

Голові разової спеціалізованої вченої ради
з правом прийняття до розгляду та
проведення захисту дисертації на
здобуття ступеня доктора філософії,
доктору наук з державного управління,
професору, професору кафедри
публічного управління та проєктного
менеджменту ННІМП ДЗВО «УМО»

Казюк Яніні Мирославівні

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора економічних наук, професора, професора
кафедри економіки бізнесу ПрАТ «ВНЗ» Міжрегіональної академії
управління персоналом **Дачія Олександра Івановича** на дисертаційну
роботу **Левицького Дмитра Миколайовича** на тему: «Механізми
публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в
Україні», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі
знань 28 «Публічне управління та адміністрування», за спеціальністю 281
«Публічне управління та адміністрування»

Актуальність теми дисертаційної роботи та її зв'язок з науковими програмами, темами

Покинуте житло як економічне явище становить особливий різновид
неефективно використовуваного активу: об'єкт нерухомості, придатний для
проживання й формально-юридично закріплений за власником, фактично
виключений з економічного обороту та не генерує жодної економічної
віддачі ні для власника, ні для територіальної громади, ні для ринку житла в
цілому. Водночас утримання інженерної інфраструктури, розрахованої на
певний обсяг споживання, не скорочується пропорційно до скорочення числа
фактичних користувачів, а виконавці житлово-комунальних послуг

комунальної форми власності продовжують нести витрати на обслуговування таких об'єктів, не маючи реальної перспективи повернення коштів. Це формує прихований, але цілком вимірюваний тягар для місцевих бюджетів, які змушені компенсувати збитки комунальних підприємств у той чи інший спосіб. У міжнародній практиці ця проблема давно усвідомлена як самостійний предмет фіскального регулювання: податок на вакантність, диференційоване оподаткування залежно від тривалості невикористання житла, інститути примусового викупу за борги – усе це інструменти, які прямо чи опосередковано спрямовані на відновлення економічної функції житлового активу.

Для України ця проблематика набуває особливої гостроти внаслідок поєднання довоєнних демографічних процесів з наслідками повномасштабної збройної агресії Російської Федерації: масштабна міграція населення сформувала одночасно підвищений попит на житло в одних територіальних громадах і значний обсяг фактично покинутого житлового фонду в інших. Тим часом чинна модель оподаткування нерухомості не створює достатнього економічного стимулу для повернення покинутого житла в господарський обіг. Питання про те, якими фінансово-економічними інструментами територіальна громада може самостійно розв'язати цю проблему без постійного бюджетного дотування, є практично значущим і водночас недостатньо теоретично розробленим.

Саме тому дисертаційне дослідження Левицького Д.М. є своєчасним: воно вирішує 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.

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.

Отже, актуальність теми дисертаційного дослідження не викликає сумнівів.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформованих у дисертації

Дисертаційна робота Левицького Д.М. є завершеним науковим дослідженням, у якому системно з наукових позицій опрацьована актуальна наукова проблема удосконалення механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні. Обґрунтованість здобутих результатів забезпечується використанням широкої джерельної бази (120 найменувань, з яких 25 іноземною мовою), опертям на офіційні статистичні дані, наукові розвідки вітчизняних та закордонних авторів, комплексним застосуванням загальнонаукових і спеціальних методів публічного управління, а також побудовою структурно-логічної схеми дослідження, за якою кожен наступний розділ послідовно розкриває складові запропонованої концептуальної моделі вирішення питань покинутого житла в Україні.

Здобувач продемонстрував належний рівень оволодіння методологією наукової діяльності, використавши в дослідженні методи: узагальнення, дедукції, аналізу, синтезу, історичний, логічний, систематизації, порівняльного аналізу, моделювання, індукції, абстрагування, а також економіко-статистичний.

Слід відзначити системний підхід дисертанта до вирішення поставленого наукового завдання. Замість зведення покинутого житла до суто правового чи суто соціального явища, автор обґрунтовує його комплексний характер та пропонує для вирішення питань покинутого житла комплекс із трьох взаємопов'язаних механізмів публічного управління – організаційно-правового, інституційного та фінансово-економічного, де організаційно-правовий механізм формує підґрунтя, а інституційний і фінансово-економічний утворюють функціональну пару (с. 52–53; с. 58–59; с. 63). Такий цілісний погляд на проблему дозволяє уникнути недоліків вузькогалузевого підходу до вирішення питань покинутого житла. Окремо варто відзначити авторське визначення самого поняття «покинуте житло» через критерій деформації економіко-правового зв'язку власника з майном, тобто формального збереження права власності за фактичної втрати економічного інтересу до об'єкта, що є методологічно продуктивним підґрунтям саме для подальшого фінансово-економічного аналізу, а не лише для юридичної кваліфікації явища покинутого житла.

Особливої уваги заслуговує саме фінансово-економічний механізм, розгляду якого дисертант присвячує послідовну увагу в кожному з трьох розділів роботи. У першому розділі (с. 57–58) цей механізм визначено як систему 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 подальшому дисертант обґрунтовано демонструє функціональну залежність цього механізму від інституційної спроможності громади.

У другому розділі дисертації ця теоретична рамка отримує емпіричне наповнення. Дисертантом показано, що покинуте житло породжує приховані

втрати та витрати для територіальних громад (с. 94–101). Зокрема, зазначено, що витрати на утримання інженерної інфраструктури, розрахованої на попередній обсяг споживачів, не скорочуються пропорційно фактичному скороченню платників, тож тягар обслуговування таких об'єктів перекладається або на меншу кількість споживачів через більший тариф на послугу, або на комунальне підприємство у вигляді збитків, або, зрештою, на місцевий бюджет через дотації комунальним підприємствам. Демонструються і інші приклади негативного впливу покинутого житла на громаду. Така аргументація добре демонструє зв'язок житлової проблематики з фінансовими наслідками для територіальної громади.

Третій розділ дисертаційного дослідження логічно переходить від аналізу поточного стану до розробки інструментарію вирішення питань покинутого житла. Запропонована модель передбачає принципово новий підхід до використання бюджетних коштів місцевими громадами: замість безповоротного дотування комунальних підприємств для покриття збитків, кошти пропонується спрямовувати на консолідацію боргових вимог щодо покинутого житла в руках спеціалізованої комунальної установи (агенції покинутого житла), з подальшим зверненням стягнення на покинуте житло й поверненням його в економічний обіг (с. 141–160). Цей інструмент доповнено пропозиціями фіскального характеру, зокрема збільшеною ставкою податку на нерухомість для покинутого житла (с. 172–178).

Важливо, що дисертант не обмежується українським досвідом, а звертається до теоретичних напрацювань та емпіричних досліджень зарубіжних авторів. Це дозволило врахувати цінний досвід інших країн у вирішенні питань покинутого житла при формулюванні автором пропозицій для органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

У дисертації одержано нові науково обґрунтовані результати, які вирішують актуальне 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.

Безперечною новизною роботи є те, що дисертантом 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.

Також в дисертаційному дослідженні автором 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.

Крім того, в дисертації Левицького Д.М. набуло подальшого розвитку:

- понятійно-термінологічний апарат галузі знань публічного управління та адміністрування, а саме розкрито зміст поняття «покинуте

житло – житловий будинок, квартира, інше жите 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».

Достовірність одержаних автором наукових результатів не викликає сумніву, оскільки вони отримані завдяки системному використанню комплексу взаємопов'язаних методів дослідження та послідовно узгоджуються з висновками до розділів і загальними висновками дисертації. Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що ступінь наукової новизни і достовірність отриманих результатів відповідають вимогам, які висуваються до дисертаційних робіт на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях та відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності

Основні наукові положення і результати дисертаційного дослідження висвітлено у 5 статтях у наукових фахових виданнях України та 6 тезах доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій, що додатково розкривають тему дослідження. Опубліковані наукові праці достатньо повно відображають результати проведеного дослідження, а їх кількість та якість відповідають вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44.

Дисертаційна робота Левицького Д.М. перевірена на унікальність тексту за допомогою системи виявлення збігів/ідентичності/схожості StrikePlagiarism. Порушень академічної доброчесності не виявлено.

Значення роботи для науки, практики та суспільства

Наукове значення дисертаційного дослідження полягає у формуванні цілісного концептуального підходу до 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.

Зокрема, важливий внесок автор зробив у розвиток понятійно-термінологічного апарату галузі знань публічного управління та адміністрування, насамперед через розкриття змісту поняття «покинуте житло» та його ознак. Запропоновані авторські визначення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла, інституційного механізму вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні, фінансово-економічного механізму вирішення питань покинутого житла на місцевому рівні розширюють сучасні наукові уявлення про цілі та особливості застосування цих механізмів для вирішення проблематики покинутого житла. Також слід відзначити важливість запропонованої Левицьким Д.М. типологізації основних категорій власників покинутого житла в Україні, яка враховує критерій мотиваційних патернів власників покинутого житла і слугує основою для визначення найбільш ефективних диференційованих підходів до роботи з кожною категорією власників покинутого житла.

Практичне значення роботи 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. Особливо цінною робота є для органів місцевого самоврядування, які можуть використати наведені в ній рекомендації як у стратегічному плануванні вирішення питань покинутого

житла, так і в практичній діяльності з його виявлення та повернення до економічного обігу.

Суспільне значення дисертації обумовлене тим, що запропонований автором фінансово-економічний інструментарій дозволяє зняти прихований тягар покинутого житла з добросовісних платників податків – членів територіальної громади, які опосередковано покривають збитки комунальних підприємств через місцевий бюджет, та використати покинуте житло як ресурс для задоволення житлових потреб громадян. Особливого значення це набуває в умовах повоєнного відновлення, коли ефективне використання наявного житлового фонду може бути економічно раціональнішою альтернативою новому будівництву.

Згідно з наданими довідками, результати дисертаційного дослідження вже 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).

Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам

Дисертація складається з анотації державною та англійською мовами, змісту, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації складає 239 сторінок, основний зміст роботи викладений на 180 сторінках. Список використаних джерел становить 120 найменувань, з яких 25 іноземною мовою.

На підставі розгляду дисертації, анотації та висновків можна дійти висновку про завершеність наукового дослідження, виконаного Левицьким Д.М. Здобувачем повністю виконано поставлені завдання дослідження.

Аналіз змісту анотації та тексту дисертації Левицького Д.М. дозволяє підтвердити їх ідентичність у визначенні мети, об'єкту, предмету, положень новизни, здобутих результатів. Анотація є лаконічним відтворенням інформації, поданої в тексті дисертаційної роботи.

За актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю та достовірністю, науковою та практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладу в опублікованих наукових працях, дисертація відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44 (зі змінами).

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Відзначаючи значні нові науково обґрунтовані результати та практичні рекомендації, вважаємо за необхідне звернути увагу дисертанта, а також членів разової спеціалізованої вченої ради на певні дискусійні положення, що містяться в роботі:

1. У підрозділі 2.2 (с. 88) автор оцінює обсяг потенційно покинутого житла в Україні у сотні тисяч одиниць. Однак така оцінка спирається частково на об'єктивні статистичні дані, а частково – на розрахункові припущення щодо середнього розміру домогосподарства та частки родин, які виїхали в повному складі. Слід зауважити, що така оцінка має радше характер обґрунтованого експертного судження, ніж статистичного вимірювання. Наявність більш конкретних емпіричних даних могла б посилити аргументацію автора.

2. У своїй роботі автор пропонує створювати на місцевому рівні «агенції покинутого житла», однією з задач яких має бути консолідація боргів власників покинутого житла для звернення стягнення на таке житло, причому консолідацію пропонується здійснювати через викуп заборгованості за житлово-комунальні послуги (с. 144–145; с. 150). Цю модель, за якою агенція викупує в комунальних підприємств прострочену заборгованість власників покинутого житла, варто розглянути й крізь призму можливого впливу на поведінку самих комунальних підприємств. Наявність «гарантованого покупця» для безнадійних боргів теоретично може послаблювати стимули підприємств до самостійної завчасної роботи з дебіторською заборгованістю ще до того, як житло набуде формального статусу покинутого.

3. У підрозділі 3.2 (с. 151–154; с. 159–162) автор описує модель «револьверного фонду», яка передбачає, що інвестиція агенції може повертатися не лише коштами від погашення боргу власника покинутого житла, а й у «матеріальній формі» – самим житлом, що переходить у власність агенції (територіальної громади) для подальшого продажу чи здачі

в оренду. На нашу думку, варто звернути увагу на можливий довгостроковий наслідок: у громадах зі слабким попитом саме на вторинне житло ризик полягає у поступовій трансформації проблеми з потоку (щорічна дотація на покриття збитків) у накопичений запас (портфель неліквідної нерухомості на балансі агенції). Тобто бюджетний тягар може не зникнути, а змінити свою економічну природу, стаючи менш видимим.

Оцінюючи дисертаційну роботу загалом, слід зауважити, що вказані недоліки не мають принципового значення та є дискусійними.

Загальний висновок та оцінка дисертації

Представлена на захист дисертаційна робота Левицького Дмитра Миколайовича на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» виконана на високому науково-теоретичному та методологічному рівні, є самостійним, цілісним і завершеним науковим дослідженням, у якому 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.

За актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю отриманих результатів, їх теоретичним і практичним значенням дисертаційна робота Левицького Дмитра Миколайовича на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» відповідає спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)» (зі

змiнами), вимогам постанови Кабiнету Міністрiв України № 44 вiд 12 сiчня 2022 року «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора фiлософiї та скасування рiшення разової спецiалiзованої вченої ради закладу вищої освiти, наукової установи про присудження ступеня доктора фiлософiї» (зi змiнами), а також вимогам наказу Міністерства освiти i науки України № 40 вiд 12 сiчня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертацiї» (зi змiнами), а її автор – Левицький Дмитро Миколайович – заслуговує на присудження ступеня доктора фiлософiї в галузi знань 28 «Публiчне управлiння та адмiнiстрування» за спецiальнiстю 281 «Публiчне управлiння та адмiнiстрування».

Офiцiйний опонент:

доктор економiчних наук, професор,
професор кафедри економiки бiзнесу
ПрАТ «ВНЗ» Мiжрегiональної академiї
управлiння персоналом

О.І. Дацiй

