зріс обсяг будівництва нового житла. *Minprom*. 2025. URL: <https://minprom.ua/news/325519.html> (дата звернення: 17.05.2026).
5. Венцель В. Т. Теоретико-методологічні засади фінансово-економічного механізму забезпечення реалізації соціальної функції держави. *Право та державне управління*. 2018. № 3(2). С. 16—23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptd_u_2018_3\(2\)_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptd_u_2018_3(2)_5) (дата звернення: 14.10.2025).
6. Внутрішньо переміщені особи. ДП «ІОЦ Мінсоцполітики». 2025. URL: <https://www.ioc.gov.ua/analytics/dashboard-vpo> (дата звернення: 27.01.2026).
7. Волкова А. О. Житлова політика держави в умовах війни та повоєнної трансформації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2024. № 2(48). С. 58–71. <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-48-2-58-71>

8. Волкова А. О. Практика забезпечення тимчасовим житлом внутрішньо переміщених громадян на постконфліктних територіях. *Економіка та право*. 2020. № 4(59). С. 77–86. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2020.04.077>

9. Галянтич М., Пижова О. Проблеми забезпечення реалізації суб'єктивного права на житло в сучасних умовах. *Приватне право і підприємництво*. 2024. Вип. 24. № 1. С. 58–65. <https://doi.org/10.32849/2409-9201.2024.24.8>

10. Дані та ресурси. Міжнародна організація з міграції. URL: <https://ukraine.iom.int/uk/dani-ta-resursy> (дата звернення: 27.01.2026).

11. Дацій О. І. Фінансово-кредитні механізми, інженерна інфраструктура та нормативно-правове регулювання в системі публічного управління житловим фондом. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2026. № 5. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/issue/view/286> (дата звернення: 27.05.2026).

12. Дегтярьова І. О., Крилов М. С. Типологія інструментів публічного регулювання на основі системного підходу. *Вісник післядипломної освіти. Серія: Соціальні та поведінкові науки. Серія: Управління та адміністрування*. 2023. Вип. 23(52). С. 133–148. [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-23\(52\)-133-148](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-23(52)-133-148)

13. Дегтярьова І. О., Кройтор В. А., Деміхов О. І., Загrevський О. Теоретичні засади формування моделі інтегрованого відновлення та розвитку територіальних громад. *Вісник післядипломної освіти. Серія: Соціальні та поведінкові науки. Серія: Управління та адміністрування*. 2023. Вип. 25(54). С. 110–133. [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-25\(54\)-110-133](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-25(54)-110-133)

14. Дем'янишин В., Горин В. Податок на майно як інструмент фінансового регулювання суспільного добробуту. *Світ фінансів*. 2020. № 3(64). С. 40–50. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1340> (дата звернення: 27.01.2026).

15. Дерун Т. М. Соціальне житло як елемент житлової політики держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2026. № 10. С. 597–602. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2026.10.597>
16. Дроздова Н. Г. Організаційно-правовий механізм управління системою державних закупівель на конкурсних засадах: теоретико-методологічний аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 3. С. 150–153. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_3_43 (дата звернення: 16.05.2026).
17. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2 : *Методологія державного управління = Methodology of Public Administration* / за ред. Ю. В. Ковбасюк. Київ : НАДУ, 2011. 692 с. URL: <https://archive.org/details/derzhupr2> (дата звернення: 16.05.2026).
18. Житловий Кодекс України : *Верховна Рада України. Законодавство України від 30 червня 1983 р. № 5464-X*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text> (дата звернення: 17.05.2026).
19. Жук О. І., Власенко О. А. Механізми державного регулювання покинутого житла у системі реалізації житлової політики. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права*. 2025. № 4. С. 163–167. URL: <https://apie.org.ua/uk/mechanizmy-derzhavnogo-regulyuvannya-pokynutogo-zhytla-u-systemi-realizaciyi-zhytlovoyi-polityky/> (дата звернення: 17.05.2026).
20. Іпполітова І., Колесніченко Н., Охріменко Я., Левченко Є., Кошущка М., Ховрак О. Українські біженці після чотирьох років за кордоном. П'ята хвиля дослідження. *Центр економічної стратегії*, 2026. URL: <https://ces.org.ua/ukrainian-refugees-fifth-wave/> (дата звернення: 17.05.2026).
21. Кадала В., Гузенко О. Механізми публічного управління: наукові позиції та осучаснення змісту в умовах сьогодення. *Центральноукраїнський*

вісник права та публічного управління. 2025. № 1. С. 49–55.
<https://doi.org/10.32782/cuj-2025-1-6>

22. Казюк Я. Проблеми управління покинутого житла та житлового будівництва після початку війни. *Актуальні проблеми економіки. (Публічне управління та адміністрування)*. 2026. № 1(295). С. 663–675. URL: https://economics.net/wp-content/uploads/2026/01/1.26.topic_Yanina-Kazyuk-663-675.pdf (дата звернення: 17.02.2026).

23. Казюк Я. Публічне управління у сфері соціального житла: трансформаційні моделі та стратегічні орієнтири. *Публічне управління і політика*. 2026. № 2(18). <https://doi.org/10.70651/3041-2498/2026.2.12> URL: <https://www.euroscientists.com/index.php/pmap/article/view/627> (дата звернення: 17.02.2026).

24. Кайда Н. Я., Мороз В. В. Формування та реалізація механізмів запобігання корупції в органах державної влади. *Вісник післядипломної освіти. Серія: Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування*. 2025. Вип. 31(60). С. 246–258. [https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-31\(60\)-246-258](https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-31(60)-246-258)

25. Калініна С. П., Ланська С. П., Подунай В. В. та ін. *Глобальні трансформації трудових ресурсного забезпечення: міграційний дискурс* : монографія / за ред. С. П. Калініної. Вінниця : ТВОРИ, 2025. 218 с. URL: <https://ompu.org/globalni-transformatsiyi-trudoresursnogo-zabezpechennya-migratsijnyj-dyskurs/> (дата звернення: 17.05.2026).

26. Квартири в новобудовах Києва від забудовників. *ЛУН*. URL: <https://lun.ua/uk/new/kyiv/flats> (дата звернення: 17.05.2026).

27. Кодекс України про адміністративні правопорушення : *Верховна Рада України. Законодавство України від 07.12.1984 № 8073-X*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/8073-10> (дата звернення: 17.05.2026).

28. Кодекс цивільного захисту України : *Верховна Рада України. Законодавство України від 02.10.2012 № 5403-VI.*

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17> (дата звернення: 17.05.2026).

29. Конституція України : *Закон України № 254к/96-ВР, ст. 47. Зі змінами, внесеними Законом № 2230-IX від 6 червня 2023 року.*

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Текст> (дата звернення: 17.05.2026).

30. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua?op=1&z=56> (дата звернення: 16.05.2026).

31. Кравченко О. І. *Стратегічне управління у сфері публічного управління та адміністрування* : навч.-метод. посібник. Харків : Вид-во Іванченка І. С., 2019. 138 с. URL: <https://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/handle/123456789/4094> (дата звернення: 30.05.2026).

32. Кучеренко О. Ю. Стратегії й результати державної житлової політики в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2019. Т. 30(69). № 3. С. 109–118.

URL: https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/3_2019/21.pdf (дата звернення: 29.05.2026).

33. Левицький Д. М. Деякі перспективні напрями розв'язання проблеми покинутого житла в Україні. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2024. Вип. 27(56). С. 126–142.

[https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-27\(56\)-126-142](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-27(56)-126-142);
URL: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/27_56_2024/Social/Bulletin_27_56_Social_and_behav_Manag_Admin_sciences_Levytskyy.pdf (дата звернення: 10.09.2025).

34. Левицький Д. М. Іноземний досвід розв'язання проблеми покинутого житла. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2025. Вип. 32(61). 408 с. С. 313–327. [https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-32\(61\)-313-327](https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-32(61)-313-327)

35. Левицький Д. М. Удосконалення формування і утримання фонду соціального житла через механізм субсидованого найму. *Професійний розвиток в умовах цифровізації суспільства: сучасні тренди (PDDig-2023) у змішаному форматі* : матеріали IV наук.-практ. конф. / наук. ред. М. О. Кириченко, І. Г. Отамась, Т. М. Сорочан. Київ : НАПН України ДЗВО «Ун-т менедж. освіти», 2023. С. 177–179.

36. Левицький Д. М., Олійник Н. І. Деякі питання виявлення покинутого житла в багатоквартирних будинках в Україні. *Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю, м. Київ, 26 груд. 2024 р. Київ : ВНЗ «Київський ун-т ринкових відносин», 2024. 190 с. С. 50–53. URL: https://www.researchgate.net/profile/Tetiana-Obikhod/publication/390370876_INSTRUMENTARIJ_OCINKI_INVESTICIJNO_I_PRIVABLIVOSTI_PIDPRIEMSTV/links/67ebf42ae8041142a15b6c8a/INSTRUMENTARIJ-OCINKI-INVESTICIJNOI-PRIVABLIVOSTI-PIDPRIEMSTV.pdf (дата звернення: 10.09.2025).

37. Левицький Д. М. Можливості використання існуючого житлового фонду приватної форми власності для задоволення житлових потреб внутрішньо переміщених осіб. *Наука і молодь – 2024: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 17 квіт. 2024 р. Київ : ДЗВО «УМО», 2024. С. 640–645. URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-iv-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-17-kvitnja-2024-r-m-kijiv-nauka-i-molodj--2024-prioritetni-naprjami-ghlobalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 10.09.2025).

38. Левицький Д. М. Напрями вдосконалення організаційно-правового механізму вирішення проблеми покинутого житла в Україні. *Наука і молодь – 2025: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, м. Київ, 23 квіт. 2025 р. Київ : Навчально-науковий ін-т менедж. та психології ДЗВО «Ун-т менедж. освіти», 2025. С. 401–404. URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-v-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-23-kvitnja-2025-r-m-kijiv-nauka-i-molodj—2025-prioritetni-naprijami-ghlobalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 10.09.2025).

39. Левицький Д. М. Покинуте житло як актуальний виклик публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід. *Публічне управління та адміністрування в Україні: євроінтеграційний поступ* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар.участю, м. Івано-Франківськ, 31 трав. 2024 р. / за наук. ред. проф. І. І. Чудика, Д. І. Дзвінчука, І. П. Лопушинського. Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2024. С. 174–178.

40. Левицький Д. М. «Покинуте житло» в Україні: сутність і поняття. *Наука і молодь – 2023: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, м. Київ, 14 квіт. 2023 р. Київ : Навчально-науковий інститут менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти», 2023. С. 451–454. URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp> (дата звернення: 19.01.2026).

41. Левицький Д. М. Трансформація фіскальної політики у житловій сфері України: від детінізації оренди до мобілізації вакантного житла. *Інвестиції: практика та досвід*. 2026. № 4. С. 362–369. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/issue/view/274/210> (дата звернення: 26.02.2026).

42. Левицький Д. М. Удосконалення нормативно-правового регулювання розв'язання проблеми покинутого житла в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 19. С. 243–250. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.19.243>

43. Малиновська О. М., Яценко Л. Д. Соціальні наслідки вимушеного внутрішнього переміщення населення в Україні. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2024. № 11. <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-07-01>

44. Мілосердов В. Житло та житлові умови україн_ок: результати опитування. Дослідницький звіт / за ред. Аліни Хелашвілі. *Аналітичний центр CEDOS*, 2024. URL: <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/zhytlo-ta-zhytlovi-umovy-ukrayin-ok-rezultaty-opytuvannya-1.pdf> (дата звернення: 17.05.2026).2024.

45. Мороз В. М. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу: зміст та характеристика категорії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 23. С. 106–114. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2019/20.pdf (дата звернення: 16.05.2026).

46. Мороз В. Державні гарантії та підтримка для осіб, що втратили житло та кредитування житла. *Актуальні проблеми економіки*. 2026. № 1(295). С. 676–686. URL: https://eco-science.net/wp-content/uploads/2026/01/1.26._topic_Volodymyr-Moroz-676-686-1.pdf (дата звернення: 16.05.2026).

47. Мороз В. В., Матвєєв М. В. Формування інвестиційних механізмів управління природними ресурсами на рівні місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Т 33(72). № 1. С. 64–71. <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.1/12>

48. Мороз В. Поєднання державного регулювання житлового будівництва та управління відновленням покинутого житла в Україні. *Публічне управління і політика*. 2026. № 2(18). <https://doi.org/10.70651/3041-2498/2026.2.11>
49. На одного новонародженого припадає троє померлих. *Опендатабот*. 2026. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/birth-death-2025-12> (дата звернення: 19.05.2026).
50. *Населення України. Соціально-демографічні проблеми українського села*. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. 468 с. URL: <https://idss.org.ua/monografii/Naselennya.pdf> (дата звернення: 17.05.2026).
51. Огляд столичного ринку первинної нерухомості. *NV. Бізнес*. 2017. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/ogljad-stolichnogo-rinku-pervinnoji-neruhomosti-1680532.html> (дата звернення: 17.05.2026).
52. Олійник Н. І. Трансформація житлової політики та ринку нерухомості України в умовах війни. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права*. 2025. № 5. С. 11–16. URL: <https://repo.btu.kharkiv.ua/handle/123456789/78533> (дата звернення: 17.05.2026).
53. Олійник Н. І., Левицький Д. М. Інституційний та фінансово-економічний механізми розв’язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2025. № 10. <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.10.5>
54. Олійник Н. І. Концептуальні засади державної житлової політики. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 96–104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_1_14 (дата звернення: 29.05.2026).
55. Олійник Н. І. *Розвиток ринку житла в Україні: теорія та практика державного регулювання* : монографія. Київ : НАДУ, 2011. 288 с.

56. Онищенко В. О., Завора Т. М. *Організаційно-економічні засади сучасної житлової політики: регіональний вимір* : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2012. 248 с. URL: <https://reposit.nupp.edu.ua/item/709> (дата звернення: 29.05.2026).

57. Опубліковано оновлену оцінку потреб України на відновлення та відбудову. *World Bank Group*. 2026. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2026/02/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released> (дата звернення: 19.05.2026).

58. Податковий кодекс України : *Верховна Рада України. Законодавство України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 10.09.2025).

59. Про виконавче провадження : *Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

60. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : *Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17/ed20230331#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

61. Про власність : *Закон України від 07 лютого 1991 р. № 697-XII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text> (дата звернення: 16.05.2026).

62. Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом : *Закон України від 20 листопада 2024 № 4080-IX*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4080-20#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

63. Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : *Закон України від 15 серпня 2022 № 2518-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

64. Про доступ до публічної інформації : *Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

65. Про житловий фонд соціального призначення : *Закон України від 12 січня 2006 р. № 3334-IV*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

66. Про житлово-комунальні послуги : *Закон України від 09 листопада 2017 р. № 2189-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

67. Про затвердження національного класифікатора НК 018:2023 та скасування національного класифікатора ДК 018-2000 : *Наказ Міністерства економіки України від 16 травня 2023 р. № 3573*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3573930-23#Text> (дата звернення: 16.05.2026).

68. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : *Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

69. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : *Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

70. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : *Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

71. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : *Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

72. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : *Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

73. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : *Постанова Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 р. № 227.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

74. Про захист персональних даних : *Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297-VI.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

75. Про інформацію : *Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

76. Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання : *Закон України від 22 червня 2017 р. № 2119-VIII.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2119-19#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

77. Про місцеве самоврядування в Україні : *Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

78. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : *Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19#Text> (дата звернення: 16.05.2026).

79. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб : *Закон України від 09 січня 2025 р. № 4196-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text> (дата звернення: 18.05.2026).

80. Про охорону культурної спадщини : *Закон України від 08 червня 2000 р. № 1805-III*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

81. Про приватизацію державного житлового фонду : *Закон України від 19 червня 1992 р. № 2482-XII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12#Text> (дата звернення: 16.05.2026).

82. Про приватизацію державного і комунального майна : *Закон України від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

83. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : *Закон України від 19 червня 2003 р. № 978-IV*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15#Text> (дата звернення: 17.05.2026).

84. Проект Закону про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : *Проект Закону від 17 лютого 2021 р. № 5091*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/25571> (дата звернення: 17.05.2026).

85. Репп Г. І., Вакуленко В. М., Дегтярьова І. О. Механізми багаторівневої кластерної політики: сутність, типи та змістові складові. *Актуальні*

проблеми державного управління. 2021. № 2(83). С. 97–103.

URL: <https://uran.oridu.odessa.ua/article/view/237259> (дата звернення: 17.05.2026).

86. *Словник української мови* : в 11 т. Т. 1: А-В / за ред. І. К. Білодід. Київ : Наук. думка, 1970. XXVII, 799 с.

87. *Словник української мови* : в 11 т. Т. 7: Поїхати – Приробляти / за ред. І. К. Білодід. Київ : Наук. думка, 1976. 723 с.

88. Федорчак О. В. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління.* 2017. Вип. 1. С. 53–63.

URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_1_8 (дата звернення: 16.05.2026).

89. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування.* 2008. № 1.

URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf> (дата звернення: 16.05.2026).

90. Харечко Д. О., Куйбіда М. С. Державне регулювання реалізації житлових прав громадян України. *Науковий вісник «Демократичне врядування».*

2016. № 16/17. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26726/kharechkokujbida.pdf> (дата звернення: 29.05.2026).

91. Харечко Д. О. Застосування окремих державно-управлінських механізмів реалізації житлових прав громадян, які проживають в сільській місцевості. *Ефективність державного управління.* 2018. № 52. С. 176–184.

URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/273> (дата звернення: 29.05.2026).

92. Хатнюк Н. С., Побіянська Н. Б. Міжнародний досвід податку на нерухоме майно: запровадження позитивних положень у національне законодавство. *Наше право.* 2023. № 2(14). С. 166–171.

URL: https://www.researchgate.net/publication/369880774_Hatnuk_NS_Pobianska_NB_Miznarodnij_dosvid_podatku_na_neruhome_majno_zaprovadzenna_pozitiv

[nih polozen u nacionalne zakonodavstvo Nase pravo No214 2023 S166-171](#)

(дата звернення: 17.05.2026)

93. Цивільний кодекс України : *Верховна Рада України. Законодавство України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.*
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 10.09.2025).

94. Цивільний кодекс Української РСР : *Кодекс втратив чинність на підставі Кодексу від 16 січня 2003 р. № 435-IV.*
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06#Text> (дата звернення: 10.09.2025).

95. Швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA3). *Світовий банк, Уряд України, Європейський Союз та ін. Україна (лютий 2022 – грудень 2023) / за ред. Анне Гіммельфарб. Washington, DC :Світовий банк, 2024.*
URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052424093538084/pdf/P180174-3ae33d6b-425d-4763-a127-6104d67eee4a.pdf> (дата звернення: 10.09.2025).

96. Alpopi C., Manole C. Integrated Urban Regeneration – Solution for Cities Revitalize. *Procedia Economics and Finance*. 2013. Vol. 6. P. 178–185.
[https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00130-5](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00130-5)

97. Attorney General's neighborhood Renewal Division. *Commonwealth of Massachusetts*. URL: <https://www.mass.gov/attorney-generals-neighborhood-renewal-division> (accessed 19.05.2026).

98. Caracciolo G., Miglino E. Ripple effects: the impact of an empty-homes tax on the housing market. *CD-howe institute*. 2024. URL: https://cdhowe.org/wp-content/uploads/2024/12/E-Brief_356.pdf (accessed 27.01.2026).

99. The Resident's Workbook for Dealing with Vacant Buildings and Lots. *Center for Community Progress*. 2024.

URL: <https://communityprogress.org/publications/residents-workbook/> (accessed 19.05.2026).

100. Chapitre III: déclaration de parcelle en état d'abandon (articles L2243-1 à L2243-4). 2025.

URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006164567> (accessed 10.09.2025).

101. Damages to Ukraine's infrastructure due to the war have risen to \$170 billion – KSE Institute estimate as of November 2024. *Kyiv School of Economics*. 2025.

URL: <https://kse.ua/about-the-school/news/damages-to-ukraine-s-infrastructure-due-to-the-war-have-risen-to-170-billion-kse-institute-estimate-as-of-november-2024/> (accessed 19.05.2026).

102. Kelling G. L., Wilson J. Q. Broken Windows. *The Atlantic*. 1982.

URL: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/> (accessed 17.05.2026).

103. Kharkiv restores 150 heavily damaged apartment buildings in 2025.

UKRINFORM. 2026. URL: <https://www.ukrinform.net/rubric-vidbudova/4121063-kharkiv-restores-150-heavily-damaged-apartment-buildings-in-2025.html> (accessed 19.05.2026).

104. Komaki Y. Measures Against Vacant Houses: Grant-Type Japan Versus Premium on Empty Homes in the UK. *Economy, Culture & History Japan Spotlight Bimonthly*. 2025. Vol. 44. Is. 2. P. 57–61.

URL: https://www.jef.or.jp/journal/pdf/260th_Special_Article_01.pdf (accessed 19.05.2026).

105. Lawson J., Norris M., Wallbaum H. *Housing2030: Effective Policies for affordable housing in the UNECE region*. Geneva : United Nations Publications, 2021. 188 p.

URL: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf (accessed 27.01.2026).

106. Liang X., Brainerd, Hicks T. et al. Lessons from a Human-in-the-Loop Machine Learning Approach for Identifying Vacant, Abandoned, and Deteriorated Properties in Savannah, Georgia. *Journal of Planning Education and Research*. 2026. Vol. 46. Is. 2. P. 332–344. <https://doi.org/10.1177/0739456X241273945>

107. Morckel V. Predicting abandoned housing: does the operational definition of abandonment matter? *Community Development*. 2014. Vol. 45. Is. 2. P. 122. <https://doi.org/10.1080/15575330.2014.892019>

108. Negoe L., Apostu I. M., Faur F. et al. Assessment of the urban landscape of Petroșani municipality and the impact of abandoned buildings on. *Research Journal of Agricultural Science*. 2019. Vol. 51. Is. 4. P. 104–114. URL: https://www.rjas.ro/paper_detail/2981 (accessed 17.05.2026).

109. Norris M., Lawson J. Tools to tame the financialisation of housing. *New political economy*. 2023. Is. 28(3). P. 363–379. <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2126447>

110. *Housing Taxation in OECD Countries*. Paris :OECD Publishing, 2022. 143 p. <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>

111. *Strengthening international tax transparency on real estate – from concept to reality*. Paris : OECD Publishing, 2024. 22 p. <https://doi.org/10.1787/fa2db2a4-en>

112. 110Office of Justice Programs. *Addressing foreclosed and abandoned properties*. 2010. URL: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/addressing-foreclosed-and-abandoned-properties-0> (accessed 19.05.2026).

113. Problem properties in Boston. *Boston.gov*. 2019. URL: <https://www.boston.gov/government/cabinets/operations-cabinet/problem-properties-boston> (accessed 15.05.2026).

114. Programm. *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*.

URL: <http://www.staedtebaufoerderung.info/DE/WeitereProgramme/Stadtumbau/StadtumbauOst/Programm/programm.html?nn=769546> (accessed 19.05.2026).

115. Progress C. How Vacant and Abandoned Buildings Affect Communities. *Center for Community Progress*. 2026.

URL: <https://communityprogress.org/blog/how-vacant-abandoned-buildings-affect-community/> (accessed 17.05.2026).

116. Reiss D. Housing Abandonment and New York City's Response. *N.Y.U. Rev. L. & Soc. Change*. 1996. Vol. 22. Is. 22. P. 783–838.

117. Schilling J., Logan J. Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. *Journal of The American Planning Association*. 2008. Vol. 74. P. 451—466.
<https://doi.org/10.1080/01944360802354956>

118. Segú M. The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of public economics*. 2020. Vol. 185.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104079>

119. UNHCR Report powered by Power BI. Ukraine Refugee Situation. *Operational Data Portal*. 2026. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (accessed 17.05.2026).

120. Wachstum und nachhaltige Erneuerung. *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*.
URL: http://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/WachstumNachhaltigeErneuerung/wachstumnachhaltigeerneuerung_node.html (accessed 19.05.2026).

ДОДАТКИ

Додаток А

ДЕКЛАРАЦІЯ

ПРО ВИКОРИСТАННЯ ЗАСОБІВ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Я, Левицький Дмитро Миколайович, заявляю, що під час підготовки цього дисертаційного дослідження на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» використовував технології штучного інтелекту (далі – ШІ) як допоміжні інструменти на окремих технічних і редакційних етапах роботи.

Використання систем ШІ здійснювалося з дотриманням принципів академічної доброчесності. Усі ключові наукові ідеї, гіпотези, авторська методологія, аналітичні судження, інтерпретація емпіричних даних, наукова новизна, висновки та рекомендації цього дослідження є моїм власним інтелектуальним продуктом. Я несу повну особисту відповідальність за достовірність, точність, оригінальність тексту дисертації та відсутність у ній плагіату чи фабрикації даних.

Нижче наведено детальний опис використаних мовних моделей та характеру їх застосування у цій роботі в період з грудня 2025 року по травень 2026 року:

1. Велика мовна модель Gemini 3 Pro (від Google)

Інструмент використовувався для лінгвістичної підтримки та допоміжної роботи з джерелами, зокрема для:

- допоміжного пошуку наукової літератури за тематичними запитами з обов'язковою подальшою самостійною верифікацією кожного джерела за першоджерелом (жодне джерело не цитувалося на підставі опису, наданого системою ШІ);

- допоміжного перекладу текстів з іноземних мов, якими я не володію (за винятком англійської), з подальшою змістовою перевіркою перекладу;
- перевірки контексту та правил уживання специфічних англомовних термінів для коректного розуміння англомовних наукових текстів;
- перевірки граматики, орфографії та стилістики англомовної частини анотації;
- коректорської вичитки україномовного тексту дисертації на предмет дотримання правил сучасного українського правопису та пунктуації.

2. Велика мовна модель Claude Opus 4.7 (від Anthropic)

Інструмент використовувався для структурування, візуалізації та редакційного опрацювання моїх власних авторських матеріалів, а саме для:

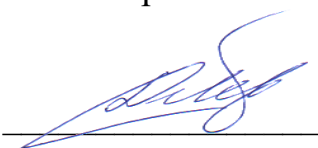
- генерування окремих зображень векторної графіки виключно за моїм докладним словесним технічним завданням та алгоритмом;
- підготовки чорнових варіантів узагальнюючих таблиць виключно на основі попередньо наданих мною текстів, даних та словесних описів; категоризація, інтерпретація даних та фінальна редакція таблиць виконані мною особисто;
- редакційного опрацювання тексту, зокрема підбору синонімів для уникнення тавтології та покращення читабельності.

Я підтверджую, що жодна з вищезазначених систем ШІ не використовувалася для: формулювання теми, об'єкта, предмета, мети чи завдань дослідження; розроблення авторської методології; генерування наукової новизни, теоретичних положень, висновків та практичних рекомендацій; написання основного авторського тексту дисертації; інтерпретації результатів емпіричних досліджень та аналітичних узагальнень; формулювання положень, що виносяться на захист.

Основний корпус україномовного тексту дисертації написаний мною особисто. Залучення систем ШІ обмежувалося коректорськими,

перекладацькими та допоміжними редакційними функціями. Увесь матеріал, у підготовці якого використовувалися системи ШІ, був ретельно перевірений, критично осмислений, відредагований та затверджений мною особисто.

Дата: 18.05.2026 р.

Підпис:  Дмитро ЛЕВИЦЬКИЙ

Додаток Б**ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАПРОПОНОВАНИХ
ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО
МЕХАНІЗМІВ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА**

Цей додаток узагальнює рекомендації для органів місцевого самоврядування, які напрацьовано в розділі 3 цієї дисертації. Рекомендації структуровано за чотирма послідовними етапами впровадження. Кожен наступний етап спирається на результати попереднього, проте громада з обмеженими ресурсами або зі стабільною демографічною ситуацією може обґрунтовано зупинитися на третьому етапі – це сформує цілісну функціональну модель роботи з покинутим житлом без переходу до просторової консолідації житлового фонду.

Рекомендації передбачають, що базове нормативно-правове забезпечення на загальнодержавному рівні (пропозиції щодо нього викладено в підрозділі 3.3 дисертації) перебуває в стані поступового вдосконалення. Багато з наведених нижче кроків можуть бути розпочаті в межах чинного законодавства, інші потребуватимуть очікування на відповідні законодавчі зміни або їх ініціювання.

Етап 1. Стратегічне рішення громади

На цьому етапі ОМС формують об'єктивне розуміння перспектив громади та ухвалюють принципові рішення про тип роботи з житловим фондом. Без цього подальші кроки втрачають сенс: агенція покинутого житла без чіткого бачення своєї мети ризикує перетворитися на накопичувача неліквідного житла.

1.1. Розробити обґрунтований довгостроковий демографічний прогноз громади. Прогноз має враховувати природні процеси (народжуваність,

смертність), міграцію та специфічні для України чинники – повернення внутрішньо переміщених осіб після завершення активних бойових дій, повернення мігрантів з-за кордону, очікувані соціально-економічні зміни.

1.2. Визначити тип ситуації з житлом у громаді. На основі демографічного прогнозу та оцінки поточного житлового фонду встановити, чи має громада дефіцит житла, надлишок чи баланс попиту й пропозиції. Це визначальне рішення, від якого залежить уся подальша конфігурація моделі.

1.3. Ухвалити принципове стратегічне рішення про використання вилученого житла. У громаді з дефіцитом житла – спрямовувати вилучене житло на поповнення фонду соціального житла та забезпечення житлових потреб мешканців. У громаді з надлишком – накопичувати як маневровий фонд для реорганізації міського простору.

1.4. У громадах із надлишком житлового фонду – визначити «пріоритетні» та «неперспективні» зони. Критеріями віднесення кварталу чи мікрорайону до «пріоритетної» зони можуть бути транспортна доступність, наявність розвиненої соціальної інфраструктури, енергоефективність житлового фонду, технічний стан інженерних мереж, історико-культурна цінність, перспективи економічного розвитку прилеглих територій. Для публічної комунікації обирати нейтральні назви (наприклад, «зони консолідації» та «зони трансформації»), із врахуванням сприйняття місцевою громадою.

1.5. Затвердити стратегію (місцеву програму) просторової консолідації житлового фонду рішенням місцевої ради. Стратегія затверджується після широкого публічного обговорення з урахуванням позиції мешканців, особливо тих, хто проживає в потенційно «неперспективних» зонах. Цей крок є обов'язковим для громад, що переходять до етапу 4, та рекомендованим для решти – як рамка довгострокового планування.

Етап 2. Інституційне розгортання

На цьому етапі громада створює спеціалізованого суб'єкта, який послідовно виконуватиме завдання роботи з покинутим житлом, та забезпечує його нормативно-правову основу й координацію з іншими інституціями.

2.1. Створити агенцію покинутого житла як юридичну особу комунальної форми власності. Рекомендована організаційно-правова форма – комунальна неприбуткова установа або комунальне некомерційне товариство. Неприбутковий статус підкреслює соціальну, а не комерційну мету діяльності, вимагає реінвестувати всі доходи у виконання статутних завдань і є запобіжником від перетворення агенції на спекулятивного гравця на локальному ринку нерухомості. Для публічної комунікації обрати нейтральну та психологічно прийнятну назву.

2.2. Закріпити в статуті агенції ключові принципи її діяльності. Це публічний інтерес, прозорість і підзвітність, стратегічне планування, комплексність (робота не лише з покинутим житлом, а й з іншими видами проблемної власності), соціальна відповідальність із пріоритетом для соціально вразливих категорій.

2.3. Покласти на агенцію комплексний набір завдань. Це: виявлення та облік покинутого житла й іншої проблемної власності; консолідація боргів і звернення стягнення на житло; управління вилученим житлом; просторова консолідація житлового фонду (для громад, що рухаються до етапу 4); розпорядження майном (соціальний найм, ринкова оренда, продаж, переведення в нежитловий фонд, знесення); консультування власників, спадкоємців і наймачів; організація інформаційних кампаній.

2.4. Сформувані мультидисциплінарну команду агенції. До штату мають увійти аналітики для роботи з реєстрами та базами даних, юристи для претензійно-позовної роботи, менеджери з управління нерухомістю, фахівці з комунікацій та соціальної роботи. Концентрація цих компетенцій в одному

суб'єкті забезпечує методологічну цілісність роботи на відміну від розпорошення функцій між підрозділами ОМС.

2.5. Прийняти необхідну місцеву нормативно-правову базу. Це статут (положення) про агенцію, місцева програма просторової консолідації житлового фонду, порядок виявлення проблемної власності, порядок обміну житла, інші необхідні місцеві акти.

2.6. Створити при місцевій раді міжвідомчу робочу групу з питань проблемної власності. До групи можуть увійти керівник агенції, депутати місцевої ради, представники структурних підрозділів виконавчих органів, представники громадськості. Завдання групи – формувати та пропонувати місцевій раді стратегічні рішення, перекривати прогалини повноважень та координувати взаємодію зацікавлених сторін, тоді як агенція залишається виконавцем цих рішень.

2.7. Налагодити робочу взаємодію агенції із суміжними інституціями. Через відповідні рішення місцевої ради забезпечити співпрацю агенції з комунальними підприємствами, центрами надання адміністративних послуг, соціальними службами та правоохоронними органами.

Етап 3. Запуск операційного циклу

На цьому етапі агенція розпочинає роботу за моделлю револьверного фонду. Ціль етапу – отримати перші звернені в комунальну власність об'єкти, перевірити повний цикл механізму та досягти його самоокупності на практиці.

3.1. Виділити стартовий капітал шляхом переспрямування бюджетних коштів. Стартовий капітал не є додатковими незворотними витратами для бюджету: ці кошти можна переспрямувати з дотацій, що раніше йшли на покриття збитків комунальних підприємств, спричинених у тому числі неплатежами боржників.

3.2. Запустити проактивне виявлення проблемної власності. Замість пасивного очікування «тригерів» агенція має проактивно виявляти проблемну

та потенційно проблемну власність. Це забезпечує динамічніше накопичення житлового фонду й дозволяє отримати житло в кращому стані, ніж після років без догляду.

3.3. Сформувати та постійно наповнювати власну оперативну базу даних проблемної власності. До об'єктів, залежно від місцевих умов, можуть бути віднесені відумерла спадщина, безхазяйне майно, вакантне житло, неналежно утримуване житло, незавершені будівництвом об'єкти та інші важливі для громади категорії.

3.4. Реалізувати цикл консолідації боргів і звернення стягнення на пілотних об'єктах. Агенція викупує в кредиторів (комунальні підприємства, управителі, ОСББ) права вимоги до власників проблемного житла. Це одночасно покращує фінансовий стан кредиторів, дозволяє їм розрахуватися за енергоносії та робить агенцію єдиним кредитором із сукупною сумою боргу, достатньою для звернення стягнення на житло в судовому порядку.

3.5. Забезпечити повернення інвестицій через електронні торги або управління активом. Після звернення стягнення житло виставляється на електронні торги. У разі продажу кошти повертають первісну інвестицію в револьверний цикл. Якщо реалізувати не вдалося, агенція залишає житло за собою – інвестиція трансформується з грошової форми в матеріальний актив, який можна здавати в найм або використати як маневровий житловий фонд.

3.6. Ініціювати запровадження підвищеної ставки податку на нерухомість для покинутого житла. Запровадження такої ставки створює подвійний ефект – стимулюючий (фінансовий тиск на власника, що спонукає продати, здати в оренду або належно утримувати житло) та фіскальний (швидше накопичення податкового боргу, достатнього для звернення стягнення). Конкретні параметри й механізм запровадження визначаються відповідно до пропозицій, викладених у підрозділі 3.3 дисертації.

3.7. Здійснювати бюджетне планування агенції на основі чіткого бачення подальшої долі вилученого житла. Без розуміння кінцевої мети значна частина роботи агенції може звестися до неефективного накопичення житла. Чітке бачення також важливе для громадської комунікації та для фінансово-економічного моделювання роботи агенції на середньо- та довгострокову перспективу.

Етап 4. Масштабування та просторова консолідація

Цей етап застосовується громадами, що переживають депопуляцію, для реалізації стратегії «зберегти частину, коли неможливо зберегти все». Передумовою переходу на цей етап є завершення етапу 1.4–1.5 (визначення зон і затвердження стратегії) та достатня наповненість «маневрового» фонду агенції житлом у «пріоритетних» зонах.

4.1. Запустити програму добровільного обміну житла між «неперспективними» та «пріоритетними» зонами. Агенція пропонує власникам із «неперспективних» зон обмінювати їхнє житло на рівноцінне з фонду агенції у «пріоритетних» зонах. Обмін відбувається на основі рівноцінності споживчих якостей (площа, кімнатність, технічний стан) із застосуванням, за потреби, грошових доплат. Обов'язкові умови – добровільність та повна поінформованість мешканців.

4.2. Поетапно консервувати або демонтувати надмірну інфраструктуру. У міру переселення інженерна інфраструктура «неперспективних» зон консервується або демонтується як така, що більше не є затребуваною. Це оптимізує поточні видатки громади та звільняє кошти для розвитку «пріоритетних» зон.

4.3. Визначити подальше використання звільнених територій. Після повного відселення будинків можливі варіанти: продаж суб'єктам господарювання (за наявності попиту), знесення з облаштуванням зеленої

зони, переведення території в нежитлове використання (логістичні, виробничі, рекреаційні зони).

4.4. Провести якісну та прозору комунікаційну кампанію з мешканцями. Чітко донести: переселення з «неперспективних» зон є добровільним і відбувається через рівноцінний обмін; рішення про «неперспективність» не є оціночним судженням про мешканців, а є наслідком об'єктивних демографічних та економічних процесів; переселення відбувається в довгостроковій перспективі; громада продовжує надавати комунальні та інші послуги до завершення процесу переселення. Окрема інформаційна кампанія щодо покинутого житла має пояснювати його шкоду для громади, законність процедури вилучення та кінцеву мету (підвищення якості життя, а не отримання «безкоштовних» активів).

Додаток В

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО
ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
У СФЕРІ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА**

Цей додаток узагальнює рекомендації для органів державної влади, які напрацьовано в розділі 3 цієї дисертації. Рекомендації структуровано за групами: зміни до законодавства, що ухвалюються Верховною Радою України; підзаконне регулювання, електронні сервіси та супровідні заходи на рівні Кабінету Міністрів України. Окремо дано рекомендації щодо послідовності впровадження.

Запропоновані зміни мають впроваджуватися як єдиний пакет, узгоджений за всіма рівнями нормативно-правового регулювання. Водночас послідовність ініціювання змін може бути диференційованою з огляду на різний ступінь суспільної чутливості окремих інструментів.

Нижче наведено перелік конкретних рекомендацій, згрупованих за суб'єктом ухвалення рішень та типом заходу.

1. Верховна Рада України: зміни до законодавства

1.1. Цивільний кодекс України

Доповнити Кодекс новою главою «Особливості поведження з покинутим житлом», у положеннях якої:

- ввести законодавче визначення покинутого житла;
- запровадити інститут визнання житла покинутим (присвоєння житлу статусу покинутого) за рішенням органу місцевого самоврядування, з гарантованим правом власника на спростування статусу;
- запровадити інститут тимчасового управління покинутим житлом за рішенням суду на підставі позову органу місцевого самоврядування;

- запровадити інститут примусового викупу покинутого житла в комунальну власність за рішенням суду на підставі позову органу місцевого самоврядування, з визначенням ціни викупу за оціночною вартістю за вирахуванням заборгованості власника, з одночасним покладенням на територіальну громаду обов'язку прийняти та погасити борги, пов'язані з цим житлом, перед іншими кредиторами;

- передбачити функціонування єдиної системи обліку покинутого житла, відумерлої спадщини, безхазяйного майна.

1.2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Доповнити Закон додатковими повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо:

- виявлення покинутого житла;
- визнання житла покинутим (присвоєння житлу статусу покинутого);
- ведення на місцевому рівні єдиної системи обліку (бази даних) покинутого житла, відумерлої спадщини, безхазяйного майна;
- отримання інформації про стан заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг від усіх виконавців таких послуг незалежно від форми власності;
- отримання інформації від банків про «проблемні» об'єкти іпотечного кредитування на території відповідної громади;
- управління покинутим житлом усіх форм власності;
- примусового викупу покинутого житла усіх форм власності;
- організації переселення громадян із «неперспективних» до «пріоритетних» зон населених пунктів, з примусовим викупом, у разі необхідності, об'єктів нерухомості в «неперспективних» зонах.

Зміни до Закону в частині отримання інформації про заборгованість та про «проблемні» об'єкти іпотечного кредитування мають бути узгоджені із внесенням змін до Закону України «Про захист персональних даних» в частині

встановлення підстав, мети та меж обробки таких даних і гарантій захисту прав суб'єктів персональних даних.

1.3. Податковий кодекс України

1.3.1. Внести зміни до положень щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки:

- доповнити Кодекс поняттям покинутого житла (або посиланням на визначення, що міститиметься у Цивільному кодексі України);
- скасувати застосування «пільгової» площі (60 / 120 кв. м) для об'єктів житлової нерухомості, які визнані покинутими;
- надати органам місцевого самоврядування повноваження запроваджувати підвищену ставку податку для покинутого житла в межах загальнодержавної рамки (до 3 % мінімальної заробітної плати за 1 кв. м на рік), з можливістю встановлювати прогресивну шкалу залежно від тривалості перебування житла у статусі покинутого;
- надати органам місцевого самоврядування повноваження запроваджувати підвищену ставку податку на житлову нерухомість у зонах високого попиту на житло (великі міста, громади, що прийняли значну кількість внутрішньо переміщених осіб), із виключенням застосування таких підвищених ставок у прифронтових громадах;
- передбачити географічне зонування територіальних громад для цілей оподаткування покинутого житла з диференціацією підходів між зонами високого попиту та зонами низького попиту на житло чи прифронтовими територіями;
- запровадити презумпцію права власності забудовника на «непродані» квартири для цілей оподаткування до моменту державної реєстрації права власності на квартиру за іншою особою;

- запровадити заборону відчуження окремих квартир у багатоквартирному будинку без попередньої реєстрації забудовником права власності на кожен самостійний об'єкт нерухомості;

- запровадити «коефіцієнт концентрації власності» як підвищувальний коефіцієнт до ставки податку у випадку, коли сукупна площа житлової нерухомості у власності однієї особи перевищує встановлений поріг.

У перспективі розглянути перехід до оподаткування житлової нерухомості виходячи з її ринкової вартості (або ринкової вартості оренди), із підвищенням ставки для вакантного та покинутого житла.

1.3.2. Внести зміни до регулювання податку на доходи фізичних осіб у частині оподаткування доходів від надання житла в найм:

- установити ставку податку на доходи фізичних осіб у розмірі 5 % та військового збору в розмірі 1 % від суми орендної плати, як окремий режим оподаткування доходів фізичних осіб від надання в найм житлової нерухомості;

- запровадити спеціальну спрощену декларацію для доходів фізичних осіб від найму житла, окрему від загальної річної декларації про майновий стан і доходи;

- передбачити повне звільнення від оподаткування податком на нерухоме майно житла, переданого власником у соціальну оренду.

1.4. Закон України *«Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»*

Доповнити Закон додатковою підставою примусового відчуження об'єктів житлової нерухомості – в зв'язку з переселенням громадян із «неперспективних» районів у рамках просторової консолідації житлового фонду громади, із обов'язковою пропозицією аналогічного за споживчими якостями житла у «пріоритетних» районах як форми відшкодування.

1.5. Галузеве «інфраструктурне» законодавство

Внести узгоджені зміни до законодавства про комунальні послуги, водопостачання, газопостачання, електропостачання та теплопостачання у частині встановлення правових підстав і процедур виведення з експлуатації об'єктів інженерної інфраструктури в «неперспективних» районах населених пунктів, зокрема до таких законів України:

- «Про житлово-комунальні послуги»,
- «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення»,
- «Про теплопостачання»,
- «Про ринок природного газу»,
- «Про ринок електричної енергії».

2. Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади

2.1. Підзаконні нормативно-правові акти

За умови ухвалення Верховною Радою України базового законодавчого регулювання, на рівні постанов Кабінету Міністрів України та актів центральних органів виконавчої влади необхідно затвердити:

- порядок (методику) виявлення та верифікації покинутого житла, що включає критерії оцінки сукупності ознак, перелік даних, які підлягають аналізу, і порядок взаємодії з виконавцями житлово-комунальних послуг, державними реєстрами та іншими джерелами інформації;
- порядок здійснення тимчасового управління покинутим житлом, у тому числі правила здавання його в оренду, проведення невідкладних ремонтних робіт, обліку доходів і витрат, спрямування доходів на погашення боргів власника;
- порядок ведення інформаційно-аналітичної системи обліку покинутого житла, відумерлої спадщини та безхазяйного майна, з вимогами

до даних, регламентом їх внесення, оновлення та використання і правилами доступу;

- порядок визначення територіальною громадою «пріоритетних» та «неперспективних» районів;
- вимоги до «аналогічних споживчих якостей» житла, що пропонується в обмін;
- порядок виведення з експлуатації об'єктів інженерної інфраструктури в «неперспективних» районах.

2.2. Електронні сервіси

Реалізувати у мобільному застосунку «Дія» функціональність укладення (реєстрації) договору найму житла шляхом підтвердження сторонами факту найму та суми орендної плати, з автоматичним щомісячним або щоквартальним інформуванням платника про необхідність сплати податку. Зберегти альтернативний канал подання спрощеної декларації-заяви через ЦНАП та поштовим відправленням для громадян, які не користуються смартфонами.

2.3. Організаційні заходи

Створити міжвідомчу робочу групу з комплексної підготовки законопроектів, передбачених у пункті 1 цього Додатка, у складі представників:

- Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України;
- Міністерства юстиції України;
- Міністерства фінансів України;
- всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;
- експертного середовища.

2.4. Інформаційні заходи

Провести широку інформаційно-роз'яснювальну кампанію серед громадськості та органів місцевого самоврядування для забезпечення

суспільної підтримки реформи. Кампанія має акцентувати увагу трьох ключових посилах:

- інструменти спрямовані не на вилучення житла у добросовісних власників, а на реагування на ситуації свідомого усунення власника від виконання своїх обов'язків;

- застосування інструментів супроводжується багаторівневими гарантіями прав власника – судовим контролем, обов'язком повного відшкодування, попереднім застосуванням м'якших інструментів (тимчасового управління) перед застосуванням більш жорстких (примусового викупу);

- частина інструментів спрямована не на «покарання» безвідповідального власника, а на створення вигідних альтернатив – зокрема, повного звільнення від оподаткування за умови передання житла в соціальну оренду.

3. Послідовність впровадження

Запропоновані зміни мають різний ступінь суспільної чутливості, що обумовлює доцільність їх поетапного впровадження.

3.1. Перший етап (невідкладний) – паралельне ініціювання трьох блоків змін:

- введення поняття покинутого житла в законодавчий обіг;
- запровадження інституту тимчасового управління покинутим житлом;
- запровадження стимулюючого оподаткування покинутого житла та оподаткування доходів від найму житла.

Другий етап – ініціювання змін, пов'язаних із примусовим викупом покинутого житла та просторовою консолідацією житлового фонду, після позитивного сприйняття суспільством змін першого етапу.

Паралельно має впроваджуватися місцеве регулювання на рівні громад та здійснюватися організаційні заходи на рівні органів місцевого самоврядування, у міру набрання чинності відповідними змінами до базового законодавства.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковано основні результати дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Левицький Д. М. Деякі перспективні напрями розв'язання проблеми покинутого житла в Україні. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2024. Вип. 27(56). С. 126–142. [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-27\(56\)-126-142](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-27(56)-126-142); URL: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/27_56_2024/Social/Bulletin_27_56_Social_and_behav_Manag_Admin_sciences_Levytskyy.pdf (дата звернення: 10.09.2025).
2. Левицький Д. М. Іноземний досвід розв'язання проблеми покинутого житла. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2025. Вип. 32(61). 408 с. С. 313–327. [https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-32\(61\)-313-327](https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-32(61)-313-327)
3. Левицький Д. М. Удосконалення нормативно-правового регулювання розв'язання проблеми покинутого житла в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 19. С. 243–250. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.19.243>
4. Олійник Н. І., Левицький Д. М. Інституційний та фінансово-економічний механізми розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2025. № 10. <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.10.5>
5. Левицький Д. М. Трансформація фіскальної політики у житловій сфері України: від детінізації оренди до мобілізації вакантного житла. *Інвестиції: практика та досвід*. 2026. № 4. С. 362–369. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/issue/view/274/210> (дата звернення: 26.02.2026).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

Публікації в інших наукових виданнях

та матеріалах науково-практичних конференцій

6. Левицький Д. М. «Покинуте житло» в Україні: сутність і поняття. *Наука і молодь – 2023: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, м. Київ, 14 квіт. 2023 р. Київ : Навчально-науковий інститут менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти», 2023. С. 451–454. URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp> (дата звернення: 19.01.2026).

7. Левицький Д. М. Удосконалення формування і утримання фонду соціального житла через механізм субсидованого найму. *Професійний розвиток в умовах цифровізації суспільства: сучасні тренди (PDDig-2023) у змішаному форматі* : матеріали IV наук.-практ. конф. / наук. ред. М. О. Кириченко, І. Г. Отамась, Т. М. Сорочан. Київ : НАПН України ДЗВО «Ун-т менедж. освіти», 2023. С. 177–179.

8. Левицький Д. М. Можливості використання існуючого житлового фонду приватної форми власності для задоволення житлових потреб внутрішньо переміщених осіб. *Наука і молодь – 2024: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 17 квіт. 2024 р. Київ : ДЗВО «УМО», 2024. С. 640–645. <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-iv-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-17-kvitnja-2024-r-m-kijiv-nauka-i-molodj--2024-prioritetni-naprjami-ghlobalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 10.09.2025).

9. Левицький Д. М. Покинуте житло як актуальний виклик публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід. *Публічне управління та адміністрування в Україні: євроінтеграційний поступ* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Івано-Франківськ, 31 трав. 2024 р. / за

наук. ред. проф. І. І. Чудика, Д. І. Дзвінчука, І. П. Лопушинського. Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2024. С. 174–178.

10. Левицький Д. М., Олійник Н. І. Деякі питання виявлення покинутого житла в багатоквартирних будинках в Україні. *Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю, м. Київ, 26 груд. 2024 р. Київ : ВНЗ «Київський ун-т ринкових відносин», 2024. 190 с. С. 50–53. URL: https://www.researchgate.net/profile/Tetiana-Obikhod/publication/390370876_INSTRUMENTARIJ_OCINKI_INVESTICIJNO_I_PRIVABLIVOSTI_PIDPRIEMSTV/links/67ebf42ae8041142a15b6c8a/INSTRUMENTARIJ-OCINKI-INVESTICIJNOI-PRIVABLIVOSTI-PIDPRIEMSTV.pdf (дата звернення: 10.09.2025).

11. Левицький Д. М. Напрями вдосконалення організаційно-правового механізму вирішення проблеми покинутого житла в Україні. *Наука і молодь – 2025: пріоритетні напрями глобалізаційних змін* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, м. Київ, 23 квіт. 2025 р. Київ : Навчально-науковий ін-т менедж. та психології ДЗВО «Ун-т менедж. освіти», 2025. С. 401–404. URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-v-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-23-kvitnja-2025-r-m-kijiv-nauka-i-molodj—2025-prioritetni-naprjami-globalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 10.09.2025).



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри публічного управління і проектного менеджменту
Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти»
Левицького Дмитра Миколайовича**

Результати дисертаційного дослідження Левицького Дмитра Миколайовича на тему «**Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні**» містять науково обґрунтовані результати в галузі публічного управління та адміністрування і розв'язують важливе науково-прикладне завдання щодо обґрунтування механізмів публічного управління, спрямованих на повернення в економічний та соціальний обіг житла, яке має наявного власника, але фактично не використовується ним і не утримується належним чином, з метою забезпечення ефективного використання житлового фонду та міської інженерної інфраструктури територіальних громад України.

Окремі наукові результати Левицького Д.М. знайшли своє відображення в діяльності Верховної Ради України, зокрема при опрацюванні проєкту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування доходів фізичних осіб від надання в оренду об'єктів житлової нерухомості або їх частини» у частині використання фіскальних інструментів детінізації ринку оренди житла та стимулювання повернення в обіг вакантного житлового фонду, а також проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення гарантій забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб у будівлях та спорудах закладів освіти» - у частині підходів до використання наявного, але незатребуваного за основним призначенням фонду нерухомості для задоволення житлових потреб внутрішньо переміщених осіб.

Народний депутат України

В. О. ГРИБ



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Гриб Вікторія Олександрівна
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000FF992F007D08DD00
Дійсний до: 24.12.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
310д9/4-2026/109202 від 12.05.2026



2229422



ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
ЗВЯГЕЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

вул. Шевченка, 16, м. Звягель, Звягельський район, Житомирська область, 11700
тел. (04141) 3-54-15 код ЄДРПОУ 04053571
e-mail: zviahelrada@zviahelrada.gov.ua, <https://info.nvrada.gov.ua>

14.05.2026 № 02/939

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Левицького Дмитра Миколайовича
на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань
покинутого житла в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»**

Дисертаційне дослідження Левицького Дмитра Миколайовича, аспіранта кафедри публічного управління і проектного менеджменту Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти», на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» містить нові науково обґрунтовані результати в галузі публічного управління та адміністрування і розв'язує важливе науково-прикладне завдання щодо обґрунтування організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів публічного управління, спрямованих на повернення в обіг житла, яке має наявного власника, але фактично ним не використовується і не утримується належним чином, з метою підвищення ефективності управління житловим фондом територіальних громад.

Окремі наукові результати Левицького Д.М. знайшли своє відображення в практичній діяльності Звягельської міської ради та її виконавчих органів.

Зокрема, розроблені автором методичні підходи до виявлення та обліку покинутого житла враховано при підготовці заходів з інвентаризації житлового фонду громади, передбачених Програмою економічного і соціального розвитку Звягельської міської територіальної громади на 2026 рік та Стратегією розвитку громади до 2030 року.

Обґрунтовані автором інституційний та фінансово-економічний механізми вирішення проблеми покинутого житла на місцевому рівні були взяті до уваги при концептуальному опрацюванні питання створення сучасної обслуговуючої комунальної компанії для житлового фонду громади, передбаченого Стратегією розвитку громади.

Заступниця міського голови



Ірина ГУДЗЬ



м. Київ, вул. Припінна, 35, 04213
www.oporaua.org, osbb@opora.org.ua

№ 06-26 від 9 травня 2026 року

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Левицького Дмитра Миколайовича

Видана Левицькому Дмитру Миколайовичу, аспіранту кафедри публічного управління і проектного менеджменту Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти», у тому, що результати його дисертаційного дослідження на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» (спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування») системно використовуються в експертно-аналітичній діяльності Київського міського осередку Громадянської мережі «ОПОРА» з питань житлової політики.

Зокрема, наукові підходи Левицького Д.М. до використання існуючого житлового фонду, в тому числі вакантного та покинутого, для задоволення житлових потреб соціально вразливих категорій населення та внутрішньо переміщених осіб застосовуються при підготовці аналітичних матеріалів, оглядів законодавства та рекомендацій для органів державної влади і місцевого самоврядування у частині формування фонду соціального житла, удосконалення механізмів субсидованого найму та залучення приватного житлового фонду до задоволення суспільних житлових потреб.

Запропоновані Левицьким Д.М. підходи до вдосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у житловій сфері використовуються при опрацюванні пропозицій до проектів нормативно-правових актів у сферах житлової політики, управління житловим фондом та містобудування.

Голова правління КМО ВГО
«Громадянська мережа «ОПОРА»

Тетяна Бойко

big 27.05.2026 102-16-01/848

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Левицького Дмитра Миколайовича
на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань
покинутого житла в Україні»

Дисертаційне дослідження аспіранта кафедри публічного управління і проектного менеджменту Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти» Левицького Дмитра Миколайовича, виконане за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», містить науково обґрунтовані результати, які мають практичне значення для діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління житловим фондом, та розв'язує важливе прикладне завдання щодо удосконалення інструментів виявлення, обліку та повернення в обіг житла, яке має наявного власника, але фактично ним не використовується і не утримується належним чином.

Окремі наукові результати Левицького Д.М. знайшли своє застосування в практичній діяльності Коростенської міської ради та її виконавчих органів.

Зокрема, окремі запропоновані автором алгоритми виявлення покинутого житла та підходи до правового врегулювання його статусу використовуються при практичній реалізації Програми управління комунальним майном Коростенської міської територіальної громади на 2022-2026 роки - у частині впорядкування обліку об'єктів нерухомого майна з відсутністю або неповною правовстановлюючою документацією та опрацювання процедур визнання майна безхазяйним і відумерлої спадщини.

Висновки автора щодо впливу покинутих квартир на стан багатоквартирного житлового фонду враховано при реалізації Програми розвитку житлово-комунального господарства Коростенської міської територіальної громади на 2022-2026 роки - у частині подолання перешкод для створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та забезпечення належного утримання житлового фонду громади.

Перший заступник міського голови
 Володимир ВИГІВСЬКИЙ

