

С. 70 - 72.

2. Colorni A., Dorigo M., Maniezzo V., Trubian M. Ant system for job-shop scheduling // Belgian Journal of Operations Research, Statistics and Computer Science (JORBEL). – 1994. – №34. – P. 39–53.
3. Costa D., Hertz A. Ants can colour graphs // Journal of the Operational Research Society. – 1997. – №48. – P. 295–305.

УДК 656.07:658.51

УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ (НА ПРИКЛАДІ РЕСПУБЛІКИ ФРАНЦІЯ)

Далека В.Х., доктор технічних наук

Штомпель Г.Е.

Далека М.В.

Постановка проблеми. Забезпечення якості пасажирських перевезень у містах нашої країни потребує вирішення комплексної проблеми, що включає організаційні, технічні, економічні та соціальні складові. Організаційно-правову основу системи управління транспортом визначено в Законі України «Про транспорт», який визначає правові, організаційні та соціально-економічні засади функціонування транспорту на ринку транспортних послуг і спрямований на створення сприятливих умов для його розвитку, задоволення потреб у доступних, якісних і безпечних перевезеннях [1]. Але суспільна діяльність в міських середовищах ускладнюється в контексті політики, що намагається відповідати поставленим інтересам, а саме таким як сталий розвиток. Загальноприйняте визначення якої таке: „Розвиток означає задоволення потреб людства, передбачає щоб бути сталим не чинити собі власних перешкод. Наслідки та обрані орієнтири не повинні призводити до глухих кутів соціальних, економічних, біологічних та екологічних” [2].

Аналіз нормативних та законодавчих документів дозволяє визначити яким чином ураховані ці інтереси в прийнятті рішень, а саме в розвитку транспортних проектів.

Робота над удосконаленням нормативно-правової бази на Україні у сфері транспортних послуг триває. Вона спрямована на створення ефективної економічної моделі функціонування галузі, забезпечення раціонального використання транспортних ресурсів, але не вирішує багатьох питань, оскільки не є достатньо комплексною і не передбачає основних принципів управління проектами [1]. Корисним в цьому є досвід республіки Франція [2 - 17].

Метою даної статті є аналіз практики оцінки проектів міського транспорту на прикладі Франції, результати якого доцільно використовувати для підвищення якості транспортного обслуговування населення України.

Основний зміст. Міністерство Транспорту, інфраструктури, туризму і морських справ в спільній роботі з Національною радою з питань оцінки (НРО) і Генеральної ради мостів і мостових, відіграли певну роль у практиці і методологічному розвитку оцінки в галузі транспорту. НРО була затверджена декретом в 1998 році, замінив Наукову раду з питань оцінки і мала за мету щорічне впровадження програми оцінки підпорядкованої постановам прем'єр-міністра. Після реорганізації в червні 2009 року міністерство отримало нову назву, а саме Міністерство екології, енергетики, сталого розвитку і морських справ [3].

Протягом більше двох десятиліть процес оцінки базувався на наступних принципах:

- інституціоналізації;
- залучення громадськості до прийняття рішень, у тому числі через публічні дискусії;
- розширення та напрацювання метрологічної бази в галузі транспорту у зв'язку із зростаючими проблемами для навколишнього середовища.

У порівнянні із ситуацією на початку 80-х років концепція оцінки проектів міського транспорту на практиці набула суттєвих змін.

Скласти найбільш об'єктивну оцінку було предметом багатьох спроб, дві з яких набули перевагу починаючи з 1970 р.

Першою великою спробою була Раціоналізація вибору бюджетних рішень (РВБР). РВБР - один з різновидів фінансового програмування, головними цілями якого є поліпшення управління державними коштами, підвищення ефективності витрат державних коштів, припинення на ранній стадії підготовки малоєфективних проектів і програм шляхом використання системи варіантів,

постановки чітких задач та визначення можливостей фінансового забезпечення. Так, в Великобританії застосовується система “Програмного аналізу і огляду”, в Швеції – “Багатоцільове бюджетне планування”, в Німеччині – “Кон’юктурно-нейтральний бюджет”. РВБР була запроваджена Робертом С. Макнамарой в 1965 році в США під назвою Система Планування, Програмування та Бюджетування.

РВБР передбачає п’ять етапів: аналіз цілей, аналіз засобів, протистояння цілі-засоби, розробка альтернативних програм і їх оцінка. Цей метод був введений в 1968 році з боку посадових осіб, відповідальних за державні фінанси з тим, щоб вирішити проблеми в галузі фінансів і бюджету і сприяти розвитку програми.

Таким чином, економічна оцінка стає підставою для основи економічної діяльності, необхідної у зв’язку з відсутністю ресурсів: напруженість у відносинах між зростанням потреб і обмеженою кількістю, браком ресурсів, вимогливістю рентабельності і т.д. Цей етап був нетривалим і закінчився в 1984 році в наслідок втрати впливу на бюджетні рішення підпорядковані кон’юктурному управлінню більш ніж управлінню та визначенню програм інвестування залишаючи місце новим політичним перспективам [4].

Другою великою спробою була спроба на початку 1990 років – відновлювання державної служби, і введення в дію державного порядку оцінки міжвідомчої політики. Декрет від 22 січня 1990 р. [5] дав точне визначення оцінці: “Оцінювати політику, це шукати юридичні, адміністративні або фінансові засоби впровадження, які дозволяють продукувати очікувані результати від цієї політики, а також досягати поставлених завдань”. Цей декрет був створений Міжвідомчим Комітетом з питань оцінки (МКО), місія якого полягала в розвитку та координації урядових ініціатив в сфері оцінки.

Поряд з цим був створений Національний Фонд Розвитку з питань оцінки (НФРО), до початку фінансування прийнятих МКО проектів і після отримання згоди від Наукової Ради з питань оцінки (НРО). Остання як гарант якості і незалежності оцінки мала за завдання сприяти розвитку методів оцінки та визначенню їх деонтології. Цей процедурний порядок наголошував три принципи управління оцінкою – плюралізм, незалежність та прозорість. Незважаючи на розвиток створений динамізмом оцінки, разом цей механізм швидко призвів до кінця. Також були відмічені численні труднощі методологічного характеру. Встановлення послідовності оцінки не відповідало упорядкуванню політичному.

В листопаді 1998 р. було видано указ про оцінку державної політики [6], в якому були визначені мета оцінки, а також відповідно ролі Національної ради з питань оцінки та Генеральної комісії з планування в оцінках [7], що проводяться державою, місцевими органами влади або державними установами. Враховуючи повільність процедури на початку 90-х – а саме з причини адміністративного ускладнення, цей закон мав за мету відновити процедуру оцінки державної політики, щоб зробити її простіше, ефективніше і швидше. Для цього орієнтири, які проводив уряд повинні були сприяти розвитку відомчої і міжвідомчої оцінки державної політики.

В ході цього процесу Національна Асамблея заснувала в рамках своїх повноважень Місію з оцінки і контролю (МОК) [8] в рамках Фінансового Комітету для того щоб підвищити якість оцінки бюджетних питань. МОК була створена в 1998 р. міністром фінансів Л. Фабіусом в включає в себе два виду місій: місію, що відповідає за контроль за використанням державних коштів та оцінку і моніторинг законів про фінансування соціального забезпечення. Місія мала за головне завдання стимулювати адміністративні установи, робити висновки в рамках “цілі – результати – контроль”, вона також була покликана зіграти ключову роль в механізмі оцінки, яка займе місце разом із Органічним законом стосовно Законів про державний бюджет (статті 57 і 59) [9-11].

Органічний закон відносно законів про державний бюджет – програма етапів радикальної реформи не тільки представляє звітність держави, але також і практики державних установ з організації роботи, орієнтації і контролю за державними витратами, що здійснює парламент. Керівники установ більш не розподіляють кошти, але управляють стратегічними виборами відносно задач і результатів. Вони повинні також перевіряти організацію служб і межі державного втручання у випадку впровадження програм. Ці закони містять в собі комплексне реформування з впровадженням програми, яка відображає перехід від однієї логіки заходів до логіки задач і результатів при формуванні цілі оцінки [12].

Це, безумовно, два великих етапи в інституціоналізації політики оцінки, але все ж таки реального прогресу по суті та по формі не відбулось. Кожна з цих спроб ґрунтувалась суто на інституціональному і державному плані, без фактичного створення процесу, як на рівні практики та і поряд з тими, хто приймає рішення.

В умовах що склалися, закон про внутрішні перевезення (ЗВП) від 31 грудня 1982 р. [13] став відправною точкою, підкресливши необхідність оцінки транспортних проектів до, під час і після їх реалізації (стаття 14 цього ЗВП):

«Великі інфраструктурні проекти та великий технологічний відбір оцінюються на основі стандартних критеріїв, інтегруючи зовнішній вплив транспорту на навколишнє середовище, на безпеку та на здоров'я, дозволяючи зробити порівняння в рамках одного транспортного засобу, а також між різними засобами або сукупністю засобів».

Також в рамках проекту Середземноморського високошвидкісного потягу (TGV Méditerranée), було реалізовано дві місії, які призвели до Циркуляру Б'янко від 15 грудня 1992 р. [14] та Закону Барн'є від 02 лютого 1995 р. [15]. Циркуляр передбачав створення концепції проектів і впровадження процедури координації для забезпечення своєчасності великих інфраструктурних проектів. Закон „Барн'є” про захист навколишнього середовища передбачав введення в роботу Національної комісії державних дебатів (НКДД). На практиці, принцип участі громадян обмежується головним чином традиційною консультацією, а не відбувається як реальне планування транспортного проекту.

Наприкінці періоду Рационалізації вибору бюджетних рішень (1984), економічні розрахунки виконані для оцінки транспортних проектів доповнюють використанням "якісних" методів протягом різних стадій інституціоналізації. Застосування двох абсолютно різних методологічних практик здійснюється в залежності від критики кожного з них. У французькому випадку кількісні методи впроваджуються відповідно аналізу витрати-прибутки, а також мультикритерійному аналізу.

З метою уніфікації процедури інвестиційного вибору в галузі транспорту, група експертів Генеральної комісії з планування під керівництвом М. Буато запропонувала відновити оцінку економічного розрахунку у формі аналізу витрат і прибутків, а також офіційно брати до уваги проблеми навколишнього середовища. Так, в 1996 році вийшов Закон про повітря та раціональне використання енергії (ЗПРВЕ) від 30 грудня 1996 року [16], в якому зазначені соціальні складові, які впливають на навколишнє середовище.

Галузь оцінки також охоплює широке коло соціально-економічних аспектів. Так в 2004 р. була затверджена Інструкція стосовно економічної оцінки великих проектів в галузі транспортної інфраструктури. Інструкція визначила методи економічної оцінки основних проектів транспортної інфраструктури, загальний підхід і механізми реалізації. Її принцип був розроблений для всіх міських проектів як раціональний та транспарентний підхід економічної оцінки. [17].

Основний закон про внутрішні перевезення (ЗВП) визначив безліч цілей і має відповідати новим проектам в рамках транспортної політики і проектам, які повинні бути оцінені (потреби користувача, економічний та соціальний розвиток, економічний насамперед за допомогою міжнародної торгівлі, землекористування включаючи збалансований регіональний розвиток та обслуговування районів з незначною щільністю, внесок у підвищення європейської транспортної політики). У ньому міститься також заклик до обмеження або зменшення негативних наслідків всіх видів (ризик аварії, шум, забруднення навколишнього середовища, наслідки парникового ефекту, охорони здоров'я, споживання енергії).

Крім того, пропонується заохочувати використання мереж, які уже використовуються. ЗВП і указ про застосування статті 14 зобов'язують забезпечити проектам економічну ефективність, фінансову, соціальну та екологічну, у зв'язку з витратами на будівництво, експлуатацію, обслуговування та оновлення інфраструктури.

Отже, можна зробити наступні висновки:

1. Оновлення різних форм оцінки методів - зокрема, в галузі транспорту - є результатом вимог державної політики. Концепція оцінки є складною тому, що приймаються до уваги потреби потенційних споживачів. Демократизація оцінки, таким чином, спрямовується на розгляд соціальних потреб і потреб користувачів.

2. Помітна різниця між заявленими цілями проведення оцінки (з урахуванням соціально-економічних та екологічних наслідків, участі громадськості в процесі прийняття рішень), і здійсненням цього рішення (з урахуванням досить обмежених соціально-економічних і екологічних результатів, поділом між участю та рішенням).

3. Інституційні і методологічні підходи підприємствами не вирішуються, а намагаються знайти своє місце на сцені громадської діяльності. Основні причини, що можуть пояснити проблему процедурного розвитку оцінки процесу прийняття державних рішень пов'язані з різними суб'єктами в процесі громадської діяльності (державної, колективної, територіальної,

діяльності місцевої громади і т.д.).

4. Результати реалізації методики в галузі транспорту, можуть виявитись суперечними і не справдити очікувань. Але ці різні аспекти допомагають прояснити ситуацію, в якій міститься процес оцінки транспортної політики.

5. Для ефективного управління транспортними проектами в Україні разом із потребою якісного правового забезпечення постає необхідність у розробці низки нових правових актів, концепцій, стратегій, програм і методик, а також планування та здійснення конкретних заходів щодо регламентації міського транспорту.

6. При розробці нової нормативно-правової бази необхідно проводити наукові розробки та дослідження, розраховувати необхідні показники якості для кожного виду транспорту, ґрунтуватися на досвіді країн із сталим розвитком.

Література

1. Закон України “Про транспорт” // Постанова Верховної Ради України №233/94-ВР від 10.11.1994.
2. Le sommet de la Terre de Rio : Sommaire de la conference des Nations Unies sur l'environnement et le developpement [Електронний ресурс] / режим доступу: <http://www.un.org>
3. Ministere de l'Ecologie, de l'Energie, du Developpement durable et de la Mer [Електронний ресурс] / режим доступу: <http://www.developpement-durable.gouv.fr>
4. Dictionnaire critique d'action sociale, Coll. Travail social, Bayard, Paris, 1995. - Societe suisse pour la politique de la sante (SGGP), Maotrise des соьts dans l'йconomie hospotaliіgre : approches et moyens, Cahiers d'йtudes de la SGGP, Lausanne, 1983.
5. Decret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif a l'evaluation des politiques publiques. Journal Officiel de la Republique Franzaise, Paris. NOR : PRMX8900173D
6. Decret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif a l'evaluation des politiques publiques, Paris, Journal Officiel de la Republique Franzaise n°269 du 20 novembre 1998, NOR : FPPX9800123D
7. Le Commissariat gйnйral du Plan [Електронний ресурс] / режим доступу: <http://www.plan.gouv.fr/mission/index.php>
8. Assemble nationale [Електронний ресурс] / режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/mec.asp>
9. Puigelier C. La loi, Economica [sous la direction de] / C. Puigelier, 2005.
10. Cabrillac R. « Recodifier », [rev. trim. dr. civ.] / R. Cabrillac, oct.-dec. 2001, n° 4, - p. 833
11. La Constitution de la Cinquieme Rйpublique franzaise du 4 octobre 1958 a jour de la rйvision constitutionnelle du 23 juillet 2008 / Conseil Constitutionnel Francais [Електронний ресурс] / режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>
12. Loi n°2001-692 du 1er aot 2001 (2001). « *Loi Organique relative aux Lois de Financements* », Paris, Journal Officiel de la Republique Franzaise, NOR : ECOX0104681L
13. Loi n°82-1153 du 30 dйcembre 1982, (1982). « *Loi d'Orientation des Transports Intйrieurs* », Paris, Journal Officiel « Lois et Dйcrets » de la Republique Franzaise du 31 decembre 1982
14. Circulaire «Bianco» du 15 dйcembre 1992 relative a la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, Paris, Journal Officiel de la Rйpublique Franzaise n°48 du 26 fevrier 1993, NOR : EQUR9210176C
15. Loi n°95-101 du 2 fevrier 1995 (1995) relative au renforcement de la protection de l'environnement, Paris, Journal Officiel de la Republique Franzaise du 3 fevrier 1995, NOR : ENVX9400049L
16. Loi n°96-1236 du 30 decembre 1996, (1996). « *Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie* », Paris, Journal Officiel de la Republique Franzaise, NOR : ENVX9500163L
17. Instruction cadre relative aux methodes d'evaluation economique des grands projets d'infrastructures de transport du 25 mars 2004 (mise a jour le 27 mai 2005). Comitee des Directeurs Transports. Ministere de l'Equipement, des Transports, de l'Amenagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.