

Наталія Піроженко

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

Розглянуто проблемні питання ефективності витрачання державних коштів на будівництво громадської інфраструктури та поліпшення прозорості процесу реалізації даних проектів. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду підвищення прозорості в державному будівництві за рахунок забезпечення розкриття основної інформації про проекти, що доводиться до відома громадськості на ключових етапах упродовж всього циклу реалізації проекту. Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування його адаптації в Україні. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: будівництво, державне замовлення державні кошти, державне управління, зарубіжний досвід.

✦ Відкритість і прозорість є основою функції контролю за діяльністю органів державного управління з боку суспільства. Їх гарантування та реалізація забезпечують зворотний зв'язок у системі управління державою на етапах: суспільство – органи державного управління – суспільство. Стан реалізації принципів відкритості і прозорості є одним з показників ефективності системи державного управління, а вироблення об'єктивних критеріїв його оцінки має реальне практичне значення [1, с. 87].

Забезпечення прозорості саме у сфері надання будівельних послуг в національній економіці, на наш погляд, заслуговує окремої уваги в силу особливої важливості будівництва як найбільш капіталомісткої галузі, що забезпечує матеріальну основу для розвитку всіх інших галузей національної економіки, а також для забезпечення певного рівня життя громадян та вирішення інших соціально-економічних проблем.

В аспекті вивчення таких принципів і механізмів ЄС дає унікальну можливість, оскільки в силу ієрархічності і багаторівневого регулювання ринок будівельних послуг в даних країнах поєднує в собі як національні принципи і механізми, так і міжнародні. Крім того, країни ЄС вже в силу географічної близькості і історично сформованих відносин представляють для України особливий інтерес.

✦ Дослідження питань розвитку державної політики будівництва, ефективності його відтворення в комплексі заходів забезпечення стратегічного планування його розвитку достатньо повно відображені в багатьох наукових роботах. Серед авторів цих праць слід особливо виділити таких учених, як А. Ачкасов, О. Білянський, П. Борщевський, В. Геєць, Г. Груба, Б. Данилишин, М. Єрмошенко, І. Запатріна, Ю. Кальниш, Є. Ключниченко, О. Кондрашов, М. Корецький, І. Коркуна, І. Кучеренко, Р. Ларіна, В. Мамутов, Ю. Манцевич, Т. Момот, В. Нудельман, Г. Онищук, К. Паливода, І. Павлов, Л. Письмаченко, В. Плакіда, Д. Плеханов, І. Туболец, Л. Чернюк, Л. Чернишов та ін.

Сучасні концепції і методи вдосконалення механізму управління будівництвом відображені в роботах А. Асаула, Ю. Вінслава, А. Беркути, І. Мазура та ін. Серед зарубіжних розробок у сфері управління будівництвом

лексне планування і віднайти як можливості, так і засоби організаційної підтримки тих суб'єктів господарювання, для яких перспективна виробнича інтеграція. На наступному етапі важливо сформувати програмно-нормативне регламентування та інституційні стимули інтегрування. Надалі доцільно розвивати інфраструктуру підтримки функціонування інтегрованих систем та активізувати процеси створення і впровадження інновацій в будівництво, формування інноваційних, територіально-галузевих кластерів та розвиток виробничо-територіальної кооперації загалом.

✦ Створення регіональних інтегрованих систем у будівництві є перспективним шляхом реалізації економічного потенціалу галузі в регіонах України та зміцнення її міжнародної конкурентоспроможності. При формуванні та розвитку таких систем належне місце має відводиться їх інтелектуальній компоненті.

Література

1. Васильців Т. Г. Удосконалення дозвільної системи діяльності малих і середніх підприємств / Т. Г. Васильців, В. І. Волошин. – [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [за ред. З. С. Варналія]. – К. : НІСД, 2007. – С. 579–581.

3. Пинда Ю. В. Організаційно-економічне забезпечення конкурентоспроможності будівельного комплексу регіону : автореф. дис. на здоб. наук. ст. к.е.н.: 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / Ю. В. Пинда / Ін-т регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2009. – С. 13.

4. Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегічної модернізації / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська, Я. В. Бережний [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – С. 3, 27, 29.

5. Савенко В. Г. Підвищення рівня економічної безпеки держави на основі комерціалізації інтелектуальної власності : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня к.е.н.: 21.04.01 – економічна безпека держави / В. Г. Савенко / НІСД. – К., 2011. – С. 9.

6. Шевчук О. І. Регіональна політика житлового будівництва: напрямки удосконалення : монографія / О. І. Шевчук. – Ужгород : ТОВ «Ліга-Прес», 2010. – С. 106–122.

7. Будівельна діяльність на Львівщині у 2010 році : [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://www.stat.lviv.ua>.

8. Довідка про стан виконання Резолюції учасників робочої зустрічі Президента України з промисловцями і підприємцями 27.11.2006 року та Указу Президента України від 28.04.2007 року №363 «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання підприємницької діяльності».

9. Статистичний щорічник України за 2007 рік : статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К.: Віпол, 2008. – С. 335–338.

10. Статистичний щорічник України за 2008 рік : статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К.: Державний комітет статистики України, 2009. – С. 331–334.

11. Статистичний щорічник України за 2009 рік : статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К.: Август Трейд, 2010. – С. 331–334.

слід виділити дослідження Р. Арчібальда, Ф. Бег'юлі, К. Грея, Е. Ларсона.

Теоретичною основою для дослідження послужили роботи зарубіжних авторів, таких як: М. Фуджіта, М. Темпл, Ф. Фабозці та ін. При написанні статті були вивчені праці вітчизняних і зарубіжних учених, що займаються виявленням проблем формування і розподілу капіталу і доходів, дослідженням економічної суті кредиту й іпотеки – А. Сміта і Д. Ріккардо, М. Фрідмена, А. Ганна, В. Леонтєва, Дж. Кейнса і Е. Хансена.

Проте, незважаючи на значний обсяг досліджень, присвячених проблемам забезпечення прозорості в будівництві, які створюють необхідний фундамент для досліджень даної проблеми, процеси, що йдуть у сфері економічного та нормативно-правового розвитку будівельної галузі економіки України, в них не ставляться акценти на необхідності вдосконалення форм, методів та інструментів забезпечення прозорості проектів будівництва у напрямі підвищення ефективності й раціональності витрачання державних і муніципальних коштів. Дане питання наразі недостатньо відрефлектовано в науці державного управління, що призводить до істотного методологічного відставання в ряді питань від вимог практики. Перераховані моменти і обумовлюють важливість і актуальність обраної теми статті.

Мета цього дослідження полягає в аналізі зарубіжного досвіду забезпечення прозорості процесу реалізації проектів державного будівництва і визначенні шляхів його адаптації в Україні.

Забезпечення прозорості – це трудомісткий і довготривалий процес, який потребує врахування інтересів усіх зацікавлених сторін. На користь забезпечення прозорості державних фінансів говорить прагнення держави побудувати демократичне суспільство. Тому, право громадян брати участь у прийнятті рішень – це один із шляхів досягнення прозорості державних фінансів.

Не на користь прозорості виступає той факт, що її збільшення може призвести до відсутності відвертості обговорення та зменшення ефективності роботи уряду. Адже у всі часи впродовж світової історії уряди прагнули до закритого, хоча б частково, ведення своїх справ з управління державою. Це є природною реакцією уряду. Тому суспільство з метою протидії притаманній уряду схильності до введення контролю, цензури і секретності повинне розробити свої правила, спрямовані у бік відкритості. У тому випадку, якщо саме суспільство бажає отримати цю відкритість.

Будівництво є однією з найважливіших галузей економіки України. Так, у 2012 році тільки за програмою будівництва (придбання) доступного житла в Україні було придбано 1 222 квартири загальною площею 83,2 тис. кв. метрів. Для придбання доступного житла громадяни отримали державну підтримку в обсязі 156,6 млн. гривень. Інвестиції громадян, які були спрямовані на будівництво доступного житла у 2012 році, становлять понад 335 млн. гривень. Таким чином, в рамках реалізації програми будівництва доступного житла у будівельну галузь було залучено понад 490 млн. гривень. Для надання державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла у 2013 році відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» передбачено 50 млн. гривень [2].

При цьому будівництво – одна з галузей, що найбільш тісно пов'язана з загальною макроекономічною ситуацією в країні.

Будівельна галузь за характером своєї діяльності вимагає великих і довгострокових інвестицій, залежить як від обсягу пропозиції фінансових ресурсів в країні, так і від очікувань корпоративних та індивідуальних інвесторів. Тому ситуація в будівництві тісно пов'язана з макроекономічною обстановкою в країні.

Умови глобальної економічної кризи зажадали радикальної зміни парадигми розвитку будівельної галузі. Якщо в докризовий період високі ціни на енергоресурси, постійний приплив фінансів підтримували рівень попиту, даючи можливість функціонування високовитратної, екстенсивної моделі розвитку будівельного комплексу, то в даний час платоспроможність потенційних клієнтів істотно знизилася. Різко скоротилися програми іпотечного кредитування, фінансові можливості промислових підприємств-замовників будівельних робіт як за рахунок падіння експортної виручки, так і за рахунок загальної кредитної кризи.

Це вимагає переходу на режим суворої економії, застосування науково обґрунтованої стратегії з контролю собівартості всіх етапів будівництва, детального комплексного опрацювання інвестиційно-будівельних програм. Вирішення цих завдань можливе через забезпечення прозорості витрат в будівництві. Зміцнення прозорості та підзвітності в державному будівництві приносить вигоди як внутрішнього, так і міжнародного характеру. Воно стримує неефективне управління, марнотратство і корупцію та зменшує ризики для громадської безпеки внаслідок поганих практик будівництва. Воно поліпшує справедливі умови конкуренції за контракти і може також збільшити потік прямих іноземних інвестицій та фінансування розвитку в будівельну галузь країни.

Виходячи з проаналізованого автором досвіду ЄС у сфері розвитку будівельних послуг, основна мета політики ЄС в будівельній галузі полягає в забезпеченні його відкритості та створенні рівних можливостей на внутрішньому ринку для послуг і інвестицій компаній з усіх країн ЄС. Цей висновок підтверджують і принципи, покладені в основу глобальної Програми CoST (Construction Sector Transparency Initiative – Ініціатива прозорості в будівельній галузі), що є орієнтованою на країну ініціативою з підвищення ефективності витрачання коштів на громадську інфраструктуру за рахунок поліпшення прозорості процесу реалізації проектів будівництва.

Глобальна програма CoST є партнерством між країнами-учасницями і міжнародними зацікавленими сторонами. Спираючись на досвід успішної трирічної пілотної програми, вона має забезпечити технічну і фінансову підтримку власним програмам CoST країн і сприятиме міжнародному обміну досвідом і знаннями для поліпшення прозорості у галузі державного будівництва в усьому світі. Програму розпочато в 2012 році і передбачається здійснювати від 10 до 20 років з урахуванням періодичних оглядів.

Програма CoST має на меті підвищити прозорість в державному будівництві за рахунок забезпечення розкриття основної інформації про проекти, яка доводиться до відома громадськості на ключових етапах упродовж всього циклу реалізації проекту. В країнах-учасницях ставиться мета створити процес публічного розкриття інформації для будівельної галузі, який є життєздатним і відповідає умовам країни та який досягає надійного і значного рівня відповідності у галузевих установах.

Оскільки інформація про проекти будівництва є складною і технічною, а також надходить від багатьох різних розпорядників бюджетних коштів, програма CoST

доповнює процес забезпечення якості перевірки інформації та її тлумачення мовою, яка допомагає зацікавленим сторонам зрозуміти основні питання. Зацікавлені сторони можуть потім використовувати ці знання як основу для притягнення виконавців до відповідальності.

Очікується, що розкриття інформації підвищить прозорість та підзвітність і, таким чином, в довгостроковій перспективі сприятиме поліпшенню віддачі від інвестицій в інфраструктуру (рис. 1).

У кожній країні управління програмою CoST здійснює багатостороння група (БСГ), яка представляє інтере-

розпорядки й підзвітності в державному будівництві та міжнародну стандартну базу для оцінки та визнання результатів виконання національних програм. Завдяки реалізації програми, за рахунок міжнародних коштів забезпечується підтримка національних операцій в рамках технічного керівництва й надання технічної допомоги та в рамках Глобального форуму для обміну знаннями і досвідом.

На рівні країни програма CoST відображатиме місцеві умови та переваги. Реалізація і управління національними програмами здійснюються в умовах адаптації

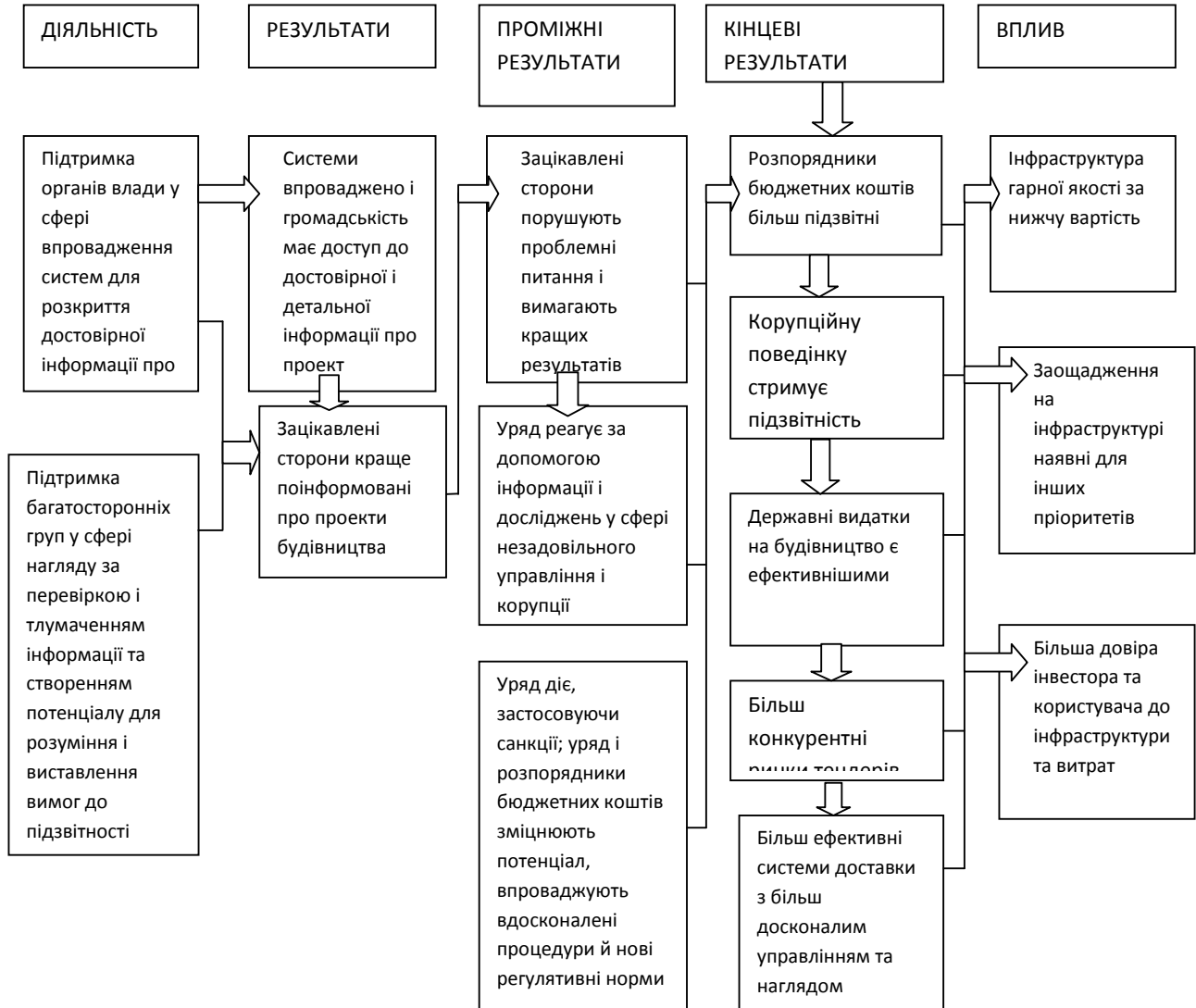


Рис. 1. Ланцюжок попередніх результатів для програми CoST

си органів влади, приватного сектору і громадянського суспільства. Об'єднавши ключові зацікавлені групи на нейтральній території, програма CoST допомагає їм формувати і досягати спільних цілей у сфері поліпшення співвідношення ціни та якості у проектах будівництва та підвищення ефективності й результативності у цій галузі.

В рамках пілотного проекту CoST також розроблено стандартні, але гнучкі процедури для збору, перевірки та розкриття ключової інформації про проект. Ці процедури були успішно застосовані в різних політичних, соціальних та нормативно-правових умовах, припускаючи, що підхід CoST може бути використаний в будь-якій країні, яка бажає його запровадити.

На міжнародному рівні програма CoST забезпечує набір принципів, керівних вказівок щодо підвищення

та застосування принципів і бази CoST відповідно до місцевих правових, інституційних та галузевих умов.

Основні елементи глобальної програми гарантує міжнародна Рада CoST, яка в кожній країні створюється як юридична особа, що несе кінцеву відповідальність за результат програми. Рада повинна мати рівне представництво учасників від уряду, приватного сектору і груп громадянського суспільства, а також невелике представництво організацій у сфері міжнародного фінансування. Більшість членів Ради має бути від країн-учасниць; інші члени мають представляти міжнародний приватний сектор і громадські організації та технічних спеціалістів.

Глобальний форум, утворений з країн-членів та міжнародних спеціалістів, керує політикою, обирає Раду і

сприяє обміну знаннями. Міжнародний секретаріат надає підтримку Раді та здійснює адміністрування міжнародного фінансування програми, технічне керівництво й підтримку та координацію зв'язку з країнами-учасницями (рис. 2).

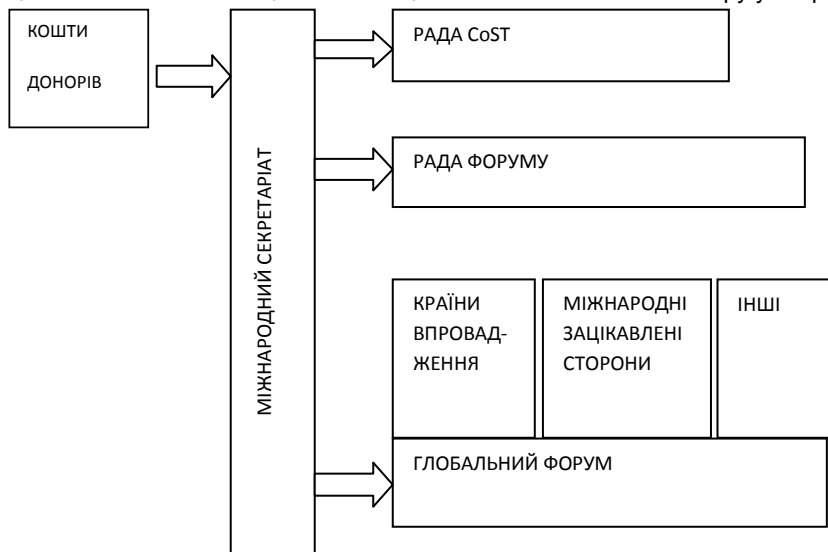


Рис. 2. Структура управління Глобальної програми CoST

Для країн участь в програмі CoST обіцяє чимало вигід: підвищення ефективності використання коштів у галузі державного будівництва, результатом якого буде краща й більш надійна інфраструктура; звільнення заощаджень для розширення системи соціальних та економічних послуг, а також підвищення довіри до інвесторів. Оскільки програма CoST сфокусована на великому секторі, на який припадає більша частина капітальних витрат країни, ця програма є природним доповненням до інших ініціатив, таких як, реформа управління державними фінансами та закупівлями.

Глобальна програма CoST відкрита для будь-якої країни, яка бажає взяти участь в програмі. Участь країни в програмі проходить через чотири етапи:

1. Залучення. Через взаємодію з Міжнародним секретаріатом зацікавлені групи у країні збирають інформацію про CoST і те, що стосується впровадження та участі в CoST, оцінюють рівень інтересу до CoST та розробляють підтримку, виходячи з рівня підготовки.

2. Підготовка. Цей етап починається з листа від уряду до Міжнародного секретаріату, в якому уряд висловлює намір взяти участь в програмі, пропонуючи план і звертаючись за бажаною підтримкою. Під час підготовки уряд демонструє офіційну готовність узяти на себе зобов'язання щодо впровадження процесів CoST шляхом створення механізмів управління CoST в країні та моделювання схем адаптації процесів CoST до умов діяльності в країні.

3. Впровадження. Цей етап починається тоді, коли країна реалізувала основні заходи програми CoST. Ці заходи включають офіційну вимогу до розкриття інформації, активну надійну багатосторонню групу (БСГ) і план впровадження. Під час цього етапу відповідні розпорядники бюджетних коштів створюють та здійснюють управління розкриттям інформації для відповідних проектів, включаючи розповсюдження інформації та реагування на будь-які реакції. Група забезпечення якості, найнята БСГ, оцінює і повідомляє про розкриття інформації на рівні юридичної установи і на основі невеликої

вибірки проектів. Періодичний моніторинг дозволяє відстежувати хід виконання програми та оцінювати поліпшення прозорості на національному рівні на основі набору універсальних показників.

4. Підтвердження діяльності. Коли практики розкриття досягають суттєвого рівня і країна створює належні і сталі вимоги до розкриття інформації у галузі будівництва, вона отримує право на міжнародну сертифікацію CoST. Для цього результати діяльності країни підтверджуються міжнародною групою і розглядаються радою CoST на підставі основних критеріїв щодо вимог до розкриття інформації та їх дотримання, результатів гарантії якості та взаємодії зацікавлених сторін, а також ефективності результатів прозорості.

Пілотний проект здійснювався протягом трьох років у восьми абсолютно різних країнах, при цьому середня вартість інвестицій складала близько 210,000 фунтів стерлінгів на країну. У кожній з країн-учасниць завдяки реалізації пілотного проекту відбулося розкриття раніше недоступної інформації.

Проект показав, що із зобов'язанням з боку ключових гравців розкриття і перевірка ключових даних досягаються за рахунок дуже незначних інвестиційних коштів. Багатосторонній процес, публічне розкриття зрозумілої інформації про проекти і попит на цю інформацію являє собою новий механізм управління та підзвітності в усіх пілотних країнах.

У кожній пілотній країні програма CoST була схвалена на найвищому рівні уряду, і національна багатостороння група продовжує працювати після завершення пілотного етапу. Підтримка програми CoST навіть пережила політичні зміни, пов'язані з виборами. В деяких країнах пілотний проект призвів до змін у державних процедурах, в той час як інші країни інтегрували процедури CoST у свої існуючі інституційні бази.

Пілотний проект виявив поширену неефективність і слабкість управління на всіх рівнях проектного циклу, включаючи слабку початкову підготовку. Пілотний проект також зібрав дані, корисні для проведення міжнародного аналізу і порівняльної оцінки, наприклад, середнього часу і перевищення витрат типових проектів, а також рівня конкуренції у сфері закупівель [3].

15 січня в офісі Світового банку в Києві відбувся семінар за темою «Ініціатива з прозорості в будівельній галузі (CoST)». На семінарі був присутній Директор Світового банку у справах України, Білорусі та Молдови Пан Чімяо Фан, також представники Секретаріату CoST (м. Лондон), органів державної влади, приватного сектору та представники громадських організацій. В ході семінару було інформовано присутніх про досвід інших країн у залученні громадянського суспільства та приватного сектору в громадському моніторингу інфраструктурних проектів та обговорено способи, як CoST може допомогти в досягненні більш високих результатів від інвестицій в інфраструктуру України.

Виходячи з наведеного аналізу, автори роблять декілька основних висновків.

1. Встановлено, що підвищення ефективності витрачання коштів на будівництво громадської інфраструктури тісно пов'язане із завданням забезпечення прозорості процесу реалізації даних проектів, що в кон-

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ

тексті даного дослідження розглядається як механізм, який стримує неефективне управління, марнотратство і корупцію та зменшує ризики для громадської безпеки внаслідок поганих практик будівництва. Прозорість поліпшує справедливі умови конкуренції за контракти і може також збільшити потік прямих іноземних інвестицій та фінансування розвитку в будівельну галузь країни.

2. Аналіз досвіду ЄС у сфері розвитку будівельних послуг показав, що основна мета політики ЄС в будівельній галузі полягає в забезпеченні його відкритості та створенні рівних можливостей на внутрішньому ринку для послуг і інвестицій компаній з усіх країн ЄС. Цей висновок підтверджують і принципи, покладені в основу глобальної Програми CoST (Construction Sector Transparency Initiative – Ініціатива прозорості в будівельній галузі), що є орієнтованою на країну ініціативою з підвищення ефективності витрачання коштів на громадську інфраструктуру за рахунок поліпшення прозорості процесу реалізації проектів будівництва.

3. Реалізація програми CoST в Україні надасть можливість підвищення ефективності використання коштів у галузі державного будівництва, результатом якого може бути краща й більш надійна інфраструктура; звільнення заощаджень для розширення системи соціальних та економічних послуг, а також підвищення довіри до інвесторів. Оскільки програма CoST сфокусована на великому секторі, на який припадає більша частина капітальних витрат країни, ця програма є природним доповненням до інших ініціатив, таких як реформа управління державними фінансами, закупівлями у сфері державно-приватного партнерства, що може бути наразом подальших досліджень.

Література.

1. Гудима Н. Проблеми правової реалізації принципів відкритості і прозорості в державному управлінні України – зарубіжний досвід та вітчизняна практика: матеріали Четвертої Всеукр. наук.-практ. конф. «Інноваційні технології у наукових дослідженнях і навчальному процесі вищого закладу освіти», Полтава, 26–27 квіт. 2007 р.: У 2 т. – Вид-во Полтава: Сухоручко В. А., 2007. – Т. 2.

2. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Офіційний сайт / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=95:dostupne-zhitlo&Itemid=119&lang=uk.

3. Construction Sector Transparency Initiative: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constructiontransparency.org>.

У статті висвітлено основні проблеми впровадження Закону України «Про адміністративні послуги», на підставі чого проведено порівняльний аналіз із проблематикою впровадження Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». За результатами виявлених проблем надано рекомендації щодо шляхів подолання основних перешкод запровадження адміністративної реформи, зокрема, на підставі врахування позитивного досвіду становлення інституту дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: адміністративна реформа, адміністративна послуга, дозвільна система, суб'єкт надання адміністративних послуг, суб'єкт звернення за адміністративною послугою, центр надання адміністративних послуг.

✦ Докорінні зміни у всіх сферах соціально-економічного та політичного життя в Україні нерозривно пов'язані з забезпеченням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Все це потребує створення ефективної системи державного управління та державної служби, шляхи здійснення чого знайшли своє відображення у Концепції адміністративної реформи, Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг. Зазначені документи акцентують увагу на запровадженні нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг; переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання управлінських послуг громадянам та юридичним особам; запровадженні стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання адміністративних послуг.

Натомість, відсутність чіткого визначення поняття «адміністративна послуга», «дозвільна система», «суб'єкт надання адміністративної послуги», розмежування господарських послуг і владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг, в тому числі за плату, стало однією з причин комерціалізації цієї сфери. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призвели до таких негативних наслідків, як тяганина, бюрократія, зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невинуватеного стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб.

Використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворили посередницькі структури, які монополізувались у різних сферах діяльності та надають послуги, отримання яких є обов'язковим для