

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 економічних наук, доцента, завідувача
кафедри публічного управління та адміністрування факультету
управління Карпатського національного університету імені Василя
Стефаника Жук Ольги Іванівни 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**

Дисертаційне дослідження Левицького Дмитра Миколайовича присвячене надзвичайно актуальній та суспільно значущій проблематиці – удосконаленню 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.

Покинуте житло є міжгалузевим феноменом, який протягом тривалого часу залишався поза увагою вітчизняного законодавця. У Цивільному кодексі України немає визначення поняття «покинуте житло», а суміжні правові інститути – безхазяйне майно та відумерла спадщина – не охоплюють ситуацію, коли житло формально має власника, який не втратив і не бажає втрачати право власності на житло, але фактично усунувся від його утримання та використання. Ця прогалина унеможливорює для органів публічної влади ефективне здійснення правомірних дій щодо таких об'єктів, залишаючи територіальні громади без правового інструментарію для розв'язання проблеми, яка щороку набуває дедалі більшого масштабу.

Особливої гостроти це питання набуває в контексті конституційного балансу між непорушністю права приватної власності (стаття 41 Конституції України) та обов'язком держави забезпечувати права інших членів суспільства, зокрема право на достатній життєвий рівень і житло (стаття 47 Конституції України), а також повноваженнями, які стаття 13 Конституції України покладає на державу щодо забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації суттєво загострила цю проблематику: масова вимушена міграція населення, руйнування частини житлового фонду та тривала відсутність в країні значної кількості власників придатного для проживання житла створили безпрецедентні виклики для правового регулювання статусу такого житла, водночас відкривши вікно можливостей для законодавчих змін.

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.

З огляду на сучасні безпекові, економічні, гуманітарні та правові виклики, а також потреби повоєнного відновлення, тема дисертаційного дослідження має важливе значення 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

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам до досліджень на здобуття ступеня доктора філософії, сучасним науковим стандартам і забезпечують належну теоретико-методологічну основу для подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання публічного управління у сфері покинутого житла.

Високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечено шляхом:

- коректного застосування сукупності загальнонаукових методів дослідження (аналізу, синтезу, узагальнення, систематизації, індукції, абстрагування) у поєднанні з порівняльним та історичним методами, що загалом засвідчує належне оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності та є особливо доречним для дослідження правової природи

покинутого житла й зіставлення вітчизняного та зарубіжного підходів до його регулювання;

- побудови чіткої структурно-логічної схеми дослідження, за якою кожен наступний розділ органічно пов'язаний з попереднім і послідовно розкриває нормативно-правовий, інституційний та фінансово-економічний виміри запропонованої концептуальної моделі;

- використання широкої джерельної бази (120 найменувань, з яких 25 іноземною мовою), що включає як наукові розвідки вітчизняних та закордонних авторів, так і чинні нормативно-правові акти України, зокрема Цивільний кодекс України, Конституцію України та профільне законодавство у житловій сфері;

- апробації отриманих результатів дослідження на науково-практичних конференціях.

У першому розділі дисертації Левицьким Д.М., серед іншого, досліджено сутність та ознаки покинутого житла (с. 32–42) та систематизовано механізми публічного управління у сфері покинутого житла (с. 52–63). При цьому слід відзначити слушний підхід автора до трактування організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла як єдиного, а не двох самостійних механізмів – організаційного та правового (с. 54). Дисертант аргументує, що будь-яке управлінське рішення у житловій сфері одночасно є дією організаційною (приймається певним органом у межах його структури) і правовою (приймається в межах правових норм та породжує правові наслідки), а тому штучне розмежування цих складових спотворювало б реальну практику функціонування публічної влади. Такий підхід є методологічно послідовним і закладає надійне підґрунтя для подальшого аналізу, розгорнутого в дослідженні.

Серед положень другого розділу дисертаційного дослідження на особливу увагу заслуговує викладений у підрозділі 2.3 аналіз стану чинного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла в Україні. Дисертант проводить аналіз відповідності механізму п'яти наскрізним функціональним вимогам, сформульованим ним раніше, та на підставі такого аналізу доходить обґрунтованого висновку про невідповідність чинного організаційно-правового механізму потребам вирішення питань покинутого житла (с. 117–121). Ця теза підкріплена предметним зіставленням із положеннями чинного законодавства, і саме на такому предметному аналізі будується подальша аргументація на користь необхідності законодавчих змін.

Третій розділ дисертації присвячений, серед іншого, розробці перспективних напрямів та механізмів вирішення питань покинутого житла в Україні, формулюванню концептуальних пропозицій для Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення нормативно-

правового регулювання у сфері покинутого житла. У зв'язку з цим заслуговує на увагу слушна пропозиція дисертанта запровадити процедуру визнання житла покинутим – за рішенням органу місцевого самоврядування, з правом власника спростувати такий статус (с. 139; с. 167–169). Ця пропозиція спирається на апробовану в зарубіжній практиці модель спростовної презумпції та надає можливість ввести роботу з покинутим житлом на місцевому рівні у формальну рамку, з чітким розумінням дати виникнення статусу покинутого житла, потенційних наслідків такого статусу як для власника, так і для органів місцевого самоврядування, та подальших дій усіх залучених сторін. Такий підхід вигідно відрізняється від «стихійної», несистематичної та неформалізованої роботи. При цьому запропонований автором підхід щодо заходів впливу на власників покинутого житла, заснований на градації таких заходів та збереженні судового захисту на кожному етапі, узгоджується з вимогами Конституції України щодо непорушності права власності (с. 169–172).

Таким чином, чітка структура дисертації, коректно застосовані методи дослідження та доцільне використання нормативно-правових і наукових джерел із досліджуваної проблематики свідчать про достатньо високий ступінь наукової обґрунтованості результатів дисертаційного дослідження Левицького Д.М.

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.

Крім того, дисертантом 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.

Також у дисертаційному дослідженні 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 цілком зрозумілі по суті та відповідають конкретним завданням дослідження, досягнуті завдяки системному використанню

комплексу взаємопов'язаних дослідницьких методів. Одержані дисертантом результати достатньо переконливо представлені у висновках до розділів та загальних висновках, які відповідають найважливішим положенням, поставленій меті та завданням дослідження.

Ці та інші вказані положення свідчать про належний рівень наукової новизни у дисертаційному дослідженні. Достовірність одержаних результатів підтверджується теоретичною та методологічною обґрунтованістю ключових положень дослідження, зокрема запропонованих законодавчих новел, які спираються на апробовані в зарубіжній практиці правові конструкції.

Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що ступінь наукової новизни і достовірність отриманих результатів у дисертаційному дослідженні Левицького Д.М. 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

Основні наукові результати дослідження повною мірою відображені в наукових публікаціях здобувача, зміст і характер яких відповідає вимогам МОН України, а також у виступах з доповідями на науково-практичних конференціях, що в цілому свідчить про достатній рівень апробації.

Основні положення та результати дослідження висвітлено у 11 наукових публікаціях (у тому числі 5 статтях, які надруковано 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 відповідає існуючим вимогам.

Зміст публікацій Левицького Д.М. 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.

Відсутність порушення академічної доброчесності

Відповідно до Висновку про наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів дисертації, наданого ДЗВО «Університет менеджменту освіти», дисертаційна робота Левицького Д.М. перевірена за допомогою автоматизованої системи StrikePlagiarism, яка підтвердила відсутність академічного плагіату.

Здобувачем додано до дисертації Декларацію про використання засобів штучного інтелекту із зазначенням характеру їх застосування, що відповідає вимогам Закону України «Про академічну доброчесність». Підстав вважати наукові положення, висновки та результати дисертації такими, що не є власним інтелектуальним доробком здобувача, не встановлено.

Значення роботи для науки, практики та суспільства

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. Сформульовані дисертантом законодавчі пропозиції можуть бути безпосередньо використані у правотворчій діяльності, зокрема при підготовці змін до Цивільного кодексу України, Податкового кодексу України та профільного житлового законодавства. Особливої ваги це набуває для органів місцевого самоврядування, яким запропонована процедура визнання житла покинутим дає конкретний, юридично коректний інструмент реагування на проблему, якого наразі бракує в чинному правовому полі.

Наукове значення дисертаційного дослідження полягає у розвитку понятійно-категоріального апарату науки публічного управління та адміністрування в частині нормативно-правового забезпечення вирішення питань покинутого житла. Запропоноване авторське визначення поняття «покинуте житло» та його розмежування із суміжними правовими інститутами (безхазяйним майном та відумерлою спадщиною) заповнює наявну прогалину в понятійному апараті галузі та створює теоретичне підґрунтя для подальших досліджень правового регулювання житлових відносин. Також важливо відзначити запропонований автором 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.

Суспільне значення дисертації полягає в тому, що запропоноване в ній удосконалення організаційно-правового механізму та застосування інших механізмів публічного управління забезпечує розумний баланс між непорушністю права приватної власності та потребою територіальних громад

у поверненні покинутого житла до економічного обігу, зокрема в умовах повоєнного відновлення, коли ефективно правове регулювання цього питання набуває особливої ваги.

Згідно з наданими довідками, результати дисертаційного дослідження використано в практичній діяльності Верховної Ради України, а також органів місцевого самоврядування.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам

Дисертація має завершену й логічно вибудовану структуру, складається з анотації державною та англійською мовами, змісту, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Анотація відповідає змісту роботи та коротко відтворює інформацію, подану в тексті дисертації. Загальний обсяг роботи 239 сторінок, основний її зміст викладений на 180 сторінках. Список використаних джерел налічує 120 найменувань, у тому числі 25 іноземними мовами.

Зміст дисертації повністю відповідає заявленим меті, об'єкту, предмету та завданням дослідження, а поставлені завдання здобувачем виконано в повному обсязі.

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 (із змінами).

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

У цілому позитивно оцінюючи подану до захисту дисертацію, водночас варто звернути увагу на окремі дискусійні положення роботи.

1. В авторському визначенні покинутого житла (підрозділ 1.1) однією з його ознак є нездійснення власником належного утримання (с. 34), а в методології виявлення покинутого житла (підрозділ 3.1) ця ознака операціоналізується переважно через індикатор наявності заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг (с. 126; с. 132). У зв'язку з цим слід відзначити, що систематична несплата може бути зумовлена не лише «втратою інтересу» власника до житла, а й певними життєвими обставинами (зокрема, літні особи, які тимчасово проживають у родичів). Враховуючи сказане, питання межі між дійсною покинутістю житла та його соціально або економічно зумовленою «занедбаністю» доцільно було б деталізувати.

2. У підрозділах 3.2 і 3.3 автор пропонує два взаємопов'язані напрями впливу на власника покинутого житла: інструменти, що застосовуються за ініціативою органу місцевого самоврядування через суд (тимчасове управління, примусовий викуп), та інструменти економічного характеру (підвищене оподаткування, консолідація боргів зі зверненням стягнення). Разом з тим, доцільно було б описати критерії вибору між цими напрямками в конкретній ситуації – коли громаді доцільно обмежитися економічним тиском, а коли ініціювати тимчасове управління чи викуп. Це допомогло б органам місцевого самоврядування у визначенні пріоритетів.

3. У підрозділі 3.3 автор докладно обґрунтовує процедуру визнання житла покинутим (с. 139; с. 167–169) та пов'язує прогресивну шкалу оподаткування нерухомого майна з тривалістю перебування житла в статусі покинутого (с. 173–174). Водночас дзеркальній процедурі – припиненню статусу покинутого житла у разі повернення власника до виконання своїх обов'язків чи передання житла в користування – приділено значно менше уваги, хоча для запропонованої прогресивної шкали момент припинення статусу покинутого житла має безпосереднє значення. На нашу думку, доцільно було б більш докладно викласти пропозиції щодо унормування припинення статусу покинутого житла.

4. Також у підрозділі 3.3 доктринальну рамку допустимості обмежень права власності дисертант будує на статтях 13, 41, 47 Конституції України та статті 319 Цивільного кодексу України (с. 164–166). Водночас запропоновані в тому ж підрозділі інститути примусового викупу та тимчасового управління (с. 169–172) з високою ймовірністю оцінюватимуться судами також крізь призму статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та критеріїв пропорційності, вироблених Європейським судом з прав людини. Включення до роботи аналізу практики Європейського суду з прав людини посилює аргументацію автора.

Водночас висловлені зауваження мають рекомендаційний і дискусійний характер, випливають зі складності та об'ємності досліджуваної теми, а тому не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційного дослідження, його наукової та практичної цінності.

Загальний висновок та оцінка дисертації

Дисертаційна робота Левицького Дмитра Миколайовича є самостійним, завершеним науковим дослідженням, результати якого мають наукову новизну, теоретичну та практичну цінність. Внесені на захист нові положення, висновки та рекомендації є достовірними, а декларована наукова новизна адекватно розкривається в роботі. Рівень проведеного дослідження та його практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача, який

продемонстрував належний рівень оволодіння методологією наукової діяльності. Опубліковані за темою дисертації наукові праці достатньо повно відображають основні положення, висновки та рекомендації, які стали результатом авторського дослідження.

Актуальність теми дослідження, належний науково-теоретичний рівень, аргументованість і достовірність отриманих висновків та рекомендацій, ступінь наукової новизни, їх теоретична і практична значущість, стиль викладення матеріалу та оформлення рукопису дають підстави зробити висновок, що дисертаційна робота на тему «Механізми публічного управління у вирішенні питань покинутого житла в Україні» за своїм змістом, науковою новизною і прикладною цінністю відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 (зі змінами), 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 року № 44 (зі змінами), а також Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами), а її автор, Левицький Дмитро Миколайович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент:

кандидат економічних наук,
доцент, завідувач кафедри публічного управління
та адміністрування факультету управління

Карпатського національного університету
імені Василя Стефаника



Ольга ЖУК