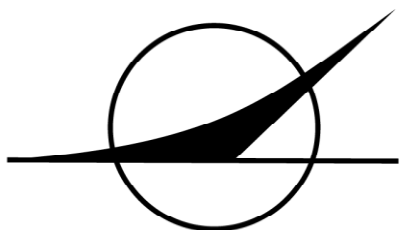


Опыт реализации крупной государственной программы

**(на примере Программы структурного
реформирования железнодорожного
транспорта РФ)**



Г.Е. Давыдов
Главный редактор журнала
«Бюллетень транспортной информации»,
доктор экономических наук, профессор

февраль 2018 г.

Временные рамки и предмет анализа

	Не рассматриваются процессы:	Годы
Рассматривается реализация Программы структурного реформирования ЖДТ РФ, утвержденной постановлением Правительства РФ № 384 от 18 мая 2001 г.	развитие частных парков грузовых вагонов	1957-1999
	выделение из структуры МПС России предприятий промышленного ЖДТ	1992-2006
	реформирование законодательства РФ о железнодорожном транспорте	1992-1999
	переработка Правил перевозок грузов ЖДТ	1999
	изменения в сфере регулирования тарифов на перевозки ЖДТ	1992-1999
	возобновление в России Тарифных съездов	1998
	принятие постановления Правительства РФ № 448 от 15 мая 1998 г.	1998

**Выполнение Плана первоочередных мероприятий по реализации
структурной реформы на ЖДТ на 2001 – 2002 г.г.
(утв. Постановлением Правительства РФ № 384 от 18.05.2001 г.)**

Группы мероприятий в Плане	Количество мероприятий	Сроки выполнения мероприятий по плану	Сроки выполнения мероприятий фактически
Реорганизация МПС, создание РЖД	10	2001--2002	2003
Правовое обеспечение структурной реформы ЖДТ	5	2001-2002	2003
Управление процессом реформирования ЖДТ	1	2001	2001
Обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта независимых транспортных организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере железнодорожных перевозок	1	2002	2003

Реализация мероприятий II этапа структурной реформы ЖДТ РФ (2003 – 2005 г.г.)

(утв. Постановлением Правительства РФ № 283 от 06 мая 2003 г.)

Обобщенная оценка выполнения плана мероприятий II этапа структурной реформы железнодорожного транспорта РФ в части грузового движения		Количество запланированных мероприятий	То же в процентах к общему числу мероприятий
	Выполнено в установленные сроки	1	62,5
	Выполнено позже завершения сроков реформирования	1	
	Выполнено неполностью (частично)	3	
	Не выполнено	3	37,5
	Итого	8	100

Реализация мероприятий III этапа структурной реформы ЖДТ РФ (2006 – 2010 гг.)

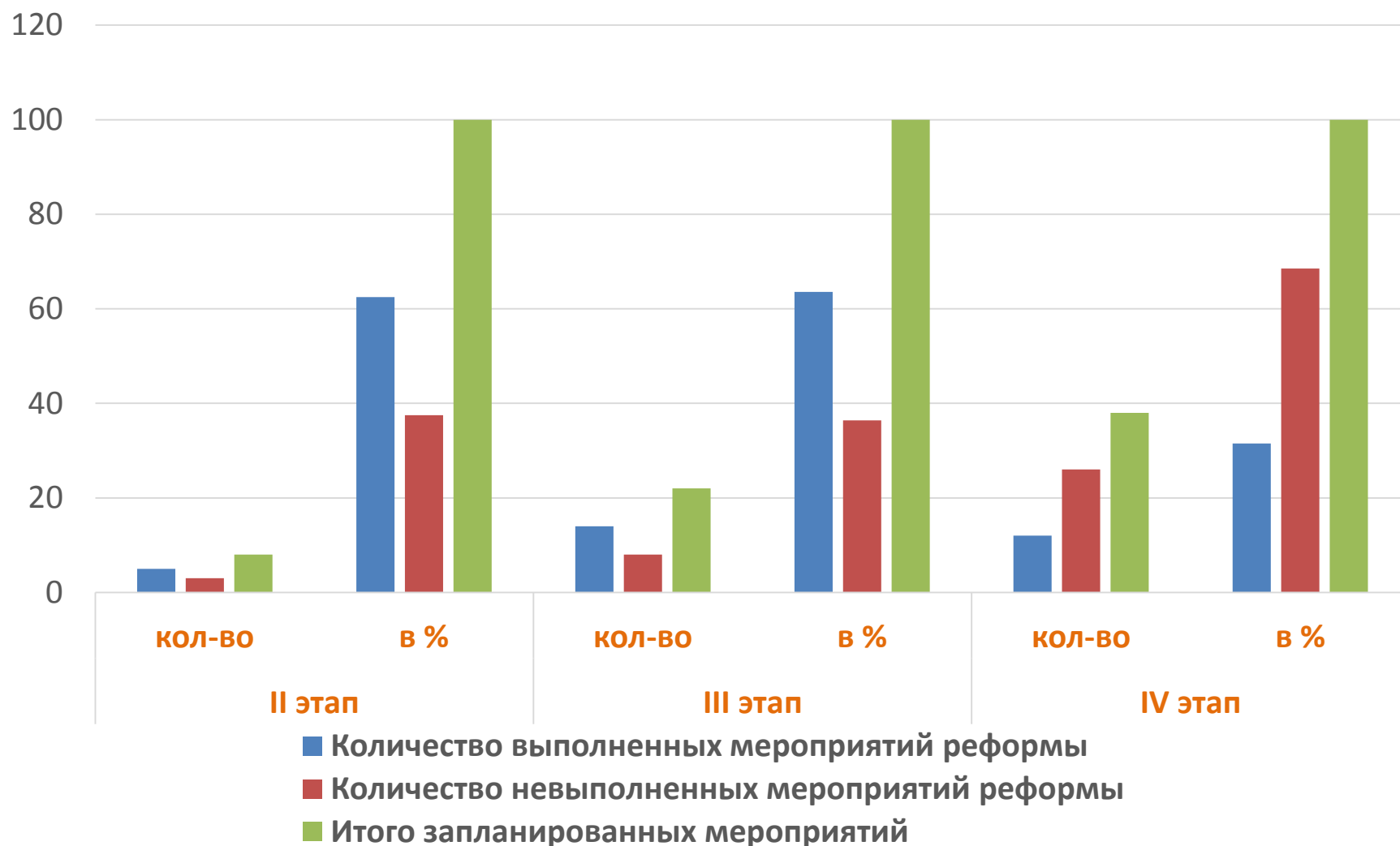
(утв. Распоряжением Правительства РФ № 1094р от 10.08.2006 г.)

Обобщенная оценка выполнения плана мероприятий III этапа структурной реформы железнодорожного транспорта РФ в части грузового движения		Количество запланированных мероприятий	То же в процентах к общему числу мероприятий
	Выполнено в установленные сроки	10	63,6
	Выполнено позже завершения сроков реформирования	4	
	Не выполнено	8	36,4
	Итого	22	100

Реализация мероприятий IV этапа структурной реформы ЖДТ РФ (2011 – 2016 гг.)

Обобщенная оценка выполнения Плана мероприятий по реализации Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 г. (Протокол Правительственной комиссии по транспорту и связи от 13.04.2011 № 1) и Плана мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте, утв. Распоряжением Правительства РФ от 02.04.2014 № 503-р в части грузового движения		Количество запланированных мероприятий	То же в процентах к общему числу мероприятий
	Выполнено	12	31,5
	Не выполнено	26	68,5
	Итого	38	100

Обобщенная оценка выполнения запланированных мероприятий по структурному реформированию железнодорожного транспорта РФ (II-IV этапы)



Задачи реформирования, которые должны были решаться с помощью невыполненных мероприятий

	Номера мероприятий в планах			
	План II этапа	План III этапа	Планы IV этапа	
			2011 года	2014 года
<p>Обеспечение недискриминационного доступа перевозчиков к перевозочной деятельности на не принадлежащей им инфраструктуре.</p> <p>Развитие конкуренции перевозчиков грузов железнодорожным транспортом</p>	1a	11, 21	12, 13, 14, 16, 17	5
Создание компаний-перевозчиков в структуре ОАО «РЖД» с их последующим обособлением	14	17	-	-
<p>Создание необходимых условий для оказания услуги локомотивной тяги в качестве самостоятельной услуги в грузовом движении.</p> <p>Обеспечение условий для привлечения частных инвестиций в локомотивную тягу, и создание условий для доступа частных локомотивов на инфраструктуру ОАО «РЖД»</p>	15	19	-	3

Показатели, характеризующие состояние ЖДТ в России в период 2003 – 2007 г.г.

	Единицы измерения	Годы реформирования ЖДТ				
		2003	2004	2005	2006	2007
Средний износ по основным средствам	%	63,9	62,5	60,2	58,5	57,3
Средняя балльность пути	балл.	89	53	45	42	39
Доля просроченных капитальным ремонтом главных путей	% от развернутой длины	11,4	11,7	12,8	15,5	14,8
Число нарушений безопасности движения	случаев	5703	5313	4871	4705	4795
Удельное число нарушений безопасности движения	случаев/1 млрд. прив. ткм	1,68	1,46	1,31	1,26	1,15
Доля протяженности железнодорожных путей с дефицитом пропускной способности на основных направлениях сети	%	3,1	6,5	5,9	4,2	4,9
Число происшествий (аварии, крушения)	случаев			3	5	3

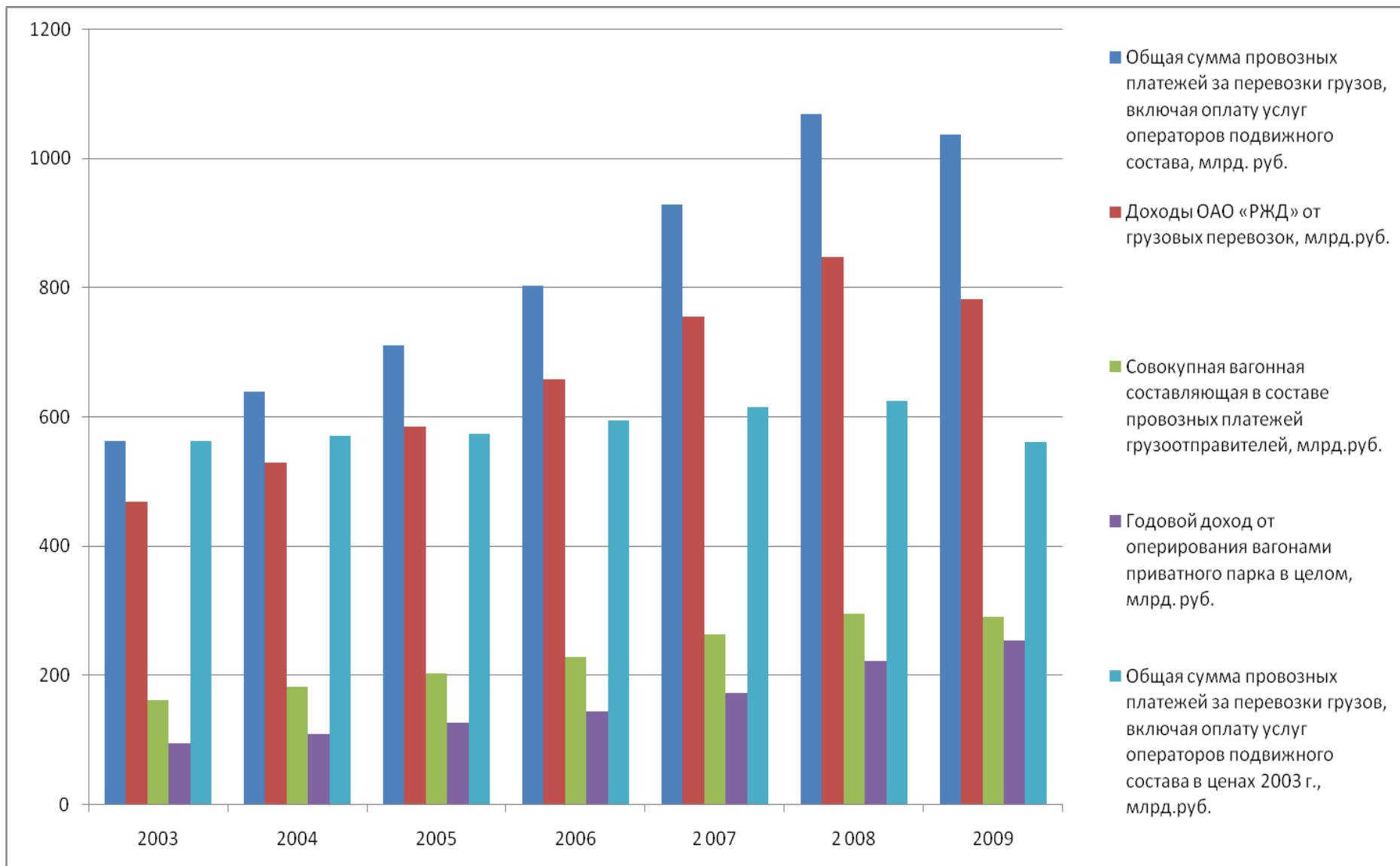
Показатели качества услуг по грузовым перевозкам на железнодорожном транспорте в течение 2003 – 2007 гг.

	Единицы измерения	Годы реформирования ЖДТ				
		2003	2004	2005	2006	2007
Транспортная составляющая в ценах товаров, перевозимых железнодорожным транспортом	%	26,2	24,5	24,9	25,6	23,0
Отношение темпов изменения средней доходной ставки ОАО "РЖД" по грузовым перевозкам к темпам изменения цен производителей промышленных товаров	коэф.	1,01	0,86	0,91	1,00	0,87
Доля неудовлетворенных по вине железнодорожного транспорта заявок на перевозку грузов к общему их количеству	%		12,0	4,8	5,6	7,6
Доля выплаченных средств по претензиям к общей выручке по грузовым перевозкам	%	7,0	4,7	3,7	2,8	4,2
Доля грузов, прибывших без просрочки в общем количестве доставленных грузов	%	90,6	90,8	90,8	89,2	88,8
Остатки грузов, подлежащих перевозке железнодорожным транспортом общего пользования и находящихся на прирельсовых погрузочных местах предприятий и станций	млн. т	28,7	29,6	26,5	26,4	26,1
Количество отказов в подключении к количеству станций, открытых для грузовой работы	отказ/100 станций	6	5	7	3	4

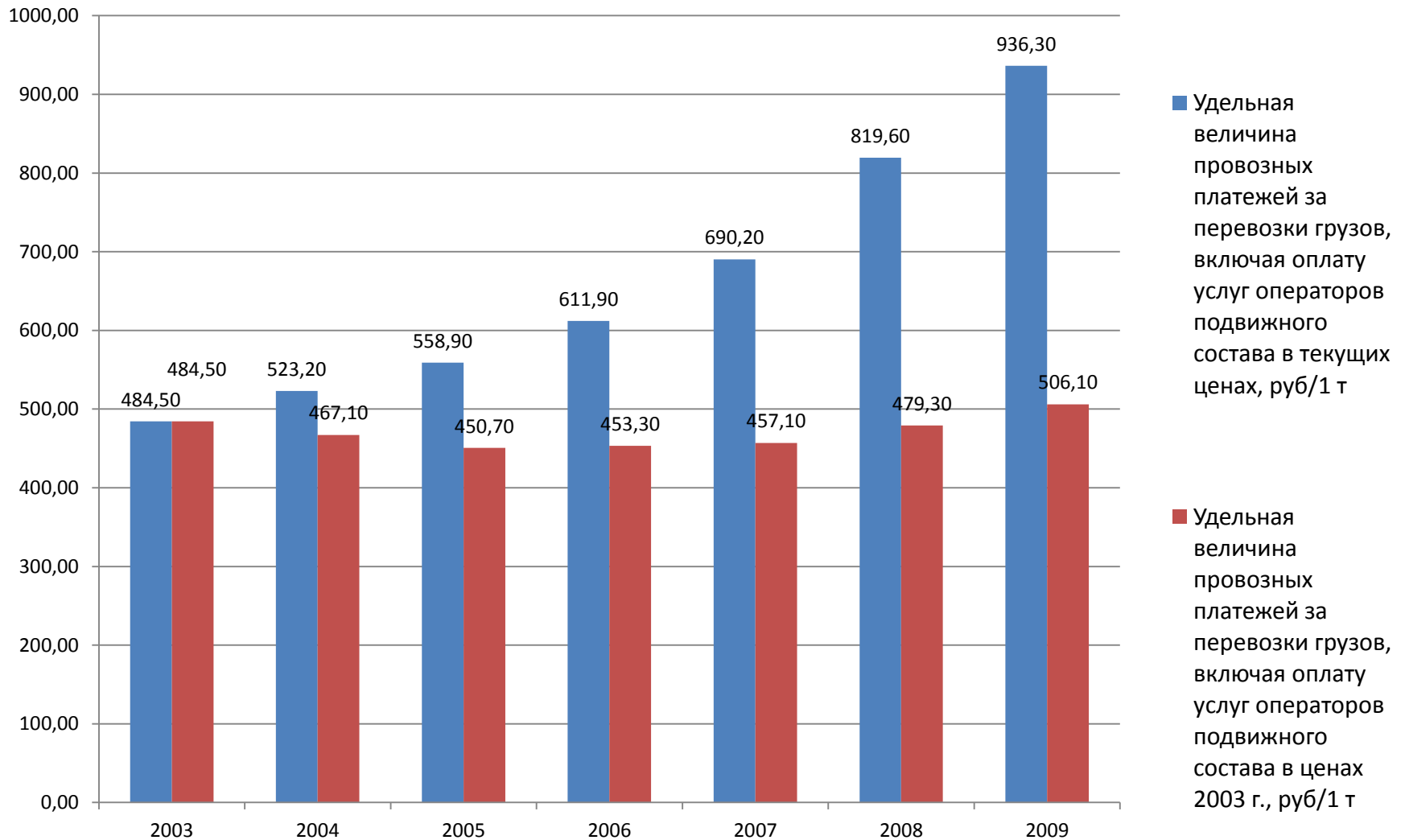
Эксплуатационные показатели ЖДТ общего пользования в сопоставлении с объемом перевозок грузов в вагонах, не входящих в парк холдинга ОАО «РЖД»

	Единицы измерения	Годы реформирования			
		2004	2005	2006	2007
Участковая скорость	км/час	39,6	40,2	40,3	40,3
Производительность локомотива	тыс. т-км брутто	1615	1672	1706	1710
Оборот грузового вагона	суток	8,06	7,75	7,73	7,7
Среднесуточный пробег грузового вагона	км	253,9	282	300,8	309,4
Отношение порожнего пробега вагона к груженому	%	39,9	39,9	39,9	39,6
Средний вес грузового поезда	тонн	3670	3716	3747	3778
Производительность грузового вагона	т-км нетто	9997	10386	10614	11071
Темп роста производительности труда	%	-	107	108,7	108,9
Доля объема перевозок грузов в вагонах, не входящих в парк холдинга ОАО «РЖД»	%	31,5	34	35	38,5

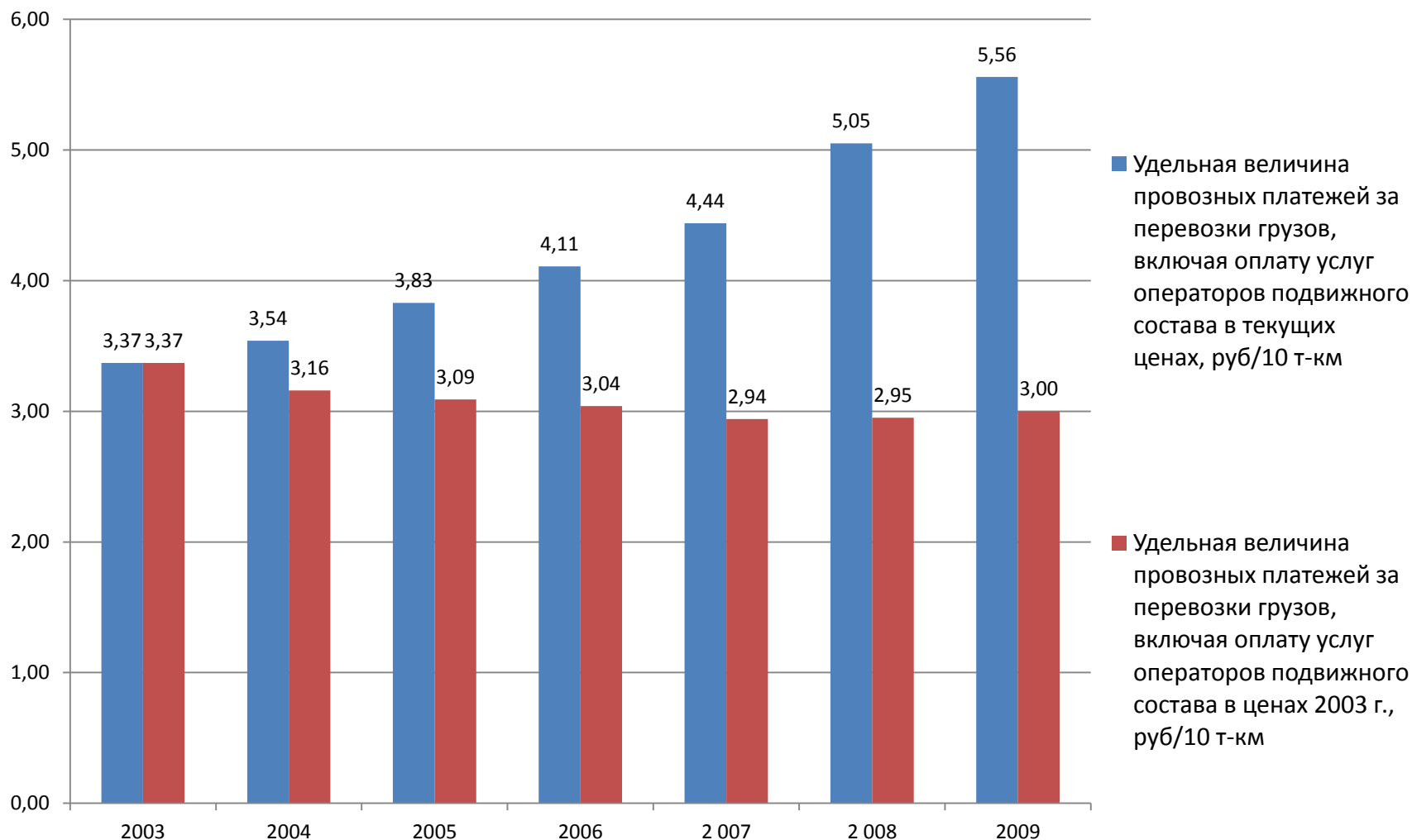
Движение расходов грузовладельцев на оплату перевозок грузов железнодорожным транспортом в 2003 – 2009 г.г.



Динамика удельных расходов на оплату перевозок в текущих ценах и в ценах 2003 года в расчете на 1 перевезенную тонну



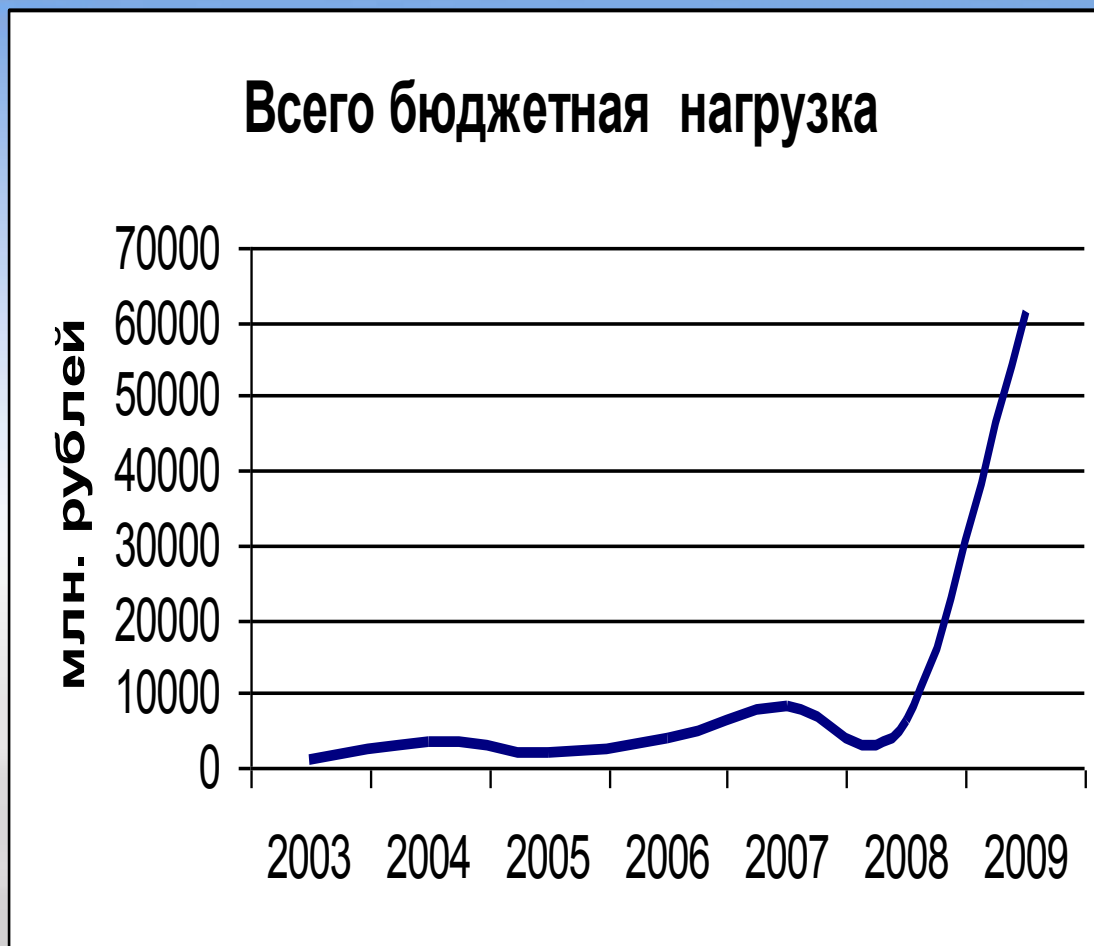
Динамика удельных расходов на оплату перевозок в текущих ценах и в ценах 2003 года в расчете на 10 т-км грузооборота





СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ПРОБЛЕМЫ: бюджетная нагрузка росла



Некоторые эксплуатационные показатели ОАО «РЖД» в 2008 – 2010 гг.

	Единицы измерения	2008	2009	2010
Погрузка	млн.тонн	1 323,7	1 108,2	1 205,8
Участковая скорость	км/час	40,6	41,6	41,2
Оборот грузового вагона	суток	7,59	7,45	13,44
Средний вес грузового поезда	тонн	3 815	3 855	3 867
Производительность вагона	т-км нетто	11 583	12 533	6 845

Цели структурной реформы ЖДТ, поставленные в Программе, утв. Постановлением Правительства РФ № 384 от 18 мая 2001 г.

повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого экономического пространства страны и общенационального экономического развития;

формирование единой гармоничной транспортной системы страны;

снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом;

удовлетворение растущего спроса на услуги, предоставляемые железнодорожным транспортом.

Факторы, обеспечившие удовлетворительную реализацию Программы структурной реформы ЖДТ

**Приток
инвестиций,
снявший
наиболее
сильные
ограничения
по
провозной
способности,
- грузовым
вагонам**

**Наличие на
начало
проведения
реформы
резервов
пропускной
и
перерабаты-
вающей
способности
сети и ее
отдельных
элементов**

**Повышение
эффективно
сти
перевозочно
го процесса
по ряду
ключевых
показателей,
включая
рост
производите
льности
локомотивов**

Объемы грузовой работы и инвестиций в ЖДТ за период реализации Программы структурного реформирования ЖДТ

	Показатели в 2010 г. (грузооборот) и за период 2002 – 2010 г.г. (инвестиции) согласно проектировкам к Программе структурной реформы железнодорожного транспорта (2001 г.)	Фактические показатели в 2009 г. (грузооборот) и за период 2003 – 2009 г.г. (инвестиции)
Грузооборот, млрд.т-км	1825	1865
Объем инвестиций в железнодорожный транспорт, млрд. руб.	1600	1777,2

* В фактических инвестициях не отражены капиталовложения МПС России (2001 – 2002 г.г.), а также вложения владельцев путей необщего пользования

Результаты реформирования структуры ЖДТ

Позитивные	Негативные
Создание ОАО «РЖД»	Перевозчики грузов на инфраструктуре РЖД не работают (законы есть, правила есть, тарифы есть, интерес бизнеса есть)
	Минтранс, ФАС, Росжелдор и Ространснадзор получили некоторые регуляторные полномочия, но у них нет своей информационно-аналитической и научной базы по железнодорожному транспорту
Выделение из имущественного комплекса ОАО «РЖД» непрофильных активов (за исключением выделения вагонного парка)	Саморегулирование в отрасли развивается слабо
	Коммерческая инфраструктура рынка и другие институты рынка перевозок грузов не формируются

Отличия Плана по развитию конкуренции (2014) от Плана по реализации Целевой модели №2 (2011)

Из первой редакции плана на период до 2015 года, который был утвержден в апреле 2011, были исключены:

- запуск локальных перевозчиков грузов;**
- создание электронной торговой площадки грузовых вагонов;**
- переход ОАО «РЖД» к привлечению грузовых вагонов различной принадлежности на «понижающихся торгах»;**
- актуализация условий доступа и порядка использования инфраструктуры;**
- установление регулируемых тарифов на текущие отцепочные ремонты грузовых вагонов, выполняемые на инфраструктуре ОАО «РЖД»;**
- анализ эффективности реформирования ЖДТ с помощью специальной системы технико-экономических показателей (KPI)**

Выводы из опыта реализации Программы структурной реформы ЖДТ (в части самой Программы)

а) не следовало растягивать Программу на 10 лет, а теперь уже и на 20 с чем-то лет. И III (начиная с 2008 г.), и IV этапы реализации Программы прошли в основном вхолостую;

б) если, как показал старт и процесс реализации программы, востребованным и понятным процессом являлось создание компаний – операторов подвижного состава, и создание условий для их работы, то эти задачи и следовало ставить в Программу в качестве основных структурных задач наряду с созданием ОАО «РЖД»;

в) необходимо было поставить в Программе задачи реформирования сферы обращения перевозочных услуг, создания коммерческой инфраструктуры и других институтов рынка, развития саморегулирования;

г) необходимо было включить мероприятия по информационно-аналитическому и научному обеспечению эффективного государственного руководства ЖДТ в условиях разделения хозяйственных и государственных функций в МПС

Выводы из опыта реализации Программы структурной реформы ЖДТ (в части процесса реализации Программы)

а) необходимо было сохранить и укрепить команду, которая занималась осуществлением реформирования в структуре МПС. Ее функции руководства структурным реформированием должны были быть закреплены в Уставе ОАО «РЖД» или иным образом. Эта команда должна была проводить реализацию Программы до ее завершения;

б) политическое руководство реализацией программы должна была осуществлять Правительственная комиссия. Руководство необходимо было возложить на Председателя Правительства РФ или на его первого заместителя.

Передача функций Правительственной комиссии в Межведомственную комиссию было серьезной политической ошибкой;

в) продвижение реформы необходимо было обеспечивать, в том числе, по линии общественной поддержки и в информационном отношении.

Общественный совет во главе с Вице-президентом РАН, акад. А.Д. Некипеловым должен был продолжать свою работу вплоть до завершения процесса реформирования;

г) контроль за ходом и результатами реформирования ЖДТ в соответствии с Программой должен был осуществляться настойчиво и неукоснительно.

Опыт показал, что контролем выполнения Программы занимались очень слабо, а на ее IV этапе – вообще прекратили что-либо контролировать.