

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).
Спеціальність – 281.
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 10.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.10.5>
УДК 352:332.8:347.2(477)**

Н. І. Олійник,

*д. держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління і проектного менеджменту, Навчально-науковий інститут менеджменту та психології, ДЗВО «Університет менеджменту освіти»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8489-4141>*

Д. М. Левицький,

*аспірант кафедри публічного управління і проектного менеджменту, Навчально-науковий інститут менеджменту та психології, ДЗВО «Університет менеджменту освіти»
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-5681-3673>*

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ТА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ ПОКИНУТОГО ЖИТЛА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

N. Oliinyk,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Project Management, Educational and Research Institute of Management and Psychology, SIHE «University of Educational Management»

D. Levytskyu,

Postgraduate student of the Department of Public Administration and Project Management, Educational and Research Institute of Management and Psychology, SIHE «University of Educational Management»

**INSTITUTIONAL AND FINANCIAL-ECONOMIC MECHANISMS FOR
SOLVING THE PROBLEM OF ABANDONED HOUSING AT THE LOCAL
LEVEL IN UKRAINE**

У статті запропоновано та описано інституційний та фінансово-економічний механізми розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні в Україні. Надано пропозиції, які ґрунтуються на розгляді покинутого житла одночасно як системного виклику для сталого розвитку громад та як незадіяного ресурсу, що може бути використаний для їхнього розвитку. Авторами запропоновано перехід від реактивної моделі реагування на наслідки до комплексної проактивної стратегії, що поєднує спеціалізовані інституції з самоокупними фінансово-економічними інструментами.

Описано інституційний механізм, в основу якого покладено ідею створення на рівні громад спеціалізованих «агенцій покинутого житла» у формі комунальних неприбуткових установ. Сформульовано та детально описано ключові завдання таких агенцій, що охоплюють увесь цикл роботи з проблемною власністю:

- виявлення, моніторинг та ведення обліку покинутого житла, а також відумерлої спадщини та безхазяйного майна;*
- централізований викуп та консолідація боргів власників покинутого житла у різних кредиторів (комунальних підприємств, управителів, ОСББ);*
- звернення стягнення на покинуте житло в судовому порядку після накопичення достатньої суми боргу;*
- управління житловим фондом, що перейшов у комунальну власність внаслідок звернення стягнення;*
- реалізація стратегій реорганізації житлового фонду, зокрема через програми обміну житла для поступового відселення мешканців з «неперспективних» територій громад, що переживають депопуляцію;*
- розпорядження вилученим майном відповідно до потреб і пріоритетів громади (надання в соціальний найм, продаж на ринкових умовах, переведення в нежитловий фонд, або, як крайній захід, знесення).*

Також запропоновано фінансово-економічний механізм на основі моделі «револьверного фонду», яка покликана забезпечити фінансову

самодостатність системи. Авторами описано самодостатню модель функціонування, яка передбачає, що агенція, використовуючи стартовий капітал з місцевого бюджету (який розглядається як переспрямування коштів з дотацій комунальним підприємствам), викупує борги, стає єдиним кредитором та звертає стягнення на житло. Кошти, отримані від подальшого продажу чи оренди вилученого житла, реінвестуються в роботу з наступними об'єктами, що перетворює покинуте житло з пасиву на економічний актив.

Акцентовано увагу на доцільності доповнення цього механізму змінами до податкового законодавства, зокрема запровадженням підвищеної ставки податку на нерухомість для житла, що визнане покинутим, з метою створення економічних стимулів для власників до більш відповідальної поведінки.

Окремо наголошено на важливості розробки органами місцевого самоврядування довгострокових стратегій реорганізації житлового фонду та проведенні широкої інформаційно-роз'яснювальної кампанії для забезпечення суспільної підтримки запропонованих змін.

The article proposes and describes the institutional and financial-economic mechanisms for resolving the problem of abandoned housing at the local level in Ukraine. Proposals are provided based on the consideration of abandoned housing as both a systemic challenge to the sustainable development of communities and as an untapped resource that can be utilized for their development. The authors propose a transition from a reactive model of responding to consequences to a comprehensive proactive strategy that combines specialized institutions with self-sustaining financial-economic instruments.

The institutional mechanism is described, based on the idea of creating specialized «abandoned housing agencies» at the community level in the form of municipal non-profit institutions. The key tasks of such agencies, covering the entire cycle of work with problematic property, are formulated and described in

detail:

- *identification, monitoring, and accounting of abandoned housing, as well as escheat and ownerless property;*
- *centralized buyout and consolidation of the debts of abandoned housing owners from various creditors (public utility companies, managing companies, condominium associations);*
- *foreclosure on abandoned housing through legal proceedings after a sufficient amount of debt has accumulated;*
- *management of the housing stock transferred to municipal ownership as a result of foreclosure;*
- *implementation of housing stock reorganization strategies, particularly through housing exchange programs for the gradual resettlement of residents from "unpromising" territories of communities experiencing depopulation;*
- *disposal of the seized property in accordance with the needs and priorities of the community (providing it for social lease as SH, selling it on market terms, converting it to non-residential stock, or, as a last resort, demolition).*

A financial-economic mechanism based on the «revolving fund» model is also proposed, which is designed to ensure the financial self-sufficiency of the system. The authors describe a self-sufficient operational model, which entails the agency, using initial capital from the local budget (viewed as a redirection of funds from subsidies to public utility companies), buying out debts, becoming the sole creditor, and foreclosing on the housing. The funds received from the subsequent sale or lease of the seized housing are reinvested into work with the next properties, which transforms abandoned housing from a liability into an economic asset.

Emphasis is placed on the expediency of supplementing this mechanism with amendments to tax legislation, particularly the introduction of an increased real estate tax rate for housing recognized as abandoned, in order to create economic incentives for owners to behave more responsibly.

The importance of the development of long-term housing stock

reorganization strategies by municipalities and the implementation of a broad information and awareness campaign to ensure public support for the proposed changes is separately emphasized.

Ключові слова: *житло; житлова політика; покинуте житло; місцеве самоврядування; проблемна власність; інституційний механізм; фінансово-економічний механізм.*

Keywords: *housing; housing policy; abandoned housing; local self-governance; problem property; institutional mechanism; financial-economic mechanism.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблема покинутого житла в Україні за останні роки перетворилася на системний виклик для сталого розвитку територіальних громад, що вимагає глибокого перегляду завдань і практик у сфері публічного управління та житлової політики. Цей виклик значно загострений повномасштабною збройною агресією Російської Федерації. Мільйони громадян покинули свої домівки або й взагалі Україну, внаслідок чого житло нерідко не просто не використовується за своїм призначенням, але й стає покинутим у тому сенсі, що власник перестає ним опікуватися. Покинуте житло призводить до неоптимального навантаження на інженерну інфраструктуру, знижує якість проживання в громадах, і водночас є незадіяним ресурсом, який міг би допомогти вирішити задачу забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, які залишилися в Україні, переїхавши з зони бойових дій та тимчасово окупованих територій у безпечніші громади.

Погляд на покинуте житло одночасно в двох аспектах — як на проблему і як на можливість — вимагає пошуку комплексних рішень. Розв'язання проблеми покинутого житла слугує одночасно цілі забезпечення житлом громадян, які його потребують, і цілі ліквідації негативного впливу, який справляє покинуте житло на населені пункти. Тому покинуте житло вимагає

особливої уваги органів державної влади та місцевого самоврядування, а також удосконалення відповідних механізмів публічного управління.

Удосконалення механізмів публічного управління у сфері покинутого житла безпосередньо пов'язане з вирішенням таких важливих наукових та практичних завдань на місцевому рівні, як забезпечення житлових прав громадян, оптимізація видатків місцевих бюджетів, модернізація житлово-комунальної інфраструктури та стратегічне просторове планування в умовах демографічних змін.

Оцінюючи інструменти впливу органів публічної влади на розв'язання проблеми покинутого житла, необхідно оцінити ефективність наявних інституційного й фінансово-економічного механізмів розв'язання цієї проблеми та визначити можливі напрями їхнього вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попри зростаючу актуальність, проблема покинутого житла донедавна залишалася поза фокусом системних досліджень у вітчизняній науці публічного управління. Аналіз наукових публікацій свідчить, що увага українських дослідників переважно зосереджувалася на ширших питаннях житлової політики, функціонування ринку житла, управління житловим фондом та забезпечення громадян житлом, зокрема в умовах воєнного часу. У працях таких науковців, як Н. Олійник, О. Кучеренко, Д. Харечко, Ю. Тюленєва та інших, розглядалися загальні аспекти державного регулювання та забезпечення житлових прав, однак специфіка саме покинутого житла як окремого соціально-правового явища не була предметом глибокого аналізу.

На відміну від України, в інших країнах, особливо в країнах Західної Європи та Північної Америки, проблема покинутого житла досліджується вже тривалий час, і там розроблено низку підходів, що впроваджуються на практиці. Проте, як свідчить аналіз, пряме перенесення зарубіжного досвіду на український ґрунт ускладнене через низку особливостей та відмінностей в правових системах, як і в структурі житлового фонду та структурі права власності на нього. Ці особливості й відмінності зумовлюють необхідність

розробки моделі для України, яка б враховувала як успішні міжнародні практики, так і специфіку вітчизняного житлового фонду та правового поля.

Усуненню цих прогалин та формуванню відповідних рекомендацій з урахуванням вітчизняного контексту присвячено нашу роботу. Ми пропонуємо фундаментальне переосмислення застосування інституційного й фінансово-економічного механізмів публічного управління у розв'язанні проблеми покинутого житла, з переходом від традиційної реактивної моделі, що фокусується на ліквідації наслідків, до комплексної проактивної стратегії.

Запропоновані в цьому дослідженні механізми передбачають розв'язання проблеми покинутого житла з одночасною стратегічною реорганізацією міського простору, що є основою для формування стійких та життєздатних громад у нових демографічних реаліях.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою нашого дослідження є визначення напрямів удосконалення інституційного та фінансово-економічного механізмів розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні в Україні.

Ця робота є логічним продовженням та поглибленням наших попередніх досліджень. Вона систематизує та розвиває раніше висловлені ідеї, зокрема, щодо необхідності створення спеціалізованих інституцій — «агенцій покинутого житла» — та формування ефективної моделі їхньої фінансово-економічної діяльності. Якщо раніше ми окреслювали контури проблеми та пропонували окремі інструменти, то це дослідження синтезує їх у цілісну, комплексну модель, готову до впровадження на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для нашого дослідження важливо визначитися з поняттями покинутого житла, інституційного та фінансово-економічного механізмів публічного управління, а також з тим, що ми розуміємо під розв'язанням проблеми покинутого житла.

Ми спираємося на визначення поняття покинутого житла, наведене в роботі [1], а саме: 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.

З точки зору розв'язання проблеми покинутого житла ми розглядаємо останнє одночасно як виклик (необхідно ліквідувати негативний вплив, який покинуте житло справляє на громади) і як можливість (забезпечення житлом громадян, які його потребують). З цієї позиції для розв'язання проблеми покинутого житла необхідно, щоб покинуте житло: або почало використовуватися за призначенням (для проживання), або змінило призначення, або, якщо ні перше, ні друге не є можливим чи доцільним, — було знесене (і так припинило чинити негативний вплив і навантаження на громаду й міську інфраструктуру). А якщо застосовувати проактивний підхід — необхідно, щоб покинуте житло не з'являлося (щоб житло не ставало покинутим).

Саме цим завданням підпорядковуються інституційний і фінансово-економічний механізми розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні в Україні.

Існують різні підходи до визначення поняття інституційного механізму публічного управління. У своєму огляді існуючих підходів О. В. 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» [2, С. 61].

Окрім того, деякі дослідники схильні до ототожнення інституційного механізму публічного управління з організаційно-правовим [2, С. 58]. Для цілей нашого дослідження ми вважаємо за доцільне розмежовувати ці поняття,

хоч і визнаємо, що і організаційно-правовий, і інституційний механізми публічного управління включають 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 (докладніше про наше визначення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері покинутого житла див. у [1, С. 401-402]). Натомість інституційний механізм, на нашу думку, 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 інституційний механізм розв'язання проблеми покинутого житла ми визначаємо як комплексну систему, що включає:

- спеціально призначені (створені) інституції, основною метою яких є розв'язання наявної та превентивне відвернення майбутньої проблеми покинутого житла,
- формальні (юридичні) та неформальні (ділові звичаї, етичні норми, усталені практики) цілі, правила й засади їхньої діяльності, що визначають їхню роботу та взаємодію з іншими суб'єктами (власниками житла, членами територіальної громади, суб'єктами господарювання),
- інструменти внутрішнього й зовнішнього контролю та звітності, які забезпечують прозорість, підзвітність та ефективність функціонування зазначених інституцій у досягненні поставлених цілей.

Як і в випадку з визначенням інституційного механізму, 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 цієї роботи немає потреби давати широкий огляд існуючих підходів. Зазначимо лише, що ми спираємося на сформульоване В. Т. 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» [3, С. 19].

Адаптуючи це інтегроване визначення до окремого випадку фінансово-економічного механізму розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні, сформулюємо його таким чином: фінансово-економічний механізм розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні є інституційною системою фінансових та економічних методів, механізмів нормативно-правового регулювання й 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.

Як видно з наведених визначень, інституційний та фінансово-економічний механізми розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні є взаємопов'язаними. 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. Узагальнене бачення підходу викладене в наших попередніх роботах (див. [4]). У цій роботі ми розвиваємо це бачення та надаємо конкретні рекомендації для органів місцевого самоврядування. Запропонований нами підхід ґрунтується на створенні та функціонуванні спеціалізованої інституції - «агенції покинутого житла», - яка виступає ключовим «гравцем» у реалізації фінансово-економічних заходів на рівні територіальної громади.

Почнемо з інституційного механізму. 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 [5]. Спираючись на цей досвід, ми пропонуємо модель створення «агенцій покинутого житла» в статусі комунальних підприємств або комунальних неприбуткових установ. 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 «милозвучні» назви, які не нестимуть негативного відтінку.

Базовим завданням таких агенцій є консолідація боргів. Як видно з наведеного нами операційного визначення покинутого житла, 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, про що ми докладно говорили в інших наших роботах. 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 що ми говоримо далі. Крім того, успішне виконання уже цього базового завдання виконує певним чином превентивну функцію - спонукає частину власників покинутого житла або почати виконувати свої обов'язки щодо нього, або продати житло.

Однак завдання агенції покинутого житла не вичерпуються описаним базовим заданням, і вона не повинна розглядатися місцевим самоврядуванням як чергова «колекторська компанія». Їй мають бути доручені ширші завдання з реорганізації житлового фонду та 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 задач, що охоплюють увесь цикл роботи з покинутим житлом (і — ширше — «проблемною» власністю):

1. Виявлення та облік покинутого житла та іншої «проблемної» власності, як-от відумерлої спадщини чи безхазяйного майна. 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 (покинуте житло, відумерла спадщина, безхазяйне майно) та наповнювати її. Для виявлення покинутого житла, особливо покинутих квартир, ми пропонуємо методологію комплексного аналізу, що включає:

- збір даних від виконавців комунальних послуг про тривалу несплату,
- співставлення даних з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним державним демографічним реєстром,
- виїзний зовнішній огляд об'єкта,
- збір інформації від сусідів, ОСББ та інших джерел.

2. Консолідація боргів та звернення стягнення на житло. Це — переважно юридична задача. Агенція викупує у кредиторів (комунальних підприємств, управителів, ОСББ тощо) 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.

Слід відзначити, що очікувати названих наслідків нам дозволяє відомий міжнародний досвід роботи з «проблемною» власністю.

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. Реорганізація житлового фонду. Використовуючи накопичений фонд, агенція реалізує стратегію громади, визначену відповідною місцевою радою. Вона може пропонувати власникам житла з «неперспективних» територій громади обміняти їхнє житло на аналогічне житло, яке належить агенції в «пріоритетних» кварталах. Це дозволяє поступово та контрольовано відселити мешканців, консервувати інженерну інфраструктуру та відповідно оптимізувати видатки бюджету на її утримання. Виконання цієї конкретної задачі робить агенцію інструментом реалізації принципу «зберегти частину, коли неможливо зберегти все». 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 інших категорій громадян,
- продавати житло на ринкових умовах, повертаючи кошти у свою діяльність,
- 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 пропонувати її до продажу.

Тепер, коли ми визначили цілі та задачі агенції покинутого житла, доречно окреслити «інституційну рамку» їхньої роботи.

Як рекомендовану організаційно-правову форму агенції ми пропонуємо обрати комунальну неприбуткову установу. Наголосимо, що за чинним податковим законодавством України неприбутковий статус не заперечує можливості провадити господарську діяльність, а лише забороняє розподіляти

прибуток черед засновників (вилучати прибуток). Цей статус підкреслює соціальну, а не комерційну мету діяльності агенції, та вимагає реінвестувати всі доходи у виконання статутних завдань.

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 переселення.

Статутними принципами роботи агенції мають бути визначені:

- публічний інтерес - діяльність агенції, як зазначалося, 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 переселення та наданні житла в найм пріоритет має надаватися соціально вразливим категоріям населення, а їхні особливі потреби — першочергово враховуватися.

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 реструктуризації 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 «білі плями» 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. Оскільки цей аспект стосується більшою мірою фінансово-економічного механізму, 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.

В розробці фінансово-економічного механізму за відправну точку ми обрали «замкнене коло» боргів та фінансової неефективності, яке майже завжди супроводжує покинуте житло. Наше операційне 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.

Як ми вже частково зазначали, 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 як «живі» кошти, 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 житло. Цей процес дозволяє зрушити з мертвої точки «застряглу» 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 «реорганізації». Вона може пропонувати мешканцям з «неперспективних» територій обмін їхнього житла на рівноцінне житло з фонду агенції, розташоване в «пріоритетних» кварталах. 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 цим 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.

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 (за досвідом, наприклад, Франції), має подвійний ефект:

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

Таким чином, запропонований фінансово-економічний механізм є комплексним рішенням, яке перетворює проблему покинутого житла з джерела збитків на потенційний ресурс для соціального та економічного розвитку громади.

Першим із непростих завдань під час втілення запропонованого механізму є передбачити в місцевому бюджеті кошти на «стартовий капітал» для агенції, необхідний для викупу першого пулу боргів. В зв'язку з цим важливо розглядати ці видатки не як додаткові, а як переспрямування коштів, що раніше йшли на дотації збитковим комунальним підприємствам.

Додатково до вже озвучених раніше рекомендацій органам місцевого самоврядування слід назвати такі. Необхідно розробити стратегію (місцеву програму) реорганізації житлового фонду. Для громад, де спостерігається зменшення населення, необхідно провести аналіз та чітко визначити «пріоритетні» квартали для проживання та «неперспективні» для поступового

відселення.

У цій же стратегії слід викласти чітке бачення, що робити з житлом після його переходу в комунальну власність. Варіанти, як вже зазначалося, включають: формування фонду соціального житла, продаж на ринкових умовах для повернення коштів, використання як «маневрового» фонду для переселення мешканців у рамках стратегії реорганізації, а також знесення (як крайній захід) з подальшим облаштуванням громадського простору.

І наостанок критично важливим вбачається провести широку інформаційну кампанію: роз'яснити мешканцям суть проблеми покинутого житла, її негативний вплив на кожного члена громади (через тарифи, безпеку, якість благоустрою) та запропонований механізм її вирішення.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На основі аналізу суті покинутого житла та його негативного впливу на територіальні громади в Україні нами запропоновано напрями вдосконалення інституційного та фінансово-економічного механізмів розв'язання проблеми покинутого житла на місцевому рівні в Україні. Структуровано та запропоновано конкретні рекомендації до впровадження органами місцевого самоврядування. Впровадження запропонованих механізмів у їхньому поєднанні дозволить органам місцевого самоврядування не просто реагувати на окремі випадки, а системно підійти до розв'язання проблеми покинутого житла, перетворивши його з пасиву, що генерує проблеми, на актив для сталого розвитку громади.

У рамках подальших розвідок у даному напрямі доцільно провести фінансово-економічне моделювання роботи агенції покинутого житла на прикладі однієї або кількох громад, що мають проблему покинутого житла.

Література

1. 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.

науково-практ. конф. здобувачів вищ. освіти і молодих уч., м. Київ, 23 квіт. 2025 р. Київ, 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-napryami-ghlobalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 10.10.2025).

2. Федорчак О. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління*. 2017. Ч. 1, № 1 (50). С. 53–63. URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/download/350/345> (дата звернення: 10.10.2025).

3. 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/Ptdu_2018_3\(2\)_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2018_3(2)_5). (дата звернення: 10.10.2025)

4. Левицький Д. М. Деякі перспективні напрями розв'язання проблеми покинутого житла в Україні. *Вісник післядипломної освіти: збірник наукових праць (Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»)*. 2024. № 27(56). С. 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_Levytskyu.pdf (дата звернення: 10.10.2025).

5. Левицький Д. М. Іноземний досвід розв'язання проблеми покинутого житла. *Вісник післядипломної освіти: збірник наукових праць (Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»)*. 2025. № 32(61). С. 313–327. URL: <https://ojs.uem.edu.ua/index.php/spnma/article/viewFile/835/1811> (дата звернення: 10.10.2025).

References

1. Levyts'kyj, D.M. (2025), “Directions for improving the organizational and legal mechanism for solving the problem of abandoned housing in Ukraine”, *Nauka*

i molod' – 2025: priorytetni napriamy hlobalizatsijnykh zmin : materialy V Mizhnar. naukovo-prakt. konf. zdobuvachiv vysch. osvity i molodykh uch. [Science and Youth - 2025: priority areas of globalization changes: materials of the V International Scientific and Practical Conference of Higher Education Students and Young Scientists], Kyiv, Ukraine, pp. 401-404, available at: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-v-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-23-kvitnja-2025-r-m-kijiv-nauka-i-molodj--2025-priorytetni-naprijami-ghlobalizacijnykh-zmin> (Accessed 10.10.2025).

2. Fedorchak, O. (2017), “Institutional mechanism of public administration, *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*”, vol. 1(50), no. 1, pp. 53–63, available at: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/download/350/345> (Accessed 10.10.2025).

3. Ventsel', V. T. (2018), “Theoretical and methodological principles of the financial and economic mechanism for ensuring the implementation of the social function of the state”, *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, vol. 3(2), PP. 16–23, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2018_3\(2\)_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2018_3(2)_5) (Accessed 10.10.2025)

4. Levyts'kyj, D.M. (2024), “Some promising directions for solving the problem of abandoned housing in Ukraine”, *Visnyk pisliadyplomnoi osvity: zbirnyk naukovykh prats' (Seriiia «Sotsial'ni ta povedinkovi nauky; Upravlinnia ta administruvannia»)*, vol. 27(56), pp. 126-142, available at: 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 (Accessed 10.10.2025).

5. Levyts'kyj, D.M. (2025), “Foreign experience in solving the problem of abandoned housing”, *Visnyk pisliadyplomnoi osvity: zbirnyk naukovykh prats' (Seriiia «Sotsial'ni ta povedinkovi nauky; Upravlinnia ta administruvannia»)*, vol. 32(61), pp. 313-327, available at: <https://ojs.uem.edu.ua/index.php/spnma/article/viewFile/835/1811> (Accessed 10.10.2025).

Стаття надійшла до редакції 15.10.2025 р.