

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, кандидата наук з державного управління, доцента,
доцента кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЕРУН ТЕТЯНИ МИКОЛАЇВНИ

на дисертаційну роботу Левицького Дмитра Миколайовича

«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. Житлова сфера України в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації зазнала безпрецедентних викликів: масова вимушена міграція населення, руйнування частини житлового фонду та тривала відсутність значної кількості власників за місцем проживання призвели до стрімкого зростання обсягів фактично покинутого житла. Водночас це явище, з огляду на довоєнні демографічними тенденції, старіння населення, трудову міграцію, відтік мешканців із малих населених пунктів, носить системний, а не тимчасовий характер, що вимагає постійно діючих механізмів реагування.

Вирішувати питання покинутого житла змушені насамперед органи місцевого самоврядування – це природним чином впливає з їхньої ролі та повноважень. Однак на сьогодні система публічного управління не пропонує територіальним громадам ні законодавчого визначення покинутого житла, ні дієвих механізмів роботи з ним. Тому дослідження, яке поєднує бачення загальнодержавного вирішення питань покинутого житла з урахуванням

реальної інституційної спроможності конкретних територіальних громад, має як наукову, так і безпосередньо практичну цінність.

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, тема дисертаційного дослідження Левицького Д.М. є актуальною як для практики публічного управління, так і для розвитку галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформованих у дисертації, достовірність та наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота Левицького Д.М. є завершеним науковим дослідженням, обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій якого послідовно розкривається через чіткий поетапний виклад – від теоретичного визначення системи механізмів публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в першому розділі, через аналіз їхньої дієвості в другому, до розроблення інституційної та фінансово-економічної моделі, разом з пропозиціями для органів державної влади та місцевого самоврядування, в третьому.

При цьому автор демонструє належний рівень володіння методологією наукової діяльності, коректно застосовуючи загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, а також використовує розгалужену джерельну базу (загальний обсяг опрацьованих джерел становить 120 одиниць, з них 25 – іноземними мовами). Основні наукові результати роботи пройшли апробацію у межах науково-практичних конференцій.

У першому розділі дисертації заслуговує на увагу запропонований автором методологічний підхід, за яким зміст механізмів публічного управління у сфері покинутого житла виводиться з трьох взаємодоповнюючих цілей такого управління – запобігання появі покинутого житла, його виявлення та зміни його статусу (с. 47–50). Продуктивним видається й формулювання п'яти наскрізних функціональних вимог до інструментарію цих механізмів, які відтворюють цілісний життєвий цикл управлінського впливу (с. 60–63). Цінність такої конструкції полягає в тому, що вона є не лише теоретичним узагальненням, а й дієвим аналітичним інструментом: саме за цими вимогами дисертант у другому розділі оцінює чинні механізми, а в третьому – верифікує власні пропозиції, що надає дослідженню наскрізної методологічної єдності.

Серед положень другого розділу слід відзначити аналіз регіональних дисбалансів розвитку житлової сфери України (с. 80–85). Дисертант не обмежується загальнодержавними показниками, а виокремлює «економічні магніти» та дві категорії «депресивних» регіонів, демонструючи на актуальних демографічних і міграційних даних, наскільки нерівномірно розподілений тиск на житловий фонд між регіонами. Принципово важливим є зроблений на цій основі висновок про необхідність диференціації управлінських підходів: у регіонах зростання покинуте житло має шанси повернутися в обіг переважно ринковими інструментами, тоді як у громадах, що втрачають населення, потрібні цілеспрямовані заходи публічного управління. Такий територіально-диференційований погляд, що кореспондує з проаналізованим у підрозділі 1.3 зарубіжним досвідом поєднання підходів «rightsizing» та ревіталізації, дозволяє уникнути пастки уніфікованих рішень, що ігноруватимуть регіональні особливості. Логічним продовженням цього аналізу є висловлений у підрозділі 2.3 висновок про те, що організаційна спроможність суб'єктів публічного управління у сфері покинутого житла значною мірою є недостатньою: наявні підрозділи виконавчих органів місцевих рад працюють із покинутим житлом «за залишковим принципом», а суб'єкти, які першими отримують сигнали про потенційно покинуте житло (виконавці житлово-комунальних послуг, ОСББ, управителі), не мають ані повноважень, ані формалізованих каналів передачі такої інформації органам місцевого самоврядування (с. 103–121).

У третьому розділі на особливу увагу заслуговує запропонована дисертантом модель спеціалізованої агенції покинутого житла як ключового інституційного суб'єкта на рівні територіальної громади (с. 141–150). Автор переконливо обґрунтовує переваги постійно діючої установи з мультидисциплінарною командою порівняно з тимчасовими робочими

групами – концентрацію методологічних компетенцій та сталість функціонування. Слушним є й запропоноване розмежування ролей, за якого міжвідомча робоча група при місцевій раді формує стратегічні рішення, а агенція виступає їх виконавцем. Окремої позитивної оцінки заслуговує модель просторової консолідації житлового фонду (с. 154–159): дисертант визнає, що в умовах депопуляції громада об'єктивно не може однаково розвивати всі свої території, і пропонує протиставити стихійному занепаду керований процес – із демографічним прогнозом, визначенням «пріоритетних» і «неперспективних» зон, добровільним обміном житла та поетапною консервацією надлишкової інфраструктури. Практичну цінність запропонованих моделей посилює додаток Б, у якому рекомендації органам місцевого самоврядування структуровано за чотирма послідовними етапами впровадження з урахуванням різної демографічної ситуації та ресурсної спроможності громад.

Викладене засвідчує не лише обґрунтованість, а й наукову новизну одержаних результатів, яка полягає в тому, 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.

Наукова новизна одержаних у дисертаційному дослідженні результатів полягає в тому, що 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) розпоряджання 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.

Подальшого розвитку в дисертації Левицького Д.М. набуло:

– 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 передає 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».

Таким чином, Левицьким Д.М. 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.

Викладене дає підстави вважати, що ступінь наукової новизни і достовірність отриманих результатів дисертаційного дослідження Левицького Д.М. відповідають вимогам, що 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 результати дослідження знайшли достатнє відображення в наукових публікаціях здобувача, зміст яких узгоджуються з вимогами МОН України, а також доповідях на науково-практичних конференціях, що загалом підтверджує належний рівень апробації.

Основні положення та результати дослідження відображено у 11 наукових публікаціях (зокрема 5 статтях, надрукованих у фахових виданнях України, та 6 тезах доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій, які додатково розкривають зміст дослідження). Опубліковані наукові праці достатньою мірою репрезентують результати проведеного дослідження, а їх кількість відповідає встановленим вимогам.

Зміст публікацій Левицького Д.М. узгоджується з вимогами 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).

Відповідно до Висновку про наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів дисертації, наданого ДЗВО «Університет менеджменту освіти», дисертаційна робота пройшла перевірку засобами автоматизованої системи StrikePlagiarism, яка засвідчила відсутність ознак академічного плагіату.

Значення роботи для науки, практики та суспільства. Наукове значення дисертаційного дослідження визначається насамперед тим, що в ньому вперше у вітчизняній науці публічного управління та адміністрування покинуте житло розглянуто як самостійний предмет системного дослідження в його територіальному вимірі, крізь призму детермінант появи та наслідків для життєдіяльності територіальних громад.

Дисертантом розкрито, як довоєнні демографічні й міграційні процеси, поєднані з наслідками повномасштабної збройної агресії, сформували глибоко нерівномірну географію проблеми (від громад-«магнітів» із гострим дефіцитом житла до депресивних територій зі зростаючим обсягом житла, виключеного з використання), та обґрунтовано, що ця нерівномірність є не тимчасовим явищем, а стійким контекстом публічного управління житловою сферою на роки вперед.

Внеском у розвиток теорії публічного управління є обґрунтований автором перехід від реактивної моделі, орієнтованої на ліквідацію наслідків, до моделі випереджального управління у сфері покинутого житла, а також

удосконалений загальний алгоритм організації публічно-управлінської діяльності в цій сфері, який визначає послідовність дій та розмежовує функції органів місцевого самоврядування, органів державної влади й інститутів громадянського суспільства.

Практична значущість дослідження 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.

Для органів місцевого самоврядування особливу цінність становить закладений у роботі підхід до стратегічного планування, за якого відправною точкою житлової політики громади стає обґрунтований довгостроковий демографічний прогноз, а тип роботи з покинутим житлом визначається реальними, а не інерційними уявленнями про перспективи громади. Водночас робота дає корисний матеріал і для центрального рівня публічного управління – в частині методичної підтримки громад, яка, як показує проаналізований дисертантом зарубіжний досвід, є необхідною умовою результативної роботи місцевого рівня з покинутим житлом.

Суспільне значення дисертації обумовлене запропонованим у ній поглядом на покинуте житло як на явище, що є одночасно проблемою і ресурсом. Для громад, які приймають внутрішньо переміщених осіб, повернення такого житла до використання відкриває економічно раціональний шлях задоволення нагальних житлових потреб. Для громад, що втрачають населення, запропонована автором модель просторової консолідації житлового фонду дає реалістичну, керовану альтернативу стихійному занепаду окремих територій і дозволяє зберегти гідну якість життя для мешканців, які залишаються. У такий спосіб робота відповідає на один із найчутливіших викликів повоєнного відновлення – необхідність узгодити відбудову з демографічними реаліями, що змінилися.

Згідно з наданими довідками, результати дисертаційного дослідження вже використано в практичній діяльності Верховної Ради України, Коростенської та Звягельської міських рад, а також Київського міського осередку Громадянської мережі «ОПОРА».

Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам. Дисертаційна робота має цілісну й методологічно обґрунтовану структуру, яка охоплює анотації українською та англійською

мовами, зміст, вступ, три розділи, висновки, перелік використаних джерел і додатки. Загальний обсяг дисертації становить 239 сторінок, з яких основний текст викладено на 180 сторінках. Джерельна база дослідження нараховує 120 позицій, серед яких 25 – іноземними мовами.

Ознайомлення з текстом дисертації, її анотацією та висновками дає підстави стверджувати, що дослідження Левицького Д.М. є завершеним у повному обсязі, а сформульовані завдання реалізовано здобувачем послідовно й вичерпно.

Зіставлення анотації з основним текстом роботи засвідчує їх повну узгодженість щодо мети, об'єкта, предмета дослідження, а також положень наукової новизни та отриманих результатів. Анотація стисло й точно передає сутність викладеного в дисертації матеріалу.

За рівнем актуальності, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю й достовірністю висновків, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також повнотою їх відображення 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

Позитивно оцінюючи одержані здобувачем науково обґрунтовані результати та розроблені практичні рекомендації, разом з тим вважаємо за доцільне звернути увагу на окремі дискусійні положення, наявні в роботі:

1. У підрозділі 3.1 автор обґрунтовує метод аналізу даних державних реєстрів як основний для виявлення покинутого житла в Україні, спираючись на високий рівень цифровізації державних реєстрів (с. 128–130). Однак ефективність цього методу об'єктивно обмежена ступенем наповненості самих реєстрів, зокрема Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, значна частина записів у якому стосується лише прав, набутих після його запровадження.

2. Обґрунтовуючи методологію виявлення покинутого житла, автор приділяє першочергову увагу покинутим квартирам у багатоквартирних будинках як методологічно найскладнішому випадку (с. 129), що є цілком виправданим. Водночас там, де переважає садибна забудова, «інформаційний слід» власника в системах виконавців житлово-комунальних послуг є значно біднішим. З огляду на це доцільно було б більш докладно продемонструвати застосовність запропонованого інструментарію до садибного житла, зокрема

співвідношення методу аналізу даних державних реєстрів та методу візуального огляду для цього сегмента житлового фонду.

3. У підрозділі 3.2 пропонується покласти на агенцію покинутого житла послідовне виконання ролей кредитора, стягувача заборгованості, а в разі нереалізації житла на торгах – і його набувача та орендодавця (с. 144–147). На нашу думку, варто було б докладніше розкрити запобіжники від потенційного конфлікту інтересів, закладеного в поєднанні цих ролей в одному суб'єкті, коли одна й та сама організація визначає, щодо яких об'єктів розгортати претензійно-позовну роботу, і є водночас вигодонабувачем результату цієї роботи у вигляді поповнення власного житлового фонду.

4. Запропонована у підрозділі 3.2 модель агенції покинутого житла передбачає створення мультидисциплінарної команди фахівців, до складу якої мають увійти аналітики, юристи, менеджери з управління нерухомістю та фахівці з комунікацій (с. 148). Водночас у малих громад бюджетні та кадрові можливості для утримання окремої установи з таким штатом є об'єктивно обмеженими. У зв'язку з цим доцільно було б описати можливість застосування механізмів співробітництва територіальних громад, зокрема створення спільної агенції для кількох суміжних громад.

Висловлені зауваження мають рекомендаційний і дискусійний характер та зумовлені багатоаспектністю й складністю досліджуваної проблематики, а відтак не применшують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи, її наукової новизни та практичної значущості.

Загальний висновок та оцінка дисертації. Дисертація Левицького Д.М. на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» виконана на належному науково-теоретичному та методологічному рівні, є самостійною, цілісною й завершеною науковою працею, в якій розв'язано актуальну наукову проблему, що 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.

Зважаючи на актуальність обраної теми, належний науково-теоретичний рівень виконання, обґрунтованість і достовірність сформульованих висновків та рекомендацій, ступінь наукової новизни отриманих результатів, їх теоретичне і практичне значення, а також якість викладення матеріалу й

оформлення тексту роботи, вважаємо, що дисертаційне дослідження на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» за своїм змістом, науковою новизною та прикладною цінністю відповідає 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 змінами), постанови Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 року «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (зі змінами), наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами), а її автор Левицький Дмитро Миколайович гідний присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент:

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри регіональної політики
Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка



Тетяна ДЕРУН

